

## CADA CUAL, ¿ATIENDE SU JUEGO?

EL ROL DEL CONGRESO  
EN EL PRESUPUESTO NACIONAL  
DE LA ARGENTINA

Según la Constitución Nacional, al Congreso argentino tiene entre sus atribuciones fijar el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional, en base al programa de gobierno. Luego, es responsabilidad del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo Nacional ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional. Finalmente, el control del sector pública nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, es una atribución del Poder Legislativo. Dicho en muy pocas palabras, cuando se trata de la Ley de Presupuesto el Poder Ejecutivo propone, el Legislativo aprueba, el Ejecutivo ejecuta y finalmente el Legislativo controla. Esta división de tareas tiene sus fundamentos en principios democráticos y republicanos, en los cuales se alternan estos tres poderes en la formulación, aprobación, ejecución y control de la Ley de Presupuesto, en la cual se deciden las prioridades del gobierno. Se complementan así instancias de debate en ámbitos más representativos, tales como el Congreso, con instancias más ejecutivas. De esta manera se busca una equilibrada división del poder y un control y rendición de cuentas en el uso del dinero público. Hasta aquí, la teoría. En la práctica, ¿cumplen las partes con sus obligaciones? Cada cual, ¿atiende su juego? ¿Qué ocurre en otros países de América Latina? ¿Quiénes son los verdaderos actores en el proceso presupuestario y a qué resultados conducen? ¿Tienen los actores las capacidades para cumplir con el rol esperado? Estas son las interrogantes que intenta responder este libro. Gracias al esfuerzo de los autores y la colaboración de diversas instituciones, este libro permite además indagar acerca de los problemas actuales en el proceso presupuestario y cómo se pueden fortalecer las instituciones para encarar estos desafíos.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas y Gestión Pública Local.

**CIPPEC**

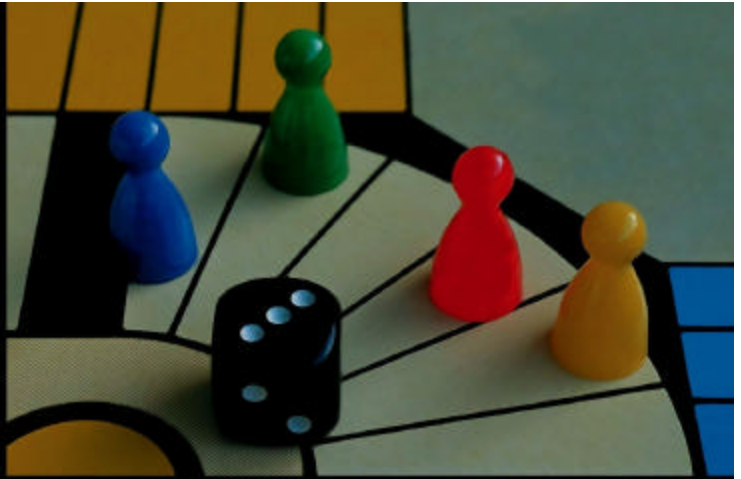
Av. Callao 25, Pasa 1º, C1022AAA, Buenos Aires, Argentina.  
Tel.: (+54-11) 4384-9099 Fax: (+54-11) 4371-1221 [www.cippec.org](http://www.cippec.org)



Fundación Bróder

CIPPEC

CADA CUAL, ¿ATIENDE SU JUEGO?  
EL ROL DEL CONGRESO EN EL PRESUPUESTO NACIONAL DE LA ARGENTINA



## CADA CUAL, ¿ATIENDE SU JUEGO?

EL ROL DEL CONGRESO  
EN EL PRESUPUESTO NACIONAL  
DE LA ARGENTINA

**CIPPEC**

Centro de Implementación de Políticas Públicas  
para la Equidad y el Crecimiento

# **CADA CUAL, ¿ATIENDE SU JUEGO?**

**EL ROL DEL CONGRESO  
EN EL PRESUPUESTO NACIONAL  
DE LA ARGENTINA**

# **CADA CUAL, ¿ATIENDE SU JUEGO?**

**EL ROL DEL CONGRESO  
EN EL PRESUPUESTO NACIONAL  
DE LA ARGENTINA**

**Compiladores**

**Miguel Braun, Luciana Díaz Frers, Gerardo Uña**

**Cada cual ¿atiende su juego?:  
el rol del congreso en el presupuesto nacional de la Argentina**

Miguel Braun...[et.al.].

1ª ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2006.

304 p.; 25x17 cm.

ISBN 987-20142-3-X

1. Política Económica.

CDD 338.9

**Diseño:** Nave

**Foto de tapa:** [www.bigfoto.com](http://www.bigfoto.com)

**Primera edición:** 1.000 ejemplares

**Impreso en:** La Stampa S.A.,

Hipólito Yrigoyen 1189 2º B.

(1086) Capital Federal.

agosto de 2006.

© 2006, CIPPEC

**Fundación CIPPEC.**

Av. Callo 25, 1º. C12022AAA, Buenos Aires, Argentina.

[www.cippec.org](http://www.cippec.org) • [info@cippec.com.org](mailto:info@cippec.com.org)

# ÍNDICE



**9.**

**Agradecimientos**

**11.**

**Introducción**

**19.**

**Capítulo 1.** El día que me quieras: Parlamentos y presupuestos en América Latina

**69.**

**Capítulo 2.** Instituciones presupuestarias, resultados fiscales y el rol del Congreso en el proceso presupuestario

**95.**

**Capítulo 3.** El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario argentino (1984-2004)

**131.**

**Capítulo 4.** El Congreso y el Presupuesto Nacional en Argentina:  
Desempeño y Condiciones de su rol en el Proceso Presupuestario

**197.**

**Capítulo 5.** ¿Quién decide sobre el gasto público?  
Un análisis sobre la economía política del proceso presupuestario: el caso de Argentina

**261.**

**Capítulo 6.** Oficina de presupuesto del Congreso de la Nación Argentina.  
Una propuesta para fortalecer su rol en el proceso presupuestario

**301.**

**Reseña de autores**



## Agradecimientos

A fines de 2004, CIPPEC obtuvo financiamiento del Global Opportunities Fund del Foreign and Commonwealth Office de Gran Bretaña para promover la generación de propuestas que refuercen las instituciones presupuestarias. Paralelamente, ganó un concurso organizado por la Red de Centros del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo para investigar la economía política del proceso presupuestario en Argentina. Este estudio, que se reproduce en el capítulo 5, sirvió como base a partir de la cual avanzar en la propuesta de la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso. La Fundación Konrad Adenauer, a su vez, apoyó el trabajo de Gerardo Uña efectuado durante el año 2005, publicado en el capítulo 4. A las tres instituciones, el más sentido agradecimiento por el apoyo a nuestro trabajo.

Durante los años 2005 y 2006, CIPPEC trabajó muy de cerca con la Fundación Rioplatense, el Centro para la Estabilidad Financiera, la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública y la Fundación Konrad Adenauer en la elaboración de un diagnóstico y en la consecuente propuesta de ley para la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC). A todas las instituciones nombradas y, en particular, a Enrique Fernández Sáenz, Alberto Musalem, Silvina Vatnik, Hebe Gazotti, Wenceslao Wernike, Fernando Maurette, José María González Eiras, Marcos Makón, Fernando Martín y Hans Blomeier, muchísimas gracias por el trabajo compartido, demostrando que cuando hay objetivos comunes, generosidad y esfuerzo, se puede colaborar para generar resultados conjuntos.

En el camino tuvimos innumerables reuniones con legisladores, académicos, expertos y demás referentes, en las cuales presentamos nuestras ideas e incorporamos los comentarios y las propuestas de otros. Para todos ellos, un especial agradecimiento por la generosidad con su tiempo y por mejorar la calidad de nuestras investigaciones. En particular, agradecemos muy especialmente el apoyo a lo largo de todo el proyecto de Andrés Borenstein, y quisiéramos mencionar a Alejandro Bonvecchi y Jesús Rodríguez, que leyeron y comentaron en detalle el capítulo *¿Quién decide sobre el gasto público? Un análisis sobre la economía política del proceso presupuestario: el caso de Argentina*, y colaboraron activamente a lo largo de toda la investigación. A su vez, Luis Babino, Luis Tonelli y Nicolás Gadano participaron activamente en diversas reuniones y presentaciones. Del mismo modo, fueron muy útiles los comentarios y sugerencias de Carlos Santiso y Roberto Martirene.

También vale un sincero agradecimiento a todo el equipo de Comunicación, Administración y de Desarrollo Institucional de CIPPEC, que aportó su gran esfuerzo y eficiencia para la gestión del proyecto. Además de los editores y autores de este volumen, Vanesa Weyrauch, Inés Selwood, Inés Lanz y Julia Kenny formaron parte del grupo de trabajo que hizo posible esta publicación. A su vez, Tomás Bril, María Florencia Filadoro, Nicolás Bertello y Gisell Cogliandro colaboraron en distintas instancias del proyecto como ayudantes de investigación.

Por último, agradecemos a la Revista Desarrollo Económico, al Banco Interamericano de Desarrollo y a la Fundación Konrad Adenauer por el permiso concedido para reproducir aquí material previamente publicado.





## Introducción

Miguel Braun, Luciana Díaz Frers y Gerardo Uña

En la actualidad existe una brecha significativa entre el rol esperado del Congreso en el proceso de políticas públicas y el que éste desempeña efectivamente en la práctica. Sin embargo, esta situación no invalida el gran potencial de cambio en el proceso de políticas públicas que un incremento en la calidad de la participación del Poder Legislativo puede producir. Al considerar la dinámica del proceso político durante las últimas décadas en Argentina e intentar encontrar explicaciones acerca de la gran dificultad que existió para lograr el desarrollo sostenible, resulta cada vez más evidente que el fortalecimiento de las principales instituciones democráticas constituye un requisito ineludible. Desde esta perspectiva, el análisis del rol del Congreso Nacional en este proceso es de especial interés.

El papel del Congreso en la política argentina ha sido cuestionado fuertemente en los últimos tiempos. Un reciente informe del Banco Interamericano de Desarrollo sobre el progreso económico y social en América Latina<sup>1</sup>, el cual incluye un análisis de las características y funcionamiento de los parlamentos de 18 países de la región, muestra resultados desalentadores para el caso argentino. Se destaca, por ejemplo, un bajo nivel de confianza de la sociedad en el Congreso (cercano al 20%) y resultados por debajo de la media en lo que respecta a indicadores como “eficiencia de los órganos legislativos” o “índice de capacidad del Congreso”. A esta percepción general sobre el desempeño del Parlamento se agrega la delegación de facultades en el Poder Ejecutivo junto con el uso y abuso de los Decretos de Necesidad y Urgencia, que han llevado a diversos actores políticos, periodistas y académicos a sostener que el debilitamiento del Poder Legislativo es la contracara de lo que algunos llaman el “hiperpresidencialismo”<sup>2</sup> de nuestro sistema político.

### I. El rol del Congreso en el proceso presupuestario de Argentina

La participación en el proceso presupuestario es una de las áreas que ofrece mayor potencial para el fortalecimiento del Congreso en los próximos años. Este libro apunta a profundizar la comprensión del rol que ha tenido el Poder Legislativo en la ley más importante que se sanciona anualmente y que tiene enormes consecuencias en las demás políticas públicas. El trabajo también presenta algunos mecanismos que permitirían mejorar su capacidad de contribuir a un proceso presupuestario más justo, democrático, eficiente y transparente.

Mirando hacia atrás, a partir de 1996 se consolidó una tendencia a la delegación de facultades presupuestarias en el Poder Ejecutivo. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, la Ley de Administración Financiera sancionada en 1992 estipula que el Congreso Nacional es el único poder habilitado para modificar el monto total del presupuesto y el nivel autorizado de endeudamiento. Más aún, en él recae la posibilidad de realizar cambios que impliquen incrementar los

1. “La política de las políticas públicas”; Informe 2006; BID (2006).

2. Ver, por ejemplo, Nino (1992).

gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y de efectuar modificaciones que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades del gasto público.

Estas responsabilidades del Congreso casi nunca fueron ejercidas plenamente en la práctica. El propio Congreso, en diversas ocasiones, directamente a través de la Ley de Presupuesto o de otra ley, o el Poder Ejecutivo, a través de decretos, autorizaron al jefe de Gabinete a modificar el presupuesto nacional sin estar sujeto a las restricciones que establece la Ley de Administración Financiera. Al momento de publicar esta investigación, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley que modifica el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera, otorgando en forma permanente al Jefe de Gabinete la posibilidad de realizar modificaciones entre gasto corriente, gasto de capital y aplicaciones financieras, así como el cambio entre finalidades del gasto público. De esta forma, esta situación que era una excepción se convertiría en una regla permanente.

Por otra parte, el recurrente uso de los Decretos de Necesidad y Urgencia para modificar partidas constituyó un signo visible del avance del Ejecutivo sobre las atribuciones parlamentarias en materia presupuestaria. Por ejemplo, en el presupuesto 2004, la tasa de crecimiento del PBI y, en consecuencia los ingresos fiscales fueron significativamente subestimados, lo cual permitió que el Poder Ejecutivo contara con una gran cantidad de recursos adicionales a lo largo del ejercicio fiscal. En lugar de solicitar al Parlamento que aprobara el destino de esos ingresos adicionales, implementó de forma unilateral modificaciones al presupuesto mediante decretos que incrementaron el gasto total en \$8.650 millones, casi un 15% del monto original aprobado por el Congreso.

La aparición y crecimiento de los fondos fiduciarios también denotaron un creciente poder del Ejecutivo en la gestión del gasto público. En 2001 existían cuatro fondos de este tipo que administraban \$454 millones. En la actualidad son cerca de 16, y gestionan fondos cercanos a los \$4.100 millones. Y si bien su flujo de fondos es aprobado en la Ley de Presupuesto de cada año, la desagregación de su información –que permitiría una clara detección del destino de esos fondos– presenta serias falencias.

En primer lugar, sólo se incluye en la Ley de Presupuesto una planilla con datos agregados sobre el flujo de fondos, pero no se aclara qué obras serán realizadas o qué subsidios se entregarán con dichos fondos. Tampoco se explica la distribución de los recursos entre las distintas provincias. Con respecto al control de los fondos fiduciarios, las normas establecen que el organismo de control externo del sector público (la Auditoría General de la Nación, que depende del Congreso) tiene facultades para fiscalizar su funcionamiento, pero a la fecha se han realizado escasos informes sobre los mismos debido al hermetismo en su funcionamiento.

## **II. El juego que cada quien debería atender**

Los ejemplos anteriormente mencionados y otros aspectos que son analizados en los trabajos de este volumen, reflejan un debilitamiento de la división de poderes en el proceso presupuestario.

Debemos destacar la importancia del contexto político, económico y social en el que se enmarca la división de atribuciones y responsabilidades entre los poderes constitucionales. En ese sentido,

hay que tener en cuenta la secuencia de crisis económicas que requirieron de acciones rápidas por parte del Estado. Como consecuencia, el Poder Ejecutivo se vio obligado a saltar los plazos de la deliberación democrática en el ámbito legislativo en diversas oportunidades. A su vez, la crisis política de 2001-2002 disminuyó la disciplina partidaria y el peso de los partidos nacionales tradicionales, lo cual generó incentivos para que el Poder Ejecutivo fortaleciera su poder de negociación *vis à vis* los actores políticos provinciales.

A su vez, existe un amplio consenso, reflejado en los trabajos aquí publicados, respecto de la excesiva asimetría de capacidades institucionales que existe entre el Poder Ejecutivo y Legislativo. Debido a su rol en la formulación e implementación del presupuesto, resulta natural que el Poder Ejecutivo cuente con una Secretaría de Hacienda y una Oficina Nacional de Presupuesto dotada de personal y recursos importantes. Pero resulta llamativo que el Congreso, responsable de aprobar y controlar el presupuesto, cuente apenas con el asesoramiento individual a los legisladores y bloques, y con escaso personal permanente y especializado en materia presupuestaria dentro de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras.

Este libro pretende ser un aporte para comenzar a entender los factores que provocan esta asimetría, analizar sus consecuencias y proponer soluciones concretas para reducirla.

### **III. Breve descripción del contenido**

La publicación se organiza en las siguientes secciones:

#### **3.1 - La situación en América Latina del Parlamento en el presupuesto y en las instituciones presupuestarias**

La primera sección se compone de dos trabajos que, desde ópticas distintas, resaltan la importancia de las instituciones presupuestarias en el desempeño fiscal de los países en la región. En el primer trabajo, *“El día que me quieras: Parlamentos y presupuestos en América Latina”*, Carlos Santiso analiza la situación actual de los parlamentos de la región, en relación con el presupuesto público. Se plantean los riesgos de una excesiva jerarquización del proceso presupuestario en pos de un buen desempeño fiscal. Para demostrar este panorama, Santiso parte de una visión que otorga relevancia a la calidad de las instituciones en el desempeño fiscal de un país pero, a la vez, propone considerar los potenciales beneficios que pueden obtener países latinoamericanos revalorizando el rol del Congreso en el proceso presupuestario. El autor observa los efectos negativos tales como la falta de transparencia y posibles actos de corrupción que suele traer aparejada una excesiva concentración de facultades en el Poder Ejecutivo. Por ello, propone como desafío encontrar un equilibrio entre la necesaria centralización de la administración financiera en el Poder Ejecutivo que permita lograr la disciplina fiscal, y la existencia de adecuados mecanismos de control y seguimiento que permitan mayor transparencia, mediante un mayor involucramiento del Poder Legislativo.

En este sentido, Santiso realiza un análisis de las principales características que definen la participación del Poder Legislativo en varios países de América Latina. Si bien en la mayoría de los casos los parlamentos cuentan con amplias facultades formales, encuentra que las mismas no son

ejercidas adecuadamente. Un punto a destacar es la falta de incentivos de los legisladores para involucrarse. Esto lleva a pensar que, en muchos casos, el fortalecimiento de las capacidades del Poder Legislativo debe ir acompañado de cambios en la lógica del sistema político. Esto es, además de la participación legislativa en la aprobación del presupuesto, se deben analizar los aspectos referidos al seguimiento y control del mismo, considerando a otras instituciones que intervienen en este proceso como, por ejemplo, las entidades públicas de fiscalización externas al Ejecutivo. De esta forma, sería posible advertir los beneficios de una mejor participación del Parlamento en cuanto a brindar mayor transparencia y representatividad al presupuesto.

En el segundo trabajo de esta sección, *“Instituciones presupuestarias, resultados fiscales y el rol del Congreso en el proceso presupuestario”*, Gabriel Filc y Carlos Scartascini revisan empíricamente los principales postulados que guiaron las propuestas de reforma de las instituciones presupuestarias en los años 90, intentando confirmar si los mismos continúan vigentes. Ante resultados desalentadores en el desempeño fiscal de la mayoría de los países latinoamericanos en la década pasada –situación que comienza a mostrar señales de cambios en los últimos años–, Filc y Scartascini revisan la validez de las propuestas sustentadas en la premisa de que el desempeño fiscal de un país se explica en gran medida por la calidad de sus instituciones políticas y económicas. Para ello, actualizan y amplían un análisis realizado por Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1998), comparando los resultados fiscales obtenidos por países en vías de desarrollo y países latinoamericanos en la actualidad. Estos confirman que existe una relación entre las instituciones presupuestarias y el desempeño fiscal. De acuerdo a este análisis, aspectos como el nivel de jerarquización del proceso presupuestario, la existencia de reglas fiscales, la calidad de los procedimientos y la transparencia influyen sobre la solvencia fiscal de una Nación. No obstante, al analizar los casos particulares, surge con claridad que el desempeño de las instituciones fiscales depende de factores relacionados con el proceso de toma de decisiones políticas. Esto implica que el diseño y la pertinencia de las propuestas de reforma deben ser estudiados cuidadosamente teniendo en cuenta la idiosincrasia y el contexto particular de cada país.

En resumen, esta primera sección brinda un panorama sobre la situación del rol del Parlamento y las instituciones presupuestarias en el presupuesto público en América Latina, que sirve de base para conocer el marco general en el cual está inserta la Argentina.

### 3.II - El proceso presupuestario y el rol del Congreso en Argentina

La segunda sección concentra la atención en el caso argentino. Compuesta por tres trabajos, se centra en primer lugar en un análisis (desde la economía política) de la interacción de los principales actores que intervienen en el proceso presupuestario en Argentina, y cómo ésta explica en gran medida el bajo desempeño fiscal obtenido durante la década pasada. En segundo lugar, contiene dos trabajos que colocan su atención específicamente en el rol del Congreso en el proceso presupuestario.

El primer trabajo de esta sección, *“¿Quién decide sobre el gasto público? Un análisis de economía política del proceso presupuestario: el caso de Argentina”*, elaborado por Emmanuel Abuelafia, Sergio Berensztein, Miguel Braun y Luciano Di Gresia, efectúa una caracterización del proceso presupuestario de nuestro país con el objetivo de comprender cuáles son los actores relevantes que tienen

injerencia en los resultados obtenidos y cómo es su interacción. Mediante un análisis detallado de las distintas etapas del proceso presupuestario, los autores dan cuenta de la participación del Poder Ejecutivo Nacional, el Congreso y los gobiernos provinciales a lo largo de todo el ciclo del presupuesto. De su análisis se desprende un peso preponderante del Poder Ejecutivo sobre el resto de los actores, aunque con diversas limitaciones vinculadas con la elevada volatilidad de la coyuntura macroeconómica y su impacto en el gasto público, así como también con las presiones de distintos sectores entre los que se destacan los gobiernos provinciales, los organismos de financiamiento internacional y el Congreso. Esto, combinado con otros factores tales como la alta rigidez del gasto y la elevada rotación de ministros, contribuye a explicar parcialmente el bajo desempeño fiscal de la Argentina durante los 90 y la imposibilidad de sostener el equilibrio fiscal, incluso en períodos de crecimiento. Esta situación influye también sobre las posibilidades de mejoras en la eficacia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

En el segundo trabajo de esta sección, Jesús Rodríguez y Alejandro Bonvecchi concentran su atención en el Congreso y efectúan una descripción del papel que aquél desempeñó en el proceso presupuestario desde el regreso de la democracia en el año 1983 hasta la actualidad. Así, en el documento “*El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario argentino*”, se analiza primero la relevancia en el desempeño del Parlamento de variables tales como atribuciones constitucionales y legales en materia presupuestaria, sistema electoral, sistema de partidos, procedimientos legislativos para el tratamiento del presupuesto y el contexto macroeconómico del país, con su correspondientes efectos en la situación financiera del sector público. En segundo lugar, se consideran tres períodos en los cuales la participación del Congreso en el proceso presupuestario fue modificándose, según los autores, de acuerdo a los cambios políticos y económicos que se produjeron. Este análisis describe cómo el rol del Congreso fue convalidatorio entre 1984 y 1991, período en el que la Ley de Presupuesto se aprobaba cerca del final del cada ejercicio fiscal como forma de convalidar las acciones del Poder Ejecutivo. Luego, pasó a desempeñar un rol expansivo entre 1991 y 1995, fundamentado en la estabilidad monetaria y la situación político-partidaria de ese período. Finalmente, entre 1996 y 2004, el Congreso asumió un papel legitimador de las acciones futuras del Poder Ejecutivo. De este modo, el trabajo muestra cómo, más allá de factores estructurales, el papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario depende en gran medida de elementos coyunturales asociados con la estabilidad macroeconómica, la situación fiscal del Estado y la situación de los partidos políticos en un momento dado.

En el último trabajo de esta sección, “*El Congreso y el Presupuesto Nacional en Argentina: desempeño y condicionantes de su rol en el proceso presupuestario*”, Gerardo Uña propone un análisis desde distintas perspectivas, tanto generales como particulares, que contribuyan a explicar los incentivos de los diversos actores participantes. También explora cómo la interrelación entre estos actores afecta el desempeño del Poder Legislativo en materia presupuestaria. De esta manera, se incluye primero una descripción de los principales lineamientos conceptuales sobre el rol del Congreso en las reformas al proceso presupuestario durante la década del 90 y la necesidad de revisarlos en pos de lograr un mayor equilibrio de fuerzas entre los poderes del Estado. En segundo lugar, se exponen en detalle las atribuciones formales y reales del Congreso en el ciclo presupuestario, concentrando la atención en la descripción de los condicionantes que limitan su desempeño. Entre éstos se cuentan aspectos tales como la disparidad entre el Poder Legislativo y

el Ejecutivo en cuanto a sus capacidades técnicas e institucionales para el tratamiento del presupuesto durante la última década y media; la utilización estratégica de las estimaciones macroeconómicas por parte del Poder Ejecutivo; y la falta de integridad del presupuesto. En tercer término, el autor considera la influencia del contexto político actual e histórico en los incentivos del Congreso y de los legisladores para actuar en el proceso presupuestario. Se describe cómo los incentivos de los legisladores están en gran medida determinados por la configuración actual del federalismo fiscal y el sistema político-partidario. Adicionalmente, se estudia el rol de los bloques y comisiones en las decisiones del legislativo en materia presupuestaria. Finalmente, se revisan las variables que limitan los incentivos del Congreso para invertir en el incremento de sus capacidades técnicas e institucionales a fin de intervenir en el proceso presupuestario.

En resumen, en esta sección se estudia en detalle el funcionamiento del ciclo presupuestario argentino y la participación del Congreso.

### **3.III - Una propuesta para comenzar a modificar la situación actual: Oficina de Presupuesto del Congreso**

La tercera sección incluye una propuesta concreta para el fortalecimiento del rol del Congreso en el proceso presupuestario. El trabajo *“Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación Argentina: una propuesta para fortalecer su rol en el proceso presupuestario”*, elaborado por Emmanuel Abuelafia, Miguel Braun, Luciana Díaz Frers y Gerardo Uña, repasa las características que definen el rol del Congreso en el proceso presupuestario y las debilidades que evidencia en la actualidad. Un nivel insuficiente de recursos técnicos para el análisis de la información presupuestaria es una de las desventajas importantes del Poder Legislativo con respecto al Poder Ejecutivo. Por ello, se propone la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso como organismo de asistencia técnica en materia presupuestaria para ambas cámaras del Congreso. Si bien el funcionamiento de este organismo podría ser similar a instituciones de este tipo existentes en otros países, especialmente en lo referido a su perfil mayormente técnico y su composición por funcionarios de elevado nivel profesional, se considera indispensable para su éxito una implementación gradual, que considere adecuadamente las características propias de la lógica del sistema político argentino. Bajo esta visión, se analizan los proyectos de ley ya presentados para la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso por parte de los propios legisladores y las posibles causas por las que las mismas no fueron sancionadas. Adicionalmente, se consideran distintas experiencias internacionales sobre el tema, en la búsqueda de alternativas que mejor se adapten al caso argentino, y se presenta por último una propuesta concreta de creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso.

## **IV. Futuros desafíos**

Durante la última década y media, el Presupuesto Nacional se ha consolidado cada vez más como un instrumento fundamental para la toma de decisiones y la gestión de los recursos públicos. Este proceso ha tenido como eje al Poder Ejecutivo, el cual presenta un gran desarrollo de sus capacidades técnicas. Sin embargo resulta cada vez más evidente que esta centralización de facultades no resulta suficiente para fomentar la sostenibilidad fiscal y, al mismo tiempo, promover la transparencia y representatividad en la asignación de los recursos públicos.

Cobra fuerza, entonces, la percepción de que para lograr los objetivos es un requisito indispensable mejorar el funcionamiento del sistema de controles y contrapesos establecidos en la Constitución Nacional y el marco normativo del proceso presupuestario. En la práctica, significa preservar varias de las atribuciones en materia presupuestaria con las que cuenta el Poder Ejecutivo en la actualidad y que han demostrado funcionar durante los últimos años, pero complementándolas con un contrapeso del Congreso como garante de una mayor transparencia y pluralidad en la asignación de los recursos públicos, limitando así los posibles efectos negativos de un exceso de discrecionalidad del Poder Ejecutivo. Esta función del Congreso apunta en gran medida a un aspecto del proceso presupuestario que actualmente se encuentra descuidado: el seguimiento y evaluación parlamentaria del cumplimiento por parte del Poder Ejecutivo de los contenidos de la Ley de Presupuesto.

Pero más allá de la discusión puntual de los aspectos a mejorar, es necesario resaltar que para ejercer efectivamente sus funciones en el proceso presupuestario, el Congreso debe contar con los incentivos para emprender los cambios necesarios y con las capacidades institucionales y técnicas que permitan llevarlos a la práctica. En este sentido, los proyectos presentados recientemente para la creación de una Oficina Nacional de Presupuesto del Congreso desde distintos sectores del espectro político constituyen una señal de que existen incentivos para comenzar gradualmente un proceso de cambio que permita incrementar las capacidades del Poder Legislativo en materia presupuestaria. Si bien el destino de estos proyectos legislativos resulta aún incierto, representan un paso importante en la búsqueda de una mayor calidad institucional en un aspecto fundamental para el país como es la toma de decisiones sobre los recursos públicos mediante el presupuesto, el cual –sin duda– debe ser apoyado desde todos los ámbitos de la sociedad civil.

## Bibliografía

- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein (1998) “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”. Departamento de Investigaciones, WP 394, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti (1996). “Budget Deficits and Budget Institutions”. National Bureau of Economic Research, NBER .Working Paper Series N° 5.556.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti (1995). “The Political Economy of Budget Deficits,” IMF Staff Papers, March 1995.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006):“La política de las políticas públicas”; *Informe 2006*. BID - David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Editorial Planeta Mexicana, Mexico DF.
- Makon, Marcos (1999). “El rol del Poder Legislativo ante el Proceso Presupuestario”. Mimeo
- Nino, Carlos (1992): “El hiperpresidencialismo argentino y las concepciones de la democracia” en Carlos Nino et al: *El presidencialismo puesto a prueba*; Centro de Estudios Constitucionales; Madrid; España.
- Santiso, Carlos (2005). “Budget institutions and fiscal responsibility: parliaments and the political economy of the budget process”. XVII Regional Seminar on Fiscal Policy, CEPAL, Santiago de Chile, 24 al 27 de Enero de 2005.
- Schick Allen (2002) “Can national legislatures regain an effective voice in budget policy?”. *Journal on budgeting* Vol. I, N° 3. OECD.
- Spiller Pablo y Mariano Tommasi (2001). “The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina”. Documento N° 58, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Stapenhurst, Rick (2004). “The Legislature and the Budget”. WP 37233, World Bank Institute. Washington D.C.
- Wehner, Joachim (2004) “Back from the sidelines? Redefining the contribution of legislatures to the budget cycle”. World Bank Institute working paper, Washington D.C.





## **CAPÍTULO 1**

---

# **El día que me quieras: Parlamentos y presupuestos en América Latina**

Carlos Santiso

## Resumen

¿Puede el Parlamento contribuir de manera efectiva al presupuesto público preservando la disciplina fiscal? Incrementar la transparencia presupuestaria y anclar la responsabilidad fiscal son cuestiones críticas para las economías emergentes que buscan mejorar su manejo fiscal y controlar la corrupción. Ampliamente relegadas en la primera etapa de reformas, las instituciones fiscales están siendo redescubiertas como parte de la segunda ola de reformas en la administración financiera gubernamental. En particular, se subraya el rol fiscalizador de las instituciones presupuestarias legislativas. Sin embargo, el rol del Parlamento en el proceso presupuestario es generalmente exiguo y disfuncional, en parte, como resultado del predominio del Poder Ejecutivo, pero también por sus propias deficiencias. Si bien los parlamentos poseen un amplio abanico de prerrogativas presupuestarias, generalmente fallan en ejercer ese poder de manera eficiente y responsable.

Este artículo explora la contribución de los parlamentos al proceso presupuestario en sistemas presidenciales de gobierno y con sistemas presupuestarios centralizados. Se analiza la economía política de la gobernabilidad fiscal en América Latina para evaluar las restricciones y las potencialidades de los parlamentos en los procesos presupuestarios. Se subrayan los riesgos de un excesivo poder discrecional por parte del Poder Ejecutivo y los beneficios de un mayor control externo por parte del Poder Legislativo. Se sostiene que un papel más importante de los parlamentos en el proceso presupuestario podría incrementar la transparencia y el control de las finanzas públicas. La gestión financiera y presupuestaria refleja un delicado balance entre las prerrogativas de los poderes Ejecutivo y Legislativo. El desafío central de la gobernabilidad fiscal y presupuestaria consiste en mantener las ventajas de una autoridad central fuerte, requerida para asegurar la disciplina fiscal, y proveer los mecanismos de control y escrutinio externo que garanticen el manejo responsable de las cuentas públicas.

# I. Introducción: Instituciones fiscales y responsabilidad fiscal

*El día que me quieras  
la rosa que engalana,  
se vestirá de fiesta  
con su mejor color.*

...  
*El día que me quieras  
no habrá más que armonía.  
Será clara la aurora  
y alegre el manantial.*

*Carlos Gardel, El día que me quieras  
Tango, 1935*

¿Puede el Parlamento contribuir de manera efectiva al proceso presupuestario o preservando la disciplina fiscal? Incrementar la transparencia presupuestaria y anclar la responsabilidad fiscal son cuestiones críticas para las economías emergentes que buscan mejorar su manejo fiscal y controlar la corrupción. La experiencia reciente muestra los riesgos derivados de la excesiva discrecionalidad del Poder Ejecutivo en materia presupuestaria, cuando la misma no es adecuadamente balanceada con mecanismos efectivos de control interno y restricción externa. Este caso demuestra la importancia de pesos y contrapesos efectivos (“*checks and balances*”) para fortalecer la gobernabilidad fiscal y garantizar la rendición de cuentas. En la última parte de los 90, la crisis financiera asiática resaltó los riesgos del manejo opaco de las finanzas públicas. Ésta y otros antecedentes subrayan que, si no se controla la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, la misma tiende a crear oportunidades para la corrupción. Por lo tanto, se viene reconsiderando la contribución de los parlamentos al control fiscal y a la gobernabilidad financiera, en el contexto más amplio de la modernización de la gestión pública y la administración financiera.

En los países democráticos, el Parlamento desempeña funciones centrales de control que están entremezcladas con sus responsabilidades representativas y legislativas. Asimismo, existe una fuerte conciencia de la debilidad de los mecanismos de control en los sistemas presidenciales y de la consecuente necesidad de mejorar las instituciones de “control horizontal” (O'Donnell, 1998, 1999, 2003; Mainwaring y Welna, 2003).<sup>2</sup> De hecho, los esfuerzos actuales por reformar el Estado y modernizar la gestión pública se enfocan en el establecimiento de mecanismos institucionales de control y rendición de cuentas, y de los sistemas de pesos y contrapesos (Schedler 1999). Consecuentemente, se revalúa el rol de los parlamentos y la contribución de instituciones auxiliares como las Oficinas Generales de Auditoría, las Defensorías del Pueblo o las Oficinas Anticorrupción.<sup>3</sup>

2. La “responsabilidad horizontal” se define como “la existencia de agencias estatales que son legalmente aptas y con el poder, la capacidad y la voluntad de tomar acciones que van desde controles rutinarios hasta sanciones penales o acusaciones en relación con acciones u omisiones hechas por otros agentes o agencias estatales que puedan ser calificadas como ilegales”, (O'Donnell 1999:38; 1998, 2003; véase también Mainwaring y Welna 2003).

3. Véase, en particular, Santiso 2005, 2004c, 2004d; Stapenhurst et al. 2005; Stapenhurst 2004; Schick 2002, 1998; Wehner 2003, 2001; OECD 2001, 1998; Manning y Stapenhurst 2002; Krafchik y Wehner 1998; Petrei 1998.

El rol del Parlamento en el proceso presupuestario está siendo reconsiderado en un contexto más amplio, que incluye el fortalecimiento de las finanzas públicas y la gobernabilidad fiscal. Por ejemplo, en Francia, las reformas a la ley orgánica del presupuesto adoptada en 2001 e introducidas en 2006, han sido impulsadas por el propio Parlamento y, en particular, por el Senado. Éstas significaron el reordenamiento y la modernización del sistema presupuestario francés hasta entonces gobernado por un decreto de 1956. Introdujeron principios de presupuesto por resultados y fortalecieron el rol fiscalizador del Parlamento en materia fiscal y presupuestaria, con el énfasis puesto en el control de los resultados de la gestión pública y la rendición de cuentas al Poder Legislativo por el desempeño del sector público. Este nuevo marco presupuestario representó una verdadera revolución en la gestión de las finanzas públicas francesas (Santiso 2006b).

El control legislativo del presupuesto realizado por parlamentos competentes, y el escrutinio externo de las cuentas públicas por parte de Oficinas de Auditoría constituyen mecanismos centrales del manejo responsable de las finanzas públicas. Si bien fueron ampliamente relegadas en la primera etapa de reformas, las instituciones fiscales legislativas están siendo redescubiertas en la segunda ola de reformas de la administración financiera. Mejorar la contribución del Parlamento en el proceso presupuestario podría, en teoría, mejorar el manejo de las finanzas públicas al incrementar los mecanismos de escrutinio externo y rendición de cuentas. Un Parlamento eficiente y responsable puede ayudar a mitigar los riesgos de un excesivo poder discrecional del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario. En un estudio reciente sobre ciclos presupuestarios, Alejandro Saporiti y Jorge Streb (2003:3) demuestran que *“controles efectivos y equilibrios en el proceso presupuestario limitan los ciclos presupuestarios políticos”*.<sup>4</sup>

Sin embargo, el rol del Parlamento en el control del presupuesto es generalmente menospreciado y disfuncional, en parte como resultado del predominio del Ejecutivo, pero también debido a las deficiencias del propio Poder Legislativo. Una paradoja central es que si bien los parlamentos poseen un amplio abanico de prerrogativas formales en materia fiscal y presupuestaria, generalmente fallan en ejercerlas de manera eficiente y responsable. ¿Qué es lo que explica esta desunión entre los poderes formales y el rol efectivo del Parlamento?

La economía política de las instituciones fiscales y de la gobernabilidad financiera ayuda a explicar por qué los parlamentos no hacen uso efectivo de sus poderes presupuestarios. El control presupuestario ejercido por el Parlamento se dificulta tanto por factores técnicos como políticos, y por el resultado de escasas capacidades institucionales y de incentivos individuales. La indisciplina parlamentaria en cuestiones presupuestarias ha convencido a los hacedores de política, incluyendo a los propios parlamentarios, de que centralizar el proceso presupuestario en el Poder Ejecutivo y limitar las prerrogativas del Parlamento tiende a mejorar la gobernabilidad económica y la disciplina fiscal. Esta convicción generó consenso y se reflejó en las reformas de la administración financiera llevadas a cabo

4. Según estos autores, “las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, tales como el poder para determinar la agenda, la posición del statu quo y el grado de control por parte del Legislativo en la implementación de la ley de presupuesto, juegan un papel fundamental en la existencia y magnitud de ciclos electorales en la política fiscal”, (Saporiti y Streb 2003:3)

durante la última década que, indudablemente, racionalizaron la administración financiera. El reto es, entonces, tanto reformar como fortalecer el rol del Parlamento en el proceso presupuestario, promoviendo la transparencia del presupuesto y profundizando la responsabilidad fiscal.

Sin embargo, existe una considerable controversia en cuanto al papel más adecuado del Parlamento en el proceso presupuestario. El debate sigue una lógica pendular que oscila entre preocupaciones sobre cuánto poder es demasiado y cuánto es muy poco (Schick 2002). La visión predominante mantiene que la disciplina fiscal y la responsabilidad fiscal se logran y preservan mejor si se centraliza la autoridad sobre el presupuesto en el Poder Ejecutivo y, en su seno, bajo el estricto control del Ministerio de Economía y Finanzas, en particular, la Oficina Central de Presupuesto. Esta centralización del proceso presupuestario puede lograrse *de jure* a través de reformas en las leyes que gobiernan la administración financiera pública, o *de facto*, delegando los poderes presupuestarios del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo. Los reformistas han llegado a apreciar los beneficios de la centralización presupuestaria para lograr y mantener la disciplina fiscal. En efecto, en las últimas décadas, las estrategias de reforma económica han buscado aislar las instituciones clave en materia de política económica de la influencia política, aumentando la independencia de los bancos centrales, de los Ministerios de Finanzas y de las administraciones tributarias.

En contrapunto, este artículo subraya los beneficios que pueden derivarse de una relación más equánime entre el Ejecutivo y el Legislativo en cuestiones presupuestarias. Se basa en la convicción de que un adecuado manejo de las cuentas públicas requiere mejorar el control y el escrutinio externo del presupuesto por parte del Poder Legislativo y de sus instituciones auxiliares, como las Oficinas de Auditoría Externa (Santiso 2005; Stapenhurst et al. 2005). Una contribución más efectiva de los parlamentos al control del presupuesto puede ayudar a las democracias emergentes a fortalecer la transparencia fiscal y el buen manejo de las finanzas públicas. Permitiría, por lo tanto, ampliar el espacio fiscal necesario para llevar a cabo políticas económicas y sociales eficaces para combatir la pobreza, reducir las desigualdades y promover la cohesión social. En muchos casos, es el propio Ejecutivo quién argumenta a favor de fortalecer las capacidades técnicas y analíticas del Parlamento en materia presupuestaria para así poder contar con un interlocutor más informado y racional.

El reto central en el manejo del presupuesto en los países emergentes es cómo retener las ventajas de un Poder Ejecutivo fuerte, requerido para asegurar la disciplina fiscal y proveer los mecanismos de control institucional que garanticen un manejo responsable de las finanzas públicas. Sin embargo, buscar el balance adecuado entre las prerrogativas del Ejecutivo y el control del Legislativo en el proceso presupuestario representa un dilema intrincado para las democracias en proceso de consolidación que buscan fortalecer el control político y profundizar la responsabilidad fiscal (Wehner, 2004, 2001). Reforzar el monitoreo del presupuesto por parte del Legislativo es particularmente crítico en regímenes caracterizados por sistemas presidenciales de gobierno con sistemas presupuestarios centralizados donde la distribución de los poderes presupuestarios favorecen ampliamente al Ejecutivo. El caso de América Latina es sintomático de los desafíos que enfrenta el Parlamento en su rol en el proceso presupuestario, en sistemas caracterizados por la discrecionalidad del Ejecutivo y la debilidad de los mecanismos de control. Un reequilibrio de los poderes presupuestarios requiere que el Parlamento asuma una actitud más responsable en la política presupuestaria.

Este artículo revisa el rol de los parlamentos en el proceso presupuestario y sugiere distintos caminos por los cuales su contribución puede ser mejorada. Se explora el caso de los países de América Latina caracterizados por sistemas presidenciales de gobierno y sistemas presupuestarios altamente centralizados. Se describen tanto las condiciones como las restricciones para el buen desempeño del parlamento en el proceso presupuestario; se revelan los riesgos de la excesiva discrecionalidad del Poder Ejecutivo así como los beneficios potenciales del fortalecimiento del control legislativo; se sostiene que otorgar un mayor rol al Parlamento en el proceso presupuestario podría mejorar la transparencia fiscal y el manejo responsable de las finanzas públicas, siempre que el Parlamento asuma sus poderes presupuestarios de manera responsable y consistente. También se evalúa la forma en que los parlamentos ejercen sus responsabilidades para evaluar el grado en que desempeñan sus roles formalmente establecidos. Finalmente, la gobernabilidad fiscal refleja un delicado balance entre las prerrogativas del ejecutivo y del legislativo. Alcanzar y mantener tal equilibrio es un desafío constante que deben entender tanto la economía política de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en las distintas fases del proceso presupuestario, así como los arreglos institucionales que dan forma a dichas interacciones.<sup>5</sup>

El artículo está estructurado en cuatro secciones principales. Luego de la sección introductoria, la segunda indaga en el rol del Parlamento dentro el manejo del presupuesto y en el delicado equilibrio que existe entre la responsabilidad fiscal y la gobernabilidad política en el contexto de reformas introducidas en los sistemas de administración financiera. Se analiza allí el debate contemporáneo sobre las instituciones presupuestarias y la disciplina fiscal, y se revelan tanto las ventajas como los riesgos que existen en los sistemas presupuestarios centralizados. La tercera parte analiza el alcance del Poder Legislativo en los mecanismos presupuestarios en América Latina, revisando los poderes formales, las capacidades institucionales y los incentivos políticos que dan forma al compromiso del Parlamento con el proceso presupuestario. La cuarta y última sección ofrece cuatro conclusiones centrales sobre la política presupuestaria.

5. Los incentivos institucionales que influyen sobre el desempeño presupuestario incluyen, en particular, las reglas electorales, los sistemas partidarios, las estructuras parlamentarias, y la distribución del poder presupuestario. El adecuado entendimiento del manejo del presupuesto requiere identificar a los actores involucrados en la toma de decisiones presupuestarias, evaluar sus intereses e incentivos, y entender las instituciones formales e informales que determinan su interacción.

## II. Parlamentos y gobernabilidad fiscal

*La liberté politique ne se trouve que dans les gouvernements modérés [...] Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir.*  
Montesquieu, *L'Esprit des Loix* (1748)

Reformar las instituciones presupuestarias es un aspecto clave para las economías emergentes en busca de fortalecer su gobernabilidad económica, mejorar la responsabilidad fiscal y limitar la corrupción. Sin embargo, a pesar del progreso significativo en los últimos años, seguimos careciendo de una teoría robusta sobre los procesos presupuestarios en América Latina.

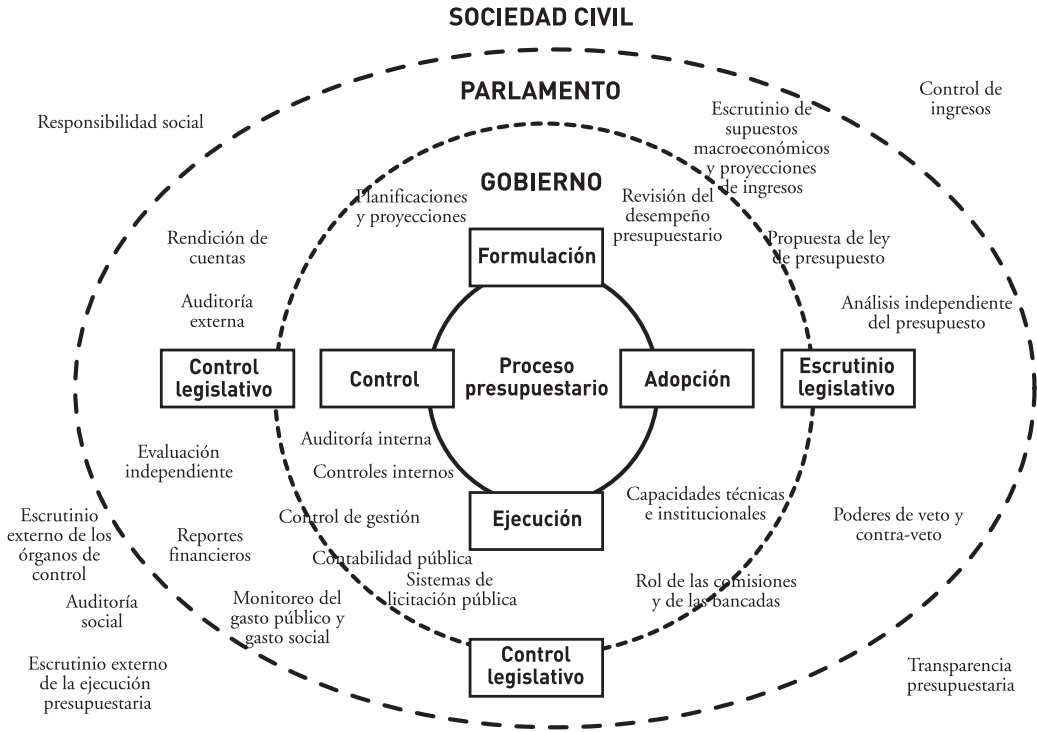
### 2.1 Parlamentos y gobernabilidad presupuestaria

Entender adecuadamente la economía política del proceso presupuestario es crítico para entender los determinantes institucionales del desempeño fiscal y de los incentivos políticos de la política fiscal.<sup>6</sup> Como revelan Carlos Scartascini y Ernesto Stein, “*entender el proceso presupuestario y los incentivos de los múltiples agentes que participan en este proceso es un ingrediente central para cualquier tipo de reforma fiscal que busque alcanzar resultados en términos de mejoras en la disciplina fiscal y en la eficiencia del uso de los recursos públicos.*” (2004:2). Comprender la política detrás del presupuesto es también esencial para diseñar reformas fiscales políticamente factibles que intenten alcanzar un impacto sostenible (Cox y MacCubbins 2001; OECD 2003; Santiso 2004b). Políticas fiscales sostenibles resultan de soluciones técnicas y políticamente factibles.

La gobernabilidad presupuesta se define como un proceso que incluye los intereses y los incentivos de los individuos y las instituciones que gobiernan la formulación, la sanción, la ejecución y el control del presupuesto. Esta perspectiva más amplia de la economía política del proceso presupuestario aparece en el Gráfico 2. El Cuadro 1 provee una mirada de las principales agencias del sector público que participan en el manejo del presupuesto en los países de América Latina, en particular, de las instituciones presupuestarias del Poder Legislativo.

6. Véase, en particular, el trabajo de Aaron Wildavsky (Wildavsky 1964, 1992; Wildavsky y Caiden 2000) y de Allen Schick (1995, 2002) sobre las políticas presupuestarias en los países desarrollados.

**Gráfico 1. Procesos y actores en el proceso presupuestario**



Mientras nuestro conocimiento de las dinámicas de presupuesto público dentro del Poder Ejecutivo se ha incrementado de manera considerable en los últimos años, la interacción de las instituciones fiscales más allá del Poder Ejecutivo ha recibido menos atención. Se suele considerar, de manera errónea, que en la mayoría de los países de América Latina, el Poder Ejecutivo domina el proceso presupuestario, y el Poder Legislativo sólo confirma estas decisiones.

Es, sin embargo, indudable que los parlamentos de la región se caracterizan por tener problemas operativos, administrativos y financieros que limitan el cumplimiento de sus responsabilidades. Esta debilidad estructural impacta en su habilidad para encajar en el proceso presupuestario de manera conveniente y efectiva. Éstas restricciones de capacidad empeoran por disfunciones políticas que afectan gravemente la credibilidad pública de los parlamentos de la región, como lo destacan las sucesivas encuestas de opinión realizadas por *Latinobarómetro*.



## Cuadro 1: Marco de gobernabilidad fiscal en América Latina

	Oficina central de presupuesto del Ministerio de Finanzas	Sistema integrado de gestión financiera	Oficina de contabilidad	Agencia de auditoría interna	Agencia de auditoría externa
<b>ARGENTINA</b>	Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía	SIDIF 1992	Contaduría General de la Nación (CGN), Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía	Sindicatura General de la Nación (SIGEN), 1992	Auditoría General de la Nación (AGN), 1992
<b>BOLIVIA</b>	Vice-Ministerio de Presupuesto y Contaduría (VMPC), Ministerio de Hacienda	SACCO-SIIF 1986	Contaduría General del Estado (CGE), Secretaría Nacional de Hacienda, Ministerio de Finanzas		Contraloría General de la República (CGR), 1990
<b>BRASIL</b>	Secretaría de Orçamento Federal (SOF), Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestão	SIAFI 1986	Secretaria do Tesoro Nacional (STN), Órgão Central de Contabilidade	Secretaria Federal de Controle (SCC), Ministério da Fazenda, 1998; Secretaria Federal de Controle Interno (SCCI), Corregedoria-Geral da União, Presidência da República, 2001	Tribunal de Contas da União (TCU), 1992
<b>CHILE</b>	Dirección de Presupuesto (DIPRES), Ministerio de Hacienda	SIGFE 2000	Contraloría General de la República (CGR)	Consejo de Auditoría Interna General del Gobierno (CAIGG), Presidencia de la República, 1997	Contraloría General de la República (CGR), 1964
<b>COLOMBIA</b>	Dirección General del Presupuesto (DGP), Ministerio de Hacienda y Crédito Público	SIIF 2004	Contaduría General de la Nación (CGN), Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno, Presidencia de la República	Contraloría General de la República (CGR), 1993
<b>COSTA RICA</b>	Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPNI), Ministerio de Hacienda	SIGAF 1996	Contabilidad Nacional (CN), Ministerio de Hacienda		Contraloría General de la República (CGR), 1994
<b>REPÚBLICA DOMINICANA</b>	Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), Secretaría de Estado de Finanzas (SEF)	SIGEF 1998	Contraloría General de la República (CGR), Secretaría de Estado de Finanzas		Cámara de Cuentas de la República (CC)
<b>ECUADOR</b>	Subsecretaría de Presupuestos (SP), Ministerio de Economía y Finanzas	SIGEF	Dirección de Contabilidad (DC), Ministerio de Finanzas y Crédito Público		Contraloría General del Estado (CGE), 2002
<b>EL SALVADOR</b>	Dirección General de Presupuesto (DGN), Ministerio de Hacienda	SAFI 1993	Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCN), Ministerio de Hacienda		Corte de Cuentas de la República (CCR), 1995
<b>GUATEMALA</b>	Dirección Técnica del Presupuesto (DTP), Ministerio de Finanzas	SIAF-SAG 1998	Dirección de Contabilidad del Estado (DCE), Ministerio de Finanzas Públicas		Contraloría General de Cuentas (CGC), 2002
<b>HONDURAS</b>	Dirección General de Presupuesto (DGP), Secretaría de Finanzas		Contaduría General de la República (CGR), Secretaría de Finanzas		Tribunal Superior de Cuentas (TSC), 2002

## Cuadro 1: Marco de gobernabilidad fiscal en América Latina (continuación)

	Oficina central de presupuesto del Ministerio de Finanzas	Sistema integrado de gestión financiera	Oficina de contabilidad	Agencia de auditoría interna	Agencia de auditoría externa
MÉXICO	Subsecretaría de Egresos (SSE), Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SICGP 1985	Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, Subsecretaría de Egresos (SSE), Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), Secretaría de la Función Pública (SFI)	Auditoría Superior de la Federación (ASF), 2000
NICARAGUA	Dirección General de Presupuesto (DGP), Ministerio de Hacienda y Crédito Público	SIGFA 1993	Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGG), Ministerio de Hacienda y Crédito Público		Contraloría General de la República (CGR), 1979, 2001
PANAMÁ	Dirección de Presupuestos de la Nación (DIPRES), Ministerio de Economía y Finanzas	SIAFFA 1992	Dirección Nacional de Contabilidad (DNC), Ministerio de Economía y Finanzas; y Contraloría General de la República (CGR)		Contraloría General de la República (CGR), 1984
PARAGUAY	Dirección General de Presupuestos (DGP), Subsecretaría de Estado de Administración Financiera, Ministerio de Hacienda		Dirección General de Contabilidad Pública (DGGCP), Ministerio de Hacienda	Auditoría General del Poder Ejecutivo, Presidencia de la República, 1999	Contraloría General de la República (CGR), 1994
PERÚ	Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP), Vice-Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas	SIAF-SP 1994	Contaduría Pública de la Nación (CGN), Ministerio de Economía y Finanzas		Contraloría General de la República (CGR), 2002
URUGUAY	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Presidencia de la República	SIIF (1996)	Contaduría General de la Nación (CGN), Ministerio de Economía	Auditoría Interna de la Nación (AIN), Ministerio de Economía y Finanzas, 1996	Tribunal de Cuentas de la República (TCR), 1997
VENEZUELA	Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), Ministerio de Finanzas	SIGECOF (1995)	Oficina Nacional de Contabilidad Pública (ONCP), Ministerio de Finanzas	Superintendencia Nacional de Auditoría Interna (SNAI), Ministerio de Finanzas	Contraloría General de la República (CGR), 2001

## Cuadro 1: Marco de gobernabilidad fiscal en América Latina (continuación)

	Estructura parlamentaria	Comité de Presupuesto Parlamentario (cámaras alta y baja, cuando existe) *	Comité Parlamentario de Cuentas Públicas*	Oficina Parlamentaria de Presupuesto
ARGENTINA	Bicameral	CC: Comisión de Presupuesto y Hacienda (Cámara); Comisión de Presupuesto y Hacienda (Senado)	CC, JC: Comisión de Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración	No **
BOLIVIA	Bicameral	SC: Comisión de Hacienda (Cámara); Comisión de Hacienda, Política Económica y Crediticia (Senado)	SC: Comisión de Hacienda, Comité de Presupuesto, Política Tributaria y Contraloría (Cámara)	No ** (Oficina Técnica Económica de Presupuesto, OTEP, Cámara)
BRASIL	Bicameral	CC, JC: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPPOF)	SC, JC: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPPOF)	Si*** (Consultoría de Orçamento e Fiscalização Financeira, House; Consultoría de Orçamentos, Fiscalização e Controle, Senado)
CHILE	Bicameral	CC, JC: Comisión Especial Mixta de Presupuestos; Comisión de Hacienda (Cámara); Comisión de Hacienda (Senado)	CC: Comisión de Hacienda (Cámara); Comisión Revisora de Cuentas (Senado)	Si (Unidad de Asesoría Presupuestaria del Congreso Nacional, Senado)
COLOMBIA	Bicameral	SC: Comisión Cuarta (Cámara); Comisión Cuarta (Senado)	CC: Comisión Legal de Cuentas (Cámara)	No *** (Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, OATL)
COSTA RICA	Unicameral	CC: Comisión de Hacienda (Asamblea Nacional)	CC: Control del Ingreso y el Gasto Público (Asamblea Nacional)	No
REPÚBLICA DOMINICANA	Bicameral	SC: Comisión de Finanzas (Cámara); CC: Comisión de Presupuesto (Senado)	SC: Comisión de Finanzas (Cámara); Comisión de Finanzas (Senado);	No
ECUADOR	Unicameral	SC: Comisión Especializada Permanente de lo Tributario, Fiscal, Bancario y Presupuestario (Congreso Nacional)	CC: Comisión Especializada Permanente de Fiscalización y Control Político (Congreso Nacional)	No
EL SALVADOR	Unicameral	SC: Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto (Asamblea Legislativa)	SC: Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto (Asamblea Nacional)	No
GUATEMALA	Unicameral	SC: Comisión Finanzas Públicas y Moneda (Congreso de la República)	SC: Comisión Finanzas Públicas y Moneda (Congreso de la República)	No
HONDURAS	Unicameral	CC: Comisión Ordinaria de Presupuesto (Congreso Nacional)	SC: Comisión Ordinaria de Presupuesto (Asamblea Nacional)	No
MÉXICO	Bicameral	SC: Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (Cámara)	SC: Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (Cámara); SC: Comisión de Vigilancia de la ASF (Cámara)	Si (Centro de Estudios en Finanzas Públicas, CEFP)

## Cuadro 1: Marco de gobernabilidad fiscal en América Latina (continuación)

	Estructura parlamentaria	Comité de Presupuesto Parlamentario (cámaras alta y baja, cuando existe) *	Comité Parlamentario de Cuentas Públicas*	Oficina Parlamentaria de Presupuesto
NICARAGUA	Unicameral	SC: Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto (Asamblea Nacional)	SC: Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto (Asamblea Nacional)	No
PANAMÁ	Unicameral	CC: Comisión de Presupuesto (Asamblea Legislativa)	CC: Comisión de Presupuesto (Asamblea Legislativa)	No
PARAGUAY	Bicameral	CC; JC: Comisión Bicameral de Presupuesto; Comisión de Presupuesto (Cámara)	CC: Comisión de Cuentas y Control de Ejecución Presupuestaria (Cámara)	No
PERÚ	Unicameral	CC: Comisión de Presupuesto y Cuenta General (Congreso)	CC: Comisión de Presupuesto y Cuenta General, y Comisión de Fiscalización y Contraloría (Congreso)	No *** (Centro de Investigación Parlamentaria)
URUGUAY	Bicameral	CC: Comisión de Presupuestos (Cámara); Comisión de Presupuesto (Senado)	SC: Comisión de Presupuestos (Cámara); Comisión de Presupuesto (Senado)	No
VENEZUELA	Unicameral	SC: Subcomisión de Presupuesto, Comisión Permanente de Finanzas (Asamblea Nacional)	CC: Comisión Permanente de Contraloría	Sí (Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional, OAEF)

Fuentes: compilación del autor, diciembre 2004. Notas: \*, CC: comité completo; SC: subcomité de finanzas y comité económico; JC: comité conjunto especial de ambas cámaras del Parlamento; \*\*, Bajo consideración; \*\*\*, La capacidad de asesoramiento del Poder Legislativo no está destinada solamente a cuestiones presupuestarias.

Sin embargo, los parlamentos son actores críticos en el manejo del presupuesto; esto es, deciden su adopción, aprueban sus partidas y controlan su ejecución. No obstante, la indagación en los determinantes de su eficiencia no ha sido todavía suficiente, especialmente en los países emergentes. Más aún, los estudios que comparan los poderes presupuestarios del Parlamento y las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso presupuestario, tienden a enfocarse en las primeras etapas de este proceso, en particular, en su adopción.

Estos análisis descansan en modelos de “teoría de los juegos” y enfatizan, por ejemplo, los poderes presupuestarios del Ejecutivo; las prerrogativas del Legislativo para modificarlo; los poderes de veto del Ejecutivo; los poderes de contra-veto del Legislativo; la localización del “punto de reversión”,<sup>7</sup> o el poder del presidente para fijar la agenda legislativa (Saporiti y Streb 2003). Menos atención se ha puesto en la contribución de los parlamentos en las últimas etapas del proceso presupuestario, especialmente, en el control de la ejecución de las partidas, el escrutinio de la reasignación de partidas y el control ex-post del desempeño presupuestario.

En este contexto, es importante remarcar tres elementos estructurales del presupuesto público en América Latina. En primer lugar, el equilibrio de los poderes presupuestarios entre el Ejecutivo y el Legislativo varía a lo largo de las diferentes etapas del proceso presupuestario. Así, la contribución del parlamento debería ser juzgada a lo largo de las cuatro principales etapas del ciclo presupuestario: su formulación, su adopción, su ejecución y su control. Esta ocurre ex-ante en las etapas de formulación y adopción, a través del escrutinio de las propuestas del Ejecutivo, la discusión de las modificaciones propuestas y la adopción de la ley presupuestaria. También ocurre durante la etapa de ejecución, así como ex-post en las etapas de control, auditoría y rendición de cuentas.

Paradójicamente, mientras el rol de los parlamentos en el presupuesto es severamente restringido, la opinión pública tiende a creer que es esencialmente adecuado, probablemente reflejando un descreimiento generalizado en la habilidad del Parlamento para actuar responsablemente. Una encuesta reciente revela que los latinoamericanos consideran que los poderes presupuestarios del Parlamento son esencialmente adecuados, que poseen el tiempo suficiente para evaluar la propuesta del Ejecutivo, y que existe suficiente debate entre el Ejecutivo y el Legislativo sobre la distribución de las partidas (Lavielle 2003).

En segundo lugar, la evaluación del papel del Parlamento en el presupuesto debe ser planteada en el contexto más amplio de la debilidad institucional de los parlamentos en la región, no sólo en cuestiones presupuestarias sino más generalmente. Stein et. al (2005:27-60) elaboraron un índice de capacidades legislativas, reproducido en el Cuadro 2, que refleja la débil capacidad institucional de los parlamentos, exceptuando a pocos países como Brasil, Chile, Colombia o Uruguay. Más aún, el Parlamento encaja en sistemas más amplios de pesos y contrapesos en materia fiscal, cuyos

7. El “punto de reversión” refiere a los niveles de gasto e ingresos que ocurrirían en la ausencia de acuerdo en el presupuesto; en otras palabras, describe qué sucede si el Parlamento no aprueba el presupuesto a tiempo. El punto de reversión es un elemento clave de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

componentes –tales como los sistemas de control interno, de auditoría externa y los procedimientos judiciales–, pueden ser aún más débiles. La efectividad del Parlamento, entonces, está condicionada por la calidad de la totalidad del sistema de control fiscal.

Sin embargo, existen señales de alarma sobre la debilidad del sistema institucional parlamentario en la región. A los parlamentos no necesariamente les faltan recursos financieros, pero la forma en que se los utiliza no es siempre efectiva o responsable. En Brasil, por ejemplo, el personal parlamentario dispone de las mejores condiciones en el servicio civil, es reclutado a través de un sistema de exámenes rigurosos, y tiene buenas perspectivas de carrera. A su vez, los salarios de los parlamentarios se comparan favorablemente con aquellos de los países más desarrollados.

## **Cuadro 2: Índice de capacidades institucionales de los poderes legislativos en América Latina.**

País	Índice de capacidades del Parlamento
Argentina	Bajas
Bolivia	Medias
Brasil	Altas
Chile	Altas
Colombia	Altas
Costa Rica	Medias
República Dominicana	Bajas
Ecuador	Medias
El Salvador	Medias
Guatemala	Bajas
Honduras	Bajas
México	Medias
Nicaragua	Medias
Panamá	Medias
Paraguay	Medias
Perú	Bajas
Uruguay	Altas
Venezuela	Medias

Fuente: Stein et al. (2005:55). El índice está construido a partir de ocho subíndices que miden varios aspectos de la capacidad institucional del Parlamento y los incentivos políticos, incluyendo la experiencia y especialización del congresal, la fuerza de los comités o el grado de capacidad técnica y de asesoramiento.

En tercer lugar, un número significativo de factores estructurales restringe el rol de los parlamentos en el proceso presupuestario. La rigidez y la inercia del mismo presupuesto limitan el alcance de los poderes legislativos sobre éste. En Brasil, el 90% del presupuesto es rígido, como resultado de los gastos establecidos en la Constitución política, del uso específico de parte de los ingresos impositivos y de los gastos predeterminados por ley. De esta forma, el tipo de gasto sobre el cual el Parlamento podría ejercer la mayor influencia (los gastos de capital), representan sólo una pequeña fracción del

gasto público aunque de importancia “estratégica” para crear coaliciones políticas ad-hoc de apoyo a reformas específicas (OCDE 2003). Por lo tanto, la brecha entre el presupuesto que el Poder Legislativo aprueba y el que efectivamente ejecuta el Poder Ejecutivo dificulta aún más el control legislativo y la rendición de cuentas ex-post. Las proyecciones optimistas de los ingresos fiscales, la débil capacidad de ejecución de los ministros y los cambios frecuentes en la distribución de las partidas explican en parte esta brecha.

La resultante inestabilidad de las instituciones presupuestarias y de las reglas fiscales dificulta la consolidación de un proceso presupuestario creíble, dotado de estructuras de procedimiento creíbles y duraderas en el tiempo. Además, la adopción de reglas fiscales y presupuestarias rígidas margina todavía más al Poder Legislativo. Como muestra el Cuadro 3, en los últimos años, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú, han adoptado leyes de responsabilidad fiscal que establecen reglas numéricas y de procedimiento a las cuales, sin embargo, no siempre se ha adherido de manera rigurosa. Paradójicamente, a través de la introducción de esas reglas, los parlamentos han “atado sus manos” tanto como las del gobierno. Por fin, el alcance del rol del Parlamento en el proceso presupuestario es todavía más reducido por las restricciones que imponen las instituciones financieras internacionales a las finanzas públicas y las políticas fiscales.

## 2.2 Reformas parlamentarias y financieras

Las instituciones legislativas presupuestarias han sido ampliamente relegadas en la primera etapa de reformas y de modernización de la administración financiera. Han sido ignoradas en los manuales de manejo del gasto público (Banco Mundial 1998) y en los estándares y códigos para la transparencia fiscal (FMI 2001b). Durante los primeros años de los 90, las reformas de primera generación se concentraron en mejorar la transparencia y la eficiencia en la administración financiera pública *dentro* de la rama del Ejecutivo, dirigiendo su atención a Ministros de Finanzas, autoridades tributarias y bancos centrales. El Cuadro 3 revisa los cambios recientes en el marco legal que regula los sistemas presupuestarios en la región.

**Cuadro 3: Marco legal de los sistemas presupuestarios en América Latina**

Pais	Gobernabilidad fiscal	Transparencia fiscal			Responsabilidad fiscal	Auditoría y Control Fiscal
Pais	Ley Orgánica de Presupuesto; Ley Orgánica de Administración Financiera **	Ley Acceso a la Información Pública	Habeas Data	Ley de transparencia fiscal	Ley de responsabilidad fiscal **	Ley de Auditoría externa y Control fiscal
Argentina	1992, 1997	* [2002]	1994	1999	1999, 2001, 2004	LACCSP ley 24156 (1992)
Bolivia	1990 (1997)	(2004) 2005		2004		SACCO ley 1178 (1999; 1997)
Brasil	2001		1988	2000	2000	ley 10180 (2001)
Chile	1975				***	LOAFE Decreto 1263 1975

### Cuadro 3: Marco legal de los sistemas presupuestarios en América Latina (cont.)

País	Gobernabilidad fiscal	Transparencia fiscal	Responsabilidad fiscal		Auditoría y Control Fiscal	
País	Ley Orgánica de Presupuesto; Ley Orgánica de Administración Financiera **	Ley Acceso a la Información Pública	Habeas Data	Ley de transparencia fiscal	Ley de responsabilidad fiscal **	Ley de Auditoría externa y Control fiscal
Colombia	2004	1985	1997	2003	2003	leyes 43 (1993) y 2145 (1999)
Costa Rica	2001	*				LAFPP Ley 8131 (2001)
República Dominicana	1969	2004				LOPSP (1969)
Ecuador	1977	2004	1996	2002	2002	Decreto 1429 (1977, 1990)
El Salvador	1995					LOAFE Decreto 516 (1995)
Guatemala	1997		1995			LOP Decreto 101-97 (1997)
Honduras	1976, 2004	* (2003)			2004	LOP Decreto 407-76 (1976)
México	1976	2002	2002			LFSF ley (2000)
Nicaragua	1988 (1991) 2005		1995			LOCGRSCAP Decreto 625 (1981, 1984, 2000)
Panamá		2002	2002	2002	2002	LAFE ley 1535 (1999)
Paraguay	1999	2004	1992			
Perú	2004	2002	1993	1993, 2003	1993, 2003	LOSNCGR ley 27785 (2002)
Uruguay	1999					TOCAF Decreto 95 (1991, 1999)
Venezuela	2000, 2003		1999			LOAF SP (2000) y Decretos 2621 y 2268 (2003)

**Fuente:** compilación del autor, a enero 2006. Notas: \*: Bajo consideración; \*\*: Base de datos sobre leyes presupuestarias del Banco Mundial y del FMI, complementada con una investigación en la página Web de los Ministerios de Economía y Finanzas; \*\*\*: Chile introdujo reglas fiscales numéricas en 2001 que no están especificadas legalmente sino que forman parte de un acuerdo político.



La crisis fiscal del Estado forzó a los gobiernos de América Latina a reordenar sus finanzas públicas y reformar sus sistemas presupuestarios. En el transcurso de la década pasada, los países de América Latina han mejorado su información financiera, sus sistemas de contabilidad, auditoría y gestión financieras (Dorotinsky y Matsuda 2002; Asselin 1995; Wesberry 1992). Las instituciones financieras y los gobiernos donantes, en particular, los Estados Unidos, han respaldado activamente estos esfuerzos como parte del proceso de reformas estructurales (Santiso 2006a, 2006b, y 2004c).<sup>8</sup>

Por ejemplo, Argentina reordenó su sistema de gestión de las finanzas públicas en 1992, a través de la adopción de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Hasta entonces, el presupuesto había dejado de ser un documento de negociación y de orientación estratégica relevante (Rodríguez y Bonvecchi 2004). En 2001, Chile –con el apoyo del Banco Mundial– introdujo un sistema integral para el manejo de la administración financiera. Fuertemente asociados con los Ejecutivos, dichos esfuerzos han contribuido a transformar el presupuesto en una herramienta creíble para el manejo macroeconómico, incrementando la confiabilidad de la información financiera y de los sistemas de gestión presupuestaria.

En los años recientes, sin embargo, se ha dirigido mayor atención a fortalecer las instituciones de gestión financiera más allá del Poder Ejecutivo con el objetivo de mejorar la transparencia, el control y la rendición de cuentas en la gestión presupuestaria. En esta segunda etapa de reformas, la contribución de las instituciones presupuestarias legislativas –tales como los comisiones parlamentarias de finanzas, presupuesto y cuenta pública; las oficinas parlamentarias de presupuesto u las oficinas generales de auditoría externa– está siendo revaluado. Por ejemplo, varios países adoptaron reglas macro-fiscales, numéricas y procesales, destinadas a anclar la responsabilidad fiscal y la disciplina financiera, con diferente grado de éxito. Brasil adoptó su Ley de Responsabilidad Fiscal en 2000 y logró reordenar parcialmente las finanzas públicas y las relaciones fiscales intergubernamentales, en particular en materia de deuda pública. Cabe resaltar que, en varios casos, la legislación en materia de responsabilidad fiscal se acompaña de legislación sobre transparencia fiscal y acceso a la información pública, como en Perú.

### 2.3 Beneficios de los sistemas presupuestarios centralizados

En materia presupuestaria, las instituciones importan. Investigaciones recientes sobre la economía política de las finanzas públicas subrayan que las instituciones políticas y las reglas institucionales tienen influencia decisiva en el desempeño fiscal (Scartascini 2006). En su estudio sobre los *Déficit Presupuestarios y las Instituciones Presupuestarias*, Alberto Alesina y Roberto Perotti (1996;i) demuestran que “*los procedimientos presupuestarios y las instituciones presupuestarias sí determinan los resultados presupuestarios*”.

8. Ya en los años 20 y 30, el gobierno de los Estados Unidos, a través de misiones realizadas por el profesor de la Universidad de Princeton Edwin Kemmerer, promovió una reforma del sistema bancario y de presupuesto en la región, con un impacto significativo en la reforma de la gestión financiera en la región andina (Drake 1989). Las misiones Kemmerer derivaron en un fortalecimiento de las instituciones de gobernabilidad fiscal claves, tales como los bancos centrales, los Ministerios de Finanzas, las Oficinas Centrales de Presupuesto o las Oficinas Generales de Auditoría Externa.

Sobre la base de una investigación anterior realizada en el contexto europeo por Jurgen Von Hagen (1992; Poterba y Von Hagen 1999), Alesina y Perotti (1995, 1996), Ernesto Stein et al. (1998) y Roberto Alesina et al. (1999) demuestran que las instituciones fiscales ayudan a explicar las diferencias en el desempeño fiscal entre los distintos países de América Latina<sup>9</sup>. De modo similar, la investigación realizada por Lisa Baldez y John Carey (1999) indica que las reglas presupuestarias y la disciplina fiscal en Chile puede ser largamente atribuible a las reglas institucionales de la política presupuestaria. David Samuels (2002) y Jeffrey Weldon (2002), por su parte, resaltan el impacto negativo que tienen las políticas parlamentarias en la política fiscal y en el proceso presupuestario en Brasil y México, respectivamente.

Esta tradición “institucionalista” del presupuesto sugiere que cuanto mayor es la centralización de los poderes y de los procedimientos presupuestarios en el Ejecutivo, mayor es la disciplina fiscal y menores los déficit fiscales. Argumenta de manera convincente que los sistemas presupuestario “jerárquicos” que “*concentran el poder en el ministro de economía vis-à-vis otros ministros, y en el ejecutivo vis-à-vis el parlamento*” (Stein et al. 1998:3) proveen incentivos de procedimiento más fuertes para lograr y mantener la prudencia fiscal. Los sistemas presupuestarios centralizados limitan los poderes y la capacidad de los parlamentos de modificar el presupuesto, a través de restricciones en los poderes del Legislativo en tablar enmiendas o en el poder de veto del Ejecutivo.

Las instituciones presupuestarias jerárquicas son aquellas reglas de procedimiento y gestión que “*limitan el poder del Parlamento de aumentar el tamaño del presupuesto y del déficit fiscal y otorgan un rol poderoso a un único individuo, típicamente el ministro de Finanzas, en de las negociaciones presupuestarias dentro del gobierno, limitando las prerrogativas de los demás ministerios*” (Alesina et al. 1999:255). Una mayor concentración de los poderes presupuestarios dentro del Ejecutivo, argumenta, es “*más probable que refuerce la disciplina fiscal, evite déficit abultados y persistentes, e implemente los ajustes fiscales necesarios sin demora*” (Alesina y Perotti 1996:7). Alesina et al. (1999: 256-257) identifica tres reglas institucionales fundamentales que derivan en la disciplina fiscal: (i) leyes que establecen restricciones sobre el déficit ex-ante; (ii) reglas jerárquicas de procedimiento; y (iii) procedimientos transparentes.

El argumento principal reside en la “tragedia de los comunes” de las finanzas públicas: los políticos tienen todos los incentivos de aumentar el déficit público ya que el gasto es financiado por todos y los beneficios se concentran en unos pocos (Weinsgast et al. 1981). El dilema del “fondo común” puede minimizarse si se asigna el control del presupuesto a agentes con incentivos de interiorizar los costos de los diversos programas de gasto público. Esta función es generalmente delegada al Ministerio de Hacienda y Finanzas y, dentro de éste, a la Oficina Central de Presupuesto (Schick 2001). Bajo estas normas institucionales, generalmente establecidas en las constituciones de los diversos países, la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Finanzas se convierte en el custodio de la rectitud presupuestaria y la disciplina fiscal.

9. Sin embargo, estudios empíricos y análisis estadísticos de las instituciones parlamentarias en distintos países tienden a enfocarse en las reglas formales que moldean la interacción de los diferentes actores. De todos modos, como hemos mostrado, las prácticas presupuestarias difieren sustancialmente de las reglas presupuestarias formales.

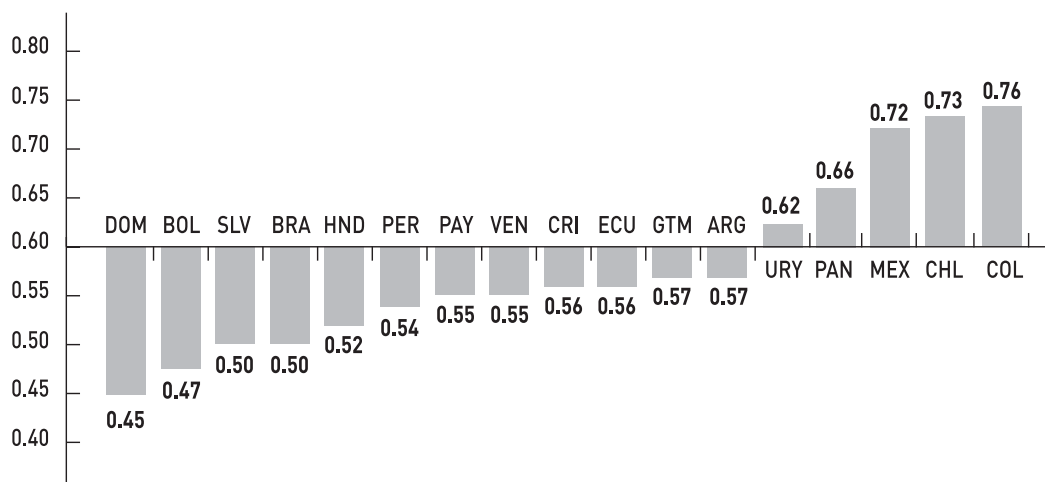
El consenso imperante advierte contra los efectos fiscales negativos que resultarían de poderes presupuestarios irrestrictos del Legislativo, y abogan por el aislamiento de la política económica dentro del Ejecutivo. Se sugiere que las excesivas prerrogativas del Legislativo en materia presupuestaria tienden a llevar al desequilibrio fiscal, a mayores niveles déficit fiscal y de deuda pública, como resultado del sobregasto y la baja recaudación fiscal.

Más aún, el Parlamento frecuentemente renuncia de manera voluntaria a sus poderes presupuestarios, delegando importantes facultades fiscales y presupuestarias al Poder Ejecutivo. Por ejemplo, lo hace para reformar los regímenes impositivos o reasignar gastos durante la ejecución del presupuesto. Como nota Allen Schick (2002:16):

*“la legislatura ha delegado voluntariamente sus poderes presupuestarios en el Ejecutivo porque ha aceptado la visión de que los legisladores no pueden contener sus inclinaciones políticas de gravar menos y gastar más. Los parlamentos han designado al gobierno como autoridad presupuestaria porque ellas mismas no se consideran capaces de tomar decisiones fiscales responsables.”*

El índice de instituciones presupuestarias elaborado por Stein et al. (1998), y reproducido en el Gráfico 2, captura la naturaleza jerárquica de los arreglos institucionales para la formulación del presupuesto en América Latina.

**Gráfico 2: Índice de las instituciones presupuestarias en América Latina (1990-1995)**  
(Valores promedio para 1990-1995 en una escala de 0 a 1, desde el menos al más centralizado)



Fuente: Stein et al. (1998), basado en Alesina et al. (1996). Nota: Las instituciones presupuestarias incluyen restricciones numéricas al déficit presupuestario, reglas de procedimiento que gobiernan el proceso de elaboración del presupuesto, y la transparencia de la información presupuestaria y fiscal.

Esta visión ha influenciado la reforma de los sistemas presupuestarios en América Latina. Como ya ha sido mencionado, durante el transcurso de los años 90, muchos países han racionalizado sus sistemas de gestión de las finanzas públicas. Se aumentaron los poderes de los Ministerios de Finanzas, se incrementó la independencia de los bancos centrales y se fortaleció la autonomía de las autoridades tributarias. Según Ernesto Stein (1999), el cambio a instituciones presupuestarias más

jerárquicas fue particularmente rápido en Argentina bajo la presidencia de Carlos Menem (1989-1999) y en Perú bajo el mandato de Alberto Fujimori (1990-2000). En nuestro país, por ejemplo, los cambios en los procedimientos presupuestarios se formalizaron en 1992 con la nueva Ley de Administración Financiera y de Control Fiscal. Se incorporaron límites numéricos al nivel de gasto en diferentes ministerios y se impusieron restricciones al Parlamento para emitir enmiendas que incrementaran el déficit presupuestario (Uña et al.2005).

El caso de Chile, que cuenta con uno de los sistemas presupuestarios más centralizados de la región, es un ejemplo de las tensiones y los “trade-offs” existentes entre la discrecionalidad del Ejecutivo y las prerrogativas del Legislativo en materia de presupuesto público. Chile cuenta con una larga tradición de un sistema presupuestario centralizado que surge progresivamente en épocas previas a la ola de reformas de los '90 (OCDE 2004; Marcel y Tokeman 2002; Vial 2001). Su sistema presupuestario es resultado de largo proceso histórico marcado por los conflictos recurrentes entre el gobierno y el Parlamento por el presupuesto.

El conflicto sobre el presupuesto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se volvió particularmente intenso durante la república liberal (1861-1891) y el régimen parlamentario (1891-1925). De hecho, la revolución de 1891 tiene su origen en una disputa sobre el presupuesto: en enero de 1891, el Parlamento se rehusó a aprobar el presupuesto presentado por el gobierno. El Presidente José Manuel Balmaceda decretó que se haría efectivo el presupuesto del año anterior, violando lo dispuesto por la Constitución. El Parlamento precedió a acusarlo y estalló la revolución. Resultaron victoriosos aquellos aliados con el Parlamento pero las tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo continuaron durante el período parlamentario. El rol del Parlamento disminuyó a partir de allí y la Constitución de 1925 optó por fortalecer los poderes presupuestarios del Presidente. Estas reglas institucionales fueron ratificadas en 1975 en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y en la Constitución de 1980.

## **2.4 Los riesgos de los sistemas presupuestarios centralizados**

No obstante, existen riesgos importantes asociados a los sistemas presupuestarios jerárquicos. Deben resaltarse cuatro: el primero, que las reglas institucionales jerárquicas tienden a permitir excesiva discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo en materia presupuestaria, especialmente en los sistemas presidenciales. Impiden, por lo tanto, la consolidación de mecanismos de control de la gestión financiera del gobierno. Las finanzas públicas se vuelven particularmente vulnerables a la corrupción y tienden a replicar aspectos autoritarios en contextos democráticos. De hecho, restaurar los poderes parlamentarios en materia presupuestaria fue considerado como parte integral de la restauración de la democracia a fines de los 80 en países como Brasil (OCDE 2003).

Segundo, la discrecionalidad irrestricta y sin control del Ejecutivo en materia presupuestaria tiende a debilitar la credibilidad del presupuesto como instrumento de planificación estratégica e impide la consolidación de un proceso presupuestario creíble con mecanismos de procedimiento claros y estructuras adecuadas. La combinación de los poderes constitucionales del presidente; el uso y abuso de los decretos de urgencia por parte del Ejecutivo; la delegación de los poderes presupuestarios del Legislativo al Ejecutivo, y la configuración política del Parlamento, contribuyen todos a reforzar el

dominio del Ejecutivo sobre el proceso presupuestario. Al contrario, el involucramiento del Parlamento en el proceso presupuestario puede ayudar a fortalecer la legitimidad del presupuesto y asegurar que las prioridades presupuestarias reflejen adecuadamente las prioridades políticas.

Tercero, los sistemas presupuestarios centralizados tienden a ser cada vez menos transparentes (Alesina 1990), lo cual dificulta alcanzar la disciplina fiscal y el control sobre el gasto<sup>10</sup>. Este es un problema particularmente serio considerando el monopolio del Poder Ejecutivo en la información financiera pública. La introducción de sistemas de información financiera integrados atiende la necesidad de mayor transparencia y de mejor manejo de la información financiera (Dorotinsky y Matsuda 2002; Asselin 1995). En Nicaragua, durante los últimos años, el Poder Ejecutivo ha tendido a minusvalorar las proyecciones de ingresos en el presupuesto de ingreso que sometía al Parlamento. El objetivo de esta astucia era tener mayor control sobre la asignación ex-post del gasto y evitar las asignaciones automáticas de un porcentaje del presupuesto suplementario al poder judicial y a las universidades, dominadas por el partido de oposición. En 2005, la nueva Ley de Administración Financiera y de Régimen Presupuestario racionalizó el proceso presupuestario y aumentó el poder fiscalizador de la Asamblea Nacional.

Por último, las instituciones presupuestarias jerárquicas tienden a sobreenfatizar la disciplina fiscal agregada por sobre otras metas del presupuesto público, en particular, su calidad y eficiencia. Como fue descrito por Schick (1998), los tres principales objetivos contra los cuales la gestión de las finanzas públicas debe ser evaluada son: (i) la disciplina fiscal agregada; (ii) la asignación eficiente de recursos o priorización estratégica; (iii) la eficiencia operativa, como se muestra en el Cuadro 4.

#### **Cuadro 4: Objetivos de la gestión del gasto público**

<b>Disciplina fiscal</b>	El monto total presupuesto debe ser el resultado de decisiones explícitas y que deben ser respetadas; no debe acomodarse a las demandas de gasto. Este total debe decidirse antes de que se tomen las decisiones de gastos particulares y deben ser sostenibles en el mediano y largo plazo.
<b>Eficiencia estratégica</b>	La localización del gasto debe estar basada en prioridades estratégicas y en la efectividad de los programas. El sistema presupuestario debe estimular la reasignación desde sectores menos prioritarios a más prioritarios, y desde programas menos eficientes a más eficientes.
<b>Eficiencia operativa</b>	Las agencias deben producir bienes y servicios a un costo tal que logre ganancias de eficiencia y –en un nivel apropiado– a precios de mercado. Esto debería derivar en un uso más eficiente de recursos en la implementación de las estrategias prioritarias.

Fuente: Sobre la base de Schick, 1998 y Dorotinsky y Matsuda, 2002:3.



10. Aquellos que proponen instituciones presupuestarias jerárquicas reconocen el valor de los procesos transparentes que aseguren la prudencia fiscal, aunque no los vinculan necesariamente con la vigilancia del legislativo.

## 2.5 Transparencia presupuestaria y responsabilidad fiscal

El control parlamentario ayuda a reforzar la responsabilidad política. Sin embargo, lograr y mantener que el Parlamento asuma un rol efectivo y responsable es sumamente difícil (Wildawsky y Caiden 2000; Schick 1990). Al limitar la discrecionalidad del Ejecutivo, el control presupuestario que ejerce el Parlamento debería, en principio, incrementar la transparencia de las cuentas públicas y la integridad de las finanzas públicas. Junto a otras instituciones de control tales como las Oficinas de Auditoría Externa o la sociedad civil organizada, el Parlamento ayuda a asegurar que el gobierno responda por la forma en que administra las finanzas públicas (Pelizzo y Stapenhurst 2004; Dye y Stapenhurst 1998).

El escrutinio legislativo del presupuesto tiende a permitir un mayor debate de los hechos, analizar las alternativas de política y discutir las partidas presupuestarias. Asimismo, al incrementar el escrutinio sobre el presupuesto, el monitoreo del Poder Legislativo permite reducir las asimetrías de información entre el estado y la sociedad, llevando al presupuesto al debate público y al control social. De hecho, la interacción de la sociedad civil con el presupuesto es más efectiva durante la revisión y la adopción del presupuesto en el Parlamento.

Una investigación comparativa desafía la visión prevaleciente de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en América Latina, que ha enfatizado tradicionalmente el rol pasivo del Parlamento y el rol activo de los presidentes (Cox y Morgenstern 2002; Morgenstern y Nacif 2002; Mainwaring y Welna 2003). Esta investigación muestra que, incluso en casos sintomáticos de “democracia delegativa” (O’Donnell 1994), los parlamentos sí influyen la política económica y el presupuesto, más que lo que se pensaba originalmente. En Brasil, por ejemplo, el Parlamento ha sido tradicionalmente el lugar privilegiado de negociaciones sobre la apropiación de las partidas presupuestarias y las enmiendas parlamentarias (Samuels 2002). Incluso en la Argentina, un país caracterizado por partidos políticos relativamente disciplinados, el presupuesto público ha sido sujeto de más conflictos que lo supuesto previamente, tanto en política fiscal (Jones 2001) como en reformas impositivas (Eaton 2002), ya sea a través de canales informales como de procesos formales (Rodríguez y Bonvecchi 2004; Morgenstern y Manzetti 2003).

Existe una brecha importante entre las reglas formales y las prácticas informales; entre la calidad del marco legal del presupuesto público y la acatación al mismo (IBP 2003). De acuerdo con los datos de una encuesta reproducida en el Cuadro 6, mientras la calidad del marco legal en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú es generalmente sólida, las percepciones sobre la transparencia fiscal son deficientes. Esta investigación revela, en particular, que el control ejercido por el Poder Legislativo y las Agencias de Auditoría Externa son percibidas como particularmente deficientes. Estas son, precisamente, las fases del presupuesto en las cuales el Parlamento debería ser más activo.<sup>11</sup>

11. El Cuadro 6 también subraya que, en general, se piensa que la calidad de la información fiscal es adecuada, un indicio que parece sugerir que lo que falta es el accionar de las instituciones presupuestarias a partir de la información existente.

### Cuadro 5: Transparencia presupuestaria en América Latina (índice agregado)

País	Calidad del marco legal	Índice de percepciones	Índice agregado (no ponderado)
Argentina	7.0	5.1	6.1
Brasil	6.4	5.1	5.8
Chile	7.3	5.9	6.6
México	5.1	5.0	5.1
Perú	6.0	3.7	4.9

Fuente: IBP 2003:5. Nota: El índice de percepciones es un promedio que va en una escala de 1 a 10, desde transparencia nula hasta transparente.

### Cuadro 6: Transparencia presupuestaria en América Latina (índice desagregado)

Fases del proceso presupuestario (escala 1-5)

	Más transparente			Menos transparente	
<b>Formulación</b>	Chile	México	Argentina	Perú	Brasil
Promedio	3.36	2.67	2.57	2.47	2.47
<b>Adopción</b>	Chile	Argentina	Brasil	México	Perú
Promedio	2.80	2.79	2.63	2.44	2.39
<b>Ejecución</b>	Chile	Argentina	Brasil	Perú	México
Promedio	3.16	2.71	2.40	2.38	2.36
<b>Auditoría y control</b>	Chile	Brasil	México	Argentina	Perú
Promedio	3.07	2.31	2.27	2.19	1.89
<b>Información económica</b>	Chile	Argentina	Brasil	México	Perú
Promedio	3.53	3.15	3.15	2.75	2.66

Fuente: Basado en IBP 2003:3.

### III. Parlamentos y presupuesto público

En América Latina, como en cualquier parte, existe una brecha importante entre los poderes formales y el verdadero rol del Parlamento en los procesos presupuestarios. Los mismos son gobernados por instituciones formales y procedimientos informales que interactúan de diferentes formas a lo largo de las distintas etapas del proceso presupuestario.

El rol del Parlamento en el presupuesto público se mantiene limitado por factores estructurales relacionados con su organización interna y con el más amplio marco de relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Tres conjuntos de factores son críticos: (i) la extensión de los poderes formales del Parlamento; (ii) las capacidades institucionales en términos de recursos internos, estructuras y procedimientos, y (iii) la existencia de incentivos políticos apropiados, incluyendo el equilibrio de las fuerzas partidarias; el grado de competencia política; la naturaleza del sistema político, y las reglas electorales.

#### 3.1 Poderes formales

El rol de los parlamentos en el presupuesto público varía a lo largo de las cuatro principales etapas del ciclo presupuestario: (i) su formulación; (ii) su adopción, (iii) su ejecución, y (iv) su control. A su vez, cuatro variables condicionan los poderes presupuestarios del Parlamento: (i) si éste tiene el poder legal de intervenir en el proceso presupuestario; (ii) si está dotado de capacidades técnicas e institucionales para poder hacerlo; (iii) si sus miembros poseen los incentivos individuales y políticos necesarios, y (iv) si el ambiente de gobierno es favorable, en particular, la naturaleza de la competencia política y el equilibrio del poder político.<sup>12</sup>

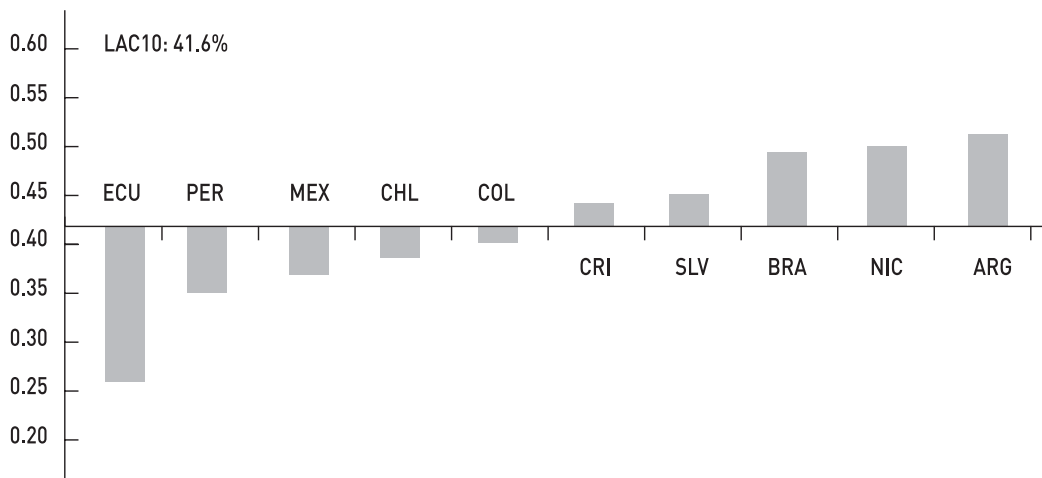
En América Latina, los poderes presupuestarios del Poder Legislativo están seriamente limitados por las prerrogativas del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario. Las constituciones latinoamericanas dotan a los presidentes de poderes inusuales, tanto en términos absolutos como relativos, aunque existen importantes diferencias entre los países. Al estudiar los poderes presupuestarios del Ejecutivo en 23 sistemas presidencialistas, Mathew Shugart y Sthephan Haggard (2001) encuentran que en siete de ellos, los presidentes disfrutaban de un poder exclusivo sobre las decisiones de gasto, y los parlamentos –por su parte– enfrentan severas restricciones para realizar modificaciones a las propuestas del Ejecutivo. El Cuadro 4 manifiesta las principales restricciones constitucionales en el poder presupuestario de 17 países de América Latina, y el Gráfico 3 provee una medida de la autoridad sobre el presupuesto del Poder Legislativo en 10 países de la región. Como dato llamativo, el índice que mide el rol del Parlamento en el proceso presupuestario reproducido en el Gráfico 3 revela que

12. Roy Meyers (2000) identifica cinco aspectos institucionales clave que determinan la efectividad del Poder Legislativo en el proceso presupuestario: el grado de involucramiento del legislativo en la planificación fiscal; el timing y la duración del proceso de adopción del presupuesto; el grado de discreción del legislativo en el presupuesto y los medios de control del Legislativo durante la implementación del presupuesto; el grado de experiencia presupuestaria dentro del Parlamento; y la coordinación interna del rol presupuestario del Congreso entre el comité.



los países en los cuales el Poder Legislativo cuenta con mayor poder sobre el presupuesto generalmente exhiben un desempeño fiscal pobre.

**Gráfico 3: Índice del rol presupuestario del parlamento en América Latina (2003)**



**Fuente:** Lavielle et al. 2003:14-16. Este índice mide, en una escala de 0 a 1, el grado de autoridad del Poder Legislativo en el proceso presupuestario. Está compuesto por tres variables clave: (i) el alcance de los poderes legislativos para modificar la propuesta del Ejecutivo; (ii) el tiempo permitido para la revisión presupuestaria por parte del Legislativo, y (iii) la intensidad del debate en el Legislativo. Es un subíndice del Índice de Transparencia Presupuestaria de América Latina basado en una encuesta oficial de transparencia en las prácticas y procedimientos fiscales.

### La formulación del presupuesto.

El Poder Ejecutivo tiene un rol predominante en la formulación del presupuesto y en la aprobación de las partidas presupuestarias presentadas al Parlamento para su revisión y adopción. En los 17 países analizados en el Cuadro 7, el Ejecutivo tiene el derecho exclusivo de iniciar el proceso presupuestario y de proponer las partidas presupuestarias. También es la única rama del Estado que posee la capacidad técnica requerida y la información necesaria para hacerlo. Las oficinas centrales de presupuesto del Ministerio de Finanzas son responsables de coordinar el proceso de formulación del presupuesto y de fiscalizar su ejecución por parte de los ministerios de línea y otros entes públicos. El acceso y el control sobre la información financiera del gobierno les da una ventaja indiscutida tanto sobre la Legislatura como sobre otros ministerios y entes de ejecución dentro del sector público.

## Cuadro 7: Relaciones presupuestarias entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en América Latina

	Poder de iniciativa exclusiva del Presidente		Poderes de enmienda del Legislativo		Veto del Ejecutivo	Insistencias por el Legislativo		Punto de revisión			Autoridad de reasignación presupuestaria		
	Irrestringido	Restringido (no puede aumentar el déficit o el gasto)				Rige el presupuesto del año anterior	Rige la propuesta del Ejecutivo	Debe presentarse una nueva propuesta	No se puede realizar ningún gasto	Ejecutivo con aprobación del Legislativo	Ejecutivo sin aprobación del Legislativo	Parlamento	
ARGENTINA	✓	✓ (3)	✓	✓ (4)	✓	✓				✓			
BOLIVIA	✓	✓	✓		✓		✓	✓				✓	
BRASIL	✓	✓	✓	✓	✓						✓		
CHILE	✓	✓	✓	✓	✓	(9)	✓			✓			
COLOMBIA	✓	✓	✓	✓	✓		✓			✓			
COSTA RICA	✓	✓	(2)		(2)		✓			✓			
ECUADOR	✓	✓	(1)	✓	(1)		✓			✓			
GUATEMALA	✓		✓		✓	✓						✓	
HONDURAS	✓		(2)		(2)		✓		✓ (8)	✓			
MÉXICO	✓	✓ (4)	✓		✓						✓		
PANAMÁ	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓			
PARAGUAY	✓	✓ (5)	✓	✓	✓		✓				✓		
PERÚ	✓	✓	✓	✓ (6)	✓		✓				✓		
REPÚBLICA DOMINICANA	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓			
EL SALVADOR	✓	✓	✓	✓	✓		✓			✓			
URUGUAY	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓			
VENEZUELA	✓	✓ (7)	✓	✓	✓	✓	✓			✓			

Fuente: Alesina et al. 1999; Banco Mundial 2001; Casar Pérez 2001; Payne et al. 2003; Rodríguez y Bonvecchi 2004.

Notas: (1): El presidente no tiene poder de veto; (2): El poder de veto no se aplica al presupuesto; (3): hasta 1992; (4): desde 1992; (5): hasta 1991; (6): desde 1993; (7): no se puede aumentar el gasto; (8): El punto de reversión está sujeto a controversia en México; (9): El presupuesto del año previo se ejecuta si el Poder Ejecutivo no presenta su propuesta a tiempo, de otra forma se usa la propuesta del Ejecutivo.

## La aprobación del presupuesto.

Una vez acordado dentro del gabinete, las partidas del presupuesto son enviadas al Parlamento para ser consideradas, revisadas y aprobadas. La propuesta del Ejecutivo debe ser aprobada por el Parlamento para convertirse en ley. Cinco variables institucionales clave son las que demarcan la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la etapa de aprobación: (i) el poder que tiene el Parlamento de modificar el presupuesto; (ii) el poder de veto del Presidente de la Nación (tanto del presupuesto en su conjunto como de aspectos específicos); (iii) el poder que tiene el Parlamento de rechazar las modificaciones del ejecutivo; (iv) la localización del “punto de reversión”; (v) los procesos y las estructuras parlamentarias, que incluyen las reglas internas y las capacidades legislativas y, especialmente, el *timing* y la secuencia del proceso presupuestario.

### Cuadro 8: Tiempo para la revisión parlamentaria del presupuesto

País	Estructura parlamentaria	Días permitidos para revisar la propuesta
Argentina	Bicameral	75
Bolivia	Bicameral	60
Brasil	Bicameral	100
Colombia	Bicameral	90
Chile	Bicameral	60
Paraguay	Bicameral	90
República Dominicana	Bicameral	90
Uruguay	Bicameral	45
Venezuela	Bicameral	n.a.
México	Bicameral	30
Costa Rica	Unicameral	90
Ecuador	Unicameral	90
El Salvador	Unicameral	90
Guatemala	Unicameral	120
Honduras	Unicameral	105-120
Nicaragua	Unicameral	60
Panamá	Unicameral	90
Perú	Unicameral	90

**Fuente:** Basado en Gutiérrez 2001: Capítulo III; Banco Mundial 2004 y Nicaragua; y Ley Orgánica de Administración Financiera de 1992 para Argentina.

El tiempo dedicado a la revisión varía entre los países. En promedio, los parlamentos disponen de 90 días para revisar y aprobar el presupuesto. Como muestra el Cuadro 8, el tiempo dedicado a la discusión en la Comisión de Presupuesto varía desde los 30 días en México hasta los 120 en Honduras.<sup>13</sup>

13. En Perú, por ejemplo, el Ejecutivo debe enviar un presupuesto preliminar para el 30 de agosto y el Parlamento debe aprobarlo para el 30 de noviembre; mientras que en México el Gobierno Federal debe enviar su propuesta para el 15 de noviembre y el Parlamento tiene hasta el 30 de diciembre para aprobar el presupuesto final. En la Argentina, el Poder Ejecutivo envía su propuesta el 15 de septiembre y el Parlamento tiene hasta su receso del 30 de noviembre para realizar la aprobación antes del comienzo del año fiscal. Los sistemas bicamerales, en los que ambas cámaras deben aprobar el presupuesto, no necesariamente otorgan más tiempo para considerar el presupuesto.

La situación en América Latina está en línea con lo que ocurre en la mayoría de los países, incluyendo aquellos de la OCDE. De acuerdo a la base de datos del Banco Mundial y de la OCDE sobre presupuesto público, una encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios realizada en 2003,<sup>14</sup> el Ejecutivo presenta su propuesta al Parlamento entre dos y cuatro meses antes del comienzo del año fiscal en el 56,4 por ciento de los casos analizados.<sup>15</sup>

La capacidad del Parlamento de modificar la propuesta presupuestaria del Ejecutivo es otro determinante del alcance de los poderes presupuestarios del Parlamento. Pocos de ellos tienen poder irrestricto para realizar enmiendas, y la mayoría de los países –incluyendo Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela– imponen restricciones en ese tipo de prerrogativas. Los parlamentos no pueden imponer enmiendas que aumenten el déficit o el gasto, excepto en lo que respecta a su propio presupuesto. Por ejemplo, desde 1992, el Parlamento argentino puede incrementar el nivel de gasto sólo si también incrementa el nivel de ingresos.

El poder del Parlamento para realizar enmiendas también se ve limitado por la capacidad que tenga el Ejecutivo de vetarlas, total o parcialmente. El Ejecutivo puede vetar la totalidad (“*package veto*”) o algunos ítems (“*item veto*”) del presupuesto en la mayoría de los países de América Latina. Sólo en Ecuador, el Ejecutivo no tiene poder de veto, y éstos no se aplican al presupuesto tampoco en Costa Rica y Honduras. Allí donde el Poder Ejecutivo puede vetar las enmiendas parlamentarias, los parlamentos pueden igualmente insistir e ignorar el veto del Ejecutivo, si pueden movilizar el apoyo de la mayoría parlamentaria, en general, una mayoría calificada de dos tercios e incluso tres cuartos de los legisladores. En la Argentina, el presidente puede vetar, parcial o totalmente, las modificaciones introducidas por el Parlamento, que, sin embargo, tiene la posibilidad de insistir en sus enmiendas. Entre 1993 y 2003, el Presidente de la Nación ha vetado una sola Ley de Presupuesto en su totalidad, pero también ha vetado ítems específicos en la mayoría de las leyes presupuestarias aprobadas por el Parlamento durante ese decenio (Uña et al. 2005).

Los poderes presupuestarios de los parlamentos de América Latina están más limitados que los de la OCDE, donde la mayoría (55,5 por ciento) no tiene restricciones para modificar la propuesta del Ejecutivo. En la mayoría de los países, sin embargo, existe alguna forma de restricción al poder de enmienda del Parlamento (56%).<sup>16</sup> Dichas restricciones vienen usualmente especificadas en la Constitución (52% de los casos, incluyendo Chile, Colombia o Uruguay), en la Ley Orgánica de Presupuesto (21,7%, incluyendo Argentina o México) o, más raramente, en las reglas internas del propio Parlamento.<sup>17</sup>

Las reglas y procedimientos que gobiernan el proceso de modificaciones al presupuesto constituyen otro conjunto de factores determinantes. Dentro del Parlamento, las Comisiones de Hacienda,

14. Los resultados de la primera encuesta sobre presupuesto de la OECD concluyeron en 2003 y cubrieron 44 países, incluyendo seis de América Latina (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, México y Uruguay). Véase: <http://ocde.dyndns.org>.

15. Base de datos del Banco Mundial y de la OCDE sobre presupuesto público (2003), pregunta 2.7.b.

16. Ibid, preguntas 2.7.d y 2.7.e.

17. Ibid, pregunta 2.7.f.

Presupuesto y Cuenta Pública juegan un rol clave en el proceso presupuestario. Las cuentas presupuestarias y sus modificaciones se discuten y se aprueban en estas comisiones, en particular, la de Hacienda y Presupuesto. La capacidad del Parlamento de comprometerse con el presupuesto depende entonces de la organización interna, las capacidades técnicas y los incentivos políticos que tengan estas comisiones parlamentarias.

Un aspecto importante de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia presupuestaria reside en las asimetrías de información y en el uso estratégico de la información fiscal y de las proyecciones macroeconómicas. La estimación de los ingresos fiscales constituye un ejemplo particularmente sensible. Por ejemplo, Uña et al. (2005) señalan que en la Argentina, el Poder Ejecutivo ha tendido a sobre o subestimar el cambio proyectado en el producto bruto para mantener el control sobre el presupuesto durante su ejecución, dado que tiene el poder discrecional de incrementar o reducir el gasto. Una tendencia relacionada ha sido la de remover completamente algunos gastos del presupuesto a través de la creación de fondos fiduciarios. En los últimos años, se han multiplicado los fondos especiales, en parte para evitar las ya limitadas restricciones formales sobre el proceso presupuestario. De manera opuesta, el Parlamento también usa las asimetrías de información para beneficio propio. Por ejemplo, el Parlamento sólo puede incrementar el gasto si consigue fondos adicionales de financiamiento. Así, simplemente los inventa, aumentando las proyecciones de ingresos, al cambiar los ingresos proyectados de las agencias de recaudación impositiva (Scartascini et al. 2005). Estas maniobras tienden a debilitar la integridad y confiabilidad de la información fiscal, aspectos clave de una gestión financiera transparente.

Por último, el resultado del “juego presupuestario” entre el Ejecutivo y el Legislativo está condicionado por la localización del punto de reversión o, en otras palabras, por lo que sucede si el presupuesto no es aprobado a tiempo por el Parlamento. Existen cuatro escenarios alternativos; (i) se ejecuta el presupuesto del año anterior, lo que ocurre en Argentina, Uruguay o Venezuela; (ii) el Ejecutivo presenta una nueva propuesta de presupuesto, como en Brasil; (iii) la propuesta inicial del Ejecutivo se convierte automáticamente en ley, como ocurre en Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá o Perú; (iv) se genera un impasse y el gobierno se ve impedido de realizar todo tipo de gastos, como en México (aunque existe cierta controversia al respecto). La situación en América Latina difiere de lo que ocurre en el resto del mundo, especialmente en los países de la OCDE, donde acuerdos interinos se hacen efectivos en el 65,1% de los casos hasta que el impasse sobre el presupuesto se resuelva.<sup>18</sup>

En América Latina, diversas cláusulas que refieren a la localización del punto de reversión dan al Ejecutivo mayor poder sobre la Legislatura, dado que la inacción de esta última no impide que la propuesta del Ejecutivo sea adoptada. Por lo tanto, se neutraliza *de facto* la obstrucción del Parlamento y se disminuye considerablemente su poder en el proceso de negociación del presupuesto, dado que el Parlamento no tiene poder de veto de la propuesta del Ejecutivo y que éste puede forzar su aprobación. Sólo en Brasil o en México, la imposibilidad de que el Ejecutivo y

18. Ibid, pregunta 2.7.c.

el Legislativo lleguen a un acuerdo termina en el impedimento de ejecutar el presupuesto.<sup>19</sup> Si bien estas cláusulas pueden evitar frenar la ejecución del presupuesto, crean una gama de incentivos que no son proclives a generar mecanismos de monitoreo y control eficientes y efectivos.

### **La fiscalización del presupuesto.**

Las constituciones y las leyes orgánicas de presupuesto dan al Parlamento un rol importante en la fiscalización de la ejecución del presupuesto, de las reasignaciones de las partidas presupuestarias y de la revisión ex-post de las cuentas públicas. En la práctica, sin embargo, el control que realiza el Poder Legislativo es escaso y disfuncional. Las legislaturas ejercen un control limitado del cumplimiento del gobierno de las leyes fiscales y procedimientos formales según lo establecido en la ley presupuestaria. Están incluso peor equipadas para fiscalizar el gasto público y asegurar la correcta ejecución del presupuesto nacional.

En los sistemas presidenciales de América Latina, el uso extensivo de decretos de urgencia por parte del Poder Ejecutivo, en particular, para modificar el presupuesto durante su ejecución, combinado con la delegación del Poder Legislativo de muchas de sus potestades fiscales y presupuestarias, han permitido que el Poder Ejecutivo expanda aún más sus prerrogativas legales. En Argentina, por ejemplo, desde 1994, el Parlamento ha delegado importantes poderes presupuestarios en el Ejecutivo, quien puede cambiar casi a voluntad el presupuesto durante su ejecución, mediante Decretos de Necesidad y Urgencia (Uña et al. 2005; Rodríguez y Bonvecchi 2004). En teoría, estos decretos deben ser revisados por el Parlamento; sin embargo, la comisión bicameral encargada de fiscalizar estos decretos, todavía no ha sido creada a pesar de estar prevista desde 1994. Es más, si bien el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera de 1992 estipula que sólo el Parlamento puede introducir cambios sustanciales en el monto del presupuesto (exceptuando circunstancias extraordinarias), desde 1997 el mismo Parlamento ha liberado al gobierno de estas restricciones. En efecto, el sistema legal argentino no establece una jerarquía en las normas legales, por lo cual, la Ley Orgánica de Presupuesto y la Ley de Administración Financiera pueden ser modificadas por las leyes anuales de presupuesto. Según Uña et al. (2005), es esta combinación entre la delegación de los poderes presupuestarios del Legislativo y la discrecionalidad excesiva del Ejecutivo lo que permite a este último modificar el presupuesto sin ningún control.

En Brasil el presupuesto es flexible y ajustable en lugar rígido y obligatorio. El Poder Ejecutivo puede hacer ajustes durante la ejecución del presupuesto a través de decretos que aseguren el alcance de los objetivos estipulados por la Ley de Responsabilidad Fiscal. En particular, el Poder Ejecutivo autoriza la ejecución de las partidas de gastos de capital y de las enmiendas parlamentarias (Pereira y Muller 2002, 2004). Estos ajustes durante el año fiscal explican las diferencias entre las partidas presupuestarias y su ejecución. Si bien se incrementa el “costo de gobernabilidad,” dichos acuerdos han permitido al gobierno federal brasileño formar coaliciones que apoyaran reformas específicas a un costo relativamente bajo.

19. Véase, sobre Brasil, Samuel (2002) y Figueiredo (2003); sobre México: Guerrero Amparán y López Ortega (2001) y Sour et al. (2003, 2004).

Los parlamentos poseen un instrumento potencialmente poderoso para fiscalizar la ejecución del presupuesto y obligar la rendición de cuentas ex-post: la revisión de las cuentas públicas. Sin embargo, casi nunca utiliza esta herramienta de manera efectiva y eficiente (Santiso 2006c y 2006d).

Una comisión especializada –la comisión de las cuentas públicas– o una subcomisión de la Comisión de Hacienda y Presupuesto juega un rol crítico en la certificación de las cuentas públicas. Sobre la base de la auditoría realizada por la Oficina de Auditoría Externa, esta comisión emite una opinión al Parlamento, quien decide o no si certifica las cuentas públicas y descarga al gobierno. En la práctica, estas comisiones suelen descargar al gobierno por su gestión de las finanzas públicas, a veces con observaciones menores. Las consecuencias probables de no hacerlo son generalmente difusas y altamente políticas, en teoría, pudiendo resultar en la censura del gobierno. En la Argentina, esta incertidumbre y otras cuestiones procesales han paralizado la certificación en la Comisión de Cuentas Públicas (la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, CPMRC). La última cuenta pública revisada en 2004 ha sido la del 1994 (Lamberto 2005; Uña et al. 2005). En Perú, una norma constitucional estipula que si el Parlamento no logra reportar el estado de las cuentas públicas a tiempo, la opinión de la Comisión de Fiscalización y Contraloría es transmitida al Ejecutivo para ser adoptada a través de un decreto.

Estas prácticas, parcialmente sancionadas por ley, neutralizan las facultades de fiscalización del Parlamento en la certificación de las cuentas públicas y disminuyen el alcance de la rendición de cuentas del Ejecutivo. Producen demoras en el examen de las cuentas públicas, lo que dificulta especificar quién será efectivamente fiscalizado y qué gobierno debe rendir cuentas. Es más, las relaciones entre las comisiones parlamentarias y las Oficinas de Auditoría Externa son generalmente disfuncionales, reflejando la debilidad de ambas instituciones (Santiso 2006c). Las Oficinas de Auditoría externa son, por regla general, instituciones autónomas de apoyo a la labor fiscalizadora de los parlamentos y, por lo tanto, participan en el proceso de fiscalización legislativa. Incluso, en algunos casos, como los de Argentina y el Reino Unido, son organismos legislativos. Estas instituciones son entes fiscalizadores superiores, encargados de auditar las cuentas públicas en forma independiente. Sin embargo, generalmente no poseen la autonomía política suficiente, ni los recursos financieros o las capacidades técnicas para desempeñar sus responsabilidades de manera eficiente y efectiva (Santiso 2006c).<sup>20</sup>

### 3.2 Capacidades institucionales

Un segundo conjunto de restricciones al rol de los parlamentos en materia presupuestaria es interno a ellos y está ligado a sus capacidades institucionales. Éstas se relacionan con la organización del trabajo parlamentario y con las estructuras y procedimientos que delinear el proceso presupuestario dentro del Parlamento. Tres instituciones presupuestarias legislativas son particularmente relevantes: (i) la organización del trabajo de las comisiones parlamentarias en materia fiscal y presupuestaria; (ii)

20. En América Latina existen tres modelos institucionales de Oficinas Generales de Auditoría, cada uno con un vínculo distinto al ciclo de fiscalización parlamentaria: (i) aquellos de una institución estatal autónoma, como las Contralorías Generales de la República chilenas y peruanas; (ii) aquellos de un cuerpo asesor del Parlamento, como la Auditoría General de la Nación (AGN) argentina (Despouy 2003); y (iii) aquellos de una institución independiente con poderes cuasi-jurídicos, como el Tribunal de Contas da Uniao (TCU) brasileiro (Speck 2000).

la capacidad y calidad del asesoramiento de las mismas; y (iii) la capacidad de investigación del Parlamento en materia fiscal y presupuestaria.

### **Comisiones parlamentarias.**

En América Latina, el sistema de comisiones sigue sin consolidarse y ha variado en el tiempo. La organización del trabajo de las comisiones generalmente carece del tipo de institucionalización que les permitiría contribuir efectivamente al proceso presupuestario en todas sus etapas. El fortalecimiento de las comisiones de fiscalización y de cuentas pública indudablemente aumentaría la capacidad de control del Poder Legislativo (Whener 2003; Mc Gee, 2002). Saeigh (2005) identifica como variables clave el número, tamaño y composición de las comisiones, notando que en América Latina “*muchas comisiones compiten por el esfuerzo de los legisladores*” (ibid:4). Los partidos políticos tienen una función central en determinar las tareas de las comisiones, especialmente sus presidentes, y por consiguiente, su agenda de trabajo.

En América Latina, como en la mayoría de los países, una única comisión parlamentaria, referida como la Comisión de Hacienda y Presupuesto, generalmente lidia con la propuesta presupuestaria del Ejecutivo. Esta comisión, en regla general permanente, es una de las más importantes del Parlamento. En Brasil, la Comisión de Planificación, Presupuestos Públicos y Auditoría (CMPOF) tiene un espacio preponderante en el examen de la propuesta de presupuesto tablada por el Poder Ejecutivo. Consiste en 84 miembros de ambas cámaras (21 senadores y 63 diputados) (FMI 2001a; Banco Mundial 2002). A veces, pero no siempre, las comisiones sectoriales participan en las negociaciones del presupuesto, como es el caso de Argentina, Brasil o México. En contraste, sin embargo, las comisiones de Fiscalización y de Cuentas Públicas son generalmente débiles, especialmente si funcionan como comisiones separadas de la Comisión de Hacienda y Presupuesto. En los sistemas bicamerales, las comisiones mixtas de presupuesto no siempre resultan ser estructuras permanentes. En Chile, por ejemplo, la Comisión Mixta de Presupuesto de ambas cámaras del Parlamento sólo se convirtió en una institución permanente en 2003.

En algunos países, una división más racional de las responsabilidades entre las comisiones involucradas en las distintas facetas de las finanzas públicas (impuestos, presupuesto, fiscalización y control) podría mejorar el impacto del parlamento en el proceso presupuestario. Por ejemplo, mientras en Perú, tres comisiones diferentes están a cargo de las finanzas públicas, en Venezuela esas estructuras son subcomisiones de la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional unicameral.

Más aún, el grado de fiscalización que ejercen dichas comisiones depende de una serie de factores político-institucionales, en particular, su composición y presidencia. La composición interna de las comisiones parlamentarias, que sigue la regla de la proporcionalidad, tiende a disminuir los incentivos de ésta para fiscalizar al gobierno. En la mayoría de los casos, la composición de las comisiones refleja las mayorías parlamentarias. En situaciones de gobiernos unificados, el partido mayoritario suele controlar a las comisiones, determinar su agenda y, por lo tanto, neutralizarlas. Todos estos elementos tienden a disminuir los incentivos para lograr un control efectivo (Messick 2002). Por contraste, en varios sistemas parlamentarios el principal partido opositor es el que preside la Comisión de Cuentas Públicas y es quien se organiza para fiscalizar al gobierno de manera efectiva a través del sistema del “*shadow government*” (McGee 2002).



Asesoramiento técnico. En América Latina, como en muchas otras regiones, la capacidad de asesoramiento técnico de los parlamentos en materia fiscal es sumamente inadecuada para permitir que los legisladores se ocupen de cuestiones presupuestarias cada vez más complejas. Las comisiones de Hacienda, de Presupuesto y de Cuentas Públicas tienen asignadas a un número limitado de asesores técnicos de manera permanente y exclusiva.

Sin embargo, ésta no es una situación inusual. La mayoría de las comisiones legislativas de Hacienda o Presupuesto tienen entre dos y cinco asesores, como muestra el Cuadro 9.<sup>21</sup> En el caso de la Argentina, una investigación reciente revela que si bien los legisladores disponen de gran cantidad de asesores, los mismos están subcalificados e inadecuadamente remunerados para realizar evaluaciones cuidadosas de las propuestas de política del gobierno (Saeigh 2005:26).

**Cuadro 9: Personal asignado a las comisiones parlamentarias en asuntos presupuestarios**

	Total	Porcentaje para todos los países	Porcentaje para los países de la OECD	América Latina
< 2	2	5.1%	3.8%	Uruguay
2-5	17	43.5%	46.1%	Argentina, Bolivia
6-10	9	23.0%	15.3%	México, Chile
> 10	11	28.2%	34.6%	Colombia

Es preciso subrayar que el asesoramiento técnico de las comisiones de Hacienda o Presupuesto debe proveer asesoramiento técnico e imparcial a la comisión en su conjunto, y no solamente a algunos de sus miembros en particular. Además, estos asesores, por lo general, forman parte del personal parlamentario administrativo de carrera, como en Nicaragua o Perú y, por lo tanto, gozan de cierta estabilidad en el cargo. Pueden así desarrollar una memoria institucional de gran utilidad a la labor legislativa en materia de finanzas públicas. Si bien el presidente de la comisión actúa como un *primus inter pares*, en teoría su control sobre los asesores debe reflejar los intereses colectivos de dicha comisión. En la práctica, sin embargo, los presidentes de las comisiones tienen un poder importante en la definición de la agenda de la comisión y en la selección de los asesores.

En la práctica, sin embargo, son los asesores políticos de los legisladores que forman parte de las comisiones de Hacienda, Presupuesto o Cuentas Públicas que hacen la mayor parte del trabajo de asesoramiento, aunque los mismos muchas veces no sean expertos en presupuesto o no se dediquen exclusivamente a cuestiones presupuestarias. Los partidos políticos también proveen asesoramiento en temas presupuestarios a través de sus propios asesores técnicos y las fundaciones políticas. Las Tablas 10 a 12 ilustran el grado de asesoramiento presupuestario provisto por las estructuras partidarias, el cual, si bien limitado, existe.<sup>22</sup>

21. Ibid, pregunta 2.10.d

22. Ibid, preguntas 2.10h, 2.10f, y 2.10g.

### Cuadro 10: Miembros del Parlamento con asesores expertos en temas presupuestarios

	Total	Porcentaje para todos los países	Porcentaje para los países de la OECD	América Latina
Sí	3	7.5%	3.8%	Colombia
Sí, pero sólo aquellos que pertenecen a la Comisión de Finanzas, Presupuesto o a alguna relacionada	14	35.0%	30.7%	Argentina, Bolivia, Uruguay
No	23	57.5%	65.3%	Chile, México

### Cuadro 11: partidos políticos en la legislatura con capacidad de asesoramiento en materia presupuestaria

	Total	Porcentaje para todos los países	Porcentaje para los países de la OECD	América Latina
Sí, financiado con el presupuesto del Parlamento	10	27.0%	20.9%	Bolivia, Chile
Sí, financiado con fondos partidarios	5	13.5%	16.0%	México, Argentina
No	22	59.4%	64.0%	Colombia, Uruguay

### Cuadro 12: Número de asesores técnicos de los partidos políticos especializados en cuestiones presupuestarias

	Total	Porcentaje para todos los países	Porcentaje para los países de la OECD	América Latina
Ninguno	8	25.0%	19.0%	Colombia
< 10	19	59.3%	66.6%	Argentina, Bolivia, Uruguay
10 to 25	4	12.5%	9.5%	Chile
25 >	1	3.1%	4.7%	México

#### Capacidad de investigación.

Ligado al asesoramiento técnico a las comisiones especializadas en temas fiscales y presupuestarios, la capacidad de análisis y investigación en materia fiscal y presupuestaria de los parlamentos latinoamericanos es deficiente, excepto en pocos casos. Esta debilidad les impide adoptar un rol proactivo y crítico en materia presupuestaria, lo cual sustentaría técnicamente sus argumentos políticos y lo convertiría en un interlocutor coherente y creíble del Ministerio de Finanzas. El resultado de la carencia de asesoramiento técnico imparcial y permanente en el proceso de revisión y enmienda presupuestarias, no permite contar con los elementos técnicos requeridos para hacer evaluaciones imparciales. En

muchos países, esto se ve acentuado por la debilidad general de las administraciones públicas y del servicio civil, en particular, de la carrera parlamentaria.

No obstante, esta situación está cambiando gradualmente. Aunque no sean tan poderosas o no cuenten con los recursos de los que dispone la Oficina Presupuestaria del Congreso (*Congressional Budget Office*, CBO) de Estados Unidos, las oficinas presupuestarias de los parlamentos se están creando o fortaleciendo, por ejemplo, en Chile, Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá o Venezuela, como muestra el Cuadro 1. En la Argentina existen cuatro proyectos de ley para crear una oficina parlamentaria presupuestaria, uno de los cuales fue sometido por los senadores Baglini y Lamberto.

En Chile, una Oficina de Investigación Presupuestaria embrionaria fue creada en 2003 contando con un personal profesional de tres analistas (OCDE 2004), como parte del más amplio marco de reformas para mejorar el rol del Parlamento en el proceso presupuestario. De modo similar, en Venezuela se creó en 1997 una Oficina de Asesoramiento Económico y Financiero. Sin embargo, las tensiones entre el gobierno y el Parlamento han debilitado sus funciones (Rojas y Zavarce 2004). En Nicaragua, la Asamblea Nacional cuenta con una Dirección General de Análisis y Seguimiento del Gasto Público, con un personal relativamente estable de siete funcionarios, y está encargada de proveer apoyo técnico a la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto.

Además, cabe señalar que en muchos casos, los parlamentos cuentan con servicios de apoyo e investigación a través de las Oficinas de Investigación Legislativa y las bibliotecas parlamentarias, como en Brasil, Chile, Colombia, Perú o Venezuela. Por regla general, estas oficinas o bibliotecas tienen reducida capacidad de análisis, a diferencia del influyente *Congressional Research Services* (CRS) de los Estados Unidos. Sin embargo, como muestra el Cuadro 13, la situación de los parlamentos de América Latina no es tan diferente de la situación de los países miembros de la OCDE.<sup>23</sup>

### Cuadro 13: Oficinas legislativas de presupuesto

	Total	Porcentaje para todos los países	Porcentaje para los países de la OECD	América Latina
Sí (personal profesional < 10)	7	17.9%	12.0%	Chile, Nicaragua
Sí (personal profesional entre 10-15)	1	2.5%	4.0%	
Sí (personal profesional > 16)	3	7.6%	12.0%	México
No	28	71.7%	72.0%	Argentina, Bolivia, Colombia, Uruguay

En economías emergentes y democracias en consolidación, es probable que el rol del Parlamento en el proceso presupuestario mejore al incrementarse la capacidad de investigación de los parlamentos en materia de análisis presupuestario e investigación fiscal. La fragilidad institucional de las democracias (re)emergentes requiere de contrapesos eficientes y responsables en materia presupuestaria, y

23. Ibid, pregunta 2.10e.

de una mayor y mejor fiscalización externa de las finanzas públicas a través del escrutinio parlamentario y de la sociedad civil. En sociedades en transición y en países en desarrollo, es importante recuperar estratégicamente la credibilidad y disponibilidad de la información financiera y fiscal para lograr una sociedad más abierta y equitativa, sobre la base de los derechos de los ciudadanos a exigir que el poder rinda cuantas por su gestión.

Al respecto, cabe resaltar que la transparencia fiscal y el acceso a la información pública, en particular en materia financiera, constituyen pilares importantes de la responsabilidad fiscal. Perú, por ejemplo, adoptó una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2002, revisada en 2003. La Defensoría del Pueblo está encargada de su debido cumplimiento por parte de los entes del sector público. Este marco normativo vinculante vino a reforzar los esfuerzos por transparentar las finanzas públicas tras el cambio de régimen político en 2001, por cuanto el gobierno de transición dictó un decreto sobre el acceso ciudadano a la información sobre finanzas públicas, y creó un portal de transparencia económica en el Ministerio de Economía y Finanzas. El acceso a la información pública, inclusive fiscal y financiera, se convierte gradualmente en un derecho ciudadano. En la Argentina, sin embargo, si bien se reguló mediante decreto ejecutivo el derecho constitucional de acceso a la información pública para los entes dependientes del Poder Ejecutivo Federal en 2003, no existe una ley nacional y vinculante que regule el acceso a la información de todo el sector público a los diferentes niveles de gobierno, inclusive provincial.

El análisis independiente del presupuesto, así como el acceso público a la información financiera, ayuda a los parlamentos a corregir las asimetrías de información con los gobiernos. Si esto no ocurre, las comisiones parlamentarias deben confiar en y satisfacerse con la información que les brindan los entes gubernamentales, lo cual restringe significativamente su capacidad de evaluar las propuestas de presupuesto y el desempeño del gobierno de manera independiente.<sup>24</sup> Es importante destacar un impedimento significativo para el buen desempeño del Parlamento en el proceso presupuestario generalmente reside en la incapacidad técnica de los Parlamentos de implicarse en el mismo más que en las limitaciones legales impuestas a sus poderes presupuestarios.

Dos notorias excepciones son Brasil y México. Ambos países han desarrollado importantes capacidades técnicas en materia fiscal y presupuestaria dentro de sus Parlamentos, comparables con los niveles de las democracias más avanzadas. La Comisión de Planeamiento, Presupuesto Público y Auditoría (CMPOF) del Parlamento brasileño es asistido por una Oficina de Investigación que cuenta con 35 profesionales, la cual, sin embargo, no se dedica exclusivamente a prestar servicios a la comisión. La Cámara Baja del Parlamento brasileño tiene un órgano de asesoramiento, la Consultoría Legislativa, que cuenta con 245 empleados, 190 de los cuales son consultores especialistas en diversas áreas. Son empleados a tiempo completo, y seleccionados a través de exámenes

24. Como subraya Saeigh (2005:17), *“la dependencia de la experiencia de las agencias del Ejecutivo afecta negativamente el rol del Parlamento en el proceso. A menos de que desarrollen niveles comparables de capacidad técnica, los Parlamentos están en desventaja para evaluar las partidas del Ejecutivo. También están en desventaja para evaluar la responsabilidad fiscal del ejecutivo.”*

técnicos, rigurosos y apolíticos. La Cámara Alta también tiene su servicio técnico de asesoramiento, con 308 empleados permanentes seleccionados a través de exámenes públicos.

En México, las capacidades parlamentarias de asesoramiento, análisis e investigación en materia presupuestaria han sido significativamente mejoradas con el establecimiento, en 1998, de un Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) en la Cámara Baja del Parlamento, reforzando aún más las capacidades de los más tradicionales Servicios de Análisis e Información de la biblioteca parlamentaria y en el Instituto para la Investigación Legislativa de la Cámara Baja, establecida en 1985.

### 3.3 Incentivos políticos

Un tercer conjunto de factores que afecta la contribución de los parlamentos al proceso presupuestario se relaciona con los incentivos políticos de los legisladores para fortalecer las capacidades institucionales parlamentarias y utilizarlas efectiva y responsablemente. Las normas formales e informales que delimitan las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo incluyen factores como: (i) la naturaleza presidencialista de los sistemas políticos; (ii) los métodos de gobierno y la dependencia en los decretos del ejecutivo; y (iii) las reglas electorales y la naturaleza del sistema partidario.

**Gobernabilidad económica.** La naturaleza presidencialista de los sistemas políticos, junto al uso abusivo de los decretos ejecutivos en materia de política económica, tiene un efecto corrosivo sobre la capacidad de fiscalización y control del Poder Legislativo en el proceso presupuestario. En la mayoría de los países latinoamericanos, es sorprendente la cantidad de decretos que se sancionan en materia presupuestaria, tanto en términos absolutos como relativos, en países como Argentina, Brasil o Perú. Por varias razones, inclusive el peso de las mayorías gubernamentales, los parlamentos ejercen poco control sobre los decretos presidenciales (Carey y Shugart 1998). Más aún, el uso frecuente de Decretos de Necesidad y Urgencia para cambiar las partidas presupuestarias y aprobar gastos adicionales durante la ejecución del presupuesto, afecta negativamente la credibilidad de la gestión presupuestaria.

En Perú, por ejemplo, entre enero de 1994 y marzo de 2001, el Parlamento aprobó 1152 leyes y resoluciones legislativas, mientras que el presidente sancionó 870 decretos, de los cuales el 86% fueron de Necesidad y Urgencia. De esos 748 decretos, el 27% directamente modificaba el presupuesto y el 41% tenía un efecto claro sobre el presupuesto o las finanzas públicas (Banco Mundial, 2001:60-62). En efecto, el hecho de que no sólo los decretos del Ejecutivo son utilizados frecuentemente, sino también que se recurre a ellos temprano en el año fiscal, debilita la credibilidad del presupuesto como un instrumento válido de gobernabilidad económica y planeamiento estratégico (Santiso y García Belgrano 2004). En la Argentina, la dependencia casi adictiva en los decretos para reasignar partidas del presupuesto se ve agravada por la delegación sistemática al Poder Ejecutivo de los poderes presupuestarios del Legislativo en las leyes presupuestarias de los últimos años (Rodríguez y Bonvecchi 2004; Uña et al. 2005).

La excesiva dependencia en los decretos es síntoma del aislamiento de la política económica dentro de la rama del Poder Ejecutivo (Santiso 2004a, 2004b, 2003, 2001). En algunos países, los decretos se han convertido en una verdadera adicción que le quita incentivo a la negociación entre los

poderes Ejecutivo y Legislativo. El aislamiento de la política económica y la centralización del proceso presupuestario fueron procesos complementarios destinados a darle más laxitud al Ejecutivo en la gestión económica y la resolución de las crisis fiscales. Sin embargo, estos métodos de gobierno perduraron más allá de las crisis y se convirtieron en prácticas permanentes.

Una característica de las reformas de primera generación a principios de los 90 ha sido precisamente su énfasis en aislar la política económica de la influencia política. Además, la manera en que las reformas de primera generación ha sido implementadas generalmente debilitaron los mecanismos de control político, escrutinio externo y fiscalización legislativa en materia de finanzas públicas, en general, intencionalmente. En la Argentina, el gobierno de Carlos Menem se empeñó en neutralizar los “puntos de veto” en materia de política económica, por ejemplo, la fiscalización legislativa, el control judicial o la auditoría externa. Si bien la alta discreción del Poder Ejecutivo facilitó la implementación de importantes reformas a principios de la década, su permanencia significó la erosión de los contrapesos institucionales necesarios para anclar la responsabilidad fiscal.

**Gobernabilidad política.** El desempeño del Parlamento y las relaciones ejecutivo-legislativas en el presupuesto público están necesariamente mediadas por los partidos políticos y las reglas electorales. Una investigación reciente muestra que la participación del Parlamento en el proceso presupuestario puede ser entendida sólo cuando se tienen en cuenta los sistemas de partidos y las reglas electorales.<sup>25</sup> Estas últimas tienen una poderosa influencia sobre la gobernabilidad fiscal, dado que son ellas determinan los incentivos y motivaciones de los legisladores.

Alesina y Perotti (1996) identifican como variables institucionales clave al rol de los sistemas electorales, la estructura partidaria, la fragmentación del gobierno y la polarización política. Los incentivos que determinan el desempeño de los legisladores incluyen las perspectivas de carrera, las conexiones partidarias, el voto personal, la duración de los cargos y las restricciones en la posibilidad de reelección. Stein et al. (1998) muestra que los sistemas electorales caracterizados por un alto grado de proporcionalidad (i.e. una gran cantidad de distritos) y fragmentación política (i.e. el número de partidos que hay en el Parlamento) tienden a contar con sectores públicos más grandes, déficit presupuestarios mayores y una respuesta más pro-cíclica a los ciclos económicos. Sin embargo, *“no encuentran evidencia de que los sistemas presupuestarios centralizados neutralicen los efectos adversos de los déficit fiscales en el caso de un sistema electoral con un elevado grado de proporcionalidad”* (ibid: 17). Torsten Persson y Guido Tabellini (1999), por su parte, indican que los elevados déficit fiscales y niveles de deuda han sido más comunes en países con sistemas proporcionales que en aquellos con sistemas mayoritarios, gobiernos de coalición y en países con cambios de gobierno frecuentes.

La fragmentación y volatilidad de los sistemas de partidos son particularmente perjudiciales al ejercicio efectivo del control presupuestario del Poder Legislativo. Estos factores acortan significativamente el horizonte temporal de los legisladores. En muchos países de la región, los partidos políticos

25. Ver, en particular, Mainwaring and Welna 2003; Morgenstern and Manzetti 2003; Figueiredo 2002, 2003; Alesina y Perotti 1996.

carecen de la coherencia y la disciplina internas suficientes para poder actuar consistentemente y con determinación dentro del parlamento. El fortalecimiento de la capacidad de fiscalización y monitoreo del Legislativo depende claramente de los incentivos de los miembros del Parlamento. Por lo tanto, reglas electorales que mejoren la consolidación y la cohesión de los partidos políticos son determinantes para incrementar los incentivos políticos de los legisladores para fiscalizar la ejecución presupuestaria. En Chile, por ejemplo, el sistema electoral binomial crea fuertes incentivos a la formación de dos coaliciones electorales, una fiscalizando a la otra.

Por ejemplo, la corta duración de los cargos y los bajos niveles de reelección implican que la posibilidad de carrera de los legisladores más allá del parlamento descansa críticamente en sus conexiones con el partido gobernante (Morgenstern y Nacif 2002). Los legisladores argentinos tienen cortos horizontes como resultado de sus reglas electorales y la influencia del juego político provincial. El Cuadro 14 muestra que sólo el 17% de los legisladores en Argentina fue reelegido en 1997 y que sólo el 26% se presentó a la reelección, comparado con el 43% y 67% en Brasil y el 59% y 76% en Chile, respectivamente. Las bajas tasas de reelección entre los legisladores y las altas tasas de rotación entre aquellos legisladores miembros de las comisiones parlamentarias tienden a debilitar su capacidad de involucrarse efectivamente en el proceso presupuestario (Saeigh 2005; Morgenstern y Nacif 2002).

#### Cuadro 14: Tasa de reelección de los legisladores

País	Buscando la reelección	Elegidos (de los candidatos)	Reelegidos
Argentina (1997)	26%	67%	
Brasil (1995)	70%	62%	17%
Chile (1993)	76%	78%	43%
Fuente: Jones et al. 2000:34, Cuadro 3.			59%

La corta duración de las carreras legislativas reflejada en las altas tasas de rotación y las bajas tasas de reelección, significan que los legisladores son *“políticos profesionales y legisladores aficionados”* (Jones et al 2000). Por lo tanto, cuentan con pocos incentivos para fortalecer la capacidad institucional del Parlamento en materia presupuestaria, desarrollar experiencia política y pericia técnica en la materia, y comprometerse con reformas estructurales de largo plazo.

Sin embargo, en algunos países como Chile, por ejemplo, mientras que el conocimiento en el manejo presupuestario no está necesariamente institucionalizado en el Parlamento y sus comisiones, los miembros de la Comisión de Finanzas y Presupuesto suelen tener gran conocimiento en cuestiones fiscales, incluso algunos de ellos han ocupado posiciones importantes en el gobierno, incluyendo la de Ministro de Finanzas o Director de la Oficina Central de Presupuesto.<sup>26</sup> La

26. Por ejemplo, Alejandro Foxley, Eduardo Boeninger o Carlos Ominami. En Argentina, también es el caso de algunos legisladores que, a través de los años, han acumulado una importante pericia en materia fiscal y presupuestaria, como es el caso de Oscar Lamberto o Raúl Baglini.

alta tasa de reelección en la legislatura chilena ayuda a traducir el conocimiento individual en pericia institucional (Montecinos 2003). El parlamento de los años 90 ha sido descrito como un parlamento *inusualmente profesionalizado y técnicamente competente*.

Es probable, por lo tanto, que cambios en el sistema electoral tengan importantes consecuencias en el manejo del presupuesto y su fiscalización parlamentaria. Por ejemplo, Mark Hallerberg y Park Marier (2004:571) argumentan que *“el poder del Ejecutivo en el proceso presupuestario es más efectivo en reducir el déficit presupuestario cuando los incentivos electorales para conseguir el voto personal son elevados en la Legislatura, mientras que fortalecer al presidente (o al primer ministro) en países donde el voto personal es bajo, no tiene ningún efecto”*. En otras palabras, la severidad del problema del “fondo común” depende del tipo de sistema electoral: si las provincias tienen sistemas de representación proporcional que favorecen el voto personal, tal como ocurre en Brasil, el crecimiento en el tamaño del distrito tiende a aumentar el problema; mientras que en sistemas de lista cerrada, como en la Argentina, los incrementos en el tamaño del distrito tienden a disminuirlo.

**Oposición parlamentaria.** Un factor determinante del papel de los parlamentos en el proceso presupuestario, especialmente en su control y fiscalización ex-post, residen el peso y la cohesión de la oposición parlamentaria. Dado que el Ejecutivo controla la formulación y la ejecución del presupuesto, la participación partidaria en el proceso presupuestario depende de la relación que tengan los partidos con el Poder Ejecutivo (Pereira y Mueller 2002).

En sistemas presidencialistas, la separación de los poderes tiende a conferir al Parlamento un significativo poder de control, mientras que los sistemas semi-presidencialistas y los sistemas parlamentarios ofrecen menos posibilidades e incentivos para la fiscalización efectiva (Dubrow 2002). Lo que importa es el grado de convergencia entre la mayoría legislativa y el partido de gobierno. Mientras la coalición gobernante mantiene una posición mayoritaria y disciplinada en el Parlamento, como ocurre en los sistemas parlamentarios o en los sistemas presidencialistas con gobiernos unificados, el control puede ser diluido o neutralizado. Como subraya Richard Messick, *“cuando los intereses de la mayoría parlamentaria y el Ejecutivo coinciden, la mayoría tiene pocos incentivos de controlar al ejecutivo”* (2002:2) y, como resultado, la fiscalización del Legislativo generalmente es débil. En los sistemas presidencialistas, las situaciones de gobiernos divididos suelen proveer mayores incentivos al Parlamento para ejercer sus poderes de control.

En México, por ejemplo, el surgimiento de una oposición parlamentaria luego de las elecciones de 1997 –cuando el partido mayoritario perdió su hegemonía legislativa en la Cámara Baja del Parlamento, la Cámara de Diputados–, resultó en un incremento del activismo parlamentario en torno del presupuesto federal (Weldon 2002; Gutiérrez et al 2001). En el año 2000, la oposición asumió el poder por primera vez desde 1917, y esta victoria electoral se tradujo en fuertes incentivos para incrementar el rol del Parlamento en el proceso presupuestario, fortaleciendo las capacidades para la revisión independiente del presupuesto. También reveló las deficiencias del proceso presupuestario formal.

Hasta entonces, la disciplina partidaria y el reconocimiento del presidente como el líder partidario



le dio a este último inusuales poderes presupuestarios *de facto*, concentrando una enorme discrecionalidad sobre el gasto público. De hecho, entre 1928 y 1999, el marco institucional formal fue ignorado en México, neutralizado por los poderes “meta constitucionales” del presidente (Weldon 2002). El Parlamento solía aprobar el proyecto de presupuesto elaborado por el Presidente sin grandes modificaciones (Wilkie 1967). En efecto, como remarca Jeffrey Weldon, una característica del sistema presupuestario mexicano hasta hace poco había sido el “*desuso del poder del parlamento de controlar el presupuesto*” (2002:119)

Los legisladores de la oposición reconocieron, entonces, que se debían tomar medidas significativas para permitir que el Parlamento ejerciera sus poderes constitucionales en el proceso presupuestario. Entre esas medidas se aseguró una adecuada revisión del proyecto de ley de presupuesto del Ejecutivo y la fiscalización de su ejecución. Este reconocimiento llevó al establecimiento de una Oficina Presupuestaria Legislativa en 1998 y a una reforma estructural de las funciones de Oficina de Auditoría Externa dos años más tarde. Desde 1997, la Cámara de Diputados ha intervenido con mayor determinación en el proceso presupuestario (Sour et al. 2003).

Asimismo, la reconfiguración del sistema político mexicano impuso una clarificación de las “reglas del juego” de las relaciones presupuestarias entre el Ejecutivo y el Legislativo. Anteriormente, los “poderes meta-constitucionales” del Presidente le habían permitido esquivar las restricciones formales impuestas al poder del Ejecutivo. Por ejemplo, las provisiones constitucionales no proveen un “punto de reversión” en caso de que el parlamento no apruebe el presupuesto a tiempo (Casar Pérez 2001). De manera similar, la Constitución mexicana de 1917 y la Ley Orgánica de Presupuesto de 1976, no establecen claramente si el Presidente puede vetar las enmiendas parlamentarias, ya sea a través del uso del poder de veto en artículos específicos del presupuesto o vetando el presupuesto en su totalidad (Sour et al. 2003). Estos vacíos e imprecisiones constitucionales creaban un amplio espacio para la interpretación.

La falta de claridad en las disposiciones legales no representaba un problema en el contexto previo de un gobierno unificado, caracterizado por la fusión de los poderes del Ejecutivo y el Legislativo. Sí lo representan ahora bajo un gobierno dividido, lo cual llevó al presidente Vicente Fox a proponer una modificación de la Constitución en 2001. En diciembre de 2004, el conflicto sobre la extensión del poder de veto del Presidente no permitió llegar a un acuerdo sobre el presupuesto de 2005, cuando Fox vetó las modificaciones realizadas por el Parlamento y amenazó con llevar la disputa a la Corte Suprema (Economist 2004).

El caso de México subraya dos cuestiones importantes. Primero, la emergencia de una oposición parlamentaria creíble aumenta los incentivos del Parlamento para fiscalizar el presupuesto; incentivos que, luego, derivan en el fortalecimiento de las capacidades legislativas (Carbonell 2002; Weldon 2002). En segundo término, el Congreso posee importantes poderes presupuestarios, pero generalmente no consigue ejercerlos de modo eficiente o responsable hasta que los incentivos políticos son los “correctos”. El Parlamento mexicano sí posee poderes presupuestarios formales *de jure*. Su autoridad de aprobar, modificar o rechazar tanto los ingresos como los gastos presupuestarios le da, en teoría, mucho más poder que a otros parlamentos en la región. El ejercicio de sus poderes formales, por lo tanto, depende de la configuración del poder político.

**La evaluación del Ejecutivo.** El impacto de los sistemas políticos en el rol del Parlamento en el proceso presupuestario se ve reflejado en los problemas en la evaluación del desempeño presupuestario, la certificación de las cuentas públicas y la descarga del Ejecutivo por parte del Parlamento. En el ordenamiento constitucional democrático, el Parlamento aprueba el presupuesto y descarga al gobierno por la buena ejecución de éste. Por lo tanto, el Parlamento abre y cierra el ciclo presupuestario. El gobierno debe rendirle cuentas y, a través de él, a la ciudadanía en su conjunto.

El Parlamento, además, viene asistido por la Comisión Parlamentaria de Cuentas Públicas para evaluar el desempeño de la administración financiera del gobierno. A su vez, la Comisión de Cuentas Públicas recibe el apoyo de la Oficina de Auditoría Externa, encargada de auditar la cuenta pública anual al final del ejercicio fiscal. De hecho, en muchos casos, dicha oficina es un órgano auxiliar del Parlamento. Por lo tanto, es clave la calidad de las vinculaciones funcionales e institucionales entre la Comisión Parlamentaria de Cuentas Públicas y las Oficinas de Auditoría Externa.

Las Oficinas Generales de Auditoría contribuyen a mejorar la fiscalización de las finanzas públicas y el control del presupuesto por parte del Legislativo al proveer información auditada de las cuentas públicas del gobierno. Al mismo tiempo, esa información no resulta útil si no es debidamente empleada por las comisiones parlamentarias relevantes, que deben informar tanto la rendición de cuentas del gobierno como el ciclo presupuestario siguiente. Los parlamentos deben darle seguimiento adecuado a los informes de auditoría externa para que éstos resulten efectivos e influyan en los comportamientos del sector público, tanto en vista a mejorar la gestión pública como a combatir la corrupción. Asimismo, asegurar la independencia financiera y política de las Oficinas de Auditoría Externa es un aspecto crítico para garantizar un proceso efectivo e imparcial de auditoría externa de las finanzas públicas, según los estándares internacionales. Y la independencia de las Oficinas de Auditoría Externa depende en gran medida del respaldo político que reciben por parte de la comisión parlamentaria relevante (Santiso 2005, 2006a).

Sin embargo, las relaciones entre las Oficinas de Auditoría Externa y las comisiones parlamentarias de Cuentas Públicas son generalmente deficientes. Los resultados de la auditoría son ignorados e incluso neutralizados por la comisión parlamentaria encargada de darles seguimiento. En algunos casos (particularmente en aquellos donde la Oficina de Auditoría Externa tiene una estructura colegiada), los informes de auditoría son filtrados políticamente antes de ser aprobados (Ducoté 2001). La politización de los órganos de decisión de este tipo de oficinas representa un agudo conflicto en muchos países en desarrollo (Santiso 2006c y 2006d) como, por ejemplo, en Nicaragua o la Argentina. En este último, las reformas del sistema de administración financiera pública en 1992 y 1994 conllevaron una politización de la entidad fiscalizadora superior, la *Auditoría General de la Nación* (AGN), convirtiéndola en una estructura colegiada cuya presidencia es asumida por un representante de la oposición (Despouy et al. 2003; Lamberto et al. 2005). En Nicaragua, en el año 2000, los dos principales partidos políticos acordaron repartirse los órganos de control, transformando también la *Contraloría General de la República* (CGR) en un órgano colegiado nombrado a criterios partidarios.

Además, los informes de auditoría tienen una publicidad limitada, en parte debido al carácter confidencial del propio proceso. Sin embargo, estos aspectos ponen en tela de juicio la capacidad

y voluntad de las comisiones parlamentarias para actuar sobre las recomendaciones de auditoría y obligar al sector público a corregir las disfunciones identificadas. A menudo, estas carencias resultan en que la evaluación de la eficiencia del gasto público (en el pasado) no informa adecuadamente la orientación de las finanzas públicas (en el futuro) en los proyectos de presupuesto.

Las disfunciones mencionadas son más notorias en el proceso de certificación de las cuentas públicas y en la evaluación del desempeño financiero del Ejecutivo. Existen importantes desfases e inconsistencias que afectan negativamente la fiscalización externa del proceso presupuestario. En muchos países, el período durante el cual el informe de auditoría sobre la ejecución presupuestaria del año anterior puede informar las partidas que serán revisadas el siguiente año, es relativamente limitado, lo cual en la práctica no ocurre. En Perú, por ejemplo, el Parlamento recibe los informes de auditoría de las cuentas públicas del año anterior el 15 de noviembre, y debe aprobar el presupuesto del año siguiente el 30 de noviembre. Durante ese corto período de 15 días, el debate presupuestario tiene lugar en sesión plenaria, lo cual limita aún más los insumos técnicos utilizados en dicho proceso. En efecto, el análisis de la propuesta presupuestaria del Ejecutivo por parte del Legislativo está desvinculado de la evaluación del desempeño presupuestario de los años anteriores. Esto se explica también porque, en política, el futuro cuenta más que el pasado.

En Brasil, por ejemplo, la Oficina de Auditoría Externa, el *Tribunal de Contas da União* (TCU), emite una opinión preliminar sobre el estado financiero del gobierno federal. El parlamento elige, entonces, a uno de sus miembros para que revise tanto el estado financiero del sector público como la opinión de la Oficina de Auditoría Externa. Este legislador debe entonces someter un informe al plenario en el cual recomiende aprobar o desaprobado el estado de las cuentas públicas. Sin embargo, este proceso sufre demoras significativas en la fase legislativa (Banco Mundial 2002). En 1996 y 1997, el proceso parlamentario de revisión no se completó. Es más, desde 1995, el Parlamento no tomó ninguna decisión final sobre el estado financiero del gobierno.

Teniendo en cuenta estos inconvenientes, los países de América Latina están intentando fortalecer su capacidad de auditoría externa, con el apoyo de las instituciones financieras internacionales (Santiso 2004c, 2006a, 2006b). En los últimos años, se han introducido importantes reformas en México, por ejemplo, la Oficina General de Auditoría –la *Auditoría Superior de la Federación* (ASF)–, se convirtió en 1999 en cuerpo de asesoramiento de la Cámara Baja del Parlamento, para asistirle en la fiscalización de las finanzas públicas federales y en la revisión de las cuentas públicas (Solares Mendiola 2004). Poco tiempo después, en el año 2000, el Parlamento aprobó una nueva Ley de Auditoría Externa. En Chile, por su parte, el acuerdo político multipartidario de 2003 remarcó la necesidad de reformar la Oficina General de Auditoría chilena, la *Contraloría General de la República* (CGR).

## IV. Conclusiones: Política y presupuestos

*People respond to incentives; all the rest is commentary.*  
Steven Landsburg, *The Armchair Economist*, 1995

Los parlamentos pueden contribuir de manera importante al fortalecimiento de las instituciones fiscales y al mejoramiento de la transparencia y la responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas. Deben tener, a tal efecto, las capacidades institucionales y los incentivos políticos necesarios para hacerlo. Sin embargo, si bien los parlamentos están dotados de poderes presupuestarios importantes, generalmente fallan en ejercerlos de manera responsable y eficiente. Por ejemplo, según Figueiredo (2003: 172), la Constitución brasileña de 1988

*“provee una extensa gama de mecanismos de control y un adecuado aparato institucional para fiscalizar al gobierno federal (...). Sin embargo, estas condiciones institucionales favorables no son suficientes para lograr un control efectivo. La habilidad del Parlamento de tomar iniciativas de control es mucho más importante que su capacidad de alcanzar resultados reales.”*

La política importa para explicar el desempeño de los parlamentos en la fiscalización del presupuesto público. La economía política de los procesos presupuestarios constituye un factor determinante de la eficacia con la cual el Poder Legislativo fiscaliza el presupuesto y controla al Poder Ejecutivo. En este sentido, la efectividad del control parlamentario depende, en gran medida, de la existencia de una oposición parlamentaria fuerte y coherente así como del fortalecimiento de las capacidades legislativas para el análisis independiente del presupuesto. Se pueden derivar cuatro conclusiones principales del análisis de la eficiencia del rol del Parlamento en el proceso presupuestario.

Una primera cuestión concierne el rol que el Parlamento debería tener en el proceso presupuestario. Schick (2003b) nota, en el caso de la Argentina, que la influencia más importante del Parlamento sobre el presupuesto ocurre, de hecho, por fuera del proceso presupuestario, a través de la sanción de otras leyes importantes con repercusiones fiscales y financieras. Por lo tanto, mientras que los debates sobre el rol del Parlamento en el proceso presupuestario se centran en sus prerrogativas legales en la etapa de aprobación, debería prestarse más atención a la contribución del Parlamento en las etapas posteriores del proceso, en particular, en la fiscalización de la ejecución presupuestaria y el control ex-post del desempeño presupuestario.<sup>27</sup> Sin embargo, los legisladores tienen más incentivos e intereses en influir sobre la distribución de las apropiaciones presupuestarias del año siguiente, y así obtener beneficios concretos para su distrito electoral, que en analizar el desempeño del presupuesto del año anterior y evaluar la política fiscal.

27. Sobre la base de datos de una encuesta a 83 países realizada por la Unión Interparlamentaria (IPU) y el Instituto del Banco Mundial (WBI) sobre las relaciones entre el parlamento y el gobierno en el control del presupuesto, Forestire y Pelizzo (2004) encuentran que los parlamentos en los sistemas presidencialistas se involucran generalmente más en la preparación del presupuesto que en los sistemas semi-presidencialistas y parlamentarios. La situación cambia, sin embargo, si se considera la fiscalización del presupuesto. En general, los parlamentos en los sistemas parlamentarios tienden a involucrarse más en las etapas de examen del presupuesto que los parlamentos en los sistemas

En segundo lugar, esta investigación confirma que los parlamentos sí poseen un amplio abanico de poderes presupuestarios, pero generalmente no los ejercen de manera eficiente, efectiva y responsable. Por lo tanto, los parlamentos no sólo deben ser fortalecidos, sino también reformados. Como muestra Saeigh (2005:36), *“no seremos capaces de fortalecer a los parlamentos si primero no establecemos los incentivos correctos para los legisladores”*. La cuestión reside en saber si primero se deben mejorar las capacidades técnicas o los incentivos políticos. Ambos interactúan para determinar la eficiencia del Parlamento en controlar el presupuesto a lo largo de sus distintas etapas. Mientras las restricciones en las capacidades técnicas explican, en parte, por qué los parlamentos no ejercen sus poderes presupuestarios eficientemente, las restricciones en los incentivos políticos explican por qué no los ejercen con responsabilidad.

Incrementar las capacidades técnicas así como mejorar las capacidades analíticas mediante la creación de servicios de investigación o del mejoramiento de las técnicas de investigación será una tarea inútil mientras no exista un espacio político suficiente para que puedan ser ejercidas eficientemente. La pregunta clave es si se fortalecerán las instituciones de control fiscal dotándolas de mayor capacidad técnica o dándoles mayor independencia política. Como subraya Thomas Carothers (1999:181), *“para construir legislaturas eficaces, es más importante movilizar al poder político que aumentar las capacidades técnicas.”*

En tercer término, los parlamentos no pueden fortalecerse de manera aislada; son parte de un sistema más amplio de control fiscal cuya eficiencia depende, en última instancia, de la calidad de los lazos interinstitucionales y de la cooperación efectiva entre sus distintas componentes. La calidad de la cooperación interinstitucional es determinante para lograr responsabilidad en las finanzas públicas. Sin embargo, estos vínculos son deficientes en la región, debido a la concepción vertical del poder y, por lo tanto, de la administración pública que minusvalora la cooperación horizontal.

Como se mencionó anteriormente, los vínculos institucionales y funcionales entre las comisiones parlamentarias de fiscalización del gasto público y las Oficinas de Auditoría Externa son un claro ejemplo de las disfunciones existentes en los vínculos interinstitucionales de los sistemas de control fiscal. Mejorar la transparencia y la responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas requiere fortalecer el proceso de control fiscal en su conjunto tanto como en las instituciones individuales que controlan el presupuesto. Como subrayan Stein et al. (2005:28):

*“Es difícil producir un cambio institucional enfocándose en una institución en particular. Para intervenir de manera efectiva, es importante entender las complejas interdependencias que existen entre las distintas instituciones. (...) Tratar de fortalecer a la legislatura para mejorar su contribución técnica para el diseño y la implementación de políticas requiere un cambio en los incentivos*

27 (cont.). semi-presidencialistas y presidencialistas. Esto pareciera sugerir que el Poder Ejecutivo debe rendir más cuentas de su gestión financiera en los sistemas parlamentarios que en los sistemas presidencialistas. También implicaría que los parlamentos en los sistemas parlamentarios tienen una considerable influencia sobre la definición del presupuesto a través de su conexión orgánica con el Poder Ejecutivo. En realidad, este poder es mucho menor que lo que sus poderes formales sugieren. Al fin de cuentas, la capacidad de cada Parlamento de examinar, modificar, confirmar y aprobar el presupuesto está definida tanto por factores constitucionales como políticos.

*para que los legisladores inviertan en tales capacidades, lo cual podría requerir un cambio en el sistema electoral o en el sistema de partidos.”*

Finalmente, en cuarto lugar, un desafío clave para optimizar el rol del parlamento en el proceso presupuestario es lograr adecuar el fortalecimiento de las competencias del poder legislativo con la preservación y el anclaje de la disciplina fiscal. Schick (2003a: 14) resume la tensión crítica que debe resolverse:

*“Dado que los parlamentos aumentan su rol presupuestario, uno de los desafíos que enfrentan los ‘arquitectos presupuestarios’ es el de equilibrar el impulso para la independencia con la necesidad de ser responsable en términos fiscales. El futuro de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo estará fuertemente influenciado por la forma en que ese equilibrio sea mantenido”.*

Lograr un balance adecuado entre las prerrogativas del Ejecutivo y los poderes del Legislativo en materia presupuestaria es un desafío permanente. Sin embargo, estos aspectos no deben tomarse como excluyentes sino como factores que se refuerzan mutuamente. El Poder Ejecutivo tiene intereses en mejorar las capacidades presupuestarias del Legislativo para tener así un interlocutor más creíble y confiable con quien relacionarse. Como los señalan Stein et al. (2005:56), *“los parlamentos con mayores capacidades tienden a jugar un rol más constructivo en el proceso político.”*

Una posible solución reside en diferenciar el rol de los parlamentos en las distintas etapas del presupuesto: mientras la preeminencia del Poder Ejecutivo en la formulación y la ejecución del presupuesto tiende a mejorar la prudencia fiscal en sistemas presupuestarios centralizados, un mayor desempeño del Poder Legislativo en la fiscalización de la ejecución presupuestaria y el control ex-post del manejo presupuestario del Ejecutivo tiende a mejorar la transparencia y la responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas.

Para lograr estos cambios cualitativos es necesario transformar las actitudes institucionales y las relaciones existentes entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia presupuestaria, desde una relación conflictiva hacia un enfoque más cooperativo y constructivo. La creación de capacidades fiscales legislativas no sólo significa limitar al gobierno, dilatar la ejecución del presupuesto o sancionar la mala gestión fiscal; también implica mejorar el manejo financiero, estimular reformas eficientes y promover la disciplina fiscal. Como resalta Schick (20002:17),

*“el nuevo rol del Parlamento no puede venir de la debilidad del gobierno (...), su rol debe estar definido más en términos de política, responsabilidad y desempeño, y menos en función del control y la restricción.”*

## **Bibliografía**

- Alesina, Alberto y Roberto Perotti (1995): *The Political Economy of Budget Deficits*, Washington, DC, US; FMI Staff Paper).
- \_\_\_\_ (1996): *Budget Institutions and Budget Deficits*: Cambridge; NBER Working Paper 5556).
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein (1999): *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*; Washington, DC, US; BID Working Paper 394.).

- Asselin, Lynette (1999): *Integrated Financial Management in Latin America as of 1995*; Washington, DC, US, Banco Mundial; LATPS Occasional Paper Series 18).
- Baldez, Lisa y John Carey (1999): “Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons from General Pinochet's Constitution”; *American Journal of Political Science* 43 (1): 29-55.
- Banco Mundial (2001): *Peru: Institutional and Governance Review*; Washington, DC, U.S; Banco Mundial; Informe 22637-PE).
- \_\_\_\_\_ (2002): *Brazil Country Financial Accountability Assessment*; Washington, DC; Banco Mundial).
- Carbonell, Miguel (2002): “Los Conflictos entre el poder legislativo y el poder ejecutivo en México”; *Contribuciones* 3/2002: 11-24.
- Carey, John y Matthew Soberg Shugart, eds (1998): *Executive Decree Authority* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Carothers, Thomas (1999). *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* (Washington, DC, US; Carnegie Endowment for International Peace).
- Diamond, Jack (2002): “The Strategy of Budget System Reform in Emerging Economies”; *Public Finance and Management* 2 (3): 358-386.
- Despouy, Leandro et al. (2003): *El Control Público en la Argentina*; Auditoría General de la Nación; Buenos Aires; Argentina.
- Dorotinsky, William y Yasuhiko Matsuda (2002), “Reforma de la gestión financiera en América Latina: Una perspectiva institucional”, *Reforma y Democracia* 23:141-166.
- Drake, Paul (1989): *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933*; Duke University Press; Durham; US.
- Dubrow, Geoff (2002): “Systems of Governance and Parliamentary Accountability” en Banco Mundial; *Parliamentary Accountability and Good Governance*; Washington, DC: WBI: 23-30.
- Ducoté, Nicolás (2001): *Sistemas nacionales de integridad: Informe sobre Argentina para Transparency International*; CIPPEC; Buenos Aires; Argentina. Eaton, Kent (2002): “Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature” en Morgenstern y Nacif, 287-314.
- Economist, The (2004): *Mexico's Budget Wrangles: Show us the Money*; 11 de diciembre.
- Figueiredo, Argelina (2003): “The Role of Congress as an Agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience” en Mainwaring y Welna, 170-198.
- Forestiere, Carolyn y Riccardo Pelizzo (2004): *Does the Parliament Make a Difference? The Role of the Italian Parliament in Financial Policy*; SMU Working Paper n. 9-2004; Singapur).
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Mariana López Ortega (2001): *El Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal*; Centro de Investigación y Docencia Económicas; México, DF.
- Gustafson, Robert (2003): *Legislatures and the Budget Process* (Washington, DC; NDI Legislative Research Series.
- Gutiérrez, Gerónimo, Alonso Lujambio y Diego Valadés (2001): *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*; Instituto de Investigaciones Jurídicas; México).
- Haggard, Stephan y Mathew McCubbins, eds. (2001): *Presidents, Parliaments, and Policy*; Cambridge University Press; Cambridge.
- Hallerberg, Mark y Patrik Marier (2004): “Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries”; *American Journal of Political Science* 48 (3), 571-585.
- International Budget Project (IBP) (2003): *Index of Budget Transparency in Five Latin American Countries: Argentina, Brazil, Chile, Mexico and Peru* (Disponible en <http://internationalbudget.org/resources/LAbudtrans.pdf>).
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2001a): *Brazil: Report on the Observance of Standards and Codes - Fiscal Transparency*, 01/217; Washington, DC; US; FMI.
- \_\_\_\_\_ (2001b): *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*; Washington, DC; US; FMI.
- Jones, Mark (2001): “Political Institutions and Public Policy in Argentina: An Overview of the Formation and Execution of the National Budget” en Haggard y McCubbins, 149-182.
- Jones, Mark, Sebastian Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2000): *Professional Politicians, Amateur Legislators: The Argentine Congress in the 20th Century*; CEDI Working Document 45; Buenos Aires; Argentina.
- Krafhik, Warren y Joachim Wehner (1998): “The Role of Parliament in the Budget Process”; *South African Journal*

of *Economics* 66 (4): 512-541.

- Lamberto, Oscar, ed. (2005): *La Cuenta de inversión*; Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas; Buenos Aires; Argentina.
- Lavielle, Briseida, Mariana Pérez y Helena Hofbauer (2003): *Latin America Index of Budget Transparency*; Mexico and Washington, DC; Internacional Budget Project.
- Mainwaring, Scott y Christopher Welna, eds. (2003): *Democratic Accountability in Latin America*; Oxford University Press; Oxford; Gran Bretaña.
- Manning, Nick y Rick Stapenhurst (2002): *Strengthening Oversight by Legislatures*; Washington, DC: Banco Mundial PREM Note 74).
- Marcel, Mario y Marcelo Tokeman (2002): "Building a Consensus for Fiscal Reform in Chile" en OCDE, *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*; OCDE; París: 107-124.
- Meyers, Roy (2000): *Legislative budgeting in Mexico: Aspirations and Choices*; Documento presentado en la conferencia sobre la Reforma del Estado: Presupuesto y Gasto Público México; México, DF; 27 de enero.
- Messick, Richard (2002): *Strengthening Legislatures: Implications from Industrial Countries*; Washington, DC: Banco Mundial PREM Note 63.
- McGee, David (2002): *The Overseers: Public Accounts Committees and Public Spending*; Commonwealth Parliamentary Association and Pluto Press; Londres, Gran Bretaña.
- Montecinos, Verónica (2003): *Economic Policy-Making and Parliamentary Accountability in Chile*; UNRISD Paper 11; Ginebra.
- Morgenstern, Scott, y Benito Nacif eds. (2002): *Legislative Politics in Latin America*; Cambridge University Press; Cambridge; Gran Bretaña.
- Morgenstern, Scott, y Luigi Manzetti (2003): "Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina" en Mainwaring y Welna, 132-169.
- O'Donnell, Guillermo. 2003: "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust" en Mainwaring y Welna, eds., 34-54.
- \_\_\_\_\_. 1999: "Horizontal Accountability and New Polyarchies" en Andreas Schedler et al, eds. *The Self-Restraining State*, 29-52.
- \_\_\_\_\_. 1998: "Horizontal Accountability in New Democracies"; *Journal of Democracy* 9 (3):112-126.
- \_\_\_\_\_. 1994: "Delegative Democracy"; *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2004); *Budgeting in Chile*; OCDE GOV/PGC/SBO (2004) 7; París.
- \_\_\_\_\_. (2003): *Budgeting in Brazil*; OCDE GOV/PUMA/SBO (2003) 10; París.
- \_\_\_\_\_. (2002): "OECD Best Practices for Budget Transparency"; *OECD Journal on Budgeting* 1(3): 7-14.
- \_\_\_\_\_. (2001): *Budget: Towards a New Role for the Legislature*; OCDE; París.
- \_\_\_\_\_. (1998): *The Role of the Legislature*; OCDE; París.
- Payne, Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carillo Flórez y Andrés Allamand Zavala (2002). *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America* (Washington, D.C.: BID).
- Pelizzo, Riccardo y Rick Stapenhurst (2004): *Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation* (Washington, D.C.: World Bank Policy Research Working Paper 3388).
- Pereira, Carlos y Bernardo Muller (2004). "The Cost of Governing: Strategic Behaviour of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process"; *Comparative Political Studies* 37 (7): 781-815.
- \_\_\_\_\_. (2002): "Comportamento Estratégico em Presidencialismo Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro"; *Dados* 45 (2): 265-301.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (1999). *Political Economics and Public Finance* (Cambridge: NBER Working Paper 7097).
- \_\_\_\_\_. (2000): *Political Economics: Explaining Economic Policy*; MIT Press; Boston, US).
- Petrei, Humberto (1998): *Budget and Control: Reforming the Public Sector in Latin America*; Washington DC, US: IDB.
- Poterba, James y Jürgen von Hagen, eds. (1999): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*; University of Chicago Press; Chicago, US).



- Rodríguez, Jesús y Alejandro Bonvecchi (2004): *El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: La experiencia argentina*; CEPAL Macroeconomía del Desarrollo Documento de Trabajo 32; Santiago de Chile, Chile.
- Rojas, Edgar y Harold Zavarce (2004): *Instituciones para la coordinación de la política monetaria y fiscal: Un enfoque transaccional para el caso venezolano*, Documento presentado al XVI Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL; Santiago de Chile, Chile; 26-29 de enero. .
- Saeigh, Sebastian (2005): *The Role of Legislatures in the Policymaking Process*, Documento de referencia inédito preparado para el Informe 2006 sobre Progreso Económico y Social en América Latina y el Caribe (IPES).
- Samuels, David (2002): “Progressive Ambition, Federalism and Pork-barreling in Brazil” en Morgenstern y Nacif, 315-340.
- Santiso, Carlos (2006a): “Banking on Accountability? Strengthening Budget Oversight and Public Sector Auditing in Emerging Economies”; *Journal of Public Budgeting and Finance*; forthcoming.
- \_\_\_\_\_ (2006b): “Ombres et lumières: Les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les économies émergentes” ; *Revue Française d'Administration Publique*, por aparecer.
- \_\_\_\_\_ (2006c): *Keeping a Watchful Eye: Autonomous Audit Agencies, Fiscal Governance and Financial Accountability in Emerging Economies*, Manuscrito inédito.
- \_\_\_\_\_ (2006d): *Eyes Wide Shut? Reform and capture of the Argentine Audit Agency*, Manuscrito inédito.
- \_\_\_\_\_ (2005): *Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process*, Washington, DC; US: World Bank Institute Working Paper No. 37253.
- \_\_\_\_\_ (2004a): “The Contentious Washington Consensus: Reforming the Reforms in Emerging Markets”; *Review of International Political Economy* 11 (4): 827-843.
- \_\_\_\_\_ (2004b): “Re-forming the State: Governance Institutions and the Credibility of Economic Policy”; *International Public Management Journal* 7 (2): 271-298.
- \_\_\_\_\_ (2004c): “Los préstamos del BID a las instituciones de control presupuestario”; *Revista de la CEPAL* 83: 171-190.
- \_\_\_\_\_ (2004c): “Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies”; *OECD Journal on Budgeting* 4 (2), 47-77.
- \_\_\_\_\_ (2003): “Another Lost Decade? The Future of Reform in Latin America”; *Public Administration and Development* 23 (4): 297-305.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Democratic Governance and Insulated Economic Policy: The Challenges of Divided Government in Argentina and Brazil*; Documento preparado para el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre.
- Santiso, Carlos y Arturo García Belgrano (2004): *Politics of Budgeting in Peru: Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems*, Washington, DC; US: SAIS Working Paper WP/01/04.
- Saporiti, Alejandro y Jorge Streb (2003): *Separation of Powers and Political Budget Cycles*, Universidad del CEMA; Working Papers 251; Buenos Aires; Argentina.
- Scartascini, Carlos (2006); *Instituciones presupuestarias en América Latina: Reformas y resultados fiscales*, Presentación realizada en el Seminario Internacional Sobre Transparencia Fiscal; Presupuesto por Resultados y Calidad del Gasto Público; BID; Bogotá, Colombia; 13 y 14 de febrero.
- Scartascini, Carlos y Ernesto Stein (2004): *The Bolivian Budget: A Year Long Bargaining Process*, Washington, DC, US: BID.
- Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Gabriel Filc (2005): *El rol del legislativo en el proceso presupuestario: Un análisis comparativo*, Presentación realizada en el XVII Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL; Santiago de Chile, Chile, 24-27 de enero.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc Plattner (1999): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder: Lynne Rienner.
- Schick, Allen (2003a): *The Role of Fiscal Rules in Budgeting*, Documento presentado a la XXIV Reunión Anual de los Oficiales de Presupuesto; Roma, Italia; 3-4 de junio.
- \_\_\_\_\_ (2003b): “Managing Public Expenditures” en World Bank, *Argentina: Reforming Policies and Institutions for Efficiency and Equity of Public Expenditures*, Washington, DC: Banco Mundial, Informe 25991-AR).
- \_\_\_\_\_ (2002): “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy”; *OECD Journal on Budgeting*

1 (3):15-42.

- \_\_\_\_ (2001): "The Changing Role of the Central Budget Office"; *OECD Journal on Budgeting* 1 (1), 9-26.
- \_\_\_\_ (1998): *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*; Washington, DC, US: Banco Mundial.
- \_\_\_\_ (1995): *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*; Washington, DC, US: Brookings Institution.
- \_\_\_\_ (1990): *The Capacity to Budget* Washington, DC; US: Urban Institute.
- Shugart, Mathew y Stephan Haggard (2001): "Institutions and Public Policy in Presidential Systems" en Haggard y McCubbins, 64-104.
- Solares Mendiola, Manuel (2004): *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica*; Universidad Nacional Autónoma de México; México DF.
- Sour, Laura, Irma Ortega y Sergio San Sebastián (2003): *Política presupuestaria durante la transición a la democracia en México. 1997-2003*; CIDE; México.
- \_\_\_\_ (2004). *¿Quién tiene la última palabra sobre el gasto público en México?*; CIDE; México.
- Speck, Bruno Wilhelm (2000): *Inovação no Tribunal de Contas da União*; Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas 21; São Paulo; Brasil.
- Stapenhurst, Rick (2004): *The Legislature and the Budget*; Washington, DC; US: Banco Mundial, WBI Working Paper.
- Stapenhurst, Rick, Vinod Saghal, William Woodley y Ricardo Pelizzo (2005): *Scrutinizing Public Expenditures: Assessing the Performance of Public Accounts Committees*; Washington, DC, US: Banco Mundial, Policy Research Working Paper 3613.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne, eds. (2005): *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*; Washington, DC, US: BID
- Stein, Ernesto, Ernesto Talvi y Alejandro Grisanti (1998): *Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience*; Washington, DC, US: BID Working Paper 367.
- Uña, Gerardo (2005): *El Congreso y el Presupuesto Nacional: Desempeño y Condicionantes de su Rol en el Proceso Presupuestario*; Fundación Konrad Adenauer; Buenos Aires, Argentina.
- Vial, Joaquín (2001): *Institucionalidad presupuestaria y desempeño fiscal: Una Mirada a la experiencia chilena en los 90*; Manuscrito inédito.
- Von Hagen, Jürgen (1992) *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities* Comisión Europa, Economic Papers 96; Bruselas, Bélgica..
- Wehner, Joachim (2004): *Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle*; Washington, DC, US: Banco Mundial; WBI Working Paper.
- \_\_\_\_ (2003). "Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth", *Commonwealth and Comparative Politics* 41 (3): 21-36.
- \_\_\_\_ (2001): "Reconciling Accountability and Fiscal Prudence: A Case Study of the Budgetary Role and Impact of the German Parliament"; *Journal of Legislative Studies* 7 (2):58-80.
- Weldon, Jeffrey (2002): "Legislative Delegation and the Budget Process in Mexico" en Morgenstern y Benito Nacif, 377-412.
- Wildavsky, Aaron (1992): "Political Implications of Budget Reform: A Retrospective"; *Public Administration Review* 52: 594-599.
- \_\_\_\_ (1964): *The Politics of the Budgetary Process*; Little, Brown; Boston, MA, US.
- Wildavsky, Aaron y Noemi Caiden (2000): *The New Politics of the Budgetary Process*, 4th edition; Addison Wesley; New York, US.
- Wilkie, James (1967): *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910* University of California Press; Berkeley, CA, US.

## CAPÍTULO 2

---

# Instituciones presupuestarias, resultados fiscales y el rol del Congreso en el proceso presupuestario

Gabriel Filc  
CIPPEC

Carlos Scartascini<sup>1</sup>  
Banco Interamericano de Desarrollo

---

1. Este documento está basado, en parte, en artículos anteriores de los autores y en una agenda de investigación conjunta con Ernesto Stein. Las opiniones expresadas en este documento son exclusivas de los autores y no deben ser atribuidas al Banco Interamericano de Desarrollo o a sus autoridades.

## Resumen

Luego de más de una década de reformas a las instituciones presupuestarias en América Latina, este trabajo presenta una nueva evidencia sobre la relación entre las instituciones presupuestarias y los resultados fiscales. Utilizando una nueva base de datos de reglas y procedimientos presupuestarios, la evidencia sugiere que países con procedimientos más jerárquicos y reglas fiscales más rígidas y verificables, suelen presentar balances fiscales más sostenibles que aquéllos con procedimientos más colegiados y reglas fiscales más laxas y menores niveles de transparencia.

Las recomendaciones de política, sin embargo, no pueden basarse solamente en estos resultados, ya que la dinámica del proceso presupuestario requiere un análisis minucioso de los actores con influencia en el proceso presupuestario; sus incentivos, y las reglas de su interacción. Este análisis es fundamental cuando se observa que las reglas formales tienden a diferir de las prácticas informales, principalmente, al revisar el rol del Congreso durante el proceso presupuestario. Las conclusiones de este trabajo indican que no sólo los cambios en las reglas formales son importantes sino que se deben tener en cuenta también los incentivos (y la forma de modificarlos), de modo tal que el Congreso pueda cumplir un rol más eficiente y efectivo en la toma de decisiones fiscales, y asegurar, así, tanto la sostenibilidad de las cuentas públicas como también la eficiencia y representatividad del gasto.

## I. Resultados fiscales en América Latina

El marcado deterioro de los resultados fiscales en los países de la región durante los años 80 mostraron la debilidad de las finanzas públicas y la importancia del contexto institucional en el que se tomaban las decisiones de gasto y financiamiento. El endeudamiento externo de algunos países se multiplicó por diez y el déficit fiscal en varios casos superó el 10% del PIB. Las restricciones que generó la crisis de la deuda fueron superadas en un primer momento a través de la utilización del impuesto inflacionario, solución que llevó a las crisis hiperinflacionarias de finales de la década. En ese marco, el presupuesto no operaba como una herramienta de planeamiento de las políticas públicas. Con la disminución de la inflación y el establecimiento de las nuevas democracias, el presupuesto cobró renovada vigencia, principalmente por el interés de los Poderes Ejecutivos por mantener las finanzas bajo control, de los partidos políticos en el Congreso por responder a las demandas de gasto público y servicios sociales, y de la sociedad civil por controlar a sus representantes. Al reabrirse los mercados de capitales internacionales para los países latinoamericanos gracias al Plan Brady en 1989, se generaron incentivos adicionales que, en los papeles, promovían el buen manejo macroeconómico, y por consiguiente, una mejora en el proceso presupuestario.<sup>2</sup>

Los problemas fiscales, la crisis de la deuda y la ola democratizadora, con todas las expectativas que implicó, convirtieron en un tema relevante al estudio del impacto de las instituciones presupuestarias en la política fiscal<sup>3</sup>. Las reformas que se dieron en los años 90 mejoraron los resultados fiscales, pero surgieron nuevas dudas sobre la posibilidad de mantener las finanzas bajo control en forma permanente, cuando el ciclo económico se tornó negativo y se incrementó la presión sobre el gasto, a la vez que se reducía la base imponible. De esta manera, el déficit de los gobiernos centrales aumentó de un promedio de 1% del PIB en el período 1990-1992 a un déficit promedio de casi 4% para el período 2000-2002. Asimismo, el número de países que exhibieron balances fiscales positivos cayó de un promedio de nueve a un promedio de dos, con una amplia dispersión de los resultados fiscales,<sup>4</sup> que no puede ser explicada completamente por medio del uso de variables económicas tradicionales.

2. Filc y Scartascini (2006) analizan los determinantes de las reformas a las instituciones presupuestarias a partir de 1990 y presentan un resumen de las mismas para América Latina.

3. El rol de las instituciones fiscales en la determinación de los resultados de la política fiscal atrajo considerable atención tanto de los investigadores como de quienes están a cargo de las políticas públicas en las últimas dos décadas. Estas preguntas, sin embargo, no son nuevas. El interés en los determinantes políticos de las decisiones fiscales, especialmente en lo referido al financiamiento de la deuda, tiene una larga historia que Buchanan (1958) atribuye a las discusiones de los economistas alemanes e italianos en el siglo XIX. Dicho interés resurgió con el florecimiento de la Escuela de Virginia, liderada por el trabajo de James M. Buchanan en economía política constitucional y teoría de las decisiones públicas. Por ejemplo, en relación a la generación de déficit y problemas de sostenibilidad de la deuda, vale citar a Buchanan (1958, 1967) y a Buchanan y Wagner (1977). Este último demuestra la tendencia de las democracias, por el incentivo de los políticos de mantenerse en el poder, a incurrir en déficit superiores al nivel óptimo o estructural.

4. La diferencia promedio alcanzaba los 14 puntos porcentuales del PIB entre el país con el mayor superávit y aquél con el mayor déficit.

De esta manera, la relevancia del estudio del impacto de las variables institucionales no se ha diluido. Por un lado, las finanzas públicas (y la economía) de los países de América Latina se encuentran fuertemente expuestas a los vaivenes internacionales. Por el otro, existe un desencanto y preocupación en la región respecto del estado de la economía y de la capacidad de los gobiernos para enfrentar a los problemas centrales de la población. Un gran porcentaje no cree que su gobierno pueda enfrentar con éxito los problemas económicos, y la mayoría de la gente no está satisfecha con los resultados de la democracia<sup>5</sup>. Parte del desencanto puede ser explicado por la convicción de que el dinero público no se gasta correctamente. En la mayoría de los países, los ciudadanos consideran que los impuestos son demasiado altos y, en general, creen que la recaudación de los impuestos no es utilizada con eficiencia<sup>6</sup>. Asimismo, un importante porcentaje de la población cree que el gobierno dilapida sus recursos cuando gasta<sup>7</sup>, y sólo cerca de un 50% de la gente está satisfecha con la calidad de los bienes públicos que reciben<sup>8</sup>. Finalmente, la mayoría de la gente en los países de la región sostiene que las transferencias favorecen principalmente a los ricos<sup>9</sup>.

En este contexto –donde la sostenibilidad de las finanzas públicas no está asegurada; con claras diferencias entre países en sus resultados fiscales más allá de diferencias económicas estructurales, y con una sensación de desencanto de la población, es importante intentar comprender algunas de las causas de estos resultados<sup>10</sup>. Para ello, en este trabajo, se realiza en primer lugar un análisis de la importancia de las instituciones presupuestarias y, en segundo lugar, se evalúa la relevancia del estudio detallado del proceso presupuestario para explicar los resultados fiscales de los países e intentar avanzar en recomendaciones de políticas.

A fin de alcanzar el primer objetivo, hemos construido un nuevo índice de instituciones presupuestarias y diversos índices de reglas fiscales y procesos presupuestarios, siguiendo el trabajo de von Hagen (1992, 1995) y Alesina, Haussmann, Hommes y Stein (1998), utilizando la información generada por encuestas a los Directores de Presupuesto de los países de América Latina y la base de datos de prácticas y procedimientos presupuestarios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo.

5. De Latinobarómetro 2005.

6. Cuando a la población de América Latina se la interroga acerca del nivel de los impuestos, en promedio, más del 80% tiende a responder que son altos o muy altos. Cuando se les consulta si creen que sus impuestos serán usados en forma eficiente, más del 70% de la población considera que esto no ocurrirá. De Latinobarómetro 2005.

7. Cuando se pregunta si la composición de los gastos gubernamentales genera derroche o logra proveer las mercancías y servicios no provistos por el mercado, solamente Chile supera el promedio y la mediana. El resto de los países de la región se ubican bien por debajo de esos valores. Del Global Competitiveness Report (GCR) 2003.

8. Con respecto a los componentes específicos del gasto del Estado, el valor promedio de estos países indica que casi el 50% de la población está insatisfecha con los servicios de salud y de educación que recibe. De Latinobarómetro 2005.

9. Entre los países latinoamericanos, solamente un tercio presenta valores por encima del promedio y de la mediana. Del GCR.

10. Varios trabajos han sido escritos sobre el impacto de los sistemas electorales, regímenes políticos, organización estatal y reglas fiscales sobre la dimensión y composición de los gastos estatales, la recaudación de impuestos y el balance fiscal. Para una buena visión general al respecto, ver Persson y Tabellini (2000,2003), Mueller (2003) y Scartascini y Crain (2002).

Anticipando los resultados, en este trabajo se advierte que los procedimientos y las reglas fiscales tienen un efecto significativo en el balance fiscal de los países. Para la muestra de países de América Latina, aquellos que poseen instituciones presupuestarias más restrictivas, jerárquicas y transparentes tendrían en promedio un balance fiscal más sostenible. Al incluir un grupo compuesto por otros países en vías de desarrollo, los resultados son muy similares.

Para alcanzar el segundo objetivo, se analiza el proceso presupuestario desde una perspectiva más amplia, basada en la metodología desarrollada por los autores para estudiar la economía política del proceso presupuestario y aplicado, particularmente en este documento, al rol del Congreso. En este marco metodológico, los resultados fiscales son el resultado de complejos intercambios entre actores políticos que participan en el proceso presupuestario. Además, las características del presupuesto resultante de este proceso dependen de la interacción y los incentivos de los agentes involucrados. En ese contexto, las instituciones presupuestarias son un elemento más entre los muchos que condicionan los incentivos y los intercambios de los políticos.<sup>11</sup>

El trabajo está organizado de la siguiente manera: la Sección 2 describe la evidencia existente que permite explicar los balances fiscales. La Sección 3 presenta el nuevo índice de reglas fiscales y procedimientos presupuestarios junto con nueva evidencia econométrica. La Sección 4 focaliza la relevancia de los parlamentos en el proceso presupuestario y en las recomendaciones de política que pueden afectar los resultados fiscales, y la última sección está compuesta por las conclusiones.

## **II. Instituciones presupuestarias y resultados fiscales. Teoría y primeros resultados empíricos.**

La explicación de los resultados fiscales del gobierno ha sido abordada, en general, desde dos vertientes complementarias en la literatura de economía política, que se han resumido en los trabajos de los “institucionalistas electorales” y los “presupuestarios”.<sup>12</sup>

Los institucionalistas electorales se han concentrado, en particular, en los efectos que tienen los sistemas electorales, ya sea directa o indirectamente, sobre el proceso presupuestario a partir del impacto de dichos arreglos institucionales en los incentivos de los agentes que participan de las decisiones públicas (Milessi-Ferreti et al (1999), Persson y Tabellini (2000,2003), y Scartascini y Crain (2002), entre otros). La mayor parte de estos estudios, que se concentran principalmente en el tamaño y la composición del gasto gubernamental, se desarrolló alrededor del concepto del “problema de los comunes”. En relación a la problemática fiscal, este fenómeno del problema de los comunes ocurre cuando bienes públicos (o transferencias) que tienen beneficiarios particulares (por ejemplo, los residentes de distritos electorales o los miembros de grupos socio-demográficos, como trabajadores,

11. Algunos han denominado al nuevo método como modelos político económicos de “segunda generación” (Braun et al (2005)). Esta metodología está basada en la metodología más general sobre procesos de toma de decisiones diseñada por Stein et al (2005).

12. Mueller (2003) presenta un resumen exhaustivo de la bibliografía sobre los determinantes de los resultados de las finanzas públicas.

granjeros, ambientalistas, etc.) son financiados a partir de la recaudación general del gobierno.<sup>13</sup>

El hecho de que aquellos beneficiados por el gasto público paguen sólo una fracción de su costo, lleva a la sobreestimación del beneficio neto marginal de incrementos en el gasto y, con ello, los gastos tienden a ser mayores que los que se decidirían con un mecanismo descentralizado donde cada uno de los grupos tuviera que pagar por la provisión de sus bienes públicos. La falta de relación entre gastos e ingresos puede tener mayor trascendencia en una democracia, porque existe el incentivo de los gobiernos a financiar sus gastos con déficit (y deuda), ya que los beneficios de dichos gastos son atribuidos a la administración vigente mientras que los costos del servicio de la deuda deberán ser enfrentados por una futura administración.<sup>14</sup>

En un contexto donde las instituciones electorales pueden dar lugar a un gasto público superior al eficiente y donde existe una falta de relación entre gastos e ingresos, los institucionalistas presupuestarios sostienen que un proceso presupuestario más jerárquico, en oposición a uno donde las decisiones son tomadas en forma colegiada, y un proceso presupuestario más transparente, junto con restricciones numéricas a los resultados fiscales del gobierno, podrían conducir a una mayor disciplina fiscal.<sup>15</sup> Las primeras investigaciones orientadas a estudiar el impacto de las instituciones presupuestarias en el comportamiento fiscal, utilizando una muestra de países, fueron conducidas por von Hagen (1992) y von Hagen y Harden (1995) para el caso de la Unión Europea. Los resultados obtenidos demuestran que instituciones presupuestarias que concentran el poder de decisión en aquellos actores con mayores incentivos a la sostenibilidad de las cuentas públicas, suelen tener niveles de deuda y déficit menores.

Siguiendo el trabajo iniciado por von Hagen, otros estudios se concentraron en la efectividad y los efectos sobre los incentivos que tienen los distintos marcos institucionales, no sólo en países desarrollados sino también en aquellos que están en vías de desarrollo. Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1998) recopilaron información detallada de las instituciones presupuestarias para los países de América Latina y encontraron que las instituciones presupuestarias influyen fuertemente en los resultados fiscales. Su análisis indica que la introducción de límites al déficit y endeudamiento, así como la existencia de reglas más jerárquicas y transparentes, están asociadas a una mayor disciplina fiscal en América Latina durante los años 80 y principios de los 90<sup>16</sup>.

13. Scartascini y Crain (2002) formaliza el problema de los comunes para el análisis de las transferencias gubernamentales, y la importancia de los grupos socio-demográficos como grupos de interés relevantes para el análisis del problema de los comunes.

14. Véase Buchanan y Wagner (1977) para la discusión original sobre el tema.

15. El interés por el estudio de las instituciones presupuestarias se puede rastrear a las discusiones que surgieron a partir del crecimiento del déficit en los EE.UU. durante fines de los 70 y los 80. Entre los trabajos que estudian teórica y empíricamente la relación entre los resultados fiscales y las reglas y procedimientos que rigen el proceso presupuestario en los EE.UU., se incluyen Ferejohn y Kreibhel (1987), Baron (1989,1991) y Baron y Ferejohn (1989)

16. Stein, Talvi y Grisanti (1999) encuentran evidencia complementaria, sumando los sistemas electorales dentro de los posibles determinantes de los resultados fiscales. Mark Hallerber, Jurgen von Hagen y otros coautores se han preocupado también en investigaciones más recientes y avanzadas por incluir nuevos determinantes dentro del análisis de las instituciones presupuestarias.



En resumen, la bibliografía que analiza la importancia de las instituciones presupuestarias proporciona tres lecciones básicas respecto de la relevancia de las reglas fiscales, los procedimientos presupuestarios y los resultados fiscales:

1. Leyes, reglas e instituciones que establecen restricciones ex-ante al déficit, al tamaño del gasto o de su crecimiento, pueden conducir a una mayor disciplina fiscal.
2. Procedimientos más centralizados o jerárquicos, que otorgan mayor poder en el proceso de decisión a aquellos actores con mayor interés en la sostenibilidad de las cuentas públicas, pueden conducir a una mayor disciplina fiscal. Así, por ejemplo, procedimientos más jerárquicos pueden atribuirle mayores prerrogativas al Poder Ejecutivo *vis à vis* la Legislatura en la etapa de aprobación del presupuesto, y al Ministerio de Finanzas *vis à vis* los Ministerios de Gasto, a fin de internalizar el impacto del problema de los comunes en las decisiones de gasto.
3. Procedimientos más transparentes pueden resultar en una mayor disciplina fiscal ya que aún las leyes fiscales más rigurosas pueden ser eludidas si los procedimientos no son transparentes. En esos casos, los documentos presupuestarios pueden ser ininteligibles y poco relacionados con la realidad de la situación fiscal; pueden dar lugar a la contabilidad creativa, o ser alterados sin más por alguno de los actores.

En los últimos años, las reformas a las instituciones presupuestarias han sido numerosas en América Latina. De este modo, la mayoría de los países ha introducido reglas o límites a los resultados fiscales, incrementado la jerarquía de los Ministerios de Finanzas en las distintas etapas del proceso presupuestario y aumentado en forma muy importante la transparencia de las cuentas públicas.<sup>17</sup>

Existieron dos etapas y métodos claramente diferenciados en la ejecución de las reformas. A mediados de los 90, se produjo un auge de las reformas tendientes a otorgar mayor jerarquía a los Ministerios de Finanzas en las decisiones fiscales, probablemente, como parte del proceso más amplio de estabilización y reforma estructural. El segundo momento de intensa actividad reformadora en materia presupuestaria ocurrió hacia fines de esa misma década, cuando se introdujeron gran parte de las restricciones fiscales y las normas de transparencia. Respecto de los métodos, en algunos casos las reformas fueron introducidas en forma individual (ej. Ley de Transparencia). En otros casos, las reformas se establecieron en el marco de leyes “paraguas” de Responsabilidad Fiscal y Administración Financiera. Los cambios producidos en las instituciones presupuestarias de la mayoría de los países de la región, motivan a revisar si la relación entre las instituciones presupuestarias y los resultados fiscales sigue siendo relevante en América Latina.

### **III. Instituciones presupuestarias y resultados fiscales. Nuevos análisis.**

Luego de un extenso período de reformas a las instituciones presupuestarias en América Latina y en el contexto de resultados fiscales que no han sido completamente alentadores es relevante estudiar si

17. Filc y Scartascini (2006) presentan un análisis detallado de las reformas a las instituciones presupuestarias que ocurrieron en América Latina desde 1990.

las hipótesis respecto de la relación entre las reglas y los procedimientos presupuestarios y los resultados fiscales siguen siendo válidas. Para ello, hemos construido un nuevo índice de reglas fiscales y procedimientos presupuestarios siguiendo los lineamientos de Alesina, et al (1998), pero utilizando un conjunto de preguntas más comprensivo que puede ayudar a aproximar más adecuadamente los índices a los conceptos teóricos y, al mismo tiempo, a poner a prueba hipótesis recientes respecto del rol de nuevas instituciones presupuestarias. De esta manera, el nuevo índice permite mostrar una evidencia adicional respecto de la conveniencia de ciertas recomendaciones de reforma a las instituciones presupuestarias, cuya implementación es actualmente discutida en América Latina.<sup>18</sup>

A partir de las respuestas a 22 preguntas realizadas a los Directores de Presupuesto de cada país por parte de los autores, y en el marco de la base de datos de prácticas y procedimientos presupuestarios de la OCDE/BM/BID, se construyeron diversos subíndices (valorados al año 2000<sup>19</sup>). Las variables construidas, con una breve explicación de sus componentes, son las siguientes:

- **Índice Compuesto (INDICE)**

- **Reglas fiscales (REGFISC)**

- \* **Restricciones Numéricas (LIMFISC)**

- En el desarrollo del presupuesto, ¿existen reglas fiscales que limiten la facultad discrecional del Ejecutivo respecto de la política fiscal? Si existen límites fiscales, ¿puede el poder Ejecutivo proponer la renuncia a dichos límites o modificarlos?

- \* **Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)**

- ¿Existe un marco fiscal coherente a mediano plazo que establezca metas o límites para gastos, déficit e ingresos a mediano plazo? De ser así, ¿determina metas o límites para cada uno de los siguientes ejercicios presupuestarios dentro de ese plazo?

- \* **Límites al Endeudamiento (LIMDEUDA)**

- ¿Existen restricciones a la solicitud de préstamos en los niveles inferiores del gobierno? ¿El gobierno nacional explícita o implícitamente garantiza la actividad relacionada con la solicitud de préstamos de los niveles inferiores del gobierno? ¿Pueden administradores de ministerios /organizaciones gubernamentales solicitar préstamos que luego serán deducidos de las asignaciones futuras para atender los costos operativos (salarios, etc.)?

18. Para una discusión detallada del índice, véase Filc y Scartascini (2005).

19. Se otorgaron a las respuestas valores en una escala de 0-10 y valores intermedios a aquellas respuestas en las que existían más de dos posibilidades (ej. 0,5,10; 0, 3,33, 6,66, 10; etc.).

\* Fondos de Reserva (FONDRES)

El presupuesto anual, ¿incluye fondos de reservas centrales para hacer frente a gastos imprevistos? ¿Existen leyes, normas o políticas que definan las aplicaciones permitidas de las reservas del presupuesto y las autoridades responsables de tomar decisiones para la aprobación de las asignaciones deducidas de las reservas?

° Reglas de procedimiento (JERARQUIA)

\* Dentro del Poder Ejecutivo (RESTMINS)

¿Existen límites de gastos establecidos para los planes iniciales de gastos correspondientes al ministerio? ¿Existen normas o procedimientos establecidos con el objeto de guiar las negociaciones de la autoridad central de presupuesto con los ministerios de ejecución? ¿Quién tiene la última palabra? ¿Cómo se resuelven las controversias entre los ministros y la autoridad central de presupuesto?

\* Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo (RESTLEGS)

Si el presupuesto no es aprobado por la Legislatura antes del inicio del año fiscal, ¿cuáles son las consecuencias? ¿Está restringido el derecho de la Legislatura a modificar el presupuesto detallado propuesto por el Ejecutivo? ¿Cuáles son estas restricciones? ¿Cuál es el sustento jurídico de estas restricciones?

\* Manejo de Caja (MANCAJA)

¿Qué instrumentos se utilizan para monitorear la ejecución presupuestaria? La autoridad central de presupuesto, ¿puede retener los fondos que son asignados pero que no se encuentran disponibles sobre una base jurídica o una prestación? ¿La autoridad central de presupuesto puede retener fondos para los programas de prestaciones u otros sectores donde se han asumido las obligaciones legales en nombre del Estado?

° Reglas de transparencia (TRANSPARENCIA)

¿Se presentan a la Legislatura la totalidad de los documentos del presupuesto (que comprenden todos los gastos públicos)? Los documentos del presupuesto, ¿contemplan los fondos y actividades extrapresupuestarias? ¿Qué clase de fondos extrapresupuestarios se encuentran?

La evidencia preliminar (presentada en el Cuadro 1) sugiere que existe una relación positiva entre el índice compuesto y los índices individuales de reglas fiscales, de jerarquía y transparencia, por un lado, con los balances primarios de los gobiernos generales, por el otro. Aquellos países con un valor más alto del índice compuesto, o mayores valores de los índices individuales, tienden a presentar menor déficit/mayor superávit. Por ejemplo, el balance fiscal primario promedio de un país que se

encuentra en el grupo de valores altos en el índice de reglas fiscales, tendría en promedio un balance fiscal superior en más de dos puntos porcentuales del PIB respecto de un país que se encuentra dentro del grupo de valores bajos en dicho índice (superávit de 1,05% del PIB vs. déficit del 1,75% del PIB).

### Cuadro 1: Balance fiscal primario para valores altos y bajos de los índices

INDICE				
Alto	0.82	Reglas fiscales	Jerarquía	Transparencia
Bajo	-1.5	1.05	0.27	-0.21
Diferencia	2.32	-1.75	-0.88	-0.33
		2.80	1.15	0.85

**Nota:** Los países fueron divididos de acuerdo a su valor respecto de la media (ej. aquéllos debajo de la media de su índice fueron considerados en la categoría baja).

Para el análisis de regresión, se utilizan las variables que permiten hacer comparables los resultados con Alesina, et al (1998). La variable dependiente es el balance primario promedio del gobierno general entre 2000 y 2002 (DEFGEN)<sup>20</sup>. Como variables de control se incluyen el stock de deuda pública como porcentaje del PIB en 1999 (DEUDA), una variable construida como el producto del cambio en los términos de intercambio por el grado de apertura de la economía (definido como la suma de las exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB) (COMERCIO), y una medida de la población no económicamente activa, construida como el porcentaje de la población menor de 15 y mayor de 65 años de edad (PNEA). Además de estas variables, utilizamos –en algunas regresiones– la variable que indica los pagos de intereses de la deuda pública como porcentaje del PIB (INTDEUDA)<sup>21</sup>.

Los resultados del análisis de regresiones proveen los resultados esperados, como puede observarse en el Cuadro 2. Los resultados son significativos para el índice compuesto (INDICE). La evidencia sugiere que aquellos países con procesos presupuestarios más jerárquicos acompañados de restricciones sobre sus posibilidades de incurrir en déficit importantes o acumular deuda, tienen resultados fiscales tendientes al superávit. Concretamente, la diferencia entre el resultado fiscal de un país en el primer y cuarto cuartil del INDICE es superior a tres puntos porcentuales del PIB.

Con respecto a los índices individuales, los resultados son similares, en especial, para las reglas fiscales y las reglas de jerarquía, existiendo una relación positiva, estadística y económicamente relevante entre aquellos y los resultados del balance fiscal. El subíndice de transparencia no es significativo, lo que sugiere que esta medida tiende a potenciar el valor de las otras, en lugar de resultar válida por sí misma. Asimismo, puede ser uno de los índices que más se ve afectado por las diferencias

20. Fuente: Base de datos del World Development Indicators. World Bank.

21. Las fuentes para estos datos son: World Economic Outlook Database, Abril 2004 y World Development Indicators Database del Banco Mundial.

entre el texto legal y las prácticas, así como la restricción que mayor tiempo tarda en tener un impacto efectivo sobre los resultados. Mientras que los límites al déficit pueden tener un efecto inmediato, el impacto de la transparencia se hace notar a lo largo de los años cuando, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil tienen posibilidades de contar con la información, analizarla, comenzar a interceder para lograr cambios, y que éstos se hagan efectivos. En el caso de los índices de REGFISC y JERARQUIA, los resultados son igualmente significativos en términos económicos, con diferencias superiores a dos puntos porcentuales del PIB entre países en el primer y cuarto cuartil.

Adicionalmente a la muestra para los países de América Latina, se ha compilado una muestra mayor para un grupo de países en desarrollo que contestaron a la encuesta de la OCDE/BM/BID.<sup>22</sup> Utilizar esta muestra con un mayor número de países permite no sólo comprobar las hipótesis respecto de la relevancia del índice compuesto y de los índices individuales para explicar los resultados fiscales, sino también permite analizar cuáles de los componentes de los índices de instituciones presupuestarias son significativos, a fin de poder perfeccionar las recomendaciones de política.

En la muestra de países en desarrollo, el índice compuesto así y los índices de reglas fiscales y de jerarquía, siguen siendo estadística y económicamente significativos. Al igual que en los países de América Latina, el índice de transparencia por sí sólo no lo es. Respecto de los componentes del índice de reglas fiscales, el subíndice de fondos de reserva y estabilización tiene el signo correcto bajo cualquier especificación, y es significativo en algunas de ellas. Los subíndices de límites fiscales y marcos fiscales de mediano plazo también presentan el signo correcto aunque no son estadísticamente significativos. Con respecto a los componentes del índice de jerarquía, cada subíndice muestra el signo correcto bajo todas las especificaciones. Sin embargo, la única que es estadísticamente significativa bajo alguna de las especificaciones son las restricciones a los cambios que pueden realizar los legisladores durante el proceso presupuestario. Nuevamente, los coeficientes son altamente significativos en términos económicos. Por lo tanto, se puede concluir que: i) en general, es el conjunto de restricciones tanto de reglas fiscales como de reglas de procedimiento el que permite explicar los resultados fiscales, y que ninguna de esas reglas en forma aislada es responsable de afectar los resultados fiscales globales; ii) dentro de las restricciones, la existencia de fondos de reserva y/o estabilización y determinadas restricciones a los legisladores durante la etapa de aprobación del presupuesto, parecieran ser marginalmente más relevantes que el resto de las restricciones tomadas en forma individual.

22. También se intentó con una muestra más amplia que incluyera los países desarrollados. Sin embargo, los resultados no fueron estadísticamente significativos principalmente por la falta de una relación positiva entre las instituciones presupuestarias y los resultados fiscales en los dichos países. Diversas hipótesis pueden ser esgrimidas para explicar este hecho. Primero, el impacto de reglas e instituciones supranacionales como Maastrich, la Unión Europea, la Unión Monetaria Europea, etc. no son capturados por el índice. Segundo, arreglos institucionales que permiten a los países desarrollarse pueden ser los mismos que tornan superfluos a las reglas y acuerdos fiscales. Hallerberg y von Hagen (2002), en su estudio sobre los países de la Unión Europea, obtienen resultados similares; encuentran evidencia de la relación entre las variables para períodos anteriores a 1994. Luego de esa fecha, no se encuentra correlación entre las instituciones fiscales y los resultados fiscales.

#### **IV. El proceso presupuestario y el proceso de toma de decisiones públicas. El rol del Congreso.<sup>23</sup>**

Como se ha presentado en las secciones precedentes, las instituciones presupuestarias permiten explicar, al menos parcialmente, las diferencias en los resultados fiscales de los países. De este modo, instituciones presupuestarias más restrictivas y jerárquicas, conjuntamente con una mayor transparencia, tienden a estar correlacionadas con resultados más sostenibles del balance fiscal. Por lo tanto, ¿qué dice esta bibliografía respecto del rol del Poder Legislativo en el proceso presupuestario? En resumen, (i) procesos presupuestarios con restricciones numéricas (que imponen restricciones al accionar de todos los actores involucrados, incluyendo el Legislativo) generan mejores resultados fiscales; (ii) procesos presupuestarios más jerárquicos, que dan más poder al Ejecutivo en relación al Legislativo, generan mejores resultados fiscales; (iii) gobiernos con mayoría propia en el Legislativo, donde éste muchas veces se subordina al Poder Ejecutivo, generan mejores resultados fiscales. Entonces, ¿qué sugieren estos resultados en cuanto al rol del Poder Legislativo? Al menos en cuanto a la determinación del déficit y el gasto, cuanto menor sea su rol, mejor.

Sin embargo, al analizar los resultados de estos trabajos hay que reconocer, por un lado, que el problema de los recursos comunes no es la única fuente de posibles ineficiencias; hay otras relacionadas con problemas de agente/principal que sugieren la conveniencia de limitar la discrecionalidad del Ejecutivo. Esto sugiere que es deseable que el Legislativo tenga un rol de control en el presupuesto. Por otro lado, la importancia de las instituciones presupuestarias se ha analizado desde la perspectiva de una dimensión de los resultados fiscales, o de los resultados relacionados con la sostenibilidad, prestando poca atención a problemas de eficiencia, o a la medida en la cual la asignación refleja las preferencias de la sociedad. Una mayor atención a las dimensiones de eficiencia y representatividad podría sugerir la necesidad de un papel más activo por parte del Legislativo tanto en funciones de control como de asignación de recursos.

En este marco, las principales recomendaciones de política indicarían que para mantener las cuentas fiscales bajo control es necesario pasar leyes restrictivas respecto de la posibilidad de financiamiento insostenible; incrementar el poder de aquellos actores que tienen mayores incentivos en mantener las finanzas bajo control, y pasar leyes de transparencia que le permitan a los entes de control, los legisladores, las ONG y la ciudadanía en general, controlar el cumplimiento de las metas y previsiones que se realizan en el presupuesto. Solamente con la disponibilidad de información y el control exhaustivo de los actos de gobierno, a priori, las instituciones presupuestarias pueden funcionar. Pero no sólo es necesario que el Congreso apruebe nuevas leyes sino que, en muchos casos, es necesario que el Congreso cumpla con el rol que tiene asignado en el proceso presupuestario durante la etapa de aprobación, ejecución y control. Durante la primera, el Congreso tiene un papel fundamental que cumplir dadas las restricciones que le imponen la ley. Así, en algunos países, los legisladores no pueden aumentar los gastos, y en otros sólo pueden hacerlo si encuentran fuentes alternativas de

23. Esta sección está basada en trabajos anteriores de los autores junto a Ernesto Stein. Por ejemplo, en “El rol del Legislativo en el Proceso Presupuestario: Un análisis comparativo”, XVII Seminario Regional de Política Fiscal; CEPAL; Chile; 2005.

financiamiento. Las prácticas, sin embargo, no siempre se condicen con las reglas formales. En ciertos casos, porque el Legislativo explota las reglas a su conveniencia y, en otros, porque distintas causas –como la falta de capacidad o incentivos contrarios– lo llevan a resignar sus potestades en materia presupuestaria.

Estos comportamientos estratégicos adquieren maneras diferentes dependiendo de la naturaleza de las normas formales. Un ejemplo que es relativamente común en América Latina respecto de reglamentos que no se cumplen (al menos en su espíritu) es la regla que prohíbe a los legisladores incrementar los gastos establecidos en la propuesta del Poder Ejecutivo, a menos que se identifiquen fuentes alternativas de financiamiento. El espíritu de esta regla es que si los legisladores deciden incrementar los gastos para obtener cierto rédito político, sólo puedan hacerlo en la medida en que internalicen el costo político que tiene incrementar los impuestos. Sin embargo, esta regla es transgredida por los legisladores, por ejemplo, mediante aumentos en las estimaciones de ingresos (sin incluir medida alguna que permita incrementar los ingresos realmente) o a través de la reasignación de partidas. En Ecuador, para aumentar los gastos de ciertas partidas, ocasionalmente, los legisladores han reasignado dineros destinados para el pago de deuda, creando así necesidades adicionales de financiamiento.<sup>24</sup> En Colombia, el Legislativo no puede aumentar el gasto enviado por el Ejecutivo en su propuesta, pero ha ocurrido que reasignara gasto de amortizaciones a otras partidas, lo cual implica mayor gasto efectivo.<sup>25</sup> En Bolivia, el Congreso ha incrementado los gastos identificando incrementos de deuda o elevando las estimaciones de recaudación del gobierno como fuente adicional de ingresos. En 1998, el Congreso incrementó en un 50% las estimaciones de ganancias de eficiencia de la agencia recaudadora y de la Aduana para obtener un colchón bajo el cual pasar gastos adicionales. Estas mayores ganancias de eficiencia no ocurrieron y el déficit para ese año superó el 4%, aun cuando el Poder Ejecutivo subejecutó el presupuesto en más de un 3%.<sup>26</sup>

En la etapa de ejecución también ocurre que el comportamiento difiere de las prerrogativas y obligaciones establecidas en la ley. En esta etapa, en diversos países, se puede observar que aquí el Congreso prescinde de hacer uso de sus potestades, cuando el Poder Legislativo debería ofrecer el contrapeso del Poder Ejecutivo en su búsqueda de alterar el monto total del presupuesto, o de reasignar los gastos que se establecieron en la etapa de aprobación. Si bien en algunos países cumple ese rol, en otros no lo realiza. Por ejemplo, en Argentina, la regla formal indica que el Poder Ejecutivo requiere autorización legal para aumentar el gasto, o para hacer reasignaciones que impliquen un cambio de clasificación económica (de inversión a gasto corriente) o de función (gasto social a pago

24. Ver Mejía et al (2006).

25. Ver Cardenas et al (2006).

26. Por supuesto, este tipo de estrategias no es responsabilidad sólo del Poder Legislativo. Nuevamente, en Bolivia, las estimaciones de ingresos realizadas por el Poder Ejecutivo han estado generalmente sobreestimadas, muy por encima del error o de la incertidumbre en la evolución de las variables económicas. Por lo tanto, establecer dichos límites al poder legislativo –o, alternativamente, al Ejecutivo– puede no tener efecto, por un lado, si no existe control político y social respecto de las estimaciones de ingreso y, por otro, si el intercambio político es tal que sólo puede lograrse consenso para la aprobación presupuestaria por medio del incremento de los gastos (o de las promesas de gasto) del Estado. Ver Scartascini y Stein (2003).

de intereses). Sin embargo, la práctica usual ha sido que lo resolviera por decreto. En teoría, estos decretos están sujetos a la revisión del Legislativo pero, en la práctica, la comisión encargada de dicha revisión no ha sido constituida.<sup>27</sup>

En Bolivia (y en otros países) se observa una situación similar, donde el Ejecutivo requiere aprobación del Legislativo para modificar el gasto pero, en los hechos, lo modifica a voluntad durante el período presupuestario, y el Congreso hace un “*rubber stamp*” al final. En ese contexto, el Ejecutivo subejecuta los gastos mediante el manejo discrecional de caja, con lo cual termina definiendo tanto el monto como la asignación del presupuesto. De esta manera, el presupuesto ejecutado tiene poco que ver con el presupuesto aprobado, tanto en término de los montos totales como del gasto por agencia o ítem.<sup>28</sup>

En la etapa de control, en la mayoría de los países de América Latina el Congreso cumple un rol menor al que debería cumplir si utilizara todas sus facultades. Por ejemplo, en Argentina, la regla formal indica que el Congreso aprueba cada año la cuenta de inversión, donde anualmente se justifica lo gastado el año anterior. Sin embargo, la práctica usual ha sido que la cuenta de inversión nunca sea aprobada a tiempo. A veces se aprueba hasta tres o cuatro años más tarde, con lo cual lo que se aprende en el proceso no resulta útil como feedback para el período siguiente. En Paraguay ocurre algo similar: mientras que el Congreso debería evaluar y aprobar el reporte de gasto anual (ex-post), éste siempre ha aceptado el reporte del controlador sin realizar un análisis profundo del mismo.<sup>29</sup>

Por lo tanto, dada la experiencia regional más reciente, ¿es suficiente aprobar leyes para cambiar el comportamiento de los agentes de decisión y mejorar la política fiscal? Como se presentó más arriba y tal como se discutirá a continuación, las soluciones no son tan fáciles. Si bien estas reformas pueden ayudar a transitar en la dirección correcta, hay que conocer el proceso presupuestario y el proceso de toma de decisiones en su conjunto para poder estimar el impacto de dichas reformas y predecir si el Poder Legislativo cumplirá el rol que le corresponde (y el que las leyes le asignan). Por lo tanto, para diseñar reformas a las instituciones presupuestarias hay que tener en cuenta que las reglas y procedimientos pueden ser eludidas y las reformas no necesariamente alcanzarán los resultados esperados. En este sentido, el cumplimiento de las leyes de responsabilidad fiscal también presenta un caso de estudio interesante. En teoría, la introducción de leyes de responsabilidad fiscal debería proveer herramientas para mejorar los resultados fiscales de los países pero, en algunos casos, esto no ha ocurrido, al menos en el corto plazo. La Ley de Solvencia Fiscal implementada en Argentina en 1999 tenía como objetivos principales contener el gasto

27. Ver Braun, et al (2005).

28. En Scartascini y Stein (2003) se presenta la información en forma desagregada, donde algunas agencias terminan ejecutando en promedio un 30% más de lo que se les había asignado y otras un 30% menos. En términos de cada ítem, se termina ejecutando en algunos dos veces más y en otros tan sólo un 5%. En términos de los montos totales, el promedio para el período 1997-2002 indica que el presupuesto modificado/aprobado alcanzó el 109%, mientras que el ejecutado/modificado tan sólo el 85%.

29. Ver Molina et al (2005).



público, reducir el déficit fiscal y aumentar la transparencia fiscal. Los componentes centrales de la ley eran un fondo anticíclico; reglas numéricas fijas sobre el déficit y el gasto; reglas sobre procedimientos presupuestarios y medidas para incrementar la transparencia. Las metas de la ley no fueron cumplidas: los déficits de 1999 y el 2000 superaron los límites establecidos y la ley se modificó para permitir un nuevo esquema de disminución del déficit. Sin embargo, en el año 2001, el déficit fue casi un 50% mayor que el nuevo límite y más de seis veces el límite establecido en la ley original para dicho año.

Por consiguiente, los cambios en las reglas no son condición suficiente para modificar los resultados, cuando entran en conflicto con las reglas de interacción política de los agentes involucrados. Sin embargo, en algunos casos, los cambios en las reglas pueden tener impacto porque modifican sustancialmente el juego político. En el caso de Brasil, la introducción de la Ley de Responsabilidad Fiscal ha servido para mejorar los resultados fiscales, no tanto por el efecto directo de los límites al déficit sino porque también modificó las relaciones de poder en el proceso político, particularmente, entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales.

De esta manera, el resultado fiscal es la culminación de un proceso complejo en el que interactúan diversos actores (Legislativo, Ejecutivo, gobiernos subnacionales) en un marco determinado sólo en parte por las normas fiscales. El proceso presupuestario está enmarcado en un contexto institucional más amplio, donde legados históricos e instituciones políticas (constituciones, reglas electorales, etc.) se combinan para determinar las atribuciones de los diferentes actores, sus incentivos, y su forma de interacción. Por lo tanto, para diseñar reformas, hay que entender la dinámica del proceso presupuestario y la complejidad del proceso de toma de decisiones. Es fundamental, entonces, conocer quiénes son los actores que participan del proceso presupuestario; cuáles son sus incentivos; cómo se producen los intercambios; por qué existen diferencias entre la normativa y la práctica; y qué es lo que determina el rol real que juegan los legisladores (y el resto de los actores) en el proceso presupuestario.<sup>30</sup>

En el caso específico de las discusiones presupuestarias en las que participa el Congreso, el papel de los distintos actores, sus incentivos y su interacción están determinados por i) los poderes legislativos del Presidente de la Nación, vinculados a la capacidad de este último para controlar la agenda legislativa, alterar las decisiones tomadas por el Congreso y establecer normas con jerarquía de ley; ii) los poderes partidarios del presidente, relacionados con el tamaño del contingente legislativo que le responde, y por su control sobre la determinación de los candidatos; iii) otros poderes del presidente que se conectan con la capacidad de distribuir recursos o afectar por otros medios las carreras de los legisladores; iv) el sistema electoral, que afecta los incentivos de los legisladores y la relación que establecen con el Ejecutivo, su partido y sus votantes; v) los incentivos de los legisladores (explicados en parte por lo anterior), ligado a las perspectivas de carrera futuras, y sus determinantes (¿necesitan llevar beneficios a sus votantes? ¿Satisfacer a los líderes partidarios?); y vi) la capacidad técnica del

30. Conociendo el proceso de toma de decisiones presupuestarias, también es posible analizar los resultados fiscales en términos de su sostenibilidad, adaptabilidad, flexibilidad, eficiencia y representatividad.

Congreso, ligada a la experiencia de los legisladores, su especialización en comisiones, la existencia de oficinas técnicas o “think tanks” partidarios que asesoren a los miembros del Congreso, etc.<sup>31</sup>

De este modo, los resultados de las distintas etapas del proceso presupuestario no sólo están determinados por las debilidades propias de alguno de los actores participantes –como ser la menor capacidad técnica del Legislativo en relación a la del Ejecutivo–. Por ejemplo, las sobreestimaciones de ingreso pueden estar determinadas por la reducida capacidad técnica para estimar la evolución de las variables macroeconómicas durante la elaboración del presupuesto por parte del Poder Ejecutivo; las pocas modificaciones durante la aprobación que hace el Legislativo determinadas por la reducida capacidad técnica en el Congreso para analizar la propuesta del Ejecutivo. También son éstas resultado de un juego secuencial, donde los distintos actores actúan estratégicamente. Así, sobre y subestimaciones de ingresos pueden estar afectadas por la capacidad de quienes hacen dichas estimaciones, pero pueden ser también el resultado del proceso de negociación. Una evidencia preliminar indica que en aquellos casos donde el Ejecutivo tiene capacidad para manejar “discrecionalmente” la ejecución del presupuesto mediante el manejo de caja, existe una tendencia marcada a la sobreestimación de ingresos durante la etapa de aprobación (ej., Brasil, Bolivia, Paraguay)<sup>32</sup>. Por otro lado, en aquellos casos donde la mayor discrecionalidad ocurre con la utilización de excedentes de recaudación, existe una mayor tendencia a la subestimación de ingresos (ej. Rep. Dominicana).

En algunos casos, este juego de sub y sobreestimación (todo junto) puede dar lugar a ineficiencias en el proceso de asignación de recursos (ej. proyectos que comienzan pero luego no terminan de ejecutarse). Por ello, establecer restricciones adicionales al Ejecutivo durante la ejecución presupuestaria puede ser una medida adecuada. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esas potenciales restricciones al proceso presupuestario pueden afectar también el juego político más amplio. En Brasil, se producen sobreestimaciones de ingresos y los legisladores introducen enmiendas al presupuesto para el gasto preferentemente local.<sup>33</sup> Pese a la primacía del Ejecutivo en el proceso presupuestario, éste no veta las modificaciones realizadas por el Legislativo. Sin embargo, durante la ejecución, no todas esas enmiendas reciben los fondos previstos en la ley presupuestaria. Por un lado, esta operatoria puede tener un costo de eficiencia ya que los que tienen a cargo la ejecución de los proyectos desconocen el flujo de fondos efectivo. Por otra parte, el Poder Ejecutivo obtiene apoyo político a cambio de la ejecución discrecional de enmiendas particulares en una forma bas-

31. La capacidad técnica del Congreso en materia de presupuesto depende, en parte, de oficinas de asesoría técnica, ya que si bien los legisladores que dirigen las comisiones relevantes suelen tener experiencia en el tema, el resto muchas veces no tiene los incentivos para acumular capacidades en temas presupuestarios. La mayoría de los países de América Latina no cuenta con una oficina de asesoría adecuadamente preparada. De acuerdo a las respuestas de 12 países a una encuesta conjunta realizada por OCDE/BM/BID, sólo siete países contaban con una oficina de asesoría técnica y, de esas siete, cuatro poseían 10 empleados o menos. En Brasil, por caso, hay una oficina de asesoramiento técnico del Congreso con más de 500 especialistas (en ambas cámaras), y en Chile, los legisladores cuentan con el apoyo de importantes “think tanks” con fuertes lazos partidarios.

32. Dado que el manejo de caja le permite al Poder Ejecutivo asegurarse las asignaciones presupuestarias que más le convienen, puede sobreestimar los ingresos durante la etapa de aprobación y así conseguir una aprobación más rápida del presupuesto en el Congreso, incluyendo los proyectos de agrado de los legisladores.

33. Para un análisis minucioso del caso de Brasil, véase Alston et al (2005).

tante eficiente. Los resultados muestran que las enmiendas (individuales) de los diputados que prestaron más apoyo en el Congreso tuvieron mayores probabilidades de ser ejecutadas. También se observa que aquellos legisladores que cambiaron sus votos a favor del Ejecutivo fueron recompensados, mientras que aquellos que lo hicieron en contra, fueron castigados. Por lo tanto, disminuir la discrecionalidad durante la ejecución presupuestaria, puede ser deseable para disminuir la incertidumbre y, con ello, aumentar la eficiencia en la ejecución presupuestaria, pero puede hacer más oneroso para el Presidente de la Nación imponer su agenda legislativa afectando la eficiencia de la asignación de los recursos públicos. En otros países, por el contrario, disminuir la discrecionalidad puede favorecer las negociaciones políticas.<sup>34</sup>

Resumiendo lo presentado en esta sección respecto del rol del Congreso, el Poder Legislativo tiene un papel fundamental en el proceso presupuestario, pero dicha responsabilidad no debería incluir la determinación del gasto y del déficit. Sí debe, concentrarse en la asignación del gasto y en el control del Ejecutivo. En países donde el Poder Legislativo juega un papel en la determinación del tamaño del presupuesto durante la aprobación, por lo general, no suele lograr que esas decisiones queden plasmadas en el presupuesto efectivamente ejecutado ni en lo que se refiere al tamaño del gasto o su asignación. Por eso, la implementación de reglas restrictivas y jerárquicas en la definición del gasto y el déficit, podría ser una solución (algo que se ha venido haciendo en diversos países a través de leyes de responsabilidad fiscal). El diseño de estas leyes no debe consistir simplemente en aplicar una receta, como bien nos muestra la diversidad de sus resultados. Es importante estudiar y aprender de estas experiencias ya que las normas requieren una adecuación a las peculiaridades del proceso presupuestario y a la estructura económica. A cambio de su mayor injerencia durante la aprobación, el Ejecutivo debería tener menos discrecionalidad para modificar el presupuesto durante la ejecución, de manera tal que la asignación refleje las discusiones en el Congreso. Este cambio en el accionar de las instituciones no es una tarea fácil que pueda ser generada por acciones voluntaristas. Como hemos planteado anteriormente, muchas veces la renuncia a funciones que le son asignadas obedece a lógicas y distribuciones de poder que exceden al proceso presupuestario. Por lo tanto, es importante tomar medidas que potencien la capacidad del Legislativo para que la asignación de recursos sea más informada, eficiente y transparente, y así poder desarrollar las importantes tareas que le corresponden en materia de asignación y control.

## V. Algunos comentarios finales

La evidencia presentada en este trabajo, basada en la construcción de un nuevo índice de instituciones presupuestarias, sugiere que las reglas fiscales y los procedimientos presupuestarios afectan los resultados fiscales. Más específicamente, las decisiones fiscales que surgen de procesos presupuestarios restringidos por la existencia de reglas fiscales que limitan el déficit, que impiden que los organismos sub-nacionales y descentralizados se endeuden, y que implementan marcos fiscales a mediano plazo y desarrollan fondos de reserva para situaciones de emergencia, así como por la existencia de procedimientos más jerárquicos que imponen restricciones a la Legislatura y al

34. Este tema, con una comparación entre los casos de Brasil y de Rep. Dominicana se presenta en detalle en el Cap. 11 del IPES 2006.

poder de negociación de los ministros, proporcionando al Ejecutivo la discrecionalidad para realizar el manejo de caja sobre los gastos, tienden a presentar un déficit primario más bajo. Estos resultados son válidos tanto para una muestra de países latinoamericanos como para una muestra más amplia de países en desarrollo. En especial, la existencia de límites a los Ministros de Gasto y a los legisladores para realizar cambios durante las etapas de aprobación y elaboración del presupuesto, parecen ser particularmente importantes para explicar las diferencias entre los resultados fiscales primarios. Las diferencias que se encuentran son económicamente significativas. Comparado con un país con un alto valor del índice compuesto (en el cuartil más alto), un país con un valor bajo del índice presentaría un déficit primario más alto en aproximadamente tres puntos porcentuales del PBI.

A pesar de la creciente conciencia respecto de la importancia de las instituciones presupuestarias para la determinación de los resultados fiscales, no todos los países han introducido reformas, y algunos que lo han hecho todavía no han logrado los resultados esperados. Asimismo, aún después de las reformas, existe una sensación de desencanto con la eficacia de los gobiernos para encargarse de las mayores preocupaciones de la población. En este sentido, para poder establecer recomendaciones de política más eficientes y factibles, es fundamental conocer a los actores, los incentivos, y las reglas de interacción de quienes participan del proceso presupuestario. En este trabajo se ha ofrecido un primer acercamiento a la importancia que tiene este tipo de análisis. La efectividad de la política fiscal dependerá fundamentalmente de que se genere un marco de negociación en el cual los actores tengan incentivos para la cooperación y, por sobre todo, para conseguir una asignación de los recursos públicos que asegure la sostenibilidad, eficiencia y representatividad de las finanzas públicas.

Para lograrlo, es fundamental un rol activo del Congreso, no sólo en su prerrogativa de aprobar las reformas a las leyes presupuestarias, sino –más importante– en su participación activa de las distintas etapas del proceso presupuestario. Es allí donde el Poder Legislativo tiene que asegurar, por un lado, que se cumplan las reglamentaciones que permiten mantener presupuestos sostenibles; que se ahorren recursos en fondos de reserva y contingencia para situaciones de crisis, y que los gastos públicos sean eficientes, efectivos y representativos de las demandas de la sociedad. En muchos casos, conseguir un papel más efectivo para el Congreso será una tarea complicada ya que el mismo se encuentra subordinado al Poder Ejecutivo dados los poderes legislativos y partidarios del Presidente de la Nación. En otras ocasiones, un aumento de la capacidad técnica puede asegurar un pie de igualdad en las discusiones presupuestarias con el Ejecutivo y tener a disposición información que permita redistribuir el gasto hacia actividades más eficientes y efectivas.

## Resultados de las regresiones

### Cuadro 2. Resultados de las regresiones para la muestra de países de América Latina.

Variable dependiente: DEFGEN (balance primario del gobierno general)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
INDICE	0.001 (.003)					0.01 (0.004)**	0.01 (0.002)**
REGFISC		0.004 (0.002)*			0.004 (0.002)*		
JERARQUIA			0.005 (0.002)**		0.005 (0.002)*		
TRANSPARENCIA				0.0001 (0.003)	-.001 (0.002)		
COMERCIO						-0.20 (0.11)*	-0.08 (0.07)
DEUDA						-0.0001 (0.01)	
INTDEUDA							0.61 (0.14)***
PNEA						-0.0001 (0.001)	0.002 (0.001)
R <sup>2</sup> Ajustado	0.31	0.18	0.2	0.02	0.41	0.47	0.70
Observaciones	19	19	19	19	19	19	19

**Nota:**

Errores estándar entre paréntesis

\*\*\* indica significatividad al 1%

\*\* indica significatividad al 5%

\* indica significatividad al 10%

**Cuadro 2 (cont.). Resultados de las regresiones para la muestra de países de América Latina.**

Variable dependiente: DEFGEN (balance primario del gobierno general)

	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
REGFISC	0.0004 (0.002)*	0.004 (0.002)*				
JERARQUIA			0.006 (0.002)**	0.005 (0.002)**		
TRANSPARENCIA					0.001 (0.003)	0.001 (0.002)
COMERCIO	-0.13 (0.12)	-0.016 (0.01)	-0.22 (0.11)*	-0.05 (0.11)	-0.17 (0.11)	-0.05 (0.11)
DEUDA	-0.0005 (0.01)		-0.11 (0.10)		-0.14 (0.10)	
INTDEUDA		0.64 (0.18)***		0.64 (0.17)***		0.69 (0.20)**
PNEA	0.001 (0.01)	0.0001 (0.01)	0.0001 (0.01)	0.0001 (0.01)	-0.0001 (0.01)	0.0001 (0.01)
R <sup>2</sup> Ajustado	0.13	0.55	0.24	0.60	0	0.43
Observaciones	19	19	19	19	19	19

**Nota:**

Errores estándar entre paréntesis

\*\*\* indica significatividad al 1%

\*\* indica significatividad al 5%

\* indica significatividad al 10%

### Cuadro 3. Resultados de las regresiones para la muestra de países en vías de desarrollo

Variable dependiente: DEFGEN (balance primario del gobierno general)

	(1)	(2)	(3)	(4)
INDICE	0.01 (0.003)**	0.01 (0.02)***		
REGFISC			0.004 (0.002)*	0.002 (0.002)
JERARQUIA			0.007 (0.002)***	0.01 (0.002)***
TRANSPARENCIA			-0.001 (0.002)	0.001 (0.002)
COMERCIO	-0.22 (0.10)*	-0.15 (0.08)*	-0.20 (0.10)*	-0.17 (0.07)**
DEUDA	-0.0004 (0.001)		-0.006 (0.009)	
INTDEUDA		0.28 (0.06)***		0.28 (0.07)***
PNEA	-0.0002 (0.001)	-0.001 (0.008)	-0.0002 (0.0009)	0.008 (0.007)***
R <sup>2</sup> Ajustado	0.24	0.57	0.36	0.63
Observaciones	29	29	29	29

**Nota:**

Errores estándar entre paréntesis

\*\*\* indica significatividad al 1%

\*\* indica significatividad al 5%

\* indica significatividad al 10%

**Cuadro 3 (cont.). Resultados de las regresiones para la muestra de países en vías de desarrollo**

Variable dependiente: DEFGEN (balance primario del gobierno general)

	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
REGFISC	0.0004 (0.002)*	0.003 (0.002)*				
JERARQUIA			0.007 (0.002)***	0.01 (0.002)**		
TRANSPARENCIA					-0.001 (0.002)	0.002 (0.001)
COMERCIO	-0.20 (0.11)*	-0.13 (0.01)	-0.24 (0.10)**	-0.15 (0.08)*	-0.23 (0.12)*	-0.18 (0.10)
DEUDA	-0.003 (0.01)		-0.008 (0.01)		-0.001 (0.01)	
INTDEUDA		0.26 (0.08)***		0.25 (0.07)***		0.32 (0.08)
PNEA	-0.0001 (0.0009)	0.0001 (0.0009)	-0.0007 (0.0009)	0.001 (0.001)	-0.0007 (0.0009)	0.0008 (0.0009)
R <sup>2</sup> Ajustado	0.14	0.42	0.32	0.56	0.01	0.37
Observaciones	29	29	29	29	29	29

**Nota:**

Errores estándar entre paréntesis

\*\*\* indica significatividad al 1%

\*\* indica significatividad al 5%

\* indica significatividad al 10%



**Cuadro 4. Resultados de las regresiones para la muestra de países en vías de desarrollo de los subíndices**

Variable dependiente: DEFGEN (balance primario del gobierno general)

	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
REGFISC		0.005 (0.002)**		0.005 (0.002)*		0.002 (0.002)
LIMFISC	0.0003 (0.001)		0.001 (0.001)		0.001 (0.001)	
MFMP	0.002 (0.001)		0.001 (0.001)		0.001 (0.001)	
RESTDEUDA	-0.003 (0.002)		-0.002 (0.003)		0.0001 (0.002)	
FONDOS	0.003 (0.001)*		0.002 (0.002)		0.001 (0.001)	
JERARQUIA	0.006 (0.002)**		0.006 (0.002)**		0.007 (0.002)***	
RESTMINS		0.001 (0.001)		0.001 (0.002)		0.001 (0.001)
RESTLEGS		0.001 (0.002)		0.001 (0.001)		0.002 (0.001)*
MANCAJA		0.002 (0.002)		0.003 (0.002)		0.003 (0.001)
TRANSPARENCIA	-0.001 (0.001)	-0.002 (0.002)	-0.001 (0.002)	-0.001 (0.002)	0.002 (0.002)	-0.002 (0.002)
COMERCIO			-0.15 (0.12)	-0.24 (0.12)	-0.15 (0.10)	-0.20 (0.09)**
DEUDA			-0.01 (0.01)	-0.006 (0.01)		
INTDEUDA					0.30 (0.08)	0.29 (0.07)***
PNEA			0.002 (0.001)	-0.0003 (0.01)	0.002 (0.001)	0.01 (0.01)
R <sup>2</sup> Ajustado	0.35	0.19	0.32	0.22	0.59	0.55
Observaciones	29	29	29	29	29	29

Nota: Errores estándar entre paréntesis

\*\*\* indica significatividad al 1% \*\* indica significatividad al 5% \* indica significatividad al 10%

## Bibliografía

- Alesina, Alberto y R. Perotti (1995): “The Political Economy of Budget Deficits”; IMF Staff Papers.
- Alesina, Alberto y R. Perotti (1999): “Budget Deficits and Budget Institutions”; In Fiscal Institutions and Fiscal Performance, James Poterba y Jurgen von Hagen (eds.), pp. 103-3; University of Chicago Press, IMF Staff Papers; Chicago, Estados Unidos.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudol Hommes y Ernesto Stein (1998): “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”; Research Department; Inter-American Development Bank WP-394.
- Alston Lee, Marcus André Melo, Bernardo Mueller y Carlos Pereira (2004): “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil”; Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes Network; IADB Research Department.
- Alston, Lee, Marcus André Melo, Bernardo Mueller y Carlos Pereira (2005): “Who decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process: The Case of Brazil”; Economy and Social Study Series: RE1-05-006; Inter-American Development Bank.
- Anderson, Barry (2005): “The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit to the Legislative Role in Budget Preparation”; XVII Regional Seminar on Fiscal Policy; CEPAL; Chile.
- Aninat, Cristobal, John Londregan, Patricio Navia y Joaquín Vial (2004): “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile”; Paper prepared for the Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes Network; IDB Research Department.
- Baron, David (1991): “Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs, and Procedural Control”; *American Journal of Political Science* 35 (1): 57-90.
- Baron, David y J. Ferejohn (1989): “Bargaining in Legislaturas”; *American Political Science Review* 83: 1181-1206.
- Bergara, Mario, Andrés Pereyra, Rubén Tansini, Adolfo Garcé, Daniel Chasquetti, Daniel Buquet y Juan Andrés Moraes (2004): “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes: The Case of Uruguay”; Preparado para el proyecto “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes”; IADB Research Department.
- Buchanan, James (1959): *Public Principles of Public Debt*; Richard Irving, Inc.; New York, US.
- Buchanan, James (1967): *Public Finance in Democratic Process*; Chapel Hill; University of North Carolina Press; North Caroline, Estados Unidos.
- Buchanan, James, y Richard Wagner (1977): *Democracy in Deficit*; Academic Press; Nueva York; Estados Unidos.
- Braun, Miguel y Mariano Tommasi (2002): “Fiscal Rules for Subnational Governments: Some Organizing Principles and Latin American Experiences”; preparado para IMF/World Bank Conference Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies.
- Braun, Miguel, Sergio Berensztein y Emmanuel Abuelafia (2004): “Who Decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process”; preparado para el proyecto “Who decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process”; IDB.
- Cárdenas, Mauricio, Roberto Junguito y Mónica Pachón (2004): “Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 91 Constitution”; Trabajo preparado para el proyecto “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes Network”; IADB Research Department.
- Cardenas, Mauricio y Mauricio Olivera (2006): “A Political Economy Analysis of the Budget Process in Colombia”; preparado para el proyecto “A Political Economy Analysis of the Budget Process in the Andean Countries”; BID.
- Echeverri, Juan C. Fergusson, Leopoldo y Pablo Querubin (2004): “La Batalla Política por el Presupuesto de la Nación: Inflexibilidades o Supervivencia Fiscal”; documento CEDE 2004-01.
- Filc, Gabriel y Carlos Scartascini (2005): “Budget Institutions and Fiscal Outcomes. Ten Years of Inquiry on Fiscal Matters at the Research Department of the InterAmerican Development Bank”; *International Journal of Public Budget* 59; XXXII; Nov-Dec.; pp 81-138.
- Filc, Gabriel, Carlos Scartascini y Ernesto Stein (2006): “Decentralization, Budget Process, and Feedback

Effects” en *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America*. 2006 Report; Inter-American Development Bank; capítulo 11.

- Filc, Gabriel y Carlos Scartascini (2006): “El Estado de la Reforma del Estado: Instituciones Presupuestarias” en Eduardo Lora (ed.): *El Estado de la Reforma del Estado*.
- Ferejohn, John (1974): *Pork Barrel Politics*; Stanford University Press; Stanford, Estados Unidos.
- Hallerberg and Marier: “Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries”; *Forthcoming American Journal of Political Science*.
- Mejia, Andrés, Caridad Araujo y Vicente Albornoz (2006): “The Politics of Budget Policymaking in Ecuador”; preparado para el proyecto “A Political Economy Analysis of the Budget Process in the Andean Countries”; BID.
- Milesi-Ferreti, Gian Maria, Roberto Perotti y Massimo Rostagno (2000): *Electoral Systems and Public Spending*. Mimeo.
- Molinas, José, Aníbal Pérez-Liñán y Sebastián Saiegh (2004): “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Paraguay”; preparado para el proyecto *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes*; IADB Research Department.
- Molinas, José y Aníbal Pérez Liñan (2005): “Who decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Paraguay”; *Economy and Social Study Series: RE1-05-008*; Inter-American Development Bank.
- Payne, Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand (2002): *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*; Washington: Inter-American Development Bank.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (2000): *Political Economy: Explaining Economic Policy*; MIT Press; Cambridge, Estados Unidos.
- Poterba, James M. (1997): “Do Budget Rules Work?” in A. Auerbach ed.: *Fiscal Policy: Lessons From Empirical Research*; pp.53-86; MIT Press; Cambridge, Estados Unidos.
- Scartascini, Carlos y W. Mark Crain (2002): *The Size and Composition of Government Spending in Multi-Party Systems*; *Working Papers in Economics*; George Mason University.
- Scartascini, Carlos y Mauricio Olivera (2003): “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: A Guide to Theoretical Modules and Possible Empirics”; *Design paper #2 (DP2)* para el proyecto “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes”.
- Scartascini, Carlos y Ernesto Stein (2003): “The Bolivian Budget (1990-2002). A Year Long Bargaining Process”; *Preparado para el PER de Bolivia*; World Bank and IDB.
- Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Gabriel Filc (2005): “El rol del Legislativo en el Proceso Presupuestario: Un análisis comparativo”; *XVII Seminario Regional de Política Fiscal*; CEPAL; Chile.
- Scartascini, Carlos (2006): “The Institutional Determinants of Political Transactions” en Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds).
- Schick, Allen (1998): “A Contemporary Approach to Public Expenditure Management”; *World Bank Institute*, Washington, DC, Estados Unidos.
- Spiller, Pablo, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2003): “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework”; *Design paper #1 (DP1)* para el proyecto “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes”.
- Spiller, Pablo y Mariano Tommasi (2003): “The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina”; *Journal of Law, Economics, and Organization*.
- Stein, Ernesto, Ernesto Talvi y Alejandro Grisanti (1999): “Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience” en *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. James Poterba y Jürgen von Hagen (eds.), pp. 103-33, University of Chicago Press; Chicago, Estados Unidos.
- Stein, Ernesto (2006): “El rol del Legislativo en el Proceso Presupuestario”; *Seminario Internacional sobre Transparencia Fiscal, Presupuesto por Resultados y Calidad del Gasto Público*; Bogotá, Colombia.
- von Hagen, Jürgen (1992): “Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities”; *Economic Paper no. 96*; Commission of the European Communities.
- von Hagen, Jürgen y Ian Harden (1995): “Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline”; *European*

Economic Review 39: 771-79.


- Weingast, Barry (1979): "A Rational Choice Perspective on Congressional Norms"; *American Journal of Political Science* 23 (2): 245-62.
- Weingast, Barry, Kenneth Shepsle y Christopher Johnsen (1981): "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics"; *Journal of Political Economy* 89 (4): 642-64.

## CAPÍTULO 3



# El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario argentino (1984-2004)\*

Jesús Rodríguez      Alejandro Bonvecchi



\*Este trabajo fue publicado originalmente en *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N° 180 (enero-marzo 2006) y constituye una versión modificada de J. Rodríguez y A. Bonvecchi: “El Papel del Poder Legislativo en el Proceso Presupuestario: La Experiencia Argentina”; Serie Macroeconomía del Desarrollo N°32 (LC/L.2225-P/E), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Santiago de Chile; Chile. Copyright Naciones Unidas. Los autores agradecen a *Desarrollo Económico* su autorización para esta publicación; a Raúl Baglini, Ricardo Carciofi, Juan Pablo Jiménez, Oscar Lamberto y Jorge Presman por sus informaciones y comentarios, y a Agustina Schijman por su asistencia de investigación.

## Resumen

El propósito de este trabajo es especificar el papel del Poder Legislativo en el proceso de planificación, sanción y ejecución del presupuesto en Argentina. Para ello, se describe el escenario institucional en el cual tiene lugar la intervención legislativa en dicho proceso y se observa esa intervención en función de tres variables: la cohesión de los partidos políticos, el contexto macroeconómico del país y la situación financiera del Estado. Esta investigación muestra que la capacidad de intervención del Poder Legislativo en el proceso presupuestario crece con la estabilidad monetaria, la solvencia del Estado y la cohesión de los partidos, y disminuye con la inestabilidad monetaria y/o financiera, y la fragmentación de las fuerzas políticas.

El papel del Congreso argentino en el proceso de las políticas públicas ha suscitado de manera creciente el interés de la ciencia política y de la economía política durante la última década. Desde los estudios de Mustapic y Ferreti (1995) sobre el veto presidencial, pasando por los trabajos de Etchemendy (1995) y Etchemendy y Palermo (1997) sobre la reforma laboral; Alonso (1998) sobre la reforma de la seguridad social, y Llanos (1998) sobre las privatizaciones, hasta los textos de Eaton (2001, 2002) sobre la promoción industrial y la política tributaria, todos los autores han subrayado la importancia de la intervención de los legisladores en el diseño de las políticas y han contrastado hipótesis acerca de los determinantes políticos y económicos de esa intervención a través de la reconstrucción de sus pormenores.

En el caso particular del proceso presupuestario, Jones (2001) ha propuesto, sobre la base de la teoría del cartel partidario (Cox y McCubbins, 1993), que a) la aprobación del Presupuesto antes del comienzo del año fiscal depende de la existencia de una mayoría del partido de gobierno en ambas Cámaras del Congreso y b) cuanto mayor sea la proporción de la contribución de una provincia al bloque del partido de gobierno, mayor será el nivel de transferencias que recibirá del gobierno federal en el presupuesto. Si el partido de gobierno tiene mayoría en el Congreso, podrá –según Jones– influir más en el contenido del presupuesto que si no la tuviera, porque esa mayoría es clave para que el Ejecutivo obtenga la aprobación del presupuesto antes del comienzo del año fiscal. Y las provincias más beneficiadas con transferencias federales por vía presupuestaria serán aquellas que sustentan las mayorías del bloque oficialista en el Congreso.

Esta visión del papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario presenta tres problemas. Por un lado, presupone que el partido de gobierno se encuentra siempre cohesionado y, por ende, dispuesto a cooperar en bloque con el Poder Ejecutivo, lo cual dista de ser el caso. Por otro lado, ignora las condiciones macroeconómicas, fiscales y financieras bajo las cuales ha tenido lugar la discusión del presupuesto desde 1984. Por último, no especifica la diversidad de transferencias de fondos federales que tiene lugar en el presupuesto ni investiga sus patrones distributivos, ciertamente, no siempre consistentes con la magnitud del aporte de cada provincia al bloque oficial.

El presente trabajo se propone abordar esos problemas analizando la interacción del trámite

legislativo del presupuesto con el contexto macroeconómico del país, la situación financiera del Estado y la cohesión de los partidos en el Congreso. Dichas variables, que operan sobre un escenario compuesto por atribuciones constitucionales y legales, incentivos electorales y procedimientos legislativos para el tratamiento del Presupuesto, son las que definen el desempeño del Congreso en el proceso presupuestario: los tiempos, los alcances y las formas de su influencia sobre el contenido de la ley.

El texto está organizado en cinco secciones. La primera define las variables y las sitúa en el escenario de las constantes institucionales. De la segunda a la cuarta sección se examina la experiencia del Congreso argentino en el proceso presupuestario entre 1984 y 2004. La conclusión formula un balance de la experiencia reconstruida y propone futuras líneas de investigación.

## I. Determinantes del papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario

La bibliografía sobre economía política ha tendido a concebir la intervención del Poder Legislativo en el proceso presupuestario como invariablemente expansiva a causa de los incentivos ligados al ciclo electoral.<sup>1</sup> El argumento ha sido, en general, que los sistemas electorales generan incentivos para que los legisladores busquen su reelección y, sobre la base de este objetivo, dediquen sus esfuerzos a la focalización de beneficios para sus electores a través del presupuesto público. El tamaño de los presupuestos se encuentra, pues, determinado enteramente por el ciclo electoral: los presupuestos previos a las elecciones son regularmente expansivos, y los presupuestos inmediatamente posteriores regularmente restrictivos, ya que las siguientes elecciones se encuentran lejos, y el electorado –según asumen estos autores– sólo vota de acuerdo con los acontecimientos o estados de situación más recientes.

El enfoque adoptado en este trabajo difiere en parte de esta literatura. Motivado no sólo por una lectura crítica de estos argumentos sino también por una experiencia de práctica y observación de las diversas instancias del proceso presupuestario, este texto entiende al conjunto de incentivos descrito por la literatura de economía política como el aspecto estructural de un proceso político cuya dinámica presenta variaciones que no pueden ser explicadas sólo por las reglas: variaciones cuya racionalidad se encuentra en la articulación de esos factores estructurales y formales con otros coyunturales –formales e informales, que imponen a las reglas modulaciones imposibles de ignorar. Para explorar esas articulaciones resulta necesario no solamente ampliar el número de variables en consideración sino también recurrir a técnicas de investigación cualitativas que permitan reconstruir el detalle de las estrategias desarrolladas por los actores del proceso presupuestario.<sup>2</sup>

En función de esa premisa, este trabajo postula que el papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario depende de tres variables: la cohesión de los partidos, el contexto macroeconómico del país y la situación financiera del Estado, las cuales operan en un escenario de constantes institucionales definido por las atribuciones que la Constitución y las leyes acuerdan al Congreso en la materia; los procedimientos formales e informales para el tratamiento legislativo del presupuesto, y el sistema electoral. Esta sección describe primero las constantes y luego define las variables.

### 1.1 Atribuciones constitucionales y legales del Poder Legislativo en materia presupuestaria.

La Constitución argentina otorga capacidades institucionales distintas al Poder Legislativo y al Ejecutivo en el proceso presupuestario. Al Poder Ejecutivo le corresponden la iniciativa presupuestaria i.e. la planificación de los recursos y gastos del Estado para cada ejercicio fiscal y su for-

1. Para versiones paradigmáticas de esta visión, véase Weingast et al. (1981), Alesina y Roubini (1997) y Persson y Tabellini (1994, 2000).

2. Con este propósito, la investigación de la cual resulta este trabajo demandó la realización de una serie de entrevistas a miembros (actuales y pasados) de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado de la Nación argentina. Dicha investigación tiene además, como antecedente, el documento presentado por uno de los autores, “El Papel del Poder Legislativo en el Proceso Presupuestario en América Latina”, en el taller organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Santiago de Chile; julio de 2004.



mulación y presentación en un proyecto de ley al Congreso y la potestad de ejercer un veto total sobre las leyes sancionadas por el Poder Legislativo. A través de los Decretos de Necesidad y Urgencia y de las atribuciones conferidas por la Ley de Administración Financiera de 1992, el Poder Ejecutivo puede también modificar el presupuesto luego de su sanción por parte del Legislativo –en teoría, aunque no en la práctica, *ad referendum* de su consentimiento–. Si el Poder Legislativo no trata o no aprueba el proyecto de presupuesto del Ejecutivo, éste puede utilizar el presupuesto del año anterior –con los ajustes del caso en términos de gastos ya realizados, nivel de recaudación impositiva, etc.

El Poder Legislativo, por su parte, puede modificar el presupuesto propuesto por el Ejecutivo e insistir, con mayorías calificadas, en su sanción original del mismo ante un veto presidencial. Entre 1984 y 1992, el Congreso no tuvo restricciones para modificar el proyecto de ley de Presupuesto. Desde 1992, con la sanción de la Ley 24.156 de Administración Financiera, sólo puede introducir modificaciones que amplíen el gasto en la medida en que prevea fuentes específicas para su financiamiento.<sup>3</sup> La potestad de insistencia no ha tenido restricciones durante el período examinado.

La Constitución y las leyes también asignan al Poder Legislativo capacidad de control de la ejecución presupuestaria. El Congreso argentino a) puede formular pedidos de informes al Ejecutivo sobre la marcha de los asuntos públicos, b) recibe periódicamente, desde 1995, informes del jefe de Gabinete de Ministros acerca de la evolución de la gestión pública, c) tiene a su cargo la aprobación de las Cuentas de Inversión, que recogen la ejecución física y financiera del presupuesto, a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, y d) puede ordenar a la Auditoría General de la Nación (organismo de control externo del sector público dependiente del Congreso, presidido por un representante del principal partido de oposición y mandataria de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas) la realización de investigaciones e informes sobre programas de la administración pública y/o períodos determinados de gestión.

## **1.2 Los procedimientos para el tratamiento legislativo del presupuesto.**

El tratamiento del presupuesto en el Congreso argentino comienza formalmente cuando el Poder Ejecutivo presenta el proyecto de ley correspondiente ante la Mesa de Entradas de la Cámara de Diputados que es, de acuerdo con la Constitución, la Cámara iniciadora del trámite–. Sin embargo, la intervención informal del Poder Legislativo en el proceso presupuestario comienza antes de esa instancia, durante la etapa de formulación del proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo.



3. Entre 1999 y 2002, el Congreso también estuvo sujeto a la restricción, de sancionar presupuestos con déficit fiscales decrecientes, derivada de la Ley 25.152.

Las características de la etapa de formulación han mantenido ciertos rasgos comunes en el período 1984-2004.<sup>4</sup> Las distintas agencias de la administración pública nacional (APN)<sup>5</sup> elaboran sus proyectos de presupuestos al máximo nivel de desagregación a partir de los techos presupuestarios determinados por la Oficina Nacional de Presupuesto, dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación, una de las dependencias que componen el Ministerio de Economía. Los techos presupuestarios son calculados sobre la base de previsiones de ingresos provistas por la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal dependiente de la misma Secretaría y por la Dirección General Impositiva dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).<sup>6</sup> Típicamente, las agencias de la APN formulan sus presupuestos sobre la base del presupuesto del año previo, que actualizan según la evolución de sus costos, el crecimiento de sus plantas y la finalización, iniciación o continuidad de sus programas u obras. Una vez elaborados sus presupuestos, las agencias los remiten a la Oficina Nacional de Presupuesto la cual –en consulta con la Subsecretaría de Presupuesto y la Secretaría de Hacienda– los revisa y propone modificaciones. La Oficina Nacional de Presupuesto compila luego las modificaciones y elabora un anteproyecto de Ley de Presupuesto General, que se envía a la Jefatura de Gabinete la cual, de acuerdo con la Constitución, es la responsable de enviar al Congreso el proyecto de ley, y también de ejecutar el presupuesto sancionado por el Poder Legislativo. La Jefatura de Gabinete tiene potestad para modificar el anteproyecto de ley que, en general, ejerce en consulta con la Secretaría de Hacienda, habiendo recogido ya las inquietudes de los ministros del Poder Ejecutivo. Una vez acordado en el gabinete el proyecto de ley definitivo, la Jefatura de Gabinete lo envía al Congreso.

La intervención del Poder Legislativo se inicia generalmente cuando las agencias de la APN se encuentran elaborando sus respectivos presupuestos. En esta instancia, por iniciativa propia o de los gobernadores de sus provincias, los legisladores acuden a las autoridades de las agencias para solicitar la inclusión o la continuidad de programas, obras o gastos en personal. Idéntico comportamiento tiene lugar luego ante los ministros y/o el jefe de Gabinete, con el propósito de asegurarse el cumplimiento de lo acordado en la instancia previa, o de intentar nuevamente lo que allí hubiere fracasado. En las mismas instancias acostumbran a intervenir, de acuerdo con Jones (2001), gobernadores provinciales e intereses privados.

Estas intervenciones, empero, se encuentran acotadas por rigideces estructurales del gasto presupuestado. Las prestaciones de seguridad social, las transferencias a provincias o entidades financiadas con recursos de afectación específica –predeterminados por alguna ley que establece el destino de su distribución– y los intereses de la deuda pública, constituyen todos compromisos previos al

4. Se sigue a continuación, con modificaciones, la descripción de Jones (2001) y las estipulaciones de los reglamentos de la Cámara de Diputados (en [www.hcdn.gov.ar](http://www.hcdn.gov.ar)) y del Senado de la Nación (en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar)). Hasta 1995, las funciones de la Jefatura de Gabinete eran desempeñadas por el Ministerio de Economía. 5. La administración pública nacional está integrada por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los organismos descentralizados de cada uno de ellos.

6. La determinación del carácter deficitario, superavitario o equilibrado del presupuesto, que permite la elaboración de los techos presupuestarios de las agencias, es típicamente una responsabilidad del Ministro de Economía, con la asistencia de los Secretarios de Hacienda y de Finanzas, del Administrador Federal de Ingresos Públicos y del Subsecretario de Presupuesto. Los cálculos necesarios para esta determinación suelen ajustarse a lo convenido en negociaciones con el Fondo Monetario Internacional.

presupuesto cuya ruptura acarrearía costos políticos y económicos prohibitivos. Otro tanto ocurre con las partidas salariales de la administración pública, cuya reducción en el presupuesto, a diferencia de la reducción de los gastos recién mencionados, es permitida por la ley, pero a costos preferiblemente evitables para cualquier dirigente político.<sup>7</sup>

Con la recepción del proyecto de ley enviado por la Jefatura de Gabinete en la Mesa de Entradas de la Cámara de Diputados –que de acuerdo con la Ley de Administración Financiera debe remitirse antes del 15 de septiembre de cada año– comienza el tratamiento legislativo formal del presupuesto. El proyecto es girado inmediatamente a la Comisión de Presupuesto y Hacienda, que tiene sobre él competencia primaria.<sup>8</sup> En paralelo, de manera informal, los jefes de los bloques parlamentarios ponen el contenido del proyecto de ley en conocimiento de aquellos legisladores de su bloque que no integran la Comisión de Presupuesto y Hacienda.<sup>9</sup> La presentación formal ante la Mesa de Entradas del documento completo –el texto del articulado de la ley, las planillas anexas y los CDs que contienen las planillas– es realizada por el Ministro de Economía, de acuerdo con un reglamento específico sancionado en 2001 por la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, en un acto en la Cámara, durante el cual expone los lineamientos de política económica en los que se inserta el proyecto. Esta exposición inicia una ronda de presentaciones de funcionarios, en la cual ministros, secretarios y subsecretarios de Estado; titulares de organismos descentralizados –los responsables de las áreas contempladas en el presupuesto y de su formulación– explican a los legisladores las razones de la planificación propuesta. Estas presentaciones, sin embargo, pueden no consistir meramente en la defensa de los presupuestos presentados, sino también en la solicitud a los legisladores de ampliación de los presupuestos de aquellas agencias que no resultaron favorecidas en la negociación interna de la APN.

Esta ronda formal de funcionarios coincide con otra cuyo escenario no es sólo la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados ni involucra únicamente a los funcionarios anteriormente citados. En esta ronda informal, a la citada Comisión asisten actores del sector privado, diputados de otras comisiones, miembros del Senado y gobernadores provinciales, todos ellos con el propósito de a) lograr la inclusión de gastos no contemplados en las instancias anteriores del proceso presupuestario; b) ampliar los montos de las partidas asignadas a algunos rubros o programas, y/o c) defender la inclusión o continuidad de ciertos programas.

Los actores privados, en las ocasiones (escasas) en que intervienen en esta etapa del proceso presupuestario, peticionan a) directamente al titular de la Comisión, quien tiene –en virtud del Reglamento de la Cámara de Diputados– el poder de agenda sobre las deliberaciones de la comisión y se hace cargo de la redacción del dictamen de mayoría; b) a legisladores de otras comisiones, que

7. Cetrángolo (1993) calculó que la suma de estos gastos rígidos representaba el 10,78% del PBI en el presupuesto de 1994, sobre un total de gastos presupuestados para la administración pública nacional de 14,01% del PBI.

8. Esta comisión, siguiendo una tradición no escrita del Congreso argentino, es típicamente presidida e integrada en su mayoría por miembros del partido de gobierno.

9. Esto se realiza en paralelo, porque la impresión de un documento de la magnitud del proyecto de Ley de Presupuesto requiere al menos una semana. Mientras la impresión se encuentra en curso, los jefes de bloque hacen circular sus copias de manera informal para agilizar la gestión.

—como se verá a continuación— pueden ejercer alguna influencia sobre la agenda de la Comisión de Presupuesto y Hacienda y, finalmente, c) a funcionarios de la APN, para que sean ellos quienes promuevan sus intereses ante los legisladores.

Los diputados de otras comisiones pueden participar de las reuniones de la Comisión de Presupuesto y Hacienda e influir sobre el contenido del Presupuesto —como sobre el contenido de cualquier proyecto— a través de cuatro vías: a) solicitando a la presidencia de la Comisión que incluya una modificación o agregado en la agenda de discusión;<sup>10</sup> b) pidiendo a tres o más miembros de la comisión que incluyan una modificación o agregado en la agenda de discusión; c) solicitando a sus jefes de bloque, si pertenecen a un bloque minoritario, que contacten al jefe del bloque mayoritario para que éste sugiera a la presidencia de la Comisión la inclusión de las modificaciones o agregados propuestos,<sup>11</sup> y d) recurriendo a autoridades del Poder Ejecutivo para que presenten las propuestas de modificación.

Los senadores suelen intervenir en esta instancia del tratamiento legislativo del presupuesto con el objetivo de ganar tiempo en el trámite parlamentario. Usualmente, la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados se encuentra en condiciones de emitir dictamen sobre el proyecto hacia principios de noviembre. Dado que, de acuerdo con el reglamento de la Cámara, deben mediar siete días hábiles entre la emisión del dictamen y su inclusión en el Orden del Día de la Cámara, ésta no puede debatir ni aprobar el presupuesto sino hasta mediados de noviembre. De acuerdo con la Constitución argentina, las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación terminan el 30 de noviembre de cada año, y el Poder Legislativo sólo puede sesionar luego de esa fecha —hasta el comienzo del siguiente período (el 1º de marzo)— si el Poder Ejecutivo lo convoca explícitamente, y sólo para discutir el temario propuesto por aquél. El Senado, por ende, suele tratar el presupuesto en sesiones extraordinarias, y con una restricción: de no existir un presupuesto aprobado antes del comienzo del año fiscal el 1º de enero, deberá recurrirse al presupuesto del año que termina.<sup>12</sup> Para minimizar las posibilidades de desacuerdo con la Cámara de Diputados, que podrían llevar a modificaciones por parte del Senado que hagan volver el proyecto a la Cámara iniciadora, y que generen la insistencia de ésta en su sanción original y la necesidad del Senado de pronunciarse sobre dicho reclamo, con el riesgo de no contar con un presupuesto aprobado antes del 1º de enero), el Senado ha desarrollado un mecanismo de *conferencia informal* con la Cámara de Diputados.<sup>13</sup> Ésta tiene lugar entre los presidentes de las comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras: el responsable del Senado recoge las inquietudes y demandas de los senadores, y discute su inclusión con su par de la Cámara de Diputados. Si alguna demanda no resulta satisfecha

10. Los legisladores de otras comisiones que exponen en estas reuniones suelen hacerlo utilizando argumentos de aquellos funcionarios de la APN cuyas inquietudes tratan de promover; de los gobernadores de sus provincias o del sector público y/o privado de sus distritos.

11. Si pertenecen al bloque mayoritario, se dirigen a su titular para que sea él quien presione al presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda a fin de incluir sus propuestas en la agenda de discusión y, eventualmente, en el mismo proyecto de ley.

12. Véase más abajo, sobre este punto.

13. Se adopta aquí la denominación de “conferencia informal” para distinguir a este mecanismo (que carece de previsión en los reglamentos) de los *conference committees* del Congreso de los Estados Unidos, en los cuales el Senado y la Cámara de Representantes resuelven sus desacuerdos acerca de proyectos de ley sobre los cuales se han pronunciado de manera diversa. Véase, sobre los Estados Unidos, Longley y Oleszek (1989).

en esta conferencia informal, los senadores proceden de igual modo que los diputados de otras comisiones: presionan a los jefes de sus bloques para que sean quienes presionen a la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados.

Los gobernadores provinciales intervienen en esta etapa del proceso presupuestario de dos maneras típicas: a) solicitando a los legisladores de sus provincias que vigilen el cumplimiento de los acuerdos acerca de gastos alcanzados con el Poder Ejecutivo Nacional en la etapa de formulación del proyecto de ley, y b) amenazando al titular del bloque mayoritario con la ruptura de la disciplina de los legisladores de sus provincias si sus demandas –incluidas o no en el proyecto– no resultan atendidas.

Por último, también el Poder Ejecutivo puede intervenir en esta etapa para solicitar modificaciones al proyecto. Suele hacerlo apelando directamente al Presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados o, en su defecto, al titular del bloque mayoritario.

Una vez finalizadas las rondas formales e informales, el titular de la Comisión de Presupuesto y Hacienda toma a su cargo la redacción del dictamen de mayoría. Éste se vota en la Comisión, aprobado por la mayoría de los miembros presentes, y es luego girado al plenario de la Cámara. Posteriormente a su ingreso en el Orden del Día, la Comisión de Labor Parlamentaria, que agrupa a los presidentes de los bloques, debe decidir su inclusión en el Plan de Labor Parlamentaria para una sesión determinada. Si esta comisión encuentra resistencia para el tratamiento del presupuesto, puede optar por demorar su inclusión en el Plan de Labor hasta que los bloques acuerden las modificaciones al proyecto.

Incluido el proyecto en el Plan de Labor, el mismo se pone a consideración del plenario de la Cámara. El dictamen de mayoría es presentado por un legislador, usualmente el presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, que asume el rol de miembro informante a la Cámara. Después de su presentación y de las intervenciones de miembros de otros bloques (particularmente de aquellos legisladores de la Comisión que hayan presentado dictámenes en disidencia con el de la mayoría), el plenario de la Cámara vota el proyecto en general. Una vez aprobado el proyecto en general, tiene lugar la discusión en particular de cada uno de sus artículos, que deben ser votados y aprobados, al igual que el proyecto en general, por parte de la mayoría de los legisladores presentes en la sesión. En el curso de la discusión en particular, de acuerdo con lo convenido por la Comisión de Labor Parlamentaria o, de manera informal, por los titulares de los bloques en algún momento de la sesión, los legisladores pueden proponer modificaciones al proyecto. Sin embargo, estas propuestas de modificación sólo son puestas a votación de la Cámara siempre y cuando se cumplan dos requisitos: a) que la redacción original del dictamen de mayoría no resulte aprobada en la primera votación, y b) que exista un texto concreto de modificación para votar.<sup>14</sup> El

14. Según el Reglamento de la Cámara de Diputados, también pueden presentarse propuestas de modificación ante el titular de la comisión previamente al comienzo de la discusión en particular. En este caso, es el titular de la comisión quien debe autorizar la presentación de las propuestas, sin que resulte necesaria la aprobación (que manda el Reglamento) por parte de los dos tercios de los miembros presentes de la Cámara. Este requisito de mayoría especial no es, en rigor, aplicado en las deliberaciones.

miembro informante tiene el poder de decidir sobre la inclusión o el rechazo de las modificaciones propuestas: típicamente las rechaza al contar con los votos necesarios para imponer el dictamen de mayoría, y las acepta cuando ha debido negociar su aceptación por falta de votos para salvar el dictamen de mayoría. Si la votación en particular termina con la aprobación de la totalidad de los artículos, el proyecto de ley queda aprobado por la Cámara y es comunicado al Senado para su tratamiento.

El Senado, a continuación, repite el procedimiento llevado a cabo por la Cámara de Diputados, con la diferencia de que regularmente no hay, en esta instancia, rondas formales o informales de funcionarios o actores privados. El proyecto es girado a la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado, que si no cuenta con el tiempo necesario antes de que finalicen las sesiones extraordinarias, no necesariamente emite un dictamen sobre el proyecto. Previo dictamen, o por moción de preferencia o “de tablas” para su tratamiento, el Senado vota el proyecto en general y en particular. Si lo aprueba sin modificaciones, el proyecto se convierte en ley y es enviado al Poder Ejecutivo para su promulgación. Si lo modifica, el proyecto vuelve a la Cámara de Diputados. Para insistir en su sanción original y convertirla en ley, dicha Cámara debe reunir el mismo tipo de mayoría –simple o calificada, es decir, de dos tercios– que el Senado utilizó para introducir sus modificaciones. Si no reúne esa mayoría, la versión del Senado se convierte en ley.<sup>15</sup>

Una vez convertido el presupuesto en ley, el Poder Ejecutivo cuenta con diez días hábiles para decidir vetarlo, en forma parcial o total.<sup>16</sup> En ambos casos, el Congreso tiene la posibilidad de insistir en su sanción original –lo cual deben hacer ambas cámaras, previo dictamen de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda respectivas–. Sea la versión original del Congreso o la versión parcialmente vetada por el Ejecutivo, el Presupuesto sólo entra en vigencia, como cualquier otro proyecto de ley, en cuanto el Poder Ejecutivo lo publica en el Boletín Oficial. Si el Presupuesto es vetado parcialmente, sólo entran en vigencia aquellas partes no vetadas por el Ejecutivo. La publicación en el Boletín Oficial es realizada a través de un decreto, que promulga formalmente la ley sancionada por el Congreso. Sin embargo, la promulgación por parte del Poder Ejecutivo no necesariamente coincide con la publicación en el Boletín Oficial: la Constitución sólo indica que el Poder Ejecutivo debe promulgar –total o parcialmente, según decida vetarlas– las leyes sancionadas por el Congreso a los diez días; pero no establece cuándo debe publicarlas. El Poder Ejecutivo ha utilizado este vacío legal para retrasar la entrada en vigencia de ciertas leyes, entre las cuales se cuenta, como se verá, el propio presupuesto.

15. Éste el procedimiento establecido por la Reforma Constitucional de 1994. El texto constitucional de 1853 preveía que si la cámara iniciadora conseguía la mayoría necesaria para insistir en su sanción original, el proyecto regresaba a la cámara revisora –en este caso, el Senado– y ésta debía insistir en su modificación con mayoría calificada. De no lograrlo, el texto de la Cámara iniciadora devenía en ley.

16. No se han registrado casos de veto total al presupuesto en la Argentina durante el período en estudio. Los vetos parciales, por su parte, han registrado dos formas: el veto al artículo entero de una ley, o el veto a parte de un artículo, como un párrafo o una frase. Esta segunda forma, denominada “veto por partículas” por el ex-diputado y senador Raúl Baglini (UCR-Mendoza), ha sido profusamente utilizada sobre la Ley de Presupuesto, en especial, sobre materias no estrictamente presupuestarias incluidas en ella, lo cual constituye desde 1992 una infracción a la Ley de Administración Financiera.

### 1.3 El sistema electoral

El sistema electoral influye en el proceso presupuestario a través de sus efectos sobre la naturaleza y el funcionamiento del sistema de partidos. En la Argentina, los diputados nacionales, cuyo mandato es de cuatro años, son elegidos por representación proporcional con lista cerrada; las bancas se reparten a través del sistema D'Hont con un umbral del 3%. Los senadores, cuyo mandato es de seis años, fueron designados por las legislaturas provinciales hasta 2001 y desde entonces, a través de lista incompleta, con dos senadores para el ganador y uno para el segundo. Los candidatos para los cargos son seleccionados por los partidos políticos en elecciones distritales, pero –al menos en lo que respecta a los principales partidos políticos– éstas no siempre se hacen bajo las mismas reglas. El Partido Justicialista (PJ) confecciona generalmente “listas de unidad”, por medio de negociaciones reservadas entre jefes partidarios provinciales o, en algunas oportunidades, celebra comicios abiertos a los afiliados de otros partidos. La Unión Cívica Radical (UCR) realiza elecciones internas cada dos años y suelen ser altamente competitivas (Mustapic, 2000).

Este sistema electoral se corresponde con el tipo ideal de sistema centrado en los partidos, y tiende a producir sistemas de partidos poco fragmentados, con un pequeño número de partidos disciplinados o “unitarios” (Cox y McCubbins, 2001). Los legisladores electos bajo estas reglas tienen fuertes incentivos para la disciplina partidaria antes que para la maximización de beneficios particularistas, lo cual disminuye las probabilidades de bloqueo legislativo.

Un sistema centralizado de partidos disciplinados puede contribuir a evitar procesos incrementales del gasto público en la discusión presupuestaria, pero esta ventaja puede relativizarse si las nominaciones para los cargos electivos, en lugar de emerger de elecciones democráticas, dependen de decisiones del líder partidario que ejerce la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso se afecta negativamente el criterio de representatividad del gasto i.e. su origen y fundamentación en la formulación presupuestaria de las distintas agencias de la administración pública y pueden verificarse costos de eficiencia en el mismo, si los criterios de asignación priorizan demandas políticas por parte de los legisladores, que responden a intereses de tipo clientelar en sus regiones de origen (ibid.). Si, en cambio, las nominaciones son el resultado de la influencia de líderes políticos de estados subnacionales, es posible que la integración de las comisiones parlamentarias relevantes –y sus decisiones– antes que dar cuenta de criterios de eficiencia a nivel nacional, respondan a incentivos políticos de base regional (Samuels, 2002).

La combinación entre representación proporcional para la elección nacional y sujeción de las carreras políticas a negociaciones o elecciones internas provinciales, ha dado lugar en nuestro país a una doble lealtad (Mustapic, 2000; Jones, 2002) por parte de los legisladores: al liderazgo partidario nacional, en la medida en que representan al pueblo que los ha elegido en las boletas de su partido, y al liderazgo partidario provincial, en tanto le deben a éste su ingreso a la boleta por la cual fueron electos. La conexión electoral (Mayhew, 1974) del Congreso argentino resulta, entonces, constitutivamente tensa: los legisladores deben servir simultáneamente a la fortuna del gobierno nacional y al beneficio local de la provincia. La disciplina partidaria que cabe esperar de ellos es, por consiguiente, estructuralmente problemática, ya que nada en su naturaleza conduce a que se ajuste más a las directivas de un liderazgo que a las del otro.

Por último, la baja tasa de reelección en el Congreso argentino<sup>17</sup> –indicador de que los legisladores no tienen como incentivo central de su acción política permanecer en el cargo– ha tendido a debilitar la construcción de capacidades efectivas (tanto institucionales como individuales) para afrontar la discusión presupuestaria. Ello ha dado lugar a una paradoja institucional: la delegación de poderes presupuestarios del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo. Como han demostrado Epstein y O'Halloran (1999), en regímenes con separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, este último sólo tiende a delegar capacidad institucional al primero en aquellas materias donde el riesgo de decisiones erróneas o desinformadas es mayor y los beneficios del éxito más dispersos –tales como Defensa o Política Exterior–, y a conservar sus facultades sobre políticas menos complejas y/o que proveen beneficios más concentrados, como el presupuesto y la política impositiva. Las tendencias detectadas por estos autores presuponen el interés de los legisladores por la reelección; ausente o debilitado este interés, la delegación de poderes presupuestarios aparece como una posibilidad institucional.

#### 1.4 La cohesión de los partidos

La cohesión de los partidos políticos influye sobre el proceso presupuestario porque modifica la cantidad de actores de veto involucrados en el mismo y su disposición a cooperar. Por *cohesión* se entiende, siguiendo a Tsebelis (1995), la diferencia de opiniones entre los legisladores de un partido antes de votar un asunto: cuando esta diferencia es mínima, los partidos se encuentran cohesionados; de lo contrario, crece su fragmentación. La cohesión es una función de la competitividad del sistema político y del acuerdo ideológico entre los miembros del partido. Cuando el sistema político es competitivo y el acuerdo ideológico interno es firme y generalizado, los partidos se encuentran cohesionados y sus miembros tienen una elevada disposición a cooperar. Cuando el sistema político no es competitivo, la cohesión pasa a depender de la persistencia del acuerdo ideológico interno y se dificulta la cooperación dentro de los partidos. De este modo, en un sistema con partidos cohesionados, el proceso presupuestario cuenta con menores actores de veto y con menores costos de transacción que en un sistema con partidos fragmentados.

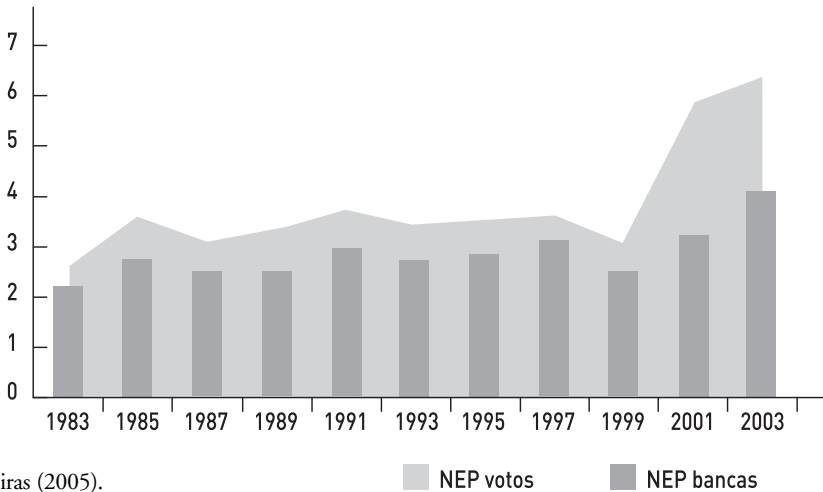
El sistema partidario argentino se ajustó, entre 1984 y 2001, a la descripción de un sistema centrado en los partidos, compuesto fundamentalmente por dos grandes fuerzas políticas –el PJ y la UCR– con liderazgos nacionales asentados en coaliciones de liderazgos provinciales (Mustapic, 2000). Tras las elecciones legislativas de 2001, el número efectivo de partidos políticos se incrementó al ritmo de la disminución del caudal electoral de los partidos no justicialistas –lo cual se reflejó también en el incremento del número efectivo de bloques parlamentarios–. (Escolar, Calvo et al., 2002)



17. Sólo el 26% de los legisladores argentinos aspira a la reelección y apenas el 17% la consigue, contra el 70% y el 43%, respectivamente, de Brasil, y el 88% y el 83% de los Estados Unidos (Morgenstern, 2002).



**Gráfico 1. Número efectivo de partidos en votos y en bancas (1983-2003)**



Fuente: Leiras (2005).

La cohesión de los dos grandes partidos, principales actores del proceso presupuestario en el período, fue disminuyendo con la competitividad del sistema partidario, tal como se consigna en el análisis de la experiencia presupuestaria.

### 1.5 El contexto macroeconómico y la situación financiera del Estado.

Las coyunturas macroeconómicas y la situación financiera del Estado plantean, según su naturaleza, incentivos distintos para la planificación, el tratamiento legislativo y la ejecución presupuestaria. La concomitancia de su variación permite tratarlas de manera simultánea.

En un contexto de alta inflación o de elevada inestabilidad en el financiamiento del Estado, la planificación presupuestaria es de carácter tentativo, forzada por las circunstancias. Así, el tratamiento legislativo tiene lugar en una situación de elevada incertidumbre, y es en la etapa de ejecución donde se revela la consistencia efectiva del presupuesto. En este escenario, la intervención del Poder Legislativo en las etapas del proceso presupuestario tiende a ser escasa y marginal.

En un contexto de baja inflación y de estabilidad en el financiamiento del Estado, la planificación presupuestaria tiene mayores probabilidades de aproximación.<sup>18</sup> El tratamiento legislativo puede desarrollarse en una situación menos incierta y con información más completa y simétrica. Las diferencias entre el presupuesto sancionado por el Congreso y el que resulta de su ejecución por parte del Poder Ejecutivo tienden a ser menores. En este escenario, por ende, la intervención del Poder Legislativo en las etapas de formulación y trámite legislativo del proceso presupuestario puede ser más relevante.



18. Probabilidades, pero no certezas, porque la planificación y la ejecución pueden eventualmente tornarse abstractas a causa de la volatilidad en los procesos de crecimiento.

La experiencia del presupuesto argentino en el contexto de una alta inflación e inestabilidad financiera no se aparta de la regularidad descripta. Sin embargo, como se verá a continuación, el alcance de las capacidades de modificación del presupuesto por parte del Ejecutivo extiende algunas características de la operatoria bajo una alta inflación e inestabilidad financiera al escenario de una baja inflación y estabilidad.

La conjetura de este trabajo es que mientras que el sistema electoral y las atribuciones constitucionales del Ejecutivo y del Legislativo en materia presupuestaria han permanecido esencialmente sin cambios, las facultades legales de cada poder –y el uso que se les ha dado–, fue variando en función de la fragmentación del sistema de partidos y de los incentivos para la planificación y ejecución presupuestarias, emergentes de los cambios en la situación macroeconómica y financiera. De allí la necesidad de concentrarse en ellos para dar cuenta de los cambios en el papel del Poder Legislativo dentro del proceso presupuestario.

Sobre la base de esta conjetura resulta posible distinguir tres períodos en la experiencia del Poder Legislativo en el proceso presupuestario argentino entre 1984 y 2004.

Un primer período se extiende entre 1984 y 1991, y se caracteriza por la alta inflación y la elevada cohesión de los partidos políticos en el Congreso. La estabilización alcanzada a partir de la introducción de la Ley de Convertibilidad en abril de 1991 y la hegemonía del Partido Justicialista sobre el Parlamento, abren un segundo período, que se extiende hasta la crisis económico-financiera de 1995. El tercer período, de 1996 a la fecha, tiene como rasgos principales la creciente inestabilidad macroeconómica y financiera y la también paulatina fragmentación tanto de cada partido político como del propio sistema de partidos. A continuación se reconstruye la especificidad de cada período y la forma en que las variaciones en el comportamiento de los citados factores económicos y políticos, han incidido en la determinación del papel del Poder Legislativo dentro del proceso presupuestario.

## **II. La experiencia argentina I: El período 1984-1991**

El Poder Legislativo desempeñó en el proceso presupuestario del período 1984-1991 un papel *convalidatorio* de las decisiones del Poder Ejecutivo. El ejercicio de este rol fue consecuencia de a) los incentivos para la planificación y ejecución presupuestarias emergentes del régimen de alta inflación bajo el cual operaba por entonces la economía argentina, y b) la cohesión interna de los partidos políticos –en particular, hasta 1989, de la oficialista Unión Cívica Radical–.

### **2.1 Los efectos de la alta inflación en la planificación y ejecución presupuestarias.**

Entre enero de 1984 –primer mes de gobierno bajo la completa vigencia de la Constitución– y agosto de 1991 (cuando se sancionó por última vez hasta 2002 el presupuesto, una vez iniciado el año fiscal), la economía argentina experimentó una variación mensual promedio del Índice de Precios al Consumidor de 18,4%.<sup>19</sup> Las variaciones mensuales promedio del período, como

19. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos. Véase [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar).

muestra el Cuadro I, oscilaron entre 5,1% en 1986 y 46,5% en 1989, con bruscas modificaciones de año a año. Las tasas mensuales, ubicadas entre el 1,3% de agosto de 1991 y el 196,6% de julio de 1989, presentaron abruptos vaivenes especialmente entre 1987 y 1990. Estos datos ilustran la existencia y la persistencia de un régimen de alta inflación como rasgo operativo fundamental de la economía argentina.

### Cuadro 1. Variaciones mensuales del índice de precios al consumidor en Argentina

Año	Variaciones Mensuales acumuladas del Índice de Precios al Consumidor (IPC)	Variaciones mensuales Promedio del IPC
1984	225,8	18,81
1985	176,2	14,68
1986	68,4	5,1
1987	106,7	8,8
1988	171,6	14,3
1989	558	46,5
1990	335,6	27,9
1991	61	7,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos; Buenos Aires; Argentina.

Un régimen de alta inflación, siguiendo la caracterización de Frenkel y Fanelli (1990), es una estructura de contratos y un patrón de formación de expectativas adaptado a tasas de inflación persistentemente altas. En un modelo como tal, la indexación organiza los contratos nominales de manera tan generalizada que, con la excepción de algunas formas de depósitos bancarios, prácticamente no existen contratos nominales no indexados. El período de ajuste de las cláusulas indexatorias está reducido al mínimo impuesto, debido a la disponibilidad de la información necesaria para su actualización. Y la información imprescindible es, precisamente, la última tasa mensual de inflación. Por lo tanto, las ofertas de precios se mantienen sólo durante el lapso que media entre su formulación y la recepción de la información necesaria para indexar.

Un régimen de esta naturaleza influye decisivamente sobre la planificación y ejecución del presupuesto público. La planificación presupuestaria se convierte en una futilidad, puesto que el sector público no está en condiciones de estimar cuáles serán, en el curso del año fiscal, los precios de los insumos que requiere para su funcionamiento. Entre estos precios debe incluirse, por cierto, el de su propia fuerza de trabajo, ya que en una situación de extendida puja distributiva como la expresada en un régimen de alta inflación (Hirschman, 1984), el gobierno no puede dar por sentada la fuerza política para resistir las demandas de actualización salarial de los sindicatos del sector público. Sin capacidad para controlar los precios de los contratos que debe realizar con el sector privado para funcionar, y sin poder para garantizar la abstinencia o la moderación de las demandas salariales, la planificación presupuestaria resulta inevitablemente incorrecta. El comportamiento de la economía en el corto plazo, ya sea por shocks reales o monetarios, desactualiza permanentemente las estimaciones, y hasta las cláusulas indexatorias.

A efectos del régimen de alta inflación sobre la planificación presupuestaria, se agregan las

consecuencias del mismo régimen sobre los flujos financieros del sector público. Enfrentado a variaciones positivas permanentes de sus costos operativos, el sector público ve incrementada de manera brusca y en magnitudes oscilantes sus necesidades de financiamiento. Puesto que en un régimen de alta inflación, el valor real de los ingresos tributarios tiende a disminuir como consecuencia del efecto Olivera-Tanzi, el aumento de la inflación tiende a profundizar el desequilibrio de las cuentas públicas y a incentivar el financiamiento monetario del déficit fiscal. En ausencia de capacidad o voluntad política para restringir o eliminar estructuralmente las causas del incremento del gasto público, el financiamiento monetario del déficit fiscal tiende a institucionalizarse como regla operativa de política económica. La expansión de la cantidad de dinero que el financiamiento monetario del déficit implica, contribuye a mantener e, inclusive, a estimular altas tasas de inflación, que configuran así un círculo vicioso para la planificación y la gestión de los presupuestos públicos: la emisión monetaria espolea la inflación; la inflación aumenta el déficit fiscal incrementando los costos operativos y disminuyendo el valor real de los ingresos del sector público; el aumento del déficit fiscal, en un contexto de extremas dificultades para restringir o reducir de raíz el gasto público, es financiado con emisión monetaria, y así sucesivamente.

Las condiciones recién descritas generan dos consecuencias típicas sobre el proceso presupuestario: en la planificación, la utilización de un ancla para el cálculo de los créditos y de su indexación; y, en la ejecución, la demora en la presentación del proyecto de Ley de Presupuesto al Poder Legislativo.

La utilización de un ancla para los cálculos tuvo no sólo el propósito de mantener constante alguna variable como para permitir, en alguna medida, la planificación, sino también tuvo el fin de operar como una barrera contra las demandas de indexación de los créditos presupuestarios. El ancla típicamente utilizada durante este período fueron los compromisos de desempeño de las cuentas públicas asumidos con el Fondo Monetario Internacional. Durante el gobierno de Raúl Alfonsín y, en particular, tras la adopción de la estabilización como objetivo de política económica con el lanzamiento del Plan Austral en junio de 1985, el equipo económico elaboró los proyectos de Ley de Presupuesto bajo los parámetros establecidos en los acuerdos con el FMI, como también hizo en el gobierno de Carlos Menem con el presupuesto de 1991.<sup>20</sup> Estos parámetros permitieron enfrentar las exigencias de incremento del gasto público provenientes de las distintas agencias del Estado y las demandas salariales de los sindicatos, aunque –por diversas razones– resultaron insuficientes para contenerlas de manera efectiva (Machinea, 1990; Canitrot, 1991).

La demora en la presentación del proyecto de Ley de Presupuesto fue el típico efecto combinado de las dificultades para la planificación emergentes del régimen de alta inflación con los incentivos provistos por la legislación presupuestaria vigente. De acuerdo con la Ley de Contabilidad de 1956, ante la falta de sanción por parte del Congreso de un presupuesto antes del comienzo del año fiscal, el Poder Ejecutivo debía continuar utilizando el Presupuesto del año anterior con los ajustes correspondientes en términos de ingresos y gastos –que no se registrarían en el nuevo

20. No fue así con el presupuesto de 1990 que, como se verá, técnicamente no existió.

año fiscal— y de las proyecciones de ingresos existentes. Este presupuesto, *por defecto*, constituía un mecanismo no desdeñable de reducción del gasto público. Entre la opción de destinar esfuerzos y sufragar costos políticos para dar fuerza de ley a planificaciones presupuestarias inevitablemente erradas, y la alternativa de ajustar créditos previos según ingresos actuales sin necesidad de negociar con el Congreso, el Poder Ejecutivo prefirió lo segundo. Esta preferencia resulta consistente con la necesidad de adaptar la gestión presupuestaria al régimen de alta inflación: si los costos operativos del sector público aumentan permanentemente y bajo la forma de bruscas oscilaciones, una gestión presupuestaria limitada por los parámetros de un presupuesto sancionado con fuerza de ley por el Congreso, puede resultar no sólo en una desactualización rápida de lo que está allí previsto sino también en un incremento extraordinario del déficit fiscal, derivado de la imposibilidad —en virtud de la rigidez de la regla— de modificar lo sancionado por el Congreso sin atravesar de nuevo el trámite legislativo. El recurso al presupuesto por defecto permitió ejercer una cierta discrecionalidad con la cual contener, en alguna medida, el gasto público.<sup>21</sup>

## 2.2 La cohesión de los partidos políticos en el Parlamento

El período 1984-1991 se caracterizó por la presencia de partidos políticos fuertemente cohesionados en el Poder Legislativo. Como indicador de esta cohesión debe señalarse, de acuerdo con Mustapic (2000: 582), el número de dictámenes en disidencia presentados por legisladores en las comisiones respecto del dictamen de mayoría o del mayoritariamente suscripto por sus copartidarios. Este número indica que los miembros del partido no acompañaban la línea establecida por la conducción —lo cual tuvo lugar el 0,85% de las veces para la UCR y el 1,19% para el PJ durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989), contra el 2,11% y el 4,79% de las oportunidades, respectivamente, en la primera presidencia de Menem (1989-1995)—. Dichos indicadores sugieren que, al menos en su dimensión parlamentaria, los principales partidos políticos argentinos se comportaron de manera cohesionada durante el período mencionado.<sup>22</sup>

Aunque los determinantes de esta cohesión escapen al objeto de este documento, es importante resaltar que algunos de ellos resultaron decisivos para el desempeño del Poder Legislativo. La polarización y competitividad de la oferta electoral, que pueden apreciarse en el Cuadro II, incentivaron a los partidos a disciplinarse internamente para sostener su diferenciación con los adversarios. Ese ordenamiento, por otra parte, se mantuvo en el Congreso por parte de líderes parlamentarios de fluidas relaciones con la conducción de sus respectivos partidos, lo cual facilitó el alineamiento de los legisladores con aquello dispuesto por sus jefes partidarios.

21. Sobre los incentivos para la demora en la presentación del proyecto de ley y sus ventajas para el Poder Ejecutivo, véanse las entrevistas con Mario Brodersohn (Secretario de Hacienda, 1985-1989) y Ricardo Carciofi (Subsecretario de Presupuesto, 1985-1989) en Bonvecchi (2003).

22. Este indicador no deben ser tomado, sin embargo, como indicador de disciplina partidaria en sentido estricto, ya que si el comportamiento de los legisladores se encuentra influido no sólo por su filiación partidaria sino también por las exigencias de los gobernadores o líderes distritales, no puede predicarse acerca de la disciplina partidaria sin elucidar previamente los determinantes de dichas exigencias.

## Cuadro 2. Polarización en las elecciones para diputados nacionales en Argentina (1983-1989)

Partidos / Porcentaje de votos recibidos	1983	1985	1987	1989
PJ y aliados	38,5	34,9	42,9	46,5
UCR y aliados	48,0	43,6	37,2	33,1
Centro y Provinciales	3,8	10,7	13,0	12,0
Izquierda y centro-izquierda	4,8	10,4	6,9	6,8
Otros	4,9	0,4	0,0	1,6
Total	100	100	100	100

Fuente: Fraga (1989)

Esta cohesión de los partidos políticos no impidió que los proyectos de Ley de Presupuesto enviados por el Poder Ejecutivo fueran modificados en la discusión legislativa, pero contribuyó decisivamente a restringir las modificaciones de aspectos marginales para el monto total de los créditos, aunque necesarios para sostener la cooperación dentro del propio Congreso.<sup>23</sup> Entre estas modificaciones merecen destacarse tres:

**Los cupos para promoción industrial.** En virtud de las Leyes 22.021, 22.702 y 22.973, el gobierno federal delegó, durante la última dictadura militar, la autoridad para conceder exenciones impositivas de impuestos nacionales a las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan, con el objetivo de promover la radicación de empresas industriales. Las provincias beneficiadas obtuvieron así la facultad de asignar cupos de crédito fiscal a industrias, a costa del fondo común de recaudación impositiva del país.<sup>24</sup> Al tratarse de exenciones de impuestos nacionales, el gobierno federal debía computarlas como créditos fiscales en cada ejercicio presupuestario, por lo cual debían incorporarse al texto del presupuesto. El resto de las provincias rechazaba estos mecanismos promocionales, que debían pagar con su parte de las transferencias de coparticipación federal de impuestos, pero —como suele suceder con beneficios localizados que deben ser aprobados en una legislatura federal, de acuerdo a los estudios acerca del Congreso de los Estados Unidos— debían tolerarlos como condición para mantener la cooperación dentro del Poder Legislativo. Rechazar las demandas de ampliación de los cupos de promoción impulsadas por las provincias beneficiadas para sostener la posición del Ejecutivo (y del resto de las provincias de reducir esos cupos), implicaba perder el apoyo de sus legisladores. Para evitarlo, la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados usualmente intentó acomodar esas demandas en el dictamen de mayoría. Pero como los cupos de promoción industrial

23. Se trata de aspectos marginales ya que no modifican ninguno de los rubros que concentran el grueso del gasto público: los salarios de la administración pública nacional, el gasto del sistema previsional, los intereses de la deuda pública y las transferencias federales a las provincias. Ver nota 9.

24. Estos cupos se asignaban en función del cálculo del costo fiscal teórico del proyecto (realizado usualmente por las propias empresas promocionadas). Como observa Eaton (2001: 103), el mecanismo del costo fiscal teórico y los cupos presupuestarios para promoción crearon incentivos para la colusión entre los gobiernos de las provincias beneficiadas y las empresas promocionadas: para maximizar los cupos, los gobiernos instaban a las empresas a subestimar el costo fiscal teórico computando sólo los créditos fiscales recibidos en el primer año de actividad de la empresa porque “una vez otorgados, estos contratos eran de cumplimiento obligatorio” durante la totalidad del período de promoción.

perjudicaban al resto de las provincias y, simultáneamente, al gobierno federal —que recibía, además, presión del Fondo Monetario Internacional para limitar esta práctica—, la misma Comisión se ocupó de manera sistemática de organizar la insistencia de la Cámara de Diputados contra cualquier modificación del presupuesto en el Senado que ampliara las transferencias dispuestas en este rubro.<sup>25</sup>

**Los fondos de afectación específica.** La legislación argentina contempla la existencia de una serie de fondos, denominados de *afectación específica*, que destinan recursos provenientes de impuestos nacionales —y, por lo tanto, sufragados por el conjunto de las provincias— a subsidiar ciertas actividades o consumos. Entre éstos se cuenta el Fondo Especial del Tabaco (FET), que subsidia a productores de tabaco en las provincias del norte del país. En numerosas ocasiones entre 1984 y 2004 (1987, 1999, 2000 y 2001, por citar algunas), el Poder Ejecutivo intentó reducir las transferencias destinadas al FET respecto de lo asignado en el Presupuesto anterior. Dichos intentos resultaron invariablemente fallidos, por la misma racionalidad que condujo a la persistencia de la promoción industrial.

**Las pensiones de las Fuerzas Armadas.** Con el advenimiento del gobierno constitucional en 1983, finalizó la tendencia a mantener o ampliar elevados presupuestos para las Fuerzas Armadas. La consistente política de reducción presupuestaria implementada durante la administración de Alfonsín se combinó con la necesidad política de afirmar el control de los gobiernos civiles sobre las Fuerzas Armadas —estrategia cuya modalidad de implementación fue una sucesión de cambios en los altos mandos—. Estas modificaciones, orientadas a subordinar a las Fuerzas Armadas a las autoridades constitucionales, resultaron en un incremento del padrón de retirados de ese cuerpo. La combinación de cambios en los mandos y la reducción presupuestaria determinó la profundización de los ya existentes desequilibrios en las finanzas del régimen de previsión social de las Fuerzas Armadas. La reducción de los aportes del Poder Ejecutivo al Instituto de Ayuda Financiera para Pagos de Retiros y Pensiones Militares ocurrida en esos años, incentivó la emergencia de un lobby militar ante el Congreso, específicamente orientado a conseguir ampliaciones de estas transferencias. Con el propósito de mantener buenos vínculos con las Fuerzas Armadas, el Poder Legislativo incrementó sistemáticamente estas erogaciones del Tesoro durante el período 1984-1991.<sup>26</sup>

25. Estas modificaciones ampliatorias de los cupos de promoción industrial fueron usuales en el Senado durante este período no sólo por el carácter paritario de la representación de las provincias en esa cámara (a cada una correspondían entonces dos senadores), sino también por el peso relativo de las provincias promocionadas en el bloque del Partido Justicialista. Entre 1983 y 1989, el PJ controló el 100% de las bancas de las provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis —equivalente al 19,04% de los miembros del bloque—. (Molinelli et al., 1999: 244).

26. En rigor, el Poder Ejecutivo reducía más de la cuenta sus aportes cada año para que los legisladores tuvieran la oportunidad de utilizar el incremento de estas partidas como herramienta para aceitar las relaciones entre los partidos políticos y las Fuerzas Armadas.

27. Ejemplo de los patrones de comportamiento descritos fue el proceso del Presupuesto de 1986, que incluyó una insistencia de la Cámara de Diputados contra la sanción del Senado y la presentación de un proyecto alternativo por la oposición. La excepción fue el proceso del Presupuesto de 1987, resuelto rápidamente con concesiones en los cupos fiscales para promoción industrial. Véase Bonvecchi (2003).

Así, en un contexto de elevada cohesión partidaria y de escasos incentivos para la presentación y sanción del presupuesto antes del comienzo del año fiscal, el Poder Legislativo desempeñó un papel convalidatorio de las acciones del Ejecutivo en materia presupuestaria.<sup>27</sup> Los alcances de este papel convalidatorio pueden apreciarse en la naturaleza marginal de las modificaciones introducidas, en la ausencia de cambios a los supuestos macroeconómicos de los Presupuestos presentados y en el hecho mismo de que los Presupuestos fueran sancionados bien pasada la segunda mitad del año fiscal. La convalidación por parte del Congreso en este período llegó al punto de que el presupuesto de 1990 no llegara a existir como tal: el Poder Legislativo dio fuerza de ley a lo actuado por el Poder Ejecutivo a través de un artículo de pocas líneas de extensión, incluido en el presupuesto de 1991.

### **III. La experiencia argentina II: el período 1991-1995**

En el período 1991-1995, el Poder Legislativo desempeñó un papel *expansivo* de los gastos previstos por el Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario. El ejercicio de este rol fue consecuencia de a) los efectos de la estabilidad monetaria y financiera sobre las cuentas públicas y sobre la planificación y ejecución presupuestarias, y b) la hegemonía del Partido Justicialista.

#### **3.1 Los efectos de la estabilidad sobre las cuentas públicas y la planificación y ejecución presupuestarias.**

La entrada en vigencia de la Ley de Convertibilidad, en abril de 1991, dio lugar, al fin del régimen de alta inflación que había indicado hasta entonces el desempeño de la economía argentina, combinado con una rápida apertura de la economía a la competencia externa. La estabilización incentivó el incremento de la actividad económica –como muestra el Cuadro III– y contribuyó a iniciar un proceso de crecimiento estimulado también por el ingreso de capitales del exterior. El aumento del Producto Bruto Interno (PBI) en una situación de estabilidad monetaria permitió la recuperación no sólo de la recaudación impositiva sino también de su valor real. Este último aspecto, sumado a la prohibición, dispuesta por la Ley de Convertibilidad, de financiar los desequilibrios del Tesoro nacional con emisión de dinero sin respaldo en las reservas internacionales del Banco Central, modificó los incentivos y las condiciones para la planificación y la ejecución presupuestarias, así como también para la intervención del Poder Legislativo en su procesamiento.



### Cuadro 3. Variaciones del producto bruto interno y la inflación en Argentina (1983-2004)

Años	Producto Bruto Interno (Variación anual en %)	Inflación (variación del Índice de Precios al Consumidor respecto de diciembre del año anterior)
1984	2,0	688,0
1985	-7,0	385,4
1986	7,1	81,9
1987	2,5	174,8
1988	-2,0	387,7
1989	-7,0	4923,6
1990	-1,3	1343,9
1991	10,5	84,0
1992	10,3	17,5
1993	6,3	7,4
1994	5,8	3,9
1995	-2,8	1,6
1996	5,5	0,1
1997	8,1	0,3
1998	3,8	0,7
1999	-3,4	-1,8
2000	-0,8	-0,7
2001	-4,4	-1,5
2002	-10,9	40,9
2003	8,8	3,7
2004 (estimación de septiembre)	7,0 (e)	4,8

Fuente: Fondo Monetario Internacional

La prohibición de financiar el déficit fiscal creando dinero sin respaldo en reservas internacionales impuso al Poder Ejecutivo la meta de buscar el equilibrio presupuestario, con el objetivo de evitar el recurso al endeudamiento o, en su defecto, de minimizar su incidencia. A la vez, la recuperación del valor real de la recaudación indujo al gobierno a intentar controlar el gasto público y limitar –cuando no a apropiarse de– las transferencias de recursos de origen impositivo a las provincias, las cuales son automáticas en virtud de la Ley de Coparticipación de 1988. La planificación presupuestaria constituía una herramienta adecuada para estos propósitos: permitía establecer antes del comienzo del ejercicio fiscal cuáles serían las necesidades de financiamiento del sector público y cómo se cubrirían; y daba la oportunidad de negociar con las provincias la distribución de, al menos, una parte de los fondos federales (aquella no transferida automáticamente según la Ley de Coparticipación u otra legislación concerniente a fondos de afectación específica). Planificar y hacer aprobar un presupuesto en sentido estricto i.e. una previsión de gastos y recursos anterior al comienzo del año fiscal presentaba para el gobierno el beneficio suplementario de constituir una señal, tanto para los organismos multilaterales de crédito como para los actores financieros privados, de ordenamiento y previsibilidad fiscal que diferenciaba claramente al país de lo ocurrido en la década anterior.

El Poder Legislativo, asimismo, encontró en la recuperación del valor real de la recaudación derivada del fin de la alta inflación un poderoso incentivo para cooperar con el Poder Ejecutivo en la sanción del presupuesto antes del comienzo del año fiscal. Simultáneamente, esto valoraba su cooperación a

través de la ampliación de ciertas partidas.<sup>28</sup> Con el objetivo de equilibrar la cooperación con el Ejecutivo y la obtención de beneficios suplementarios para las provincias, el Ministerio de Economía y la mayoría justicialista de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados idearon dos dispositivos que incorporaron al trámite y a la propia legislación del presupuesto: la denominada *planilla de la felicidad* y lo que este trabajo ha de nombrar como la *autorización acotada* para ampliar y modificar créditos presupuestarios.

**La planilla de la felicidad.** En el presupuesto argentino, el detalle de las obras públicas a realizarse en el curso de cada año fiscal se encuentra especificado, como el resto de las erogaciones correspondientes a cada una de las jurisdicciones y programas de la administración pública nacional, en planillas anexas al articulado de la ley.<sup>29</sup> Las planillas correspondientes a obras de infraestructura difieren, sin embargo, de las demás incluidas en el presupuesto, ya que pueden tener distinta naturaleza. Hay, en rigor, tres tipos de planilla de obras de infraestructura: la planilla *regular*, que contiene el detalle de las obras a ejecutarse (total o parcialmente) en el año fiscal del presupuesto en el que se encuentra incluida y que forman parte del Plan de Inversión Pública; la planilla que aquí se denomina *retroactiva*, en la que se especifican obras incluidas en ejercicios presupuestarios anteriores pero sub-ejecutadas o suspendidas, y que vuelven a adquirir vigencia en el presupuesto presente; y finalmente la planilla de la *felicidad* que, a diferencia de las anteriores, detalla obras carentes de estudios técnicos de factibilidad y/o de acuerdo del Sistema de Inversión Pública.<sup>30</sup> Sólo los emprendimientos comprendidos en las planillas regulares y retroactivas son, en principio, los que cuentan con financiamiento asignado en el presupuesto. La planilla de la felicidad no tiene fuentes de financiamiento establecidas, lo cual viola lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 24.156 de Administración Financiera, según el cual “todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional deberá contar con el financiamiento respectivo”. La obligación de ejecutar las obras allí especificadas es, por consiguiente, abstracta y de imposible cumplimiento, salvo que el presupuesto contemple algún mecanismo para asignarles financiamiento durante la etapa de ejecución. Como los ciudadanos, en su mayoría, ignoran esa disposición de la Ley de Administración Financiera, ignoran también que las obras incluidas en la planilla de la *felicidad* jamás estuvieron previstas en el presupuesto de gastos. En estas condiciones, los legisladores pueden anunciar en sus distritos la próxima realización de obras para las cuales, en principio, no existe financiamiento asignado, y luego culpar al Tesoro nacional por no enviar las partidas presupuestarias que –en rigor– nunca se habían previsto. Con este dispositivo, pues, los legisladores satisfacen demandas o expectativas de sus electores sin

28. Este incentivo para la cooperación del Congreso con el Poder Ejecutivo se vio reforzado por las victorias del Partido Justicialista en las elecciones de 1991, 1993 y 1995, las cuales señalaron el apoyo del electorado al Plan de Convertibilidad y penalizaron a la oposición que lo criticaba.

29. El Presupuesto tiene, entre sus anexos, el Plan de Inversión Pública, que incluye las obras con estudio de factibilidad y acuerdo del Sistema de Inversión Pública operado por el Poder Ejecutivo. Este Plan contiene, además de las obras a realizarse cada año según su propio orden de relación, planillas con las previsiones de gasto para obras que comprometen recursos fiscales de ejercicios posteriores. Estas planillas muestran qué cantidad del gasto demandado por las obras en cuestión ha de ejecutarse en cada ejercicio, y son frecuentemente objeto de reformulación año a año.

30. La denominación *planilla de la felicidad* fue adoptada por los legisladores justicialistas (por otra parte los únicos beneficiarios del mecanismo).

incrementar necesariamente el gasto público y manteniendo una relación cooperativa con el Poder Ejecutivo.

**La autorización acotada de ampliación y modificación de créditos.** El presupuesto de 1992, sancionado por el Congreso en diciembre de 1991, introdujo una innovación técnica funcional para sostener la cooperación entre un Poder Ejecutivo, empeñado en buscar el equilibrio presupuestario, y un Poder Legislativo estimulado para ensayar decisiones fiscales expansivas. Anticipando el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera que sería sancionada en septiembre de 1992, el proyecto de ley enviado por el Ministerio de Economía estableció que el Poder Ejecutivo Nacional no podría realizar modificaciones presupuestarias en los casos de transferencias de créditos entre finalidades o de transferencias de erogaciones de capital a erogaciones corrientes dentro de cada finalidad.<sup>31</sup> Pero a continuación relajó esta limitación del poder de ejecución presupuestaria del Ejecutivo, añadiendo que éste quedaba “facultado para efectuar las modificaciones expresadas en el párrafo anterior, para el caso en que se afecten créditos de la jurisdicción 91 - Obligaciones a cargo del Tesoro”. De manera concomitante, el Ministerio de Economía procedió a convenir con los legisladores una sobreestimación de los créditos de la jurisdicción 91 antes de la presentación del proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso. Una vez enviado, la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados inauguró la práctica, que subsistiría hasta el presupuesto de 1997, de imputar incrementos de gasto a la sobreestimación de las obligaciones a cargo del Tesoro. En aquellos casos en que la imputación de incrementos de gasto en el trámite legislativo no superó esa sobreestimación, o cuando los recursos por recaudación o crédito público fueron mayores a lo previsto, las obras especificadas en la planilla de la *felicidad* encontraron financiamiento y pudieron ser ejecutadas.

Los créditos disponibles a través de este mecanismo fueron utilizados en forma típica para cuatro fines: la ampliación de los cupos de promoción industrial; la expansión del presupuesto universitario; el aumento de los fondos destinados a políticas sociales, y el incremento de las pensiones graduables. Estos rubros, junto al otorgamiento de avales del Tesoro nacional a las provincias para la búsqueda de financiamiento a obras de infraestructura o actividades productivas, constituyeron las vías para el ejercicio del papel expansivo del Poder Legislativo en el proceso presupuestario.

Los cupos de crédito fiscal para la promoción industrial continuaron operando como un mecanismo para sostener la cooperación entre los legisladores, satisfaciendo intereses de algunas provincias a costa de las demás. A pesar de haber sido interrumpida su vigencia por la Ley de Emergencia Económica en 1989, y de haber sido desmantelado el incentivo para la subestimación del costo fiscal teórico a través del Decreto 2054 de 1992 (que estableció un sistema de cuentas corrientes de crédito fiscal para rastrear su utilización por parte de las empresas beneficiarias de la promoción industrial), el Congreso continuó otorgando estos beneficios una vez

31. Ley 24.061, Artículo 7. El artículo 37 de la Ley 24.156 de Administración Financiera estipula que: “Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades”.

finalizada la emergencia. Sus montos variaron significativamente año a año, lo cual sugiere la persistencia de su empleo como herramienta de negociación y de ampliación del gasto público. Por otro lado, como se presenta en el Cuadro IV, se añadieron los cupos de crédito fiscal para la promoción no industrial, cuya importancia política –tal cual se verá más adelante– crecería con el paso del tiempo.

**Cuadro 4. Cupos de crédito fiscal para promoción industrial y no industrial en el presupuesto de la administración pública argentina (1992-1999)**

Años	Cupos de crédito fiscal (en pesos argentinos)		Total (en pesos argentinos)
	Promoción industrial	Promoción no industrial	
1992	586.929.000	13.686.200	<u>652.000</u>
			13.034.200
1993	610.696.847	30.000.000	<u>20.000.000</u>
			10.000.000
1994	1.417.622.555	28.000.000	<u>20.000.000</u>
			8.000.000
1995	1.301.797.337	19.000.000	<u>17.500.000</u>
			1.500.000
1996	1.370.308.722	18.700.000	<u>10.250.000</u>
			8.450.000
1997	1.062.943.447	10.400.000	<u>5.400.000*</u>
			5.000.000
1998	958.174.290	15.000.000	<u>6.700.000</u>
			8.300.000
1999	846.000.000	35.200.000	<u>7.200.000</u>
			28.000.000

**Fuente:** Leyes de Presupuesto. Los números subrayados indican provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis. Los números sin subrayar indican otras provincias. \* Excluye provincia de San Luis.

El presupuesto universitario fue el ítem para la expansión del gasto preferido por la Unión Cívica Radical. La razón de ello era organizacional y política: desde el reestablecimiento del orden constitucional, la UCR controlaba el gobierno de la mayoría de las universidades y centro de estudiantes

universitarios del país. Además, hacía de la defensa de la educación pública una de sus principales consignas de oposición al gobierno de Menem, al cual atribuía una preferencia por la educación privada y una clara intención de incrementar su presencia e importancia en detrimento de la instrucción provista por el Estado.

Los fondos destinados a política social fueron incrementados en los presupuestos de 1993, 1994 y 1995 por intervención del Poder Legislativo. De acuerdo con el testimonio de miembros de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de entonces, recogidos para este trabajo, ello ocurrió por presión de los Ministerios de Educación y Salud y Acción Social, que acudieron al Congreso a solicitar la ampliación de sus partidas, en contra la oposición del Ministerio de Economía.

Las pensiones graciables son beneficios otorgados directamente por el Poder Legislativo a individuos. Hasta el presupuesto de 2001, estos beneficios fueron financiados por el Tesoro nacional que, en ocasiones, debió negociar con fuerza para acotar los montos dispuestos por el Congreso.

Los presupuestos del período incluyeron, en virtud de acuerdos entre el Poder Ejecutivo Nacional y gobernadores provinciales, avales del Tesoro nacional para la búsqueda de financiamiento por parte de los estados provinciales, o de productores radicados allí, para emprendimientos de distinto tipo. En estos casos, como en los casos de obras públicas concertadas directamente entre los Poderes Ejecutivos, los legisladores operaron como garantes de los acuerdos.

### 3.2 La hegemonía del Partido Justicialista

Las elecciones legislativas de 1989 iniciaron un período de hegemonía del Partido Justicialista en el Poder Legislativo que se extendió hasta 1999. Los Cuadros V y VI indican el crecimiento del tamaño de los bloques de diputados y senadores del PJ y la correlativa disminución de aquellos de la UCR y otros partidos opositores. Si bien esta expansión del control justicialista sobre el Congreso, como sugieren los datos de Mustapic (2000) citados en la sección precedente, no resultó concomitante con el incremento (o mantenimiento) de la cohesión partidaria, sí parece haberse correspondido con el sostenimiento de la cohesión tanto del PJ como de la UCR en el ejercicio de sus roles competitivos como gobierno y oposición.

#### Cuadro 5. Bloques en la Cámara de Senadores (1983-1998)

Bloque	1983-86 %	1986-89 %	1989-92 %	1992-95 %	1995-98 %
Partido Justicialista	45,7	45,7	54,1	60,5	52,8
Unión Cívica Radical (UCR)	39,1	39,1	29,1	20,8	25,7
Otros	15,2	15,2	16,8	18,7	21,5

Fuente: Molinelli et al. (1999)

## Cuadro 6. Bloques en la Cámara de Diputados (1983-1998)

Bloque	1983-85 %	1985-87 %	1987-89 %	1989-91 %	1991-93 %	1993-95 %	1995-97 %	1997-99 %
Unión Cívica Radical	50,8	50,8	44,9	35,4	32,7	32,7	25,7	45,7
Partido Justicialista	43,7	24,4	38,2	47,2	45,1	49,4	46,3	39,1
Otros	5,5	24,8	16,9	17,4	22,2	17,9	28,0	15,2

Fuente: Molinelli et al. (1999)

Esta cohesión en la competencia puede observarse en la polarización de la discusión presupuestaria. Motivada por su convicción acerca de las dificultades emergentes del régimen de convertibilidad en términos de apreciación cambiaria y costos sociales y económicos de las reformas estructurales a él asociadas, la UCR objetó los supuestos macroeconómicos de todos los proyectos de Ley de Presupuesto del período y votó sistemáticamente en contra de ellos. El PJ, por su parte, denunció este patrón de comportamiento como una obstrucción al proceso de recuperación y reforma de la economía.

El control justicialista del Parlamento permitió que esta discusión no generara consecuencias sobre el contenido ni el trámite legislativo del presupuesto. Dotado, entonces, con el número suficiente de legisladores como para derrotar a la oposición, y con los dispositivos legislativos como para acomodar tanto los intereses de las provincias como las exigencias del programa económico del gobierno nacional, el Poder Legislativo hegemonizado por el Partido Justicialista consiguió desempeñar un rol expansivo en el proceso presupuestario.<sup>32</sup>

## IV. La experiencia argentina III: el período 1996-2004

El período 1996-2004 se encuentra signado por el desdibujamiento del rol expansivo del Poder Legislativo en el proceso presupuestario y por la progresiva configuración de un papel *legitimador* de las decisiones futuras del Poder Ejecutivo. Esta configuración fue el resultado de a) los efectos de la inestabilidad financiera en la planificación y ejecución presupuestarias, y b) la creciente fragmentación de los partidos políticos.

### 4.1 Los efectos de la inestabilidad financiera en la planificación y ejecución presupuestarias.

Entre 1995 y 1996, la economía argentina experimentó un proceso recesivo como consecuencia del contagio por la devaluación mexicana de diciembre de 1994.<sup>33</sup> Con el propósito de implementar una

32. El presupuesto de 1995 ejemplifica simultáneamente los patrones de comportamiento descriptos arriba y el comienzo del fin de su vigencia. Por la oposición de la UCR, el PJ debió retirar la delegación de poderes al Ejecutivo prevista en el proyecto original pero, a la vez, consintió la inclusión de cupos para la promoción no industrial con los cuales se contribuyó a formar la mayoría necesaria.

33. Véase el Cuadro IV.

reducción del gasto público que ajustara la economía a las nuevas condiciones, el Poder Ejecutivo buscó y obtuvo del Congreso una delegación de poderes legislativos. Si bien la recesión cedió y la economía volvió a crecer entre 1996 y 1998, la delegación de poderes reapareció en los siguientes presupuestos, ahora como instrumento para adaptar la ejecución presupuestaria a las cambiantes condiciones de financiamiento derivadas de la inestabilidad de los mercados internacionales de capitales iniciada con la crisis del sudeste asiático. La institucionalización de la delegación de poderes modificó –de hecho– las reglas del proceso presupuestario y, con ello, el papel desempeñado por el Poder Legislativo.

La primera delegación de poderes otorgada por el Congreso fue concedida en el artículo 8 de la Ley 24.629, sancionada en febrero de 1996. Esta norma, denominada Segunda Reforma del Estado, autorizó al Poder Ejecutivo a “centralizar, fusionar, transferir a las provincias, previo acuerdo, reorganizar o suprimir” organismos descentralizados, a “disponer la supresión de recursos propios de la administración central a su cargo o con afectaciones específicas establecidas por ley, salvo aquellas afectaciones destinadas a las provincias o a financiar gastos de seguridad social”, y a privatizar “actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos y la gestión de producción de obras o bienes que se encuentren a cargo de las jurisdicciones o entidades de la administración central” hasta el 31 de diciembre de 1996. Para hacer compatible esta delegación de poderes con lo establecido en el presupuesto de ese año, los legisladores autorizaron al Poder Ejecutivo a “efectuar las modificaciones de créditos del Presupuesto General de la Administración Nacional que fueren necesarias para el adecuado cumplimiento” de la Segunda Reforma del Estado.

Sin los alcances de supresión de organismos o recursos, ni de privatización de actividades, la autorización para modificar créditos presupuestarios se repitió en los presupuestos de 1997, 1998 y 1999. En estos casos, la delegación de poderes facultó al Poder Ejecutivo para “disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesario dentro del total aprobado por la presente ley, con las limitaciones dispuestas por el artículo 37 de la ley 24.156”, citado en la sección precedente. Esta delegación fue acompañada por una cláusula, que las autoridades de la Secretaría de Hacienda de entonces denominaron *candado*, por la cual los créditos aprobados para las jurisdicciones 90 - Servicio de la Deuda Pública y 91 - Obligaciones a cargo del Tesoro, no podían ser disminuidos “para incrementar créditos de las restantes Jurisdicciones y entidades integrantes de la Administración Nacional”.<sup>34</sup> Esto implicó clausurar el mecanismo de sobreestimación de recursos destinado a poner dinero a disposición, para que el Poder Legislativo ejerciera un papel expansivo en el proceso presupuestario.

En estos primeros casos, la delegación de poderes presupuestarios estuvo al servicio de la reducción del gasto público. Sin embargo, el Poder Legislativo mantuvo –y, ocasionalmente, profundizó en su magnitud– estrategias para compensar los efectos restrictivos de la delegación. Amplió

34. Ley 24.938 (Presupuesto 1998), Artículo 29. El mismo texto se encuentra en el artículo 16 de la Ley 24.764 (Presupuesto 1997) y en el artículo 27 de la Ley 25.064 (Presupuesto 1999). El artículo 61 de esta última norma incorporó la cláusula *candado* como artículo 84 de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto (Ley 11.672), que compila reglas para la elaboración y ejecución presupuestarias.

los cupos de crédito fiscal para la promoción industrial y no industrial; sustituyó el mecanismo de financiamiento eventual de la planilla de la *felicidad* (la imputación a Obligaciones a cargo del Tesoro), asignando directamente todo potencial excedente en recursos corrientes y de capital a tal fin, y reorganizó directamente, en el propio trámite legislativo, algunas partidas a pedido de legisladores, gobernadores y/o funcionarios del Poder Ejecutivo.

El deterioro de la situación financiera del Estado argentino a partir de 1999, como consecuencia de una serie de shocks externos, incentivó al Poder Ejecutivo a buscar una ampliación de la delegación de poderes para profundizar el carácter restrictivo de la política fiscal, la cual obtuvo tanto en el presupuesto de 2000 como en el de 2001. La delegación ampliada consistió en a) eliminar la sujeción a las limitaciones del artículo 37 de la Ley 24.156 de la facultad concedida al Poder Ejecutivo para disponer reestructuraciones presupuestarias, y b) autorizar al Poder Ejecutivo a “reducir gastos en la medida necesaria para garantizar el cumplimiento del límite de déficit fiscal establecido en la Ley N° 25.152 de Regulación de la Administración de los Recursos Públicos”.<sup>35</sup> Esta norma, sancionada en agosto de 1999, dispuso un sendero de reducción del gasto público hasta alcanzar el equilibrio presupuestario y contribuyó, por consiguiente, a restringir la posibilidad del Poder Legislativo de ejercer un papel expansivo en el proceso presupuestario.

El efecto combinado de la *delegación ampliada* de poderes y del mandato de equilibrio presupuestario de la Ley 25.152 fue la circunscripción del rol del Congreso a la legitimación previa de las decisiones que el Poder Ejecutivo hubiere de tomar en el curso de la ejecución presupuestaria. El levantamiento de la sujeción de las facultades de modificación presupuestaria delegadas al Ejecutivo en el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera, implicó otorgar al gobierno la posibilidad de reestructurar por completo el presupuesto sancionado por el Congreso. Lo aprobado en la Ley de Presupuesto quedó, a partir de entonces –con excepción del año fiscal 2002– sometido a la decisión contingente y discrecional del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, este esquema no resultó en la extinción del papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario sino en la extensión de los tiempos de negociación presupuestaria, más allá de la sanción del presupuesto por parte del Congreso. Al someter los acuerdos alcanzados entre legisladores, gobernadores y Poder Ejecutivo durante la planificación presupuestaria a la decisión contingente y discrecional de éste último, la delegación de poderes abrió la posibilidad de revisar esos mismos acuerdos y convertirlos en objetos de nuevas negociaciones. Esto, que ya ocurría eventualmente en tanto el Ejecutivo podía disponer la sub-ejecución de partidas presupuestarias haciendo uso de las autorizaciones acotadas incorporadas a la legislación en años previos, adquirió un carácter de regularidad a partir de la delegación ampliada de poderes. El Poder Ejecutivo comenzó a utilizar la amenaza de subejecución o desfinanciamiento de un programa u obra presupuestados como herramienta para obtener la cooperación de legisladores y/o gobernadores a sus políticas. El resultado fue la continuidad de la incidencia del Poder Legislativo en el proceso presupuestario durante la etapa de ejecución del presupuesto, aunque no ya como una instancia

35. Ley 25.237 (Presupuesto 2000), Artículo 20; Ley 25.401 (Presupuesto 2001), Artículos 19 y 93.



de control sobre lo realizado por el Ejecutivo sino como un poder acorralado y subordinado por otro. Puesto que esta continua negociación presupuestaria tiene lugar en virtud de la delegación de poderes, y no de trámites legislativos regulares previstos por la Constitución y las leyes, el Poder Legislativo ejerce su papel en un contexto de inevitable opacidad, sólo quebrado eventualmente cuando el alcance de las reestructuraciones presupuestarias es tal que la oposición puede infligir al gobierno costos de imagen por su realización.

Este papel legitimador y opaco del Poder Legislativo en el proceso presupuestario parece haberse cristalizado con el proceso abierto tras el colapso del régimen de Convertibilidad. Aunque el presupuesto de 2002 recolocó la delegación de poderes bajo los límites del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera, los presupuestos de 2003, 2004 y 2005 han restaurado y profundizado la delegación ampliada (sin sujeción a dicha norma) con el argumento de que resultaba necesaria para hacer frente a la emergencia económica y financiera que el Estado atravesaba desde la cesación de pagos declarada en diciembre de 2001. La profundización de la delegación ampliada de poderes ha consistido, en el presupuesto de 2003, en la eliminación de la prohibición de desviar fondos previstos para las jurisdicciones 90-Servicio de la Deuda Pública y 91-Obligaciones a cargo del Tesoro hacia otras jurisdicciones.<sup>36</sup> En el presupuesto de 2005, con media sanción de la Cámara de Diputados el 4 de noviembre de 2004, significó la eliminación de las restricciones del artículo 15 de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917) sancionada en agosto de 2004, que replican las impuestas en el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera. Contra la objeción y el voto de la oposición, el Partido Justicialista ha impuesto sistemáticamente estas reglas e institucionalizado, de ese modo, el papel legitimador del Congreso en el proceso presupuestario.

## **4.2 La fragmentación de los partidos políticos**

El pasaje del rol expansivo al rol legitimador del Poder Legislativo en el proceso presupuestario, fue concomitante con y estimulado por la fragmentación de los partidos políticos. Su fragmentación interna debilitó la capacidad de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados para articular y agregar las demandas de los distintos sectores de los bloques parlamentarios. Y la fragmentación del sistema de partidos como tal disminuyó la capacidad articuladora de las mismas conducciones de los bloques parlamentarios. El debilitamiento de la capacidad articuladora de los liderazgos en el Congreso multiplicó el número de actores de las negociaciones presupuestarias. La delegación ampliada de poderes, que centralizó la negociación en el Poder Ejecutivo, operó como un mecanismo para resolver los problemas de coordinación surgidos de la fragmentación partidaria.

La fragmentación interna comenzó por el Partido Justicialista. Tras la reelección del Presidente Carlos Menem en 1995, el Gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, anunció su intención de competir por la candidatura presidencial justicialista para 1999. El Presidente Menem, preocupado porque la decisión de Duhalde no implicara una merma de su propio poder, mostró voluntad para buscar una segunda reelección inmediata a través de una inter-

36. Esta prohibición había sido incorporada a la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto en el Presupuesto de 1999. Véase nota 46.

pretación de la cláusula transitoria de la reforma constitucional de 1994, que había contabilizado su período presidencial de 1989-1995 como primer mandato y, por ende, prohibido una segunda reelección inmediata. La competencia abierta entre los líderes justicialistas dividió al partido: los alineamientos relativamente estables de la primera presidencia de Menem (1989-1995) llegaron a su fin, y gobernadores y jefes partidarios provinciales iniciaron fluidos movimientos de ida y vuelta de las filas de un dirigente a las del otro (Corrales, 2000; Novaro, 2001). Esta división se profundizó con la caída del gobierno de Fernando de la Rúa en diciembre de 2001, cuando a los liderazgos de Menem y Duhalde (para entonces Senador nacional) surgieron como competencia las potenciales candidaturas presidenciales de los gobernadores de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, San Luis y Santa Cruz. Una vez designado en la presidencia por la Asamblea Legislativa, Duhalde se dedicó a reunificar el PJ polarizando la lucha interna contra Menem a través del apoyo gubernamental a candidatos aptos para enfrentarlo con éxito. Luego de sucesivos y fallidos intentos con los gobernadores de Córdoba y Santa Fe, Duhalde volcó su favor por la candidatura del gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner, quien resultó electo Presidente de la Nación en abril de 2003, aunque por abandono de Menem antes de la segunda vuelta. (Novaro, 2004).

Dicha fragmentación interna del PJ encontró su expresión en el trámite legislativo y el contenido de las leyes de presupuesto. El eje de esa expresión fueron los cupos de crédito fiscal para la promoción industrial y no industrial. Con el objetivo de construir una coalición de apoyo a la segunda reelección de Menem o, al menos, de impedir la formación de una coalición amplia en apoyo de Duhalde, el Poder Ejecutivo incorporó en los presupuestos de 1996, 1997, 1998 y 1999 a nuevas provincias –e, inclusive, a departamentos específicos de algunas provincias– a la lista de beneficiadas por los cupos de promoción.<sup>37</sup> No obstante ello, presionado por la inestabilidad financiera y por la necesidad de ofrecer señales de austeridad fiscal a los organismos multilaterales de crédito y a los actores financieros dispuestos a invertir en deuda pública argentina, el Poder Ejecutivo vetó regularmente la misma ampliación de la lista de provincias beneficiarias de mecanismos promocionales que antes había propuesto. Esta dinámica de inclusión y veto de la cláusula incluida por el propio Poder Ejecutivo habría replicado el dispositivo de la planilla de la felicidad, que permitía a los legisladores mostrar como una promesa realizada la incorporación al presupuesto de obras carentes de financiamiento, de no haber sido porque el Poder Legislativo optó, en los presupuestos de 1998 y 1999, por insistir en la sanción de las ampliaciones de la lista de provincias beneficiadas, sugerida y luego vetada por el Poder Ejecutivo. Las razones de ello fueron, por un lado, la necesidad de sostener la cooperación entre los propios legisladores y, por otro, la voluntad por parte de las provincias no alineadas en la competencia interna del PJ, de extraer la mayor cantidad de beneficios posible.<sup>38</sup>

37. Ley 24.624 (Presupuesto 1996), Artículo 51; Ley 24.674 (Presupuesto 1997), Artículo 36; Ley 24.938 (Presupuesto 1998), Artículo 51; Ley 25.064 (Presupuesto 1999), Artículo 36.

38. Paradójicamente, empero, la misma fragmentación del PJ permitió, durante el debate del presupuesto de 2000 (en diciembre de 1999) y luego de su derrota en las elecciones presidenciales a manos de la Alianza, eliminar la provisión de reformulación de proyectos de promoción incluida por los legisladores justicialistas antes de los comicios. Carente, en ese momento, de líderes claros, y frente a un bloque de diputados de la Alianza aún disciplinado, el contingente justicialista se dividió entre provincias promocionadas y no promocionadas y, con la contribución mayoritaria de las segundas, impuso este resultado.

La fragmentación interna de la UCR recién se manifestó en el Congreso durante el año 2000, ya iniciado el gobierno de la Alianza, coalición que aquel partido compartía con el Frente para un País Solidario (FrePaSo). Puesto que para entonces el presupuesto ya contenía la delegación ampliada de poderes, las disidencias internas no alcanzaron a impactar en el proceso presupuestario de manera relevante.

El colapso del régimen de Convertibilidad y la caída del gobierno de la Alianza en 2001 profundizaron la fragmentación interna de los partidos en dirección a una fragmentación del propio sistema de partidos (Mocca, 2002; Torre, 2003). Esta fragmentación afectó de manera diferencial a los distintos partidos: aunque todos vieron afectada su unidad y disminuido su caudal electoral en los comicios de 2001 y 2003, la pérdida de votos y la magnitud de las escisiones del PJ fue sensiblemente menor a las de la UCR y el FrePaSo. Del Partido Justicialista sólo se separó formalmente un pequeño conjunto de dirigentes alineado con el ex-gobernador de San Luis, ex-presidente provisional y ex-candidato presidencial Adolfo Rodríguez Saá. De la UCR, en cambio, se produjeron cismas de importancia tanto hacia la derecha –la creación de Recrear, liderado por el ex-Ministro de Economía del gobierno de la Alianza, Ricardo López Murphy– como hacia la izquierda –la formación de Alternativa por una República de Iguales, encabezada por Elisa Carrió, ex-diputada por la UCR– que cosecharon desde 2001 en adelante más votos que la UCR, tanto en conjunto como por separado.

Los efectos de esta fragmentación del sistema de partidos en el Congreso fueron el incremento del número de bloques parlamentarios y el consiguiente aumento de la complejidad del trámite legislativo por proliferación de instancias de negociación. Sin embargo, éste no ha sido el caso con el trámite del presupuesto: dado que el Partido Justicialista continúa controlando la mayoría de ambas cámaras y, por ende, la mayoría en las comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras, no ha existido el riesgo de que el PJ necesitara la colaboración de la oposición para sancionar el presupuesto.

La razón de la inexistencia de este riesgo se encuentra en el dispositivo utilizado para coordinar voluntades dentro del propio bloque justicialista. En los presupuestos de 2003, 2004 y 2005, la planilla de la *felicidad* ha sido el mecanismo con el cual las conducciones de los bloques justicialistas del Senado y de la Cámara de Diputados han coordinado las demandas y organizado el voto de sus legisladores.<sup>39</sup> No obstante el hecho de que la delegación ampliada de poderes –sin sujeción al artículo 37 de la Ley de Administración Financiera– ha debilitado considerablemente las promesas contenidas en el articulado de la Ley de Presupuesto, la planilla de la *felicidad* continúa siendo un dispositivo apto para producir la convergencia entre legisladores ávidos de presentar buenas noticias, al menos potenciales, a sus electores, y un Poder Ejecutivo que necesita conservar en sus manos el

39. A su funcionamiento habitual ya descrito en la sección 3.a., los dos últimos presupuestos han incorporado una variante: la desagregación de algunas de las obras incluidas en la planilla de la *felicidad* en artículos incorporados al propio texto de la Ley de Presupuesto. Estos artículos han sido usualmente vetados por el Poder Ejecutivo, y el Congreso sólo ha insistido en algunos de los artículos vetados, siguiendo dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación, que interpretan la potestad de insistencia del Congreso como restringida a un solo acto por ley vetada. De este modo, se presume que el Congreso consiente el veto a aquellos artículos o partes de artículos no insistidos. Los autores agradecen a Raúl Baglini la indicación de esta variante.

manejo financiero del Estado. Si aún en el reino de la decisión contingente y discrecional del Poder Ejecutivo, la planilla de la *felicidad* continúa funcionando como una herramienta para la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo es porque aún cuando los vínculos entre los legisladores y el Presidente sean esporádicos y tensos como se ha sostenido (Bonvecchi, 2004), la conexión electoral (Mayhew, 1974) no deja de operar, y los gobernadores provinciales pueden, en sus relaciones directas con el Poder Ejecutivo Nacional, intercambiar la realización de las promesas incluidas en la planilla de la *felicidad* por los votos o la pasividad de los legisladores en el Congreso de la Nación.

## V. Conclusión

La evolución combinada del contexto macroeconómico, la situación financiera del Estado argentino, y la estructura y el funcionamiento del sistema de partidos han compuesto un presente en el cual el Poder Legislativo aparece como un perdedor neto, con facultades legales y capacidad política persistentemente disminuidas para desempeñar un papel activo en el proceso presupuestario. En una economía signada por la inestabilidad; en un régimen político animado por partidos profundamente fragmentados, el presupuesto parece haber perdido relevancia como instrumento de estrategia macroeconómica así como de herramienta distributiva de gastos y recursos, y el Congreso parece haber resignado sus atribuciones para intervenir con eficacia en los procesos de planificación, sanción y ejecución presupuestaria.

Este examen de la experiencia presupuestaria argentina sugiere que los contextos macroeconómicos y la situación financiera del Estado inciden decisivamente en la determinación de la *etapa* del proceso presupuestario en la que el Poder Legislativo ejercerá su papel. En el período de alta inflación e inestabilidad financiera, el Congreso desempeñó el rol de convalidar el presupuesto en la etapa del trámite legislativo, sancionando, precisamente, el proyecto de ley enviado por el Ejecutivo, bien avanzado el año fiscal que debía regular. En el período de baja inflación y estabilidad financiera, el Poder Legislativo desempeñó su papel expansivo en las etapas de formulación y de trámite legislativo del presupuesto; en la primera, planificando junto al Poder Ejecutivo el margen de maniobra para la expansión del gasto que tendría el Congreso; en la segunda, llevando a cabo la expansión de gastos dentro de los límites convenidos con el Ministerio de Economía. Durante el período de inestabilidad financiera, el Congreso ha desempeñado su rol legitimador en la etapa del trámite legislativo, sancionando el presupuesto con la delegación ampliada de poderes que permite al Ejecutivo su completa reformulación en el curso del año fiscal que debería regular. La inestabilidad macroeconómica y financiera, por lo tanto, tiende a restringir el papel del Poder Legislativo al consentimiento de las decisiones presupuestarias que toma el Ejecutivo.

Asimismo, la reconstrucción de la experiencia argentina aquí presentada permite sostener que el estado de situación del sistema de partidos contribuye a las variaciones en el papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario, pero que no determina la naturaleza de las mismas. De acuerdo con los datos presentados por Mustapic (2002), el partido de gobierno habría sido menos disciplinado en el Congreso durante la presidencia de Menem que durante la de Alfonsín —no obstante lo cual en la primera habría desempeñado un papel expansivo en el proceso presupuestario y en la segunda un papel convalidatorio—. La información sobre el trámite legislativo

de los presupuestos contenida en el Apéndice muestra que durante el gobierno de Alfonsín, el Poder Ejecutivo encontró significativamente menos obstáculos en el Congreso (medidos en términos de vetos e insistencias) para obtener la aprobación del presupuesto que los hallados por cualquier administración posterior, lo cual parece consistente con el carácter convalidatorio de su rol en el proceso presupuestario bajo aquella presidencia. El mismo Apéndice, leído en combinación con los datos de los Cuadros V y VI, da cuenta de que el papel legitimador del Poder Legislativo en el proceso presupuestario ha sido ejercido –aunque en un contexto de creciente y permanente fragmentación de los partidos y del propio sistema partidario– en un Congreso dominado por el Partido Justicialista, con la excepción entre 1997 y 2001, en rigor parcial, por su control del Senado.

Este balance contradice el análisis del proceso presupuestario propuesto por Jones (2001) en tres aspectos importantes. Por un lado, los datos sobre cohesión partidaria presentados por Mustapic (2000) y su consistencia con las vicisitudes del trámite legislativo de los presupuestos reflejadas en el Apéndice tornan irrelevante la correlación postulada por dicho autor entre la mayoría del partido de gobierno en el Congreso y la capacidad del Ejecutivo de obtener la aprobación del presupuesto antes del comienzo del año fiscal. Contrariamente a lo argumentado por Jones, la aprobación del presupuesto antes del inicio del año fiscal depende fundamentalmente de variables externas a la dinámica política del Poder Legislativo: de los incentivos emergentes del contexto macroeconómico y de la situación financiera del Estado.

Por otro lado, los datos del Cuadro IV sobre la evolución de los cupos de crédito fiscal durante la presidencia de Menem y las regularidades reconstruidas para los periodos 1991-1995 y 1996-2004, desvirtúan la conjetura de Jones según la cual cuanto mayor sea la proporción de la contribución de una provincia al bloque del partido de gobierno, mayor será el nivel de transferencias que recibirá del gobierno federal en el presupuesto.<sup>40</sup> La persistencia de mecanismos como los cupos de promoción y la planilla de la *felicidad*, que benefician alternativamente a provincias de distinto tamaño, muestra la existencia de patrones distributivos inconsistentes con la magnitud del aporte de cada provincia al bloque oficial.

Por último, la experiencia aquí reconstruida permite sostener, al contrario de lo postulado por Jones, que la mayoría del partido de gobierno en el Poder Legislativo no necesariamente le garantiza a éste una mayor influencia –y mucho menos mayor influencia expansiva– sobre el proceso presupuestario. Ejemplo de esto es el papel legitimador del Poder Legislativo en el período de institucionalización progresiva de la delegación ampliada de poderes abierto en 1996, que coincide no sólo con la continuidad del control por parte del Partido Justicialista de la Cámara de Senadores, sino también con su hegemonía sobre la Cámara de Diputados (exceptuando el período comprendido entre el 1997 y 2001).

40. Por otra parte, las estimaciones realizadas por Jones en apoyo a su conjetura, incurrir en una modificación subrepticia de la base de cálculo: mientras su texto predica acerca de las transferencias a provincias *dentro del presupuesto*, sus estimaciones se fundan en una variable que equivaldría al “monto total de transferencias del gobierno federal” (Jones, 2001: 176) recibido por las provincias durante el año fiscal, una variable cuya composición nunca queda definida y cuyas fuentes de información resultan desconocidas.

Este examen de la experiencia presupuestaria argentina insinúa la necesidad de explorar sistemáticamente las relaciones entre contextos macroeconómicos y financieros; la composición del Poder Legislativo, la dinámica y los resultados de las negociaciones presupuestarias. El análisis de estas relaciones exige una profundización teórica y una formalización de variables que escapa al alcance y las pretensiones de este texto. La tarea, sin embargo, resulta necesaria tanto para comprender la naturaleza del papel desempeñado por el Poder Legislativo en el proceso presupuestario argentino como para emprender estudios comparativos con bases pragmáticas, que no dependan de la experiencia de ningún país como parámetro normativo.

## Bibliografía

- Alesina, A. y Roubini, N. (1997): *Political Cycles in the Macroeconomy*; MIT Press; Cambridge.
- Alonso, G. (1998): “Democracia y Reformas: Las Tensiones entre Decretismo y Deliberación. El Caso de la Reforma Previsional Argentina” en *Desarrollo Económico*, 150: 595-626.
- Bonvecchi, A. (2003): *Business as Usual. Political Methods and Economic Normalcy in Argentine Fiscal Policymaking during Structural-Reforms Processes*, Ph.D. Thesis, University of Essex; Colchester, Reino Unido.
- Bonvecchi, A. (2004): “O governo de Kirchner: uma reversao do menemismo?” en Sallum, B. (ed.): *Brasil e Argentina Hoje*; EDUSC, 2004: 187-214; San Pablo, Brasil.
- Canitrot, A. (1991): “Programas de Ajuste y Estrategias Políticas: las Experiencias Recientes de la Argentina y Bolivia. Un Comentario” en *Desarrollo Económico*, 121.
- Cetrángolo, O. (1993): *Una Aproximación al Presupuesto de la Administración Nacional para 1994*; Instituto para el Desarrollo Industrial-Unión Industrial Argentina, Nota n° 40; Buenos Aires, Argentina.
- Corrales, J. (2000): *The Political Causes or Argentina's Recession*, Woodrow Wilson Center, Washington DC.
- Cox, W.G. y McCubbins, M.D. (1993): *Legislative Leviathan. Party Government in the House*, University of California Press; Berkeley, CA, US.
- Cox, W.G. y McCubbins, M.D. (2001): “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes” en Haggard, S. y McCubbins, M.D. (eds.): *Presidents, Parliaments, and Policy*; Cambridge University Press: 21-63, Cambridge.
- Eaton, K. (2001): “The Logic of Congressional Delegation: Explaining Argentine Economic Reform” en *Latin American Research Review*, 36, 2: 97-117.
- Eaton, K. (2002): “Fiscal Policymaking in the Argentine Legislature” en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.): *Legislative Politics in Latin America*; Cambridge University Press: 287-314, Cambridge.
- Epstein, D., y O'Halloran, S. (1999): *Delegating Powers. A Transaction-Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*; Cambridge University Press, Cambridge.
- Escolar, M., Calvo, E. et al. (2002): “Últimas Imágenes antes del Naufragio: las Elecciones del 2001 en la Argentina” en *Desarrollo Económico*, 165: 25-43.
- Etchemendy, S. (1995): “¿Límites al Decisionismo? El Poder Ejecutivo en la Formulación de la Legislación Laboral (1983-1994)” en Sidicaro, R. y Mayer, J. (eds.): *Política y Sociedad en los Años del Menemismo*, 127-153; Eudeba; Buenos Aires, Argentina.
- Etchemendy, S. y Palermo, V. (1997): *Conflicto y Concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem*; Working Paper 41 Universidad Torcuato Di Tella; Buenos Aires, Argentina.
- Fraga, R. (1989): *Argentina en las Urnas 1916-1989*; Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría; Buenos Aires, Argentina.
- Frenkel, R. y Fanelli, J. M. (1990): *Políticas de estabilización e hiperinflación en Argentina*; Tesis - CEDES; Buenos Aires, Argentina.

- Hirschman, A. (1984): “La Matriz Social y Política de la Inflación: Elaboración sobre la Experiencia Latinoamericana” en *De la Economía a la Política y Más Allá*; Fondo de Cultura Económica: 225-262; México.
- Jones, M.P. (2001): “Political Institutions and Public Policy in Argentina. An Overview of the Formation and Execution of the National Budget” en Haggard, S. y McCubbins, M.D. (eds.): *Presidents, Parliaments, and Policy*; Cambridge University Press: 149-182, Cambridge.
- Jones, M.P. (2002): “Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress” en Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.): *Legislative Politics in Latin America*; Cambridge University Press: 147-184, Cambridge.
- Leiras, M. (2005): *Todos los Caballos del Rey - La Integración de los Partidos y el Gobierno Democrático de la Argentina, 1995-2003*; Universidad de San Andrés; Buenos Aires, Argentina.
- Llanos, M. (1998): “El Presidente, el Congreso y la Política de Privatizaciones en la Argentina (1989-1997)” en *Desarrollo Económico*, 151: 743-770.
- Longley, L.D. y Oleszek, W.J. (1989): *Bicameral Politics - Conference Committees in Congress*; Yale University Press; New Haven, MA, US.
- Machinea, J.L. (1990): *Stabilization under Alfonsín's Government: A Frustrated Attempt*; CEDES; Buenos Aires, Argentina.
- Mayhew, D. (1974): *Congress: The Electoral Connection*; Yale University Press; New Haven, MA, US.
- McCubbins, M.D. (1991): “Government on Lay-Away: Federal Spending and Deficits under Divided Party Control” en Cox, G.W. y Kernell, S. (eds.): *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press: 113-153.
- Mocca, E. (2002): “Defensa de la Política (en Tiempos de Crisis)” en Novaro, M. (ed.): *El Derrumbe Político en el Ocaso de la Convertibilidad*; Ed. Norma: 253-288; Buenos Aires, Argentina.
- Molinelli, N.G. et al. (1999): *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*; Ed. Temas; Buenos Aires; Argentina.
- Morgenstern, S. (2002): “Explaining Legislative Politics in Latin America” en Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.): *Legislative Politics in Latin America*; Cambridge University Press: 413-445, Cambridge.
- Mustapic, A.M. (2000): “‘Oficialistas y Diputados’: las Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina” en *Desarrollo Económico*, 156: 571-595.
- Mustapic, A.M. (2002): “Oscillating Relations: President and Congress in Argentina” en Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.): *Legislative Politics in Latin America*; Cambridge University Press: 23-47; Cambridge.
- Mustapic, A.M. y Ferreti, N. (1995): *El veto presidencial*; mimeo, Universidad Torcuato Di Tella; Buenos Aires, Argentina.
- Novaro, M. (2001): “Presidentes, Equilibrios Institucionales y Coaliciones de Gobierno en Argentina (1989-2000)” en Lanzaro, J. (ed.): *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*; CLACSO: 51-91; Buenos Aires, Argentina.
- Novaro, M. (2004): *La Argentina y el Peronismo: Entre la Hegemonía y la Fragmentación*, Buenos Aires, mimeo, FLACSO.
- Persson, T. y Tabellini, G. (eds.) (1994). *Monetary and Fiscal Policy - Volume 2: Politics*, MIT Press; Cambridge.
- Persson, T. y Tabellini, G. (2000). *Political Economics. Explaining Economic Policy*, Cambridge, MIT Press.
- Poder Ejecutivo Nacional (1989): *Política para el Cambio Estructural en el Sector Público*; Buenos Aires; Argentina, Presidencia de la Nación.
- Samuels, D. (2002): “Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barrelling in Brazil” en Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.): *Legislative Politics in Latin America*; Cambridge University Press: 315-340, Cambridge.
- Torre, J.C. (2003): *Ciudadanos versus Clase Política - Sobre la Crisis de la Representación Partidaria*; mimeo, Universidad Torcuato Di Tella; Buenos Aires, Argentina.
- Weingast, Barry et al. (1981): “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics” en *Journal of Political Economy*, 89, 4.
- Weldon, J. (2002): “The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico” en Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.): *Legislative Politics in Latin America*; Cambridge University Press: 377-410, Cambridge.

## Otras fuentes consultadas

- Leyes de Presupuesto de la Administración Pública Nacional (1984-2004).
- Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación y del Senado de la Nación (1984-2004).
- Ley 24.156 de Administración Financiera y Organismos de Control del Sector Público.
- Ley 24.629 de Segunda Reforma del Estado.
- Base de Datos de Proyectos Parlamentarios de la Cámara de Diputados de la Nación.
- Base de Datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Entrevistas a Raúl Baglini (ex-Diputado y ex-Senador Nacional, ex-titular de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, 1999-2001; ex-miembro de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado, 2001-2003); Oscar Lamberto (Diputado Nacional, 1985-2001, ex-titular de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, 1989-1999; ex-Senador Nacional, 2001-2003; ex-miembro de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado); Marta Uribe (Directora de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados), y Jorge Presman (Asesor de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados).



## **CAPÍTULO 4**

---

# **El Congreso y el Presupuesto Nacional en Argentina: Desempeño y Condiciones de su Rol en el Proceso Presupuestario**

Gerardo Uña

## Resumen

En la Argentina, el Congreso tiene asignado un rol central en el tratamiento del Presupuesto Nacional. Sin embargo, los procedimientos establecidos sólo se cumplen, en la mayor parte de los casos, de manera formal. En esta investigación se analiza el desempeño del Congreso en todas las etapas del proceso presupuestario, considerando que, a lo largo del ciclo, pueden identificarse los factores que condicionan y explican su participación.

El debilitamiento del rol del Parlamento argentino se refleja en la lógica detrás de las proyecciones sobre las cuáles se elabora el Presupuesto Nacional y su creciente pérdida de integridad; en su baja capacidad institucional para analizar el proyecto de presupuesto, y en las amplias facultades con las que cuenta el Poder Ejecutivo para modificar el presupuesto aprobado durante la etapa de ejecución. Este contexto no permitió lograr mejores resultados en torno de la solvencia fiscal, la eficacia en la asignación de los recursos y la mejora en la eficiencia operativa del sector público.

Esta situación se produce a pesar de la presencia de condiciones que favorecerían el logro de acuerdos intertemporales para aumentar la calidad del proceso presupuestario, tales como la posibilidad de coordinación entre actores claves –especialmente, entre los principales legisladores integrantes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras quienes, en oposición a la visión general, cuentan con experiencia y conocimientos presupuestarios, y también entre los funcionarios de la Secretaría de Hacienda–, así como la realización en reiteradas ocasiones del proceso de aprobación del Presupuesto Nacional.

Sin embargo, la lógica del esquema político-electoral vigente, con un presidencialismo fuerte, líderes políticos provinciales con un importante protagonismo e influencia sobre los legisladores nacionales, sumada a la dinámica de funcionamiento interna del Parlamento, con un notable peso de los bloques partidarios en la toma de decisiones y los acuerdos a lograr, son factores que contribuyeron a disminuir el rol del Congreso de la Nación en el proceso presupuestario del país.

## I. Introducción

Las sucesivas crisis económicas y sociales de las últimas décadas ocurridas en los países en desarrollo provocaron un renovado interés en determinar sus causas. Comprender cuáles son los factores que afectan el camino de desarrollo de cada país se convirtió en uno de los principales objetivos de la economía política. En este contexto, una de las variables donde se focalizó el análisis fue el desempeño fiscal de los países. Así, tomó relevancia el estudio de las reglas presupuestarias, tanto numéricas como de procedimiento y transparencia, partiendo de la premisa de que influyen sobre el proceso presupuestario. En base a su análisis se intentaron explicar los distintos resultados fiscales alcanzados por cada país a pesar de enfrentar situaciones socioeconómicas similares, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados.

En base a estos trabajos, entre los cuales se destacan los de Von Hagen (1992), Alesina y Perotti (1995 y 1996) y Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1999), se planteó que procesos presupuestarios jerárquicos, con poderes concentrados en el Poder Ejecutivo, y dentro de éste, en el Ministerio de Finanzas, tendrían a lograr mejores resultados fiscales al internalizar en los actores con mayor poder de decisión las restricciones presupuestarias intertemporales reduciendo, de esta forma, el impacto del *common pool*. Como indica Santiso (2005), en América Latina, la adopción de estos postulados dio lugar al avance del Poder Ejecutivo y al posicionamiento del mismo como actor protagónico en el proceso presupuestario.

En los últimos años, sin embargo, el renovado interés por el papel de las instituciones, y los magros resultados alcanzados en relación al desarrollo socioeconómico han dado impulso a un movimiento de revalorización y fortalecimiento del Congreso, sus facultades y su rol en la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos a través del presupuesto público. Esta situación conlleva la idea que un Poder Legislativo plenamente involucrado y técnicamente capacitado es capaz de ocupar su papel en el sistema de frenos y contrapesos de un sistema democrático, generando las condiciones necesarias de solvencia y transparencia fiscal que permitan un efectivo monitoreo del proceso presupuestario y control del Poder Ejecutivo. En América Latina, los poderes legislativos están en una situación de desequilibrio respecto de la figura presidencial, usualmente con menores capacidades técnicas y facultades para generar las acciones necesarias que permitan asegurar un nivel adecuado de transparencia y control sobre el proceso presupuestario.

En la Argentina, si bien en los instrumentos normativos se dotó al Congreso de un rol relevante en relación al Presupuesto Nacional, los procedimientos establecidos fueron llevados a la práctica sólo formalmente. Además, la urgencia que acompañó a las coyunturas críticas imprimieron a la acción del Poder Ejecutivo una lógica de discrecionalidad y exclusión de otros actores en la toma de decisiones. En el proceso presupuestario en particular, esta dinámica produjo que el lugar del Congreso fuera relegado a un segundo plano, generando así una brecha, que se ha incrementado, entre su rol establecido y su desempeño real.

En esta investigación se propone un análisis sobre el Congreso y el Presupuesto de la Nación Argentina, identificando las manifestaciones del desempeño y los factores que condicionan el rol del

Poder Legislativo en el proceso presupuestario. El análisis propuesto tiene en consideración a todas las etapas del proceso presupuestario, puesto que aún cuando el Congreso no participa de todas ellas, desde el enfoque adoptado en este trabajo, es a lo largo de todo el ciclo presupuestario que pueden identificarse los factores que condicionan y determinan su forma de participación.

Dada la complejidad del objeto de estudio –el proceso presupuestario completo, los actores y su comportamiento en cada una de las etapas– se adopta un esquema de análisis modular, de manera tal que sea posible estudiar distintos procesos institucionales concatenados en un mismo proceso. Teniendo en cuenta la forma en que esta perspectiva estructura el análisis, en cada módulo se consideran adicionalmente enfoques particulares relacionados con los aspectos que en ellos se analizan.

El documento se organiza en cinco secciones. La Sección II contiene la definición del marco teórico a utilizar. En la Sección III se analiza el desempeño del Congreso en el proceso presupuestario, haciendo en primer lugar una revisión del estado del debate sobre el caso argentino. Luego se examina detalladamente el rol del Congreso en las etapas de elaboración, aprobación y control del presupuesto, considerando respecto del control tanto su desempeño durante la ejecución como el control ex post mediante la Cuenta de Inversión. En la Sección IV se describe el desempeño del Congreso en el proceso presupuestario, considerando la organización jerárquica del mismo, caracterizado por la concentración de poderes en el Poder Ejecutivo, la reiterada desviación registrada en las proyecciones macroeconómicas y el nivel de integridad de la información contenida en el Presupuesto Nacional. Por su parte, en la Sección V se revisan los factores políticos e institucionales que condicionan la manera en que el Congreso desempeña el rol asignado. Para ello, se estudia en particular la capacidad real que el Poder Legislativo tiene para hacer uso de sus facultades en el proceso presupuestario. Se considera el modo en que la relación de los poderes Ejecutivo y Legislativo limita los distintos cursos de acción entre los cuales puede alternar el Congreso; los factores que inciden sobre su funcionamiento interno, y finalmente, se estudia el funcionamiento de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras, principales órganos del Congreso involucrados en el proceso presupuestario. Por último, en la Sección VI, se incluye una breve revisión de los distintos módulos analizados para posteriormente presentar las conclusiones generales del estudio.

## II. Marco conceptual

### 2.1 Marco teórico

Al utilizar el enfoque propuesto por las más recientes corrientes de economía política, se considera fundamental el análisis del marco institucional que determina las reglas de juego de los actores relevantes en el diseño e implementación de políticas públicas, como un determinante de las posibilidades de éxito o fracaso de las mismas. No basta solamente con que sea posible predecir en cierta medida cuales serán los resultados obtenidos mediante la implementación de cada política pública, sino que también es necesario conocer cuáles son los factores que influyen sobre las posibilidades de que la misma sea efectivamente implementada y sostenida. Como menciona Acemoglu (2005:2), la principal pregunta que la economía política trata de responder en la actualidad es “¿Por qué las políticas públicas varían con el paso del tiempo, entre países y, más ampliamente, entre configuraciones políticas?”. Esta pregunta resulta útil al analizar, por ejemplo, la imposibilidad en ciertos países de implementar políticas que contribuyen efectivamente a su desarrollo, aún cuando se ven experiencias exitosas de implementación de políticas en otros países que han permitido lograr mejores desempeños de sus economías.

Por esta razón, cada vez en mayor medida se considera que el estudio y diseño de políticas públicas debe basarse en esquemas teóricos dotados de cierta flexibilidad, de modo tal que sean capaces de incorporar las particularidades de cada país. Estos esquemas deberían permitir la inclusión en el análisis de las características propias de cada configuración institucional, tanto a nivel general como en aspectos puntuales, que determinan las instituciones, tanto formales como informales, que influyen sobre los actores que intervienen en el diseño e implementación de las políticas públicas.

En este sentido, Spiller, Stein y Tommasi (2003) proponen un análisis mediante módulos teóricos que permitan observar cómo múltiples características institucionales, interrelacionadas entre sí, afectan las capacidades de desarrollo de políticas públicas exitosas. Así, se identificarían los aspectos sobre los cuales es necesario impactar para sortear las restricciones existentes. Su punto de partida, el cual sirve para dar cohesión a los módulos del marco analítico, es que la posibilidad de lograr acuerdos intertemporales entre los actores relevantes es un punto fundamental para el desarrollo de políticas públicas de mayor calidad en un marco de “equilibrio general”. Partiendo de este supuesto, los autores analizan cuáles son los aspectos que deben ser considerados para lograr acuerdos intertemporales.

Es necesario, en primer lugar, analizar características institucionales básicas, como aquellas relacionadas con la historia de un país, su Constitución, su organización federal o unitaria, entre otras. A partir de allí, se comienzan a considerar las instituciones políticas que configuran las reglas por las cuales se rige el diseño e implementación de políticas públicas, tanto generales como particulares.

Este esquema configura el escenario general en el que se desarrolla la interacción de los actores relevantes relacionados con un tema específico, determinando sus incentivos. Uno de los aspectos de mayor peso a considerar son las posibilidades de coordinación existentes entre los actores, factor clave para el logro de acuerdos intertemporales. Para revisar este aspecto, se necesita

considerar, como indican los mencionados autores, el marco analítico comúnmente empleado para el estudio de juegos de oligopolio en el ámbito empresarial.

Este marco establece como los determinantes más destacados de las posibilidades de coordinación a las ganancias potenciales que pueden lograr los distintos actores si no cooperan. Estas ganancias se incrementan ante situaciones de incertidumbre en el futuro, al aumentar la tasa de descuento que los mismos utilizan para medirla. Otro aspecto es la cantidad de veces que el juego ha sido repetido entre los mismos actores, es decir, su experiencia, ya que la misma lleva al aprendizaje y a un mejor conocimiento de los demás actores involucrados, facilitando la cooperación. La imposibilidad de conocer los movimientos de los demás actores y, en especial, sus desvíos de los acuerdos establecidos, contribuye a incrementar la incertidumbre. Por lo tanto, las posibilidades de acceso a la información sobre los movimientos de los demás jugadores, puntualmente con respecto a sus desvíos de los acuerdos establecidos, constituyen otro de los factores que influye en las posibilidades de coordinación. Por último, aunque no menos significativo, es necesario considerar el nivel de los mecanismos existentes para la penalización del incumplimiento (*enforcement*), ya que si los mismos funcionan en forma adecuada, los costos de no respetar los acuerdos establecidos se incrementan.

Las posibilidades de lograr acuerdos entre actores relevantes y las expectativas de que los mismos serán respetados en el futuro, determinan en la práctica aspectos tales como la mayor flexibilidad o rigidez de las políticas públicas. La falta de confianza entre los actores intervinientes hará necesario que ciertos acuerdos deban ser formalizados de manera tal que su modificación resulte costosa, generándose dicha rigidez. Esto es fácilmente observable en Argentina al analizar medidas como el Régimen de Convertibilidad vigente durante la década del 90 o las garantías de montos mínimos de coparticipación a las provincias y fondos con afectación específica que funcionan como eje del Federalismo Fiscal (Spiller et al, 2003).

De todos modos, es necesario diferenciar *rigidez* de *estabilidad* en las políticas públicas. Como mencionan Scartascini y Olivera (2003), las políticas estables son aquellas que se mantienen aunque ocurran cambios políticos, pero que son lo suficientemente flexibles ante cambios que ocurren en la situación económica. La rigidez, por el contrario, limita las posibilidades de adaptación ante cambios en el panorama económico, y tiene como consecuencia la demora de respuestas y el agravamiento de las crisis. Al mismo tiempo, la imposibilidad de lograr acuerdos intertemporales ocasiona alta volatilidad ante cambios en el panorama político, los cuales producen importantes modificaciones al rumbo de las políticas públicas. Todo esto contribuye a generar una visión de corto plazo en los procesos de diseño y elaboración de políticas públicas, disminuyendo los incentivos que los distintos actores tienen para invertir en estos procesos.

Por otra parte, Cox y McCubins (2001) sugieren que uno de los *trade-offs* más importantes presentes en el desarrollo de políticas públicas, ocurre entre la posibilidad de modificar políticas (*decisiveness*) y la habilidad para comprometerse a su sostenimiento una vez que han entrado en vigencia (*resoluteness*). Al respecto, Tsebelis (1995) menciona que más allá de la preferencia por la estabilidad de las políticas públicas o por su flexibilidad, que probablemente dependerá del deseo o no de mantener el status quo de quien realiza la apreciación, es vital analizar los factores que influyen en el potencial para generar cambios, dado que *“un potencial para introducir cambios en las políticas no*

*garantiza tales cambios, pero la ausencia de este potencial lo impide*” (Key, en Tsebelis, 1995: 293). Este autor también destaca la utilidad de analizar la cantidad y distribución de actores de veto, es decir, aquellos actores cuyo acuerdo es necesario para el desarrollo de una determinada política pública. Lograr coordinación resultará más complejo y el potencial de cambio será menor cuanto mayor sea el número de actores de veto, mayor la separación que existe entre las posiciones de los mismos, y menor su cohesión interna al considerar actores colectivos.

Con respecto al último punto, este marco conceptual también sigue la línea de la “lógica de la acción colectiva”, desarrollada por autores como Olson (1986), en la cual se plantea la dificultad que existe para que actores individuales racionales actúen en beneficio de los intereses del grupo al que pertenecen si no se presentan incentivos o circunstancias especiales. Para cada actor individual enfrentado a la opción de participar o no en una acción colectiva, la mejor opción será no participar, y esperar que los demás asuman los costos sabiendo que, si la acción se lleva adelante, todos los integrantes recibirán los beneficios en la misma medida. Esta situación será más difícil de superar —por ejemplo, otorgando incentivos positivos a los que participan o negativos a los que no participan— cuanto mayor sea el grupo, menor sea el efecto del aporte individual sobre el resultado total, menores sean los incentivos para adquirir información sobre el proceso y mayor heterogeneidad presenten los integrantes del grupo.

De este modo, analizar un determinado proceso de políticas públicas siguiendo este enfoque requiere un detallado análisis del marco institucional. El presente documento sigue los lineamientos de análisis descritos hasta aquí, lo que significa considerar el rol del Poder Legislativo en el proceso presupuestario empleando una postura compuesta por “módulos” de análisis, que van desde los aspectos institucionales generales hasta los aspectos particulares que influyen en el área específica de las políticas públicas bajo análisis, en este caso, el proceso presupuestario de Argentina. Será necesario entonces considerar el marco constitucional que sirve como base para las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, las características del Federalismo Fiscal y la tradición de presidencialismo fuerte que ha existido en nuestro país, entre otras variables.

Asimismo, deben considerarse las características internas del Congreso como actor colectivo y los elementos que determinan los incentivos con los que cuentan sus integrantes. Así, deberán tenerse en cuenta, por ejemplo, aspectos tales como los incentivos para construir una carrera legislativa; la relación de los legisladores con los gobiernos provinciales y los partidos políticos a los cuales pertenecen; su experiencia y antigüedad, y la importancia de las comisiones legislativas.

Además, será fundamental analizar las características propias del proceso presupuestario, estudiando cómo participa el Congreso en el mismo y qué sucede en la realidad; considerando las etapas que lo componen y las reglas formales e informales que lo rigen, así como los rasgos puntuales del proceso presupuestario en los cuales la participación del Poder Legislativo presenta falencias.

En relación al rol del Congreso en el proceso presupuestario, en el próximo punto se desarrollan los principales argumentos que sustentan la necesidad de fortalecer su rol en dicho ciclo, y que proporcionan una primera aproximación respecto de cuáles deberían ser los puntos específicos a estudiar con mayor detalle.

## 2.2 Argumentos a favor del fortalecimiento del rol del Congreso en el proceso presupuestario

De acuerdo a la Constitución Nacional y a la legislación vigente, el Poder Legislativo tiene asignadas importantes atribuciones en el proceso presupuestario, asociadas especialmente a la aprobación de la Ley de Presupuesto y al control de su ejecución. En la actualidad, como se explicará más adelante, esta atribución del Congreso se encuentra debilitada, cuando su fortalecimiento resulta indispensable para lograr mecanismos de asignación de fondos públicos que contemplen la solvencia fiscal, pero que a su vez resulten transparentes y promuevan la adopción de políticas que reflejen las prioridades de la sociedad.

En las últimas décadas se ha alcanzado cierto consenso respecto de que un proceso presupuestario centralizado en el Poder Ejecutivo, a través de un Ministerio de Economía fuerte, limita las posibilidades de desequilibrio fiscal y mejora las posibilidades de realizar reformas que impliquen cambios de gran magnitud. Alesina y Perotti (1996) establecen dos categorías para clasificar los procesos mediante los cuales se elabora y aprueba el presupuesto. Los mismos pueden ser *colegiados*, es decir con participación de múltiples actores dentro del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, o *jerárquicos*, mediante decisiones mayormente centralizadas en el Ejecutivo, y dentro de éste, en el Ministerio de Economía, con limitación a las capacidades de la Legislatura para realizar modificaciones al presupuesto. Los autores concluyen que la toma de decisiones en mayor medida *jerárquicas* favorece el sostenimiento del equilibrio fiscal y la implementación de reformas fiscales importantes, y que por lo tanto es el esquema de decisiones que preferentemente debería tener lugar en aquellos países con problemas para controlar el déficit fiscal. En un trabajo posterior, estos resultados fueron demostrados empíricamente para América Latina (Alesina et al, 1999). De esta manera, en un proceso presupuestario con reglas de procedimiento jerárquicas, el rol del Poder Legislativo pierde peso en relación al Poder Ejecutivo.

En esta misma línea, Schick (2002:16) destaca que, contrariamente a lo que suele suponerse, en muchos países a lo largo del siglo XX, el Poder Legislativo tenía mayor poder sobre las decisiones relacionadas con el presupuesto. Pero con el paso del tiempo, gran parte de este poder de decisión fue delegado al Poder Ejecutivo *“porque no podían confiar en su capacidad para tomar decisiones responsables sobre las finanzas públicas”*.

En la práctica, esta transferencia de poder de decisión sobre el presupuesto hacia el Ejecutivo fue realizada *de jure*, mediante la modificación de las leyes que rigen la administración financiera del Estado, o *de facto*, mediante la delegación directa de poderes sobre el presupuesto desde el Parlamento hacia el Poder Ejecutivo. En el caso argentino, ambos tipos de delegación ocurrieron a lo largo de los años 90 y se mantienen en la actualidad.

En 1992 se sancionó la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control, que sentó las bases del proceso presupuestario, otorgando exclusividad al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía para la elaboración del presupuesto, y limitando el tipo de modificaciones que el Congreso puede realizar al presupuesto durante su aprobación.

Adicionalmente, las modificaciones más sobresalientes a la Ley de Presupuesto durante su ejecución en los últimos años han sido realizadas mediante Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU).



El empleo de esta herramienta fue incluido entre las atribuciones del Presidente en la Constitución Nacional de 1994, otorgándole así rango constitucional a una delegación que originalmente había sido *de facto*. Sin embargo, se la sometía al control de una Comisión Bicameral Permanente que se crearía a tal efecto en el Congreso Nacional. Pero esta comisión nunca fue creada, lo cual derivó en una ausencia de controles legislativos sobre la utilización de los decretos. La reforma ha resultado así en una delegación *de jure* de una facultad, en la práctica, sin control del Poder Legislativo. Además, desde 1997 hasta la fecha, el jefe de Gabinete ha contado con facultades especiales para realizar modificaciones al presupuesto durante su ejecución, en los últimos años, incluidas en la Ley de Presupuesto aprobada, las cuales permiten al Ejecutivo realizar modificaciones unilaterales al presupuesto sobre aspectos que, de acuerdo a la Ley de Administración Financiera, requieren expresa aprobación del Congreso.

A pesar de que las decisiones sobre el presupuesto han sido centralizadas en gran medida en el Ejecutivo, esto no ha impedido que, en lo últimos tiempos, el país sufriera desequilibrios fiscales en forma reiterada, en los cuales influyó el proceso presupuestario, así como también que se presentaran dificultades para aumentar la eficiencia en la asignación de recursos públicos y que se produjera una carencia de transparencia presupuestaria.

De esta manera, el renovado interés en la discusión respecto del rol que el Congreso debe tener en el proceso presupuestario y los beneficios que una participación con mayor fundamento del mismo podrían generar, resulta de especial relevancia en el caso argentino. Como menciona Santiso (2005), el desafío clave para el *governance* del presupuesto es cómo mantener las ventajas de una fuerte autoridad del Ejecutivo necesaria para asegurar la disciplina fiscal, pero con el necesario contrapeso institucional que garantice controles efectivos y mayor transparencia fiscal.

Autores que han señalado la conveniencia de un Poder Ejecutivo fuerte en materia presupuestaria como medida para sostener el equilibrio fiscal, también han otorgado significación a los requisitos de transparencia y *accountability*. Alesina y Perotti (1996) mencionan la importancia de reglas sólidas de procedimientos presupuestarios y de transparencia presupuestaria, sin las cuales las medidas de tipo numérico que se tomen para controlar el equilibrio fiscal podrán ser burladas. Un mejor desempeño del Poder Legislativo en el proceso presupuestario podría aumentar la transparencia en el manejo de los recursos.

Adicionalmente, en lo que respecta al sostenimiento del equilibrio fiscal, pueden considerarse medidas que contribuyan a sostener este equilibrio durante el tratamiento del presupuesto en el Poder Legislativo, pero que permitan a éste ejercer adecuadamente sus atribuciones. Schick (2002) hace referencia al caso de Suecia, país que ha introducido un sistema de aprobación del presupuesto en dos etapas: en la primera, el Ejecutivo envía los montos agregados para su revisión en el Congreso; en la segunda, se aprueba la asignación detallada de los recursos, pero con la restricción de no superar los valores agregados aprobados en la instancia anterior.

En relación a las consecuencias de un rol debilitado del Poder Legislativo en el proceso presupuestario, Santiso (2005) advierte sobre cinco riesgos principales asociados a procesos presupuestarios con arreglos institucionales *jerárquicos*. Estos riesgos son la ausencia de control

y responsabilidad sobre la asignación de fondos públicos asociada a un Poder Ejecutivo con gran discrecionalidad en materia presupuestaria; una baja en la credibilidad en el presupuesto como herramienta de planeamiento estratégico; la disminución de mecanismos institucionales que garanticen transparencia en las decisiones sobre asignación de recursos; una menor estabilidad en las políticas públicas ante cambios en la conducción del Poder Ejecutivo y, por último, considerando los tres objetivos principales que tiene el presupuesto de acuerdo a Schick (1998), aparece el riesgo de un énfasis excesivo en el sostenimiento del equilibrio fiscal que quite relevancia a la búsqueda de asignación eficaz de recursos y el logro de un mejor desempeño operativo.

Todos estos riesgos se encuentran en gran medida asociados a la falta de *accountability* y a una disminución de la transparencia en las decisiones sobre la asignación de recursos públicos. Justamente esos aspectos se encuentran asociados a la calidad de la participación del Poder Legislativo en el ciclo presupuestario.

En esta línea, Wehner (2004) relaciona la necesidad de fortalecer la participación del Poder Legislativo en el proceso presupuestario con la relevancia de mantener los contrapesos esenciales entre los poderes de gobierno. En gran medida, la falta de vinculación del Poder Legislativo con el proceso de asignación de los recursos públicos quita valor a la actividad legislativa en general. Para que las necesidades sociales se encuentren adecuadamente reflejadas en las leyes que se sancionan, éstas deben encontrarse vinculadas a la disponibilidad de recursos, y sus costos deben ser adecuadamente evaluados. Este autor también destaca la importancia del contrapeso del Congreso en cuanto a la transparencia y pluralidad de las políticas públicas. Por su parte, Staphenurst (2004) argumenta que el ciclo presupuestario requiere para su funcionamiento abierto, transparente y *accountable*, que funciones como el planeamiento presupuestario, la asignación de recursos y gastos, el reporte del estado financiero, la auditoría y evaluación externa y la contabilidad pública, involucren un grado significativo de interacción con grupos de la sociedad civil, del sector privado y con el público en general. Es precisamente en este punto en el cual el Poder Legislativo debe tener un rol estratégico.

De este modo, las propuestas para revalorizar la participación del Congreso en el proceso presupuestario encuentran su justificación en la existencia de un desequilibrio entre el poder real que tiene el Poder Ejecutivo sobre el presupuesto, y aquél que ejerce el Poder Legislativo. Por lo tanto, un mejor equilibrio entre poderes podría contribuir efectivamente a una mejora en los procesos de asignación de los recursos públicos. Este balance debería traducirse en una mayor independencia y capacidad del Poder Legislativo para aprobar y controlar las actividades del Poder Ejecutivo sobre el presupuesto.

Como se mencionó al inicio de este punto, el marco legal vigente en la Argentina otorga al Poder Legislativo importantes atribuciones en lo que respecta a la aprobación y control del presupuesto. Esto significa que, en principio, el fortalecimiento del Congreso en materia presupuestaria implicaría mejorar sus capacidades para cumplir adecuadamente las funciones que tiene asignadas. Para esto es necesario considerar, en primer lugar, cuáles son los condicionantes del nivel de participación del Congreso en el proceso presupuestario y, en segundo lugar, cuáles son las opciones que se presentan para mejorar esos aspectos. En palabras de Santiso (2005:15), para lograr

este objetivo, el Congreso necesita “...tanto las capacidades técnicas para analizar el presupuesto en forma independiente, como los incentivos políticos para emplearlas efectivamente.”.

En las secciones que siguen a continuación se realizará un diagnóstico de la situación actual del Poder Legislativo en la Argentina y se analizarán los principales determinantes de esa situación.

### III. Desempeño del Congreso en el proceso presupuestario

En los últimos años se ha producido un renovado interés en el estudio sobre la participación del Congreso en el proceso presupuestario y sus capacidades para intervenir en el mismo. En nuestro país, el rol que juega el Poder Legislativo allí está claramente definido por una serie de normas legales. En la práctica, sin embargo, su rol ha sido dispar, dando lugar a distintas caracterizaciones sobre su verdadero papel en este proceso. En este sentido, se analizan en esta sección, en primer lugar, distintas visiones sobre el papel del Congreso en el proceso presupuestario. En la segunda parte, se desarrolla el estudio en detalle acerca de la participación del Congreso, considerando su desempeño en las distintas etapas del mismo.

#### 3.1 El Congreso y el proceso presupuestario: visiones sobre su rol

Los tres estudios que se consideran aquí son, en primer lugar, el de Jones (2001); en segundo lugar, el desarrollado por Rodríguez y Bonvecchi (2004), y en tercer lugar el trabajo de Abuelafia, Berensztein, Braun y Di Gresia (2005). También se considera el trabajo de Makón (1999), el cual hace hincapié en aspectos técnicos.

Jones (2001), al analizar el peso del Congreso argentino en la toma de decisiones, concluye que éste ha tenido mayor influencia de la que suele atribuírsele. Se opone a la visión que sugiere a la Argentina como una democracia *delegativa*, en la cual las instituciones legislativas juegan un rol menor en la toma de decisiones. Menciona cómo, incluso durante la presencia de primeros mandatarios fuertes, como el período presidencial del Dr. Carlos Menem (en el que gran cantidad de decisiones fueron tomadas por decreto) las medidas más significativas fueron tratadas en el Congreso. Desde su perspectiva, la fortaleza del Congreso viene dada por la estrecha relación de los legisladores con los gobiernos de las provincias de origen y la diferencia que existe entre los intereses de estos últimos y el Poder Ejecutivo Nacional.

Como eje del análisis, este autor concentra la atención en la participación del Poder Legislativo en el tratamiento del presupuesto y plantea la posibilidad de que, mientras los presupuestos en los últimos años han pasado por el Congreso sin mayores interferencias a las propuestas del Ejecutivo, las negociaciones sobre el mismo se realizan en forma previa a la aprobación de la Ley de Presupuesto y en espacios informales. Esto sería una alternativa a la concepción de las acciones del Congreso sobre el presupuesto como un simple “sello de goma”, el cual simplemente valida las acciones del Poder Ejecutivo.

Por el contrario, Rodríguez y Bonvecchi (2004: 41) plantean que *“la evolución combinada del contexto macroeconómico, la situación financiera del Estado y la estructura y el funcionamiento del sistema de partidos [...] han compuesto un presente en el cual el Poder Legislativo argentino aparece como un perdedor nato, con facultades legales y capacidad política persistentemente disminuidas para desempeñar un papel activo en el proceso presupuestario”*. Los autores analizan la participación del Congreso en el proceso presupuestario entre los años 1984 y 2004, y plantean que el Congreso pasó de un rol *convalidatorio* de lo actuado por el Poder Ejecutivo en materia presupuestaria entre 1984 y 1991, a un rol expansivo entre 1991 y 1996 –generado por la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, pero limitado a

aspectos marginales dada la hegemonía del partido gobernante en el Parlamento—, terminando entre 1996 y 2004 con un rol crecientemente legitimizador de las acciones futuras del Poder Ejecutivo. En esta misma línea, pero con un enfoque centrado en las capacidades técnicas del Congreso, Makón (1999) también plantea la debilidad del Poder Legislativo en el proceso presupuestario.

Adicionalmente, es necesario destacar que incluso en los fundamentos del proyecto de Ley de Creación de la Oficina de Presupuesto en el Congreso, elaborado por los senadores Raúl Baglini y Oscar Lamberto, que tomó estado parlamentario en el año 2003, se argumenta que el Poder Legislativo debería *“cumplir un rol clave en la definición de grandes prioridades del gasto, pero existen limitaciones para cumplir con su papel en la función legisladora y [...] de control del Poder Ejecutivo”*, un régimen fuertemente presidencialista, el alto grado de disciplina partidaria, la escasa capacidad técnica, y la falta de experiencia en la materia han *“conspirado para debilitar la calidad de la participación del Congreso”*. Se señala, a su vez, la falta de reformas institucionales orientadas a organizar eficientemente el funcionamiento de las comisiones, los asesores, la Comisión Mixta Parlamentaria Revisora de Cuentas y la Auditoría General de la Nación como factores que han contribuido a profundizar esta situación.

Abuelafia et al (2005) concilian ambas posturas, considerando que las conclusiones de los autores mencionados son válidas dependiendo de los elementos del gasto público que se analicen. Si se considera únicamente el Presupuesto Nacional, sin incluir otras transferencias a las provincias, se sostiene la postura de Rodríguez y Bonvecchi (2004), para los cuales el rol del Congreso en el proceso presupuestario es muy limitado y la mayoría de los cambios al presupuesto son realizados por el Poder Ejecutivo durante la etapa de ejecución. Pero si se considera la totalidad de las transferencias del gobierno federal hacia las provincias, se observa una alta influencia de los gobernadores provinciales a través del Congreso Nacional en la distribución de recursos públicos, en línea con el planteo de Jones (2001).

Frente a este panorama vale la pena señalar la importancia de distinguir entre los diferentes niveles de análisis relacionados con el gasto público, los cuales pueden estar orientados al examen de la dinámica con la cual se deciden e implementan las políticas públicas en general, u orientados al análisis de características particulares de políticas públicas específicas. En este caso cabe la diferenciación entre la dinámica general de las negociaciones que se producen entre el Poder Ejecutivo Nacional y las provincias, y el proceso presupuestario nacional en sí mismo, el cual constituye sólo una parte de esquema anterior y, aunque se ve altamente influido por el mismo, presenta características particulares. En esta investigación se analizará el ciclo presupuestario correspondiente al Presupuesto Nacional, es decir, a los gastos que ejecuta directamente el Poder Ejecutivo Nacional, partiendo de la hipótesis de que el Congreso tiene un rol debilitado en el proceso presupuestario. Esto es consecuencia de tener decisión sobre un porcentaje acotado del gasto público y de la dinámica de la relación entre los legisladores nacionales y los líderes provinciales, y entre éstos últimos y el Poder Ejecutivo Nacional, así como también de su baja participación en el control de la ejecución presupuestaria, tanto a lo largo del ejercicio fiscal como al finalizar el mismo.

Con respecto a este último punto —el control del Congreso sobre el Presupuesto Nacional— es necesario considerar que la mayoría de los estudios realizados enfocan la atención especialmente

en la etapa de aprobación del presupuesto, haciendo hincapié en la cantidad y profundidad de las modificaciones que realiza el Poder Legislativo al Proyecto de Ley de Presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo. Este análisis, aún cuando relevante, debería contemplar otros aspectos del rol del Congreso en el proceso presupuestario como, por ejemplo, el seguimiento en la etapa de ejecución del presupuesto y los controles *ex-post* del mismo, aspectos que serán desarrollados en esta investigación.

### 3.2 El Congreso en el proceso presupuestario

La reforma del Sistema de Administración Financiera a principios de la década del 90, desarrollada mediante la sanción de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera (LAF), produjo avances muy significativos orientados a ordenar y racionalizar el proceso presupuestario. Con el transcurso de los años, éste desarrolló una dinámica propia y en la actualidad es posible observar brechas entre el marco legal establecido y el funcionamiento real del sistema presupuestario.

Así, el ciclo presupuestario en Argentina —en sus diferentes etapas de formulación, aprobación, ejecución y control— se caracteriza actualmente por la existencia de procesos que funcionan en forma paralela: el proceso formal establecido por el marco normativo, y el proceso real, influenciado y determinado por las reglas informales que mantienen los actores. Cabe reconocer que aún cuando se ha atenuado la incidencia de las reglas informales mediante el proceso de reforma, éstas aún persisten. Sobre el Congreso, un actor clave del proceso presupuestario, es posible advertir cómo esta dinámica de funcionamiento de procesos paralelos influye sobre su comportamiento y desempeño en la aprobación y control del Presupuesto Nacional.

De acuerdo al marco normativo que regula el proceso presupuestario según el cual se distribuyen las facultades entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, el Congreso tiene un rol exclusivo en la etapa de aprobación y un rol preponderante en lo referido al control externo de la gestión presupuestaria<sup>1</sup>. En contraposición, se observa en la práctica un bajo nivel de participación del Congreso en el proceso de decisión sobre el Presupuesto Nacional, existiendo consenso acerca del debilitado rol que presenta entre quienes han analizado el proceso presupuestario argentino; en particular, respecto de su desempeño como contralor de las decisiones tomadas por parte del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en materia presupuestaria, tal como fue señalado en el punto anterior.

Con el fin de analizar este desempeño, en este punto se estudia el comportamiento del Congreso con respecto al rol que tiene asignado en las etapas de aprobación y control del presupuesto, considerando tanto el control de la ejecución presupuestaria como el realizado *ex-post*. El análisis propuesto se realiza estudiando las brechas existentes entre las reglas formales y el proceso real basado en reglas informales, considerando los incentivos que tienen los actores para mantener el *status quo*.

1. El marco normativo del proceso presupuestario está compuesto principalmente por la Constitución Nacional; la “Ley N° 24.156 de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público”; la “Ley N° 24.629 de Ejecución Presupuestaria / Reforma del Estado”, y la “Ley N° 25.917 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.”. Las normas adicionales son la “Ley N° 11.672 (T. O. 2005) “Complementaria Permanente de Presupuesto” y “Ley N° 25.512 de Solvencia Fiscal”.

A su vez, se incluye el estudio del comportamiento y las decisiones del Poder Ejecutivo, particularmente durante la etapa de formulación del presupuesto.

Para ello, este apartado se estructura en tres puntos. En el primero se describen los condicionantes que limitan el análisis que debe realizar el Congreso como resultantes de la etapa de formulación del presupuesto. En el segundo se estudia, concretamente, el desempeño de ambas Cámaras durante la etapa de aprobación del presupuesto. En el tercer punto, se explicita el desempeño del Poder Legislativo en la función de control, tanto en la etapa de ejecución del presupuesto como el control *ex-post* a través de la aprobación de la Cuenta de Inversión.

#### **A. Etapa de formulación del Presupuesto: limitaciones para la etapa de aprobación**

Si bien la etapa de formulación del Presupuesto Nacional es responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo, su resultado promueve o limita el análisis que deberá realizar el Congreso para su aprobación. En la actualidad, la formulación del presupuesto presenta una serie de falencias que condicionan su grado de confiabilidad y precisión. Aparece, en primer lugar, la tendencia a la sobreestimación o subestimación de las principales variables macroeconómicas sobre las cuales se elabora el Presupuesto Nacional, determinando de manera igualmente imprecisa los recursos y los gastos proyectados<sup>2</sup>. Por lo tanto, el Congreso aprueba un presupuesto que luego será modificado por el Poder Ejecutivo durante su ejecución para subsanar las diferencias de los cálculos realizados en relación a los recursos y los gastos.

En segundo término, cabe destacar que en la asignación de recursos a las jurisdicciones que realiza la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto, los indicadores de la producción institucional tienen un bajo nivel de relevancia, definiéndose sobre todo en base a las necesidades de financiamiento de gastos preexistentes. Así, los aspectos relacionados directamente con los bienes y servicios que debe brindar el aparato estatal no constituyen una variable preponderante. A esto se añade que, para las distintas entidades, el establecimiento de las metas físicas de la producción institucional no es un aspecto que se tome en cuenta al momento de elaborar sus anteproyectos de presupuesto. De esta manera, se retroalimenta un círculo vicioso en el cual la fijación de metas físicas del presupuesto no se corresponde con la asignación de gastos en las diferentes jurisdicciones. Esta situación debilita al presupuesto como herramienta de planificación y de gestión de las políticas de gobierno y, por lo tanto, reduce a aspectos netamente financieros el análisis que el Congreso puede realizar del mismo durante la etapa de aprobación.

En tercer lugar y en relación con la falencia en la asignación de recursos, existe una cierta inercia presupuestaria, esto es, a elaborar los anteproyectos de presupuestos incrementando en un porcentaje determinado el correspondiente al año anterior. Esto se observa principalmente por parte de las jurisdicciones y, en menor medida, en el órgano rector, situación que, limita la posibilidad de introducir cambios acordes a las modificaciones en la orientación de las políticas de gobierno, sumada a la rigidez del gasto.



2. Este punto se desarrolla en detalle en la Sección IV como uno de los factores que condicionan el rol del Congreso en el proceso presupuestario.

Como cuarto elemento, respecto del informe de avance sobre la elaboración del Proyecto de Presupuesto Nacional para el año siguiente que debe presentar al Congreso antes del 30 de junio según lo establece la Ley de Ejecución Presupuestaria / Reforma del Estado, es importante resaltar que, en la práctica, *“si bien el Poder Ejecutivo cumple de forma ritual con la presentación, este Informe de Avance al Congreso, presenta déficit de calidad”* (Sotelo, 2003: 13). Por otra parte, el Congreso no tiene ningún poder de influencia y determinación sobre este informe, que es meramente formal. Esta circunstancia se acentúa en los hechos, ya que las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras le dan escasa importancia al informe, sabiendo que el PEN puede realizar modificaciones sustantivas en la versión definitiva del Proyecto de Ley de Presupuesto que se presentará ante el Congreso el 15 de septiembre de cada año.

Un factor adicional a considerar es el cumplimiento formal del requisito de presentación del Presupuesto Plurianual que estableció la Ley de Solvencia Fiscal de 1999, como señala ONP (2004). Puntualmente, ésta disponía que el PEN debía entregar, junto con el proyecto de Ley de Presupuesto, un Presupuesto Plurianual de por lo menos tres años, en el que estuvieran contenidas las proyecciones de gastos y recursos estimados, el programa de inversiones para el período y los marcos macroeconómicos y fiscales utilizados para ello.

Estos errores, que se presentan durante la etapa de formulación del Presupuesto Nacional, dan como resultado un presupuesto que contiene cierto grado de imprecisión y, baja confiabilidad, convirtiéndose en un condicionante importante para el desempeño posterior del Congreso. En particular, este contexto puede generar que el Poder Legislativo debata, y eventualmente apruebe, un presupuesto que luego será modificado durante la ejecución por parte del Ejecutivo, y en el cual el nivel de producción de bienes y servicios de cada jurisdicción no será una variable relevante en la toma de decisiones.

A fin de comprender mejor cuáles son los motivos que explican estas cuatro falencias, pueden señalarse dos factores. Un primer factor es la asimetría de capacidades que existe hacia el interior del PEN en la formulación del Presupuesto Nacional, teniendo sus orígenes desde el comienzo de la reforma del Sistema de Administración Financiera.

Es fundamental reconocer la gran transformación y el avance que significó dicha reforma. Tuvo como principal protagonista al Ministerio de Economía, que incrementó notablemente su capacidad de gestión, y al mismo tiempo se produjo una tendencia centralizadora hacia la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, este proceso no fue acompañado por un desarrollo equivalente de parte de las jurisdicciones de la Administración Nacional para llevar a cabo el proceso de formulación de sus anteproyectos de presupuesto (Babino y Sotelo, 2003).

El segundo factor a considerar es el carácter complejo y en cierto modo, conflictivo, que presenta el proceso de elaboración del presupuesto (Martirene, 2004). Esta situación suele generarse por la participación, hacia el interior del PEN, de diversos actores con objetivos e intereses diferentes. Entre ellos, se puede señalar a la Secretaría de Hacienda, la Subsecretaría de Presupuesto y la ONP, donde el interés es mantener la disciplina fiscal agregada, restringiendo el gasto global para alcanzar este objetivo. Otros actores relevantes son los ministros y los responsables de distintos



organismos, quienes defienden su sector y buscan conseguir un presupuesto más elevado para sus áreas, lo cual les permite alcanzar un mayor nivel de protagonismo. A su vez, el Presidente de la Nación, junto con el Jefe de Gabinete de Ministros (JGM), son aquellos que buscan alcanzar los objetivos de impacto político en base a sus prioridades. Finalmente, no podemos dejar de lado a la burocracia, que mantiene un alto poder hacia el interior de las jurisdicciones, a la vez que carece de incentivos para mejorar sus resultados. Esto último está dado por la ausencia de una carrera en base a los méritos y por la alta rotación de los funcionarios políticos, que son quienes establecen las líneas de acción estratégicas. De esta manera, el proceso de elaboración del presupuesto, en su carácter político, refleja la puja de intereses entre los actores involucrados en el PEN por los recursos comunes.

Esta situación se complejiza en la etapa de aprobación del presupuesto, cuando se agregan los intereses e incentivos de los actores que actúan en la órbita del Congreso, aspecto que se considera en el próximo punto.

## **B. Aprobación del Presupuesto Nacional en el Congreso**

De acuerdo a la Constitución Nacional, el Congreso tiene el rol exclusivo de aprobar y fijar el Presupuesto Nacional. A tal efecto, cuenta con amplias facultades para modificar el Proyecto de Ley de Presupuesto en cualquiera de las etapas del proceso de aprobación, tanto durante su tratamiento en las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, como al momento del debate en el recinto de ambas Cámaras (Jones, 2001). Sin la posibilidad de introducir modificaciones, el Congreso se convierte en una arena de debates, o en un mero “*sello de goma*”, puesto que dicho rol se considera esencial para participar activamente del proceso presupuestario (NDI, 2003). En el caso argentino, la única restricción establecida por la LAF es que cualquier aumento de gasto que se realice debe contemplar su respectivo financiamiento. Estas facultades que detenta el Congreso en Argentina son considerablemente amplias si se las compara, por ejemplo, con el caso de Chile, donde el Congreso no puede aumentar el gasto, y los legisladores únicamente pueden realizar modificaciones cuando el Proyecto de Ley de Presupuesto se encuentra en las comisiones específicas, pero no en el recinto de la Cámara. De igual modo, el tiempo del cual se dispone para aprobar el presupuesto, en el caso de nuestro país (poco más de dos meses, desde el 15 de septiembre hasta el 10 de diciembre) es similar al promedio de tiempo del que dispone el Poder Legislativo en la media de sistemas parlamentaristas –dos meses–. (NDI, 2003). Es necesario considerar que el tratamiento de la Ley de Presupuesto en Argentina suele extenderse al período de sesiones extraordinarias, que culmina el 31 de diciembre.

En la práctica, sin embargo, el Congreso no ejerce plenamente sus facultades, mostrando debilidades en la etapa de aprobación del presupuesto. Esta falla se manifiesta fundamentalmente en dos aspectos: la aprobación financiera del presupuesto y la escasa relevancia de las modificaciones realizadas al Proyecto de Ley presentado por el PEN.

Es la Cámara de Diputados quien tiene el papel más importante en esta etapa teniendo en cuenta que, de acuerdo a la Constitución Nacional, el Proyecto de Ley de Presupuesto debe ingresar al parlamento a través de la Cámara Baja. No obstante, las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras trabajan en conjunto, de manera informal, en la etapa previa a la elaboración

del dictamen del proyecto de la Comisión de la Cámara de Diputados, atenuando así el rol de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado.

Con respecto al primer aspecto, es posible afirmar que la aprobación del presupuesto es meramente financiera dado que se considera al presupuesto como un conjunto de autorizaciones máximas para gastar, predominando, en esta instancia, la concepción tradicional del presupuesto como instrumento exclusivamente financiero (Makón, 1999). De este modo, no se hace una evaluación de los resultados que se esperan alcanzar con la producción, como tampoco de las metas físicas establecidas por cada uno de los organismos y jurisdicciones. Asimismo, la preponderancia financiera que se le otorga al presupuesto y la escasa importancia como herramienta de planificación de las políticas de acción del gobierno, también se evidencia en la falta de consideración del Presupuesto Plurianual que elabora el PEN por parte del Congreso<sup>3</sup>.

En esta misma línea, es válido señalar que el nivel de aprobación del presupuesto es de carácter agregado, aprobándose a nivel total de gastos y a nivel de finalidad y de gastos corrientes y de capital, sin realizar un análisis de las políticas seguidas por cada una de las jurisdicciones. Sobre este punto es necesaria una aclaración: si bien el Proyecto de Ley de Presupuesto presenta un elevado nivel de desagregación de la información de jurisdicción a nivel financiero, no existe actualmente información vinculada con los principales lineamientos de políticas de cada una de las áreas del Estado a disposición de los legisladores. Esto permitiría realizar un análisis más claro, donde el eje fuera la agenda de gobierno y las políticas a implementar por parte de cada entidad. En otras palabras, existe en el Presupuesto Nacional una gran cantidad de datos, principalmente financieros, pero aún no se cuenta con información analítica sobre las principales acciones del gobierno.

Este nivel agregado de aprobación del presupuesto contribuye a que se realicen modificaciones presupuestarias con un escaso nivel de relevancia y calidad por parte del Congreso. Éste es el segundo aspecto que se considera como manifestación de su debilidad en la etapa de aprobación. Es necesario considerar si la introducción de un gran número de modificaciones al proyecto de presupuesto del PEN no es acaso un indicador de calidad del rol del Congreso en el proceso presupuestario. Indudablemente no. Introducir gran cantidad de modificaciones que afecten a cuestiones operativas de la gestión (como el presupuesto de un área particular, o los sueldos del personal de una dependencia) implicaría fuertes distorsiones y obstáculos en la gestión de gobierno. Los aspectos que deben analizarse, en lo referente a los cambios, están relacionados con la capacidad que tiene el Parlamento para plantear un debate fundado sobre los principales componentes del presupuesto. Desde esta perspectiva, la introducción de una única modificación podría bien ser más significativa que la introducción de un sinnúmero de ellas al presupuesto de entidades particulares. Además, otra característica de las modificaciones es que el Congreso puede disponer o autorizar ciertos gastos. En caso de que disponga de un determinado gasto en la Ley de Presupuesto aprobada, se deberá realizar necesariamente un reajuste de las partidas para financiar

3. Dentro del PEN también se le otorga baja importancia al rol que debería tener el Presupuesto Plurianual como instrumento de planificación de los recursos y gastos del gobierno en el mediano plazo.

el gasto dispuesto. Mientras que en el caso de una autorización de gastos, el Poder Ejecutivo puede o no destinarle fondos de acuerdo a los recursos disponibles. A continuación se presentan datos que reflejan las modificaciones que introduce el Congreso en nuestro país.

En general, se advierte una baja incidencia del Congreso, aprobando prácticamente a libro cerrado los proyectos enviados por el Ejecutivo (Stein, et al, 1999; Makón, 1999). Como se observa en la Tabla N° 3.1, durante el período 1994-2004, las modificaciones en relación al nivel de gasto fueron menores al 2%, excepto en determinados años. Por ejemplo, la gran modificación realizada en el año 2002 se debe a que el presupuesto fue elaborado en el marco de la crisis económica y social que llevó al fin del Régimen de Convertibilidad y a la declaración de cesación de pagos de la deuda externa. Fue la primera vez desde 1993 que el presupuesto se sancionó en marzo del año fiscal en curso. Por último, en el año 2003, el Congreso introdujo varias modificaciones al Proyecto de Ley de Presupuesto, a través de las cuales éste disminuyó en casi un 7% (\$4.415 millones). Pero la mayor modificación, por un total de \$3.589 millones, fue realizada con acuerdo del PEN. Correspondía a fondos que el PEN dejaba para libre disponibilidad del presidente siguiente y que estaban dentro de “Otras Asistencias Financieras” en Obligaciones a Cargo del Tesoro. A su vez, dentro del total reducido se encontraban \$1.000 millones de intereses a pagar en servicios de la deuda, aún sin haber entrado en *default*. Por lo tanto, las modificaciones introducidas por el Poder Legislativo fueron, por lo general, sobre aspectos previamente acordados con el Ejecutivo.

**Tabla N° 3.1 Modificaciones del Congreso al Proyecto de Ley de Presupuesto (1994-2004)**

Año	Proyecto de Ley de Presupuesto*	Ley de Presupuesto aprobado*	Modificaciones realizadas por el Congreso	
1994	39.890	39.980	0	0,0%
1995	42.887	42.980	93	0,2%
1996	40.969	41.181	212	0,5%
1997	43.006	43.976	970	2,3%
1998	48.675	48.680	5	0,0%
1999	49.299	49.299	0	0,0%
2000	48.175	49.160	985	2,0%
2001	51.232	51.869	638	1,2%
2002	42.844	45.307	2.463	5,7%
2003	66.173	61.758	-4.415	-6,7%
2004	59.709	59.712	3	0,0%

**Fuente:** Elaboración propia en base a Proyectos de Ley de Presupuesto y Leyes de Presupuesto. Ministerio de Economía y Producción. \* En millones de pesos.

Otro aspecto a considerar que incide y, a la vez, condiciona de hecho las atribuciones que el Congreso tiene para modificar y aprobar el presupuesto, es la facultad de vetar las leyes que detenta el Presidente de la Nación. El Presidente puede vetar parcial o totalmente las modificaciones realizadas por el Congreso al Proyecto de Ley de Presupuesto que sanciona; éstos sólo pueden ser rechazados por el Congreso mediante un voto de insistencia, para el cual requiere del voto de las dos terceras partes de sus miembros. Si bien un Presidente nunca ha vetado totalmente una Ley de Presupuesto, durante el período 1993-2003 ha sido habitual la utilización del veto en forma parcial para eliminar en parte o totalmente ciertos artículos. De igual manera, sólo en los años 1998, 1999 y 2003, el Congreso insistió sobre el proyecto sancionado, rechazando los vetos del Presidente (Jones, 2001; Abuelafia et al, 2005). De aquí que, al considerar los escasos cambios introducidos por el Congreso a los Proyectos de Ley de Presupuesto durante el período considerado, deban tenerse en cuenta las respuestas del Ejecutivo a los mismos, es decir, los vetos ejercidos y la reacción del Congreso frente a éstos.

Esta manera particular en que se desempeña el Poder Legislativo, alejado de lo establecido por el marco formal, se explica en parte al analizar el comportamiento de los legisladores y sus incentivos para mantener la situación en base a las reglas informales. El comportamiento de los diputados está condicionado por su afiliación partidaria y por el modo en que se entrecruzan las estructuras partidarias a nivel nacional con las políticas provinciales, destacándose la influencia de los líderes partidarios de las provincias (Jones et al, 2000), características que serán desarrolladas en la Sección V.

En particular, en la etapa de aprobación, la restricción que tienen los legisladores para aumentar el presupuesto sólo si consideran el financiamiento correspondiente, en algún sentido incentiva a los legisladores a mantener acuerdos informales entre los legisladores y el PEN. Esto se advierte en el hecho que la mayoría de las negociaciones sobre el presupuesto entre los legisladores y el PEN se llevan a cabo antes del ingreso del proyecto de Ley de Presupuesto al Parlamento. De esta forma, es más fácil para los legisladores conseguir mayores fondos para sus provincias de origen por medio de *lobby* con los ministros durante la etapa de formulación del presupuesto que durante la etapa de aprobación en el Congreso (Jones, 2001). Por su parte, durante la instancia de aprobación propiamente dicha, la participación de los legisladores es fuerte pero tardía, focalizándose sobre aspectos puntuales, principalmente con la inclusión de obras públicas o transferencias de fondos en la Ley de Presupuesto, y se realiza mediante los bloques partidarios o grupos de legisladores de una misma provincia o región, en este último caso, sin importar su partido político de origen.

En síntesis, este análisis pone de manifiesto que el Congreso no decide los aspectos fundamentales del gasto en la aprobación del Proyecto de la Ley de Presupuesto, sino que lo hace mediante acuerdos y negociaciones con el PEN previas a su tratamiento, confirmando así que *“las principales iniciativas de política tienden a ser tomadas fuera del ámbito del proceso presupuestario [...] de hecho la principal influencia del Congreso en materia de gasto público se realiza a través de otras leyes (sobre pensiones, impuestos etc.) y no a través de la Ley de Presupuesto Anual”* (Schick, 2003:76)<sup>4</sup>.

4. Es necesario destacar el rol de los Organismos Internacionales de Crédito los cuales, mediante acuerdos y condicionalidades, imponen ciertas restricciones sobre metas cuantitativas de gastos y recursos. En consecuencia, esta situación también le quita relevancia al rol del Congreso en la etapa de aprobación del Presupuesto Nacional.

La etapa de aprobación del presupuesto suele ser considerada como la instancia clave para la participación del Congreso en el ciclo presupuestario. Si bien esto es real, no menos importantes son las actividades relacionadas con el control que debe llevar a cabo el Poder Legislativo tanto en la ejecución como al finalizar el ejercicio, aspecto que no se desarrolla habitualmente al analizar el caso de Argentina.

### C. El control del Congreso sobre el Presupuesto Nacional

El Congreso tiene un rol esencial en el control externo del proceso presupuestario, correspondiéndole evaluar durante el ejercicio fiscal la forma en la cual el PEN utiliza los recursos aprobados y, al final de cada período, aprobar el resultado de las cuentas públicas. En este punto se analiza el desempeño del Poder Legislativo en estos dos aspectos.

#### *Control de la Ejecución Presupuestaria*

La Ley N° 24.629 de Ejecución Presupuestaria / Reforma del Estado, sancionada en el año 1996, establece que el Poder Ejecutivo debe presentar ante el Congreso la ejecución trimestral del presupuesto, dentro de los 30 días de vencido el trimestre respectivo. La introducción de esta reforma significó para el Poder Legislativo un aumento en su rol de control durante la etapa de ejecución, al exigir que el PEN rinda cuenta periódica de su gestión. Sin embargo, este aspecto de la ley nunca fue reglamentado y, por lo tanto, no se establecieron los requisitos de información que deben contener estos informes, esto es, si se presentan a los Presidentes de ambas cámaras, a una comisión determinada o las dos cámaras en el recinto, entre otros aspectos a definir. Al mismo tiempo, existe un vacío legal sobre qué sucede en caso de no cumplimentarse la presentación de este informe por parte del PEN o si el Congreso debe emitir algún dictamen sobre el mismo.

Con respecto a las modificaciones que pueden realizarse durante la etapa de ejecución del presupuesto, la LAF le otorga facultades al Congreso para realizar los cambios más significativos, estableciendo en su Artículo 37° que *“quedan reservadas al Congreso las modificaciones que afecten el monto total del presupuesto y el monto de endeudamiento previsto, así como los gastos que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades”*, (en itálica) atribuciones ratificadas nuevamente por la Ley N° 25.917, que sanciona el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Por su parte, se autoriza al PEN a aumentar el monto total del presupuesto sólo en caso de emergencia, catástrofes o eventos de fuerza mayor, debiendo informar al Congreso sobre las modificaciones que introduzca. Para realizarlas, el PEN debe emitir un Decreto de Necesidad y Urgencia. Las restantes modificaciones que puede realizar (aquellas que no están reservadas al Poder Legislativo), se efectúan mediante decisiones administrativas dictadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros y resoluciones de la Secretaría de Hacienda.

Así, el marco legal otorga al Congreso las principales facultades de decisión sobre las modificaciones presupuestarias, al tiempo que limita y restringe las facultades al PEN sobre este punto. Sin embargo, en la práctica se observan desvíos en el funcionamiento real, que reducen la participación del Congreso durante la etapa de ejecución del presupuesto. En particular, pueden mencionarse dos ejemplos de esta situación: la ausencia de seguimiento trimestral de la ejecución presupuestaria por parte del Congreso, y las excesivas modificaciones introducidas por el PEN al presupuesto durante su ejecución.

Respecto del primer factor –la ausencia de seguimiento trimestral de la ejecución presupuestaria–, el PEN no ha cumplido regularmente con la presentación de los informes trimestrales pero, a su vez, el Congreso no ha exigido que se cumpliera este requisito. De hecho, no están previstos mecanismos institucionales para el tratamiento de dicho informe ni para exigir su presentación ante el Congreso, generando así un vacío legal que deja prácticamente sin efecto la ampliación de facultades que aquello suponía. Es por ello que en los últimos años esta presentación de informes de ejecución trimestral no ha sido respetada en forma permanente. Para ilustrar este tema, vale el siguiente caso: el Secretario de Hacienda presentó el informe de ejecución presupuestaria hasta fines de octubre del 2004, ante la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado<sup>5</sup> junto con los principales lineamientos del proyecto de Ley de Presupuesto 2005. Asimismo, el aumento de la responsabilidad del Congreso que la reforma supuso no fue acompañado por un incremento de recursos tecnológicos ni recursos humanos debidamente capacitados para llevar a cabo esta tarea. Esto resulta, en suma, en un bajo cumplimiento del control de la ejecución del ejercicio fiscal en curso, como ya señalara Makón (1999).

**Tabla N° 3.2 Normas del Poder Ejecutivo Nacional que modifican las Leyes de Presupuesto Nacional. (1994-2004)**

Año	Ley N°	Cantidad de normas que modifican, complementan o reglamentan la Ley de Presupuesto	Cantidad de normas que amplían, reducen o modifican la asignación de los créditos presupuestarios	Primer modificación del presupuesto
1994	24.307	n/d	n/d	n/d
1995	24.447	n/d	n/d	n/d
1996	24.624	107	33	Ley 24644 (18/06/96)
1997	24.764	62	28	DA 95/97 (04/04/97)
1998	24.938	59	27	DA 848/97 (27/01/98)
1999	25.064	209	112	DA 64/1999 (31/03/99)
2000	25.237	130	61	DA 4/2000 (02/02/00)
2001	25.401	222	91	DA 5/2001 (02/02/01)
2002	25.565	187	28	Dec. 869/2002 (24/05/02)
2003	25.725	185	70	Dec. 541/2003 (13/03/03)
2004	25.827	103	83	DA 33/2004 (03/03/2004)

Notas: DA = Decisión Administrativa de Jefatura de Gabinete de Ministros. Dec = Decretos del PEN.

Fuente: Sanguinetti, 2004.



5. Reunión ordinaria de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Senadores del día 24 de noviembre de 2004.

Este escaso seguimiento a la ejecución del presupuesto está en relación directa con el segundo factor a examinar: las excesivas modificaciones realizadas por parte del PEN al presupuesto aprobado. En los últimos años, se observa una tendencia creciente en la utilización de estas medidas. La Tabla N° 3.2 muestra la cantidad de normas que modificaron a las leyes de presupuesto durante el período 1994-2004. En particular, se destaca el incremento progresivo de las cantidades de este tipo de normas, realizadas durante los dos primeros trimestres del año fiscal. Pero, a su vez, se demuestra que a partir del año 1999 comienza a registrarse un aumento en la cantidad de modificaciones con respecto a las asignaciones de los créditos presupuestarios.

Este considerable número de normas que modifican las leyes de presupuesto implican modificaciones en los montos aprobados. En la Tabla N° 3.3 se presentan las diferencias entre las leyes de presupuesto, el Presupuesto vigente, que contempla los cambios introducidos por el Ejecutivo, y el Presupuesto ejecutado.

**Tabla N° 3.3 Cambios introducidos por el PEN a las leyes de presupuesto sobre el gasto (1994-2005)**

Gastos				
Año	Ley de Presupuesto (1)	Presupuesto vigente (2)	Presupuesto ejecutado (3)	Diferencia (4) = (3) / (1)
1994	39.980	42.659	41.220	3.1%
1995	42.980	44.379	42.677	-0.7%
1996	41.181	45.368	43.616	5.9%
1997	43.976	47.543	45.155	2.7%
1998	48.680	48.776	46.462	-4.6%
1999	49.299	51.040	48.874	-0.9%
2000	49.160	51.601	49.238	0.2%
2001	51.869	51.705	47.904	-7.6%
2002	45.307	49.598	45.064	-0.5%
2003	61.758	64.013	56.824	-8.0%
2004	59.712	69.223	64.308	7.7%
2005	77.453	85.915	77.978	0.7%

Fuente: Elaboración propia en base a Sanguinetti (2004). En millones de pesos corrientes

La Tabla N° 3.3 refleja, por un lado, una tendencia a incrementar el Presupuesto vigente respecto de la Ley de Presupuesto a excepción del año 2001 en el cual se redujo el gasto. Por otro lado, muestra una tendencia contraria, de reducción de gastos, si se compara el Presupuesto vigente con el

Presupuesto ejecutado. Por último, si se confrontan los gastos previstos en la Ley de Presupuesto y los realmente ejecutados, las diferencias que se producen en ciertos años son significativas, ya sean de subjecución o sobrejecución del presupuesto.

Estas desviaciones que se registran durante la ejecución con respecto a los montos presupuestados, al igual que las modificaciones al presupuesto, no sólo revelan la discrecionalidad del PEN sobre el mismo y la ausencia de controles por parte del Congreso, sino que también manifiestan ciertas falencias hacia el interior del PEN. En este sentido, las brechas resultan una consecuencia de la inadecuada previsión de los recursos y gastos durante la etapa de formulación, como se mencionó anteriormente, producto en parte de desviaciones en las estimaciones de las variables macroeconómicas elaboradas. En segundo lugar, la discrecionalidad del sistema de las cuotas presupuestarias, creado como una herramienta para implementar y controlar la ejecución presupuestaria en un marco de disciplina fiscal, en la práctica –durante épocas de crisis económicas– sirvió para recortar gastos a las jurisdicciones ante una sobreestimación de recursos. A esta situación se suma la falta de vinculación de las metas físicas con la asignación de las cuotas presupuestarias, contribuyendo a que estas últimas se fijen considerando no los volúmenes de producción previstos sino la capacidad de negociación de las jurisdicciones. Por lo tanto, es la Secretaría de Hacienda la que decide cada trimestre la asignación de gastos a las distintas jurisdicciones, pudiendo ésta diferir de la asignación aprobada por el Congreso.

Finalmente, si bien en la LAF se preveía la evaluación del proceso presupuestario por parte del órgano rector –la ONP– a los fines de detectar los posibles desvíos y corregirlos, en los hechos, esta función no se ha desarrollado de manera completa.

Por otra parte, la discrecionalidad del PEN se ve acentuada, ya que a través de los Decretos de Necesidad y Urgencia<sup>6</sup> ha introducido modificaciones al presupuesto, sobre todo las más significativas. En el año 2004, por ejemplo, el PEN incrementó el gasto en \$9.510 millones con respecto al presupuesto aprobado por el Congreso, de los cuales el 70%, es decir, \$6.674 millones, fueron aumentados a través de este mecanismo. Por su parte, en el año 2005, el presupuesto se incrementó un 20%, \$15.400 millones, de los cuales \$10.700 fueron mediante DNU, con el agravante que en el Congreso no se ha conformado aún la Comisión Bicameral Parlamentaria que la Constitución establecía como figura encargada de la revisión y control de los Decretos de Necesidad y Urgencia.

Aún más, la situación se intensifica al dejarse sin efecto las restricciones para modificar el presupuesto establecidas por el Artículo 37° de la LAF. Entre los años 1997 y 2004, el Congreso aprobó Leyes de Presupuesto, y en algunos años ha sancionado leyes posteriores, que autorizaron al PEN a realizar modificaciones al presupuesto sin sujeción al mencionado artículo. Es decir, el Congreso ha delegado en la práctica las facultades para modificar cuestiones esenciales del presupuesto. Además, esta tendencia se acentuó y socavó los mecanismos institucionales del proceso presupuestario al utilizar en ciertos años DNU para realizar esta delegación de facultades, aspectos que se amplían en la sección siguiente.

6. Contemplados en el Artículo 99°, inciso 3° de la Constitución Nacional de 1994.



Así, cabe destacar que el Congreso desempeña con debilidad el rol de control sobre la ejecución del presupuesto tanto por la falta de seguimiento y evaluación trimestral como por las excesivas modificaciones que el PEN introduce, pero no debe subestimarse por esta razón la influencia que supone el comportamiento del PEN en las etapas de formulación y ejecución del presupuesto para mantener vigente esta forma de funcionamiento.

### *Control ex-post del Presupuesto Nacional*

El Congreso tiene el rol exclusivo de revisar y controlar las cuentas públicas una vez finalizado el año fiscal, con el propósito de evaluar la manera en que el PEN utilizó los recursos aprobados por la Ley de Presupuesto. El instrumento para desarrollar esta función es la aprobación o el rechazo de la Cuenta de Inversión, la cual permite analizar el comportamiento del sector público referente a variables que generan el ahorro o el desahorro; el déficit o el superávit fiscal; el financiamiento con ahorro interno y externo de ese déficit, o la utilización del superávit público. La Constitución y la LAF establecen el marco normativo del proceso de aprobación de la Cuenta de Inversión. En este sentido, la Contaduría General de la Nación de la Secretaría de Hacienda es el órgano responsable de elaborar la Cuenta de Inversión anualmente y presentarla al Congreso antes del 30 de junio del año siguiente al ejercicio fiscal al que corresponda la cuenta. En una instancia posterior, la Auditoría General de la Nación (AGN) tiene 120 días para emitir un dictamen a partir del análisis de auditoría, el cual puede ser favorable, desfavorable o con abstención de opinión<sup>7</sup>. Una vez elaborado el dictamen, la AGN debe remitirlo a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC) para su aprobación o rechazo. Es útil destacar que el dictamen emitido por la AGN no es vinculante para la decisión de la Comisión. Luego del tratamiento del mismo por parte de la CPMRC, se gira a la Cámara de Diputados y Senadores para su aprobación final. En el caso que la CPMRC rechace la Cuenta de Inversión, el PEN debería volver a la elaborarla, situación que nunca se ha registrado.

Un punto relevante es el hecho de que, si bien el contenido de la Cuenta de Inversión fue ampliado por la LAF –incluyendo información sobre cumplimiento de metas y sobre el comportamiento de costos e indicadores de eficiencia–, no se le pauta ningún plazo al Congreso para expedirse sobre la misma. Este vacío legal atenta contra un oportuno examen de la rendición de cuentas del PEN. Por otra parte, el marco legal no es claro acerca de las posibles consecuencias en caso que el Congreso no convalidara la Cuenta de Inversión (Santiso, 2005).

En la realidad, el proceso de aprobación difiere sustancialmente de los plazos establecidos por el marco normativo. En el año 2005, la AGN aprobó la Cuenta de Inversión correspondiente al ejercicio fiscal del año 2001, a la vez que finalizó el informe sobre la Cuenta de Inversión del ejercicio fiscal del año 2002 para ser presentado ante el Colegio de Auditores (ver Tabla 3.4). Estos retrasos son más significativos dentro del ámbito del Congreso, ya que las últimas Cuentas de Inversión que se aprobaron allí corresponden a los ejercicios fiscales de los años 1997 y 1998. Los ejercicios fiscales del período 1994-1996 tienen despacho de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas,

7. Es necesario aclarar que una abstención de opinión no significa necesariamente que el órgano no quiera opinar sino que, de acuerdo a la información suministrada, no puede realizar una evaluación de la Cuenta de Inversión.

y fueron aprobados por el Senado pero no por Diputados. Del año 1999 en adelante, las Cuentas de Inversión faltan ser aprobadas por la Comisión. Este tratamiento fuera de tiempo, por una parte, pone de manifiesto la ausencia de una “cultura de control” a nivel institucional, la cual permite explicar, hasta cierto grado, las dificultades de previsión a futuro en base al análisis de lo actuado (Despouy, en Dinatale, 2005). Por otra parte, este manejo ha hecho de la Cuenta de Inversión “una herramienta prácticamente desconocida por la sociedad y de escaso debate en el ámbito del Congreso Nacional” (itálica) (Makón, 1999: 8). El retraso que puede observarse en la Tabla 3.4 destaca el avance repentino en lo que constituye el trámite de los informes, como fue el caso de aquellos correspondientes a los ejercicios fiscales de los años 1994, 1995 y 1996, cuyos dictámenes fueron aprobados todos el día 11 de abril de 2003 por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

**Tabla N° 3.4 Estado de los informes sobre la Cuenta de Inversión**

Estado de la Cuenta de Inversión	Ejercicio Fiscal	Año de tratamiento
Último informe elaborado por la AGN	2002	2004
Último informe aprobado por el Colegio de Auditores de la AGN	2001	2005
Último informe con dictamen de la CPMRCA*	1998	2005
Último Informe aprobado por el Congreso	1999	2006

Fuente: Elaboración propia en base a Makón (1999), AGN (2003), e información disponible en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar)  
 \* Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración.

Los argumentos que justifican los retrasos en la aprobación de la Cuenta de Inversión por parte del Congreso son variados, pero principalmente pueden mencionarse algunos de carácter técnico y otros de carácter político.

El argumento técnico comúnmente señalado para explicar los retrasos deposita el problema en la abstención de emitir opinión por parte de la AGN respecto de los estados contables de la Cuenta de Inversión, porque los mismos aún no están totalmente consolidados y no reflejan la situación patrimonial del Sector Público Nacional, esto es, no reflejan la realidad económica de la hacienda pública. En este sentido, la elaboración del primer estado patrimonial en consonancia con los requerimientos de la Ley 24.156 fue concretada recién en el ejercicio 1998. Pero “[...] esta circunstancia no puede considerarse negativa dado que su concreción requiere de un esfuerzo técnico importante, tanto en la presentación del stock inicial (activo menos pasivo igual al patrimonio neto) como en el cierre, tarea ésta de una alta complejidad, en especial la referida a la determinación y valuación de inventarios” (Pizzuto, 2004). Al igual que otros, este autor encuentra una solución a la situación considerando que es posible realizar el tratamiento independiente de los aspectos referentes a la ejecución presupuestaria contenidos en la Cuenta de Inversión, en relación a los estados contables patrimoniales. De esta forma, se podría comenzar a realizar el control de un aspecto no menor de las cuentas públicas como es la ejecución presupuestaria.

En cuanto a los argumentos políticos, las demoras se atribuyen a que las Cuentas de Inversión a aprobar corresponden a tres gobiernos diferentes, por lo tanto, esta situación dificulta su debate en el recinto legislativo, y retrasa su tratamiento.

Por otro lado, y de acuerdo a las entrevistas realizadas, también influiría sobre el retraso de la AGN la falta de presupuesto y recursos para realizar el control de las Cuentas de Inversión. Como ejemplo, podemos mencionar que la mayor parte del personal dedicado a este tema es contratado, y en los últimos años se redujo a la mitad, disminuyendo de 47 a 23 personas aproximadamente.

Las debilidades mencionadas en el control *ex-post* del Presupuesto Nacional tienen relación directa con la debilidad institucional en el diseño de la AGN. Si bien a los fines de garantizar la transparencia e independencia de la AGN en el Artículo 85° de la Constitución Nacional se establece que “el presidente del organismo será designado a propuesta del partido político opositor con mayor número de legisladores en el Congreso”, los procedimientos de designación del Colegio de Auditores de la AGN están vinculados con la distribución de bancas en el Parlamento, encontrándose siempre el Presidente de la Auditoría en una situación de minoría en un organismo de naturaleza colegiada. De esta manera, algunos autores sostienen que, en la práctica, la AGN presenta un alto grado de politización interna que afecta su funcionamiento (Berensztein et al, 2000). Asimismo, estas cualidades, sumadas a la falta de legitimación procesal del organismo, van en contra de los principios de independencia generalmente aceptados de las entidades fiscalizadoras superiores (Universidad Nacional de San Martín, 2004). A su vez, la escasa relevancia de los informes de auditoría producidos por la AGN y la flexibilidad de tiempos para realizarlas y presentar los informes, incluidos los retrasos de los dictámenes de la Cuenta de Inversión, estuvieron determinadas por la ausencia de reglas claras que establezcan las responsabilidades de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y su funcionamiento. Esta situación ha comenzado a revertirse en los últimos años.

Por lo tanto, es posible sostener que la ausencia del seguimiento trimestral de la ejecución presupuestaria, las excesivas modificaciones que el PEN realiza al presupuesto aprobado, y el retraso en el tratamiento y la aprobación (o su ausencia) de las Cuentas de Inversión, constituyen manifestaciones del débil desempeño del Congreso en el rol de control que tiene formalmente asignado.

En resumen, el comportamiento del PEN durante la etapa de formulación del presupuesto; la manera en que se analiza y debate el Proyecto de Ley de Presupuesto en el Congreso, y el bajo nivel de supervisión ejercido por este último durante la ejecución del presupuesto y una vez finalizado el ejercicio fiscal, son tres aspectos del desempeño del Congreso que permiten mostrar evidencias sobre la debilidad del mismo con respecto al rol que tiene asignado por el marco normativo. En la próxima sección se revisan con mayor detalle las principales características del desempeño del Congreso en el proceso presupuestario.

## IV. Características del desempeño del Congreso en el proceso presupuestario

En el análisis desarrollado en la Sección III sobre el desempeño del Congreso, no sólo se consideraron las características que determinan su comportamiento, sino también se presentaron las limitaciones que le impone el PEN durante la elaboración y ejecución del presupuesto. Para comprender mejor las características del desempeño del Congreso en el proceso presupuestario correspondiente al Presupuesto Nacional, a continuación se consideran una serie de condicionantes que explican de mejor forma su rol: un sistema presupuestario jerárquico con concentración de facultades en el Poder Ejecutivo, la utilización estratégica de las proyecciones macroeconómicas y –consecuentemente– de la estimación de ingresos, y un creciente proceso de pérdida de integridad del presupuesto.

### 4.1 Sistema presupuestario jerárquico con concentración de poderes en el Poder Ejecutivo

La premisa según la cual un elevado nivel de centralización de los procedimientos presupuestarios en el Poder Ejecutivo conduce a una mayor disciplina fiscal constituye uno de los principales argumentos teóricos que sostienen distintos autores al analizar la situación fiscal de distintos países (Von Hagen 1992; Alesina y Perotti, 1995 y 1996; Hallerberg y Von Hagen, 1999). Afirman que un sistema presupuestario jerárquico o centralizado, en el cual el Ministerio de Finanzas concentre el poder, genera mayores incentivos para lograr la disciplina fiscal agregada.

En el caso argentino se observa claramente la concentración de los procedimientos del proceso presupuestario en el Poder Ejecutivo y, dentro de éste, en el Ministerio de Economía, situación que se ha instrumentado a través de dos mecanismos: el fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales del Ministerio de Economía, y más específicamente, de las áreas competentes en materia presupuestaria, y la delegación de poderes por parte del Congreso al Poder Ejecutivo bajo la premisa que las crisis económicas requerían para el PEN de herramientas que permitieran una mayor flexibilidad para realizar modificaciones al Presupuesto Nacional.

El primer aspecto, el fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales del Ministerio de Economía en materia presupuestaria, se produjo a partir de 1992 mediante el proceso de reforma del Sistema de Administración Financiera. Estos avances colocaron a la Argentina en un lugar de avanzada en este campo en relación al resto de los países de América Latina.

A su vez, la limitación de la Ley de Convertibilidad sobre la emisión monetaria, que restringía la posibilidad de financiar el déficit fiscal en base a este mecanismo, impuso al Poder Ejecutivo la meta de lograr el equilibrio presupuestario, haciendo de la planificación presupuestaria una herramienta adecuada para este objetivo (Rodríguez y Bonvecchi, 2004)<sup>8</sup>. Este proceso de reforma implicó una fuerte transformación en el ciclo presupuestario y significó un mayor ordenamiento del mismo, en donde la reforma buscaba convertir el presupuesto en una herramienta flexible de gestión en lugar de un mero requisito formal, a la vez que buscaba dotar de sistematización y estabilidad a

8. En Martirene (2005) es posible observar una visión crítica al logro del objetivo de equilibrio presupuestario.

los sistemas presupuestarios. Esta reforma también incluía los sistemas de tesorería, contabilidad y crédito público, e intentaba abarcar los sistemas de administración de los recursos reales (recursos humanos, compras y bienes), tal como señala Makón (2004). En el marco de este proceso, se generó una burocracia estable al interior de la ONP, con un elevado nivel de conocimiento y recursos técnicos, mientras que los cargos políticos, subsecretarios de Presupuesto y secretarios de Hacienda, en general fueron ocupados por personas con conocimientos en la materia.

Esta profesionalización y generación de capacidades institucionales del Ministerio de Economía no tuvo su correlato en el Congreso, provocando una asimetría de capacidades en materia presupuestaria. Así, *“desacostumbrado a tratar con ese nivel de sofisticación técnica, el Congreso se encontraba en términos institucionales, en desventaja en las negociaciones con el Poder Ejecutivo”*. (Corrales, 2002: 4).

En relación al segundo mecanismo de concentración de facultades en el PEN –la delegación de facultades en materia presupuestaria del Congreso–, es posible señalar que desde 1997, en sucesivos contextos económicos desfavorables cuyo punto más alto puede considerarse la crisis del año 2001, el PEN ha fortalecido y ampliado sus facultades sobre el proceso presupuestario argumentando la necesidad de una mayor flexibilidad ante situaciones de crisis. Los instrumentos utilizados para realizar modificaciones al Presupuesto fuera de la órbita del Congreso son los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como la incorporación de facultades especiales para el Jefe de Gabinete de Ministros para modificar el presupuesto sin las restricciones y las limitaciones que le impone el Artículo 37º de la LAF (ver Tabla 4.1).

La posibilidad de introducir cambios sin sujeción a dicho artículo significa para el PEN la posibilidad de reestructurar prácticamente el Presupuesto Nacional aprobado por el Congreso, brindando la posibilidad de que el Poder Ejecutivo modifique en la ejecución presupuestaria aquellos acuerdos alcanzados entre los legisladores, los gobernadores y el PEN durante la etapa de aprobación (Rodríguez y Bonvecchi, 2004).

Analizando con mayor detalle las facultades delegadas, el Jefe de Gabinete tiene la posibilidad de combinar las facultades para ampliar ciertos tipos de recursos y reasignar partidas y, de esta forma, establecer aumentos en los créditos de cualquier jurisdicción u organismo público sin necesidad de una ley del Congreso o incluso de Decretos del Poder Ejecutivo. Esta situación podría realizarse mediante el dictado de una decisión administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros a través de la cual se ampliaran los recursos propios de un determinado organismo (destinando 35% al Tesoro), aumentando así su crédito, y luego reasignando una suma similar a otra dependencia financiada por los recursos del Tesoro entonces disponibles.

**Tabla N° 4.1 Facultades delegadas al Jefe de Gabinete para realizar reprogramaciones (1997-2006)**

Presupuesto	Jefe de Gabinete	Facultades para realizar reprogramaciones
1997	Jorge Rodríguez (28/3/1996 - cont.)	Con sujeción Art. 37° LAF 01/01/1997 al 18/12/1997 Sin sujeción Art. 37° LAF 18/12/1997 al 31/12/1997
1998	Jorge Rodríguez (cont.)	Con sujeción Art. 37° LAF 01/01/1998 al 31/12/1998*
1999	Jorge Rodríguez (... - 10/12/1999) Rodolfo Terragno (10/12/1999 - cont.)	Con sujeción Art. 37° LAF 01/01/1999 al 28/04/1999 Sin sujeción Art. 37° LAF 29/04/1999 al 31/12/1999 (Dec. 455/99)
2000	Rodolfo Terragno (... - 5/10/2000) Christian Colombo (5/10/2000 - cont.)	Sin sujeción Art. 37° LAF
2001	Christian Colombo (... - 21/12/2001)	Sin sujeción Art. 37° LAF
2002	Jorge Capitanich (3/1/2002 - 3/5/2002) Alfredo Atanasof (3/5/2002 - cont.)	Con sujeción Art. 37° LAF 01/01/2002 al 12/08/2002 Sin sujeción Art. 37° LAF 13/08/2002 al 31/12/2002 (Dec. 1453/02)
2003	Alfredo Atanasof (... - 25/5/2003) Alberto Fernández (25/5/2003 - cont.)	Con sujeción Art. 37° LAF 01/01/2003 al 28/02/2003 Sin sujeción Art. 37° LAF 28/02/2003 al 31/12/2002 (Dec. 435/03)
2004	Alberto Fernández (cont.)	Sin sujeción Art. 37° LAF
2005	Alberto Fernández (cont.)	Sin sujeción Art. 37° LAF
2006	Alberto Fernández (cont.)	Con sujeción Art. 37° LAF

Fuente: Elaboración propia \*Decreto 1421/98 realiza modificaciones a la Ley de Presupuesto sin sujeción al Artículo 37° de la LAF pero no le otorga esta facultad al Jefe de Gabinete de Ministros.

De esta manera, desde 1997 hasta el presente, el PEN ha contado sistemáticamente con facultades que le permiten sortear el cumplimiento de este artículo de la LAF. Al mismo tiempo ha utilizado en forma reiterada los Decretos de Necesidad y Urgencia, como fue indicado en la Sección III, aduciendo como justificativo la necesidad de contar con la flexibilidad necesaria para adecuar el presupuesto a las cambiantes coyunturas, dadas las condiciones de emergencia. Es, entonces, posible considerar como los verdaderos superpoderes no a las facultades delegadas ni a los Decretos de Necesidad y Urgencia, sino a la posibilidad de disponer de ambos simultáneamente (Uña, Bertello y Cogliandro, 2005). A su vez, la utilización de los DNU también afecta la transparencia del Presupuesto Nacional, ya que en ciertas ocasiones son utilizados luego de finalizado el año fiscal para legitimar los gastos que se ejecutaron y que no estaban previstos en

la Ley de Presupuesto (Schick, 2003).

Sin embargo, considerando la situación descrita con respecto a las recurrentes crisis económicas, es plausible plantear que, en oposición a al argumento expuesto al inicio, la sola existencia de un proceso jerárquico con predominio del PEN no permitió alcanzar la disciplina fiscal durante la década del 90, a la vez que redujo la participación del Congreso en el proceso presupuestario. En forma preliminar: esta situación se explicaría principalmente por variables que se encuentran por fuera del proceso presupuestario y que influyeron en el deterioro de la situación fiscal a partir de 1994. Cetrángolo y Jiménez (2003) plantean que hay tres factores principales que incidieron en el deterioro de la situación fiscal: los costos de la reforma del régimen previsional, el incremento de los intereses de la deuda pública, y el aumento de los gastos y deudas provinciales, donde la reforma previsional tuvo un papel preponderante.

La composición del esquema de financiamiento del Régimen Previsional Público cambió sustancialmente durante los 90. En 1991, el régimen era financiado en más de un 70% por aportes y contribuciones, y sólo un 16% se financiaba por medio de recursos tributarios, mientras que a fines de la década la situación era casi la inversa: poco menos del 70% del total se financiaba con recursos tributarios. Este cambio en la composición del financiamiento se debe principalmente a las reducciones de las contribuciones patronales instrumentadas en la reforma de 1993, y al redireccionamiento de los aportes hacia las AFJP a partir de la implementación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (MTEySS, 2003). El déficit generado por la reforma del sistema previsional creció del 1% del PBI en 1993 al 3% del PBI, entre 1996-2001. (Abuelafia et al, 2005). La mayor presión de los servicios de la deuda sobre el gasto público, producto de mayores volúmenes de la deuda y altas tasas de interés, también contribuyó al desequilibrio fiscal. Con respecto al incremento de los gastos provinciales, entre 1993 y 1999 el gasto consolidado de las provincias creció alrededor de un 5% anual, mientras que los ingresos totales crecieron a la mitad de la tasa de los gastos, lo que explicaría el déficit fiscal presente en este nivel de gobierno.

Además de estos factores determinantes de la situación fiscal, es necesario considerar las diversas crisis económicas externas que también influyeron en el caso de Argentina. El crecimiento de la economía se mantiene hasta 1994 y es afectado por la crisis del efecto Tequila en 1995. Luego se produce una recuperación hasta 1998 donde comienza un proceso de recesión, finalizando con la crisis económica, social y política del año 2001. De esta manera, el margen de la política fiscal era muy estrecho, y recién a partir del año 2003 se logra un resultado positivo de las cuentas públicas. Es decir, si bien el proceso presupuestario tiene características muy jerárquicas, los factores que condicionaron el logro del equilibrio fiscal excedían el ámbito de decisión del sistema.

#### **4.2. Utilización estratégica de las proyecciones macroeconómicas**

La elaboración de las proyecciones macroeconómicas y la estimación de los ingresos, tareas desarrolladas por el Ministerio de Economía, tienen una fuerte incidencia en el papel que puede desempeñar el Congreso en el sistema presupuestario. Una desviación en la estimación de las variables macroeconómicas, como por ejemplo sobre el PBI, tiene impacto directo en la estimación del nivel de ingresos y, por lo tanto, en el límite fijado para el gasto. De esta manera, el Congreso recibe un presupuesto para su aprobación con niveles de ingresos y gastos que tendrán

brechas importantes con los niveles en la ejecución. La existencia de estas diferencias entre la tasa del PBI proyectada y el nivel real, es una tendencia repetitiva en la última década, observándose una utilización estratégica de la estimación de las variables macroeconómicas por parte del PEN (Stein et al, 1999).

Como puede observarse en la Tabla N° 4.2, donde se analiza el período 1994-2005, la tasa promedio estimada de crecimiento del PBI entre 1994 y 1999 fue del 5,6% mientras que la observada se situó en 2,8%. Estas diferencias están determinadas especialmente por las crisis económicas de 1995 y 1999. Entre 2000 y 2001, las proyecciones fueron más modestas (3,6% en promedio). Sin embargo, la economía cayó un 4,4% en el 2001, mientras que en 2002 las primeras estimaciones reflejaban una caída del -4,9%, basadas principalmente en un tipo de cambio \$1.6 por dólar, pero el PBI cayó un 10,9%. En este sentido, la tendencia ha sido sobreestimar los niveles de crecimiento del PBI en la mayoría de los años estudiados, excepto en 1996 y 1997. Posteriormente, en los años 2003, 2004 y 2005, la tendencia se revierte y comienza a observarse la subestimación del PBI, con valores conservadores en las tasas proyectadas, que son superados en un 5% por las tasas observadas.

**Tabla N° 4.2 Estimaciones de Variación del PBI: Comparación entre las proyecciones oficiales y las del sector privado (1994-2005)**

Año	Proyecciones Presupuesto Nacional	Proyecciones del sector privado	Variación real	Diferencia (Presupuesto - real)	Diferencia (Privados - Real)	Proyección más acertada
1994	6.5%	4.4%	5.8%	-0.7	1.4	Presupuesto
1995	6.5%	4.8%	-2.8%	-9.3	-7.6	Privados
1996	5.0%	3.3%	5.5%	0.5	2.2	Presupuesto
1997	5.0%	5.0%	8.1%	3.1	3.1	Ambos
1998	5.8%	4.3%	3.9%	-1.9	-0.4	Privados
1999	4.8%	2.4%	-3.4%	-8.2	-5.8	Privados
2000	3.5%	3.0%	-0.8%	-4.3	-3.8	Privados
2001	3.7%	2.0%	-4.4%	-8.1	-6.4	Privados
2002	-4.9%	-8.0%	-10.9%	-6.0	-2.9	Privados
2003	3.0%	2.6%	8.8%	5.8	6.2	Presupuesto
2004	4.0%	5.7%	9.0%	5.0	3.3	Privados
2005	4.0%	5.8%	9.1%	5.1	3.3	Privados

Fuente: Stein et al (1999), IMF (2004), Bertello (2006) y Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) del Banco Central de la República Argentina.



De esta forma, pueden diferenciarse claramente dos tendencias en las proyecciones oficiales relacionadas con la evolución de la situación macroeconómica, tal como señala Bertello (2006). Durante la segunda mitad de la década del 90 y los primeros años de la actual, se observa una tendencia a “pecar” de optimistas, en paralelo a un creciente deterioro de la situación económica. Por el contrario, a partir de 2003, cuando la situación económica comienza a recomponerse, esta tendencia se revierte completamente, elaborándose el Presupuesto Nacional con proyecciones de crecimiento significativamente inferiores a las observadas más adelante, lo que evidencia –en alguna medida– la utilización estratégica de las proyecciones incluidas en el presupuesto por parte de los gobiernos de los últimos años. Si se comparan estas proyecciones con aquellas elaboradas por el sector privado, se puede notar que si bien éstas también presentan variaciones respecto de los valores observados, las mismas son menores en valores absolutos.

Estas diferencias en las estimaciones de la tasa de crecimiento producen, a su vez, variaciones en los ingresos fiscales, tal como puede advertirse en la Tabla N° 4.3 para el período 1994-2004. La sobreestimación de recursos se produce en general durante toda la década de los 90, y recién en los años 2002 y 2004 se observa un cambio en sentido contrario, es decir, hay una subestimación de los recursos en el Presupuesto Nacional.

De este modo, tanto las sobreestimaciones como las subestimaciones del PBI y, en consecuencia, las variaciones del nivel de ingresos, restan relevancia al presupuesto como herramienta de planificación y de gestión, convirtiéndolo en un mero instrumento formal. A la vez, y más específicamente con el tema de esta investigación, contribuyen al debilitamiento del papel del Congreso en la aprobación del presupuesto, donde este actor aprueba un presupuesto que durante la ejecución ha sufrido modificaciones. Esta situación resulta evidente cuando se subestiman los recursos, ya que la brecha existente con los recursos finalmente percibidos implica la presencia de fondos que, mediante la utilización de facultades delegadas o Decretos de Necesidad y Urgencia, pueden ser asignados en forma unilateral por parte del PEN al no estar aprobados en la Ley de Presupuesto.

**Tabla N° 4.3 Diferencia entre recursos estimados y percibidos (1994-2005)**

Año	Recursos estimados (1)	Recursos percibidos (2)	Diferencia (\$) (3) = (2) - (1)	Diferencia (%)
1994	39.980	39.006	-974	-2,4
1995	42.980	37.815	-5.165	-12,0
1996	41.169	35.882	-5.287	-12,8
1997	41.732	40.264	-1.468	-3,5
1998	45.213	41.216	-3.997	-8,8
1999	45.703	40.389	-5.314	-11,6
2000	42.865	43.189	324	0,7
2001	46.413	37.176	-9.231	19,9
2002	39.895	43.211	3.316	8,3
2003	62.268	57.733	-4.535	-7,3
2004	62.012	72.917	10.905	17,6
2005	82.105	87.934	5.829	7

Fuente: Elaboración propia.

Es un hecho a destacar que la realización de las proyecciones macroeconómicas en el caso de Argentina por parte del Ministerio de Economía no se validan a través de ningún otro organismo público o privado que reduzca el condicionante de las expectativas políticas que dichas proyecciones pueden contener. En Chile, por citar un ejemplo, para realizar las estimaciones y proyecciones del precio del cobre (factor determinante en la economía chilena) se convoca una vez al año a un Comité de Expertos Externos, quien determina el valor a utilizar en las proyecciones (Vega et al, 2004). En Canadá, por su parte, las proyecciones macroeconómicas del Departamento de Finanzas se basan en las proyecciones anuales promedio realizadas por 20 especialistas, quienes son consultados cada trimestre luego de la difusión de los resultados de las cuentas nacionales. La implementación de este tipo de medidas otorga credibilidad y transparencia a las estimaciones macroeconómicas que se utilizan para la elaboración del presupuesto público, a diferencia de lo que ocurre en nuestro país.

### 4.3. Integridad de la información en el presupuesto nacional

La integridad de información en el presupuesto es considerada una de las principales reglas presupuestarias de transparencia, la cual contempla que estén incluidos en el presupuesto todos los gastos que realizará el sector público, así como todos los recursos que percibirá, sin importar su procedencia, con el propósito de mostrar la verdadera influencia del sector público sobre la economía nacional<sup>9</sup>. De esta forma, si el Poder Ejecutivo presenta ante el Congreso un presupuesto para su aprobación en el cual no se reflejan adecuadamente todos los gastos que realiza el sector público, queda limitado el poder y la capacidad de decisión del Poder Legislativo sobre el Presupuesto Nacional. Al mismo tiempo, esto condiciona el nivel de transparencia del gasto público.

En el caso de Argentina, los gastos de la Administración Pública Nacional, compuesta por la administración central, los organismos descentralizados y las instituciones de la seguridad social, están contempladas en el Presupuesto Nacional. A su vez, existen distintos componentes del gasto público que reciben un tratamiento diferente a la Administración Pública Nacional. Esto incluye fondos y organismos que directamente no se encuentran incluidos en el Presupuesto Nacional y componentes como los Fondos Fiduciarios cuya información se presenta, por ejemplo, en planillas anexas a la ley. La suma de estos conceptos para el 2005 asciende a \$12.491 millones, y representa el 16% del Presupuesto Nacional *aprobado*<sup>10</sup>. Como será desarrollado en el punto siguiente, los legisladores tienen escasa influencia sobre estos fondos en la etapa de aprobación del Presupuesto Nacional.

Para un análisis más exhaustivo, estos gastos pueden agruparse en fondos y organismos que se encuentran fuera del Presupuesto Nacional, y Fondos Fiduciarios. A continuación, se desarrolla con mayor grado de detalle cuáles son las características de estos componentes del gasto público.

9. Esta regla está definida sobre la base del “Manual de Transparencia Fiscal” del Fondo Monetario Internacional (2001), y “Best Practices for Budget Transparency”, OECD (2001). Una descripción con mayor detalle de las reglas presupuestarias de transparencia se encuentra en Uña (2003).

10. Estas estimaciones se realizan en base al Mensaje de Remisión del Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional 2005. Ministerio de Economía y Producción.

## A- Fondos y organismos fuera del Presupuesto Nacional

Dentro de los fondos y organismos excluidos del Presupuesto Nacional se pueden diferenciar dos grupos: los que integran el Sector Público Nacional (SPN) y los que no lo integran. La principal distinción es que los recursos y los gastos de los primeros están dentro del Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional que anualmente elabora la ONP, mientras que los segundos están fuera del SPN y del sistema de administración financiera.

### A.1. Organismos que integran el Sector Público Nacional

Es posible identificar dos tipos de organismos que integran el Sector Público Nacional:

Otros Entes del Estado Nacional: dentro de este grupo se encuentran seis organismos que “salieron” del proceso presupuestario general, y que en algún momento se encontraban dentro del Presupuesto Nacional. De esta manera, para ellos no rige el sistema de “cuotas presupuestarias” y de Cuenta Única del Tesoro administrado por la Secretaría de Hacienda. Los organismos son la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI - INSSJJ), el Instituto Nacional de Yerba Mate; el Instituto Nacional de Cine y Arte Audiovisuales (INCAA); la Superintendencia de Administración de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), y la Unidad Especial Sistema de Transmisión Yacyretá. El monto total de gastos previstos para estos organismos asciende a \$5.825 millones para el año 2005, donde el 97% de este importe corresponde a los gastos de AFIP y PAMI.

Empresas y Sociedades del Estado: este sector que opera fuera del Presupuesto Nacional está conformado por 27 sociedades de mayoría estatal, entre las que se encuentran, por ejemplo, EDCADASA, Lotería Nacional, TELAM y la Casa de la Moneda. De este grupo, 22 son empresas comerciales que se encuentran funcionando y cinco son empresas están en proceso de liquidación. El gasto total del sector de las Empresas Públicas ascendió a \$1.928 millones para el año 2005.

Cabe destacar que la LAF (Art. N° 49) contempla un tratamiento especial para las empresas públicas: si bien se encuentran fuera del Presupuesto Nacional, el Poder Ejecutivo debe aprobar sus presupuestos.

De esta manera, los gastos previstos de los Organismos del Sector Público Nacional que estaban fuera del Presupuesto Nacional para el 2005, ascendían a \$7.753 millones.

### A.2. Fondos y organismos que no integran el Sector Público Nacional

Estos fondos y organismos, además de estar fuera del Presupuesto Nacional, no integran las estadísticas consolidadas del Sector Público Nacional, con lo cual es escaso el nivel de información que se publica sobre sus recursos y gastos. Además, el Congreso no tiene ningún tipo de injerencia y control sobre los mismos. Dentro de este grupo se encuentran los Fondos Afectados, Otros Entes, el Sector Financiero del Estado y las Universidades Nacionales.

Fondos Afectados: se trata de recursos de origen nacional cuya potestad de recaudación y distribución obedece a la sanción de normas legales del Gobierno Federal y que forman parte de los recursos públicos que originariamente integran el Presupuesto Nacional.

En los últimos años se ha registrado la sanción de diversas leyes que excluyen de la competencia presupuestaria atribuida por la Constitución Nacional al Poder Ejecutivo Nacional a la recaudación y disposición de fondos específicos como el *Fondo Especial del Tabaco* (Ley N° 25.465) y el Fondo Especial de Salto Grande (Ley N° 25.671). También se eliminó la parte correspondiente a distribución automática de los recursos el Fondo Solidario de Redistribución (Decreto N° 292/95). El monto total de estos fondos estimados para el año 2004 fue de \$1.032 millones.

Otros Entes: integrado por organismos binacionales (Entidad Binacional Yacyretá, Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, Comisión Mixta Argentino Paraguaya del Río Paraná); entidades interestaduais (Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, Corporación Antiguo Puerto Madero, Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios - ETOSS).

En el Mensaje de Remisión del Presupuesto Nacional 2005 no se establece ninguna estimación de los recursos y gastos de los entes mencionados.

Sector Público Financiero: está constituido por Bancos Oficiales (Banco Central, Banco Nación, etc.), Empresas Públicas Financieras (Nación Seguros de Vida, Nación Seguros de Retiro, etc.), y otras Instituciones Públicas Financieras (Instituto de Vivienda del Ejército, por ejemplo). Si bien integran el Sector Público Nacional, pertenecen al ámbito financiero y no se consideran como parte integrante del Presupuesto del Sector Público Nacional no Financiero.

Universidades Nacionales: este caso es particular porque el presupuesto total de las universidades está fuera del Sector Público Nacional, pero dentro del Presupuesto Nacional está contemplada la transferencia de fondos que se destina a las Universidades desde el Tesoro Nacional (\$ 2.243 millones acorde a la Ley de Presupuesto 2005), el cual representa cerca del 90% del presupuesto de las universidades.

De esta manera, sólo es posible estimar los gastos de los fondos afectados (\$1.032 millones) dentro del conjunto de Fondos y Organismos que no integran el Sector Público Nacional, ya que del resto no se publican los datos. Finalmente, el total de fondos y organismos que se encuentran fuera del Presupuesto Nacional asciende a \$8.875 millones, monto que representa poco más del 11% del presupuesto total aprobado.

## **B- Fondos fiduciarios**

A partir de la promulgación de la Ley N° 24.441, que estableció el marco normativo correspondiente al fideicomiso, se constituyeron fondos fiduciarios integrados total o parcialmente por bienes y/o fondos del Estado Nacional, como los de Desarrollo Provincial, Capital Social (FONCAP) y de Sistema de Infraestructura de Transporte, entre otros. Si bien desde el año 2002, los flujos de fondos se incluyen en las planillas anexas al Presupuesto Nacional, no se encuentran consolidados en el monto total establecido por la ley, y no se establece información sobre las metas alcanzadas y el desempeño que han tenido. Por lo tanto, es limitada la información que se presenta al Congreso para su aprobación.

La relevancia de estos fondos reside en que se produjo un aumento considerable de los recursos que el Estado les destina. En el año 2002, el flujo de fondos de los 14 fondos ascendía a \$1.233

millones y representaba el 2,7% del Presupuesto Nacional, mientras que en 2005 el número de los fondos ascendió a 16 y su flujo de fondos a \$3.706 millones, representando cerca del 5% del gasto total aprobado.

En resumen, el gasto total no consolidado en el Presupuesto Nacional informado asciende a \$12.491 millones para el año 2005, como se observa en la Tabla N° 4.3, y representa el 16% del Presupuesto Nacional.

**Tabla N° 4.3 Gastos no Consolidados en el Presupuesto Nacional 2005**

Gastos no Consolidados en el Presupuesto Nacional	Monto (en millones de pesos)
<b>A- Fuera del Presupuesto</b>	<b>8.785</b>
<i>A.1. Organismos del Sector Público Nacional</i>	<i>7.753</i>
Otros entes del Estado Nacional	5.825
Empresas del Estado	1.928
<i>A.2. Organismos que no integran el Sector Público Nacional</i>	<i>1.032</i>
Fondos Afectados	1.032
Otros Entes	s/d
Sector Financiero	s/d
Universidades Nacionales	s/d
<b>B- Fondos Fiduciarios</b>	<b>3.706</b>
<b>Total (A+B)</b>	<b>12.491</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Mensaje de Remisión - Proyecto de Ley de Presupuesto 2005.

A partir de la Ley de Presupuesto N°25.565 del año 2002, se modifica la LAF y se establece que los presupuestos de los Entes Públicos ubicados por fuera de la Administración Nacional y también los fondos fiduciarios, deben ser aprobados por el Poder Ejecutivo, al igual que se establecía para las empresas públicas.

De esta manera, de acuerdo a la LAF (Art. 55), la Oficina Nacional de Presupuesto debe preparar anualmente el Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional para su presentación al Poder Ejecutivo Nacional antes del 31 de marzo del año de su vigencia a fines de ser aprobado. Una vez que el PEN da su aprobación, el documento debe remitirse al Congreso Nacional para su conocimiento, quien no tiene ninguna facultad para modificar o intervenir sobre el mismo.

Por otra parte, existe otro tipo de gastos que tienen un tratamiento diferencial, los gastos tributarios, a los cuales se debe tener en cuenta dada su magnitud e importancia. Los gastos tributarios son los ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo especial con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas o contribuyentes. Los casos más habituales son los de otorgamiento de exenciones, deducciones, alícuotas reducidas, diferimientos y amortizaciones aceleradas, entre otros mecanismos. El monto de estos fondos estimados para 2005 ascendía a \$12.291 millones, representando el 2,5% del PBI y el 11.2% de la recaudación de impuestos.

Ahora bien, más allá del juicio que se pueda realizar sobre el tratamiento de los distintos conceptos que no se encuentran consolidados en el Presupuesto Nacional –lo cual requeriría un análisis individual de cada uno de los componentes considerados– resulta necesario destacar que éstos representan en la práctica un porcentaje considerable del gasto público nacional sobre el cual el Congreso tiene escasa influencia.

Así como estas características del desempeño del Congreso en el proceso presupuestario –un sistema presupuestario jerárquico con concentración de poderes en el Poder Ejecutivo, utilización estratégica de las proyecciones macroeconómicas y de la estimación de ingresos, y la falta de integridad del presupuesto– revelan las dificultades que enfrenta el Congreso al momento de aprobar y controlar el presupuesto, también puede advertirse otro factor que condiciona su papel en el ciclo presupuestario. Tiene que ver con el nivel de rigidez del gasto público, el cual tiene consecuencias directas sobre la capacidad de redistribución y modificación del presupuesto que podría realizar el Congreso durante el proceso de aprobación. Se pueden considerar dos tipos de nivel de rigidez dentro del presupuesto. La primera, *de jure*, caracterizada por los gastos establecidos por leyes previas o derechos adquiridos; la segunda, *de facto*, compuesta por gastos difíciles de modificar, generalmente explicado por la situación económica y social del país.

Con respecto al primer tipo, dentro del gasto rígido *de jure*, los principales componentes que pueden considerarse son el gasto en jubilaciones y pensiones (considerados como derechos adquiridos); el gasto en personal (donde se incluyen los sueldos, las asignaciones familiares y los gastos relacionados al salario de los empleados públicos); el gasto destinado a las transferencias a provincias, y los servicios de la deuda.

Con respecto al gasto rígido de facto, el principal elemento a mencionar es el Plan Jefes y Jefas de Hogar. En esta línea, siguiendo a Schick (2003), *“el aumento de la población que se ha empobrecido luego de la última crisis económica, limita aún más la capacidad del gobierno para reasignar los recursos, ya que tiene como prioridad reducir el nivel de pobreza”*.

De acuerdo a este detalle, el Presupuesto Nacional tiene un alto grado de rigidez, que asciende al 83% para el año 2004. Es decir, \$49.832 millones del gasto total presentan mayor nivel de dificultad para ser modificados, mientras que el nivel de rigidez del gasto primario asciende a \$43.171 millones y representa el 71% del mismo. De esta forma, los elevados porcentajes de gasto prácticamente preasignado condicionan el rol del Congreso, ya sea restando incentivos para la participación de los legisladores o generando presiones sobre aspectos muy puntuales del gasto.

En resumen, el desempeño del Poder Legislativo en el proceso presupuestario puede comprenderse mejor al analizar las manifestaciones que explican y condicionan su comportamiento para ejercer plenamente las facultades que le corresponden.

De este modo, se destaca en primer lugar un sistema presupuestario jerárquico con concentración de poderes en el Poder Ejecutivo, caracterizado por un fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Economía y la delegación de poderes del Congreso al PEN, justificada en la necesidad de contar con una mayor flexibilidad para realizar modificaciones al presupuesto en situaciones de crisis.

En segundo término, las desviaciones en las proyecciones macroeconómicas y en la estimación de ingresos sobre las cuales se formula el Presupuesto Nacional tiene como consecuencia que el Congreso apruebe un presupuesto que luego será modificado sustancialmente por parte del Poder Ejecutivo durante la etapa de ejecución.

Como tercer elemento aparece la falta de integridad del presupuesto, caracterizado por los gastos que no están consolidados en el Presupuesto Nacional, que representan el 16% del mismo y que no son considerados por el Congreso durante el momento de aprobación.

Finalmente, es importante poner de relieve el alto nivel de rigidez del presupuesto, el cual condiciona la posibilidad de redistribución y de modificación que podría realizar el Congreso durante la etapa de aprobación, limitando la participación de los legisladores en su debate y sanción.

La consideración de estas manifestaciones que dan cuenta del desempeño del Congreso en el proceso presupuestario, es clave para poder elaborar una posible agenda de propuestas que apunten a mejorar las capacidades del Congreso en cuanto al ejercicio de sus facultades sobre el Presupuesto Nacional.

No obstante, es preciso también tener en cuenta la forma en que las características del marco político institucional condicionan el comportamiento de los legisladores e inciden sobre la relación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo. Este tema será abordado en la siguiente sección.

## V. Condicionantes del rol del Congreso en el proceso presupuestario

En Argentina, el Congreso Nacional es una institución de gran relevancia en los procesos políticos. Su rol se encuentra influido por la forma en la cual interactúa con el Poder Ejecutivo Nacional y los Poderes Ejecutivos provinciales, situación que constituye una de las características más destacadas del diseño institucional de nuestro país. En otras palabras, la importancia del Congreso está dada no sólo por la representación política de la ciudadanía y las provincias, y su rol en el proceso legislativo, sino también, y sobre todo, porque en el análisis del mismo es posible advertir los rasgos distintivos que caracterizan al sistema político argentino: la presencia de un Poder Ejecutivo con amplios poderes unilaterales a su disposición y la influencia de los gobernadores provinciales sobre la política nacional. Estos condicionantes político-institucionales del papel del Congreso en el proceso presupuestario son los aspectos sobre los cuales se profundiza el análisis en esta sección.

En los orígenes del proceso de formación del Estado argentino, entre las razones para la adopción de un modelo federal, se puede identificar la necesidad de dejar atrás los conflictos que habían caracterizado a la primera parte del siglo XIX. Sin embargo, esta suerte de reconocimiento del poder de los caudillos venía acompañada por la creación de un poder central en donde se concentraban la administración, el orden y la defensa del país. El poder que se erige por sobre de los gobernadores está dado así por un Estado Nacional que centraliza los poderes delegados por los gobiernos provinciales y que se posiciona por encima de los mismos. Por su parte, el Congreso Nacional constituye, en el andamiaje institucional, una pieza clave del denominado “sistema de frenos y contrapesos” y, a su vez, la principal institución nacional de carácter representativo (Etchemendy, 1998).

Por lo tanto, analizar la capacidad institucional del Congreso en el proceso presupuestario equivale a preguntarse, en primer lugar, si efectivamente éste constituye un freno y contrapeso al poder presidencial, y cuál es el rango de acción del cual dispone para hacerlo, cómo lo hace y a través de qué mecanismos. En segundo lugar, este tipo de estudios conlleva interrogantes acerca de si existen en el Congreso las capacidades e incentivos adecuados para que el mismo se comporte como balance del Poder Ejecutivo. Puntualmente, nos referimos al marco de incentivos bajo el cual actúan los legisladores en forma general, y en las Comisiones de Presupuesto y Hacienda en particular.

Con el fin de identificar y analizar los determinantes políticos e institucionales del rol del Congreso, en los próximos puntos se revisan, en primer lugar, los límites que impone al Poder Legislativo su relación con el Poder Ejecutivo, y en segundo lugar, los factores que frenan las alternativas de acción por parte del Congreso. En tercer término, se evalúa la influencia de estos determinantes y factores externos en la organización y funcionamiento de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, así como la manera en que esto afecta el desempeño del Congreso en el proceso presupuestario. Finalmente, en un último apartado, se elaboran algunas observaciones generales acerca de los determinantes externos del Congreso, y la relación entre los mismos y el diseño político institucional.

### 5.1 La relación del Congreso con el Poder Ejecutivo

El modelo de presidencialismo argentino podría calificarse como *fuerte*. De hecho, la reforma constitucional del año 1994 que, en apariencia, dotaba de un mayor poder al Congreso, hizo del sistema



político argentino uno más presidencialista aún de lo que ya era. Sin duda, la sola presencia de prerrogativas constitucionales no convierte a un Presidente en un actor con grandes poderes por el sólo hecho de tenerlas a su disposición. Para determinar cuál es realmente el poder del Presidente de la Nación, es necesario considerar también las reglas electorales, el tipo y sistema de partidos y su organización. En cierta forma, esto implica evaluar el sistema político argentino no en forma vacía y estática sino considerando los actores que operan en ese sistema, su configuración y las reglas bajo las cuáles lo hacen (Mainwaring y Shugart 1997; Haggard y McCubbins, 2001). Sobre esta base, sería posible analizar las distintas estrategias entre las cuales puede optar cada uno de los dos actores institucionales considerados, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, para establecer su relación<sup>11</sup>.

Hasta qué grado es fuerte o débil el Presidente puede medirse entonces, calificando primero la configuración de sus poderes en torno de ciertos aspectos del diseño constitucional. Se consideran así aspectos que refieren a poderes legislativos como otros que se relacionan con poderes no legislativos. Entre los primeros se encuentran la posibilidad de vetar legislación en forma completa o parcial, y el hecho de que este veto puede ser revocado; la posibilidad de emitir decretos; la existencia de áreas de política exclusivas del Ejecutivo, y el grado de limitaciones del Legislativo para modificar el presupuesto, entre otros. Dentro de los otros elementos se consideran las limitaciones del Presidente para nombrar a los miembros de su gabinete; los permisos y limitaciones del Congreso para interpelar ministros o emitir votos de censura sobre los mismos, y la posibilidad de intervenir unidades subnacionales, sólo por mencionar algunos. De acuerdo con este modo de calificar a los distintos tipos de presidencialismos, el caso argentino se encuentra entre los más fuertes en lo que a sus prerrogativas constitucionales refiere<sup>12</sup> (Carey y Shugart, 1998).

Ahora bien, que el Poder Ejecutivo detente estos poderes no necesariamente implica que los utilice constantemente o incluso que pueda hacerlo sin incurrir en costos políticos aún mayores, derivados de hacer uso de ellos<sup>13</sup>.

El Congreso Nacional, por su parte y tal como sucede en el resto de los presidencialismos latinoamericanos, es de carácter reactivo, insertándose en el proceso de políticas públicas mediante modificaciones y/o vetos a los proyectos que promueve el Ejecutivo<sup>14</sup>. Esta cualidad puede observarse en la Tabla 5.1, en la cual se muestra, para el período legislativo del año 2004, la cantidad de proyectos

11. Un análisis más detallado sobre estos temas se encuentra en Labaqui (2005).

12. El *score* obtenido por el sistema argentino tras la reforma constitucional de 1994 es de ocho puntos en el área de poderes legislativos y de 11 puntos en el área de poderes no legislativos. Previo a la reforma, el caso argentino presentaba calificaciones de dos y 12, respectivamente. No obstante, no se cuentan prerrogativas de hecho que no eran parte de la Constitución, como los Decretos de Necesidad y Urgencia. Para ver más sobre este tema consultar Carey y Shugart (1998); Mainwaring y Shugart (1997), y Haggard y McCubbins (2001).

13. Si bien, como se sostiene en los trabajos anteriormente citados, la posibilidad de que el Presidente pueda hacer uso de estos poderes depende de una serie de “poderes partidarios”, a los fines prácticos de este trabajo se considera que están dadas las condiciones para que lo haga.

14. Aunque muchas veces los proyectos de ley no son elaborados propiamente por el Poder Ejecutivo, el hecho de que avance su trámite parlamentario generalmente implica un aval por parte del mismo.

presentados por el PEN en cada una de las cámaras, y la cantidad aprobada, comparándose con las cantidades correspondientes a Diputados y Senadores en sus respectivas cámaras.

**Tabla N° 5.1 Carácter reactivo del Congreso. Cantidad de proyectos girados y aprobados según origen - Período Legislativo 2004**

Origen de los proyectos	Cantidad de proyectos girados		Cantidad de proyectos aprobados		Porcentaje	
	Diputados	Senado	Diputados	Senado	Diputados	Senado
PEN	18	31	9	12	50%	38,7%
Diputados	1920	-	35	-	1,8%	-
Senadores	-	892	-	s/d*	-	s/d*

Fuente: s/d: La búsqueda de proyectos por Internet obliga a ingresar en cada proyecto para obtener su estado parlamentario (Poder Ciudadano, 2004, pág. 98). Fuente: Poder Ciudadano, 2004.

Dado que las iniciativas serán sometidas a la revisión del Congreso, el PEN tendrá en consideración sus objetivos y, de acuerdo a esto, adaptará su estrategia de acción a la forma en que cree que reaccionará el Poder Legislativo. Las estrategias pueden clasificarse en *recalcitrante*, *negociadora*, *localista*<sup>15</sup> y *subordinada* (Cox y Morgenstern, 2001: 373).

Sucintamente, es posible describir a un Poder Legislativo *recalcitrante* como aquel que rechaza los proyectos que más interesan al Ejecutivo, o introduce en ellos modificaciones que cambian en gran medida el espíritu de los mismos. El caso de un Poder Legislativo *negociador* es el que reclama para sí la posibilidad de participar activamente en el proceso de políticas públicas, mientras que uno *localista* es un Poder Legislativo que realiza concesiones en materia de políticas a cambio de prebendas y favores de distinto tipo para el distrito electoral de origen de cada legislador. El último caso es el de un Congreso *subordinado*, que acepta todas las propuestas del Ejecutivo. Sin embargo, la presencia de un Presidente con amplios poderes constitucionales cercena los posibles cursos de acción del Legislativo.

En este sentido, es posible advertir que en la Argentina el rango de acción del Congreso tiene un comportamiento como límite máximo: puede oponerse a los deseos del Poder Ejecutivo pero no llegar a colocarlo en una situación donde sea menos costoso hacer uso de sus poderes legislativos que negociar. Trasponer este límite implicaría acorralar al Ejecutivo, pudiendo provocar el uso de sus prerrogativas legislativas<sup>16</sup>. Así, por ejemplo, en el caso del proceso presupuestario, el Presidente bien podría vetar parcialmente algunas de las modificaciones introducidas por el Congreso al Proyecto

15. En el original se denomina a este tipo como “parroquial-venal”; No obstante, se mantienen las características descriptas para esta modalidad (Cox y Morgenstern, 2001).

16. También es posible que el Congreso acepte tácitamente el uso por parte del PEN de poderes proactivos. Esto no sería un avasallamiento del poder del Congreso sino una delegación implícita o la no objeción a la proactividad del Presidente. Para ver más consultar: Carey y Shugart (1998).

de Ley de Presupuesto, o simplemente realizar modificaciones a la ley sancionada a lo largo de la ejecución<sup>17</sup>. A su vez, el límite inferior es la instancia en la cual el Congreso se subordina al Ejecutivo, ya sea por el mayoritario apoyo al Presidente o por la mayoría del partido oficialista y una alta disciplina partidaria. Subordinarse al Poder Ejecutivo no le permite al Poder Legislativo obtener nada a cambio, a la vez que debilita su imagen como actor en la política nacional. En referencia al presupuesto, un Poder Legislativo subordinado sólo valida el proyecto enviado por el Ejecutivo en la aprobación, y no está dispuesto o en posición de controlar al Ejecutivo. Asimismo, para que el Ejecutivo cuente con un Legislativo subordinado es necesaria una amplia mayoría en ambas cámaras y una fuerte disciplina partidaria que posibilite el funcionamiento del Congreso como un “sello de goma” que apruebe sin objeciones las iniciativas del Presidente<sup>18</sup>.

De este modo, es posible sostener que el rol del Congreso argentino en el proceso de políticas públicas en general, y en el proceso presupuestario en particular, está externamente determinado por su carácter reactivo, es decir, su rol se limita a la modificación y/o veto de las iniciativas del Poder Ejecutivo. Por otra parte, existen fuertes poderes legislativos en manos del Presidente de la Nación, que le brindan la posibilidad de sortear –no sin cierto costo– las modificaciones y vetos del Congreso.

Por lo tanto, el rango de opciones entre las cuales el Congreso puede oscilar para llevar a cabo su rol de freno y contrapeso del Ejecutivo tiene como extremos a la modalidad *negociadora*, hasta el punto en que se convierte en *recalcitrante* y a la *localista*, sin llegar a ser *subordinada*.

Se consideran, a continuación, los factores que inciden sobre el marco de incentivos que impera en el Congreso y afectan directamente a sus integrantes, generando así un ciclo que contribuye a mantener vigente la lógica descripta.

A la luz de las interrelaciones existentes entre el Presidente, el Congreso y la política provincial, es posible explicar cómo se comporta el Parlamento en determinadas situaciones. Se podría esperar que el Congreso se comportara como “coalición” ante un Presidente cuyo principal apoyo fuera su propio partido político, y cuyas figuras centrales formaran parte de su Gabinete de Ministros, denominado como Presidente “negociador”. Esta situación podría corresponder a contextos en donde los gobernadores tienen una capacidad considerable de influir sobre las principales decisiones de gobierno, o bien donde el Presidente no cuenta con la legitimidad necesaria ante la opinión pública para enfrentar a su propio partido o colocarse al frente del mismo. Por el contrario, un Legislativo “localista” sería lo esperable ante un Ejecutivo cuyas filas estuvieran integradas por individuos muy cercanos al Presidente, y cuyo liderazgo estuviera basado en factores distintos al poder partidario o el apoyo de los gobernadores, lo cual lo colocaría en una posición tal que no estuviera dispuesto a “compartir escena” con el Congreso en la definición de las políticas públicas. En este caso

17. Cabe considerar como ejemplo el caso reciente surgido en la Provincia de Buenos Aires a raíz del Presupuesto para el ejercicio 2005, el cual fue vetado por el Gobernador Solá tras haber sufrido importantes modificaciones.

18. Las situaciones extremas planteadas –de bloqueo mutuo y subordinación– revisten poco interés a los fines de este trabajo como para analizarlas en sí mismas, por cuanto no plantean una situación de control por parte del Congreso sino de oposición política e institucional o, en el caso inverso, de la presencia de un Ejecutivo que sólo requiere la legitimidad que le otorga la refrenda de sus actos por parte del Congreso.

se denominaría Presidente “Nacional” (Cox y Morgernstern, 2001). Estas dos situaciones afectan en forma diferencial el rol del Congreso en el proceso presupuestario, por lo tanto sería previsible observar diferentes comportamientos de acuerdo a la forma de relación establecida entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en cada período de tiempo. A su vez, los legisladores también son afectados por este contexto, en forma conjunta con otros condicionantes, como se desarrolla en el siguiente punto.

## 5.2 Factores que inciden sobre los legisladores

Existen al menos dos factores a considerar en el análisis del comportamiento del Congreso en general, y de los legisladores en particular. Por un lado, el gran atractivo que tiene desarrollar una carrera en la política provincial –en detrimento de construir una carrera legislativa a nivel nacional– y, por otro, la existencia de obstáculos institucionales para lograr la reelección en el cargo. En relación con el primer aspecto, cabe destacar que *“después del Presidente de la República y, quizás, de los miembros más importantes del Gobierno Nacional –como el Ministro de Economía o el de Interior, los gobernadores son los funcionarios más poderosos del país, en función de los recursos institucionales, políticos y presupuestarios con los que cuentan”* (Tula y De Luca, 2001). Esta importancia que se concentra en los gobernadores hace menos atractiva la carrera legislativa. El poder que hoy concentran los gobernadores se origina en el modelo de federalismo fiscal argentino<sup>19</sup>, y también porque al estar al frente del Ejecutivo Provincial, el gobernador está generalmente en una posición que le permite acumular recursos de poder, convirtiéndose en el actor principal dentro del partido a este nivel y alcanzando frecuentemente la titularidad del mismo.

Ahora bien, en la Argentina los partidos políticos nacionales están organizados sobre una base territorial respetando las provincias, razón por la cual la jefatura del nivel provincial del partido es un cargo de suma importancia<sup>20</sup>. Estos aspectos permiten comprender el valor que ha caracterizado desde sus orígenes a la carrera política provincial, fundado en la gran influencia que tiene esa posición sobre la política nacional, convirtiendo así la gobernación en un “premio” muy buscado por actores políticos (Botana, 1984).

En referencia al segundo aspecto –los obstáculos institucionales para la reelección– es necesario traer nuevamente a cuenta la forma de organización de los partidos políticos nacionales, donde la organización en torno de las jurisdicciones provinciales hace del gobernador o del caudillo partidario local una figura clave en la política provincial. También debemos recordar que en nuestro país, el sistema electoral para la elección de diputados nacionales es un sistema proporcional plurinominal (con tamaños de distrito que van de cinco a 70 escaños los cuales, en la práctica, se reducen a la mitad, dado que la Cámara de Diputados se renueva parcialmente cada dos años), con listas cerradas y bloqueadas. Bajo un sistema electoral como éste, y con este modelo de boleta, la posición ocupada allí es un factor de gran importancia. Las decisiones sobre las personas que están en la lista y el orden en que se

19. Esta problemática ha sido extensamente analizada por diversos autores en el estudio del modelo de federalismo fiscal argentino, al considerar los problemas originados por el *common pool*. Para ver más sobre este tema, consultar Piffano (1998).

20. Las consecuencias de la organización federal de los partidos, y el federalismo argentino sobre el sistema de partidos y el sistema político argentinos han sido tratadas en una amplia bibliografía. Ver más en Calvo et al (2001) y en Mainwaring y Scully (1995), entre otros.

ubicación son tomadas en general por las figuras partidarias provinciales más relevantes. Por lo tanto, la elección de un candidato y, más relevante en este caso, su reelección, dependen de la decisión de dichos responsables. Así, no sólo la carrera política provincial es más atractiva sino que, además, para poder realizar una carrera legislativa a nivel nacional, es necesario mantener el favor de los caudillos partidarios a fines de ser reelecto (Jones et al, 2000). Cabría suponer que el caso de los legisladores de partidos provinciales o de partidos nacionales de menor tamaño difiere de esta descripción, por cuanto les resulta más difícil acceder a cargos en el Poder Ejecutivo, convirtiendo a la participación en el Poder Legislativo y la influencia en el diseño de las políticas públicas como los fines más perseguidos, valorando, por consiguiente, la estabilidad y la continuidad de sus miembros (Ström, 1999).

Más aún, el peso propio en la política provincial y el favor de los caudillos locales son recursos que dentro de las cámaras legislativas se traducen en mayores posibilidades de lograr cargos en las comisiones parlamentarias. Así, son aquellos legisladores con mayor poder dentro de su propio partido quienes obtienen los cargos en las comisiones más importantes. Por eso, al analizar la relación que establece el Ejecutivo con el Legislativo, es necesario considerar cómo se relaciona el Presidente con su propio partido. Y, siguiendo con esta argumentación, es fundamental evaluar la manera en que el Presidente de la Nación se vincula con los gobernadores y con los distintos actores partidarios relevantes en las provincias, a fin de identificar claramente los condicionantes que afectan el rol del Congreso como actor colectivo en el proceso presupuestario.

### **5.3 La organización interna: las Comisiones de Presupuesto y Hacienda**

Las comisiones permanentes de la Cámaras de Diputados y de Senadores son el ámbito en el cual se desarrolla la mayor parte del trabajo legislativo. En éstas se analiza y estudia en detalle cada proyecto de ley, para elaborar un dictamen<sup>21</sup> posterior, el cual será utilizado para el debate en el recinto. En este sentido, es posible advertir la relevancia que tienen las comisiones en el proceso de sanción de leyes. En el caso particular del proceso presupuestario, se destaca la importancia de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados y, en menor medida, su equivalente en el Senado, en el proyecto de Ley de Presupuesto, si bien, informalmente trabajan en forma conjunta para su tratamiento. A continuación, se analiza la organización y funcionamiento de estas comisiones.

En forma general, la composición de las comisiones legislativas está definida de manera tal que reflejen la composición de la cámara correspondiente, respetando así el principio representativo del Congreso. Conforme a los reglamentos internos de las cámaras, son los propios legisladores quienes presentan sus solicitudes para integrar las comisiones, y es el Presidente de la Cámara quien designa a los integrantes y a las autoridades. En la práctica, la definición acerca de quiénes conforman las distintas comisiones y ocupan los cargos, se realiza en base a prácticas establecidas informalmente, donde los bloques partidarios tienen un peso significativo.<sup>22</sup>

De acuerdo con el Reglamento de la Cámara de Diputados, “los grupos de tres o más Diputados podrán organizarse en bloques de acuerdo con sus afinidades políticas”, como así también podrá



21. Cabe señalar que pueden existir uno o varios dictámenes de minoría además de aquel de mayoría.

22. En el Senado, este número se reduce a dos. Los requisitos para formar “unibloques” son los mismos.

hacerlo un partido político existente con anterioridad a la elección que obtuviese un número menor de diputados. En los reglamentos de ambas cámaras, se advierte la importancia de los bloques en su funcionamiento y organización, y en el proceso de toma de decisiones. Esto deriva de un hecho sustantivo: el *poder de fijar agenda* es ejercido por la Comisión de Labor Parlamentaria, constituida por las autoridades de la cámara y los presidentes de bloque (Shepsle y Bonchek, 1997). Sus funciones principales son acordar el plan de labor parlamentaria; el orden del día con los asuntos despachados por las comisiones; la resolución de las consultas de los bloques, diputados y comisiones, la determinación de la forma de votación, entre otras.

**Tabla N° 5.1 Autoridades de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados (1983-2005)**

Año	Período	Cargo	Nombre	Partido
1983-1985	101° a 103° 101° a 103° 101° a 103°	Presidente* Vicepresidente Secretario	Rabanal, Rubén Guelar, Diego Suárez, Lionel	UCR PJ UCR
1986-1987	104° y 105° 104° y 105° 104° y 105°	Presidente Vicepresidente Secretario	Rodríguez, Jesús Puebla, Ariel Triaca, Jorge Alberto	UCR UCR FREJULI
1988-1989	106° y 107° 106° y 107° 106° y 107° 106° y 107° 106° y 107°	Presidente Vicepresidente 1° Vicepresidente 2° Secretario Secretario	Rodríguez, Jesús Matzkin, Jorge Puebla, Ariel Triaca, Jorge Alberto Albornoz, Antonio	UCR PJ UCR FREJULI UCR
1990-1991	108° y 109° 108° y 109° 108° y 109° 108° y 109° 108° y 109°	Presidente Vicepresidente 1° Vicepresidente 2° Secretario Secretario	Matzkin, Jorge Baglini, Raúl Domínguez, Roberto Ayala, Juan Carlos Sancassani, Benito*	PJ UCR PJ PJ Bloquista
1992-1993	110° y 111° 110° y 111° 110° y 111° 110° y 111° 110° y 111°	Presidente Vicepresidente 1° Vicepresidente 2° Secretario Secretario	Lamberto, Oscar Baglini, Raúl Guerrero, Antonio Romero, Humberto Gómez Centurión, Carlos	PJ UCR PJ PJ Bloquista
1994-1995	112° y 113° 112° y 113° 112° y 113° 112° y 113° 112° y 113° 112° y 113°	Presidente Vicepresidente 1° Vicepresidente 2° Secretario Secretario Secretario	Lamberto, Oscar Machado, Oscar Scelzi, Carlos Dellepiane, Carlos Gomez Centurión, Carlos Rodríguez, Jesús	PJ UCR PJ PJ Bloquista UCR
1996-1997	114° y 115° 114° y 115° 114° y 115° 114° y 115° 114° y 115° 114° y 115°	Presidente Vicepresidente 1° Vicepresidente 2° Secretario Secretario Secretario	Lamberto, Oscar Machado, Oscar Pezoa, Juan Carlos Domina, Esteban Bravo, Leopoldo Alfredo Rodríguez Giavarini, Adalberto	PJ UCR PJ PJ Bloquista UCR

**Tabla N° 5.1 (cont.) Autoridades de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados (1983-2005)**

Año	Período	Cargo	Nombre	Partido
1998-1999	116° y 117°	Presidente	Lamberto, Oscar	PJ
	116° y 117°	Vicepresidente 1°	Terragno, Rodolfo	UCR
	116° y 117°	Vicepresidente 2°	Pezoa, Juan Carlos	PJ
	116° y 117°	Secretario	Mosso, Ana María	PJ
	116° y 117°	Secretario	Domínguez, Lorenzo	PAIS
	116° y 117°	Secretario	Alessandro, Darío	FREPASO
2000-2001	118° y 119°	Presidente	Baglini, Raúl	Alianza (UCR)
	118° y 119°	Vicepresidente 1°	Lamberto, Oscar	PJ
	118° y 119°	Vicepresidente 2°	Vitar, José	Alianza (FREPASO)
	118° y 119°	Secretario	Baldrich, Jorge	AR
	118° y 119°	Secretario	Corfield, Guillermo	Alianza (UCR)
	118° y 119°	Secretario	Galland, Gustavo	Alianza (FREPASO)
	118° y 119°	Secretario	Lafalla, Arturo	PJ
2002-2003	120° y 121°	Presidente	Matzkin, Jorge**	PJ
	120° y 121°	Vicepresidente 1°	Giubergia, Miguel	UCR
	120° y 121°	Vicepresidente 2°	Correa de Pavón, Elsa	PJ
	120° y 121°	Secretario	González, Rafael	PJ
	120° y 121°	Secretario	Gutiérrez, Julio	PJ
	120° y 121°	Secretario	VACANTE	
	120° y 121°	Secretario	VACANTE	
2004-2005	122° y 123°	Presidente	Snopek, Carlos	PJ
	122° y 123°	Vicepresidente 1°	Giubergia, Miguel Ángel	UCR
	122° y 123°	Vicepresidente 2°	González, Rafael	PJ
	122° y 123°	Secretario	Cantini, Guillermo	Unión por Argentina
	122° y 123°	Secretario	Marconato, Gustavo	PJ
	122° y 123°	Secretario	Mediza, Heriberto	PJ
	122° y 123°	Secretario	Pérez, José Adrián	ARI

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos provistos por la Cámara de Diputados ([www.hcdn.gov.ar](http://www.hcdn.gov.ar))

\* Vacante en el 109° período / \*\* Sucedido por Carlos Snopek tras ser designado Ministro del Interior.

Con respecto a la formación de las comisiones y la asignación de sus autoridades, en los hechos, el Presidente de la Cámara asigna una determinada cantidad de espacios en las distintas comisiones a cada bloque, teniendo en cuenta su tamaño. Seguidamente, junto con los jefes de bloque, define cómo se distribuyen los distintos cargos de las comisiones entre los bloques<sup>23</sup>. Finalmente, son los presidentes de bloque quienes deciden, entre sus integrantes, aquéllos que ocupan los puestos y cargos obtenidos en las distintas comisiones (Jones et al, 2000).

23. En general, casi el 80% de las presidencias corresponden al bloque oficialista. A su vez, en el período 1983-1997, el oficialismo ha retenido en la Cámara de Diputados el 49% de los espacios en las comisiones y el 51% de los cargos de las mismas (Jones et al, 2000; Tommasi, 2004).

**Tabla N° 5.2 Autoridades de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Senadores (1983-2005)**

Año	Período	Cargo	Nombre	Partido
1983-1986	101° a 104° 101° a 104° 101° a 104°	Presidente* Vicepresidente Secretario	Trilla, Juan Nieves, Rogelio Lafferiere, Ricardo	UCR PJ UCR
1987-1989	105° a 107° 105° a 107° 105° a 107°	Presidente Vicepresidente Secretario	Trilla, Juan Nieves, Rogelio Lafferiere, Ricardo	UCR PJ UCR
1990-1992	108° a 110° 108° a 110° 108° a 110°	Presidente Vicepresidente Secretario	Romero, Juan Carlos Trilla, Juan Nieves, Rogelio J.	PJ UCR PJ
1993-1995	111° a 113° 111° a 113° 111° a 113°	Presidente Vicepresidente Secretario	Romero, Juan Carlos De la Rúa, Fernando Branda, Ricardo	PJ UCR PJ
1996-1998	114° a 116° 114° a 116° 114° a 116°	Presidente Vicepresidente Secretario	Verna, Carlos De la Rúa, Fernando Branda, Ricardo	PJ UCR PJ
1999-2001	117° a 119° 117° a 119° 117° a 119°	Presidente Vicepresidente Secretario	Verna, Carlos Moreau, Leopoldo Branda, Ricardo	PJ UCR PJ
2002-2003	120° a 122° 120° a 122° 120° a 122°	Presidente Vicepresidente Secretario	Verna, Carlos Yoma, Jorge Raúl Baglini, Raúl Eduardo	PJ PJ UCR
2004-2005	123° a 124° 123° a 124° 123° a 124°	Presidente Vicepresidente Secretario	Capitanich, Jorge Sanz, Ernesto Salvatori, Pedro	PJ UCR MPN

**Fuente:** Elaboración propia en base a información provista por la Biblioteca del Congreso y la Dirección de Comisiones del Honorable Senado de la Nación.

Usualmente, el Congreso argentino es caracterizado por una serie de rasgos que explicarían su nivel de desempeño en el proceso de políticas públicas. Estos elementos, de acuerdo con Spiller y Tommasi (2000) son: la alta rotación de sus miembros, la baja tasa de reelección y la ausencia de especialización de sus integrantes. Estos factores son los señalados por Jones et al (2000) para mostrar el escaso valor que reviste la pertenencia a una comisión dada, destacando que la demanda de posiciones en las mismas aumenta a medida que aumenta la cantidad de comisiones lo cual, a su vez, va en detrimento de la capacidad de los legisladores para especializarse así como para incentivar la especialización de burocracia con el objetivo de generar mayores capacidades de asesoramiento en el Poder Legislativo.

Sin embargo, del modelo de pertenencia a las comisiones elaborado por estos autores surge un dato a tener en cuenta: para formar parte de una comisión con importante influencia sobre las políticas



públicas, como la de Presupuesto y Hacienda, es necesario un nivel mayor de antigüedad (*seniority*) en la Cámara, y tener —a su vez— una formación académica en Ciencias Económicas también es relevante para ser parte de esta Comisión. Además, el alto valor que tiene la antigüedad del legislador se observa en el mayor grado de influencia que detentan éstos en la distribución de fondos federales por parte del Congreso, como demuestran Bercoff, Meloni y Nougues (2002) a través de la elaboración de modelos explicativos que toman como base a esta variable.

Al analizar la composición de las autoridades de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de las Cámaras de Diputados y Senadores para el período 1983-2005, se observa que existen legisladores que se repiten durante el período, notándose incluso que algunos de ellos han permanecido entre las autoridades más de tres períodos consecutivos (ver Tablas 5.1 y 5.2). Estos indicadores parecerían reflejar una diferencia con la situación existente en las comisiones legislativas en general.

Efectivamente, entre los parlamentarios que componen ambas comisiones es posible observar la presencia tanto de miembros con vasta antigüedad en la cámara y en la comisión<sup>24</sup> con amplios conocimientos presupuestarios, como de figuras con experiencia previa en finanzas públicas<sup>25</sup>. De igual modo, se aprecia cómo la antigüedad en la Cámara y en la Comisión lleva a permanecer allí, tal como sucede en los casos de los presidentes de ambas comisiones. En particular, considerando los cargos de presidente, vicepresidente y secretario, se advierte un número de actores clave relativamente reducido en un contexto donde existiría un grado razonable de conocimiento (al menos entre pares) acerca de las posibles acciones de los restantes actores, cumpliéndose así parte de los requisitos que favorecen la realización de acuerdos intertemporales.

A pesar de la existencia de estos requerimientos, no es posible corroborar la implementación de acciones que tiendan a dotar de mayor capacidad institucional a la comisión, como podría ser la especialización de su cuerpo de asesores o la existencia de capacidades de investigación, con el objeto de disminuir los costos de transacción hacia el interior del Poder Legislativo en relación a los aspectos claves de la Ley de Presupuesto. En cambio, sí se puede comprobar que son generalmente los asesores nombrados por los legisladores, de planta transitoria, quienes se dedican al estudio de los temas específicos tratados en la Comisión y se especializan en ellos. Esta lógica lleva a que se interrumpa la acumulación de conocimiento que debería llevar a cabo el staff, ya que estos asesores temporarios suelen abandonar la cámara al finalizar el mandato del legislador que los designó. Esta situación se agrava aún más cuando el cargo de secretario de las comisiones también es ocupado por personal de planta transitoria, en lugar de personal de planta permanente.

24. Como sucede en los casos de Jesús Rodríguez, Oscar Lamberto, Raúl Baglini y Carlos Verna.

25. Como, por ejemplo, Adalberto Rodríguez Giavarini, Juan Carlos Pessoa, Jorge Baldrich, Ana María Mosso y Carlos Snopek.

**Tabla N° 5.3 Funcionarios del Ministerio de Economía de la Nación -  
Secretaría de Hacienda (1983-2005)**

Año	Oficina Nacional de Presupuesto	Subsecretaría de Presupuesto	Secretaría de Hacienda	Ministerio de Economía	
1983 1984	García López R.	Rodríguez Giavarini A.	Bertaina N.	Grinspun B.	
1985	García López R. Bolívar M. A.	Rodríguez Giavarini A. Carciofi R.	Bertaina N. Brodersohn M.	Grinspun B. Sorrouille J. V.	
1986 1987 1988	Bolívar M. A.	Carciofi R.	Brodersohn M.	Sorrouille J. V.	
1989	Bolívar M. A.	Carciofi R. Lucioni L.	Brodersohn M. Mervilha O.	Sorrouille J. V. Pugliese J. C. Rodríguez J.	
1989* 1990	Martirene R. A.	Bugallo S.	Frigeri R.	Roig M. A.** Rapanelli N. González E.	
1991		Bugallo S. Aguilar J. C. Makón M.	Frigeri R. Bouer S. Gutiérrez R.	González E. Cavallo D.	
1992 1993 1994 1995		Makón M.	Gutiérrez R.	Cavallo D.	
1996		Makón M. Lesniewer G.	Gutiérrez R. Guidotti P.	Cavallo D. Fernández R.	
1997 1998 1999		Lesniewer G.	Guidotti P.	Fernández R.	
1999*		Gadano N.	Vicens M.	Machinea J. L.	
2000		Martirene R. A. Feo A.			
2001		Feo A.	Gadano N. Sansone J.	Vicens M. Artana D. Baldrich J.	Machinea J. L. López Murphy R.** Cavallo D.
2002		Feo A. Zaldivia A.***	Sica D.** Rigo R.	Frigeri R.** Lamberto O. Sarghini J.	Remes Lenicov J. Lavagna R.
2003		Vega S.	Rigo R.	Sarghini, J Mosse C.	Lavagna R.
2004	Mosse C.				
2005				Lavagna R. Miceli F.	
2006				Miceli F.	

**Fuente:** Elaboración propia en base a información disponible en Internet y entrevistas realizadas.

\* Tras asumir el nuevo gobierno / \*\* Sólo una semana en el cargo.

\*\*\* Sub Director de Presupuesto a cargo de la ONP.

Por otro lado, al analizar la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía —contraparte de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el Poder Ejecutivo—, es posible verificar un elevado nivel de estabilidad en sus funcionarios, principalmente en los niveles técnicos, como es el caso del Director de la Oficina Nacional de Presupuesto (ver Tabla 5.3), cargo que ha sido sistemáticamente ocupado por individuos que accedieron mediante concursos de antecedentes.

En relación al nivel político, tanto los cargos de Subsecretario de Presupuesto como de Secretario de Hacienda, excepto en los años de crisis económicas (1989-1991 y 2001-2002), muestran una estabilidad cercana a los cuatro años, situación que difiere de la gran volatilidad que tienen otras áreas de gobierno. Además, generalmente han sido ocupados por profesionales con conocimientos en la materia. Esta situación permitió iniciar, a principios de la década del 90, un proceso de especialización del personal y de optimización de los recursos informáticos que resultó en la existencia actual de un personal altamente capacitado, motivado y con recursos tecnológicos y de información considerables.

En consecuencia, se puede confirmar la existencia de actores con experiencia y conocimiento tanto en la Comisión de Presupuesto y Hacienda como en la Secretaría de Hacienda, que participan reiteradas veces del proceso presupuestario. Estos factores generaron la realización de reformas considerables en la última década como, por ejemplo, la sanción de la Ley de Administración Financiera o la aprobación del Presupuesto Nacional previo al inicio del ejercicio fiscal, todas ellas relacionadas principalmente con mejoras del funcionamiento formal del proceso presupuestario.

Considerando estos resultados, es posible plantear que los condicionantes del sistema político institucional anteriormente descritos generan que los acuerdos alcanzados entre los legisladores clave de la Comisión de Presupuesto y Hacienda y los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, no cuenten con la fuerza suficiente para lograr que el proceso presupuestario —además de mejorar sustancialmente su funcionamiento con respecto a décadas pasadas— logre mejores resultados en relación a la solvencia fiscal intertemporal y a la eficacia en la asignación de recursos.

La imposibilidad de generar un proceso presupuestario de mayor calidad y sustentabilidad, especialmente en la etapa de aprobación, no estaría en relación directa con la existencia de costos de transacción elevados al interior de la comisión o en la relación entre la comisión y la Secretaría de Hacienda, sino con el hecho que no es en estos ámbitos donde se generan los acuerdos sobre los aspectos estructurales del gasto público. Por lo general, en las decisiones sobre los temas más relevantes que trata el Poder Legislativo, la posición de los bloques partidarios tiene un peso importante.

En las transacciones que se efectúan entre bloques, así como las que se realizan al interior de los mismos, cabría suponer que la ausencia de acuerdos sobre reformas estructurales del proceso presupuestario sí puede estar provocada por la existencia de elevados costos de transacción, por cuanto su conformación depende de una serie de factores susceptibles a la dinámica de la política partidaria y de los cambios en el electorado. En los bloques están en pugna los intereses de los

legisladores de distintas provincias para lograr resultados favorables a la jefatura provincial del partido que, por ende, le permitan ascender en su carrera política. Así, es posible considerar dentro de los bloques la existencia de “bloques de votos” con orígenes y lealtades diferentes (Spiller, 2004). De esta forma, pueden existir diferentes coaliciones dentro de un bloque partidario, ya sea con el apoyo de las provincias más pequeñas, que cuentan con mayor cantidad de representantes en relación a las provincias más grandes en el Congreso, o con el apoyo de los legisladores de éstas últimas, que son quienes controlan el mayor número absoluto de bancas (Acuña, Galiani y Tommasi, 2004<sup>26</sup>). También se puede postular que parte de la relación entre las provincias y el Gobierno Nacional se desarrolla en función de las negociaciones por financiamiento, infiriendo, por lo tanto, que la existencia de mayores fondos a distribuir es un factor que incide sobre la posibilidad de lograr una mayor disciplina del partido y, en consecuencia, dentro del bloque. Considerando las sucesivas crisis económicas de las últimas décadas, es factible suponer que han existido conflictos al interior de los bloques debido a la asignación de recursos en dichos períodos, dificultando el logro de acuerdos sustentables.

Esta dinámica de funcionamiento genera que el presidente de una comisión legislativa, por ejemplo, de Presupuesto y Hacienda, pueda ser considerado como el ejecutor y el “traductor” de las decisiones y acuerdos del bloque para su incorporación al Proyecto de Ley de Presupuesto, dado que las decisiones no son tomadas en base a negociaciones aisladas de los legisladores dentro de cada comisión, sino en base a las negociaciones dentro del bloque. Por lo general, las decisiones del bloque responden a cuestiones coyunturales, y se encuentran fuertemente influenciadas por la situación política. En ciertas ocasiones, la aprobación de la Ley de Presupuesto no se considera como la instancia en que es posible debatir cuestiones sobre el desarrollo de las políticas públicas o las proyecciones sobre el comportamiento de las variables fiscales en el mediano plazo. En su lugar, la aprobación del Presupuesto Nacional se concibe como una fuerte señal de apoyo de los gobernadores al Poder Ejecutivo, a través de sus legisladores. Esto genera que la discusión sobre el logro de la solvencia fiscal intertemporal, la eficacia en la asignación de los recursos y la mejora de la ejecución del gasto pierdan relevancia dentro de esta dinámica de funcionamiento.

De hecho, y atendiendo a la capacidad de asesoramiento técnico especializado existente en el Congreso de la Nación, es muy significativo que el personal técnico de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, como fue señalado en las entrevistas realizadas, no sea tenido en cuenta en ciertas situaciones por parte de los miembros de la Comisión para su asesoramiento. Asimismo, los asesores de cada legislador no cuentan con el conocimiento específico sobre este tema. En cambio, son los asesores del partido y, en algunas ocasiones, los propios miembros del Poder Ejecutivo, quienes asisten a los legisladores y disponen de las herramientas para evaluar el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional. La Comisión de Presupuesto de Hacienda de la Cámara de Diputados tiene asignado entre dos y cinco profesionales para asistir a 45 legisladores (OECD / World Bank, 2003). Por otra parte, no existen en las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras recursos tecnológicos necesarios para monitorear y analizar la evolución de la ejecución presupuestaria. A modo de ejemplo, no existe en ninguna de las comisiones acceso en línea al Sistema Integrado de Información

26. Estos autores desarrollan este análisis para el caso de las reformas orientadas al mercado llevadas a cabo durante la primera mitad de la década del 90.

Financiera, herramienta que permitiría a los legisladores, y al Congreso en general, un control mucho más ágil y eficaz en cuanto a la necesidad de requerir toda la información necesaria al Poder Ejecutivo.

En resumen, los condicionantes externos que inciden sobre el desempeño del Poder Legislativo tienen un correlato en las prácticas sobre las cuales se organizan y funcionan ambas cámaras y, consecuentemente, las Comisiones de Presupuesto y Hacienda. Es en el análisis de éstas prácticas donde puede advertirse cómo y de qué manera afectan dichos condicionantes el desempeño del Congreso en el proceso presupuestario.

#### **5.4. Los condicionantes del rol del Congreso en el proceso presupuestario: principales características**

En esta sección fueron analizados los factores relacionados con el diseño político institucional que condicionan la acción del Congreso en el proceso presupuestario, los factores que condicionan e inciden sobre el comportamiento de los legisladores, y el modo en que se organiza internamente el trabajo legislativo, focalizando en el rol de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y en los bloques partidarios en el logro de acuerdos para mejorar los resultados del Presupuesto Nacional.

A través de este análisis es posible identificar, en primer lugar, una serie de condicionantes que permiten explicar las razones por las cuales el Congreso no puede hacer uso –en la práctica– de sus atribuciones y facultades en materia presupuestaria. Se destaca así un hecho similar a la “*paradoja de los poderes legislativos latinoamericanos*” (Santiso, 2005): el Parlamento no hace uso ni siquiera de las limitadas facultades que posee para involucrarse y participar activamente en el proceso presupuestario. En el caso argentino, esta situación se verifica al contrastar las amplias facultades formales del Congreso Nacional para intervenir en la aprobación y el control del presupuesto con su bajo desempeño real.

El primer condicionante analizado –la presencia de un Poder Ejecutivo con amplios poderes unilaterales, entre los que se destacan los poderes legislativos– explica cómo el desempeño del Congreso se ve limitado por la dificultad de realizar modificaciones al Proyecto de Ley de Presupuesto que el Poder Ejecutivo no esté dispuesto a aceptar. Podría actuar como un “sello de goma” y aprobar el presupuesto sin analizarlo, pero éste sería el peor de los desempeños posibles, por el sólo hecho de vaciar de contenido la idea de frenos y contrapesos del andamiaje institucional. Así, las alternativas que tiene el Congreso de participar más activamente del proceso presupuestario lo llevan necesariamente a negociar con el Poder Ejecutivo sobre sus propios términos, adoptando una posición entre *negociadora* y *localista*, por lo cual el Congreso siempre debe tenerse en cuenta (Mustapic y Llanos, 2000).

Además de analizar el Congreso como un actor individual, también es necesario considerar a los legisladores en forma particular. El examen de los condicionantes que inciden sobre los legisladores relacionados con las reglas electorales y la organización de los partidos políticos permitió, a su vez, comprender la necesidad de considerar como una variable de peso a los jefes partidarios provinciales. Sobre este punto se señaló cuanto más atractiva es para un legislador la carrera política provincial –por el hecho que en ella está en juego una gran cuota de poder para influir en la política nacional–

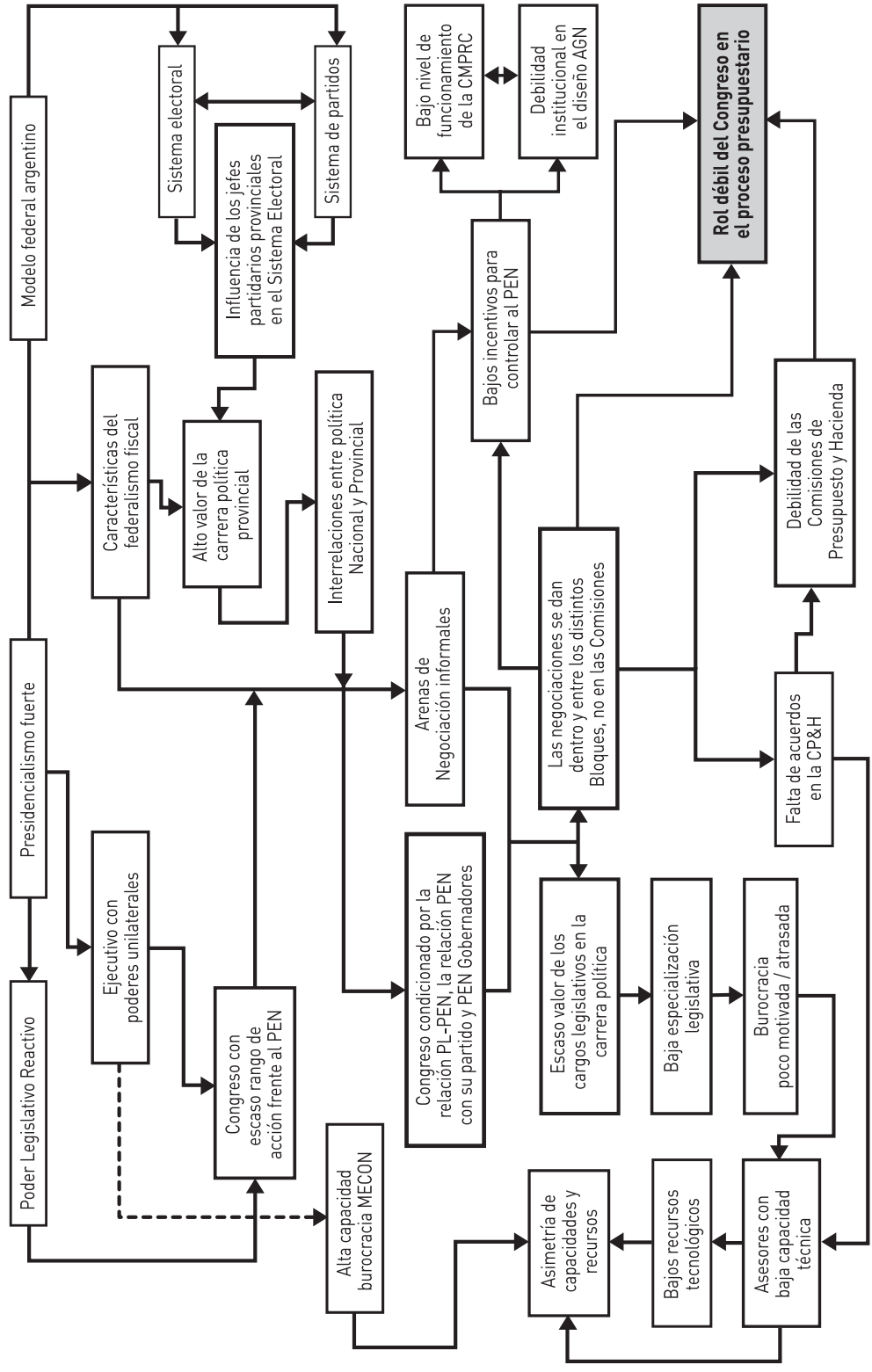
que la carrera legislativa. También se indicó la existencia de obstáculos institucionales para asegurarse la posibilidad de desarrollar una carrera política en el Poder Legislativo Nacional.

Finalmente, en relación a la forma en que los legisladores se organizan, tanto a los fines de realizar el trabajo parlamentario –en comisiones– como por afinidad partidaria o ideológica –en bloques–, se advirtió cómo la actividad legislativa se desarrolla sobre una lógica de dos niveles. Por un lado están los acuerdos dentro de las comisiones legislativas y, por otro, los acuerdos intrabloques e interbloques parlamentarios. Esta circunstancia provoca que la principal arena de negociación sea aquella en la que se establece una posición común entre los representantes provenientes de distintas provincias de un mismo partido o partidos afines, es decir, el bloque, por sobre ámbitos en los que participan legisladores de distintos partidos, de provincias muy diversas, como son las comisiones legislativas. Esto se produce a pesar de la existencia de legisladores experimentados en las Comisiones de Presupuesto y Hacienda –que cuentan tanto con experiencia parlamentaria como con conocimientos específicos– los cuales interactúan en reiteradas ocasiones con funcionarios de carrera y políticos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía que poseen fuertes capacidades institucionales, escenario que podría generar el logro de acuerdos intertemporales que promuevan mejores resultados del ciclo presupuestario.

Sin embargo, el rol de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda en los temas más relevantes se ve disminuido a una instancia formal, la cual puede llegar o no a tener peso en el tratamiento legislativo del proyecto de Ley de Presupuesto, dependiendo de múltiples factores. De este modo, la dinámica de funcionamiento genera que las principales decisiones sobre el Presupuesto Nacional se tomen de acuerdo a la posición definida en cada bloque partidario, los cuales funcionan bajo una lógica coyuntural y fuertemente influenciada por la situación política. En este sentido, no ha sido posible extender el horizonte de las reformas a implementar para el logro de la solvencia fiscal y la eficacia en la asignación de recursos.

Sintetizando, y en una forma muy simplificada, los factores que inciden sobre la manera en que el Poder Legislativo se comporta frente al Poder Ejecutivo y cómo desempeña su rol en el proceso presupuestario, pueden encontrarse en el andamiaje institucional del sistema político argentino, en particular, en el rol preponderante del PEN, en la importancia de los gobernadores, en la configuración del sistema de partidos y en la organización de estos últimos (Gráfico N° 5.1). Es a estos condicionantes, en tanto causas que explican el desempeño del Congreso en el proceso presupuestario, y no a las manifestaciones del problema, adonde deben orientarse las propuestas para modificar y revertir la situación actual.

**Gráfico 5.1: Esquema general de análisis**



## VI. Conclusiones

Existe un renovado interés desde la economía política por identificar las causas que determinan el nivel de desarrollo de los diferentes países, en base al análisis de sus instituciones, tanto formales como informales, para poder precisar el marco de incentivos que influye sobre los diferentes actores y analizar bajo qué condiciones efectúan sus transacciones.

Una de las alternativas para resolver la complejidad que genera este tipo de estudios es realizar un análisis por módulos, donde cada uno se relaciona a la vez, e influye, sobre el contexto general, tal como plantean Spiller, Stein y Tommasi (2003). Precisamente, ese es el enfoque utilizado en esta investigación, donde se revisa una de las causas que influyen sobre los resultados fiscales, como es la configuración de las reglas presupuestarias y, más específicamente, el rol del Congreso en el proceso presupuestario correspondiente al Presupuesto Nacional de la Argentina. Con la adopción de esta perspectiva, se intentó analizar tanto el desempeño como los factores que condicionan al Poder Legislativo a través de todas las etapas del ciclo presupuestario.

Partiendo de la premisa de que las reglas presupuestarias, tanto numéricas como de procedimientos y de transparencia, influyen sobre los resultados fiscales, a lo largo de la investigación se buscó precisar cómo una determinada configuración de estas reglas, inserta en un contexto institucional con bajas probabilidades de generar acuerdos intertemporales, genera una brecha entre el marco formal y el funcionamiento real del proceso presupuestario respecto del rol que desempeña el Congreso de la Nación en esta materia.

Así, fue posible analizar cómo la Constitución Nacional y las leyes vigentes en materia de administración financiera otorgan al Poder Legislativo un rol relevante donde, en una primera instancia, debe evaluar, debatir y aprobar la propuesta de presupuesto enviada por el Poder Ejecutivo. Esta aprobación de la Ley de Presupuesto constituye un mandato a través del cual se expresan los distintos programas de políticas públicas que el Poder Ejecutivo será responsable de llevar a cabo durante el siguiente ejercicio fiscal. En una etapa posterior, el Congreso tendrá a su cargo la tarea de controlar la medida en que ese mandato fue cumplido, por medio del análisis de la ejecución presupuestaria y del resultado de las cuentas públicas.

En los últimos años, a pesar del notable avance producido en la gestión de los fondos públicos luego de la sanción de la Ley de Administración Financiera en el año 1992, y de la normalización de la aprobación de la Ley de Presupuesto antes del inicio de cada ejercicio fiscal, se observa una progresiva disminución de la influencia del Congreso en materia presupuestaria. Durante la aprobación de la Ley de Presupuesto, momento clave en el cual el Congreso valida la estimación de recursos y la propuesta de asignación de gastos del Poder Ejecutivo, se asiste a debates parlamentarios caracterizados por el tratamiento desde una óptica puramente financiera y de grandes gastos agregados. No se discuten las líneas de acción que dan lugar a las asignaciones de los distintos programas del Presupuesto ni los resultados que se esperan obtener con la priorización de algunas áreas de políticas públicas sobre otras, que se encuentra implícita en las asignaciones de recursos públicos. En muchos casos la aprobación del presupuesto ocurre prácticamente a libro cerrado.



En este punto es necesario aclarar que uno de los aspectos más relevantes para analizar es la calidad de las modificaciones que introduce el Congreso al Proyecto de Ley de Presupuesto, y no sólo su cantidad. Un buen desempeño del Congreso podría implicar que introdujera un número reducido de modificaciones, pero que contribuyan al logro de la solvencia fiscal, y no un número elevado de modificaciones que reflejen la existencia de políticas de tipo *pork barrel*<sup>27</sup> en la etapa de aprobación. En Argentina, es más factible observar la segunda situación y no la primera.

Por otra parte, la lógica de formulación del Presupuesto Nacional al interior de cada jurisdicción del Ejecutivo, también influye sobre la calidad de la evaluación que pueda realizar el Congreso. El proceso de elaboración del presupuesto puede caracterizarse básicamente como incremental con respecto a los presupuestos anteriores, donde la determinación de niveles de producción de bienes y/o servicios con el fin de lograr resultados concretos en cada programa presupuestario (y, de esta forma, determinar los montos financieros necesarios) no es la práctica habitual. En su lugar, el proceso de formulación del anteproyecto de presupuesto de cada entidad se reduce a la discusión de flujos de fondos en base a incisos presupuestarios, socavando una de las principales funciones del presupuesto: relacionar el plan de gobierno con la asignación de fondos.

Distintos factores presentes en el marco institucional del proceso presupuestario argentino generan incentivos que refuerzan este comportamiento del Congreso. Se puede señalar, por ejemplo, la utilización estratégica de las estimaciones macroeconómicas sobre las cuales se elabora el proyecto de presupuesto por parte del Poder Ejecutivo. A lo largo de la década del 90, fue habitual la sobrestimación de recursos con respecto a los efectivamente ingresados al fisco, mientras que esta situación se invirtió en los últimos tres años, donde las estimaciones de ingresos fueron marcadamente inferiores a los efectivamente percibidos. En ambas situaciones (subestimación o sobrestimación de recursos), las diferencias entre las estimaciones y los montos recaudados, sumadas a las amplias facultades del PENo para realizar modificaciones a la Ley de Presupuesto aprobada originalmente, generan mecanismos que permiten mayor discrecionalidad en la toma de decisiones acerca de la asignación efectiva de los recursos públicos por parte del Poder Ejecutivo. En la práctica, se puede percibir cómo el sistema de cuotas presupuestarias administrado por la Secretaría de Hacienda fue una potente herramienta para gestionar el nivel de ejecución del presupuesto de manera unilateral por parte del Poder Ejecutivo en épocas de recesión, mientras que en la actualidad, con un mejor desempeño de la economía, las facultades delegadas al Jefe de Gabinete de Ministros, en conjunto con la utilización de Decretos de Necesidad y Urgencia por parte del Ejecutivo, permiten asignar mayores recursos sin la participación del Congreso.

Además, por distintas razones, las asignaciones de varias entidades y fondos no se encuentran consolidadas en el Presupuesto Nacional o reciben un tratamiento diferente, como son los casos de los fondos fiduciarios, los fondos afectados y los organismos fuera del presupuesto. Si bien este tratamiento diferenciado puede encontrarse en algunos casos justificado, por ejemplo, por necesidades operativas y administrativas específicas, de hecho significa una limitación al ámbito de influencia del

27. Este tipo de políticas implican la existencia de proyectos y/o programas que son financiados con rentas generales pero solo proveen beneficios limitados geográficamente.

Congreso sobre el presupuesto y, en muchos casos, contribuye a generar situaciones en las que se puede cuestionar la falta de transparencia en el manejo de fondos públicos por parte del Poder Ejecutivo, así como la pérdida de integridad del Presupuesto Nacional, uno de los principales logros de la reforma del sistema de administración financiera.

Esta situación se ve agravada por la debilidad de los controles legislativos sobre la ejecución del presupuesto, esto es, sobre el cumplimiento de lo establecido en la Ley de Presupuesto sancionada. De acuerdo a las normas vigentes, al Parlamento le corresponde, por un lado, realizar un seguimiento trimestral de la ejecución presupuestaria y, por otro, efectuar un control ex-post de la misma a través del análisis de la Cuenta de Inversión de cada ejercicio fiscal en base a los dictámenes producidos por la Auditoría General de la Nación y la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. A pesar de ello, el seguimiento trimestral ha sido cuando menos irregular, observándose una discontinuidad por parte del Poder Ejecutivo en enviar al Congreso la información necesaria, y por parte del Congreso de reclamarla. Además, en el ámbito del Poder Legislativo no se estableció ningún procedimiento para analizar y/o dictaminar esta información.

Por su parte, el control ex-post de las cuentas públicas que se realiza mediante la Cuenta de Inversión está prácticamente paralizado. Las últimas Cuentas de Inversión aprobadas por el Congreso corresponde a los años 1997 y 1998, quedando aún pendiente las Cuentas de Inversión de los años 1994, 1995 y 1996, mientras que el último informe no vinculante sobre la misma realizado por la AGN corresponde al año 2001.

Suele considerarse que en países donde se requiere llevar a cabo reformas estructurales y donde existen dificultades para lograr el equilibrio de las cuentas públicas, es necesaria una mayor concentración de poder sobre el presupuesto en el PEN. Desde mediados de los años 90, ésta parece haber sido la lógica detrás de una creciente concentración de facultades presupuestarias en el Poder Ejecutivo, constituyendo una tendencia que persiste hasta la actualidad. A partir de 1997, el jefe de Gabinete de Ministros ha contado con facultades especiales para realizar modificaciones al Presupuesto Nacional que, de acuerdo al marco normativo, deberían tener tratamiento legislativo (por ejemplo, el cambio de finalidades de las partidas presupuestarias). Estas facultades fueron inicialmente delegadas por leyes específicas del Congreso, en períodos sucesivos, decretadas por el propio Poder Ejecutivo; mientras que en los últimos años es frecuente su incorporación directa a la Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso. De esta manera, una delegación de facultades originalmente excepcional para que el PEN contara con herramientas en contextos de fuertes crisis, se puede transformar en una práctica habitual para modificar el presupuesto, sumándose a la utilización de Decretos de Necesidad y Urgencia. En el año 2005, las modificaciones realizadas a través de este mecanismo representaron un incremento del 19,8% con respecto al presupuesto original.

A esto deben sumarse otros factores, tales como la creciente brecha entre las capacidades técnicas en materia presupuestaria con las que cuenta el Poder Ejecutivo en relación a las del Poder Legislativo. Durante el proceso de modernización de la administración financiera, en el Poder Ejecutivo se produjo un fortalecimiento del Ministerio de Economía, que no fue acompañado de un proceso similar en el Congreso, generándose una asimetría de capacidades institucionales entre estos dos actores. Dicha situación limita el análisis de la información presupuestaria en el Parlamento.

La estructura que sirve como base para elaborar las proyecciones, y la baja capacidad institucional que posee el Congreso para su análisis, así como el hecho de que el Poder Ejecutivo cuente con facultades para su modificación posterior, generan bajos incentivos para que el Congreso pueda cumplir adecuadamente con sus funciones en relación al gasto público. El resultado es una pérdida de relevancia del Poder Legislativo en materia presupuestaria, que puede afectar el equilibrio deseado entre los dos poderes constitucionales en un aspecto clave como es la asignación de los recursos públicos.

Diversos factores del marco institucional vigente en Argentina generan este contexto, tanto desde los mecanismos propios del proceso presupuestario, como también de aquellos que influyen sobre la participación del Congreso en el proceso de las políticas públicas en general. Para considerar estas variables, se deben tener en cuenta, en primer lugar, la influencia del sistema de gobierno de nuestro país, caracterizado por un presidencialismo fuerte, en el cual el Poder Ejecutivo cuenta con importantes facultades para influir sobre el desarrollo de políticas públicas, con prerrogativas legislativas tales como las capacidades de veto total o parcial a las leyes aprobadas en el Congreso y facultades para introducir normas mediante Decretos de Necesidad y Urgencia. En este esquema, el Poder Legislativo presenta una modalidad principalmente reactiva, funcionando como actor de veto a las propuestas del Poder Ejecutivo y moviéndose entre una postura “localista” –en la que realiza concesiones en materia de políticas públicas a cambio de ciertos beneficios para el distrito electoral de cada legislador– y una postura “negociadora” –en la que busca participación en el desarrollo de políticas sin llegar a oponerse a la postura del Ejecutivo–.

En segundo lugar, el accionar del Congreso se ve influenciado por la relación existente entre los legisladores y los líderes políticos de sus provincias de origen. El sistema electoral actual proporciona importantes atribuciones a los líderes provinciales para la elaboración de las listas en las candidaturas legislativas, generando de este modo trabas para la construcción de una carrera parlamentaria de mediano / largo plazo. Esto provoca una importante dependencia por parte de los legisladores de las definiciones que toma la conducción política provincial. Esta dependencia, sumada al hecho de que en el esquema federal actual los gobernadores constituyen actores de peso en el desarrollo de la política federal, generan incentivos para que los legisladores, en general, prefieran perseguir una carrera política en el Poder Ejecutivo, tanto provincial como nacional, por sobre la opción de una carrera legislativa.

También existen elementos al interior del funcionamiento del Congreso que influyen sobre su nivel de participación en el presupuesto. A diferencia de las comisiones legislativas en general, en la Comisiones de Presupuesto y Hacienda se advierte que sus autoridades presentan un alto nivel de permanencia en sus cargos, con cierto nivel de especialización. La principal contraparte en materia presupuestaria en el Ejecutivo –la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía–, presenta una fuerte especialización y permanencia en sus cargos técnicos así como niveles políticos con experiencia en la materia. Esta realidad podría llevarnos a la conclusión de que existen condiciones para el logro de acuerdos intertemporales que permitan alcanzar mejores resultados del proceso presupuestario. Sin embargo, si se consideran los principales objetivos de la gestión del gasto público señalados por Schick (1998), solvencia fiscal, asignación eficaz de los recursos y eficiencia operativa, los acuerdos alcanzados entre estos actores han logrado producir fuertes mejoras en el funcionamiento de este proceso, principalmente con la sanción y posterior implementación de la Ley de

Administración Financiera, pero no se ha visto un avance en el cumplimiento efectivo de estos objetivos. Parte de las causas que explican esta situación, además de los factores del contexto macroeconómico que exceden a la gestión del gasto público, es la incidencia de los bloques partidarios en el funcionamiento legislativo del Congreso. El interior de los bloques, donde coexisten, a la vez, subbloques con diversos orígenes e intereses, es el lugar en el cual se toman las decisiones y se define la postura del partido con respecto a cada tema. De este modo, durante el debate y sanción del Presupuesto Nacional, la opinión del bloque, en el caso del grupo oficialista generalmente en línea con el Poder Ejecutivo, pareciera tener más peso relativo que los acuerdos que se puedan lograr en las comisiones por legisladores individuales. Y como las prioridades del bloque suelen estar más influenciadas por la coyuntura política, no llegan a producirse en lo habitual acuerdos que permitan lograr mayor calidad en el resultado del proceso presupuestario mediante la implementación de políticas de mediano/largo plazo. A modo de ejemplo, en el año 2004, el Congreso sancionó a pedido del Poder Ejecutivo la ley que establece el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal el cual contiene, entre otras disposiciones, la prohibición de reasignar partidas de gastos de capital o aplicaciones financieras hacia gastos corrientes. Pocos meses después, el mismo Congreso aprobó la Ley de Presupuesto Nacional 2005 que exceptuaba al Poder Ejecutivo de cumplir con esta restricción.

De esta forma, la lógica del esquema político-electoral vigente, con un presidencialismo fuerte, líderes políticos provinciales con un importante protagonismo y gran influencia sobre los legisladores nacionales, junto a la dinámica de funcionamiento interna del Parlamento –con un alto poder de los bloques partidarios bajos incentivos para la especialización legislativa y para el fortalecimiento de las capacidades de las comisiones parlamentarias, generan a la vez que retroalimentan (junto con las características propias del proceso presupuestario) una lógica que provoca la creciente pérdida de protagonismo del Congreso en la toma de decisiones sobre el Presupuesto Nacional.

En consecuencia, los condicionantes del desempeño del Congreso en el ciclo presupuestario deben ser analizados en distintos niveles. Parte de ellos se relacionan específicamente con la configuración actual del proceso presupuestario. Otros responden a la situación particular que atraviesa en los últimos años el país en materia social, económica y política. Pero todos se enmarcan en las características propias de la estructura del sistema político-partidario y los incentivos que dicha estructura genera para los actores involucrados. Por esta razón, el diseño de propuestas que apunten a revalorizar su rol en materia presupuestaria deberá tener en cuenta este nivel de complejidad generado por la interrelación e influencia de estos factores.

Es probable que las ideas que apunten a la concreción de cambios en la estructura del sistema político-partidario, más allá de sus importantes costos de implementación, presenten resultados perceptibles en el mediano/largo plazo. Adicionalmente, el esquema de incentivos actual incrementa el riesgo de que propuestas orientadas a fortalecer aspectos concretos relacionados con el presupuesto –tales como mejorar las capacidades técnicas de análisis presupuestario en el Congreso o el funcionamiento de las comisiones legislativas–, no logren ser implementadas ante la falta de apoyo de los actores involucrados, o que se produzca la paradoja de que estas acciones contribuyan a reforzar la lógica existente, en lugar de modificarla.

En este sentido, previo al desarrollo de propuestas, es recomendable profundizar el análisis de la

composición del Parlamento, de los bloques partidarios y de las comisiones, así como también de las características específicas de los legisladores, con el objetivo de diferenciar incentivos particulares dentro del Congreso e identificar actores interesados en este tipo de reformas, con voluntad para apoyarlas. A su vez, esto contribuirá a detectar las principales áreas de interés de los legisladores, permitiendo concentrar el esfuerzo en el desarrollo de medidas con mayores posibilidades de éxito.

Con respecto al diseño de propuestas concretas, resulta necesario concentrar los esfuerzos en definir “ventanas de oportunidad” que permitan reformas específicas del ciclo presupuestario. Así será posible introducir cambios en el marco de incentivos vigente que, por un lado, generen incentivos para los legisladores involucrados en su implementación, y que, por otro, no produzcan desde el comienzo un veto directo o indirecto por parte del resto de los actores, tanto dentro del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo.

Identificar estas “ventanas de oportunidad” implica analizar qué cambios reales se pueden realizar con el actual sistema de incentivos, que generen beneficios positivos para aquellos que los promueven. Asimismo, esto permite ubicar a los actores del Congreso interesados en este tipo de medidas, y las etapas del proceso presupuestario en las que es conveniente concentrar la atención para obtener los resultados esperados. En este contexto, pareciera que plantear una estrategia de revalorización, y no sólo de fortalecimiento, del rol del Congreso en el proceso de políticas públicas en general, y en el presupuesto en particular, podría generar mayores apoyos para su concreción.

Dada la complejidad del esquema actual de incentivos de los legisladores, estas propuestas deberán reconocer, además de los puntos concretos a mejorar, las estrategias que permitan su implementación. Una estrategia incremental, focalizada al inicio en ciertas áreas y puntos clave, puede ser una opción que permita sentar las bases para la realización de reformas estructurales a más largo plazo. Pero para el éxito de esta iniciativa, la misma debe estar contenida en una estrategia más amplia, que debe contar con un fuerte liderazgo político y obtener resultados medibles de transparencia y eficiencia, en lo posible, en el corto plazo, para generar mayor base de sustento. Si se logran estas condiciones, la situación permitiría su réplica y expansión gradual a otras temáticas de políticas públicas, como parte de una estrategia global de revalorización del desempeño del Congreso.

Como se ve, los desafíos son complejos y múltiples y las propuestas a desarrollar deben considerar cuidadosamente los factores y condicionantes que operan sobre el Congreso.

A modo de reflexión final es posible plantear que, luego de la profunda crisis del año 2001 Argentina aún enfrenta grandes desafíos en el plano social y económico, con elevados niveles de pobreza en la población y con la necesidad de un superávit fiscal primario en las próximas décadas, que permitan cumplir con los compromisos asumidos luego de la reestructuración de la deuda pública en default. Para implementar medidas que resuelvan estos desafíos, resulta imprescindible revalorizar el rol del Congreso en el proceso de políticas públicas en general, y en el proceso presupuestario en particular, con el propósito de que sus acciones se orienten al logro de la solvencia fiscal; la mejora en la eficacia de la asignación de los recursos públicos, y un funcionamiento más eficiente de los organismos públicos. Por lo tanto, identificar claramente los condicionantes del desempeño parlamentario se convierte en una condición previa para el logro de estos objetivos.

El presente trabajo intenta realizar un profundo análisis de la interrelación entre el Congreso y el Presupuesto Nacional que sirva como base para el desarrollo de futuras acciones en esta materia.

## Bibliografía

- Abuelafia, Emmanuel, Sergio Berensztein, Miguel Braun y Luciano Di Gresia (2005): “Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Argentina”; CIPPEC-BID. Mimeo.
- Acemoglu, Daron (2005): “Constitution politics and economics: a review essay on Persson and Tabellini’s <The economic effect of constitutions>”; National Bureau of Economic Research Working Paper Series N° 11235.
- Acuña, Carlos, Sebastián Galiani y Mariano Tommasi (2004): “Understanding reform: the case of Argentina”; Universidad de San Andrés; Buenos Aires, Argentina.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein (1999): “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America” en *Journal of Development Economics* 59; Agosto.
- \_\_\_\_\_ y Roberto Perotti (1996): “Budget Deficits and Budget Institutions”; National Bureau of Economic Research; NBER; Working Paper Series N° 5.556.
- \_\_\_\_\_ y Roberto Perotti (1995): “The Political Economy of Budget Deficits”; IMF Staff Papers; March.
- Babino, Luis y Aníbal Sotelo (2003). “A diez años de la reforma de la administración financiera gubernamental en la Argentina: análisis y reflexiones”; *Revista Internacional de Presupuesto Público*; Año XXXI; N° 53; Noviembre-Diciembre; Buenos Aires, Argentina.
- Baglini, Raúl E., Oscar S. Lamberto, Carlos Maestro y Miguel Ángel Pichetto (2003): Proyecto de Ley S1641/03 de creación de la Oficina de Presupuesto en el Congreso; Orden del día N° 540.
- Bercoff, José, Osvaldo Meloni y Jorge P. Nougués (2002): “La influencia del Congreso en la distribución de fondos federales”; Anales 28va Reunión Asociación Argentina de Economía Política.
- Berensztein, Sergio, Hernán Lerena Ortiz y Marcos Peña (2000): “Transparencia, instituciones y reforma: La economía política del proceso de ejecución y ajuste presupuestario”; *Revista Internacional de Presupuesto Público*; Año XXVII; N° 44; Noviembre-Diciembre.
- Bertello, Nicolás. (2006): “Proyecciones del Presupuesto Nacional: calidad de los pronósticos e incentivos institucionales para su elaboración”; Documento de Trabajo; Grupo Santa Catalina; Febrero.
- Botana, Natalio (1984): El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916; Editorial Sudamericana; Buenos Aires, Argentina.
- Calvo, Ernesto, Mariela Szwarcberg, Juan Pablo Micozzi y Juan Facundo Labanca (2001): “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas” en Calvo, E. y J. M. Abal Medina (h) (Eds.): *El federalismo electoral argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*; Eudeba; Buenos Aires, Argentina.
- Carey, John M. y Matthew S. Shugart (1998): “Calling out the Tanks or Filling out the Forms?” en J. Carey y M. Shugart (eds.): *Executive Decree Authority*; Cambridge University Press; New York, US.
- Corrales, Javier (2002) “Legislative Oversight of New Technocracies: The Argentine Case: 1983-2001”. Mimeo.
- Cox, Gary W. y Scott Morgenstern (2001) “Legislaturas reactivas y presidentes pro-activos en América Latina” en *Desarrollo Económico* 163: 41; Octubre-Diciembre.
- \_\_\_\_\_ y Matthew McCubbins (2001). “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes” en S. Haggard y M. McCubbins (eds.): *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge University Press.
- Dinatale, Martín (2005): “Leandro Despouy: los argentinos no tenemos una cultura de control”; *Diario La Nación*; 17 de abril; Buenos Aires, Argentina.

- Etchemendy, Sebastián (1998): “Los Orígenes de los Presidencialismos Argentino y Norteamericano desde la Teoría Política: Una comparación entre Alberdi y los Autores Federalistas”; Documento de Trabajo N° 27; Universidad Torcuato Di Tella; Buenos Aires, Argentina,
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2001): “Manual de Transparencia Fiscal”; Departamento de Finanzas Públicas; Washington, DC, US.
- \_\_\_\_\_(2004): “The IMF and Argentina, 1994 - 2001”; IMF Independent Evaluation Office; Washington, DC, US.
- Haggard, Stephan y Matthew McCUBBINS (2001): “Political Institutions and the Determinants of Public Policy” en Haggard, S. y M. McCubbins (eds.): *Presidents, Parliaments, and Policy*; Cambridge University Press.
- Hallerberg, Mark y Jürgen Von Hagen (1999): “Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union” en Poterba, J. y J. Von Hagen (eds.): *Fiscal Institutions and fiscal performance*; The University of Chicago Press; Chicago, US.
- Jones, Mark P. (2001): “Political institutions and public policy in Argentina - an overview of the formation and execution of the national budget” en Haggard, S. y M. McCubbins (eds.): *Presidents, Parliaments, and Policy*; Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_, Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2000): “Políticos profesionales, legisladores amateurs: el Congreso argentino en el Siglo XX”; Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional; Documento N° 45.
- Labaqui, Juan (2005): “Presidentes, gobernadores y legisladores: consideraciones sobre las relaciones Ejecutivo - Legislativo en la Argentina”; Background paper Proyecto “Fortalecimiento del Congreso en el Proceso Presupuestario”; Fundación Konrad Adenauer; Mimeo.
- MTEySS - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003): *Libro Blanco de la Previsión Social*.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995): “Building democratic Institutions: party systems in Latin America”; Stanford University Press; Stanford, US.
- \_\_\_\_\_ y Matthew Soberg Shugart (1997): “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina” en Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (comps.): *Presidencialismo y democracia en América Latina*; Ed. Paidós; Buenos Aires, Argentina.
- Makón, Marcos (2004): “Análisis y recomendaciones sobre los informes producidos en materia de administración financiera federal y de provincias seleccionadas y de compras a nivel federal”; IGR Argentina; Banco Mundial; Mimeo.
- \_\_\_\_\_ (1999); “El rol del Poder Legislativo ante el Proceso Presupuestario”; Mimeo.
- Martirene, Roberto A. (2004): “Formulación y aprobación del presupuesto público utilizando el enfoque del presupuesto base cero”; Proyecto PNUD N 97025 - FOSIP.
- Mustapic, Ana María y Mariana Llanos (2000): “El papel del Congreso Argentino en el tratamiento del Presupuesto y el MERCOSUR” en Caetano, G. y R. Perina (coord.): *MERCOSUR y parlamentos. Los Congresos en la democracia y la integración*; CLEAH y UPD - OEA; Montevideo, Uruguay.
- NDI (2003): “Legislatures and the Budget Process”; National Democratic Institute for International Affairs.
- OECD / World Bank (2003): “Budget database”.
- OECD (2001): “OECD Best Practices for Budget Transparency”; Public Management Service.
- ONP - Oficina Nacional de Presupuesto (2004): “¿Deben existir reglas presupuestarias para los distintos niveles de gobierno?”; XXXI Seminario Internacional de Presupuesto Público; San José de Costa Rica, Costa Rica.
- Olson, Mancur Jr. (1986): “La lógica de la acción colectiva” en Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi (comps.): *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*; Ed. Eudeba; Buenos Aires, Argentina.
- Piffano, Horacio (1998): “La asignación de potestades fiscales en el federalismo argentino”; Documento N° 4; Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Poder Ciudadano (2004): “El Congreso bajo la lupa. Informe anual del monitoreo cívico de Poder Ciudadano”; Poder Ciudadano; Buenos Aires, Argentina.
- Rodríguez, Jesús y Bonvecchi, Alejandro (2004): “El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia Argentina”; CEPAL; Serie Macroeconomía del Desarrollo 32; Santiago de Chile, Chile.

- Sanguinetti, Juan (2004): “Argentina Institutional and Governance Review. Informe Área Administración Financiera”; Banco Mundial; Mimeo; Buenos Aires, Argentina.
- Santiso, Carlos (2005): “Budget institutions and fiscal responsibility: parliaments and the political economy of the budget process”; XVII Regional Seminar on Fiscal Policy; CEPAL; Santiago de Chile, Chile; 24 al 27 de enero.
- Scartascini, Carlos y Mauricio Olivera (2003). “Political institutions, policymaking processes and policy outcomes: A guide to theoretical modules and possible empirics”. Research Department, Inter-American Development Bank.
- Schick, Allen (2003): “Managing public expenditures” en *Argentina reforming policies and institutions for efficiency and equity of public expenditures*; World Bank Report N° 25991-AR.
- \_\_\_\_\_ (2002): “Can national legislatures regain an effective voice in budget policy?”; *Journal on budgeting* Vol. I; N° 3; OECD.
- \_\_\_\_\_ (1998): “A contemporary approach to public expenditure management”; World Bank Institute, Governance, Regulation, and Finance Division.
- Shepsle, Kenneth y Mark Bonchek (1997): *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*; W. W. Norton & Company; New York, US.
- Sotelo Maciel, Jorge A. (2003): “Módulo organizacional. Análisis y propuestas”; Proyecto FOSIP-Subsecretaría de Presupuesto; Buenos Aires, Argentina.
- Spiller, Pablo (2004): “Coparticipación y reforma política”; Presentación realizada en CIPPEC; 25 de marzo; Buenos Aires, Argentina.
- \_\_\_\_\_, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2003): “Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes. An intertemporal transactions framework”; Documento N° 81; Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- \_\_\_\_\_ y Mariano Tommasi (2001): “The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina”; Documento N° 58; Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- \_\_\_\_\_ (2000): “Los Determinantes Institucionales del Desarrollo Argentino: Una aproximación desde la Nueva Economía Institucional”; Documento N° 33; Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Staphenurst, Rick (2004): “The Legislature and the Budget”; WP 37233; World Bank Institute. Washington, DC, US.
- Stein, Ernesto, Axel Radics, Hernán Blejer y Marina Sallustro (1999). “Reglas de procedimiento y transparencia”. Documento N° 32, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Strom, Kaare (1999) “A Behavioral Theory of Competitive Political Parties”. *American Journal of Political Science* 34, Mayo.
- Subsecretaría de Presupuesto (S/F): “El sistema presupuestario público como instrumento para la gestión por resultados”; Ministerio de Economía y Producción; Argentina; Mimeo.
- Tommasi, Mariano con Mark P. Jones y Sebastián Saiegh (2004): “Congress and political careers” en Tommasi M. y P. Spiller: *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transaction Theory and Application to Argentina*; Mimeo; a ser publicado por Cambridge University Press.
- Tsebelis, George (1995): “La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo” en: Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi (comps.): *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*; Ed. Eudeba; Buenos Aires, Argentina.
- Tula, María Inés y Miguel De Luca (2001): “Entre la continuidad y el cambio: reforma electoral y competencia política en la Argentina” en: Mallo, Susana y Miguel Serna (comp.): *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*; Ed. Banda Oriental; Montevideo, Uruguay.
- Universidad Nacional de San Martín (2004): “Informe Preliminar sobre Sistemas de Control a Nivel Federal - Institutional And Governance Review Argentina”; Banco Mundial; Mimeo; Buenos Aires, Argentina; Abril.
- Uña, Gerardo (2003): *Gasto en funcionarios políticos, funcionarios temporarios y legisladores. Estimación y relación con reglas presupuestarias de transparencia*; Fundación Konrad Adenauer - Grupo Sophia; Papers Editores; Buenos



Aires, Argentina.

- \_\_\_\_\_, Nicolás Bertello y Gisell Cogliandro (2005): “Concentración de Facultades en el Poder Ejecutivo sobre el Presupuesto Nacional: una tendencia en aumento”: *Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública* N° 39; Agosto; Buenos Aires, Argentina.
- Vega, Alejandra, Jaime Crispi y Héctor Hernández (2004): “Aspectos relevantes de la política fiscal en Chile”; Presentación del 23 de abril; DIPRES; Santiago de Chile, Chile.
- Von Hagen, Jürgen (1992): “Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities”; European Commission Economic Papers 96; Bruselas, Bélgica.
- Wehner, Joachim (2004): “Back from the sidelines? Redefining the contribution of legislatures to the budget cycle”; World Bank Institute working paper; Washington; DC, US.

## **CAPÍTULO 5**

---

### **¿Quién decide sobre el gasto público? Un análisis sobre la economía política del proceso presupuestario: el caso de Argentina**

Emmanuel Abuelafia  
Miguel Braun

Sergio Berensztein  
Luciano Di Gresia

## Resumen

El proceso presupuestario es considerado clave dentro de los esfuerzos de reforma para mejorar los resultados fiscales. En este estudio, realizamos un análisis sobre la economía política del proceso presupuestario en Argentina, con el objeto de entender quién determina los resultados presupuestarios en Argentina. En particular, buscamos caracterizar el marco institucional que regula la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto. Además, identificamos cuáles son los actores que se encuentran involucrados tanto formal como informalmente en cada etapa del proceso presupuestario y tratamos de entender sus incentivos e interacciones.

De nuestro análisis se desprende que en la práctica el Presidente desempeña un rol que es mucho más poderoso de lo que estipulan las leyes e instituciones del proceso presupuestario. Sin embargo, la rigidez de este proceso, junto con otras restricciones, como los shocks macroeconómicos, las reglas fiscales, los acuerdos con las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) y la influencia de otros actores –como los gobernadores, legisladores y los *lobbies*–, han limitado la capacidad del Poder Ejecutivo para modificar sustancialmente el proceso presupuestario. Además, con relación al período de alta inflación de 1983-1991, en la década pasada presenciamos mejoras significativas en la institucionalización del proceso presupuestario, tanto en términos políticos como administrativos. Estas reformas han acompañado una fuerte mejora en los resultados fiscales de la década de 1990 respecto los obtenidos en la década anterior, y brindaron algunas de las herramientas necesarias para limitar la profundidad de la crisis reciente y para recobrar la estabilidad macroeconómica.

## I. Introducción

La crisis reciente de 2001 y 2002 ha dejado a la Argentina en una frágil situación fiscal en el mediano plazo, con una deuda significativamente superior al nivel anterior a la crisis como porcentaje del PBI<sup>1</sup>. Dada la reciente historia argentina de insolvencia fiscal –que incluye dos hiperinflaciones en 1989 y 1991–, alcanzar el superávit primario necesario para afrontar esta deuda sin comprometer aspectos claves del gasto público, como el gasto social, será un desafío importante. Además, existe una creciente conciencia acerca de la ineficiencia e inequidad en las asignaciones presupuestarias<sup>2</sup>. En particular, la sostenibilidad, la representatividad y la eficiencia<sup>3</sup> de los resultados fiscales argentinos están claramente cuestionadas.

Las reglas fiscales y, en particular, las normas que regulan el proceso presupuestario, son consideradas cada vez más relevantes dentro los esfuerzos de reforma para mejorar los resultados fiscales.<sup>4</sup> Sin embargo, no resulta claro qué reglas en particular deben ser modificadas, cómo y para qué. Con el objeto de contribuir a la comprensión del rol de las instituciones presupuestarias, en este estudio realizamos un análisis de la economía política del proceso presupuestario en Argentina, dentro del marco del proyecto del BID “Political Institutions, Policymaking Process and Policy Outcomes”<sup>5</sup>, con el objeto de entender quiénes determinan el resultado presupuestario en Argentina.

En particular, buscamos caracterizar el marco institucional que regula la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto. Además, identificamos cuáles son los actores que se encuentran involucrados tanto de manera formal como informal en cada etapa del proceso y tratamos de entender sus incentivos e interacciones. Esta comprensión debería ayudar a determinar el grado en el que las actuales instituciones del proceso presupuestario potencian o mitigan los problemas de política fiscal del país y, en consecuencia servir como insumo en el esfuerzo por mejorar las instituciones fiscales y sus resultados en Argentina. Si bien enfocamos nuestro análisis principalmente en el período 1995-2003 debido a la disponibilidad de los datos, también comparamos estos años con experiencias anteriores.

Nuestro principal hallazgo es que el Poder Ejecutivo, y en particular el Presidente, tiene en la práctica un rol mucho más importante que el asignado en las leyes e instituciones que regulan el proceso presupuestario. Sin embargo, la rigidez del proceso presupuestario junto con otras restricciones como la fuerza de los recientes shocks macroeconómicos –y, en menor grado, las reglas fiscales, los acuerdos con las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) y la influencia de otros actores como



1. Sin embargo, cabe destacar que los servicios de la deuda están mejor distribuidos.
2. Por ejemplo, recientes artículos periodísticos en los principales diarios (nota de tapa in *La Nación*, 24/04/2004) reflejan las dudas respecto el grado en que el gasto social alcanzará a los actuales beneficiarios.
3. La sostenibilidad se refiere a la solvencia fiscal intertemporal, la eficiencia a la tradicional medida de igualdad del beneficio social marginal entre las actividades del estado, y la representatividad al grado en que los resultados presupuestarios satisfacen las preferencias de la sociedad en lugar de las de un grupo particular.
4. Ver, por ejemplo, Kopits (2004).
5. Ver Spiller, Stein and Tommasi (2003) y Scartascini and Olivera (2003).

los gobernadores, legisladores y los *lobbies*-, han limitado la capacidad del Poder Ejecutivo para modificar sustancialmente los resultados del proceso presupuestario. Además, con relación al período de alta inflación de 1983-1991, en la década pasada hemos presenciado avances considerables en la institucionalización del proceso presupuestario, tanto en términos políticos como administrativos. Estas reformas han acompañado una fuerte mejora de los resultados fiscales en los años 90 en relación con los obtenidos en la década anterior, y proporcionaron algunas de las herramientas necesarias para limitar la profundidad de la crisis reciente y para recobrar la estabilidad macroeconómica.

Este trabajo se encuentra organizado de la siguiente manera: en la Sección II se presenta el marco analítico utilizado para estudiar el presupuesto y también se analiza la literatura relevante acerca del proceso presupuestario argentino. En la Sección III delineamos el ambiente político y económico en el cual el proceso presupuestario se ha desarrollado, con particular atención a las reformas de la política fiscal y sus resultados. En la Sección IV se exponen las reglas formales del proceso presupuestario. En la Sección V se analiza el funcionamiento real del proceso presupuestario, y se lo relaciona con los resultados de la política fiscal en la Sección VI. Finalmente, en la sección VII se encuentran las conclusiones.

## II. El marco analítico

La disciplina fiscal es un elemento clave de la estabilidad macroeconómica. Por ello, las razones puramente económicas parecieran insuficientes para explicar por qué los resultados fiscales varían tanto entre países y entre períodos de tiempo. Por lo tanto, cada vez más los economistas han incorporado al análisis factores políticos como variables explicativas.

Una “primera generación” de explicaciones de economía política, ilustrada por ejemplo por Alesina y Perotti (1995), sostiene que los argumentos económicos convencionales son insatisfactorios para explicar la creciente disparidad observada en el comportamiento de la política fiscal en los países de la OCDE en las décadas de 1970 y 1980. Estos países presentan estructuras económicas semejantes y enfrentan shocks macroeconómicos similares. Sin embargo, algunos, como Estados Unidos y el Reino Unido, siguieron una trayectoria de deuda estable, mientras que otros, como Italia y Bélgica, vieron crecer súbitamente la relación deuda/PBI y experimentaron altos déficit fiscales durante el mismo período. De acuerdo a estos autores, las diferencias existentes en las instituciones fiscales –como el proceso presupuestario– pueden ayudar a explicar las disparidades en los resultados fiscales.

Los problemas políticos identificados por esta literatura como subyacentes a comportamientos macroeconómicos y fiscales débiles pueden sintetizarse en dos categorías: problemas de principal –agente y problemas de cooperación<sup>6</sup>. Por problemas de principal –agente se entiende a la relación entre los ciudadanos y sus representantes electos. Comportamientos fiscales imprudentes a menudo son el resultado de acciones llevadas a cabo por funcionarios públicos que no maximizan el bienestar de sus representados. Estos problemas están compuestos por una excesiva discrecionalidad por parte de los funcionarios y de falta de transparencia y *accountability*. Si fuera posible limitar la discrecionalidad de los funcionarios encargados de las decisiones de política mediante el establecimiento de reglas claras, los problemas de este tipo se encontrarían limitados. Además, un adecuado nivel de transparencia y rendición de cuentas permitiría a los votantes monitorear y controlar a sus representantes de manera más efectiva.

Por problemas de cooperación nos referimos al juego en el que participan múltiples actores políticos nacionales y sub-nacionales que maximizan objetivos que, en algún grado, incluyen el bienestar de sus electores. Un clásico ejemplo de problemas de cooperación es el conocido problema del pozo común. Weingast, Shepsle y Johnsen (1981), por ejemplo, muestran cómo el gasto público puede incrementarse debido a que este tipo de problema es inherente a la interacción política entre las regiones representadas en el Congreso. Los legisladores tienen incentivos a proponer incrementos en el gasto que se dirige a sus respectivas regiones, porque los recursos que lo financian se recaudan en todo el país, y entonces el beneficio marginal de un peso extra de gasto local resulta positivo. Velasco (1999) muestra que este problema también se encuentra presente en un entorno dinámico, resultando no sólo en un nivel de gasto más alto sino también en un déficit fiscal más elevado y en una mayor acumulación de deuda.

6. Ver, por ejemplo, Tommasi (1998) y Von Hagen (2002) para una recopilación bibliográfica sobre este tema.

Estos dos tipos de problemas, junto con la política fiscal, pueden variar entre los países y a lo largo del tiempo debido a modificaciones en los incentivos subyacentes que enfrentan los actores clave del juego fiscal. Por ejemplo, Alesina y Perotti (1996) sostienen que los procesos presupuestarios más jerárquicos —aquellos en los que en la etapa de elaboración del presupuesto se le otorga más poder al ministro de Hacienda que a los restantes ministros—, tienden a reducir el problema del pozo común, porque el ministro de Hacienda internaliza en mayor medida que los otros ministros la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno. En el caso de Argentina, diversos autores señalan que los acuerdos fiscales federales, los procedimientos presupuestarios y las reglas fiscales son algunas de las instituciones fiscales más relevantes que contribuyen a los problemas existentes de la política fiscal<sup>7</sup>. Estos conflictos van más allá de la sustentabilidad fiscal y se extienden hasta aspectos como la eficiencia y la representatividad del gasto público. Un grave problema de principal-agente podría resultar en funcionarios interesados en extraer la mayor renta posible, asignando los recursos de manera ineficiente y a proyectos de interés particular. Por su parte, los problemas de pozo común ocasionarían que, en lugar de maximizar el bienestar social, los recursos se asignen de acuerdo a la capacidad de los diferentes grupos de extraer recursos para fines particulares.

Este tipo de literatura recomienda entonces analizar el grado en que las distintas regulaciones presupuestarias potencian o mitigan estos dos tipos de problemas, de manera tal de mejorar la sostenibilidad, la eficiencia y la representatividad de la política fiscal. Sin embargo, a menudo resulta difícil encontrar evidencia empírica convincente del efecto de las reglas fiscales en los resultados de la política fiscal. Braun y Tommasi (2004) afirman que cambios en estas reglas no son comunes a nivel nacional y que, cuando ocurren, suelen estar acompañados por otras reformas (liberalización financieras, privatizaciones, etc.) que también afectan los resultados fiscales. Esto limita el potencial explicativo tanto de las regresiones de serie de tiempo en un mismo país como de las regresiones entre distintos países. Un estudio que encuentre una correlación entre reglas fiscales y resultados fiscales prudentes sin controlar por el efecto de otras reformas sería sesgado. Una limitación relacionada de los estudios sobre la efectividad de las instituciones presupuestarias está dada por el origen de las reglas fiscales. Si estas reglas reflejan las preferencias de los votantes y los votantes desean austeridad fiscal, cualquier estudio que encuentre una correlación entre estas reglas y los resultados fiscales estaría contaminado por un sesgo de variable omitida. La literatura académica acerca de la efectividad de las reglas fiscales ha intentado manejar estos complejos problemas de identificación, pero hasta el momento los resultados no son concluyentes.

Una “segunda generación” de literatura de economía política pone más énfasis en las explicaciones relacionadas con las características del proceso de formulación de políticas que determina los resultados de las políticas públicas. Spiller, Stein y Tommasi (2003) establecen que la capacidad para sostener los compromisos intertemporales, la calidad de la implementación, la estabilidad y credibilidad de las políticas se encuentran influenciadas por las características del proceso de formulación de políticas y por los actores que intervienen en el proceso político de cada uno de los países. El proceso político se encuentra condicionado por los incentivos y restricciones que enfrentan los actores políticos claves. A su turno, estos son modelados por las instituciones políticas del país. Esta nueva literatura

7. Ver Braun (2003) para una reciente revisión bibliográfica sobre este tema.

propone un enfoque más profundo y más específico a cada país para analizar los efectos del proceso presupuestario en los resultados fiscales.

Los autores proponen un marco de trabajo que analice el impacto de las instituciones políticas en las políticas públicas. Presentan una teoría que relaciona las características de las políticas públicas con la capacidad institucional para hacer sostenible en el tiempo el intercambio político cooperativo. Bajo este esquema, las políticas públicas son consideradas como el producto de las transacciones intertemporales entre los actores políticos. Adicionalmente, estas transacciones se encuentran condicionadas por las reglas del juego y por las instituciones políticas. Por lo tanto, los resultados dependen en cierto grado de algunas de las características básicas de las instituciones de un país, tales como su constitución, su organización gubernamental y su historia.

La idea principal de esta teoría es que las características relevantes de las políticas públicas dependerán de la capacidad de los actores políticos de alcanzar resultados cooperativos. La negociación entre estos actores puede ser analizada como un juego de oligopolio repetido. La probabilidad de existencia de un equilibrio cooperativo se incrementa entonces si: i) el número de los actores políticos clave es pequeño, ii) existe una relación intertemporal entre estos actores, iii) las políticas públicas y el juego político son ampliamente observables, iv) están disponibles tecnologías que garanticen el cumplimiento de los acuerdos, v) los intercambios políticos claves tienen lugar en ámbitos de discusión propicios y vi) los pagos de corto plazo de la no cooperación no son muy altos.

Como Spiller y Tommasi (2003) precisan, el ambiente de negociación política en la Argentina dista de ser el ideal. Los legisladores tienen una alta rotación y permanecen poco tiempo en sus cargos, lo cual genera pocos incentivos a la especialización. Los gobernadores y los jefes partidarios locales son altamente influyentes en las carreras legislativas, por lo que muchas transacciones políticas clave son realizadas a nivel de los líderes partidarios provinciales. Además, no existe una burocracia independiente que sea capaz de hacer cumplir los acuerdos políticos intertemporales. Finalmente, la Corte Suprema argentina no ha desempeñado su papel en hacer cumplir los acuerdos políticos.

Este contexto conduce a políticas deficientes en Argentina, en términos de inestabilidad, falta de coordinación –tanto entre los diferentes niveles de gobierno como entre los ministerios– y falta de cooperación entre los actores clave. A su turno, estos aspectos de las políticas son centrales en la explicación de los pobres resultados de Argentina en términos de desarrollo, dado que la inestabilidad de las políticas conduce a la falta de credibilidad y a la volatilidad económica y esto a su vez disminuye la inversión y el crecimiento.

Spiller y Tommasi sostienen que la dificultad para lograr acuerdos políticos de largo plazo se relaciona con la inestabilidad política y económica sufrida entre 1930 y 1983 –período en el cual 12 presidentes fueron removidos por la fuerza– y con las características institucionales definidas por la estructura constitucional y por sus reglas electorales.

La inestabilidad política ha conducido a reducir los horizontes temporales de los actores y a comportamientos miopes por parte de los decisores de políticas y de los grupos de interés. Además,



estos horizontes de corto plazo de los líderes políticos han conducido a una alta rotación de la burocracia, lo que ha dejado al país con débiles mecanismos de cooperación y coordinación entre los diferentes ministerios y niveles de gobierno, junto con una falta de un plantel estable y profesional de funcionarios públicos. Además, los presidentes han tendido a reemplazar a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, generando un sistema judicial débil con pobre capacidad de limitar las decisiones políticas.

A su vez, la naturaleza específica de las reglas electorales, el federalismo y la estructura constitucional han contribuido a debilitar el ámbito de las transacciones políticas intertemporales. En particular, el Congreso se ha tornado prácticamente inefectivo por la combinación del sistema electoral y de los fuertes poderes presidenciales. El sistema electoral otorga a las élites de los partidos provinciales –principalmente a los gobernadores provinciales– amplios poderes para colocar y remover a los candidatos al Congreso. Esto conduce a una alta rotación de los legisladores, lo que les da pocos incentivos a invertir en el desarrollo de capacidades de análisis y control de las políticas públicas en el Poder Legislativo. Además, el Presidente tiene amplios poderes legislativos. Estos poderes se reflejan por ejemplo en el uso regular de los Decretos de Necesidad y Urgencia para la toma de decisiones de política.

En síntesis, el Congreso no es el ámbito en el cual se realizan los acuerdos políticos. En lugar de ello, estos arreglos se alcanzan en ámbitos informales por el Presidente, los gobernadores provinciales y los grupos de interés. Sin embargo, estos acuerdos son de corto plazo e inestables, porque no cuentan con la capacidad de cumplimiento que proveen los acuerdos políticos formales<sup>8</sup>, una burocracia independiente capaz de implementarlos o la vía judicial.

Respecto del proceso presupuestario, las principales hipótesis que se desprenden del trabajo de Spiller y Tommasi son que:

- se puede esperar que el Presidente tenga fuertes capacidades para implementar las decisiones presupuestarias que desee, vis a vis el Congreso;
- los gobernadores provinciales son actores informales poderosos, a pesar de no tener un rol formal en el proceso presupuestario;
- la burocracia que ejecuta el presupuesto sufre de una alta rotación, baja capacidad y, en consecuencia, falta de habilidad para implementar los acuerdos políticos;
- como en otras de áreas de política pública en Argentina, se puede esperar observar inestabilidad en los resultados fiscales y en las asignaciones presupuestarias entre los diferentes programas.

No se han realizado muchas investigaciones sobre la economía política del proceso presupuestario en la Argentina. Las dos excepciones son Jones (2001) y Rodríguez y Bonvecchi (2004), quienes estudian el rol del Congreso en el proceso presupuestario y arriban a conclusiones radicalmente diferentes. Por un lado, Jones afirma que el Congreso desempeña un rol importante en el

8. Por ejemplo, Aninat, Longregan, Navia and Vial (2004) sostienen que en el caso de Chile, la capacidad de veto de los jugadores para bloquear reformas legislativas en el congreso implica que una vez que una ley es sancionada es poco probable que sea revertida. Esto brinda estabilidad a las decisiones políticas que pasan a través del Congreso.

proceso presupuestario y sostiene que la aprobación sin mayores complicaciones del proyecto de Ley de Presupuesto elaborado por el Poder Ejecutivo no es evidencia de la falta de intervención del Congreso en el proceso presupuestario. En lugar de ello, Jones relaciona esta fácil aprobación con la disciplina partidaria del peronismo, que fue el partido mayoritario durante casi toda la década de 1990. De acuerdo a esta postura, las negociaciones eran realizadas entre los legisladores y el Poder Ejecutivo en la etapa de elaboración del presupuesto, y la mayoría peronista aseguraba que estos arreglos se cumplieran. Jones muestra que durante el gobierno de Menem, el porcentaje de transferencias que se dirige a una provincia está positivamente correlacionado con el porcentaje de diputados sobre el total correspondiente a esa provincia que pertenecen al partido político del presidente. De acuerdo a este autor, esto demuestra el poder que los legisladores (peronistas) poseen dentro del proceso presupuestario.

Por el otro lado, Rodríguez y Bonvecchi (2004) estudian el rol del Congreso en el proceso presupuestario y encuentran que ha sido sistemáticamente débil en los últimos 20 años. Dividen el período en tres etapas, definidas por diferentes contextos macroeconómicos y por la cohesión del sistema partidario, y encuentran que en los períodos de alta inestabilidad macroeconómica (1984-1991 y 1996-2004) el Congreso desempeñó un mero papel validatorio de las decisiones del Poder Ejecutivo. En los años de expansión económica (1991-1995) el Congreso juega un papel marginalmente expansivo, agregando a la propuesta del Ejecutivo algunos fondos de alto impacto electoral destinados a las provincias.

En el análisis que aquí se presenta reconciliamos estos dos puntos de vista y sostenemos que la evaluación del rol del Congreso en el proceso presupuestario depende del universo de gasto público que se analiza. Si miramos estrictamente el proceso presupuestario nacional —el universo estudiado en este trabajo— sin incluir la coparticipación y otras transferencias a las provincias que se encuentran preestablecidas y, en consecuencia, no son votadas en cada presupuesto anual, deberíamos estar de acuerdo con Rodríguez y Bonvecchi. El rol del Congreso es muy limitado y, de hecho, la mayor parte de las modificaciones al presupuesto se realizan durante la etapa de ejecución controlada por el Poder Ejecutivo, por lo que los acuerdos alcanzados en el Congreso no son necesariamente sustentables. Sin embargo, cuando analizamos la suma de todas las transferencias a las provincias, sí encontramos que las provincias con pocos habitantes por legislador —es decir, provincias que están sobre-representadas en el Congreso— reciben más transferencias per cápita. Esto refleja el poder político de los jefes partidarios locales —especialmente de los gobernadores— quienes son capaces de intercambiar sus votos en el Congreso por una mayor asignación de fondos para sus provincias.<sup>9</sup> Estas negociaciones no se realizan en el ámbito del proceso presupuestario nacional. De hecho, la mayoría de los entrevistados aseguran que los gobernadores no son actores significativos en el proceso presupuestario nacional, a pesar de ser actores claves en el proceso de formulación de políticas en general.

9. Spiller y Tommasi (2003) y Jones, Saiegh, Spiller and Tommasi (2002) muestran que el sistema electoral otorga a los jefes partidarios provinciales mucho poder para definir las candidaturas legislativas, lo que impone lealtad y disciplina a los legisladores, cuyos votos pueden ser intercambiados en negociaciones entre las provincias y el Poder Ejecutivo.

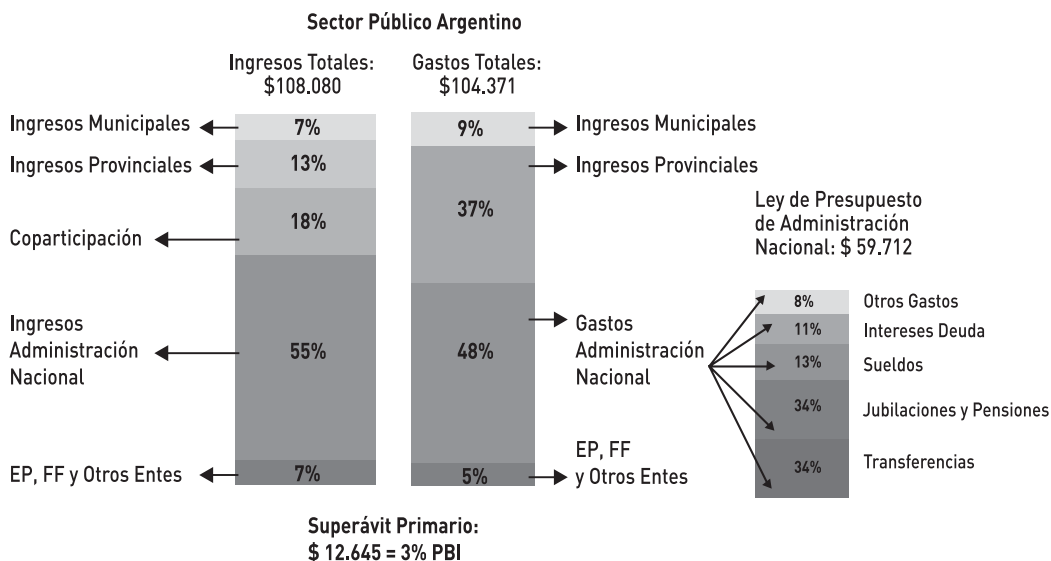
Un corolario importante es que el proceso presupuestario es en realidad el ámbito en el que el gobierno refleja e implementa sus decisiones acerca de la asignación de recursos recolectados cada año a través del sistema impositivo. Enfatizamos el término “refleja” en contraposición a “decide”, porque muchos de los gastos presentados en el presupuesto nacional surgen de decisiones y acuerdos pasados de los tomadores de decisiones. Por ejemplo, las partidas destinadas a la seguridad social y a los pagos de la deuda reflejan decisiones pasadas relacionadas con el sistema de pensiones y con la acumulación de déficit fiscales. Aunque en teoría éstas y otras decisiones pueden ser modificadas durante el transcurso del proceso presupuestario, en la práctica muchas partidas presupuestarias son rígidas. En la siguiente sección analizamos este tema en mayor profundidad.

### III. La política fiscal en Argentina: el rol del proceso presupuestario

Antes de describir el funcionamiento actual del proceso presupuestario en Argentina y, en consecuencia, quién decide sobre el gasto público, analizaremos qué es lo que se decide realmente. Mostraremos primero que el proceso presupuestario nacional es sólo una parte –aunque muy importante– del total del gasto público en Argentina. Luego nos referiremos brevemente a los principales aspectos relacionados con las reformas a la política fiscal y sus resultados en los últimos 15 años, y mostraremos que muchos de estos cambios fueron decisiones tomadas por fuera del proceso presupuestario formal.<sup>10</sup>

En primer lugar, es importante entender que el proceso presupuestario nacional representa sólo una fracción del total de los recursos públicos. Argentina es un país federal, con un sistema impositivo muy centralizado y con una estructura de gasto público muy descentralizada. En el año 2003, el gobierno federal recaudó el 81% del total de los recursos tributarios, pero sólo gastó el 53% del gasto público total. El 5,85% del PBI (equivalente a \$25.335 millones) fueron transferidos automáticamente por el gobierno federal a las provincias mediante el sistema de coparticipación y otras transferencias automáticas. El resultado es que el presupuesto nacional sólo representa el 48% del total gasto público argentino. En el Gráfico 1 se muestran los recursos y gastos incluidos en el Presupuesto de la Administración Nacional 2004 como porcentaje de los ingresos y gastos totales.

**Gráfico 1: El Presupuesto Nacional 2004**



Fuente: Informe de Presupuesto 2004, CIPPEC

10. Para una descripción completa sobre la política fiscal durante la década de 1990, ver Cetrángolo y Jiménez (2003). Aquí sólo mencionamos las reformas relacionadas con los principales agregados fiscales que nos ayudan a poner en contexto el rol del proceso presupuestario.

Tal como mencionamos en la sección anterior, esta distinción ayuda a reconciliar las diferentes posiciones de Jones (2001) y de Rodríguez y Bonvecchi (2004) en relación con el rol del Congreso en el proceso presupuestario: mientras que Jones se refiere a las transferencias entre el gobierno nacional y las provincias, el trabajo de Rodríguez y Bonvecchi se circunscribe a los fondos incluidos en el presupuesto nacional. Dado que los recursos de la coparticipación –los principales transferidos a las provincias– se encuentran determinados por una ley externa al proceso presupuestario que debe ser aprobada por las 24 provincias, claramente los gobernadores provinciales pueden conseguir más fondos cuanto más legisladores tenga su provincia. Esto explica los resultados a los que arriba Jones. Al mismo tiempo, al restringir el campo de análisis al proceso presupuestario nacional –tal como mostraremos más adelante– el Congreso resulta menos importante, dado que el Poder Ejecutivo cuenta con diversos mecanismos para sortear las interferencias del Poder Legislativo.

En segundo lugar, realizaremos una breve descripción de las principales reformas que experimentó la política fiscal en los últimos años. Luego de la hiperinflación de 1989, Carlos Menem fue electo presidente y la primera parte de su administración estuvo caracterizada por varios intentos por controlar la inflación. La profundidad de la crisis económica había creado una oportunidad para realizar audaces reformas ortodoxas, en línea con las recomendaciones internacionales plasmadas en el “Consenso de Washington”. Así, durante la primera parte de la década de 1990 se implementó un ambicioso programa de reformas estructurales, que contó con el apoyo de una coalición amplia, pluralista y ambigua (tanto política como electoral) y provocó un incremento notable en el crecimiento económico, la productividad y la inversión extranjera directa.

Después de algunos intentos de estabilización fallidos, Domingo Cavallo fue designado ministro de Economía en 1991 e implementó un estricto esquema cambiario, conocido como la Ley de Convertibilidad. Esta ley fijó el valor de un peso argentino en un dólar y determinó que el nivel de reservas debía alcanzar el 100% de la base monetaria. Estas reglas implicaron que la disciplina fiscal fuese un componente necesario del programa macroeconómico, dado que el financiamiento inflacionario tradicional de los déficit fiscales ya no era posible. Esto condujo a diversos esfuerzos por mejorar los resultados fiscales, tales como la reforma impositiva centrada en incrementos del IVA y del impuesto a las ganancias, las privatizaciones masivas, la reforma del sistema de jubilaciones y pensiones –a fin de mejorar la solvencia fiscal en el largo plazo–, los pactos fiscales con las provincias y la implementación de una ambiciosa reforma en el proceso presupuestario nacional a través de la Ley de Administración Financiera (LAF) (ver el Box 1, y el Apéndice A para mayores detalles de esta reforma).

### **Recuadro 1: La reforma del proceso presupuestario nacional como herramienta para la disciplina fiscal**

Aunque describiremos el proceso presupuestario de manera más extensa en las próximas secciones, resulta pertinente mencionar aquí la reforma realizada en los primeros años de la década de 1990. El contexto económico de 1991 era alarmante. En el medio de la depresión e hiperinflación, los presupuestos de los años 1990 y 1991 no habían sido aprobados por el Congreso. Años de inflación de tres dígitos habían dejado

al proceso presupuestario en una situación precaria. El último presupuesto remitido al Congreso dentro de las fechas establecidas por ley había sido en 1966, y el último aprobado por el Congreso antes del inicio del año fiscal había sido el de 1954 (Makon, (1998)). El presupuesto no era utilizado como una herramienta para la formulación de políticas públicas y el sistema contable no estaba integrado con otras actividades gubernamentales.

Asimismo, el proceso presupuestario no se encontraba regulado por una única norma. Por el contrario, la Ley de Contabilidad –de los años 50– era complementada en algunos aspectos importantes por la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto. Adicionalmente, la falta de capacidad institucional en áreas clave del proceso presupuestario era una característica del sistema, con un presidente que carecía de un panorama claro de los gastos y recursos y, en consecuencia, de la capacidad de controlar la política fiscal.

Como antes mencionamos, una de las características principales de las reformas económicas de los primeros años de la década del 90 era la necesidad de disciplina fiscal. Por lo tanto, el Poder Ejecutivo encaró un proceso de reforma de los procesos administrativos del Estado, incluyendo al proceso presupuestario, de manera de incrementar el control del gasto público. Este cambio fue bienvenido y financiado por las IFIs. Makon (1998) resalta que estas modificaciones eran una condición necesaria para el éxito de la nueva política económica.

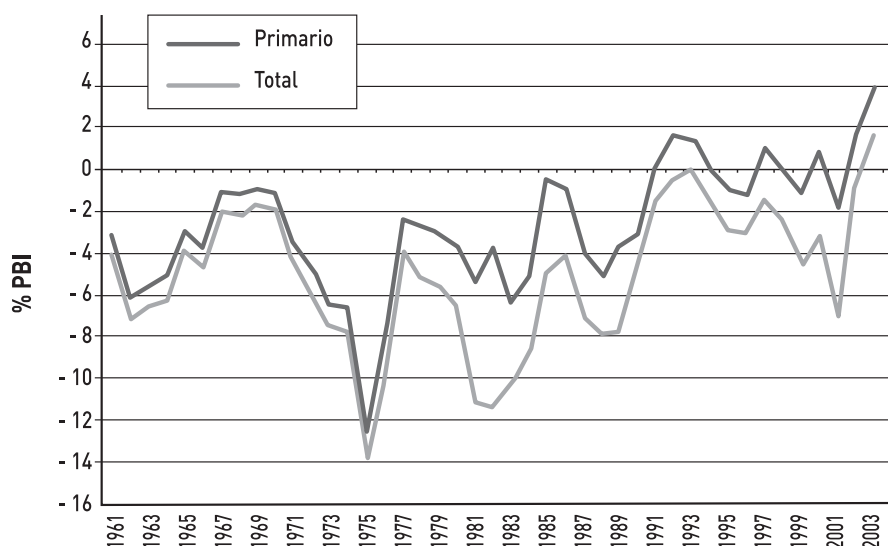
El primer paso de este proceso fue formular los objetivos de la reforma y explicarlos a los miembros del Poder Ejecutivo involucrados, con la idea de reestablecer la cultura presupuestaria dentro de la burocracia. Luego, el ministerio de Economía preparó la propuesta de ley de administración financiera, debido a que el marco legal representaba una importante restricción al proceso de reforma y algunas áreas carecían completamente de un marco regulatorio. Una vez que la propuesta fue aprobada, la primera etapa consistió en el desarrollo un sistema de información financiera centralizado en la Secretaría de Hacienda, que tenía por objeto obtener datos apropiados para la toma decisiones de política y de asignación de recursos. La segunda etapa se centró en la reformulación del manejo de los recursos humanos e instaurar el Sistema Nacional de Profesión Administrativa. Finalmente, la tercera y cuarta etapa se relacionaron con los sistemas de pagos y de crédito público.

La estrategia adoptada por los encargados de la reforma era garantizar el consenso político necesario para lograr una reforma exitosa. La implementación temprana del sistema de información financiera fue el principal paso para mantener el apoyo político. Este sistema proveyó al Poder Ejecutivo de la información necesaria para el proceso de ajuste fiscal, y, por lo tanto, fue funcional al aumento de la credibilidad del plan de Convertibilidad.

La naturaleza del proceso por el que fue creada la LAF plantea interrogantes acerca de los argumentos de la literatura de economía política presentados en la sección anterior, de acuerdo a los cuales el proceso presupuestario jerárquico contribuye a la solvencia fiscal. En el caso de Argentina, el gobierno estaba comprometido a alcanzar la solvencia fiscal, y, por lo tanto, decidió reformar el proceso presupuestario, junto a otras reformas. Entonces, la correlación entre mejores resultados fiscales y mejores procesos presupuestarios se debe en este caso a que la solvencia fiscal era una prioridad gubernamental.

En realidad, con relación a la historia de insolvencia fiscal que presenta Argentina, los resultados fiscales mejoraron sustancialmente durante la década de 1990 (ver Gráfico 2). Gracias al fuerte crecimiento económico, a la estabilidad de precios (que revirtió la pérdida de recursos producida por el efecto Olvera-Tanzi bajo escenarios de alta inflación) y a los ingresos obtenidos por las privatizaciones, el país obtuvo en 1992 un superávit fiscal primario por primera vez en al menos 30 años. A lo largo de toda la década, el resultado primario promedió el 0,29% del PBI, comparado con el -3,08% en la década de 1980. El resultado financiero fue de -2,34% contra el -7,83% de la década anterior.

**Gráfico 2: Resultado primario y financiero (como % del PBI). 1961-2003**



Fuente: Ministerio de Economía (2004)

A pesar de esta mejora notable en el comportamiento fiscal de largo plazo, los resultados fiscales empeoraron a partir de 1994, debido principalmente al rápido crecimiento del pago de intereses, al costo fiscal de la privatización del sistema de jubilaciones y pensiones y al incremento del gasto provincial (ver Cetrángolo y Jiménez (2003) para un estudio detallado de la política fiscal en la década de 1990). Los pagos crecientes de intereses explican la amplia brecha entre el resultado primario y financiero que muestra el Gráfico 2 a partir de 1995. La reforma al sistema de jubilaciones y pensiones generó un déficit que se incrementó de aproximadamente el 1% del PBI en 1993 a un promedio bastante por arriba del 3% del PBI entre 1996 y 2001. Este déficit aumentó por los típicos costos de transición que implica pasar de un sistema de reparto a un sistema privado: el sistema público pierde ingresos a manos de las nuevas administradoras privadas, pero todavía debe hacer frente a los pagos de los actuales jubilados y pensionados, que no cuentan con jubilaciones privadas. Por su parte, el gasto provincial creció a una tasa de más del 5% por año en términos reales entre 1991 y 1999.

Comenzando en 1995 con la crisis mexicana, Argentina sufrió las consecuencias de una serie de crisis financieras internacionales, que minó la confianza de los inversores en los mercados emergentes,

particularmente en aquellos con regímenes de tipo de cambio fijo. La reversión (“sudden stop”, en la terminología de Calvo et. al, 2002) del flujo de capitales contribuyó a la recesión iniciada en 1998. Además, la devaluación de Brasil en 1999 deterioró aún más el clima económico y las expectativas, dada la sobrevaluación de la moneda argentina con relación a la de su principal socio comercial. Asimismo, Argentina perdió competitividad en todo el resto del mundo como una consecuencia directa de la apreciación del dólar. Esta combinación de factores hizo que el tipo de cambio fijo se vuelva insostenible.

Con la credibilidad en el peso erosionada, a finales de 2001 una corrida bancaria forzó al gobierno a prohibir el retiro de dinero de los bancos, lo que originó violentas protestas en las calles de Buenos Aires, que finalizaron con la renuncia del presidente De la Rúa –del gobierno de la Alianza que había sucedido a Carlos Menem–, el colapso del régimen de convertibilidad y el mayor *default* de la historia de la deuda soberana.

Ya en la salida de la crisis, ha habido una mejora significativa en los resultados fiscales en el corto plazo, junto con un importante aumento en la relación deuda/ PBI, a pesar de la significativa reducción del valor en dólares de la deuda posterior al default y la renegociación. El resultado fiscal en el corto plazo mejoró de forma considerable debido, por un lado, al gran aumento de los ingresos provenientes de los derechos de exportación instaurados luego de la devaluación del peso y, por el otro, a la suba de la recaudación nominal por la inflación y el crecimiento económico. Esto se combinó con incrementos menores del gasto nominal (de hecho, existió una reducción en términos reales en los salarios públicos y en las jubilaciones).

Tal como muestra el Gráfico 2, en el año 2003 se registró un superávit primario record de casi el 4% del PBI. Sin embargo, el tamaño de la deuda como porcentaje del PBI es mayor que antes de la crisis<sup>11</sup>, debido a un incremento de la deuda resultante del rescate al sistema financiero y por la reducción del valor en dólares del PBI luego de la devaluación.

Algunos analistas<sup>12</sup> sostienen que durante los años de alto crecimiento de la década de 1990, grandes superávits fiscales podían haber evitado la crisis y que, por lo tanto, el comportamiento fiscal era incompatible con la convertibilidad en una economía pequeña sujeta a un contexto internacional volátil. En sentido contrario, otros argumentan que ni aun la política fiscal más austera podría haber soportado la magnitud de los shocks fiscales que sufrió Argentina y que la política fiscal no fue tan mala.<sup>13</sup>

Aunque el objetivo de este trabajo no es resolver esta controversia, creemos que un punto relevante que surge de la discusión es el grado en el cual el proceso presupuestario potencia o mitiga los problemas fiscales en Argentina. Pero primero realizaremos una aclaración. Como antes mostramos, el proceso presupuestario nacional representa sólo una fracción del total del gasto público argentino. Además, vale la pena destacar que los tres aspectos del gasto identificados por Cetrángolo y Jiménez

11. Aunque los servicios de deuda sean menores.

12. Mussa(2002) y Fanelli and Heymann (2002)

13. Hausman y Velasco (2002) y Calvo, Izquierdo y Talvi (2002).



(2003) como responsables de una parte significativa de los desequilibrios fiscales que ocurrieron desde 1994 se encuentran en realidad por fuera del proceso presupuestario. Los pagos de intereses son exógenos al proceso presupuestario –se encuentran determinados por la emisión de bonos y por los contratos de deuda realizados en el pasado–, no son decididos por la ley de presupuesto. La reforma del sistema de jubilaciones se realizó por ley, y los presupuestos anuales sólo se limitan a reflejar los ingresos y gastos del sistema de pensiones resultante de esa reforma. Finalmente, los gastos provinciales son decididos por los gobiernos provinciales. Esta observación es consistente con la idea de que el presupuesto nacional refleja simplemente las consecuencias fiscales de decisiones tomadas en otros momentos y ámbitos, y podría llevar a la conclusión de que entender el funcionamiento del proceso presupuestario es insuficiente para entender los resultados fiscales en Argentina.

Esta línea de razonamiento nos conduciría a sostener que el proceso presupuestario no es muy relevante como un determinante de los resultados fiscales en Argentina y, por lo tanto, que las reformas a las instituciones presupuestarias no son importantes para lograr la sostenibilidad, eficiencia y representatividad en la política fiscal. Aunque encontramos algunos méritos en este punto de vista (ver, por ejemplo, Braun y Tommasi (2004) para una mirada escéptica sobre las reglas fiscales en América Latina) mostraremos que existen de todos modos decisiones importantes con relación a la asignación de recursos que se realiza a través del proceso presupuestario nacional y que los actores políticos y los *lobbies* intentan ejercer influencia en estas decisiones. Para analizar este punto de manera más formal, realizaremos a continuación un análisis econométrico del grado de exogeneidad de las decisiones de gasto en el proceso presupuestario nacional.

### 3.1 El grado de exogeneidad del gasto público en Argentina.

La discusión presentada anteriormente puede ser enmarcada en un interrogante más general. ¿Hasta qué punto los gobiernos realmente deciden sobre el gasto público? ¿Los cambios en las erogaciones son simplemente exógenos o son respuestas automáticas a los shocks? Para analizar este punto de manera formal desarrollamos una metodología simple.<sup>14</sup> Para cada una de las finalidades y funciones del gasto, estimamos el siguiente modelo utilizando MCO:

$$[1] \quad dS_{it} = \beta_0 + \beta_1 dS_{i(t-1)} + \beta_2 dGDP_t + \beta_3 dPOP_t + \beta_4 dPRI_t + \beta_5 dEMP_t + \beta_6 dDEB_t + w_t (1 + \beta_7 dGDP_t + \beta_8 dPRI_t) + u_{it}$$

Donde

- $dS_{it}$  es la variación del gasto en el ítem  $i$  en el año  $t$  con respecto al año  $t-1$ . El gasto se mide en términos reales, y cada ítem es determinado por la clasificación del gasto público por finalidad y función.<sup>15</sup>
- $dGDP_t$  es la variación real en el PBI en el año  $t$  vs  $t-1$ .

14. Ver Blanchard (1990) y Alesina y Ardagna (1998), donde se encuentra una discusión más profunda sobre el problema de determinar la exogeneidad de cambios en la política fiscal y la metodología propuesta para ello.

15. La clasificación por Finalidad - Función es presentada acorde a la naturaleza de los servicios que los organismos públicos ofrecen a la comunidad. Permite determinar los objetivos generales y las acciones a través de las cuales se proyecta cumplirlos.

- $dPOP_t$  es la variación de la población. Los datos son contruidos por interpolación de datos censales.
- $dPRI_t$  son las tasas de inflación mayoristas y minoristas.
- $dEMP_t$  es la variación en la tasa de desempleo. (Fuente: Encuesta Permanente de Hogares).
- $dDEB_t$  es la variación real de los pagos por servicio de la deuda.
- $w_t$  es una variable dummy que toma el valor 1 para el período 1980-1991, y 0 para el período 1992-2003. Se incluye para permitir la posibilidad de cambio estructural en el modelo luego de la implementación del régimen de convertibilidad.

La especificación del modelo es en primeras diferencias para enfrentar la presencia de no estacionariedad en la variable dependiente. La misma información fue utilizada para las variables independientes en cada regresión.

El vector de valores ajustados  $\hat{S}_{it}$  que obtuvimos para cada ítem del gasto puede ser considerado como la variación exógena del gasto en respuesta a cambios en las variables independientes. Consideramos las desviaciones observadas de estos valores ajustados como *proxy* del nivel de discrecionalidad en cada ítem del gasto. Cabe aclarar que definimos en este contexto al gasto discrecional como aquel que puede ser modificado por el gobierno, en contraste con el gasto fijo, exógeno o cíclico, que responde a otros determinantes. Por ejemplo, una vez aprobado un esquema de seguro de desempleo, el gasto en este rubro variaría en forma inversa a la tasa de desempleo, y no estaría sujeto a la decisión discrecional del gobierno. La decisión de construir un puente en cambio probablemente esté dentro del conjunto de decisiones discrecionales que puede tomar un gobierno.

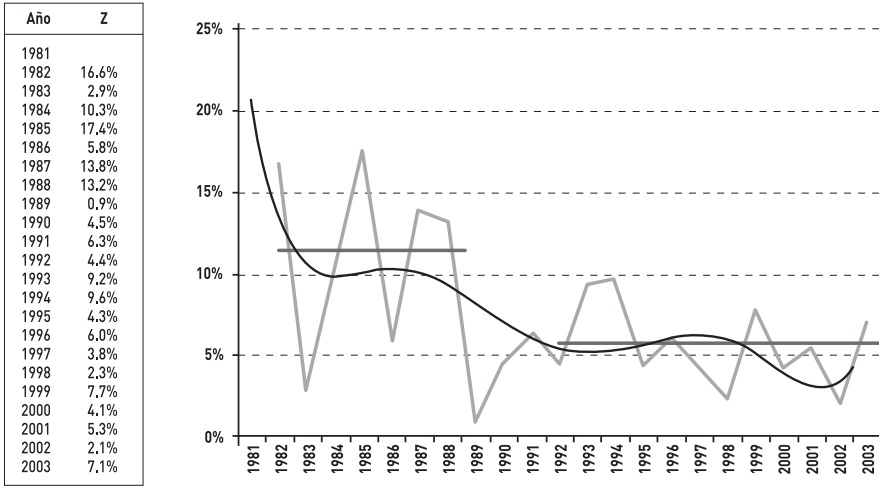
Si definimos  $Z_{it}$  como el valor absoluto de los residuos de la regresión [1], normalizada por el nivel de gasto en cada ítem, por ejemplo

$$[2] \quad Z_{it} = \text{Abs}(u_{it}) / S_{it}$$

Entonces el promedio de  $Z$  para un ítem del gasto brinda una idea de la magnitud de las desviaciones respecto de su tendencia exógena. Podemos comparar el promedio  $Z$  para diferentes ítems del gasto, y por lo tanto comparar el nivel de discrecionalidad política que los gobiernos ejercen realmente en diferentes ítems del gasto. También se puede calcular el promedio de  $Z$  para un año específico y comparar la evolución del promedio de la discrecionalidad en el tiempo.

Aplicamos este modelo a los datos del período 1980-2003. Nuestro principal hallazgo, ilustrado en el Gráfico 3, es que hubo una significativa reducción en la discrecionalidad del gasto luego de la implementación del régimen de Convertibilidad y de la Ley de Administración Financiera. Mientras que el promedio antes de 1991 se encontraba por encima del 10% del gasto, el promedio posterior a 1992 fue cercano al 5%.

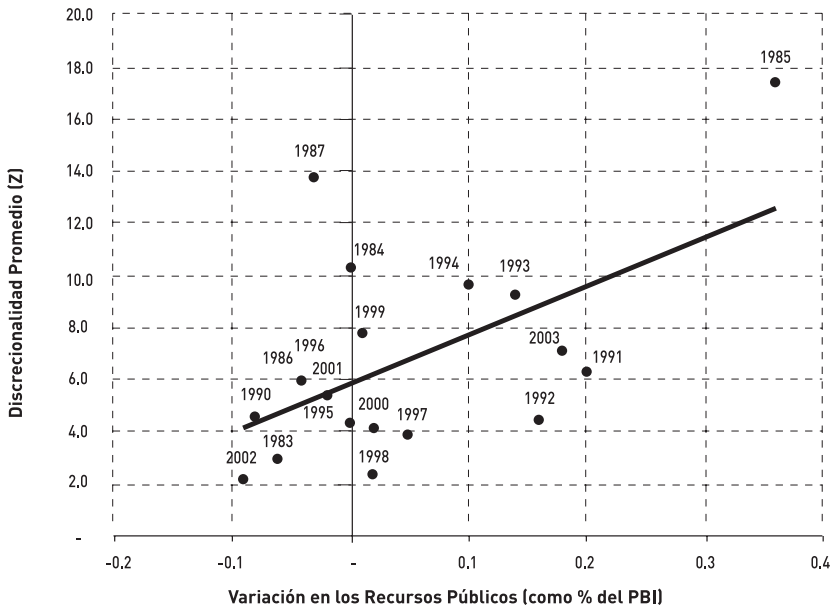
**Gráfico 3: Cambios en el grado de discrecionalidad en el gasto**



Fuente: elaboración propia

La reducción observada en la discrecionalidad probablemente esté relacionada con el proceso de privatizaciones y la reducción de la inflación, lo que fortaleció la restricción presupuestaria del gobierno y, por lo tanto, limitó el grado de modificaciones en el gasto que podían ser introducidas. Otra hipótesis es que, al mejorar la organización del gasto público, la reforma del proceso presupuestario nacional realizada por la Ley de Administración Financiera contribuyó a reducir la discrecionalidad.

**Gráfico 4: Relación entre discrecionalidad y crecimiento del PBI**



Fuente: elaboración propia

Resulta interesante evaluar la hipótesis de que la discrecionalidad aumenta en los años de crecimiento de los recursos fiscales. La idea detrás de esta hipótesis es que un porcentaje grande del gasto es rígido e incremental, por lo que ante una misma cantidad de recursos, el presupuesto de un año es una buena aproximación de lo que será el presupuesto del siguiente. Cuando la recaudación tributaria aumenta, el gobierno tiene la posibilidad de asignar los recursos adicionales de acuerdo a su voluntad, aumentando en consecuencia la discrecionalidad observada. De hecho, encontramos una relación positiva entre la discrecionalidad y el incremento de la recaudación (como % del PBI). Un 1% del incremento de la recaudación en términos de PBI se encuentra asociado a un aumento del 2,5% en la discrecionalidad (Gráfico 4).

El debate en torno a los presupuestos 2003 y 2004 se ha centrado en los excesivos poderes presidenciales y en la naturaleza discrecional del gasto público. Dado que en estos años se han registrado grandes incrementos de la recaudación impositiva, nuestros resultados muestran que un aumento en la discrecionalidad no debería sorprendernos.

Con respecto a la discrecionalidad observada en los diferentes componentes del gasto, encontramos que los gastos en justicia, defensa, educación, salud, promoción social y seguridad social tienden a tener un menor grado de discrecionalidad, con un promedio cercano al 5% para todo el período. Por su parte, encontramos una mayor discrecionalidad –por encima del 20% y hasta el 100%– en el gasto en vivienda, agua potable y alcantarillado e inversión pública (energía, combustible, minería, industria y servicios).

El principal objeto de este modelo es mostrar que el gasto público nacional tiene un alto grado de rigidez y exogeneidad<sup>16</sup>, y, por lo tanto, cuando nos referimos a “quién decide sobre el gasto público” en el contexto del proceso presupuestario nacional, nos estamos refiriendo a quién decide sobre la asignación de los recursos de la parte discrecional del gasto público que pasa a través del proceso presupuestario. Aquellos componentes del gasto que se encuentran por fuera del proceso presupuestario, tales como las transferencias a las provincias a través del sistema de coparticipación, los gastos determinados por otras leyes como el sistema de jubilación y los gastos que son rígidos o responden a variaciones exógenas de la economía no forman parte de la masa de recursos sobre la que se decide dentro del presupuesto. Este es precisamente el significado de lo que mencionamos en la Sección II: el presupuesto es un reflejo de decisiones y acuerdos pasados más que el ámbito en el que estas decisiones son tomadas.

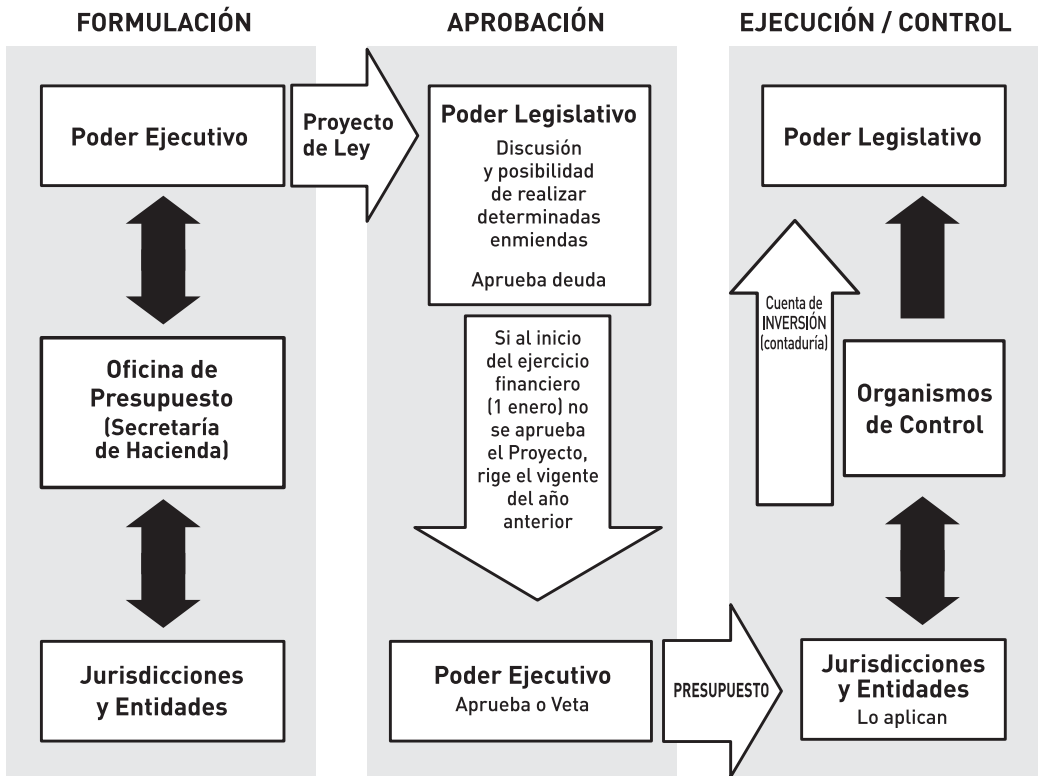
Habiendo aclarado este aspecto, analizaremos ahora el proceso presupuestario nacional en sí mismo. En las conclusiones retomaremos la discusión acerca de la relevancia de las instituciones presupuestarias en los resultados fiscales.

16. Otros autores, como Schick (2003) y DNGSC (2000) han estudiado la rigidez del presupuesto utilizando un criterio ex-ante. Esto es, focalizan en el grado en el cual los diferentes componentes del gasto se encuentran pre-determinados por ley. Sostenemos que en un contexto macroeconómico inestable como el de Argentina, en el cual el valor real de los gastos comprometidos por ley –como los salarios– puede variar drásticamente, nuestro análisis ex-post agrega información de valor. En la Sección V presentamos algunos datos sobre la rigidez ex-ante.

## IV. El proceso presupuestario formal en la Argentina

El proceso presupuestario en la Argentina se compone de cuatro etapas que involucran diversas actividades, negociaciones y actores. La primera consiste en la formulación por parte del Poder Ejecutivo del proyecto de ley de presupuesto, la segunda se trata del debate y posterior aprobación del proyecto por parte del Congreso, la tercera es la ejecución y la cuarta la evaluación y control. En esta sección presentamos una breve descripción de cada una de estas fases, con foco en los aspectos formales del proceso. Las dimensiones a ser consideradas son los distintos elementos que lo componen, los actores y las negociaciones involucradas y las fechas importantes del proceso. En el Gráfico 5 mostramos un esquema simple de las diferentes etapas recién mencionadas.

**Gráfico 5: Una presentación simple del proceso presupuestario argentino.**



Fuente: elaboración propia

Los principales actores contemplados por las normas que rigen el proceso presupuestario formal son el Poder Ejecutivo –especialmente el Presidente, el Jefe de Gabinete y el Ministro de Economía– y el Congreso. A continuación analizaremos el rol de cada uno en las distintas etapas del proceso.

En pocas palabras, el Poder Ejecutivo, en la etapa de formulación, decide la política presupuestaria agregada y distribuye los techos presupuestarios entre los ministerios. En el mes de junio envía al

Congreso los principales lineamientos y en septiembre el proyecto de Ley de Presupuesto. Por su parte, los ministros asignan los recursos que reciben entre los diferentes programas y formulan los anteproyectos, es decir, propuestas de presupuesto preliminares.

Para la etapa de aprobación, el Poder Ejecutivo remite el proyecto de ley al Congreso y responde a las preguntas (tanto de manera oral como escrita) formuladas por la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Luego de que el Congreso aprueba el presupuesto, puede vetar artículos. En la etapa de ejecución, el Poder Ejecutivo distribuye las autorizaciones de gasto entre los ministerios e introduce cambios en el presupuesto, aunque no puede modificar el monto total ni el nivel de endeudamiento. Los titulares de los ministerios distribuyen las cuotas entre los programas y son responsables de llevar registro de la ejecución física. Por su parte, el Jefe de Gabinete es responsable de proveer la información relacionada con la ejecución presupuestaria al Congreso. Finalmente, en la etapa de control, la SIGEN (que depende del Poder Ejecutivo) coordina la auditoría interna de las actividades y procedimientos, y las unidades de auditoría internas dependientes de cada uno de los ministros realizan las auditorías internas.

En la etapa de formulación, el ministerio de Economía define las prioridades presupuestarias y los programas de inversión, prepara las proyecciones macroeconómicas y determina los techos presupuestarios. La Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), que es la autoridad que rige el proceso presupuestario, evalúa los anteproyectos preparados por los ministerios y los recopila para armar la propuesta general. En la etapa de ejecución, la ONP administra el sistema de cuotas (que regula el ritmo de ejecución del presupuesto) y prepara los reportes sobre la ejecución que son remitidos al Congreso.

Por su parte, en la etapa de formulación, el Congreso sólo recibe información sobre los lineamientos generales del proyecto de presupuesto. En la fase de aprobación, el Poder Legislativo evalúa el proyecto a través de la Comisión Nacional de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras. En este momento, puede invitar a miembros del Poder Ejecutivo para discutir los temas principales. El Poder Legislativo puede aprobar o rechazar el proyecto de ley de presupuesto, así como también introducir modificaciones y quitar artículos. Si el Poder Ejecutivo veta total o parcialmente artículos de la Ley, el Congreso puede insistir sobre esos vetos con una mayoría especial de dos tercios.

En la etapa de ejecución, el Congreso recibe informes trimestrales sobre la ejecución por parte del Poder Ejecutivo y es la única institución que puede modificar el total del gasto, el nivel de deuda y la finalidad de las erogaciones. Por último, en la etapa de evaluación realiza, a través de la AGN, controles ex-post sobre la ejecución del presupuesto. Adicionalmente, el Poder Legislativo debe evaluar y aprobar la Cuenta de Inversión (el informe anual sobre la ejecución presupuestaria elaborado por el Poder Ejecutivo). En el Apéndice A presentamos una descripción más detallada del proceso presupuestario formal.

## V. El funcionamiento del proceso presupuestario.

El proceso presupuestario, como todo proceso político, se compone de una parte formal y de otra informal. En la sección anterior analizamos el aspecto formal del proceso presupuestario, lo que nos brinda el marco para estudiar ahora su funcionamiento informal. Encontramos que existen diversas diferencias entre uno y otro. En términos de actores, claramente el Poder Ejecutivo desempeña un rol mucho más importante en la práctica vis a vis el Congreso que lo que definen las reglas formales. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo ha modificado unilateralmente el presupuesto por medio de decretos en diversas ocasiones, aún luego de la aprobación del Congreso. Además, en la práctica varios actores que no son mencionados en el proceso formal desempeñan un rol relevante en la práctica. Esto incluye a los gobernadores, *lobbies*—tanto dentro como fuera del gobierno— y a los organismos multilaterales de crédito.

Con relación a los ámbitos de negociación, las reglas formales establecen que las negociaciones presupuestarias sobre la asignación de recursos deberían realizarse durante la etapa de aprobación en el Congreso Nacional. En la práctica, la mayor parte de los cambios al presupuesto se realizan en otras etapas, lo que hace a los acuerdos alcanzados en el Congreso difíciles de sostener en el tiempo.

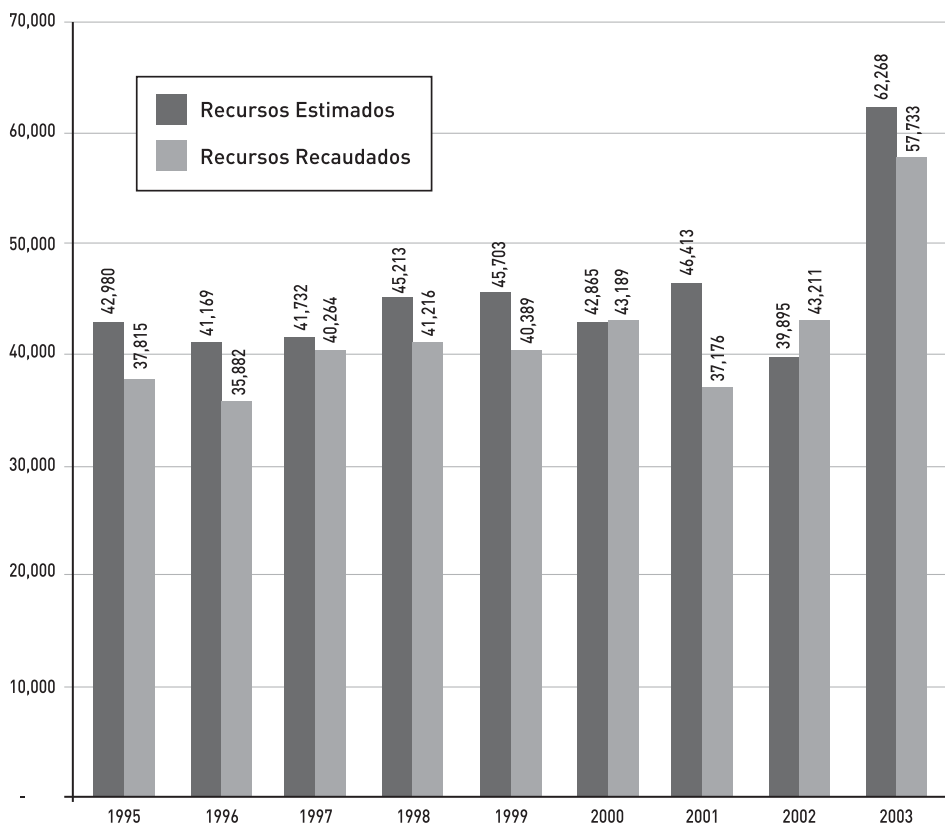
En esta sección, replicamos la descripción de cada etapa del proceso presupuestario presentada previamente. Sin embargo, en lugar de focalizar en las reglas formales, presentaremos las características salientes del funcionamiento del proceso presupuestario en la práctica, durante el período 1995-2003. El análisis se basa sobre información presupuestaria, entrevistas a funcionarios y políticos<sup>17</sup> y fuentes secundarias.

### 5.1 Formulación

La etapa de formulación del presupuesto se realiza dentro del Poder Ejecutivo siguiendo los pasos formales descritos en la sección anterior. El actor principal en esta etapa es el Presidente, quien enfrenta un conjunto de restricciones relacionadas con las condiciones macroeconómicas, las negociaciones internas dentro de la coalición de gobierno, la rigidez del presupuesto, las restricciones legales impuestas por las reglas fiscales, los acuerdos con los organismos multilaterales y la influencia de actores relevantes como los gobernadores provinciales y otros grupos de interés.

17. Muchos de los entrevistados prefirieron permanecer en el anonimato. Aquellos que no lo hicieron se encuentran en el Apéndice B.

**Gráfico 6: Ingresos estimados y recaudados. 1995-2003**



Fuente: Ministerio de Economía y Leyes de Presupuesto.

La primera etapa del proceso involucra el desarrollo de proyecciones macroeconómicas y de recaudación, que en teoría deberían actuar como un límite al gasto y contribuir a la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, encontramos que en la práctica las proyecciones macroeconómicas elaboradas por la Secretaría de Política Económica y por la Secretaría de Hacienda fueron sistemáticamente utilizadas de forma estratégica. Tal como muestra el Gráfico 6, entre 1995 y 2001 hubo una sistemática sobreestimación de los ingresos del gobierno nacional. Esta tendencia se revirtió en 2002, cuando el total de recursos fue un 8% menor que los proyectados. En 2003, la recaudación fue nuevamente subestimada, pero en este caso no fue debido a un error en la estimación del PBI sino que la inflación fue menor a la esperada. En 2004 (año no incluido en la figura), los ingresos fueron significativamente subestimados.

Las proyecciones económicas no son presentadas con un análisis de sensibilidad y riesgo, no están sujetas a validación pública y usualmente difieren de las expectativas de mercado, las que tienden a ser más cercanas a la realidad. Esto sugiere que el gobierno utiliza las estimaciones de forma estratégica, pues afectan las expectativas de los agentes económicos. Por lo tanto, una explicación posible de este comportamiento debería tener en cuenta los diferentes objetivos del gobierno con respecto a las metas presupuestarias y a la posibilidad de moldear las expectativas privadas.



En el período 1995-2001, y especialmente una vez comenzada la recesión en 1998, el gobierno tenía incentivos para tratar de influir en las expectativas a través de proyecciones de altas tasas de crecimiento. En años en los que los modelos macroeconómicos de la Secretaría de Política Económica predecían caídas en el crecimiento económico, las autoridades políticas insistían en presentar pronósticos de crecimiento positivo. Además, dado el aumento del peso de la deuda en esos años, el Poder Ejecutivo necesitaba proyecciones de crecimiento y de recursos tales que le permitieran presentar al Congreso presupuestos sin recortes en el gasto. Los ajustes necesarios podían ser introducidos más fácilmente y con menor desgaste político en la etapa de ejecución. De este modo, tanto conveniencias políticas como incentivos económicos promovieron una sistemática sobreestimación del crecimiento y de los recursos en esos años.

Sin embargo, luego de la crisis este patrón se revirtió, cuando el Poder Ejecutivo subestimó los recursos en 2004. En este caso, el Poder Ejecutivo enfrentaba un ambiente de crecimiento económico y, por lo tanto, tenía menos incentivos a utilizar las expectativas para impulsar la economía. Al mismo tiempo, dado el grado de ajuste real en el gasto luego de la devaluación —la inflación causó un incremento en la recaudación nominal, sin el correspondiente aumento en componentes del gasto como salarios y jubilaciones— el gobierno no tenía problemas en presentar un presupuesto políticamente atractivo, al menos en términos nominales. Finalmente, al encontrarse en medio del proceso de renegociación de la deuda, el Poder Ejecutivo tenía incentivos a ser prudente en el grado de sus estimaciones macroeconómicas. Por todas estas razones, la estrategia de una sistemática sobreestimación de los recursos parece haber sido reemplazada por una de subestimación. Sin embargo, se mantiene una constante: el uso estratégico de las proyecciones macroeconómicas por parte del Poder Ejecutivo.

Una vez que el Poder Ejecutivo cuenta con sus estimaciones de recursos, el Presidente, junto con el Gabinete Nacional, establece los techos presupuestarios para cada ministerio. En años de alto crecimiento de los ingresos como 2003 y 2004, el Presidente tiene más facilidad para instalar su agenda a través de la asignación de recursos a los programas y provincias preferidas. En años de bajo crecimiento económico, dado que los recursos son probablemente insuficientes debido a la sobreestimación, los ajustes al presupuesto se realizan en la etapa de ejecución.

Mientras el presupuesto se encuentra en elaboración, los titulares de cada ministerio, secretaría y programa tratan de obtener la mayor cantidad de recursos posible para sus jurisdicciones. El Jefe de Gabinete es el actor relevante porque es el encargado de resolver las divergencias que pueden surgir entre los ministerios por la asignación de recursos. No existen reglas formales acerca de este punto pero la solución común es que los conflictos entre los ministros se resuelven satisfaciendo las demandas al menos parcialmente. En el caso que el acuerdo no pueda ser alcanzado, el Presidente es quien asigna los recursos. Es de esperar que el resultado de estas negociaciones se encuentre influenciado por el poder relativo de los ministros.

Aparte de las condiciones macroeconómicas y de las negociaciones internas, el Presidente enfrenta otro límite en su capacidad para implementar sus prioridades políticas a través del proceso presupuestario: la rigidez del gasto en la Argentina. Tal como se muestra en el Cuadro 1, alrededor del 78% del gasto del presupuesto 2004 puede ser considerado rígido, incluyendo salarios, jubilaciones, transferencias a provincias, pagos de la deuda y otros gastos que teóricamente no pueden

ser modificados sin afectar derechos adquiridos de los individuos o sin renegociar los acuerdos federales y los contratos de deuda.

**Cuadro 1: Presupuesto 2004. Gasto clasificado por su rigidez.**  
**En monto total y como porcentaje del gasto primario y del gasto total.**

Concepto	Millones de \$	% Gasto Primario	% Acumulado	% Gasto Total	% Acumulado
Salarios	7,528	14%	14%	13%	13%
Transferencias relacionadas a Salarios	3,519	7%	21%	6%	19%
Pensiones	20,445	39%	59%	34%	53%
Fondos Fiduciarios	4,172	8%	67%	7%	60%
Deficit de los sist. trib. no transferidos	1,116	2%	69%	2%	62%
Transferencias a Provincias	2,984	6%	75%	5%	67%
Servicios de la Deuda	6,661		75%	11%	78%
<b>Total Gasto Rigido</b>	<b>46,425</b>			<b>78%</b>	
Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados	3,407	6%	81%	6%	83%
Bienes y Servicios	3,056	6%	87%	5%	89%
Inversión Real Directa	1,472	3%	90%	2%	91%
Otros Gastos	5,442	10%	100%	9%	100%
<b>Total Gasto Flexible</b>	<b>13,377</b>			<b>22%</b>	
<b>Gasto Primario</b>	<b>53,051</b>	<b>100%</b>		<b>89%</b>	
<b>Gasto Total</b>	<b>59,712</b>			<b>100%</b>	

Fuente: Presupuesto 2004 y modificaciones.

En este punto, el Presidente se encuentra también restringido por las leyes que se establecieron para asegurar la disciplina fiscal y por los acuerdos con el FMI que limitan el déficit fiscal. Sin embargo, estas restricciones son a menudo violadas en la etapa de ejecución. Por ejemplo, dada la deteriorada situación fiscal y los crecientes pagos de deuda, el Congreso aprobó en septiembre de 1999 la Ley de Solvencia Fiscal. Esta ley apuntaba a lograr equilibrio fiscal a nivel nacional en el año 2003. Además de establecer límites numéricos para el déficit del gobierno central, también limitaba el crecimiento de los gastos. Por otra parte, la Ley estipulaba la adopción del presupuesto plurianual, la creación de un fondo fiscal contracíclico y la implementación de medidas de transparencia. La Ley determinaba que el equilibrio fiscal debía ser alcanzado no más tarde que en 2003, y establecía metas nominales para el déficit del sector público no financiero entre 1999 y 2002. Ya en su primer año de vigencia esta ley fue violada, pues el déficit observado fue significativamente mayor a la meta establecida (3,1% vs 1,9% del PBI). La Ley de Presupuesto 2001 modificó las metas y extendió el plazo en el que debía alcanzarse el equilibrio fiscal hasta 2005. Ese año, nuevamente, la meta fue incumplida.

Finalmente, el Poder Ejecutivo debe lidiar con la influencia de los *lobbies* y los grupos de interés, tanto dentro como fuera del gobierno. Spiller y Tommasi (2003) resaltan el importante rol que los líderes políticos provinciales tienen en la política nacional. Dado que los gobernadores y los

jefes partidarios locales influyen considerablemente en las carreras legislativas de los diputados, estos autores concluyen que las transacciones políticas claves son realizadas al nivel de los líderes partidarios provinciales. Así, el proceso presupuestario es parte de un proceso más amplio de formulación de políticas públicas que incluye otras dimensiones y requiere negociaciones entre el gobierno nacional y las provincias. El presupuesto puede ser utilizado como un mecanismo para la compra de votos por medio de la inversión en obra pública en ciertas provincias para garantizar el apoyo de los legisladores en algún otro tema o incluso en la etapa de aprobación del presupuesto.

Sin embargo, no resulta claro que los gobernadores ejerzan su influencia en la etapa de formulación del presupuesto. En su lugar, los acuerdos entre el Presidente y los gobernadores provinciales aparecen como un hecho consumado en esta etapa y contribuyen a la rigidez del proceso presupuestario. Por ejemplo, la decisión del gobierno nacional de asumir el déficit provincial del sistema de jubilaciones en 1997 repercutió en el presupuesto pero no fue una decisión tomada dentro de la etapa de formulación. Existe una negociación continua entre el Presidente y los gobernadores provinciales en ámbitos informales, y el proceso presupuestario simplemente refleja algunos de los acuerdos alcanzados.

Además, muchos acuerdos involucran fondos que no están ni siquiera incluidos en el presupuesto. Por ejemplo, durante la presidencia de Menem, los fondos que se encontraban por fuera del presupuesto como el Fondo de Desequilibrio Provincial y los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) fueron las principales herramientas utilizadas para garantizar el apoyo político para las reformas económicas.<sup>18</sup> Durante la presidencia de Duhalde, y en la primera parte de la de Kirchner, los principales instrumentos para conseguir apoyo político fueron las renegociaciones de las deudas provinciales y los déficit de las cajas de jubilaciones no transferidos. El gobierno nacional ofreció hacerse cargo de los vencimientos de las deudas provinciales, que en algunos casos alcanzaban casi el 500% de sus ingresos. En el caso del sistema de jubilaciones, el gobierno nacional ofreció cubrir hasta el 100% del déficit previsional de ciertas provincias que accedieron a efectuar reformas mínimas a sus sistemas de jubilación. En 2004, estos fondos fueron parte de la negociación con diferentes provincias, como Buenos Aires y Córdoba, por la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Existen otros grupos de presión que ejercen influencia en la etapa de formulación, que pueden clasificarse como sindicalizados y los no sindicalizados. En el primer grupo se encuentran tanto los sindicatos como también los piqueteros y jubilados; en el segundo se ubican los grupos de presión privados. En diversas ocasiones, estos *lobbies* influenciaron en la etapa de formulación del presupuesto. El caso de los docentes es un claro ejemplo. Hacia el final de la presidencia de Menem, los maestros establecieron la *carpa blanca*, una protesta permanente frente al Congreso en demanda de un aumento de salarios. Como resultado de esta protesta, se introdujo un fondo especial en el presupuesto —el fondo de incentivo docente— que constituyó un pago adicional al salario de los docentes. Al principio este fondo fue financiado por un impuesto sobre los vehículos automotores, pero luego este tributo fue eliminado y el tesoro nacional pasó a proveer el financiamiento. Debido a la escasez de recursos el gobierno incurrió en demoras en el pago de este fondo, acumulando varios períodos de

18. Ver Tommasi (2002) para mayores detalles sobre este tema.

deuda. El sindicato docente ejerció presión y finalmente consiguió introducir en los años 2003 y 2004 –durante la ejecución presupuestaria– recursos adicionales para hacer frente a esa deuda.

Un asunto menor pero que vale la pena mencionar respecto de la documentación preparada en esta etapa es que la Ley de Solvencia Fiscal de 1999 establece que el gobierno nacional debe remitir al Congreso junto con el presupuesto anual, un presupuesto plurianual que comprenda al menos 3 años. Estos documentos deben incluir las proyecciones de recaudación, los gastos esperados, el programa de inversión del período, los programas de crédito de las IFIs y la descripción del marco de trabajo macroeconómico y fiscal utilizado. Estos presupuestos plurianuales son útiles para mejorar la disponibilidad de información en temas como el sistema de jubilaciones, los pagos de la deuda, etc. Desafortunadamente, fueron desarrollados sólo para cumplir con las obligaciones formales, son sólo descriptivos y no constituyen una planificación de largo plazo. Estos presupuestos no implican ninguna obligación legal para los años siguientes. Un reflejo de su falta de importancia es que no son ni utilizados como insumo para la formulación del presupuesto del año siguiente.

Por último, presentamos cierta evidencia de la discrecionalidad en el uso de los fondos por parte de los presidentes al mostrar la asignación de los fondos de inversión para rutas por provincia. La Rioja fue la provincia más favorecida durante la presidencia de Menem. La provincia de Buenos Aires obtuvo \$64 millones (13% del presupuesto total) durante la breve presidencia de Duhalde, y Santa Cruz está recibiendo \$236 millones (15% del total del presupuesto, a pesar de representar cerca del 1% de la población total) bajo el mandato de Kirchner. Cada presidente fue gobernador de su provincia natal antes de convertirse en presidente. Esto sugiere que los presidentes tienen como meta la provisión de recursos para sus provincias de origen y que tienen el poder para hacerlo a través del proceso presupuestario.

## **5.2 Aprobación**

La Constitución y las leyes que regulan el proceso presupuestario le otorgan al Congreso un rol clave en el proceso presupuestario. Sin embargo, en la práctica el Congreso ha desempeñado un rol débil, limitado a realizar cambios marginales en las decisiones presupuestarias en lugar de llevar a cabo un debate profundo de la propuesta elaborada por el Poder Ejecutivo y un monitoreo y evaluación de la ejecución presupuestaria.

Rodríguez y Bonvecchi (2004) analizan el rol del Congreso en el proceso presupuestario y encuentran que ha sido sistemáticamente débil en los últimos 20 años. Dividen el período en tres etapas, definidas por diferencias en el contexto macroeconómico y en la cohesión del sistema partidario. En el primer período, 1984-1991, Argentina sufrió una alta inflación –incluidas dos hiperinflaciones– y, al mismo tiempo, el sistema partidario era altamente cohesivo, especialmente la coalición gubernamental hasta 1989. En este contexto, el Congreso desempeñaba un papel meramente formal en el proceso presupuestario, aprobando el proyecto de ley del Poder Ejecutivo bien entrado el año fiscal.

La segunda etapa, 1991-1995, se caracteriza por un contexto de estabilidad macroeconómica y crecimiento, luego de la implementación del régimen de Convertibilidad. Al mismo tiempo, el Partido Justicialista controlaba tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, lo que brindó el

marco propicio para que el Congreso juegue un rol marginal pero a la vez expansivo, en el sentido de agregar limitadas sumas de gastos a la propuesta del Poder Ejecutivo, en particular incrementando el gasto propuesto en obras de infraestructura.

En la tercera etapa, 1996-2004, el Congreso parece haber retornado a su rol de validar las decisiones presupuestarias del Poder Ejecutivo. Durante este período retornó la inestabilidad macroeconómica –aunque aún con baja inflación –por el impacto de la crisis de México de 1995 y de las crisis de Asia, Rusia y Brasil entre 1997 y 1999. Esta inestabilidad condujo al Poder Ejecutivo a solicitar poderes especiales para realizar reasignaciones presupuestarias en 1996. Estos poderes han sido mantenidos en los años recientes, causando significativas diferencias entre el presupuesto aprobado y el ejecutado, como mostramos más adelante.

En el Cuadro 2 presentamos algunas de las características del proceso de aprobación en el período bajo estudio. En primer lugar, y en contra de la práctica previa, en casi todos los años el proyecto de presupuesto fue remitido dentro de las fechas legales (las únicas excepciones fueron en 1995 y 1997, cuando fueron enviados seis y dos días más tarde, respectivamente). En segundo lugar, todos los presupuestos excepto el de 2002 (el año del default y la devaluación, lo que forzó a una profunda revisión en la propuesta de presupuesto en el primer trimestre) fueron aprobados por ambas cámaras del Congreso antes del comienzo del año fiscal correspondiente.

El promedio de tiempo de aprobación del presupuesto fue en los años estudiados de 87 días. El mínimo lapso de tiempo correspondió al presupuesto 2002 –con 29 días– y el máximo al del año 2000, con 104 días. La Cámara de Diputados utilizó, en promedio, el 84% del tiempo total para analizar, modificar y aprobar el presupuesto. El Senado aprobó los presupuestos dentro de los 14 días de haberlo recibido.

La comisión de Presupuesto y Hacienda evalúa el proyecto de presupuesto y elabora uno o dos dictámenes (uno de la mayoría y otro de la minoría). En el período 1995-2003, los dictámenes de la mayoría recomendaron aprobar el proyecto con algunas modificaciones. Vale la pena resaltar que ha habido varias disidencias parciales y algunas totales dentro de los dictámenes de la mayoría. También hubo dictámenes de la minoría en los años 1996, 1997 y 1998.

Con respecto a los vetos del Poder Ejecutivo, en todos los proyectos aprobados por el Congreso el Presidente vetó algunos artículos. La menor cantidad de vetos se registró en 1997, cuando se introdujo un solo veto parcial. Por su parte la mayor cantidad de vetos se estableció en el presupuesto 2003, cuando el Presidente ejerció su poder de veto 20 veces –16 artículos tuvieron vetos totales y 4 vetos parciales–. Dados los vetos presidenciales, el Congreso puede insistir y revocarlos con dos tercios del total de votos, cosa que hizo en tres ocasiones, con las leyes de presupuesto de 1998, 1999 y 2003.

En 1998, el Congreso revocó dos de los artículos vetados. El primero se relacionaba con la promoción industrial, es decir, la rebaja o exención de impuestos para la inversión en ciertas provincias, e impulsaba la incorporación de nuevas provincias a este sistema. El segundo artículo se refería a las obras públicas en la provincia de Buenos Aires y al ministerio de Defensa. El total de recursos involucrados ascendía a los \$8 millones.

En 1999, el Congreso revocó todos los vetos del Poder Ejecutivo. Los artículos en cuestión se relacionaban con el financiamiento de una institución dependiente del ministerio de Defensa, con un incremento de los recursos transferidos a los partidos políticos por cada voto recibido en la elección previa, con la extensión de la promoción industrial y con las transferencias de los recursos no ejecutados por la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa al presupuesto de 1999. Además, uno de los artículos revocados incrementaba el presupuesto de algunos programas de salud en \$19 millones. Los restantes se referían a la creación de delegaciones de los organismos de regulación de servicios públicos. Finalmente, en el presupuesto 2003, el artículo cuyo veto revocó el Congreso determinaba una reasignación de recursos desde la partida de servicios no personales de la Secretaría de Obras Públicas y de la Dirección Nacional de Vialidad a fin de incrementar los fondos destinados a las obras públicas.

Rodríguez y Bonvecchi (2004) sostienen que los vetos a los artículos relacionados con la promoción industrial eran maniobras políticas regulares. El Poder Legislativo incluye a ciertas provincias en el esquema, los legisladores de esas provincias pueden mostrar ante su electorado que han sido exitosos en conseguir mayores fondos y luego culpar al Ejecutivo por vetarlos. Las revocaciones de los vetos en 1998 y 1999 fueron excepciones, causadas por la necesidad de los legisladores de mantener la cooperación entre ellos y por la presión de las provincias no involucradas en la interna peronista de obtener la mayor cantidad de recursos posible. La poca cantidad y relevancia de las insistencias y revocaciones a los vetos durante todo el período es consistente con el rol marginal del Congreso en el proceso presupuestario.

**Cuadro 2: El proceso de aprobación del presupuesto en el Poder Legislativo, 1995-2003**

Año Fiscal	1995	1996	1997	1998	1999
Fecha de presentación	21-Sep-94	15-Sep-95	13-Sep-96	15-Sep-97	14-Sep-98
Dictamen por Mayoría	si c/ mod	Si c/mod	Si c/ mod	Si c/ mod	Si c/ mod
Disidencias Parciales	11	5	7	1	13
Disidencias Totales	0	0	8	5	0
Dictamen por Minoría	no	si	si	no	si
Fecha de Tratamiento (HCDN)	29-Nov-94	7-Dic-95	6-Nov-96	26-Nov-97	2-Dic-98
Fecha de Aprobación Diputados	1-Dic-94	8-Dic-95	21-Nov-96	28-Nov-97	2-Dic-98
Fecha de Aprobación Senadores	23-Dic-94	28-Dic-95	18-Nov-96	18-Nov-97	7-Dic-98
Fecha de Promulgación	30-Dic-94	29-Dic-95	2-Ene-97	30-Dic-97	30-Dic-98
Vetos introducidos por el Ejecutivo	si	si	si	si	si
Vetos Totales	9 artículos	5 artículos	0 artículos	9 artículos	6 artículos
Vetos Parciales	2 artículos	5 artículos	1 artículo	3 artículos	6 artículos
Insistencias a los Vetos	no	no	no	si, 2	si, 1
Insistencias Aprobadas			4-May-98	29-May-98	25-May-99

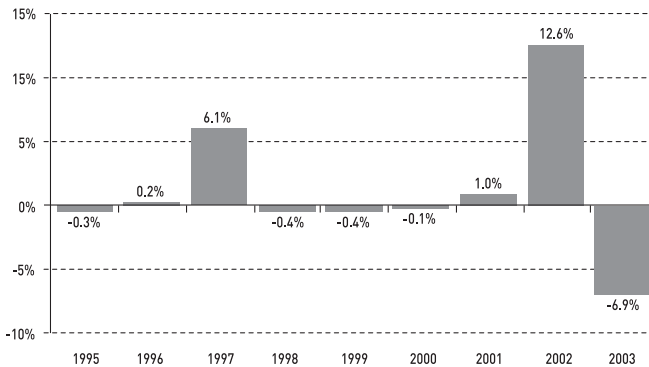
## Cuadro 2 (cont.): El proceso de aprobación del presupuesto en el Poder Legislativo, 1995-2003

Año Fiscal	2000	2001	2002	2002	2003
Fecha de presentación	14-Sep-99	15-Sep-00	17-Sep-01	6-Feb-02	13-Sep-2002
Dictamen por Mayoría	si c/ mod	Si c/mod		Si c/ mod	Si c/ mod
Disidencias Parciales	16	6		7	
Disidencias Totales	1	5		2	
Dictamen por Minoría	no	no		no	
Fecha de Tratamiento (HCDN)	15-Dic-99	30-Nov-00		28-Feb-02	18-Dic-02
Fecha de Aprobación Diputados	16-Dic-99	30-Nov-00		28-Feb-02	18-Dic-02
Fecha de Aprobación Senadores	28-Dic-99	7-Dic-00		5-Mar-02	26-Dic-02
Fecha de Promulgación	6-Ene-00	29-Dic-00		19-Mar-02	10-Ene-03
Vetos introducidos por el Ejecutivo	si	si		si	si
Vetos Totales	2 artículos	9 artículos		11 artículos	16 artículos
Vetos Parciales	2 artículos	5 artículos		4 artículos	4 artículos
Insistencias a los Vetos	no	no		no	si
Insistencias Aprobadas					12-Mar-03

Fuente: Honorable Cámara de Diputados e Infoleg

Analizaremos ahora el grado en el cual el Congreso modifica realmente el presupuesto. En el Gráfico 7 se muestran los cambios introducidos por el Poder Legislativo al proyecto de ley de presupuesto del Poder Ejecutivo. En cuatro de los nueve años estudiados estos cambios fueron menores al 0,5% del monto total del presupuesto, y en otros dos fueron menores al 2%.

### Gráfico 7: Cambios introducidos por el Congreso al proyecto de ley de presupuesto



Fuente: elaboración propia sobre datos del Ministerio de Economía.

En 1997 se registró una aparente excepción, cuando –como se ve en el Gráfico 7– el Congreso realizó cambios relativamente importantes en el monto total del presupuesto. Esta modificación estuvo concentrada en un incremento en la Seguridad Social y respondió, de hecho, a un acuerdo entre el Poder Ejecutivo y algunos gobernadores, por el cual el gobierno nacional se hacía cargo de los déficit de las cajas de jubilaciones provinciales. El Poder Ejecutivo ya había enviado el proyecto de ley de presupuesto al Congreso al momento de firmar estos acuerdos, por lo cual estos fondos debieron ser incluidos en la etapa de aprobación. Claramente, esto resulta consistente con el débil rol del Congreso y no es realmente una excepción.

Durante los años pos crisis de 2002 y 2003, las modificaciones también fueron importantes. En el año 2002, el proyecto de presupuesto era muy inadecuado debido a que la situación macroeconómica era muy cambiante. Por primera vez en una década, el presupuesto no fue aprobado dentro del tiempo estipulado por la Ley de Administración Financiera. El proyecto de presupuesto fue presentado a principios del año 2002 y aprobado en el mes de marzo. Entre esas fechas, el tipo de cambio se depreció significativamente y los precios se incrementaron. Por esta razón, no consideramos a los cambios introducidos por el Congreso en este año como reflejo de una fuerte influencia, sino como una inevitable adaptación a la crisis. En el año 2003, el proyecto de ley de presupuesto contemplaba \$3.700 millones dentro de la partida denominada “Administración Fiscal”, bajo el argumento de que el Poder Ejecutivo necesitaba flexibilidad debido al volátil contexto económico. El Congreso rechazó este componente del gasto en respuesta al reclamo de la oposición y de analistas independientes, que sostenían que el Poder Ejecutivo no podía simplemente asignar recursos a una partida sin explicar qué utilización se les daría. Aunque esta vez el Congreso modificó significativamente el presupuesto, se trata del único caso, por lo que no es suficiente para revertir el hecho de que el Congreso desempeña un rol débil en el proceso presupuestario.<sup>19</sup>

Puede mostrarse también que el Congreso tuvo un rol limitado no sólo en las modificaciones al monto total del presupuesto sino también en las reasignaciones de recursos. Para cuantificar la magnitud relativa de los cambios en la composición del gasto introducidos en las diferentes etapas del proceso presupuestario, calculamos los siguientes coeficientes:

$$[1] \quad \text{Etapa 1: } C_{BL} = \frac{\sum_{i=1}^N |B_i - L_i|}{2}, \text{ para cada año}$$

$$[2] \quad \text{Etapa 2: } C_{LV} = \frac{\sum_{i=1}^N |L_i - V_i|}{2}, \text{ para cada año}$$

$$[3] \quad \text{Etapa 3: } C_{VD} = \frac{\sum_{i=1}^N |V_i - D_i|}{2}, \text{ para cada año}$$

Donde:

$B_i$ : es la participación del item  $i$  en el total del gasto presentado en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo.

$L_i$ : es la participación del item  $i$  en el total del gasto aprobado en la ley de presupuesto.

$V_i$ : es la participación del item  $i$  en el total del presupuesto vigente.

$D_i$ : es la participación del item  $i$  en el total del gasto ejecutado.

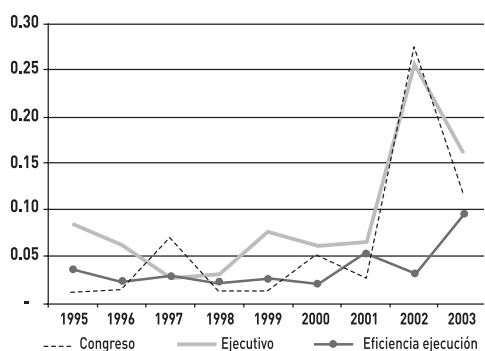
Los coeficientes  $C_{BL}$  y  $C_{LV}$  representan los cambios anuales en la composición del gasto en las etapas de aprobación y ejecución respectivamente.

19. El hecho de que el Congreso introduzca sólo cambios marginales en el presupuesto es también consistente con un modelo en el cual el Congreso es poderoso y el Ejecutivo simplemente adapta el proyecto a las preferencias del Poder Legislativo. Sin embargo, las amplias desviaciones en la implementación del presupuesto vis a vis la ley de presupuesto hacen insostenible esta hipótesis.

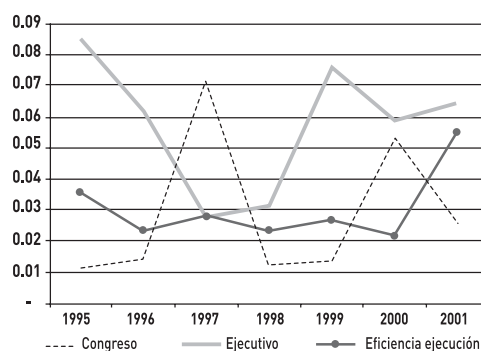


Presentamos los resultados de estas estimaciones en el Gráfico 8 y el Gráfico 9. Sólo en 1997 y en 2002 el Congreso hizo cambios significativos en el presupuesto. Sin embargo, los coeficientes en estos años se encuentran influenciados por las circunstancias especiales mencionadas anteriormente. Una vez más, esto resulta consistente con el papel limitado que el Congreso tiene en el funcionamiento real del proceso presupuestario.

**Gráfico 8: Cambios en la composición del gasto por etapa (1995-2003)**



**Gráfico 9: Cambios en la composición del gasto por etapa (1995-2001)**



Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, tal como afirman Rodríguez y Bonvecchi (2004) y como muestra nuestro análisis cuantitativo, parte de la negociación sí tiene lugar en el Congreso, aun cuando la mayor parte de la acción ocurre en el Poder Ejecutivo. Los gobernadores provinciales, ministros y funcionarios públicos que no han logrado incluir sus necesidades presupuestarias en la etapa de formulación, así como los grupos de interés del sector privado, intentan ejercer influencia en los legisladores para modificar el presupuesto. Además, los legisladores intentan incrementar los recursos para sus distritos.

De manera consistente con su débil rol en el proceso presupuestario, el Congreso carece de la capacidad técnica para analizar temas macroeconómicos y fiscales. Además, el tiempo destinado a analizar, debatir y aprobar el presupuesto es claramente insuficiente para un análisis profundo.

Podría afirmarse, siguiendo a Jones (2001), que el hecho que el Congreso no realice cambios significativos en el presupuesto no es evidencia suficiente de su rol débil. Podría suceder que los legisladores negociaran con el Poder Ejecutivo en la etapa de ejecución, o que el Poder Ejecutivo ajuste el proyecto de ley a las preferencias del Congreso, de modo tal de asegurarse su aprobación. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados rechazaron esta idea, al sostener que la etapa de formulación del presupuesto es un asunto principalmente interno del Poder Ejecutivo y que los legisladores no participan en esa etapa. Por lo tanto, los acuerdos logrados en el Congreso parecen no ser creíbles o sostenibles. El Poder Ejecutivo tiene el poder para deshacer estos acuerdos en la etapa de ejecución presupuestaria. Esta facultad se ve potenciada por la debilidad de los organismos de control.

### 5.3 Ejecución

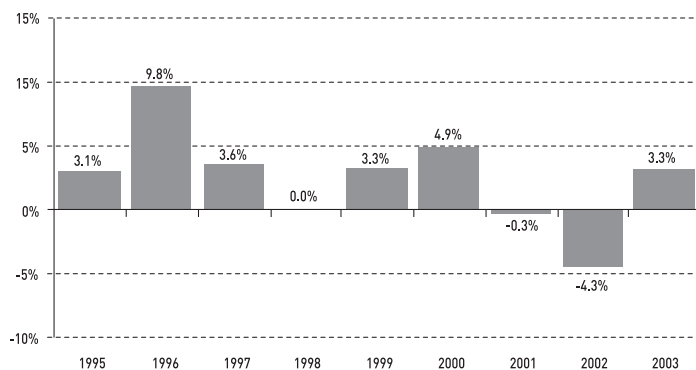
El proceso presupuestario formal considera que en la etapa de ejecución el Poder Ejecutivo simplemente implementa las asignaciones aprobadas por el Congreso de la manera más eficiente posible. Si

debe realizarse algún cambio importante en el monto total o en la distribución del presupuesto, el Congreso debe aprobarlo. Sin embargo, en esta etapa el Poder Ejecutivo ejerce claramente su poder político, relegando al Congreso a un papel secundario en el proceso presupuestario.

Existen dos caminos a través de los cuales el Poder Ejecutivo puede modificar el presupuesto. El primero es mediante cambios al crédito vigente introducidos por Decretos de Necesidad y Urgencia. En este caso el Ejecutivo usa –o más bien abusa– el poder concedido por la LAF de aumentar el monto total del presupuesto en caso de emergencia. En teoría, estos decretos deben ser revisados por el Congreso, por lo que cuando el Poder Ejecutivo promulga esta clase de normas debe remitirla al Poder Legislativo, junto con su respectiva justificación. Una comisión bicameral puede revocar estos decretos. Sin embargo, esta comisión no se encuentra aún conformada, por lo que en la práctica el Poder Ejecutivo puede modificar el presupuesto sin someterse a ningún control. Un ejemplo interesante del abuso de este mecanismo por parte Poder Ejecutivo es el método utilizado para modificar el Presupuesto 2004, que fue incrementado en casi un 9%. Como se mencionó anteriormente, la Ley de Presupuesto de ese año exceptuó al gobierno de las restricciones impuestas por la LAF, pero las principales modificaciones fueron introducidas por decreto de necesidad y urgencia en lugar de invocar los poderes delegados al Jefe de Gabinete.

En el Gráfico 10 se observan los cambios introducidos de esta manera por el Poder Ejecutivo. Entre 1995-2003, el Poder Ejecutivo modificó sistemáticamente la correspondiente ley de presupuesto, incrementando el monto total en casi todos los años. En 2001, la disminución en el presupuesto se debió a la regla de déficit cero adoptada por el gobierno. En un intento por frenar la crisis que se avecinaba, el Poder Ejecutivo impuso un recorte del 13% en los salarios nominales, jubilaciones y otros gastos, dejando los pagos de la deuda constantes. El efecto total de esta política fue relativamente bajo, pero las reducciones presupuestarias alcanzaron el 10% en todas las jurisdicciones menos en los Servicios de la Deuda, en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial<sup>20</sup>.

**Gráfico 10: Cambios entre la ley de presupuesto y el crédito vigente, 1995-2003**



Fuente: elaboración propia sobre datos del Ministerio de Economía.



20. Tanto el Poder Judicial como el Legislativo tienen presupuestos independientes que, si bien forman parte del presupuesto nacional, no pueden ser modificados por el Poder Ejecutivo.

La segunda vía por la cual el Poder Ejecutivo realiza modificaciones presupuestarias es a través del uso discrecional del sistema de cuotas. En teoría, el sistema de cuotas es simplemente una herramienta administrativa a través de la cual se implementa el presupuesto. En la práctica, este mecanismo fue utilizado en años de sobreestimación de recursos como una forma para que el Poder Ejecutivo decida de facto sobre las asignaciones de las partidas. Mediante la elección de qué ministerios y organismos reciben la cuota completa y cuáles reciben menos, la Secretaría de Hacienda decide las reales asignaciones presupuestarias, las que a menudo difieren sustancialmente de las aprobadas por el Congreso.

Tal como mencionamos en el análisis de la etapa de formulación, las estimaciones de ingresos fueron, en líneas generales, demasiado optimistas en el período 1995-2001, lo que provocó que el Poder Ejecutivo no cuente con los recursos suficientes para hacer frente a los gastos planeados y que deba realizar ajustes. Un recorte homogéneo no era viable, debido a la rigidez de varios componentes presupuestarios<sup>21</sup>. Por lo tanto, el Poder Ejecutivo debió hacer recortes selectivos, tratando de minimizar el costo político. En un trabajo que estudia esta estrategia, el ex Secretario de Hacienda Jorge Baldrich (2003) sostiene que “...la administración del gasto emerge como una de las pocas herramientas de la política fiscal y, ciertamente, como el único instrumento en manos de las autoridades fiscales en la mayoría de los casos...”

La LAF establece que el Congreso es el único poder autorizado a modificar el monto total del presupuesto y el monto total de endeudamiento previsto. Además, sólo el Poder Legislativo puede cambiar la clasificación económica del gasto, así como su objeto y finalidad. En la práctica, la combinación de la sobreestimación de recursos en la etapa de formulación junto con el manejo discrecional de las cuotas han erosionado la real influencia del Congreso en las decisiones presupuestarias, dejando al Poder Ejecutivo con la capacidad de decidir unilateralmente la distribución del presupuesto. En el Gráfico 11 presentamos datos acerca del grado de subejecución del presupuesto en los diferentes años. Resulta claro que, como afirma Baldrich (2003), con la crisis de 2001, esto se convirtió en una estrategia para limitar el gasto y para tratar de evitar el colapso económico que sobrevino.

La combinación de estos mecanismos ha conducido a cambios significativos en el presupuesto implementado por el Poder Ejecutivo vis a vis la ley de presupuesto aprobada por el Congreso. Ya hemos mostrado que el Poder Ejecutivo domina los cambios en la composición del presupuesto. En la Gráfico 12 mostramos el efecto combinado de los cambios implementados por el Poder Ejecutivo a través de los decretos y de la subejecución. Si en épocas normales el Poder Ejecutivo tiene un rol más relevante que el Poder Legislativo, esta disparidad se hace más fuerte en tiempos de crisis, como en 2001.

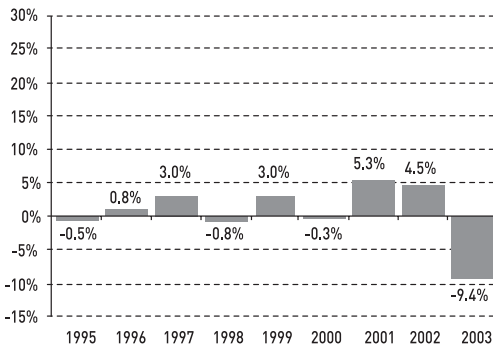
Resulta interesante analizar el rol el Poder Ejecutivo y del Congreso respecto de los cambios en el gasto discrecional. En los gráficos siguientes, presentamos los cambios realizados en las diferentes

21. La Ley de Déficit Cero, que implementó un recorte general de modo tal que el gasto mensual debía ser inferior a los recursos, fue imposible de implementar e inmediatamente violada.

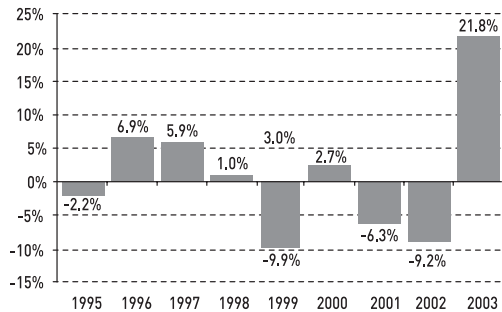
etapas del proceso presupuestario, ponderados por el grado de discrecionalidad (medido por el índice Z calculado en la Sección III para cada componente del presupuesto).

Este ejercicio muestra que cuando se tiene en cuenta la posibilidad real de realizar modificaciones, el poder relativo del Ejecutivo se hace más evidente. Los cambios, en valor absoluto, en la etapa de ejecución son sistemáticamente mayores que en la etapa de aprobación. En definitiva, cuando analizamos quién decide sobre el gasto público dentro del proceso presupuestario federal, la respuesta es que claramente el Poder Ejecutivo tiene un rol preponderante.

**Gráfico 11: Cambios entre el Proyecto y la Ley de Presupuesto. Ponderado por el índice de discrecionalidad.**



**Gráfico 12: Cambios entre la Ley de Presupuesto y la ejecución. Ponderado por el índice de discrecionalidad.**



Fuente: elaboración propia sobre datos del Ministerio de Economía.

Un caso interesante de discrecionalidad del Poder Ejecutivo se presenta con la ejecución del Presupuesto 2004. Dado que los ingresos fueron significativamente subestimados, el Poder Ejecutivo se encontró con una gran cantidad de recursos extra. En lugar de solicitar al Congreso que apruebe el destino de esos ingresos adicionales, el Poder Ejecutivo implementó de forma unilateral –a través de decretos– modificaciones al presupuesto que incrementaron el gasto total en \$8.650 millones, casi el 15% del monto original aprobado por el Congreso.

Un primer decreto promulgado en el mes de mayo aumentó el presupuesto en aproximadamente \$755 millones. La segunda modificación importante se realizó por el decreto 917/2004 del mes de julio, que introdujo un incremento de \$4.200 millones. El tercer cambio significativo fue en el mes de diciembre con el decreto 1687/2004, que subió el monto total del presupuesto en otros \$2.383 millones. Las principales modificaciones se relacionan con aumentos en las jubilaciones y pensiones, que implicaron un incremento del presupuesto de \$1.155 millones. Por su parte, el ministerio de Planificación vio incrementado su presupuesto en un 33%, debido a la compra de gas a Bolivia y Venezuela para evitar una posible crisis energética. Además, los docentes lograron introducir en el presupuesto un pago adicional del Fondo Nacional de Incentivo Docente. Otros incrementos se relacionan con las Obligaciones a Cargo del Tesoro para inversiones en el sector energético y para mejorar el desarrollo provincial.

Claramente, los aumentos se relacionan con la necesidad de proveer bienes públicos nacionales por los cuales el electorado hace responsable al Presidente –como la energía–, con el deseo de aumentar la popularidad –al subir los salarios públicos y las jubilaciones– y con la influencia de los gobernadores provinciales y de grupos de interés poderosos, como los sindicatos docentes.

El objeto de este ejemplo es mostrar que, en años en los que los ingresos se incrementan sustancialmente, se toman decisiones significativas sobre el gasto público dentro del proceso presupuestario, lo que resulta consistente con nuestros resultados. El año 2004 fue uno de esos años, y el Presidente decidió sobre la asignación de los recursos extra influenciado en algunos casos por otros actores políticos y grupos de interés.

Retomando el tema de la rigidez del gasto discutida en relación a la etapa de formulación, es importante notar que la rigidez de ciertas partidas presupuestarias se encuentra relacionada con la facilidad de su ejecución. En el Cuadro 3 mostramos que el grado de subejecución no se encuentra distribuido de forma homogénea entre los diferentes componentes del gasto. Tanto los bienes de consumo como los de uso presentan sistemáticamente una menor ejecución que otras partidas, mientras que los gastos en salarios, transferencias y servicios de la deuda (al menos antes del *default*) presentan una mayor ejecución.

**Cuadro 3: Grado de ejecución por tipo de gasto, 1995-2003**

Objeto del Gasto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Activos Financieros	78.8%	92.6%	91.0%	95.9%	98.4%	89.7%	90.0%	79.8%	79.0%
Bienes de Consumo	90.2%	90.7%	93.5%	92.6%	86.0%	86.3%	94.2%	84.7%	88.4%
Bienes de Uso	64.9%	71.0%	76.7%	87.1%	101.8%	75.1%	79.6%	64.3%	78.0%
Servicio de la Deuda	93.7%	93.9%	97.9%	96.8%	99.0%	99.3%	95.4%	92.3%	72.8%
Bs y Srvs No Personales	90.8%	89.6%	90.1%	90.2%	90.2%	85.2%	92.4%	80.9%	82.8%
Transferencias	37.8%	97.2%	94.6%	94.8%	94.3%	94.8%	90.7%	90.7%	91.2%
<b>Total</b>	<b>96.1%</b>	<b>96.1%</b>	<b>95.0%</b>	<b>95.2%</b>	<b>95.7%</b>	<b>95.4%</b>	<b>92.6%</b>	<b>90.8%</b>	<b>88.7%</b>

Fuente: Sidif, Ministerio de Economía.

De este modo, los gastos clasificados como rígidos también aparecen como los de mayor probabilidad de ser ejecutados<sup>22</sup>. Esto posiblemente refleja en parte la rigidez en sí misma -dado que, por ejemplo, es difícil dentro del marco de la ley pagar menos salarios y pensiones- y en parte la dificultad técnica relativa para ejecutar ciertas partidas, como los proyectos de inversión y bienes de consumo que requieren complejos procesos de licitación.

En términos de los actores relevantes en la etapa de ejecución, la Secretaría de Hacienda, a través de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), es la encargada de establecer las cuotas de los ministerios y organismos descentralizados. Tal como mencionamos anteriormente, el gobierno

22. Este resultado se mantiene si utilizamos la definición ex post de rigidez.

utiliza este sistema de manera estratégica en caso de ajustes fiscales. Las oficinas de presupuesto de los ministerios y organismos reciben los límites presupuestarios trimestralmente y deben distribuirlos –siguiendo los lineamientos del titular del organismo– entre los diferentes programas y actividades. Baldrich (2003) señala que el proceso de ajuste fiscal en Argentina es altamente descentralizado –aunque la Secretaría de Hacienda es la única que establece los límites del gasto a través del sistema de cuotas– dado que la decisión final acerca de qué partida recortar se realiza en el nivel de cada ministerio u organismo.

De este modo, el rol de los ministros y titulares de organismos es también muy importante en esta etapa, dado que administran las cuotas dentro de sus jurisdicciones, protegen sus presupuestos de los recortes y ejercen presión para obtener recursos. Un clásico interrogante acerca de la burocracia es su capacidad para influenciar las políticas públicas vis a vis los funcionarios electos<sup>23</sup>. Spiller y Tommasi (2003) sostienen que la alta rotación de la burocracia en Argentina limita su poder y, por lo tanto, su capacidad para hacer cumplir los acuerdos políticos intertemporales. Esta falencia por parte de la burocracia acarrea políticas públicas más inestables y de menor calidad. En el Box 2 mostramos evidencia consistente con esta hipótesis: los ministros más experimentados pueden proteger e incrementar sus presupuestos de forma más eficiente, así como también pueden ejecutar sus presupuestos en un porcentaje más alto.

## **Recuadro 2: Evaluación del aprendizaje burocrático en el sector público argentino**

Una característica saliente del proceso de formulación de políticas públicas en Argentina es la alta volatilidad de los ministros y secretarios. En el período 1995-2003, un ministro permaneció en su cargo un promedio de 2,36 años. El tiempo máximo en que un ministro estuvo en su puesto fue de 6,42 años (Dr. Alberto Mazza, ministro de Salud durante la presidencia de Menem) y el mínimo, menos de dos semanas (Dr. Ricardo López Murphy bajo la presidencia de De la Rúa). Estos cambios erosionan la capacidad institucional de los ministerios. Cada nuevo ministro designa a sus propios técnicos, que conforman una especie de burocracia paralela, de modo de resolver el problema de colaboración –debido a los bajos incentivos y capacidades– del personal de planta permanente.

Esta volatilidad de la burocracia genera una baja capacidad para ejecutar el presupuesto. El problema es que, junto con el sistema de cuotas, los mecanismos de compra requieren alta capacidad institucional para ejecutar el gasto de manera satisfactoria. La capacidad institucional en Argentina se encuentra socavada no sólo por la falta de incentivos que enfrentan los empleados de planta permanente para colaborar con los funcionarios políticos sino también por la falta de experiencia de los empleados contratados temporalmente.

Sostenemos entonces la hipótesis de que el grado de ejecución del presupuesto, especialmente en el caso de los programas que requieren complejos procesos de compras en

23. Para un estudio clásico, ver Niskanen (1971)

vez de transferencias automáticas o pagos de salarios, será más baja cuanto menos experimentado sea el ministro. Además, dado que el trabajo burocrático puede involucrar un proceso de aprendizaje, es probable que el grado de subejecución decrezca en el tiempo para los equipos de trabajo que permanecen en el ministerio.

Las unidades observacionales en este análisis son los programas presupuestarios, es decir, la clasificación del gasto que contiene la información acerca de las actividades desarrolladas por los ministerios y organismos y las fuentes de financiamiento. Construimos un panel no balanceado, compuesto por los diferentes programas entre 1995 y 2003. La información presupuestaria disponible para los programas es su grado de ejecución, su composición (salarios, transferencias automáticas, bienes de consumo, bienes de uso, servicios no personales y otros), su fuente de financiamiento (fuentes internas o externas, rentas generales, asignaciones específicas, transferencias y créditos). Cada programa se asocia con su correspondiente ministerio<sup>24</sup>.

Medimos la experiencia de los burócratas como el promedio de meses de experiencia que un ministro tiene en un año dado. Por ejemplo, un ministro que es designado el 1° de enero de 2000 y está en su cargo por un año tiene una experiencia promedio de 6,5 meses en ese año. Esta definición es consistente con el hecho de que el proceso de aprendizaje se considera un subproducto de las actividades regulares y, por lo tanto, crece en el tiempo. El máximo valor para esta variable se observa para el ministro de Salud en 1999, con una experiencia promedio de 68,83.

Nuestras variables dependientes son 1) el grado de ejecución del programa, 2) el grado de ejecución del programa en relación al grado de ejecución del ministerio u organismo al que corresponde y 3) el grado de ejecución de las partidas de bienes de consumo y de uso.

Las variables independientes incluidas son el grado de ejecución de la jurisdicción y la experiencia del ministro. Se espera que la primera se relacione positivamente con las variables dependientes, debido a que mayor grado de ejecución en el total del ministerio podría implicar mayor grado de ejecución a nivel del programa, luego de haber controlado por su composición. Por su parte, se puede esperar que la experiencia del ministro sea beneficiosa para la ejecución, por el proceso de aprendizaje recién mencionado. Se incluye el valor cuadrado de la experiencia del ministro para capturar posibles no linealidades en el modelo.

Respecto a las variables relacionadas con el programa, las variables de control incluidas son el porcentaje del gasto total destinado a salarios, transferencias automáticas, bienes de consumo y bienes de uso.

El Cuadro 4 muestra los resultados, que confirman que la experiencia burocrática tiene un impacto positivo pero decreciente en el grado de ejecución.



24. En el caso de la Secretaría de Desarrollo Social y del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, se identificaron durante todo el período (aunque haya sido una Secretaría hasta 1999) porque su composición fue “matcheada” fácilmente y fue relativamente estable durante todo el período.

**Cuadro 4: Resultados de la regresión para aprendizaje burocrático**

Variable Dependiente	Grado de Ejec.					
	Grado de Ejecución del Programa		del Programa relativo al Grado de Ejec. Organismo		Ejecución de Bienes de Uso y Consumo	
	Coefficiente	Error Estándar	Coefficiente	Error Estándar	Coefficiente	Error Estándar
Grado de Ejecución del Organismo	0.591	0.043			0.733	0.127
% de Bienes de Consumo y Bienes de Uso	-0.098	0.014	-0.086	0.015	0.234	0.03.5
% de Salarios	0.058	0.006	0.071	0.006	0.234	0.023
% de Impuestos de Afec. Específica	0.028	0.008	0.038	0.009	0.141	0.026
% Transferencias Externas	-0.564	0.048	-0.601	0.053	-0.268	0.066
% de Créditos Externos	-0.280	0.019	-0.306	0.019	-0.249	0.054
% Ejecución Transferencias externas	0.054	0.025	0.076	0.027	0.115	0.054
% Ejecución Crédito Externo	0.128	0.005	0.133	0.007	0.057	0.019
Experiencia del Ministro	0.003	0.001	0.003	0.001	0.010	0.002
Cuadrado de Experiencia del Ministro	-0.00004	0.00001	-0.00004	0.00001	-0.0001	0.00003
1996	-0.015	0.006	-0.015	0.007	-0.055	0.021
1997	0.011	0.007	0.013	0.008	-0.004	0.023
1998	0.031	0.007	0.033	0.007	-0.025	0.021
1999	0.008	0.008	0.013	0.008	-0.076	0.023
2000	-0.002	0.008	-0.001	0.009	-0.070	0.026
2001	0.014	0.009	0.015	0.009	0.062	0.025
2002	-0.024	0.010	-0.024	0.010	-0.104	0.027
2003	0.023	0.008	0.018	0.009	-0.035	0.025
Constante	0.275	0.040	0.891	0.011	-0.214	0.117

Fuente: elaboración propia.

La alta rotación de la burocracia conduce a problemas en la ejecución y en la eficiencia del presupuesto. Sin embargo, una excepción interesante a este problema es que la burocracia que es responsable de la mayor parte del proceso presupuestario –la Secretaría de Hacienda– ha mostrado una estabilidad destacable con relación a otras áreas del gobierno, y además es considerada como un sector con un alto grado de profesionalismo.

La burocracia en el ministerio de Economía se caracteriza por ser más profesional, competente y por tener una menor rotación que las burocracias de otros ministerios. Un ejemplo ilustrativo es la cantidad de empleados incluidos en el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINA-PA), el esquema de administración de Recursos Humanos que abarca al 40% de los empleados públicos nacionales. Este sistema cuenta con un mecanismo de promoción basado en el mérito que tiene seis niveles, algo mucho más simple que el sistema anterior. El 28% del total de los empleados incluidos en este esquema pertenecen al ministerio de Economía.



a) El promedio de experiencia de los empleados del ministerio de Economía es de aproximadamente 23 años, 15% superior al promedio del total de empleados del SINAPA (20 años). Con respecto al resto de los ministerios, el de Economía se encuentra entre los que tienen empleados de mayor antigüedad.

b) El nivel educativo de la burocracia del ministerio de Economía se encuentra también por encima del promedio. El 38% del total de los empleados de este ministerio que están dentro del SINAPA tienen educación terciaria, dos veces más que el Ministerio del Interior y un 20% superior que el promedio del SINAPA.

c) El ministerio de Economía presenta una proporción más alta de categorías superiores. El 44% de sus empleados se encuentran en las 3 categorías más altas, mientras que el promedio de los ministerios es del 38%.

Los entrevistados, tanto de adentro como de afuera del ministerio de Economía, señalaron que esto se debe a la complejidad del manejo del proceso presupuestario. De manera contraria a los restantes ministerios, donde los funcionarios políticos designados pueden llevar a su equipo de confianza y asignarles un puesto de trabajo, si esto fuera así en la Secretaría de Hacienda el sistema presupuestario se vería interrumpido. Además, los funcionarios políticos designados en esta secretaría tienden a ser altamente calificados, y por lo tanto valoran la experiencia de la burocracia permanente.

Por su parte, el Poder Legislativo presenta un rol débil en la etapa de ejecución. Las modificaciones introducidas por el Congreso son casi mínimas: o delega –en la misma ley de presupuesto en algunos casos– o el Poder Ejecutivo se atribuye los poderes que la LAF le otorga para modificar la ley de presupuesto. El Jefe de Gabinete debe remitir al Congreso informes de ejecución trimestrales, ocasión en la que los legisladores pueden solicitar explicaciones acerca de los cambios y las subejecuciones, pero estos cuestionamientos carecen de consecuencias legales.

De hecho, a pesar del rol preponderante otorgado por la LAF al Congreso, desde 1996 se han utilizado diferentes mecanismos para menoscabar su papel, reconociendo por leyes o decretos lo que estaba sucediendo de facto, es decir, la preponderancia del poder Ejecutivo en el proceso presupuestario. (Ver Box 3 )

### **Recuadro 3: La delegación legal al Poder Ejecutivo de decisiones presupuestarias del Congreso**

La LAF estipula que el Congreso Nacional es la única institución habilitada para modificar el monto total del presupuesto y el nivel autorizado de endeudamiento. Además, es el único que puede realizar cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades. Estas restricciones casi nunca fueron satisfechas. En diversas ocasiones el Congreso (a través de la ley de presupuesto o de otra ley) o el Poder Ejecutivo (por medio de decretos) autorizaron al Jefe de Gabinete a modificar el

presupuesto sin las restricciones recién mencionadas.

En los años 2000, 2001 y 2004 estas concesiones fueron otorgadas en la misma Ley de Presupuesto. En 1998, 1999, 2002 y 2003 la exención a las limitaciones de la LAF fue impuesta por decreto. En 2002 y 2003, los decretos se basaron en la Ley de Emergencia Económica.

Por su parte, la Ley de Presupuesto de 1997 incluía las limitaciones, pero otra ley, sancionada en el mes de diciembre de 1997, permitió al Jefe de Gabinete introducir cambios sin sujeción a las restricciones de la LAF. En 1996, la Ley de Presupuesto incluía similares limitaciones a la de la LAF, pero no citaba a esta ley. Una vez más, el Congreso sancionó otra ley que permitió modificaciones por parte del Poder Ejecutivo. En ambos casos, el Congreso estableció que el Poder Ejecutivo debería informar cuando utilice la delegación de poderes.

Adicionalmente a la delegación de poderes, el Poder Ejecutivo ha incrementado también su poder mediante la creación de fondos especiales para llevar adelante sus objetivos de política, evitando la obligación de transferir recursos tributarios adicionales a las provincias a través del sistema de coparticipación. (Ver Box 4)

#### **Recuadro 4: La creación de fondos especiales extra presupuestarios**

Desde el punto de vista presupuestario, el Sector Público Nacional se compone de la Administración Nacional –que incluye a la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social–, las empresas públicas y los fondos fiduciarios. El Congreso sólo aprueba el presupuesto de la Administración Nacional, mientras que los otros dos componentes se encuentran excluidos del proceso presupuestario formal descrito en las secciones anteriores. Los fondos y entidades que se encuentran por fuera del Presupuesto de la Administración Nacional (PAN) fueron generalmente creados por fuera del PAN, pero algunos fueron excluidos con posterioridad a su creación.

Los Fondos Fiduciarios se encuentran regulados por la Ley 24.441, que establece que estos fondos deben seguir los lineamientos estipulados por el Ministerio de Economía, sus presupuestos deben ser aprobados por este ministro y no pueden contratar personal en forma directa.

Las entidades que no pertenecen a la Administración Nacional –con excepción de las empresas –son organizaciones con autarquía financiera, entidad legal y activos propios, en las que el Estado es el dueño mayoritario o tiene el control de las decisiones clave. Estas entidades pueden formular sus propios presupuestos, que deben remitir a la ONP para su evaluación. La ONP elabora un informe respecto de la consistencia entre el presupuesto y las políticas, planes y estrategias del gobierno. Los presupuestos de estas entidades son aprobados por el Poder Ejecutivo sin la intervención del Congreso.

En el año 2005 existen 15 fondos fiduciarios y 6 entidades incluidas en el presupuesto del sector público nacional pero no en la Administración Nacional. Adicionalmente, hay 13 agencias (además de las universidades nacionales ) por fuera del presupuesto del sector público nacional. El gasto consolidado proyectado para los fondos fiduciarios en 2005 es de

\$3.705 millones, el de las 6 entidades es de \$5.564 millones y el presupuesto agregado de todas las entidades no incluidas en el presupuesto del sector público nacional está por encima \$1.000 millones (excluyendo las universidades nacionales<sup>25</sup>). La suma de estos montos representa el 9% del presupuesto nacional total.

Los fondos y entidades fueron creados por diferentes instrumentos legales (decretos, leyes y resoluciones) de acuerdo al contexto legal y político en el momento de su instauración. Casi el 50% de los fondos y el 75% de las entidades que consolidan en el sector público pero no en el PAN fueron creados por decretos del Poder Ejecutivo y la mayoría fueron establecidos entre 2001 y 2003.

### **Cuadro 5: Instrumentos legales utilizados para crear fondos fiduciarios y entidades.**

	FFSPN	ESPN	ENSPN
Decretos	7	4	3
Resoluciones Ministros	1		
Leyes	7	2	5
	15	6	8

Fuente: Ministerio de Economía e Infoleg<sup>26</sup>

El primer fondo fiduciario, el *Fondo Fiduciario de la Secretaría de Hacienda - BICE* fue creado por una resolución del ministro de Economía en el año 1994. El gasto total de este fondo para el año 2005 está previsto en aproximadamente \$7 millones. Los fondos con el mayor presupuesto en 2005 son el *Fondo Fiduciario para el Sistema de Infraestructura y Transporte - FFSIT* - (\$1746 millones), el *Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial - FFD* - (\$732 millones) y el *Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica - FIH* - (\$586 millones). Estos tres fondos representan el 82% del total del gasto de los fondos fiduciarios.



25. Los recursos transferidos por el Gobierno Nacional a las universidades nacionales se encuentran incluidos en el presupuesto, pero los presupuestos de estas instituciones no están sujetos a las mismas regulaciones que el presupuesto nacional.

26. FFSPN son Fondos Fiduciarios que consolidan en el sector público nacional, ESPN son entidades que consolidan en el sector público nacional y ENSPN son entidades que no consolidan en el sector público nacional.

**Cuadro 6: Fechas de creación de los fondos fiduciarios y presupuestos 2005**

	Número de Fondos Creados	Presupuesto 2005
1994	1	7.2
1995	1	732.1
1996	1	12.0
1997	2	20.6
2000	2	23.3
2001	4	2,643.7
2002	1	126.8
2003	2	138.6
2004	1	0.6
	15	3,705

Fuente: Ministerio de Economía e Infoleg

El FFDP fue creado por decreto en 1995 para ayudar en el proceso de privatización de los bancos públicos provinciales. Este fondo fue financiado con las acciones de YPF y apoyado por las IFIs. Los bancos provinciales solían tener pobres rendimientos y eran considerados una fuente de indisciplina fiscal y sufrieron el golpe del retiro masivo de depósitos con la crisis del Tequila. Las únicas provincias elegibles para recibir préstamos del fondo eran aquellas que privatizaran sus bancos. Más tarde, el fondo fue puesto a cargo de la renegociación de las deudas provinciales y de las cuasi-monedas en el año 2001. El fondo fue entonces creado para suavizar la implementación de reformas económicas, dado que proveyó incentivos a las provincias para privatizar sus bancos, cosa que de otra manera el gobierno nacional no hubiera sido capaz de ofrecer.

En el año 2001 el principal fondo creado fue el FFSIT, financiado con una tasa sobre el gas oil (creada específicamente para este objetivo). Los recursos de este fondo se destinan a la inversión en infraestructura pública como autopistas y puentes, y para reducir o eliminar los peajes. La distribución geográfica de los recursos es independiente de la coparticipación y sigue un patrón diferente. Este fondo fue creado sin la intervención del Congreso por un decreto presidencial, dado que un poder especial delegado por el Poder Legislativo permitía al Poder Ejecutivo crear nuevas tasas, sujetas a la condición de que fueran destinadas con exclusividad al financiamiento de obras de infraestructura. El segundo fondo más importante –también creado por el Poder Ejecutivo– es el FIH. Su objetivo es desarrollar proyectos hídricos a fin de recuperar tierras productivas. La fuente de financiamiento de este fondo es una tasa sobre el combustible. Como el fondo anterior, la distribución de los recursos de este fondo es independiente de la coparticipación y fue creado por decreto, invocando los mismos poderes delegados que en el caso del FFSIT.

Estos fondos fueron creados durante la recesión económica como parte de la estrategia del ministro Cavallo para impulsar el crecimiento económico y evitar la crisis de 2001. Durante su segundo período como ministro, Cavallo introdujo los “planes de

competitividad”, que establecían exenciones impositivas y otras políticas para promover la promoción industrial. La estrategia de Cavallo también incluía un aumento en el gasto público destinado a infraestructura. El desafío que enfrentaba era cómo desviar recursos hacia la inversión pública evadiendo el sistema de coparticipación que transferiría los fondos automáticamente a las provincias. Para hacer eso, el entonces ministro de Economía estableció las tasas específicas y creó estos dos fondos fiduciarios. Mediante estos argumentos logró sortear el laberinto de la coparticipación, porque las tasas no tenían que ser compartidas con las provincias y los fondos fiduciarios tenían sus propios patrones de distribución.

Las entidades que consolidan en el sector público nacional pero que se encuentran por fuera del PAN son la Administración Nacional de Ingresos Públicos (AFIP) el Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), el Instituto Nacional de la Yerba Mate y la Unidad Especial de Yacretá. Los últimos tres organismos fueron creados directamente por fuera del PAN, mientras que los primeros fueron excluidos por decretos presidenciales.

La AFIP fue quitada del presupuesto en el año 2001 por el presidente De la Rúa. Este organismo se ubicó de este modo en una situación similar a las empresas públicas, donde es el Poder Ejecutivo (y no el Congreso) es el encargado de aprobar el presupuesto. La fuente de financiamiento de esta entidad fue fijada como un porcentaje del total de la recaudación. El decreto que excluyó a la AFIP del presupuesto también determinó un esquema de incentivos para los empleados de esta entidad, con premios relacionados al incremento de la recaudación. En este caso, el objetivo de la reforma fue otorgar a la AFIP más autonomía y flexibilidad, de manera de asemejarse a la organización de un Banco Central independiente. De este modo, este organismo puede establecer su propio proceso de toma de decisiones, de administración de recursos humanos, etc.

Por su parte, las entidades y fondos que no consolidan en el sector público nacional son, entre otras, el Fondo Especial de Tabaco, las Universidades Nacionales y el Fondo Solidario de Redistribución. El primero fue excluido por ley en el año 2001, como resultado de la crisis económica. El gobierno nacional había demorado las transferencias a las provincias por una caída en la recaudación, por lo que los productores realizaron protestas y los gobernadores presionaron al Congreso para que sancione una ley que resguarde a estos fondos de demoras y ajustes. Así, el fondo pasó a financiarse con un impuesto especial a los cigarrillos, que se transfiere directamente a las provincias.

Por lo tanto, el principal impulso a la creación de fondos extra-presupuestarios provino del Poder Ejecutivo, con la intención de implementar políticas evitando la naturaleza obligatoria y automática de las transferencias a las provincias. Ha habido también casos de remoción de partidas del presupuesto por iniciativa de los funcionarios (AFIP) y de las provincias y lobbies (fondo del tabaco). Estos ejemplos demuestran las ventajas de los programas específicos para escapar del proceso presupuestario y obtener financiamiento asegurado, de manera de evitar la supervisión y la discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

De acuerdo a algunos entrevistados, en algunos períodos el FMI es otro actor relevante dentro de esta etapa del proceso presupuestario. Los acuerdos firmados entre el gobierno y el FMI usualmente establecen metas fiscales trimestrales y, en consecuencia, afectan el ritmo de ejecución del presupuesto dado que el gobierno a veces pospone ciertos gastos de un trimestre a otro para cumplir con los objetivos pactados.

#### **5.4 Evaluación y control**

Una consecuencia de la debilidad del Congreso es que la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas a cargo de los órganos de auditoría del Poder Legislativo y de las instituciones de control son también débiles. En esta sección analizamos el rol de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y de la Auditoría General de la Nación (AGN), las dos entidades públicas encargadas por la LAF del monitoreo y control del proceso presupuestario. La SIGEN es el organismo de control interno del Poder Ejecutivo y responde al presidente. La AGN es la auditoría externa, y responde formalmente al Congreso. Berensztein et al (2000) sostienen que las auditorías realizadas por la AGN son escasas, realizadas a destiempo, no van más allá de los requisitos legales y no han sido utilizadas como una herramienta de control efectiva para mejorar la eficiencia o castigar las prácticas corruptas.

Suele afirmarse que los mecanismos de evaluación y control existentes respecto del proceso presupuestario son ineficaces y, por lo tanto, requieren reformas para incrementar sus capacidades. Sin embargo, no hay una clara comprensión de qué es exactamente lo que funciona mal; qué temas en particular deben ser mejorados; qué alcance, profundidad y, por lo tanto, recursos son necesarios para estas reformas y, por último pero no menos importante, la eventual capacidad política y burocrática que los actores involucrados en el proceso tienen para resistir y eventualmente sortear cualquier intento de modificar el sistema vigente.

Nuestra postura en este caso es que, si bien son deseables esfuerzos adicionales para mejorar los mecanismos actuales de evaluación y control, resulta crucial la voluntad política y los incentivos que tengan los actores involucrados para implementar con efectividad cualquier sistema. Es más, el sistema actual funcionaría mucho mejor si se cumpliera esa condición, es decir, la existencia de voluntad política y de incentivos duraderos para cumplir con la ley.

Diversos actores políticos y sociales tratan de sacar ventaja de las oportunidades que presentan las instituciones actuales, incluyendo la limitación o el mal manejo de los mecanismos de control en teoría vigentes. Por lo tanto, en ausencia de procedimientos transparentes y de sanciones para prevenir esos comportamientos, los cambios formales que comprendan tanto los diseños de los programas y la implementación como las prioridades políticas carecerán de impacto sustancial. En suma, lo que realmente importa son las preferencias y oportunidades que las instituciones formales e informales generan. En la ausencia de actores con fuertes incentivos a garantizar el cumplimiento de los procedimientos administrativos y las normas actuales, no habría mucha diferencia en implementar reformas que teóricamente mejoren la evaluación y los mecanismos de control.

Tal como señalamos anteriormente, la Ley 24.156 (LAF) es el principal instrumento formal y administrativo diseñado para organizar y regular el presupuesto, el Tesoro y los sistemas de contabilidad. Esta Ley establece que la SIGEN y la AGN (dependientes del Poder Ejecutivo y

Legislativo, respectivamente) se encuentran a cargo de controlar a todas las entidades del gobierno. Analizaremos ahora las características principales de este sistema en la práctica.

El problema principal que afecta el funcionamiento de los mecanismos de control es que se encuentran altamente politizados, es decir, están sujetos a la interferencia y a la manipulación política por actores poderosos capaces de limitar y/o distorsionar el trabajo de las entidades y del personal involucrado. Tanto la AGN como la SIGEN son influenciados por estos comportamientos, si bien la primera se encuentra más politizada que la segunda. Esto tiene que ver con sus respectivos marcos institucionales.

Según el artículo 85 de la Constitución Nacional, la titularidad de la AGN debería pertenecer al partido político opositor que tenga la mayor cantidad de bancas en el Congreso. Se asume que de esta manera se asegura la transparencia y la independencia de este organismo del Poder Ejecutivo. Sin embargo, debido a la debilidad y fragmentación del sistema partidario, y de forma contraria a sus propósitos originales, este requisito no tiene ningún impacto. El Presidente es el actor político más importante y tiene la capacidad para influenciar fuertemente tanto la agenda política como de políticas, mientras que el Congreso y el Poder Judicial son instituciones residuales.

Si bien la presidencia de la AGN se encuentra a cargo de la oposición, el directorio tiene mayoría oficialista, y la institución es utilizada como un elemento más en la mesa de negociación en lugar de proveer una evaluación y control independiente del gasto público. Por lo tanto, sólo ciertos eventos, entidades y funcionarios están sujetos a procedimientos de auditoría. Además, el grado de severidad depende de las estrategias políticas llevadas a cabo y puede disiparse de acuerdo a razones poco claras. En síntesis, si una entidad, programa o funcionario es auditado y se encuentran irregularidades, el informe de la AGN puede ser utilizado como una herramienta de negociación antes de tornarse público.

Se puede argumentar que la SIGEN está mejor organizada y conformada que la AGN. Su principal ventaja proviene de la capacidad de la Unidad de Auditoría Interna (UAI) de ejercer un control permanente de cada jurisdicción del Estado, lo que permite a los auditores contar con un mejor conocimiento de las operaciones respectivas. Según un entrevistado que manejó varias instituciones públicas en los últimos años de la década de 1990, “la SIGEN genera conducta, por lo menos en el sentido formal, dado que presionan para que se cumplan los requerimientos formales de la ley de administración pública”. Sin embargo, las entidades auditadas son a menudo renuentes a proveer la información solicitada en tiempo y forma. Además, hay una tendencia a no auditar ciertos casos dependiendo de su significancia política y/o del ciclo electoral. Finalmente, acorde con el artículo 104 de la LAF, el Comité de Auditoría debe informar al Presidente, quien a su vez debe informar a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. De este modo, el Presidente tiene poder discrecional para manejar casos específicos.

Otro tema importante para considerar es el hecho de que los controles se llevan a cabo ex-post, mientras que no existen mecanismos preventivos que provean de inspecciones rigurosas y aleatorias en áreas sospechadas de corrupción y/o comportamientos discrecionales. Podría argüirse que este tipo de procedimientos lentificaría aún más un sistema de administración público de por sí complejo.

Pero las medidas preventivas deberían ser selectivas, focalizadas en áreas políticas particulares y por períodos limitados. En cualquier caso, es verdad que el sistema de administración pública actual es altamente ineficaz y lento, con la excepción de específicos, y escasos, “bolsones de eficiencia”. Por lo tanto, es altamente recomendable un esfuerzo general por mejorar los sistemas de información, las habilidades de los empleados públicos y otros mecanismos de transparencia.

Un tema adicional se refiere al momento en que se presentan los informes de las auditorías. Existe amplia evidencia de que tanto la SIGEN como la AGN suelen demorarse, y a veces posponen las presentaciones por años. Considerando la alta rotación en la administración pública, los individuos eventualmente responsables de potenciales delitos o decisiones cuestionables pueden no estar más en el cargo. Esto crea serios inconvenientes para los funcionarios actualmente a cargo de la entidad en cuestión, que son obligados a responder por resoluciones que no tomaron. Por ejemplo, la AGN presentó el informe de auditoría de 1994 del PAMI en agosto de 1999.

En definitiva, los mecanismos de monitoreo y control son muy débiles en Argentina: generan sólo algunas formalidades para cumplir con las regulaciones pero no actúan como garantes de la eficiencia y la honestidad en la administración pública. Además, aunque el Congreso tiene la responsabilidad formal de controlar el rol del Poder Ejecutivo en la ejecución del presupuesto, no ejerce ese poder en la práctica, y carece tanto de la capacidad técnica como del poder político para hacerlo.



## VI. La contribución del proceso presupuestario a la solvencia, la eficiencia y la representatividad

Dado que existen diversos factores que influyen los resultados fiscales y que, como vimos anteriormente, el presupuesto nacional abarca sólo una parte de la política fiscal argentina, la relación entre las instituciones del proceso presupuestario y los resultados fiscales no puede establecerse en forma definitiva. Sin embargo, hemos visto que la reforma encarada en los primeros años de la década de 1990 fue probablemente un factor que contribuyó a la mejora de la solvencia fiscal. Además, el hecho de que el proceso presupuestario sea en la práctica muy jerárquico —el presidente es claramente el actor clave— y de que el titular del Poder Ejecutivo tiene más incentivos para lograr disciplina fiscal que el Congreso y otros actores políticos, contribuye a la solvencia fiscal.

Con respecto a la eficiencia, aunque es difícil obtener evidencia, hemos visto que el alto grado de rotación de la burocracia es un factor que contribuye a la subejecución del presupuesto, variable que tomamos como un proxy de la ineficiencia. La actual economía política del proceso presupuestario, por la cual no hay incentivos para que en los ministerios se genere una burocracia profesional que incremente la eficiencia del gasto, y por la cual el Congreso tiene pocos incentivos a monitorear y controlar el gasto, no conduce a la eficiencia en el gasto público. Además, el hecho de que el Poder Ejecutivo tenga tanto poder no sujeto a control conduce a abusos políticos de los recursos públicos, en donde el criterio que prima es el rédito político en lugar de la eficiencia y la representatividad.

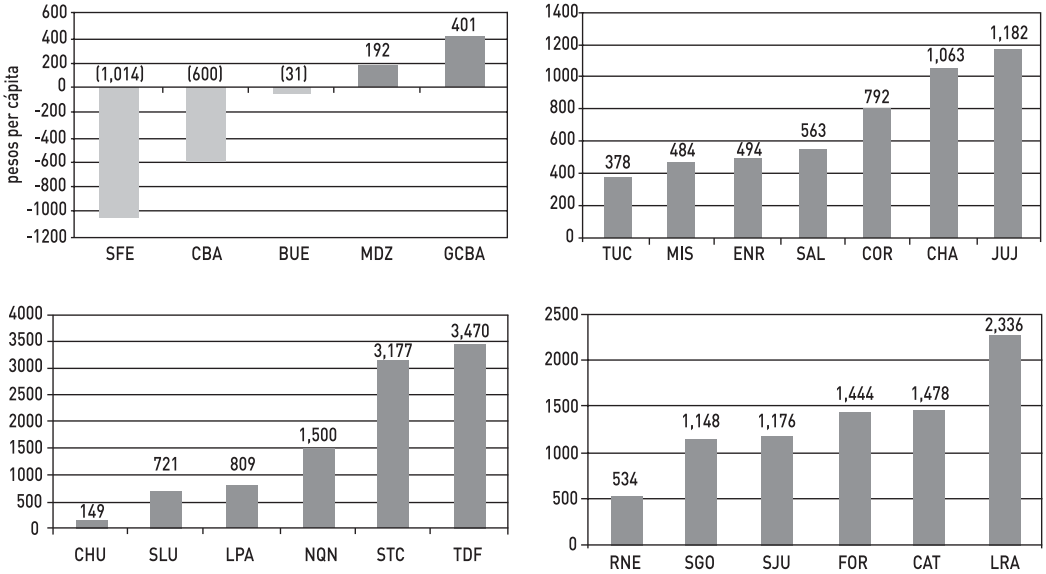
La evidencia presentada sobre la distribución de los fondos a la provincia de origen del Presidente es indicativa de este problema. Por su parte, el nivel de sobre-representación de las provincias pequeñas en el Congreso resulta problemático para la representatividad del gasto: los recursos públicos no son necesariamente asignados a las regiones más pobres, o a aquellas más necesitadas de inversión, sino a aquellas con mayor posibilidad de extraer recursos del pozo común. Esto es consistente con la hipótesis de Spiller y Tommasi (2003) respecto de la importancia de los gobernadores como actores clave del proceso político general, y con Jones (2001) respecto a la relevancia del Congreso como un instrumento de los gobernadores en la asignación de los fondos públicos.

Para mostrar esto, construimos un índice del Beneficio Fiscal Neto (BFN) por provincia. Este índice mide, para un ciudadano promedio de cada provincia, la diferencia entre los pagos de impuestos y los recursos asignados al financiamiento de los bienes públicos, tanto de origen nacional como local. Luego compara los resultados por provincias con similares características socioeconómicas.

Se esperaría que individuos pertenecientes a provincias similares, agrupadas por su grado de desarrollo y densidad de población, reciban similares BFN. Para analizar la situación argentina, las provincias fueron clasificadas en cuatro categorías: alta densidad y desarrollo, baja densidad y alto desarrollo, alta densidad y bajo desarrollo y baja densidad y desarrollo. El Gráfico 13 muestra que existen grandes diferencias en el BFN que un ciudadano promedio recibe dependiendo de su provincia de residencia, aun entre provincias con similares características socioeconómicas. Entre las provincias de bajo desarrollo y alta densidad, un ciudadano de Jujuy recibe 2,12 veces más BFN que un ciudadano de Tucumán. La desigualdad es aún mayor para las provincias con bajo desarrollo y densidad. Los

habitantes de La Rioja reciben 3,13 veces más BFN que los residentes en Río Negro y 0,5 veces más que los residentes en Catamarca y Formosa.

**Gráfico 13: Beneficio Fiscal Neto por provincia, 2002 (pesos per cápita)**

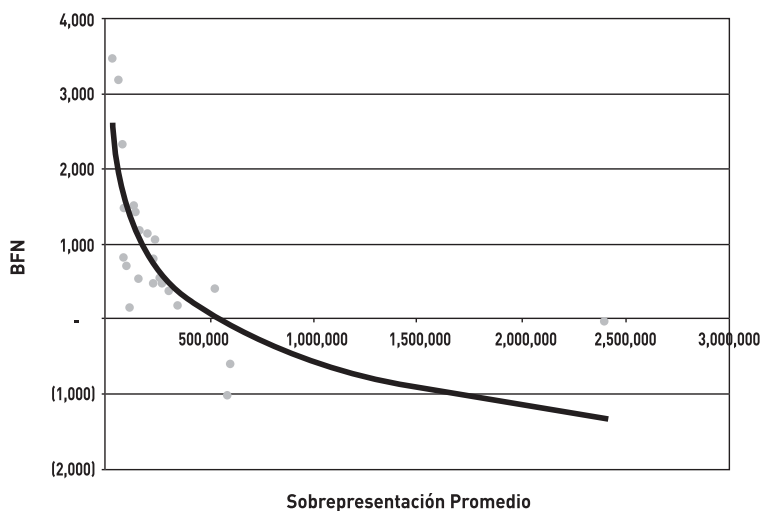


Fuente: Abuelafia, Braun y Díaz Frers (2005)

Este resultado es explicado en parte por el hecho de que las provincias chicas están sobre-representadas en el Congreso. Por ejemplo, la provincia de Buenos Aires tiene un diputado cada 197.531 personas y un senador cada 4.609.068 habitantes, mientras que Tierra del Fuego tiene un diputado y un senador cada 20.216 y 33.693 habitantes, respectivamente. Porto y Sanguinetti (1993) sostienen que esto explica en parte la desigualdad en la distribución de los fondos de la coparticipación entre las provincias. En el Gráfico 14 mostramos que existe una correlación negativa entre el número de población por representante y el BFN. Esto implica que las provincias sobre-representadas (tienen menos población por representante) reciben un mayor beneficio fiscal.

Un modelo de regresión simple (Cuadro 7) confirma estos resultados desde un análisis geográfico. Luego de controlar por el PBI per cápita y el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas, la relación entre BFN y la subrepresentación de cada provincia es todavía negativa y significativa.

**Gráfico 14: Población por representantes (sub representación) como una explicación de la distribución del Beneficio Fiscal Neto por Provincia**



Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 7: Estimación de MCO Robustos. Variante dependiente: BFN  
Nº de observaciones: 22**

	Coef.	Error St. Robusto	Coef.	Error St. Robusto	Coef.	Error St. Robusto
% Población con NBI	6,950	1,666	4,605	2,098	4,745	2,022
PBI per Cápita	0.08	0.03	0.12	0.04	0.12	0.035
Cámara Baja	-0.02	0.003				
Senado			-0.002	0.0005		
Promedio					-0.004	0.001
Constante	901	841	-323	866	-118	873
<b>R<sup>2</sup> Ajustado</b>		<b>0.78</b>		<b>0.71</b>		<b>0.72</b>

Fuente: elaboración propia.

## VII. Conclusiones y recomendaciones de política

Hemos analizado el funcionamiento del proceso presupuestario en Argentina. Por sobre todo, el cuadro que se vislumbra es que el Presidente es el actor principal de este proceso. El titular del Poder Ejecutivo busca maximizar sus objetivos, que incluyen la reelección, el mantenimiento del apoyo de la opinión pública y la ayuda a su provincia de origen. Para lograr estos propósitos, en términos del proceso presupuestario, el presidente necesita mantener un grado suficiente de solvencia fiscal –probablemente más bajo que el nivel óptimo pero por encima del deseado por otros actores como los gobernadores– para poder proveer bienes públicos nacionales y llevar recursos a su provincia y a su coalición política.

Al intentar cumplir con sus metas, el presidente se enfrenta a una serie de restricciones, que incluyen la rigidez del presupuesto, las reglas fiscales y los acuerdos con las IFIs. Además, debe lidiar con los shocks macroeconómicos –que requieren cambios en el nivel y la composición del gasto– y con la presión de otros actores, como los gobernadores provinciales, legisladores y grupos de interés.

Este ejercicio ayuda a entender, por ejemplo, por qué Argentina fue incapaz de acumular superávits fiscales sistemáticos durante sus años de crecimiento, lo cual podría haber evitado la crisis de 2001/2002. Acorde a la literatura de la economía política, como Alesina y Perotti (1996), la relativa fuerza del Poder Ejecutivo en relación a la del Congreso en el proceso presupuestario debería contribuir a la disciplina fiscal. Sin embargo, las negociaciones relevantes no tienen lugar en el Congreso, sino que se llevan a cabo en ámbitos informales entre el presidente y los gobernadores provinciales, y son luego incorporadas al presupuesto, lo que contribuye a la rigidez. Esta rigidez, combinada con otras decisiones que reducen la solvencia fiscal –como la reforma al sistema de jubilaciones–, provocó que en el período analizado haya sido imposible acumular suficientes superávits fiscales para evitar la crisis. Aunque el Poder Ejecutivo recortó el gasto en 2001, ya era demasiado tarde.

La rigidez del gasto, junto con la alta rotación ministerial y la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, también ayuda a explicar por qué las asignaciones presupuestarias son ineficientes y en muchos casos particularistas –como oposición a representativas–. Las condiciones sociales entre las provincias pueden cambiar, pero la rigidez en la distribución de las partidas hace difícil responder a esas variaciones. Además, la alta rotación hace más difícil la ejecución del gasto público de manera eficiente, especialmente los gastos en infraestructura y en bienes con procesos de compra complejos.

Otro tipo de problemas que subyace al funcionamiento del proceso presupuestario en la práctica proviene de la falta de consenso y de compromisos políticos sólidos para hacer cumplir las regulaciones y procedimientos existentes. Por ejemplo, muchos de los problemas relacionados con la discrecionalidad del Poder Ejecutivo podrían ser limitados si las proyecciones de recaudación no fueran utilizadas de manera estratégica. Sin embargo, no hay actores políticos con incentivos y fuerza para hacer de este resultado un equilibrio. Entonces, el Poder Ejecutivo utiliza esta herramienta cuando le resulta necesario.

De hecho, la política presupuestaria no es la única, ni probablemente la más importante, política pública en la que las reglas determinadas por ley no son aplicadas en la práctica. Como describen Spiller y Tommasi (2003), otras políticas también se encuentran caracterizadas por la constante manipulación, modificación y erosión de los procedimientos legales de acuerdo a las preferencias de corto plazo de los influyentes actores políticos y sociales.

En este contexto tan ambiguo, existe una alta probabilidad de que aún las normas y regulaciones más importantes puedan ser modificadas, limitadas o hasta ignoradas. Prevalen los comportamientos no cooperativos, dado que los actores desarrollan estrategias que suponen horizontes de corto plazo y que descuentan las consecuencias eventuales de un cambio ex post en las reglas. Tal como sugiere la literatura sobre acción colectiva, esta clase de interacción estratégica implica la creación de intrincados círculos viciosos, que resultan muy difícil de remover.

Existe, sin embargo, una tentación natural a sugerir posibles modificaciones en el proceso presupuestario vigente con el objeto de hacerlo más transparente y efectivo. Argentina mejoró su proceso presupuestario y sus resultados fiscales de manera significativa durante los 90, y esto en parte limitó el daño sufrido en la reciente crisis. Por eso creemos que se puede contribuir a mejorar aun más este proceso. En particular, algunas ideas a tener en cuenta incluyen:

- **Mecanismos de coordinación entre el gobierno federal y las provincias:** La Ley de Responsabilidad Fiscal establece la creación de un organismo fiscal federal en el que representantes del gobierno nacional y de las provincias deberían reunirse a discutir temas presupuestarios, tales como las proyecciones macroeconómicas y de recaudación agregada. Éste podría convertirse en el ámbito en el cual las negociaciones presupuestarias tengan lugar, incorporando a los actores informales como los gobernadores al proceso formal.
- **Reformas que apunten a los focos de discrecionalidad.** Dado que se trata de los componentes del presupuesto sobre los que se toman las mayores decisiones, cualquier intento de implementar normas numéricas como reglas de presupuesto equilibrado, fondos contracíclicos, etc., debería apuntar a las áreas flexibles del gasto y prestar especial atención a los años de alto crecimiento de la recaudación.
- **Construcción de capacidades en el Congreso:** Aunque el Congreso en su conjunto carece de incentivos para invertir en capacidades para analizar y controlar el presupuesto, ciertos actores dentro de esta institución —como los legisladores de los partidos minoritarios de grandes distritos— sí lo hacen. Esto provee una oportunidad para mejorar las capacidades legislativas —por ejemplo, con la creación de una Oficina del Presupuesto del Congreso—, lo cual reduciría el costo para los legisladores de entender y participar en las decisiones presupuestarias y contribuiría a mejorar el proceso y a fortalecer el rol del Poder Legislativo.
- **Mejora de la evaluación del gasto público:** Las entidades estatales y el Congreso carecen de incentivos y capacidades para evaluar de manera seria el impacto de los programas de gobierno. Esto limita la posibilidad del proceso presupuestario de actuar como un instrumento estratégico en la asignación de recursos.

- **Utilización de proyecciones privadas:** siguiendo el ejemplo del Banco Central –que lleva adelante una encuesta semanal a consultores privados sobre las proyecciones macroeconómicas– podrían utilizarse por el gobierno para estimar el crecimiento y los recursos. Esto limitaría el uso estratégico de las proyecciones.
- **Mejorar la capacidad burocrática:** aunque no tenemos propuestas específicas respecto a una reforma administrativa, reducir el nivel de rotación de la burocracia claramente ayudaría a incrementar la eficiencia del gasto.

## **Apéndice A: Una descripción detallada del proceso presupuestario formal**

### **Etapas 1: La formulación del presupuesto**

El proceso presupuestario comienza a principios de marzo del año anterior, cuando la Oficina Nacional de Presupuesto –ONP– establece el cronograma de actividades relacionadas con la formulación presupuestaria. En ese momento se constituye el Grupo de Apoyo para la Elaboración del Presupuesto –GAEP– que se encuentra formado por los jefes de las dependencias del ministerio de Economía involucrados en la formulación presupuestaria y es presidido por el subsecretario de Presupuesto. Su objetivo es brindar apoyo técnico a todo el proceso presupuestario. Por ejemplo, las proyecciones macroeconómicas y los techos presupuestarios de cada ministerio son discutidos dentro del marco de este grupo.

En el mes de mayo, la Secretaría de Política Económica y la Secretaría de Hacienda realizan las proyecciones macroeconómicas de corto plazo. Usando esta información, la Secretaría de Hacienda establece las prioridades presupuestarias y elabora los programas y planes de inversión pública.

El Presidente, el jefe de Gabinete y los ministros deciden la política presupuestaria agregada y establecen los techos presupuestarios para cada ministerio y agencia. Esta decisión se basa en las proyecciones macroeconómicas realizadas por el ministerio de Economía, las necesidades fiscales subyacentes y los compromisos previos de cada organismo (por ejemplo pago de jubilaciones y pensiones, servicios de la deuda pública, etc.). En este punto del proceso presupuestario comienza la interacción entre el jefe de Gabinete y el ministerio de Economía. En esta etapa la formulación del presupuesto puede ser interpretada como un proceso ascendente y descendente donde la información y lineamientos son transmitidos desde las esferas más altas del gobierno hacia los niveles inferiores de los organismos y viceversa.

La Ley de Reforma del Estado de 1996 establece que el Poder Ejecutivo tiene que informar al Congreso, antes del 30 de Junio del año previo, los lineamientos generales de la próxima propuesta de ley de presupuesto.

El jefe de Gabinete define y comunica los techos presupuestarios de cada organismo. Dentro de cada uno, los recursos son asignados a cada programa y actividad específica. El proceso descendente implica la interacción entre los políticos y técnicos pertenecientes a los distintos ministerios y entidades. El producto final de esta etapa son los anteproyectos –que resumen las actividades que se planean implementar durante el año siguiente y las necesidades de financiamiento– elaborados por las oficinas de presupuesto de cada jurisdicción. Estas oficinas tienen que compilar y consolidar la información provista por los programas y generar los anteproyectos de cada organismo.

En la fase ascendente, estos documentos son remitidos a la Secretaría de Hacienda para su evaluación. Los especialistas sectoriales de la ONP evalúan las propuestas y en caso de divergencia entre el anteproyecto y el techo presupuestario establecido, interactúan con los responsables de las oficinas de presupuesto de los organismos para resolver las diferencias existentes. Luego se consolidan todos los anteproyectos con lo que se elabora el proyecto de ley de presupuesto que es presentado al Presidente,

al jefe de Gabinete y a los ministros para su consideración y aprobación. Finalmente, el jefe de Gabinete envía el proyecto de ley al Congreso con lo que termina la etapa de elaboración del presupuesto.

## **Etapa 2: Aprobación del Congreso**

La Constitución Nacional faculta al Congreso a sancionar el presupuesto cada año. La Ley de Administración Financiera a su vez establece que el proyecto de ley de presupuesto debe ser presentado a la Cámara de Diputados antes del 15 de septiembre del año fiscal anterior<sup>27</sup>. El Presidente adjunta al proyecto de ley un mensaje que incluye los principales objetivos de política económica para el año siguiente y cómo se encuentran reflejados en el presupuesto. El mensaje también resalta los principales programas y actividades que el Poder Ejecutivo planea realizar en el siguiente ejercicio.

Cuando el proyecto de ley es presentado a la Cámara Baja, se remite a la Comisión de Presupuesto y Hacienda, que está compuesta por 45 diputados pertenecientes a todos los partidos políticos. Esta comisión se encuentra facultada a solicitar aclaraciones al Poder Ejecutivo sobre diferentes aspectos del proyecto presentado. Las consultas pueden ser realizadas tanto de forma oral como escritas. Por un lado, la comisión puede convocar— de acuerdo a un cronograma preestablecido —a diferentes funcionarios del Poder Ejecutivo, que realizan presentaciones sobre los lineamientos generales de su área de competencia y contestan las preguntas realizadas por los miembros de la comisión. Por el otro, los diputados tienen la posibilidad de realizar preguntas por escrito, que son recopiladas por la jefatura de Gabinete.

Luego de haber considerado el proyecto de ley de presupuesto en su conjunto y las aclaraciones realizadas por los funcionarios, la comisión prepara los correspondientes dictámenes. Estos pueden ser únicos (sólo dictamen por mayoría) o puede existir también un dictamen por minoría, en caso de discrepancias. Los dictámenes incluyen recomendaciones sobre modificaciones al proyecto de ley (por ejemplo: de aprobar o rechazar la ley por completo, de modificar ciertos artículos, etc.). Luego, la Comisión de Labor Parlamentaria (constituida por los jefes de cada bloque y el presidente de la Cámara) decide cuándo el proyecto será considerado en la sesión plenaria.

No existe un procedimiento formal para la discusión del proyecto de presupuesto y cada diputado tiene el derecho de expresar su opinión sobre el mismo en la sesión plenaria de la Cámara de Diputados. Sin embargo, es costumbre que el presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, u otro diputado de la mayoría, sea el primer orador. El segundo suele ser un diputado que apoya el dictamen por minoría (si es que existe). Luego de estos discursos es el turno de los otros miembros de la Cámara para expresar su opinión sobre el proyecto.

El proyecto de ley puede ser tanto aprobado o rechazado en general. Si es rechazado, se remite nuevamente a la Comisión de Presupuesto y Hacienda para que elabore un nuevo reporte. Si es aprobado, el paso siguiente es su tratamiento en particular, es decir, artículo por artículo. Si no

27. El año fiscal en la Argentina se extiende desde el 1° de enero hasta el 31 de diciembre.



hay objeciones, los artículos individuales son aprobados por simple mayoría. En el caso de objeciones, los diputados interesados pueden sugerir los cambios a introducir o la remoción del mismo. Una vez que se finaliza el tratamiento en particular del proyecto, los diputados pueden sugerir la inclusión de nuevos artículos, los que se encuentran sujetos al mismo proceso de aprobación que los pertenecientes al proyecto original. Luego de su aprobación por la Cámara de Diputados, el proyecto se gira a la Cámara de Senadores para su tratamiento y aprobación.

El Poder Ejecutivo tiene diferentes posibilidades: puede promulgar el proyecto de ley aprobado por el Congreso sin modificaciones o puede utilizar su facultad de veto. El Ejecutivo puede vetar uno o más artículos de la ley sancionada por el Congreso, siempre que estos vetos no alteren los objetivos principales de la ley. Un caso típico son los puntos agregados por el Congreso, que pueden ser vetados si contradicen los objetivos de política o económicos del gobierno o si los mismos violan la Ley de Administración Financiera, que establece que se debe aclarar explícitamente la fuente de financiamiento para nuevos gastos incluidos en el presupuesto. En el caso de existencia de vetos el proyecto de ley retorna a la Cámara de Diputados, la cual puede revocar los vetos del Ejecutivo por medio de mayoría por la misma mayoría especial, se convierte en la Ley de Presupuesto. En el caso de que el proyecto de ley no se encuentre aprobado antes del 1º de Enero del año correspondiente, se extiende el presupuesto del año anterior hasta su correspondiente aprobación.<sup>28</sup>

### **Etapa 3: Ejecución**

La LAF establece que la ONP es la autoridad que rige la ejecución del presupuesto, por lo que tiene la potestad de establecer las reglas y procedimientos de la ejecución presupuestaria y de preparar los informes de ejecución.

El artículo 30 de la LAF establece que luego de la sanción de la ley por parte del Congreso el Ejecutivo debe distribuir las autorizaciones de gasto entre los diferentes organismos. Es importante hacer notar que el sistema de cuotas es la principal herramienta de control de la ejecución presupuestaria. Las cuotas son establecidas trimestralmente y reflejan principalmente la disponibilidad de recursos y la rigidez del gasto.

La formulación de las cuotas es también un proceso ascendente y descendente. La fase ascendente ocurre cuando los funcionarios encargados de los programas específicos solicitan los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos del programa. Estos requerimientos son consolidados por la oficina de presupuesto de los organismos y remitidos a la ONP. La etapa descendente ocurre cuando la Secretaría de Hacienda establece los techos presupuestarios para cada organismo. Dentro de cada uno, las cuotas son asignadas a los diferentes programas por el ministro o encargado del mismo. Ninguna jurisdicción puede gastar más recursos que los establecidos en las cuotas en cada trimestre y no pueden cambiar el objeto del gasto autorizado. Cada agencia debe mantener un registro de la ejecución física del presupuesto y enviarlo a la ONP.

28. La LAF brinda instrucciones acerca de cómo extender el presupuesto de un año fiscal a otro.

En lo referente a la evaluación de la ejecución presupuestaria, la ONP tiene que informar el grado de ejecución durante y al final del ejercicio fiscal. Los informes trimestrales y el informe anual –cuenta de inversión– deben ser enviados al Congreso Nacional. Los reportes, elaborados con información presentada por los organismos y obtenida del sistema contable, analizan la ejecución financiera y física, sus desvíos con respecto a lo presupuestado y las explicaciones posibles a estas variaciones. Adicionalmente, la ONP elabora recomendaciones para los funcionarios a cargo de la ejecución presupuestaria sobre como resolver los inconvenientes que se encontraron durante la ejecución del presupuesto.

El presupuesto no es una ley rígida sino que varía de acuerdo a los cambios en el contexto económico y social. En el caso argentino, la LAF establece quién se encuentra autorizado a realizar modificaciones al presupuesto, dependiendo de su relevancia e impacto.

El Congreso Nacional es la única institución que tiene la posibilidad de modificar el gasto total y el nivel de endeudamiento autorizado. Además, es el único que puede modificar la clasificación económica del gasto (por ejemplo, de gasto en capital a gasto corriente) y su objeto y función (por ejemplo, de gasto social a servicios de la deuda).

### **Clasificación del Gasto:**

**Por Objeto del Gasto:** orden sistemático y homogéneo de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de sus actividades (por ejemplo, bienes de uso, bienes de consumo, gastos en personal, etc).

**Por Finalidad y Función:** esta clasificación se presenta acorde con la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Los gastos así clasificados permiten identificar los objetivos generales y los medios a través de los cuales se estiman alcanzarlos.

**Por Clasificación Económica:** permite identificar la naturaleza económica de las transacciones que realiza el sector público, a fin de evaluar el impacto que generan las acciones fiscales (por ejemplo, gastos corrientes y gastos e capital).

El Poder Ejecutivo puede incrementar el monto total del gasto sólo en casos de emergencia (inundaciones, terremotos, etc.). Estos incrementos tienen que ser inmediatamente notificados y justificados al Congreso. Sin embargo, el Poder Ejecutivo puede reasignar recursos entre y dentro de cada organismo durante la etapa de ejecución del presupuesto. Algunos ejemplos sobre qué autoridades se encuentran involucradas en las modificaciones presupuestarias son:

1. Modificaciones que requieren un decreto presidencial: cambios dentro del mismo objeto del gasto.
2. Modificaciones que requieren una decisión administrativa del jefe de Gabinete: reasignación del gasto entre diferentes organismos.
3. Modificaciones que requieren una decisión administrativa del ministro o secretario de Estado: reasignaciones entre diferentes programas presupuestarios del mismo organismo.

4. Modificaciones que requieren una resolución del Secretario de Hacienda: cambios en la fuente de financiamiento, cambios en el objeto del gasto.
5. Modificaciones que requieren una resolución del secretario involucrado: compensación entre diferentes objetos del gasto del mismo programa, reasignaciones entre subprogramas del mismo programa presupuestario y todas las otras modificaciones que no implique modificaciones en salarios.
6. Modificaciones que requieren una resolución de la ONP: cambios en la estructura programática de los organismos.

#### **Etapa 4: Evaluación y control**

El sistema de control presupuestario se encuentra compuesto por cuerpos de auditoría interna y externa. La auditoría interna de los organismos se encuentra a cargo de las unidades de auditoría interna (UAI) y reportan a cada ministro y a la *Sindicatura General de la Nación* (SIGEN), que a su vez reporta al Presidente. La auditoría externa es función de la *Auditoría General de la Nación* (AGN), que reporta directamente al Senado Nacional.

El control interno se centra en el control de las actividades financieras y administrativas de los organismos. Este sistema es coordinado por la SIGEN, que establece las reglas de funcionamiento y supervisa las actividades de las UAI. Las funciones principales de la SIGEN son i) desarrollar reglas de control interno y supervisión, ii) coordinar o elaborar reportes de auditoría sobre las áreas financiera, legal y administrativa y iii) informar cualquier irregularidad al Presidente.

La AGN es un cuerpo autárquico cuyas reglas y funciones son establecidas por la *Comisión de Presupuesto y Hacienda* y la *Comisión mixta revisora de cuentas* de ambas Cámaras. Su principal objetivo es realizar controles ex post del manejo del gasto público y de los informes económicos, financieros y patrimoniales del Estado. La AGN esta compuesta por siete miembros, tres designados por el Senado, tres por Diputados y el miembro restante —que debe pertenecer al partido de la oposición— por los presidentes de ambas Cámaras.

#### **El marco legal del proceso presupuestario**

El proceso presupuestario se encuentra mayoritariamente regulado por la Ley de Administración Financiera (LAF) sancionada en 1992. El marco legal anterior estaba constituido por numerosas leyes sancionadas en los 50's y los 60's, que eran cambiadas año a año con las nuevas leyes de presupuesto. La nueva ley sistematiza y regula la mayoría de las actividades del gobierno, en principal las relacionadas con el proceso presupuestario. La LAF no es la única norma que regula este proceso pues hasta la Constitución Nacional se refiere a él. Esta sección resume y analiza el marco legal del proceso presupuestario.

#### **El proceso presupuestario antes de la LAF**

El estado y funcionamiento del sistema de administración financiera antes de las reformas de los 90s puede ser resumido como:

- a) El presupuesto no era usado como una herramienta para formulación de las políticas públicas.
- b) El sistema contable se encontraba desintegrado de las otras actividades del gobierno y solo proveía información relevante para el control.
- c) No todos los organismos del Estado se encontraban regulados por las normas de administración financiera y control.
- d) No había una sola norma que regulase el proceso. La ley de Contabilidad vigente estaba desactualizada, ya que no reflejaba las necesidades y requerimientos de un sistema contable eficiente. La Ley Complementaria Permanente era la norma que complementaba a la Ley de Contabilidad en ciertas áreas relevantes.
- e) Una característica del sistema era la falta de capacidad institucional en áreas importantes del proceso.
- f) El rol del Congreso en el proceso presupuestario era relativamente acotado.

Las principales reformas introducidas por la LAF fueron:

- a) Se comenzó a considerar el sistema de administración como un sistema integrado e interrelacionado con los demás sistemas.
- b) La LAF pasó a regir sobre todo los organismos y entidades de la Administración Nacional.
- c) Con la adopción de la LAF se incrementó el rol del Congreso en el proceso presupuestario. Se estableció que el Poder Legislativo es el único que puede modificar el monto total de gasto y las autorizaciones de endeudamiento.
- d) Se creó la Auditoría General de la Nación.
- e) Se empezó el proceso de consolidación de la información del gasto público de todos los niveles de gobierno.

### **Constitución Nacional (1994)**

La Constitución Nacional, sancionada en 1854 y recientemente modificada en 1994, posee diferentes artículos relacionados con el proceso presupuestario.

- **Artículo 4º:** establece que el gobierno federal tiene que elaborar un presupuesto que incluya tanto los gastos planificados como su fuente de financiamiento.
- **Artículo 75º:** dispone que el Congreso Nacional, entre otras facultades, debe analizar y aprobar el presupuesto.
- **Artículo 85º:** crea la Auditoría General de la Nación como el organismo de auditoría externa. Este artículo establece su incumbencia y funciones.
- **Artículo 100º:** establece que el jefe de Gabinete es el funcionario a cargo de presentar al Congreso el proyecto de ley de presupuesto para su consideración y aprobación. Además, este artículo es el que asigna la responsabilidad sobre la ejecución del presupuesto y la recaudación tributaria al jefe de Gabinete.

### **Ley de Administración Financiera (1992)**

La LAF es una ley general, pues no incluye detalles de procedimientos. Sólo establece los lineamientos generales del proceso presupuestario. Los procedimientos específicos se encuentran regulados por

otras normas<sup>29</sup>. Los puntos más importantes de la LAF son:

- Establece cuáles organismos deben ser incluidos dentro del presupuesto<sup>30</sup> e integra los diferentes sistemas administrativos del gobierno (presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad y control).
- Separa, desde el punto de vista presupuestario, el gobierno nacional en diferentes agencias y organismos (Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo compuesto por la presidencia, ministerios y secretarías).
- Establece que el año fiscal se extiende desde el 1° de enero al 31 de diciembre y que ningún gasto puede ser autorizado más allá de esa fecha.
- Hasta 1990, la práctica general era que los presupuestos eran extendidos de un año fiscal a otro pues las leyes de presupuesto correspondientes no estaban sancionadas a tiempo o en algunos casos no habían sido remitidas al Congreso para su consideración. La LAF estableció como fecha límite para la presentación del presupuesto el 15 de septiembre del año anterior. Además, reglamentó las extensiones presupuestarias en el caso de que el presupuesto correspondiente no estuviera aprobado antes del 1° de enero.
- La LAF y sus modificaciones también establecen el nivel de detalle y las clasificaciones presupuestarias de la información presupuestaria.
- La LAF establece que la ONP debe preparar anualmente un presupuesto consolidado del Estado Argentino y que el Congreso debe ser informado sobre este presupuesto antes del 31 de marzo de cada año.

## Ley Complementaria Permanente de Presupuesto

Otra ley que regula el proceso presupuestario, como ya se mencionó, es la Ley N°11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto. Es una ley de larga data que consolida los usos legales de los años anteriores a la reforma, pues fue variando de presupuesto en presupuesto. Los puntos principales de esta ley no se encuentran relacionados con partes vitales del proceso presupuestario pero, de cualquier manera, tiene influencia sobre el funcionamiento del mismo.

- Esta ley crea los *fondos reservados* (fondos secretos que son administrados por el Ejecutivo).
- Estipula la independencia del Poder Legislativo y Judicial en lo concerniente al proceso presupuestario. Estos pueden modificar su propio presupuesto sin intervención del Ejecutivo.
- Autoriza al gobierno federal de transferir fondos correspondientes a la coparticipación federal a las provincias de manera anticipada.

## Ley de Reforma del Estado (1996)

La Ley de Reforma del Estado (N° 24.629) está relacionada principalmente con los procesos de privatización y desregulación de las actividades económicas, pero incluye algunos puntos referidos al proceso presupuestario.

29. Las otras normas relacionadas con el proceso presupuestario son: Decreto 2666/92, Reglamento Parcial N°1, Decreto N° 253/93, Reglamento Parcial N°2, Decreto N°1.361/94, Reglamento Parcial N°3.

30. La LAF estipula que el Sector Público Nacional se compone de la Administración Nacional (Administración Central, Organismos Descentralizado y las Instituciones de la Seguridad Social) y de las empresas públicas. La Ley 25.565 introduce los Fondos Fiduciarios y otras empresas públicas.

- El proyecto de ley de presupuesto debe incluir la distribución geográfica por provincia del gasto público nacional.
- El Poder Ejecutivo debe remitir al Congreso antes del 31 de junio un informe que resuma las principales características del presupuesto del año siguiente.
- Establece que el Poder Ejecutivo debe presentar al Congreso un informe trimestral de ejecución presupuestaria antes de los 30 días de finalizado el trimestre.

### **Cambios recientes en la legislación.**

La pobre disciplina fiscal y la prociclicidad del gasto público han sido un problema de todos los niveles de gobierno en los últimos veinte años. Para tratar de resolver este problema, el Ejecutivo impulsó una nueva Ley de Responsabilidad Fiscal –LRF–. Esta ley no sólo establece restricciones al crecimiento del gasto y del déficit sino que también establece ciertos requerimientos que se encuentran relacionados con el proceso presupuestario. Las principales modificaciones introducidas por esta ley son:

- i) Todos los organismos gubernamentales tienen que consolidar en el presupuesto general. Todas las nuevas entidades creadas luego de la sanción de la ley deben estar incluidas en el presupuesto general o estar regidas por la LAF.
- ii) Las propuestas de ley de presupuesto deberán incluir un estimado del gasto fiscal originado por las exenciones a diferentes productos y actividades.
- iii) La ley establece que el grado de ejecución de las diferentes partidas no sólo depende de su presupuesto sino también de la disponibilidad de recursos.

El rol del Congreso en el proceso presupuestario se ha visto disminuido por diferentes intervenciones del Ejecutivo. Desde 1998, el Ejecutivo ha encontrado la manera de relajar las restricciones impuestas por la LAF y la LRF con respecto a las modificaciones presupuestarias. En los años 2000, 2001 y 2004, la propia Ley de Presupuesto habilitó al Ejecutivo a modificar el gasto total y el objeto del gasto sin intervención del Congreso. En 1999, 2002 y 2003, el Ejecutivo obtuvo iguales poderes por medio de decretos de necesidad y urgencia.

### **Apéndice B: Entrevistados**

**G. Martirene.** Ex Secretario de Presupuesto. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía.

**D. Bonari.** Director. Dirección Nacional de Gasto Consolidado. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía.

**H. Rodríguez Larreta.** Ex Director del INSSJP.

Legisladores y otros funcionarios que prefieren permanecer anónimos.

## Acrónimos

AGN	Auditoría General de la Nación
IIFs	Instituciones Financieras Internacionales
GAEP	Grupo de Apoyo para la Elaboración del Presupuesto
LAF	Ley de Administración Financiera N° 24.156
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal N° 25.975
ONP	Oficina Nacional de Presupuesto
SIGEN	Sindicatura General de la Nación

## Bibliografía

- Abuelafia, E., M. Braun y L. Díaz Frers (2005): “Coparticipación Federal: una mirada más allá del debate de corto plazo”; Documento de Políticas Públicas N°3; CIPPEC; Buenos Aires, Argentina. Mimeo
- Alesina, A. y R. Perotti, (1995): “The Political Economy of Budget Deficits”; FMI Staff Paper 42 (1): 1-31.
- ---(1996): “Fiscal Discipline and the Budget Process”; American Economic Review; 86 (2): 401-407.
- Alesina, A. y S. Ardagna (1998): “Tales of Fiscal Adjustment”; Economic Policy N° 27: 489-545; Gran Bretaña.
- Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes et.al. (1999): “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”; Journal of Development Economics; 59 (2): 253-273.
- Alt J. y R. Lowry (1994): “Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States”; American Political Science Review 88: 811-28.
- Aninat, C., J. Londregan, P. Navia et al. (2004): “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile”; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, DC, Estados Unidos. Mimeo
- Baldrich, J. (2003): “The Political Economy of Short Run Fiscal Policy under Fund Supported Agreements: Some Evidences from Argentina”; Buenos Aires, Argentina. Blanchard, O. (1990): “Suggestions for a new Set of fiscal indicators”; Economics and Statistics Department Working Paper No. 79; OECD; París, Francia. Mimeo.
- Bercoff, J., O. Meloni y J. Nouges (2003): “La Influencia del Congreso en la Distribución de Fondos Federales”; Anales 28va Reunión Asociación Argentina de Economía Política.
- Berensztein, S., L. Ortiz y M. Peña (2000): “Transparencia, Instituciones y Reforma: la Economía Política del Proceso de Ejecución y Ajuste Presupuestario”; Revista Internacional de Presupuesto Público Año XXVII N°44: 61-94; Noviembre - Diciembre 2000.
- Bohn, H. y R. Inman (1996): “Balanced-Budget Rules and Public Deficits: Evidence from US States”; Carnegie-Rochester Conference Series of Public Policy 45: 13-76.
- Bonari, D., y E. Bertranou (2003): *El Gasto Público Social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas*, Fundación Arcor; Córdoba, Argentina.
- Braun, M. (2003): “Institutional Proposals for Fiscal Solvency in Argentina”; CIPPEC; Buenos Aires, Argentina. Mimeo;
- Braun, M. y M. Tommasi (2002): “Fiscal Rules for Subnational Governments. Some organizing principles and Latin American experiences”; trabajo presentado en la Conferencia del FMI/Banco Mundial sobre Instituciones y Reglas Fiscales; Oaxaca, México.
- Braun, M. y M. Tommasi (2004): “Subnational Fiscal Rules: A Game Theoretic Approach” en G. Kopits, editor: *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*; Macmillan; Washington, DC, Estados Unidos
- Calvo, G., G. Izquierdo y E. Talvi (2002): “Sudden stops, the real exchange rate and fiscal sustainability: Argentina's lessons”; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, DC, Estados Unidos. Mimeo
- Cetrángolo, O. y J. P. Jiménez (2002): “Política fiscal en Argentina durante el régimen de Convertibilidad”; CEPAL; Santiago de Chile, Chile. Mimeo

- Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados (2000): "Caracterización y Evolución del Gasto Público Social"; Ministerio de Economía; Buenos Aires, Argentina.
- Eaton, K. (2003): "Politicians and Bureaucrats in Argentina: Applying Theories of Political Control to a New Democracy"; *Latin American Politics and Society* 45 (4): 32-62; Estados Unidos.
- Fanelli, J. y D. Heymann (2002): "Monetary dilemas: Argentina in MERCOSUR"; *Serie Estudios y Perspectivas No7*; Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, Argentina.
- Gibson, E y E. Calvo (1997): "Electoral Coalitions and Market Reforms: Evidence from Argentina"; trabajo presentado en el XX Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos; Guadalajara, México. Abril.
- Hausman R. y A. Velasco (2002): "Hard Money's Soft Underbelly: Understanding the Argentine Crisis"; Kennedy School of Government; Harvard University; Boston, Estados Unidos. Mimeo;
- Iacovello, M., L. Zuvanic y M. Tommasi (2002): "El Servicio Civil en Argentina. Disfuncionalidades y Nucleos Centrales de Abordaje"; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington DC, Estados Unidos.
- Jones, M. (2002): "Political Institutions and Public Policy in Argentina. An Overview of the Formation and Execution of the National Budget" en S. Haggard y M.D. McCubbins editores: *Presidents, Parliaments, and Policy*; Cambridge University Press; Cambridge; Gran Bretaña.
- Jones, M., S. Saiegh, P. Spiller et al. (2001): "Amateur Legislators - Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System"; *American Journal of Political Science*; 46 (3): 656-669.
- Jones, M., P. Sanguinetti y M. Tommasi (2000): "Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces"; *Journal of Development Economics*; 61 (2): 305-333.
- Kopits, G. (2004): *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*; Macmillan; Washington DC; Estados Unidos.
- Makon, M. (1998): "La Experiencia de la Reforma de la Administración Financiera Gubernamental en la Argentina"; *Revista ASAP* 39: 39-50; Buenos Aires, Argentina.
- -----(1999): "El rol del poder legislativo ante el proceso presupuestario"; Buenos Aires, Argentina. Mimeo;
- Mussa, C. (2002): "Argentina and the Fund: From triumph to Tragedy"; Institute for International Economics; Washington, DC; Estados Unidos. Mimeo
- Nicolini, J. P., J. Posadas, J. Sanguinetti et al. (2002): "Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments, and the Bail Out Problem: The Case of Argentina"; documento de trabajo 68; Fundación Gobierno y Sociedad; Buenos Aires, Argentina.
- Niskanen, W. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*; Aldine-Atherton; Chicago, Estados Unidos.
- Porto, A, y P. Sanguinetti (1993): "Descentralización Fiscal en América Latina: El Caso Argentino"; *Serie Política Fiscal No 45*; CEPAL/GTZ; Santiago de Chile, Chile.
- Poterba, J. (1994): "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics"; *Journal of Political Economy*; 102 (4): 799-821.
- Rodriguez, J., y A. Bonvecchi (2004): "El Papel del Poder Legislativo en el Proceso Presupuestario: La Experiencia Argentina"; *Serie Macroeconomía para el Desarrollo N°32*; CEPAL; Santiago de Chile, Chile.
- Saiegh, S. y M. Tommasi (1999): "Why is Argentina's Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth"; *Journal of Applied Economics*; 0: 169-209.
- Sanguinetti, P. y M. Tommasi (2004): "Intergovernmental transfers and fiscal behavior insurance versus aggregate discipline"; *Journal of International Economics*; 62 (1): 149-170.
- Scartasini, C y M. Olivera (2003): "Political Institutions, Policymaking Process and Political Outcomes. A Guide to Theoretical Models and Possible Empirics"; *Design Paper 2*; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington DC; Estados Unidos.
- Schick, A., y F. LoStracco (2000): *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*. Brookings Institution Press, Nueva York, Estados Unidos.
- Schick, A. (2003): "The alternative budget system in Argentina"; World Bank; Washington DC; Estados Unidos. Mimeo
- Spiller, P., y M. Tommasi (2003): "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina"; *Journal of Law, Economics and Organization*; 19 (2): 281-306.



- Spiller, P., E. Stein, E y M. Tommasi (2003): "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework"; Design Paper 1; BID; Washington, DC, Estados Unidos.
- Stein, E., E. Talvi y A. Grisanti (1997): "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience"; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington DC; Estados Unidos. Mimeo.
- Tommasi, M. (1998): "Instituciones y Resultados Fiscales" en Desarrollo Económico Vol. 38 No. 149.
- ---- (2002): "Fiscal Federalism and the reform of the 1990's"; Working Paper N°72; Fundación Gobierno y Sociedad; Buenos Aires, Argentina.
- Uña, Gerardo (2005): *El rol del congreso en el proceso presupuestario*; Fundación Konrad Adenauer.
- Velasco, A. (1999): "A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms" en J. Poterba y J. Von Hagen editores: *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*; NBER; University of Chicago Press; Illinois; Estados Unidos.
- Von Hagen, J. (2002): "Fiscal Federalism and Political Decision Structures" en Conference Reader of the International Conference on Federalism 2002; St. Gallen (CH).
- Von Hagen, J. y I. Harden (1996): "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline"; Working Paper 96/78; FMI; Washington DC; Estados Unidos.
- Weingast, B., K. Shepsle y C. Johnsen (1981): "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics"; Journal of Political Economy; 89: 642-64.

## **CAPÍTULO 6**

---

### **Oficina de presupuesto del Congreso de la Nación Argentina Una propuesta para fortalecer su rol en el proceso presupuestario**

Emmanuel Abuelafia  
Luciana Díaz Frers

Miguel Braun  
Gerardo Uña

## Resumen

El proceso presupuestario argentino se caracteriza por su fuerte centralización en el Poder Ejecutivo y un débil desempeño del Congreso en sus funciones de aprobación y control del Presupuesto Nacional. Entre las principales explicaciones acerca de la baja calidad de participación del Congreso en el ciclo presupuestario se encuentra la debilidad de sus capacidades institucionales. Aumentarlas permitiría elevar la calidad del proceso de sanción de la Ley de Presupuesto y, a su vez, mejorar el control parlamentario sobre la ejecución presupuestaria. En este sentido, se proponen aquí soluciones que permitan fortalecer el rol del Congreso de la Nación, para así revertir el desequilibrio existente entre las capacidades institucionales presentes en el Poder Legislativo y las del Poder Ejecutivo Nacional, con el fin de lograr una solvencia fiscal sustentable mediante el fortalecimiento de las instituciones.

En este documento se presenta una propuesta de creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación Argentina, considerando que la misma representa un ámbito ideal para el desarrollo gradual de las capacidades institucionales y técnicas en materia de finanzas públicas tan necesarias en el ámbito del parlamento argentino.

El objetivo principal de esta Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) será brindar asesoramiento técnico, información clara y sencilla, pero a la vez fundamentada, y herramientas de análisis a los legisladores de las Cámaras de Diputados y Senadores en todos los aspectos clave relacionados con el Presupuesto Nacional. Estas acciones priorizarán el asesoramiento a los legisladores durante el proceso de aprobación de la Ley de Presupuesto y la realización de un adecuado seguimiento de la ejecución presupuestaria por parte del Congreso. Además, dentro de sus objetivos principales, se contempla la elaboración de información analítica respecto del impacto que proyectos de ley u otro tipo de medidas pudieran tener sobre la Ley de Presupuesto Nacional, y también el análisis de proyectos de reformas sobre programas o jurisdicciones del Presupuesto Nacional elevados por los legisladores o provenientes del Poder Ejecutivo.

Antes de presentar esta propuesta tendiente a la creación de una OPC, primero se realiza un diagnóstico sobre el rol del Poder Legislativo en materia presupuestaria; se estudian proyectos de creación de ámbitos similares presentados por los propios legisladores, y se analizan las experiencias internacionales de países que tienen una oficina de asesoramiento presupuestario en el Parlamento.

Considerando todas las tareas pendientes que faltan para lograr mayor transparencia, eficiencia y equidad en el gasto público, esta propuesta pretende contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad del proceso presupuestario y a la revitalización del rol del Congreso en el mismo.

## I. Introducción

Existen cuatro etapas básicas en el proceso presupuestario de la Administración Nacional: elaboración, aprobación, ejecución y finalmente, control del Presupuesto. Según los artículos 75, 85, 99 y 100 de la Constitución Nacional de 1994, se deduce que la elaboración y ejecución del Presupuesto de la Administración Nacional están a cargo del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) mientras que la aprobación y control se encuentran bajo la responsabilidad del Poder Legislativo Nacional.

Esta división de responsabilidades tiene su origen en fundamentos republicanos, de controles y contrapesos para una equilibrada división del poder. Estos controles son esenciales en una ley con tanta importancia como es la Ley de Presupuesto, en la cual se decide la distribución de los recursos del Estado Nacional, es decir, se plasman los lineamientos de política y las prioridades del gobierno, así como su financiamiento<sup>1</sup>.

El Poder Ejecutivo ha logrado importantes avances para mejorar su desempeño en la etapa de elaboración y ejecución presupuestaria. Por ejemplo, desde 1992, ha comenzado a enviar el proyecto de Ley de Presupuesto en fecha. Además, la información con la que se cuenta hoy en día es muy detallada. La administración de la ejecución también se ha optimizado de modo significativo con la implementación del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) y otros sistemas informáticos. Han sido evidentes las mejoras en los procesos, en las normas contables y en el marco normativo, muchas de éstas plasmadas en la Ley de Administración Financiera de 1992.

En cambio, estos avances no tuvieron su correlato en el Poder Legislativo, quedándose un paso atrás en el desarrollo de sus capacidades para cumplir con la misión asignada en el proceso presupuestario. Esto, en conjunto con las sucesivas crisis de la Argentina, ha llevado a que el Poder Ejecutivo tomara un papel más preponderante, por su mayor capacidad técnica y por la necesidad de encarar las urgencias que surgieron en esos momentos.

La centralización de las atribuciones presupuestarias en un Poder Ejecutivo con mayores capacidades técnicas fue insuficiente para evitar las recientes crisis económicas y políticas, a las cuales contribuyeron los desequilibrios fiscales. Considerando esta situación y el trabajo que resta hacer para lograr mayor transparencia, eficiencia y equidad en el gasto público, resulta necesario consolidar la institucionalidad del proceso presupuestario y revitalizar el aporte que el Congreso puede agregarle. Por estas razones, el objetivo de este documento es realizar una propuesta de creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso que ayude a fortalecer su rol en el ciclo presupuestario.

El documento está estructurado de la siguiente forma: en la sección siguiente se elabora un diagnós-

1. Desde luego, una parte importante del gasto público es rígido y viene determinado por decisiones de política pública plasmadas en legislación previa –por ejemplo, el pago de jubilaciones y pensiones–. Sin embargo, la posibilidad de asignar los fondos flexibles –incluyendo el crecimiento de la recaudación– implica que la Ley de Presupuesto tiene un rol clave en las definiciones de políticas públicas.

tico acerca del desempeño del Congreso en el proceso presupuestario y sus debilidades, concluyéndose con los beneficios de impulsar la creación de una Oficina de Presupuesto que permita superar estos problemas y provea al Congreso el apoyo técnico que requiere el acabado cumplimiento de sus funciones en el ciclo presupuestario. En la tercera sección se analizan y comparan proyectos de ley nacional que buscan implementar una Oficina de Presupuesto en el Congreso. En la cuarta sección se presenta una síntesis de las experiencias en la materia desarrolladas en Brasil, Chile, Estados Unidos, México, Perú y Venezuela, considerando las características principales de cada una de ellas. La quinta sección contiene la descripción de las características que debería tener una propuesta de creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso y, finalmente, se resumen las conclusiones de este estudio. Además, en el Anexo I se incluye una propuesta concreta de proyecto de ley para la creación de la OPC, mientras que el Anexo II contiene información detallada sobre las experiencias internacionales.

## II. Diagnóstico

### 2.1 El rol del Congreso en el proceso presupuestario

El Congreso de la Nación Argentina, de acuerdo a la Constitución Nacional y a las leyes que rigen la administración de los recursos públicos, tiene asignado un rol fundamental en el proceso presupuestario de la Nación, debiendo complementar y, a la vez actuar, de contrapeso al Poder Ejecutivo. Pero a pesar de los avances producidos en las últimas décadas, que incluyen la sanción de una nueva Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público (Ley 24.156), además de la aprobación de la Ley de Presupuesto con anterioridad al comienzo del ejercicio fiscal, existe cierto consenso acerca de las debilidades que presenta el Congreso en materia presupuestaria. Como muestras de este consenso en el ámbito legislativo surgieron los proyectos de ley vinculados con esta temática presentados por el diputado Carlos Balter (2000), el diputado Colazo (2002) y el senador Baglini (2003), los cuales fueron retomados posteriormente por la diputada Lubertino (2003) y el diputado Lamberto (2004), todos caducados. También se presentaron en 2006 proyectos encabezados por los diputados Lamberto, De Narváez y Chironi. Algunos contaron con estado parlamentario, como por ejemplo el correspondiente al senador Baglini, que fuera aprobado por la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara Alta. Por su parte, en el ámbito académico también es posible observar consenso sobre esta situación mediante los análisis de Makon (1999), Rodríguez y Bonvecchi (2004), Abuelafia, Berensztejn, Braun y Di Gresia (2005), y Uña (2005).

Específicamente, son dos las etapas del proceso presupuestario en las cuales el desempeño del Congreso ha resultado insuficiente para alcanzar resultados de mejor calidad en relación a la solvencia fiscal, la eficiencia en la asignación de los recursos y la eficiencia operativa: la etapa de aprobación y la etapa de control. Esta situación se ve acentuada por el incremento de las potestades del Poder Ejecutivo sobre el Presupuesto Nacional, que se traduce en excesivas modificaciones durante la etapa de ejecución utilizando facultades que le corresponderían exclusivamente al Congreso, pero que éste delegó a través de leyes, o directamente en la Ley de Presupuesto, o que el Poder Ejecutivo se asignó a sí mismo por medio de Decretos de Necesidad y Urgencia.

El proceso presupuestario tiene varias características que tornan más complejo un proceso, en apariencia, sencillo. Una de las características sobresalientes es la multiplicidad de actores que intervienen e influyen sobre la asignación y ejecución del Presupuesto Nacional en Argentina. Entre los nombrados, se diferencian aquéllos que tienen asignada una participación formal dentro del proceso presupuestario -como las jurisdicciones del Poder Ejecutivo Nacional y el Congreso de la Nación- y aquéllos que están involucrados de manera informal, como los gobernadores y líderes políticos provinciales, grupos de interés y sindicatos, entre otros. Asimismo, es necesario señalar la influencia de los Organismos Internacionales de Crédito, los cuales suelen también ejercer presión para la implementación de restricciones sobre metas cuantitativas relacionadas con el gasto público.

La interacción de estos actores genera condicionantes al proceso presupuestario que elevan su nivel de complejidad y contribuyen a determinar los incentivos de los actores participantes. En este marco, el rol del Congreso en el proceso presupuestario se encuentra determinado no sólo por aspectos par-

ticulares de aquél, sino también por la configuración global del sistema político argentino, el cual afecta el funcionamiento del Congreso en general. Concretamente, las particularidades del federalismo fiscal presente en el país, el rol del sistema electoral y de partidos, y la relación de los legisladores con los líderes partidarios provinciales influyen en el desempeño de las funciones del Poder Legislativo Nacional. Aspectos tales como las arenas de negociación que eligen la Nación y las provincias, la influencia con la que cuentan los líderes provinciales sobre la carrera de los legisladores nacionales, y las características del funcionamiento de los bloques partidarios, constituyen importantes condicionantes al desempeño de las funciones del Congreso Nacional<sup>2</sup>.

Teniendo en cuenta este contexto, el presente análisis se centrará en aspectos concretos que describen el rol del Congreso en el debate, sanción y control del Presupuesto Nacional. Más específicamente, se discutirán aquellos elementos que tienen una mayor vinculación con la forma de funcionamiento interna del Congreso, y su relación con el Poder Ejecutivo. La lógica que sigue este enfoque apunta al análisis de aspectos muy precisos y específicos con el objetivo de proponer soluciones factibles de implementar, que permitan introducir ciertas modificaciones en el marco de los incentivos vigentes. Se busca el fortalecimiento gradual de las capacidades del Congreso en materia de presupuesto, que funcione como base para sucesivas mejoras iniciando –de este modo– un proceso de revalorización del Congreso en el proceso presupuestario, que contribuya a elevar la calidad del mismo.

### **2.1.1 Condicionantes del rol del Congreso en el proceso presupuestario**

Las principales debilidades del rol del Congreso en materia presupuestaria se pueden clasificar en tres grupos.

El primer grupo corresponde a la falta de acciones concretas del Congreso para promover la transparencia y calidad del Presupuesto Nacional. Las debilidades en las funciones del control presupuestario tanto en la etapa de la ejecución presupuestaria como en el resultado de las cuentas públicas al finalizar el ejercicio fiscal, conforman el segundo grupo, mientras que los temas relacionados con el logro de la solvencia fiscal se incluyen en un tercer grupo. A continuación se analiza cada uno de ellos.

#### **2.1.1.1 Transparencia y calidad del Presupuesto Nacional**

Para lograr una mayor calidad en la participación del Poder Legislativo dentro del proceso de aprobación y control del Presupuesto Nacional, constituye un requisito previo el adecuado nivel de transparencia de la información presupuestaria y la mejora de su calidad. En la actualidad, se presentan una serie de falencias en estos dos elementos.

Uno de los aspectos centrales relacionados con la calidad de la información presupuestaria tiene que ver con la estimación de las variables macroeconómicas sobre las que se sustentan la elaboración del Presupuesto Nacional. Estas proyecciones fueron sobreestimadas durante la década de los 90, y a

2. Ver, por ejemplo, Spiller y Tommasi (2001.)

partir del año 2002 se produjo un cambio en sentido contrario, presentándose una subestimación de la tasa de crecimiento del PBI en el Presupuesto Nacional y, consecuentemente, en los recursos disponibles. De esta manera, **la sobreestimación y subestimación de las principales variables macroeconómicas generan diferencias sustanciales en los recursos disponibles durante el ejercicio fiscal**, restándole relevancia al Presupuesto Nacional como instrumento de planificación y gestión.

El PEN presenta el presupuesto con un **elevado nivel de desagregación, pero no ofrece información sobre los lineamientos de políticas presupuestarias de las jurisdicciones** (objetivos; metas de producción; resultados a alcanzar; principales problemas a solucionar, etc.) que permitan conocer cómo y para qué se utilizarán los recursos. La existencia de una gran cantidad de datos presupuestarios en el Proyecto de Ley de Presupuesto remitido por el Ejecutivo no implica la existencia de información de calidad para los legisladores. Esto genera un bajo nivel de participación de aquellos legisladores no expertos en temas presupuestarios y una tendencia de éstos a focalizar en aspectos particulares del presupuesto, como por ejemplo, los fondos destinados a obras públicas o a subsidios, en especial, aquéllos destinados a sus respectivas provincias de origen.

Existe un **bajo nivel de transparencia de ciertos componentes del gasto público**. En el sector público existen organismos públicos y recursos que reciben un tratamiento especial en el sistema presupuestario, y sus gastos no se encuentran consolidados en el Presupuesto Nacional<sup>3</sup>. Esto implica que el Congreso no debate ni aprueba los gastos de varios organismos públicos o, en algunos casos, los aprueba sólo en sus grandes agregados.

En primer lugar, pueden mencionarse los *Fondos Fiduciarios*, cuyo flujo de fondos para el año 2005 ascendía a \$3.706 millones y representan el 4,8% del Presupuesto Nacional. La información contenida en el Presupuesto es solamente de carácter financiero, pero no contiene información con respecto a la evolución del capital, los resultados obtenidos, y el estado de las obras o programas ejecutados. A esta situación es necesario agregar que, a partir de 2004, mediante el Decreto N° 906/2004 se incrementó el nivel de discrecionalidad del PEN para utilizar estos fondos, los cuales se crearon originalmente para asignar recursos a un destino específico. Sin embargo el Decreto mencionado autoriza al Ministro de Economía y Producción y al Ministro de Planificación Federal, a modificar el destino de los recursos de los fondos fiduciarios transitoriamente disponibles, sin mayor requisito que el dictado de una Resolución Administrativa conjunta. (Presman, 2004).

En segundo lugar, se encuentran los *Organismos fuera del Presupuesto*, los cuales originariamente se incluían dentro del sistema presupuestario y del Presupuesto Nacional. Este grupo de organismos está compuesto por Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP); PAMI (el Programa de Asistencia Médica Integral del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados); Instituto Nacional de Cine y Arte Audiovisuales (INCAA); Instituto Nacional de Yerba Mate; Superintendencia de Administración de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), y Unidad Especial Sistema de Transmisión Yacyretá. El gasto total de estos organismos para el ejercicio 2005

3. El Presupuesto Nacional comprende los gastos y recursos de la Administración Pública Nacional, compuesta por la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social.



ascendió a \$5.825 millones, de los cuales casi el 97% correspondieron a AFIP y PAMI, representando el 7,5% del Presupuesto 2005.

En tercer lugar, se encuentran los *Fondos Afectados*, recursos de origen nacional que fueron excluidos del Presupuesto Nacional: el Fondo Especial del Tabaco, el Fondo Especial de Salto Grande y el componente de distribución automática del Fondo Solidario de Redistribución, entre otros. El total de los fondos afectados asciende a \$1.032 millones, y representan el 1,3% del Presupuesto 2005.

La característica común de estos fondos y organismos es que reciben un tratamiento especial, ya que para ciertos casos su nivel de información es menor que el resto del Presupuesto Nacional, como los fondos fiduciarios, mientras que en otros casos directamente no se incluyen en el Presupuesto Nacional. Esto significa que el Congreso no aprueba, o sólo aprueba grandes agregados de una significativa porción del gasto público. En algunos casos, estos componentes del gasto público se encontraban originalmente incluidos en el presupuesto nacional, como es el caso de varios organismos fuera de presupuesto. En otras ocasiones, se crearon por fuera del mismo o son regímenes diferenciados, como los fondos fiduciarios y los fondos afectados. Esta situación atenta contra la transparencia del proceso presupuestario y limita el rol del Congreso en relación a lo establecido en la normativa vigente<sup>4</sup>, incrementando el poder discrecional del PEN en la asignación de recursos públicos.

La tercera falencia está relacionada con la **aprobación principalmente financiera del Presupuesto Nacional por parte del Congreso**, (Makon, 1999, Stein et al, 1999). Tanto en el PEN, cuando se elabora el proyecto de presupuesto en cada una de las jurisdicciones, como en el Congreso durante el debate, aprobación y posteriormente, durante el control de la Ley de Presupuesto, se le asigna poca relevancia a las metas físicas establecidas. Si bien el presupuesto incluye metas de producción para los distintos programas, las mismas han resultado básicamente formales, centrándose la discusión en torno de los montos a asignar, otorgándole menor relevancia a los objetivos concretos que se busca cumplir con dichas asignaciones. No se realiza, por ejemplo, una evaluación de la consistencia entre los recursos asignados y las metas físicas establecidas. Esta situación afecta negativamente la participación del Congreso, al disminuir la calidad de los debates sobre el presupuesto, y contribuye a que los mismos se orienten en mayor medida a aspectos marginales del mismo y no a los lineamientos centrales de definición de las políticas públicas. Esta ausencia de un enfoque en el proceso de planificación del presupuesto sobre los resultados a alcanzar, determinando claramente los problemas que se intentan solucionar, está fuertemente condicionada por las características del proceso de elaboración dentro del PEN.

Otro factor que condiciona la participación del Congreso en el proceso presupuestario tiene lugar a partir de la aprobación de la Ley de Presupuesto. Una vez aprobada y promulgada por Decreto del Poder Ejecutivo, se inicia la etapa de ejecución, donde es posible observar un **bajo nivel de difusión**

4. Esta situación también afecta la integridad del Presupuesto: éste debería contener información sobre todos los gastos y recursos que ejecuta el sector público, con el propósito de señalar claramente la incidencia del mismo sobre la economía. Para más detalles sobre esta regla presupuestaria, ver “Manual de Transparencia Fiscal”, FMI; 2001.

de las modificaciones que realiza el PEN utilizando facultades especiales, sin participación del Congreso. Las modificaciones en el año 2005 sumaron \$15.399 millones, representando cerca del 20% con respecto al Presupuesto aprobado (ASAP, 2006)<sup>5</sup>. Estos cambios fueron realizados mediante Decisiones Administrativas (DA) del jefe de Gabinete de Ministros (JGM), utilizando facultades delegadas, y a través de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) emitidos por el Presidente. En ambos casos, el acceso al detalle de las modificaciones dispuestas por estos instrumentos presenta dificultades<sup>6</sup>; la mayor discrecionalidad por parte del PEN para realizar modificaciones al Presupuesto Nacional sin la intervención del Congreso, se ve agravada por la escasa difusión de la información relativa a los cambios realizados, situación que atenta contra la transparencia del Presupuesto Nacional.

### **2.1.1.2 Debilidades en las funciones de control del proceso presupuestario**

Como se mencionó al comienzo, el Congreso tiene un rol clave en dos momentos: al aprobar la Ley de Presupuesto y al controlar su cumplimiento. Hasta aquí se consideraron falencias presentes en la primera etapa. A continuación se consideran aquéllas que aparecen en el momento de control del cumplimiento de la Ley de Presupuesto, considerando el seguimiento trimestral que el Congreso debe realizar durante su ejecución y la evaluación ex-post a partir de la Cuenta de Inversión elaborada por el PEN y auditada por la Auditoría General de la Nación.

Con respecto al seguimiento parlamentario durante la ejecución del presupuesto, la Ley de Reforma del Estado de 1996 estableció que el PEN debía remitir en forma trimestral información sobre la ejecución de la Ley de Presupuesto. En la actualidad, si bien el Secretario de Hacienda asiste generalmente a las Comisiones Legislativas a presentar el informe de ejecución trimestral, no existe un sistema establecido para el análisis de los informes de ejecución presupuestaria dentro del Congreso, es decir, no se realiza un análisis en profundidad de dichos informes.

*Por su parte, el control y evaluación del resultado ex-post de las cuentas públicas presenta un bajo nivel de desarrollo*, ya que la aprobación de la Cuenta de Inversión tiene un retraso significativo. La última Cuenta de Inversión aprobada por el Congreso corresponde al ejercicio fiscal del año 1993. Esta situación pone de manifiesto la ausencia de control y evaluación sobre la utilización de los recursos que ha realizado el PEN durante los últimos once años. Asimismo, esta falencia debilita el proceso de retroalimentación del proceso presupuestario, si se tiene en cuenta que la evaluación presupuestaria debería ser un insumo fundamental para elaborar los proyectos de presupuesto de los ejercicios siguientes, como señala Santiso (2005a).

### **2.1.1.3 Solvencia fiscal**

Otro de los aspectos que manifiesta una falla en el rol del Congreso en el proceso presupuestario es *su escasa contribución al logro de la solvencia fiscal*. Si bien el Poder Legislativo no ha realizado aumentos significativos al gasto en los proyectos de Ley de Presupuesto remitidos por el PEN que

5. Estos valores se refieren a crédito vigente al 31 de diciembre de 2005.

6. Las planillas anexas de las DA y de los DNU solamente se publican en Internet el día que aparecen en el Boletín Oficial. Recién son publicadas en el Boletín Fiscal en forma trimestral.

produzcan desequilibrio fiscal, tampoco ha generado acciones para evitarlo. En particular, durante los años de déficit fiscal (1994-2002), el Parlamento no opinó ni sugirió modificaciones a los proyectos de presupuesto con respecto a las necesidades de financiamiento generadas por la relación ingresos-gastos previstos. Esta falta de participación del Congreso para el logro de la sustentabilidad fiscal se ha acentuado por el escaso control de la ejecución presupuestaria, desarrollado en el punto anterior.

Además, si bien se sancionó la Ley de Solvencia Fiscal en el año 1999, y posteriormente la Ley del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal en el año 2004 (ambas orientadas a sostener el equilibrio fiscal), la primera ley fue incumplida en forma sistemática, mientras que el cumplimiento de las restricciones establecidas en la segunda ley mencionada fue eximido por la Ley de Presupuesto 2005, a pocos meses de su sanción.

En resumen, entre los principales problemas que disminuyen la calidad de la participación del Congreso en el proceso presupuestario se encuentra la incapacidad del mismo para incrementar sus aptitudes institucionales y técnicas, revirtiendo así el desequilibrio existente entre sus capacidades y el PEN. Han sido escasas las acciones realizadas para incrementar la transparencia y calidad del Presupuesto Nacional, mejorar el debate en torno de la Ley de Presupuesto y reducir el vacío que se produce por las deficiencias del control parlamentario sobre el proceso presupuestario.

Para comprender mejor esta situación es necesario analizar con mayor detenimiento los incentivos y capacidades al interior del Congreso.

### **2.1.2 Incentivos y capacidades internas del Congreso en materia presupuestaria**

Uno de los componentes que influyen sobre el desempeño del Congreso en el proceso de formulación de políticas públicas es la posibilidad que tiene para desarrollar capacidades institucionales que le permitan interactuar en forma equilibrada con el Poder Ejecutivo dentro de un sistema de división de poderes, frenos y contrapesos. En la generación de estas capacidades intervienen tanto factores estructurales, como por ejemplo el diseño del sistema político-partidario, así como factores que influyen sobre el desempeño de los legisladores, tales como su nivel de permanencia y su grado de experiencia y especialización. Cuanto mayor sea la permanencia de un legislador en las cámaras y comisiones legislativas, y mayor su especialización en áreas específicas de políticas públicas, mayor será la calidad de sus intervenciones y de los acuerdos que lleven a cabo (Jones et al, 2000, Spiller y Tommasi, 2001). Por el contrario, un elevado nivel de rotación de los legisladores contribuye a limitar la posibilidad de invertir en su especialización en áreas específicas de políticas públicas.

Al considerar el Congreso argentino, se advierte que el nivel de permanencia de los legisladores es relativamente bajo. Por ejemplo, 4,8 años es el tiempo promedio de permanencia de los Diputados, lo que equivale a poco más de un sólo mandato legislativo (Jones et al, 2000). Son varios los factores que contribuyen a explicar esta situación, relacionados principalmente con las trabas institucionales existentes a la reelección de los legisladores y con la dinámica de la relación que vincula a legisladores nacionales y a líderes políticos provinciales. Estos últimos cuentan con gran influencia en la determinación de las listas de candidatos al Congreso Nacional (Jones et al, 2000; De Luca et al,

2002). Dichos condicionantes generan un esquema en el cual ocupar cargos en el Poder Ejecutivo provincial o nacional suele ofrecer mayores réditos que una carrera legislativa para el desarrollo de una carrera política posterior (Tula y De Luca, 2001).

Sin embargo, en el análisis de las características particulares de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda (CPH) de ambas cámaras, se observa una situación particular. Al estudiar la composición de estas comisiones durante el período 1983-2005, se observa que existen actores relevantes que fueron autoridades por más de tres períodos consecutivos, así como integrantes de estas comisiones con vasta experiencia en la temática (Uña, 2005). Entre los miembros con permanencia en ambas comisiones se destacan aquéllos que cuentan con antigüedad en la comisión y con amplios conocimientos del Presupuesto Nacional. Por otra parte, es posible identificar legisladores con gran experiencia previa en materia presupuestaria que provienen de cargos ejecutivos en el nivel nacional o provincial. Adicionalmente, como demuestran Tommasi et al (2004), tanto la antigüedad en la Cámara, así como el hecho de contar con un título relacionado a las Ciencias Económicas, son factores que influyen en forma positiva sobre las posibilidades de acceder y permanecer en estas comisiones.

Estos datos indican que, en cierta medida, existe permanencia y especialización dentro de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, principalmente en los niveles jerárquicos de las mismas. Pero esta especialización de los legisladores no se ha traducido en la generación de capacidades al interior de estas comisiones. Cabe considerar, por ejemplo, el número reducido de asesores técnicos permanentes en las comisiones. La CPH de la Cámara de Diputados cuenta con dos a cinco agentes para asistir a 45 diputados (OECD/World Bank, 2003). En parte, esto se explica por el hecho de que los legisladores suelen preferir el asesoramiento de sus colaboradores directos, los cuales pertenecen a la planta transitoria y, por lo tanto, permanecen en sus cargos durante el mismo período que el legislador que los designó. También es posible observar que los legisladores suelen solicitar apoyo directamente de áreas del Poder Ejecutivo (Mustapic y Llanos, 2000).

Así, las condiciones existentes incrementan las dificultades de establecer las bases de una estructura especializada estable, en la que se promueva la transmisión de conocimientos adquiridos en materia presupuestaria. A su vez, estas limitaciones se ven acrecentadas por la ausencia de recursos tecnológicos adecuados en el Poder Legislativo. En especial, se destaca la falta de acceso al Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF), que reduce las posibilidades de seguimiento de la ejecución y evaluación presupuestaria. Además, incrementa la dependencia por parte de las comisiones parlamentarias de la información que proporcione el Poder Ejecutivo a través de sus distintas dependencias.

Esta realidad contrasta con la existente en la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, contraparte del Congreso en materia presupuestaria, que cuenta con una base estable de personal técnico, lo cual le otorga una importante capacidad institucional en el manejo de los temas relativos al sistema presupuestario, y con recursos tecnológicos suficientes para el desarrollo de sus funciones. Por último, otro factor que afecta esta dinámica se relaciona con el hecho de que en las decisiones sobre los temas más relevantes que trata el Poder Legislativo, por lo general la posición de los bloques partidarios tiene un peso relevante (Spiller, 2004). En este esquema de toma de decisiones, se observa una preeminencia de las decisiones afectadas más por la coyuntura política, las cuales tienen

mayor influencia sobre la postura de los bloques, por sobre las decisiones de carácter más estructural, las cuales suelen encontrarse más vinculadas a aspectos técnicos del Presupuesto Nacional. Esto vuelve a quitarle incentivo a la inversión en capacidades institucionales dentro de las comisiones legislativas.

Aunque en los últimos tiempos, en ambas cámaras se ha comenzado a realizar una serie de actividades de capacitación sobre el presupuesto dirigidas a los asesores, con el fin de intentar revertir esta situación, dichas acciones se encuentran aún en sus etapas iniciales. La Dirección del Instituto de Capacitación Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación, que tiene a su cargo la capacitación de los asesores del cuerpo legislativo, organiza cursos de capacitación parlamentaria relativa a elementos del presupuesto de la administración nacional mediante un convenio con la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, los cuales se desarrollan en dos etapas. La primera se inicia en junio de cada año, consta de cinco clases y se dirige a asesores no especializados en presupuesto. La segunda etapa comienza con el ingreso a la Cámara de Diputados del mensaje del PEN, conteniendo el proyecto de Ley de Presupuesto. El curso aquí se refiere al análisis del proyecto de presupuesto y está dirigido a los asesores expertos en materia presupuestaria, con una duración de seis clases. Por su parte, la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Senadores conformó una mesa consultiva con instituciones académicas públicas y privadas, que elaboran informes temáticos posteriormente debatidos con los miembros de dicha comisión.

A pesar de que existe cierto nivel de permanencia y especialización de algunos legisladores dentro de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda en ambas cámaras, así como incipientes actividades de capacitación y de asesoramiento por parte de instituciones académicas para los asesores parlamentarios, estas características no han podido traducirse en la generación de capacidades internas duraderas, que permitan revalorizar el rol del Congreso como contrapeso necesario de las atribuciones del Poder Ejecutivo. Especialmente, aparece como necesario el fortalecimiento de las acciones tendientes a la transparencia de la información del Presupuesto Nacional, para fomentar una mayor participación de la totalidad de los legisladores en los temas presupuestarios. También se requiere una mejora en los mecanismos internos relacionados con el análisis de los principales aspectos del Proyecto de Ley de Presupuesto en particular, y de las leyes con impacto presupuestario en general, y con el control de la ejecución presupuestaria.

El desafío es, entonces, plantear propuestas que contribuyan a fortalecer el vínculo entre las capacidades políticas y técnicas en relación con la asignación y ejecución de los recursos públicos. Estos proyectos deben buscar el reposicionamiento del Congreso en el proceso presupuestario, pero evitando fortalecer aquellos aspectos de la lógica actual de funcionamiento que han generado la presente coyuntura.

## **2.2 Oficina de Presupuesto del Congreso: un paso hacia la consolidación del rol del Congreso en el proceso presupuestario**

Entre las propuestas orientadas a fortalecer el rol del Congreso en el proceso presupuestario, han sido elaboradas distintas alternativas que sugieren la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) desde el propio cuerpo legislativo, así como desde ámbitos académicos y de la sociedad civil.

Estas propuestas se caracterizan por el diseño de una estructura institucional dentro del Poder Legislativo dedicada al tratamiento de las cuestiones relacionadas con el Presupuesto Nacional que contribuya a la mejora gradual del desempeño del Congreso en el ciclo presupuestario. El principal objetivo de la creación de una OPC es generar las bases para iniciar un proceso que incremente las capacidades de análisis y decisión con respecto al presupuesto público dentro del Congreso, mediante la generación de una estructura estable de asistencia a los legisladores con fuertes capacidades técnicas. Proponiendo un diseño adecuado a las necesidades actuales y considerando las posibilidades reales de implementación, una OPC constituye una alternativa que permitiría modificar varios aspectos que influyen sobre el bajo protagonismo del Congreso durante el proceso presupuestario.

Varias de las características de las propuestas existentes permiten plantear que la creación de esta oficina es una opción viable a ser implementada en el contexto nacional actual. En primer lugar, la presentación de proyectos de ley proponiendo la creación de la OPC representa una clara señal con respecto a la intención de algunos legisladores de comenzar a fortalecer su rol en el proceso presupuestario. En los últimos quince años, el Presupuesto Nacional se ha consolidado cada vez más como herramienta fundamental para la asignación y administración de los recursos públicos. Pero este proceso de consolidación de la herramienta presupuestaria se realizó en mayor medida en el ámbito del Poder Ejecutivo con una menor repercusión en el funcionamiento interno del Poder Legislativo. Esta situación, que pareciera profundizarse en los últimos años, ha generado un desequilibrio en las capacidades de análisis del presupuesto entre ambos poderes, lo cual obstaculiza una participación constructiva del Congreso. Por este motivo, la creación de la OPC como una dependencia dedicada al análisis del Presupuesto Nacional y a la producción de información que permita la participación de todos los legisladores en su debate y sanción, contribuye a otorgar a esta temática una jerarquía interna acorde a su relevancia.

En gran medida, la falta de protagonismo del Congreso en el proceso de asignación de los recursos públicos se manifiesta en la delegación gradual de facultades en materia presupuestaria al PEN que ha tenido lugar en los últimos años, como ya fuera señalado. Mediando la intención del Poder Legislativo de recuperar estas facultades delegadas, y en tanto el país logre un mayor grado de estabilidad, la OPC contribuiría a fortalecer las capacidades institucionales para su ejercicio. Un incremento en los recursos institucionales y capacidades del Congreso para realizar el seguimiento y control de la ejecución presupuestaria, así como las modificaciones realizadas por el PEN, resulta fundamental para que el Poder Legislativo pueda ejercer plenamente sus facultades, pasando a ser un interlocutor con el cual el PEN pueda dialogar e intercambiar ideas sobre la base de un conocimiento técnico adecuado (Santiso, 2005a).

Como se indicó en la sección anterior, el cuerpo legislativo presenta capacidades que deben ser reforzadas en materia de análisis presupuestario. Si bien las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras cuentan con legisladores con amplia experiencia y conocimientos sobre el tema, la gran mayoría de los ellos carece de estos conocimientos debido a su gran complejidad técnica. A esto se suma una tendencia general observada en los legisladores de contar con asesoramiento de personal transitorio, el cual suele ingresar y abandonar su cargo junto con el legislador que lo designó. De esta forma, las capacidades relacionadas con el presupuesto se encuentran localizadas en legisladores particulares y asesores transitorios, esquema que dificulta la generación de conocimiento

institucional sobre la base de la experiencia adquirida con el paso del tiempo. En este contexto, la OPC puede constituirse en el ámbito que genere y concentre capacidades técnicas de análisis presupuestario permanentes, propiciando el marco para una mejor difusión y preservación de los conocimientos y la experiencia adquirida en una materia compleja como es el presupuesto público.

Adicionalmente, más allá de una optimización del tratamiento y seguimiento de la Ley de Presupuesto Nacional en el Congreso, la conformación de la OPC permitiría incrementar la calidad del tratamiento general de las leyes en el recinto parlamentario. La asistencia provista por la OPC a los legisladores respecto del impacto en las cuentas públicas de los proyectos de ley a ser tratados, posibilita un análisis más profundo de los recursos asociados a las mismas, contribuyendo de esta forma a un aumento de la calidad de la actividad legislativa en general, como sucede en otros países que cuentan con estos ámbitos.

Desde una perspectiva más amplia, cabe admitir que el contexto institucional de Argentina presenta limitaciones a la posibilidad de introducir reformas radicales debido a ciertos incentivos que condicionan la participación de los legisladores (y no sólo en el proceso presupuestario). Esto incluye aspectos tales como el sistema electoral o las reglas del federalismo fiscal, entre otros, que afectan la lógica de funcionamiento del Congreso y el equilibrio existente entre los poderes del Estado, particularmente en lo que se refiere a relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo o Nación-Provincias. La propuesta de creación de la OPC fomentaría el desarrollo de un marco institucional con suficiente capacidad de adaptación a las distintas etapas que necesariamente requerirá el proceso de fortalecimiento del Congreso en materia presupuestaria dentro de la dinámica de funcionamiento del legislativo. También podrá colaborar con la relación entre éste y el ejecutivo, el cual tiene características de un proceso incremental, basado en la generación de consensos entre los actores participantes.

Considerando un esquema gradual de implementación, en el corto plazo se presenta el desafío de generar las capacidades institucionales y técnicas que permitan incrementar la calidad de análisis y la transparencia de la información presupuestaria disponible para permitir una mejor participación de todos los legisladores en los temas relacionados con el Presupuesto Nacional. En otros términos, a corto plazo es necesario generar información sencilla, pero manteniendo el rigor técnico, que aumente los datos disponibles para el conjunto de los legisladores y se pueda generar un debate parlamentario de mayor calidad con la participación fundamentada de más actores. A mediano plazo, el desafío será avanzar sobre cuestiones clave del proceso presupuestario que requieren cambios más profundos en el funcionamiento del Poder Legislativo, como las tareas de seguimiento y control de la ejecución presupuestaria o el análisis de tendencias de largo plazo de variables fundamentales, tales como la evolución de la deuda pública. En ambos casos, la OPC representa un espacio ideal para el desarrollo gradual de las capacidades necesarias que permitan ejercer estas funciones, en paralelo a su fortalecimiento institucional como referente en materia presupuestaria dentro del Congreso.

También, en cuanto a la necesidad de plantear un diseño de OPC que posea capacidad de adaptación a las posibilidades actuales, un aspecto que distingue a esta propuesta por sobre otras alternativas, es la existencia de múltiples experiencias similares en otros países. Esto provee una base de información que permite no sólo identificar mejores prácticas, sino que posibilita el análisis de distintos matices, facilitando un diseño de la OPC que se adecue a las necesidades existentes

en el Congreso Nacional.

Por último, cabe señalar que tanto en el corto como en el mediano plazo, el marco institucional conformado por la OPC constituye un marco adecuado para la articulación e implementación de propuestas planteadas desde diversos ámbitos con el objetivo de fortalecer la actividad legislativa en el tratamiento del presupuesto. La OPC podría funcionar como eje para la consolidación de distintos planes existentes que se encuentran desarticulados. Como ejemplo de estas propuestas se puede mencionar la creación de un Comité de Especialistas Externos, conformado por académicos, economistas y consultores del sector privado, para el análisis de las estimaciones macroeconómicas que sirven de base para el cálculo de los ingresos del presupuesto. En este caso, la OPC podría servir como ámbito de funcionamiento y coordinación de dicho comité. Con respecto a las actividades de capacitación en materia presupuestaria, esta oficina podría hacer las veces de ejecutor (ya sea en forma directa o mediante convenios con la Secretaría de Hacienda e instituciones académicas), de las distintas propuestas para desarrollar estas actividades. Por último, la OPC también puede albergar los programas relacionados con la creación de un comité bicameral de asesores parlamentarios, conformado por los asesores de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de las Cámaras para el análisis de la Ley de Presupuesto.

En resumen, la decisión de crear la Oficina de Presupuesto del Congreso constituiría una clara señal de la intención del Poder Legislativo de comenzar a recuperar protagonismo en el ciclo de asignación de los recursos públicos. Esta oficina ofrece la posibilidad de generar capacidades institucionales y técnicas relacionadas con el tratamiento del presupuesto que no se encuentran presentes en la actualidad. Asimismo, permite comenzar a incorporar la lógica de la prudencia fiscal y presupuestaria en el propio Poder Legislativo, mediante la generación de mejor información y mayor consenso sobre la situación financiera, las proyecciones macroeconómicas y de gastos e ingresos contenidas en el presupuesto nacional. Como señala Santiso (2005a), una dependencia de apoyo al Parlamento en temas presupuestarios puede contribuir a disciplinar el proceso presupuestario en el Poder Legislativo y racionalizar los debates fiscales entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.



### III. Propuestas Legislativas de Creación de la OPC

#### 3.1 Descripción de las propuestas existentes

Hasta el año 2005 se habían presentado en el Congreso Nacional cinco propuestas de creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso, cuya misión incluía el análisis detallado de todos los aspectos relacionados al Presupuesto de la Administración Nacional y su ejecución. El primer antecedente lo estableció Carlos Balter (Demócrata) en el año 2000<sup>7</sup>, con una propuesta muy breve que simplemente solicitaba la creación de una oficina central de estudio, seguimiento, control y corrección de presupuesto. Luego, fueron presentadas dos propuestas centrales, cada una con una variante. La primera fue la de Mario Jorge Colazo (UCR)<sup>8</sup>, publicada en 2002. Al año siguiente, se formalizó la propuesta firmada por Raúl Baglini (UCR)<sup>9</sup>. Tiempo después, una coalición importante de legisladores no oficialistas (Partido Socialista, Frente Grande, UCR y ARI) recoge la propuesta de Colazo, le hace pequeñas modificaciones y la presenta a fines de 2003<sup>10</sup>. Posteriormente, Oscar Lamberto (PJ) insiste con la propuesta de Baglini, también incorporando pequeñas modificaciones<sup>11</sup>.

La propuesta de Colazo, luego retomada por Lubertino, tiene una diferencia muy importante con respecto a las de Baglini y Lamberto ya que, además de proponer la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso, propone la creación de una Oficina de Investigación, cuya misión sería analizar y evaluar las políticas elaboradas y puestas en ejecución por parte del órgano ejecutivo, así como formular y preparar proyectos alternativos. Es decir, va más allá del análisis del Presupuesto, alcanzando otros temas relevantes para la labor legislativa. Además, impone al Poder Ejecutivo, al Poder Judicial y a las personas o entidades privadas, la obligación de responder en forma expeditiva a los pedidos de informes realizados por cada legislador individual, por alguna comisión o por alguna de las Cámaras del Congreso. Esta medida pretende jerarquizar al Congreso en tareas de investigación.

Con respecto a la Oficina de Presupuesto en el Congreso, las propuestas Colazo/Lubertino apuntan a una mayor injerencia en la etapa de elaboración del proyecto de Ley de Presupuesto, trabajando en conjunto con las dependencias del Poder Ejecutivo directamente en la etapa de elaboración de los anteproyectos presupuestarios. En consecuencia, postulan la necesidad de crear áreas dentro de la OPC que se correspondan con las principales jurisdicciones y entidades del Presupuesto Nacional.

En cambio, las propuestas Baglini/Lamberto dan comienzo a las responsabilidades de la OPC una vez presentado el proyecto de Ley de Presupuesto en el Congreso, revisando el cálculo de ingresos y gastos de la Administración Nacional, por lo cual sugieren la creación de áreas relacionadas con las

7. Expediente 7688-D-00.

8. Expediente 1764-S-02.

9. Cofirmada por Oscar Lamberto (PJ) y los jefes de bloque del Senado, Carlos Maestro (UCR) y Miguel Picchetto (PJ). Expediente 1641-S-03.

10. Firmada por María José Lubertino (Partido Socialista) y cofirmada por diez legisladores. Expediente 5947-D-03.

11. Expediente 5555-D-04.

distintas etapas en el proceso presupuestario posteriores a la elaboración del Proyecto por parte del Poder Ejecutivo.

Finalmente, en la propuesta Baglini/Lamberto, el Director y el Director Adjunto de la OPC serían designados por resolución conjunta de los presidentes de ambas Cámaras del Congreso, a propuesta de las comisiones de Presupuesto y Hacienda y durarían ocho años, mientras que en las propuestas Colazo/Lubertino serían elegidos por el voto afirmativo de los dos tercios de los miembros de cada cámara, con un mandato de siete años.

El 28 de febrero de 2006 caducaron los proyectos que aún estaban en trámite parlamentario. Posteriormente, se presentaron tres proyectos de ley. El diputado Lamberto (PJ) retomó su propuesta<sup>12</sup>. Luego el diputado De Narváez (Justicialismo Nacional) presentó otro proyecto<sup>13</sup> y, finalmente, el diputado Chironi (UCR) presentó una tercera alternativa<sup>14</sup>. Estos tres nuevos proyectos fueron remitidos a la Comisión de Presupuesto y Hacienda y a la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamentos de la Cámara de Diputados, y hoy se encuentran bajo análisis. Según los textos facilitados por los firmantes<sup>15</sup>, hay pocas diferencias entre los tres proyectos. Las propuestas de Lamberto y Chironi son prácticamente idénticas. La diferencia más importante es que en la primera, la Oficina dependería de la Presidencia del Senado mientras que en la segunda reportaría a la Presidencia de la Cámara de Diputados. Además, la propuesta de la UCR agrega que los informes elaborados por la Oficina serán considerados información pública e incorporados a la página de Internet de la Cámara de Diputados.

Con respecto a la propuesta del Justicialismo Nacional, la diferencia más importante es el proceso de selección de las autoridades. Mientras que en las propuestas de Lamberto y Chironi las autoridades (Director y Director Adjunto) son designadas por ocho años por los presidentes de ambas Cámaras a propuesta de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, en la propuesta de De Narváez, el Director es seleccionado por cuatro años a través de un jurado de 9 miembros<sup>16</sup>.

Finalmente, una última diferencia es que en la propuesta del Justicialismo Nacional, la OPC mantendría más estrictamente su rol de asesoramiento técnico, sin dotarla de derechos especiales para hacer pedidos de informes ni convocar a miembros del Poder Ejecutivo Nacional a dar explicaciones, facultades reservadas al Congreso Nacional<sup>17</sup>.

12. Expediente 0912-D-06.

13. Cofirmado por varios legisladores de su partido. Expediente 1547-D-06.

14. Cofirmada por Alicia Tate (UCR). Expediente 2062-D-06.

15. Debe tenerse en cuenta que solamente podrá ser tenido como auténtico el texto publicado en el respectivo Trámite Parlamentario, editado por la Imprenta del Congreso de la Nación.

16. Conformado por dos (2) representantes de las Facultades de Ciencias Económicas de las Universidades Nacionales, dos (2) representantes de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, dos (2) representantes de las asociaciones civiles cuyas áreas de trabajo abarquen programas de finanzas públicas y administración pública, los dos (2) Presidentes de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras y un (1) representante del Ministerio de Economía y Producción. Podrán ser miembros del jurado quienes acrediten capacidad técnica para el proceso de selección (Art. 5).

17. Ver el contraste entre los artículos 3 y 4 de Lamberto, 4 y 5 de Chironi, versus lo establecido en el artículo 4 de De Narváez.

### 3.2 Por qué terminaron caducando las propuestas iniciales

Con el objetivo de indagar acerca de las razones por las cuales caducaron las propuestas iniciales, se realizaron entrevistas a legisladores que en su momento impulsaron o apoyaron estas iniciativas<sup>18</sup>. Las principales conclusiones que se extrajeron de dichas entrevistas se sintetizan a continuación.

El Poder Ejecutivo fue el principal opositor a estas propuestas. En particular, su viabilidad se vio coartada a partir de la asunción de Néstor Kirchner como Presidente, luego de las elecciones del año 2003. Por su parte, desde el Ministerio de Economía, el entonces Ministro Roberto Lavagna, también se opuso. Una de las posibles causas de esta oposición podría haber sido la necesidad del Poder Ejecutivo de fortalecer su posición, teniendo en cuenta que Kirchner había obtenido el segundo lugar en la primera vuelta de la elección presidencial, y posteriormente asumió la presidencia tras la renuncia de Carlos Menem a competir en la segunda vuelta. Por lo tanto, frente a este panorama de escaso apoyo político y popular al inicio de la gestión del Presidente, la decisión habría sido fortalecer y concentrar las decisiones en el Poder Ejecutivo. Por su parte, la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso podría haber generado mayor protagonismo de los legisladores y, por consiguiente, de los líderes políticos provinciales, en un tema tan sensible como es el Presupuesto Nacional.

Las dificultades para aprobar un proyecto de estas características podrían haber sido menores con los presidentes anteriores, tanto Eduardo Duhalde como Fernando De la Rúa o Carlos Menem. El primero siempre se definió como un gobierno de transición con fuerte apoyo del Poder Legislativo, mientras que en el mandato de De la Rúa, la oposición del PJ –luego de las elecciones del 2001– contaba con la mayoría en ambas cámaras, situación similar al último período del segundo mandato de Menem.

En un segundo plano, podrían haber jugado como freno las disidencias internas del Parlamento, basadas en un posible recelo hacia los legisladores y asesores que dominan el tema presupuestario, a los que se considera un “club cerrado” que “no difunde sus conocimientos para no promover la discusión”. También pudo haber contribuido la desconfianza hacia los “técnicos” y su participación en el diseño de las políticas públicas, percibiendo los legisladores que la creación de una oficina de estas características sesgaría el análisis que realizan en el Congreso a aspectos puramente técnicos, acotando el margen de las decisiones políticas.

Claramente, el factor principal de veto fue el Poder Ejecutivo, que necesitaba fortalecer su posición luego del resultado de las elecciones presidenciales. Aún tras las elecciones legislativas de octubre de 2005 –en las que se evidenció una consolidación del poder de Kirchner en el Congreso Nacional–, muchos representantes del gobierno consideran que existe un “trade-off” entre gobernabilidad y calidad institucional. En este marco, no existirían incentivos para fortalecer el rol del Congreso en mate-

18. Agradecemos las entrevistas que gentilmente nos concedieron los señores legisladores Oscar Lamberto, Carlos Snopak, María José Lubertino y Jorge Capitanich. Las opiniones de esta sección son exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de los entrevistados.

ria presupuestaria y minimizar así la tensión y el conflicto potencial que este proceso podría generar y, en cambio, se le estaría dando prioridad al liderazgo presidencial.

Indagando en los factores que podrían contribuir a aumentar la viabilidad para implementar una Oficina de Presupuesto en el Congreso, se mencionaron varias ideas. La más nombrada fue la necesidad de apoyo de Organismos Internacionales. Esto generaría otro ámbito de negociación, donde el Congreso podría liderar la propuesta, pero contaría con apoyo de un actor externo. También contribuiría a la viabilidad una mayor toma de conciencia de los legisladores de la necesidad de dotar al Congreso de mejores capacidades técnicas. Para disminuir la desconfianza del Poder Ejecutivo, se podría avanzar con una propuesta más gradualista, que no enfrente al Congreso con el Poder Ejecutivo y donde se respete al actual proceso presupuestario con características jerárquicas pero se otorgue una mayor calidad de debate en el Poder Legislativo. En esta línea, la OPC debería fundamentalmente generar más y mejor información, con el fin de disminuir las dificultades para involucrarse en la discusión por parte de aquellos legisladores no expertos en el tema, y así aumentar el nivel de participación de los legisladores en el debate, la sanción y el control del Presupuesto Nacional.

Es necesario tener en cuenta, además, que cualquier decisión de generar una nueva estructura en el Poder Legislativo puede generar mala prensa interna y externa al Congreso, impulsando las clásicas críticas de creación de empleo público y superestructuras burocráticas, a pesar de que sea generalizada la percepción de que se requieren más analistas experimentados. Por ello, una medida apropiada podría ser la realización de un concurso interno previo para incorporar agentes de la planta permanente del Congreso que posean conocimientos en estos temas.

Uno de los puntos en los cuales no hubo total acuerdo entre los entrevistados se refiere a la validez de los concursos públicos y abiertos para todos los puestos que configurarían la OPC. Algunos se mostraron más a favor y otros no tanto, en particular, con respecto a los Directores. El argumento más fuerte en contra del concurso de los cargos más altos se refería a la responsabilidad política y a la necesidad de generar cierta empatía entre las autoridades de la OPC y los legisladores, considerando que el nombramiento directo de estos cargos por parte de las autoridades políticas de ambas Cámaras generaría una mayor legitimidad de estos funcionarios frente al cuerpo legislativo. Por lo tanto, al diseñar un proyecto que contemple la creación de una OPC, es importante prestarle especial atención al mecanismo de selección de sus autoridades y definir una posición y responsabilidades acorde a ese mecanismo de selección.

Además de lo expresado en las entrevistas realizadas a los legisladores, debemos considerar algunos aspectos particulares de las propuestas analizadas, que pueden haber influido en el apoyo o rechazo que las mismas generaron. Con respecto a las propuestas de Colazo y Lubertino, éstas representan un salto demasiado grande en la jerarquización del Congreso, al ampliar sus facultades no sólo en materia presupuestaria mediante la creación de la OPC, sino también al extender su posibilidad de investigación mediante la creación de una Oficina de Investigación. Teniendo en cuenta que el Poder Ejecutivo ha sido el principal opositor a la creación de la OPC, las propuestas deberían promover avances graduales en el desarrollo de capacidades en el Congreso. Por su parte, con respecto a las propuestas de Baglini y Lamberto, habrá que considerar el lugar que ocupa la OPC en la relación entre

ambas Cámaras parlamentarias. Dichas propuestas plantean que la relación entre ellas y la OPC se mantenga a través de la Presidencia del Senado, pudiendo esta medida generar fricciones dentro del Congreso, especialmente si se considera que el proyecto de Ley de Presupuesto tiene como origen la Cámara de Diputados. Adicionalmente, podría ser necesario buscar un método más representativo para la selección de directores de la OPC que, de acuerdo a las propuestas de Baglini y Lamberto, se realizaría a través de una resolución conjunta de los presidentes de las Cámaras, algo que podría generar una sensación de baja participación por parte del resto de los legisladores. Por último, habrá que tener en cuenta que si este tipo de propuestas surge desde la oposición, se limitan sus posibilidades de concreción, frente a la posición consolidada del oficialismo.

En la próxima sección se describen las principales experiencias internacionales de oficinas de estas características en el ámbito del Poder Legislativo.

## IV. Experiencias internacionales

La experiencia internacional sobre la implementación de oficinas de presupuesto dentro del Congreso es relativamente variada, desde las características básicas –como la cantidad de empleados–, hasta las actividades que llevan a cabo y el grado de incumbencia que tiene cada una. Por ejemplo, la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Congreso chileno cuenta con dos profesionales en su staff mientras que la Congressional Budget Office de Estados Unidos cuenta con 230 profesionales. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de México tiene dentro de sus actividades la función de brindar elementos que perfeccionen las técnicas, amplíen los instrumentos de análisis y apoyen el trabajo legislativo y la toma de decisiones de las Comisiones, Diputados y grupos parlamentarios, por medio de la elaboración de estudios, proyecciones, cálculos e investigaciones. Por otro lado, el Centro de Investigación Parlamentaria del Perú incluye dentro de sus obligaciones la recopilación y clasificación de la información proveniente de los organismos del Estado e instituciones privadas, afines y pertinentes al trabajo parlamentario.

En esta sección se brinda un detalle de Oficinas de Presupuesto del Congreso (OPC) que cubren casos de Latinoamérica –Brasil, Chile, Estados Unidos, México, Perú y Venezuela<sup>19</sup>, y el caso de Estados Unidos.

**Tabla N° 2 - Experiencias internacionales relevadas**

Países	Institución
Brasil	Consultoría de Orçamentos, Fiscalização e Controle no Senado Federal
Chile	Unidad de Asesoría Presupuestaria
Estados Unidos	Congressional Budget Office
México	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
Perú	Centro de Investigación Parlamentaria <sup>20</sup>
Venezuela	Oficina de Asesoría Económico Financiera

Fuente: Elaboración propia

### 4.1 Síntesis de las experiencias internacionales analizadas

Luego de estudiar el funcionamiento de diferentes organismos parlamentarios que cumplen el rol de asesoramiento al Congreso en temas presupuestarios, surgen diferentes características que son deseables para el diseño de estos organismos.

En primer lugar, es necesario considerar un tema más vinculado con el proceso presupuestario en sí y no tanto con las oficinas de presupuesto, como es el tiempo disponible para el análisis del

19. Existen otros casos interesantes para evaluar, tales como el de la Dirección General de Análisis y Seguimiento al Gasto Público de Nicaragua, pero por motivos de síntesis se decidió acotar el universo de análisis.

20. Si bien el Centro de Investigaciones Parlamentarias de Perú no es estrictamente una oficina legislativa de apoyo presupuestario, como señala Santiso (2005a), a los fines de la información relevada se consideró a la misma por tener entre sus funciones tareas relacionadas con el presupuesto público.

proyecto de ley. En un extremo se encuentra Estados Unidos, donde la CBO dispone de 235 días para el análisis del presupuesto, mientras que en el caso de México el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas sólo dispone de 30 días. Este plazo impacta directamente sobre las funciones y la calidad del trabajo que puede desempeñar una oficina como ésta.

En segundo lugar, el tamaño de la Oficina de Presupuesto y la conformación del staff técnico son características muy relevantes para la calidad y la pertinencia de los productos elaborados. En el caso de Chile, la selección del personal es la deseable ya que se mantiene la neutralidad política con una alta exigencia profesional, pero el inconveniente es que el tamaño de la Unidad de Asesoría Presupuestaria (UAP) aún es muy reducido (sólo dos profesionales). El resto de las oficinas relevadas de Latinoamérica tienen entre 13 y 25 profesionales (sin datos para Brasil). En el otro extremo está el modelo de la CBO de Estados Unidos con una estructura de 230 personas, que implicaría claramente un sobredimensionamiento para el caso argentino. No existe un tamaño ideal para una oficina de presupuesto pero lo importante es garantizar, como se ve en los casos analizados, la independencia político-partidaria y el alto nivel profesional de sus miembros.

En tercer lugar, se destaca la misión y visión de las oficinas de presupuesto. En algunos casos las mismas son relativamente acotadas como en Brasil, donde sólo se realiza el análisis técnico del presupuesto, mientras que en Estados Unidos la misión es la redacción de informes que permitan la sanción de leyes más sólidas y consistentes, no solamente en lo referido al presupuesto. Asimismo, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de México también brinda capacitación a los Diputados y al cuerpo de asesores.

Finalmente, otro punto relevante es la órbita en que trabajan las diferentes oficinas. En el caso chileno solamente brinda asesoramiento a los Senadores; en México sólo a los Diputados (cabe destacar que sólo esta cámara analiza el presupuesto), mientras que la Congressional Budget Office en Estados Unidos asesora al Congreso en general. Por último, los temas que considera cada una de las unidades relevadas son relativamente variados, pero todas coinciden en el asesoramiento con respecto al proyecto de Ley de Presupuesto y a las estimaciones macroeconómicas incluidas en el proyecto. Por otro lado, en Chile, la UAP tiene también incluidas facultades para verificar el cumplimiento de los compromisos de información que el Poder Ejecutivo debe enviar al Congreso Nacional. En el caso peruano, el Centro de Investigación Parlamentaria posee entre sus funciones la investigación y el análisis de temas sociales.

Una vez revisadas las propuestas locales de creación de una OPC y las experiencias internacionales, en la próxima sección se describe una propuesta de creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación argentino.

## V. Propuesta de creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso

Luego de relevar las propuestas nacionales y las experiencias internacionales referentes a la materia, y sobre la base del diagnóstico realizado, en esta sección se detalla una propuesta de creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso, describiendo sus principales características –misión, funciones, autoridades, dependencia funcional–, su relación con la Auditoría General de la Nación y con la sociedad civil. En el anexo se presenta el anteproyecto de ley que refleja todas estas cualidades.

### 5.1 Descripción de las principales características:

#### 5.1.1 Misión

La Oficina de Presupuesto del Congreso debería tener como misión principal brindar asesoramiento técnico y herramientas de análisis a las Cámaras de Diputados y Senadores en aquellos aspectos relacionados con la asignación de los recursos públicos efectuada mediante la Ley de Presupuesto de la Nación. Esto incluye fundamentalmente el asesoramiento en la toma de decisiones que la Cámaras realizan durante el proceso de aprobación de la Ley y el seguimiento de la ejecución presupuestaria que efectúa el Poder Ejecutivo. Además, su misión debería contemplar la elaboración de información analítica para los legisladores respecto al impacto que proyectos de ley u otro tipo de medidas pudieran tener sobre la estimación y distribución de los recursos públicos establecida en la Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional. También estaría dentro de su misión el análisis de proyectos de reformas sobre programas o jurisdicciones del Presupuesto Nacional elevados por los legisladores o proyectos que provengan del Ejecutivo. Para dar cumplimiento a estos objetivos, la OPC realizaría las tareas que se describen a continuación.

#### 5.1.2 Principales funciones

##### Proceso de aprobación, ejecución y control del Presupuesto de la Nación

Durante la etapa de aprobación del Presupuesto Nacional, la OPC tendrá a su cargo dos tareas principales: la revisión y análisis de las proyecciones macroeconómicas, incluyendo las estimaciones de los recursos públicos elaboradas por el Poder Ejecutivo que sustentan el Proyecto de Ley de Presupuesto enviado al Congreso y, en forma previa a su tratamiento en la Cámara, la elaboración de un Resumen Ejecutivo analizando los aspectos de mayor relevancia contenidos en dicho proyecto. Estas dos tareas apuntan, por un lado, a dar mayor capacidad de análisis a los legisladores sobre las proyecciones de ingresos que determinan los topes de recursos a ser asignados en el Presupuesto. La diferencia entre dichas estimaciones y la realidad determinarán, en gran medida, la validez y relevancia durante el período fiscal de las decisiones sobre asignación de recursos públicos incluidas en el Presupuesto, situación que ha generado críticas en los últimos años dada la posibilidad de que el Poder Ejecutivo utilice esas estimaciones para lograr un mayor control sobre la asignación del Presupuesto, más allá de lo aprobado en el Congreso. Por otro lado, las actividades de la OPC apuntarán a generar mayor información y comprensión que sirvan de sustento a la toma de decisiones por parte de los legisladores durante el proceso de sanción de la Ley de Presupuesto.

Luego de la aprobación de la Ley de Presupuesto, el Congreso tiene a su cargo la misión de efectuar el seguimiento y control de la ejecución presupuestaria, la cual debe corresponderse con lo sanciona-



do en la Ley. A fin de contribuir al cumplimiento de esta misión, la OPC elaborará informes trimestrales en los que se analizará la evolución de la ejecución presupuestaria realizada por el Poder Ejecutivo. Se evaluarán los informes trimestrales que debe remitir la Secretaría de Hacienda de acuerdo a la legislación vigente, y este análisis se complementará con un informe anual que evalúe los aspectos más relevantes de la ejecución presupuestaria realizada durante cada ejercicio fiscal. Se incluirá, asimismo, el seguimiento del cumplimiento de las reglas y compromisos fiscales asumidos por el Gobierno Nacional.

### **Proceso legislativo de sanción de leyes que afectan los recursos y el gasto público**

Además del asesoramiento a los legisladores durante las etapas de aprobación y control del Presupuesto Nacional, la OPC tendrá a su cargo como tarea permanente el asesoramiento al cuerpo legislativo en relación al impacto presupuestario de los proyectos de ley que ingresen a la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Con esto se intenta obtener un mejor análisis de los requerimientos de financiamiento de los distintos proyectos y las restricciones presupuestarias existentes, incrementando la calidad de la discusión en torno de los mismos dentro de las comisiones y el recinto parlamentario. Adicionalmente, y con igual objetivo, la capacidad técnica de la OPC se encontrará disponible para dar respuesta a solicitudes de estudios relacionados con el impacto fiscal-presupuestario de proyectos de reforma a organismos públicos, programas o incisos, remitidos desde la Cámara de Diputados o desde la Cámara de Senadores, así como los anunciados por el Poder Ejecutivo, los cuales podrían implicar compromisos plurianuales o representar incrementos permanentes del gasto público.

Toda la información producida por la OPC constituirá información pública y de libre acceso. Esta información deberá estar disponible en su propia página de Internet, y en las pertenecientes a la Cámara de Diputados y del Honorable Senado de la Nación, así como en otros medios electrónicos que se consideren apropiados.

### **5.1.3 Estructura funcional**

Para cumplir con las tareas descritas, la OPC se organizaría, en principio, en cuatro áreas principales:

- a) elaboración de proyecciones macroeconómicas y análisis presupuestario: proveerá apoyo a la etapa de aprobación del presupuesto, incluyendo las estimaciones de los recursos;
- b) análisis de la ejecución presupuestaria: contribuirá al seguimiento de la ejecución realizada por el Poder Ejecutivo en materia presupuestaria;
- c) cálculo del impacto fiscal de proyectos de ley: estudiará el impacto presupuestario de los proyectos de ley que ingresan a la Comisión de Presupuesto y Hacienda;
- d) evaluación de políticas y programas: dará respuesta a las solicitudes de informes específicos sobre posibles modificaciones a introducir en programas o jurisdicciones del Presupuesto Nacional.

Esta separación de áreas acorde a los principales objetivos de la oficina debe ser tenida en cuenta como parámetro inicial para su organización, factible de ser modificado posteriormente de acuerdo a las necesidades que se presenten cuando este ámbito ya esté funcionando. Además, la OPC debería contemplar en su estructura un Departamento de Administración, responsable del funcionamiento operativo.

#### **5.1.4 Ubicación de la OPC en la estructura administrativa del Congreso**

La OPC debería depender del Congreso de la Nación pero funcionar como un organismo descentralizado dentro del Poder Legislativo, con un servicio administrativo financiero propio (SAF), que asegure su independencia administrativa y funcional. Su presupuesto formaría parte de los fondos destinados al Poder Legislativo. Para iniciar su funcionamiento, el Presupuesto Nacional preverá las partidas necesarias mediante reasignación de partidas y/o asignación específica dentro de la jurisdicción del Poder Legislativo. En los ejercicios posteriores, la OPC deberá regirse por las normas generales de ejecución presupuestaria de la Administración Pública Nacional.

#### **5.1.5 Proceso de selección, duración y remoción de autoridades y personal**

Con respecto a su estructura organizativa, la misma será conducida por un Director General, de quien dependerá un Subdirector por cada área en que se divida la oficina. Si se establecen las áreas señaladas en los párrafos anteriores existirían, entonces, cuatro Subdirectores.

El cargo de Director General será seleccionado mediante concurso público abierto de oposición de antecedentes, a cargo de un jurado compuesto por al menos tres profesores universitarios titulares de materias afines y/o profesionales de reconocida trayectoria en la materia y los Presidentes de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras. La composición del jurado siempre deberá respetar una cantidad de miembros impares. Los candidatos a este cargo deberán contar con título de grado y/o posgrado, y/o presentar amplia experiencia en áreas afines a las actividades de la oficina.

Por su parte, los cargos de Subdirectores de área serán elegidos a través de concurso público abierto de oposición y antecedentes a cargo de un jurado de alto prestigio compuesto por al menos tres profesores universitarios titulares de materias afines y/o profesionales de reconocida trayectoria en la materia, al menos un Presidente de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras, y el Director/a General de la oficina. La composición del jurado siempre deberá respetar una cantidad de miembros impares.

Tanto el Director General como los Subdirectores durarán cinco (5) años en sus cargos, con la posibilidad de reelección indefinida, siendo requerido para su remoción durante su cargo, previo sumario por mal desempeño o mala conducta, el acuerdo de 2/3 de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores.

Los analistas que realizarán las tareas dentro de la OPC también serán seleccionados por concurso y a través de un jurado compuesto por, al menos, tres profesores universitarios titulares de materias afines y/o profesionales de reconocida trayectoria en la materia, el Director General de la Oficina, y el Subdirector del área correspondiente. Estos cargos serán considerados planta permanente y, por ende, permanecerán en sus cargos mientras mantengan buena conducta y desempeño, lo que se evaluará anualmente de acuerdo a la reglamentación.

Completando la estructura de la OPC, como apoyo al staff de analistas, será necesaria la designación de personal administrativo, el cual puede provenir de otras dependencias del Poder Legislativo, que formará parte del Departamento Administrativo de la OPC.

En todos los casos, se busca que los mecanismos de designación del personal de la OPC contribuyan a formar un equipo altamente capacitado en materia de presupuesto y administración pública, y que las actividades desarrolladas resulten objetivas, transparentes y atinadas, contribuyendo efectivamente al fortalecimiento institucional del Congreso de la Nación en el proceso presupuestario.

### **5.1.6 Mecanismos de procesamientos de solicitudes de información**

Uno de los aspectos que resulta necesario definir claramente para lograr un adecuado funcionamiento de la oficina se refiere al procesamiento de solicitudes de información. Cumpliendo con el objetivo de la OPC la misma debe otorgar prioridad a los temas referidos a la Ley de Presupuesto Nacional con el siguiente orden de importancia:

1. Análisis del proyecto de Ley de Presupuesto de cada año y de los proyectos de ley que modifican directamente la Ley de Presupuesto una vez sancionada, y al análisis de los informes trimestrales de ejecución presupuestaria.
2. Revisión de los proyectos remitidos por las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras para su estudio, prestando especial atención al impacto en el mediano y largo plazo sobre las finanzas públicas.
3. Estudio de proyectos relacionados con el Presupuesto Nacional cursados por el resto del cuerpo legislativo. Para que la oficina se dedique a su análisis, los mismos deberán ser elevados por medio de las autoridades de una comisión parlamentaria, a través de una solicitud firmada por al menos el 50% más uno de los miembros de la mesa directiva de la Comisión.

Además de las funciones prioritarias referidas a la Ley de Presupuesto Nacional, la OPC también puede realizar otro tipo de estudios, en particular,

4. Evaluación de proyectos de reforma sobre programas o jurisdicciones del Presupuesto Nacional elevados por miembros de ambas Cámaras o proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo. El requisito para que la OPC realice estas tareas será una solicitud firmada por al menos el 50% más uno de los miembros de la mesa directiva de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados o del Honorable Senado de la Nación.

De esta forma se busca que las acciones realizadas por la OPC focalicen los temas presupuestarios más relevantes y cuenten con el consenso de los miembros de las comisiones legislativas, manteniendo una vinculación estrecha con las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras y con la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

## **5.2 Mecanismos de relación con la Auditoría General de la Nación**

La OPC deberá promover una fluida relación con la Auditoría General de la Nación (AGN) organismo responsable del análisis de la Cuenta de Inversión, herramienta fundamental del control presupuestario que debe realizar el Congreso de la Nación. La información generada por la OPC, en especial la referente al control trimestral de la ejecución presupuestaria deberá ser remitida a la AGN y a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas para su conocimiento. En todas aquellas actividades donde fuese posible potenciar el funcionamiento de ambas dependencias mediante la coordinación de sus actividades, deberán promoverse las acciones tendientes a ese objetivo.

### 5.3 Mecanismos de relación con la sociedad civil

Como ya fuera señalado, uno de los propósitos principales de la OPC es generar mayor información sobre la Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional con el fin de promover una mejor participación de todos los legisladores en el proceso de sanción y control de esta ley. Para lograrlo, también es importante lograr el apoyo de la sociedad civil y de los ámbitos académicos durante el proceso.

Existe evidencia internacional que indica que una mayor transparencia en las cuentas públicas contribuye a mejorar los resultados fiscales (ver, por ejemplo, Alt et al 2001). Por lo tanto, una de las funciones principales de las autoridades de la OPC será mantener una relación permanente con las organizaciones de la sociedad civil, las universidades y centros de estudios, a fin de hacerlos partícipes de las tareas que ésta desarrolla, logrando una mayor difusión de sus actos y obteniendo legitimidad sobre sus acciones. Además, estas actividades permitirían relevar las inquietudes de las organizaciones especializadas en temas de finanzas públicas, las cuales podrían servir como insumo para las actividades de la OPC. Asimismo, la OPC podría apoyarse o solicitar investigaciones específicas a organismos de la sociedad civil con pericia en temas particulares, en especial, a instituciones académicas y centros de estudio. De esta manera, los mecanismos de vinculación con la sociedad civil podrían ser más ágiles y de ida y vuelta.

En resumen, la Oficina de Presupuesto del Congreso tiene como objetivo generar un ámbito de apoyo técnico y análisis sólido e independiente para el Congreso en aquellos aspectos que involucren el Presupuesto Nacional, tanto para fortalecer el cumplimiento del rol establecido en la Constitución con respecto a la aprobación y control del mismo, como para evaluar el potencial impacto en la asignación y distribución de recursos de los proyectos de ley que ingresan para su tratamiento en las Cámaras legislativas. Con esto se intenta proveer a los legisladores de las herramientas analíticas necesarias sobre un tema que presenta gran complejidad técnica y que resulta cada vez más importante para la toma de decisiones con respecto a distintos cursos de acción posibles sobre las finanzas públicas nacionales.

Por ello, se propone estructurar la OPC en cuatro grandes áreas, dos de ellas relacionadas con el proceso presupuestario (el área de elaboración de proyecciones y análisis presupuestario y el área de análisis de la ejecución presupuestaria); un área vinculada al proceso de sanción legislativa de leyes correspondiente al análisis de impacto fiscal de proyectos de ley, y un último sector responsable del estudio particular de programas y jurisdicciones del presupuesto. Todas las áreas mencionadas deben estar conformadas por analistas seleccionados por concursos públicos abiertos, al igual que los cargos de Director General y Subdirector, para así poder asegurar la independencia y transparencia de sus acciones. La imparcialidad de la estructura y de sus integrantes es una de las condiciones esenciales para la generación de prestigio y sustentabilidad de este tipo de ámbitos de apoyo legislativo de acuerdo a la experiencia internacional (Anderson, 2005).

Además, es necesario que la OPC tenga una fluida relación con la Auditoría General de la Nación, considerando que éstas serían las instituciones que apoyan al Congreso de la Nación en las dos etapas claves del presupuesto –la aprobación y el control, respectivamente–, así como también con la

sociedad civil, los ámbitos académicos y los centros de estudio. Estas acciones permitirán difundir sus productos y comenzar a legitimar su función dentro y fuera del ámbito legislativo.

Una vez descritas las principales características de esta propuesta de creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso, en la siguiente sección se presentan las conclusiones centrales.

## VI. Conclusiones

En los últimos quince años, el Presupuesto Nacional se ha consolidado cada vez más como una herramienta fundamental para la asignación y administración de los recursos públicos. Pero este proceso de consolidación se realizó en mayor medida en el ámbito del Poder Ejecutivo con una repercusión menor en el funcionamiento interno del Poder Legislativo. Esta situación, que estaría profundizándose durante los últimos años, ha generado un desequilibrio en las capacidades de análisis del presupuesto entre ambos poderes, lo cual genera en el Congreso un escaso nivel de investigación en materia presupuestaria.

Considerando las posibilidades de revertir este panorama, en el corto plazo se presenta el desafío de generar las capacidades institucionales y técnicas que permitan incrementar la calidad de análisis y la transparencia de la información presupuestaria disponible para así lograr una mayor y mejor participación de los legisladores en los temas relacionados con el Presupuesto Nacional. Por su parte, en el mediano plazo el desafío será avanzar sobre cuestiones clave del proceso presupuestario, tales como las tareas de seguimiento y control de la ejecución presupuestaria.

En ambos casos, la OPC representa un ámbito ideal para el desarrollo gradual de esas capacidades, en paralelo a su fortalecimiento institucional como referente en materia presupuestaria dentro del Congreso.

Por este motivo, el principal objetivo de la creación de la OPC como una dependencia dedicada específicamente al análisis del Presupuesto Nacional y a la producción de información, es mejorar las posibilidades de participación de los legisladores, brindándoles herramientas técnicas en materia presupuestaria.

Para lograr las metas propuestas, es importante concebir un adecuado diseño de esta oficina. En primer lugar, la OPC debería contar con personal técnico, independiente e idóneo (en cantidad y calidad adecuada a sus funciones), seleccionado por concurso público. En segundo lugar, se propone estructurar a la OPC en cuatro grandes áreas: el área de elaboración de proyecciones y análisis presupuestario; el área de análisis de la ejecución presupuestaria; el área responsable del cálculo del impacto fiscal de proyectos de ley y, finalmente, el área responsable del estudio más detallado de programas y jurisdicciones del presupuesto.

En tercer lugar, es necesario que la OPC tenga una fluida relación con la Auditoría General de la Nación, aunando esfuerzos en las tareas de control, para otorgarle una mayor relevancia a los informes de auditoría y, de esta manera, revertir el desinterés y la escasa atención que se le otorgan en la actualidad a las actividades de control parlamentario de la gestión presupuestaria.

En cuarto lugar, y siguiendo el modelo de las mejores prácticas internacionales, la OPC debe estimular un mayor grado de transparencia en el proceso presupuestario y en la elaboración de leyes, por lo cual se debe asegurar el acceso público a la información y análisis elaborados por la Oficina. A su vez, una fluida relación con la sociedad civil y los centros académicos puede potenciar la calidad del trabajo de la Oficina, dotándola de mayor independencia y legitimación.

En el presente trabajo hemos enfatizado la debilidad institucional que presenta el Poder Legislativo a lo largo del proceso presupuestario y hemos propuesto un paso concreto que podría contribuir a revertir este problema. Somos concientes de que sin cambios estructurales en la dinámica política que subyace al proceso presupuestario, será difícil cambiar en forma significativa los resultados fiscales en Argentina. Sin embargo, adoptamos una mirada optimista respecto de la evolución institucional, y consideramos que una medida concreta como es la creación de la OPC puede poner en marcha una dinámica positiva que fortalezca el rol constructivo del Congreso, su interacción con el Poder Ejecutivo y con la sociedad civil a lo largo del ciclo presupuestario.

El fortalecimiento del Congreso en sus responsabilidades presupuestarias debe permitir que pueda ejercer su misión de control y contrapeso del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario delineado en la Constitución Nacional, revalorizando su accionar en las etapas de aprobación y control del Presupuesto de la Administración Nacional. De este modo, se fomentarían mejores resultados del ciclo presupuestario, en términos de eficiencia, eficacia, solvencia y transparencia fiscal, todos elementos indispensables para el desarrollo sustentable del país.

## VII. Anexo I: Proyecto de Ley de creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación

### El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc...:

**Artículo 1:** Créase la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación como un Organismo Descentralizado del Congreso de la Nación.

**Artículo 2:** La Oficina se constituye como un órgano de opinión y de consulta no vinculante. Su objetivo es brindar al Congreso de la Nación el asesoramiento técnico que requiere el acabado cumplimiento de su misión de aprobación y control legislativo del Presupuesto de la Nación. Deberá proveer el análisis independiente, oportuno e imparcial necesario para la discusión y la toma de decisiones presupuestarias en el ámbito del Poder Legislativo, promoviendo la participación de todos los integrantes del cuerpo y fortaleciendo la calidad del debate parlamentario.

**Artículo 3:** La Oficina tendrá como misión las siguientes tareas permanentes:

- a) Revisar y analizar las proyecciones de las principales variables macroeconómicas presentadas en el proyecto de Ley de Presupuesto Nacional.
- b) Realizar un análisis detallado de todos los aspectos relativos a la estimación de recursos públicos, incluyendo exoneraciones y gastos tributarios, del proyecto de Ley de Presupuesto Nacional.
- c) Realizar un resumen ejecutivo y analítico del proyecto de Ley de Presupuesto Nacional elevado por el Poder Ejecutivo Nacional, previo a su tratamiento en la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados.
- d) Realizar informes trimestrales y un informe anual en el que se analice la ejecución del Presupuesto sobre la base de los informes establecidos en el art. 2 de la ley 24.629, y analizar el cumplimiento de las reglas fiscales existentes que afecten al Presupuesto Nacional.
- e) Presentar opinión no vinculante sobre los proyectos de ley que ingresan a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras, incluyendo la estimación de impacto fiscal y prestando especial atención a las implicancias de estos proyectos sobre la situación del gasto público en el mediano y largo plazo.

También deberá cumplir con las siguientes tareas no permanentes:

- f) Presentar opinión, cálculo de impacto fiscal, impacto distributivo y proyecciones sobre pedidos de estudios sectoriales.
- g) Realizar análisis de proyectos de reforma sobre programas o jurisdicciones del Presupuesto Nacional elevados por miembros de ambas Cámaras o proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo.

Para que la OPC se aboque a las tareas referidas en los incisos f) y g) del presente artículo, será necesario el requerimiento escrito al menos por el 50% más uno de los miembros de la mesa directiva de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados o del Honorable Senado de la Nación.

**Artículo 4:** Con relación a los proyectos cursados por el resto del cuerpo legislativo, para que la Oficina se dedique a su análisis, los mismos deberán ser elevados por medio de las autoridades de



una comisión parlamentaria, a través de una solicitud firmada por, al menos, el 50% más uno de los miembros de la mesa directiva de la Comisión.

**Artículo 5:** La Oficina estará dividida por áreas que correspondan a los principales objetivos a cumplir en el desempeño de sus funciones. Por ello y sin perjuicio de que se modifiquen o subdividan con posterioridad, las áreas básicas de la Oficina serán:

- Elaboración de proyecciones y análisis presupuestario (apoyo a la etapa de aprobación)
- Análisis de ejecución presupuestaria (seguimiento)
- Análisis de impacto fiscal de propuestas de ley
- Análisis de políticas y programas

**Artículo 6:** La Oficina será conducida por un/a Director/a General y un/a Subdirector/a para cada una de las grandes áreas en que se divida la OPC, con rango equivalente a Secretario y Prosecretarios de Cámara, respectivamente. El/La Director/a General será seleccionado/a a través de un concurso público abierto de oposición y antecedentes a cargo de un jurado de alto prestigio compuesto por, al menos, tres profesores universitarios titulares de materias afines y/o profesionales de reconocida trayectoria en la materia, y por los presidentes de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras. La composición del jurado siempre deberá respetar una cantidad de miembros impares. Los Subdirectores de cada área serán seleccionados a través de un concurso público abierto de oposición y antecedentes a cargo de un jurado de alto prestigio compuesto por al menos tres profesores universitarios titulares de materias afines y/o profesionales de reconocida trayectoria en la materia, al menos un presidente de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras, y el/la Director/a General de la Oficina. La composición del jurado siempre deberá respetar una cantidad de miembros impares. Durarán cinco (5) años en sus funciones, siempre que observen buena conducta y mantengan un desempeño eficaz, pudiendo ser reelegidos indefinidamente. Deberá tratarse de personas con títulos universitarios de grado y/o posgrado y/o ejercicio actual de la docencia universitaria; antecedentes relevantes en materias afines a las finanzas públicas, administración pública, derecho público y administrativo, derecho presupuestario, auditoría, administración financiera, contabilidad, etc. Podrán ser removidos/as de sus cargos previo sumario, por inconducta o mal desempeño, a través del voto de los dos tercios de los miembros de la Cámara de Diputados o de Senadores.

**Artículo 7:** La Oficina estará conformada por analistas nombrados por concurso; y por el personal administrativo, de soporte y equipamiento necesario para su función que la Cámara proveerá para ponerla en funcionamiento. Los analistas serán seleccionados a través de concurso público abierto de oposición y antecedentes a cargo de un jurado de alto prestigio de al menos tres miembros compuesto por profesores universitarios titulares de materias afines y/o profesionales de reconocida trayectoria en la materia, el/la Director/a General de la Oficina, y el/la Subdirector/a del área correspondiente. La composición del jurado siempre deberá respetar una cantidad de miembros impares. Los analistas deberán ser profesionales universitarios con título de grado y/o posgrado o acreditando trabajos de investigación y trayectoria académica acorde con la responsabilidad. Su designación tendrá carácter permanente, supeditado a la buena conducta y al desempeño eficiente, debiendo ser evaluado anualmente, conforme al procedimiento que establecerá la reglamentación.

**Artículo 8:** El Poder Ejecutivo dirigirá a la Oficina copia autenticada de los informes trimestrales

sobre la ejecución presupuestaria contemplada en el artículo 2 de la ley 24.629.

**Artículo 9:** Todos los informes y análisis elaborados por la OPC serán considerados información pública y de libre acceso. Deberán estar disponibles a través de su propia página de Internet, de la página de Internet de la Cámara de Diputados y del Honorable Senado de la Nación, así como a través de los medios electrónicos que se consideren apropiados.

**Artículo 10:** El Presupuesto Nacional preverá las partidas necesarias para el inicio del funcionamiento de la OPC mediante reasignación de partidas y/o asignación específica dentro de la jurisdicción del Poder Legislativo. En los ejercicios posteriores, la OPC deberá regirse por las normas generales de ejecución presupuestaria de la Administración Pública Nacional. La Oficina puede recibir donaciones, crédito y soporte internacional para el mejor desarrollo de su actividad.

**Artículo 11:** La OPC podrá realizar convenios de cooperación con centros académicos, de investigación y organizaciones de la sociedad civil para el mejor cumplimiento de su mandato. A los efectos administrativos y funcionales, la Oficina mantendrá su relación con las Cámaras a través de las presidencias de cada una de ellas, respectivamente.

**Artículo 12:** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

## VIII. Anexo II: Experiencias internacionales

En el análisis de las variables específicas a analizar de cada país, es relevante tener en cuenta dos puntos:

- Sistema de gobierno (parlamentario o presidencialista)
- Congreso (bicameral o unicameral)

En el caso de la evaluación de la institución en cuestión, se toman en cuenta los siguientes elementos listados a continuación. Este conjunto de características descriptivas sólo ofrecen cualidades superficiales de la institución a evaluar.

- *Nombre de la institución*
- *Visión y/o misión:* la visión corresponde a una meta “ideal” a la que aspira la institución. La misión es, en cambio, una meta específica y relacionada a la institución. Los objetivos son los puntos específicos de la misión.
- *Facultades y funcionamiento:* en qué consisten las actividades que ejerce la institución; con qué otras instituciones parlamentarias se vincula (en caso de que así sea).
- *Reglamentación:* quién o qué ente regula la institución. Descripción de alguna característica en particular de la institución.
- *Staff:* cantidad de integrantes o profesionales que trabajan en la institución; estructura u organización de la misma.
- *Asignación del staff:* qué organismo o persona en particular selecciona y asigna el staff de la OPC.
- *Contexto:* año y situación económico-política en la que la institución fue creada.
- *Tipo de presupuesto analizado:* es una variable exógena a la OPC como institución y se evalúa sólo si el presupuesto que se analiza es plurianual o anual.
- *Tiempo de evaluación:* período con el que cuenta el Poder Legislativo<sup>21</sup> para la evaluación del proyecto de Ley de Presupuesto que envía el Poder Ejecutivo. Se supone que si posee más tiempo, existen mayores posibilidades para que se pueda efectuar una buena evaluación, incluyendo una mirada técnica al proyecto.



21. Se toma en cuenta el tiempo que el Poder Legislativo tiene para la evaluación del proyecto, y no el que le toma a la OPC en analizarlo por cuestiones de asimetría de información.

**Tabla N° 3 - Sistemas de gobierno de países relevados**

Países	Sistema de gobierno	Congreso	
		Bicameral	Unicameral
Brasil	Presidencialista	X	
Chile	Presidencialista	X	
Estados Unidos	Presidencialista	X	
México	Presidencialista	X	
Perú	Presidencialista		X
Venezuela	Presidencialista	X	

**Tabla Nº 4 - Comparación de las experiencias internacionales**

PAÍSES / VARIABLES	BRASIL	CHILE	ESTADOS UNIDOS	MÉXICO	PERÚ	VENEZUELA
<b>NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN</b>	Consultoría de Orçamentos, Fiscalizaçao e Controle no Senado Federal	Congressional Budget Office	Congressional Budget Office	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas	Centro de Investigación Parlamentaria	Oficina de Asesoría Económico Financiera
<b>VISIÓN / MISIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis técnico del presupuesto cuando el proyecto se encuentra en el Congreso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colaborar con la Comisión de Hacienda durante la discusión de proyectos de ley tratados en esa comisión.</li> <li>• Colaborar con todas las comisiones del Senado en materia económica a requerimiento de ellas.</li> <li>• Elaborar informes en materia económica –nacionales, regionales e internacionales– y en cuestiones laborales, sociales, etc., a solicitud de los Senadores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redacción de informes que permitan decisiones más sólidas al Congreso, asesorando hasta en cuestiones directamente legislativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación de Diputados y cuerpos de asesores.</li> <li>• Elabora informes en particular y para las Comisiones.</li> <li>• Tiene capacidad para solicitar informes al Poder Ejecutivo.</li> <li>• Puede reformar la Ley de Ingresos de la Federación y el Decreto de Presupuesto de Egresos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ofrecer a los congresistas, asesores y técnicos especialistas los elementos necesarios para el fortalecimiento de las capacidades del Congreso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar estudios, informes y apoyo técnico en áreas económicas, financieras y fiscales que contribuyan al mejor funcionamiento de la Asamblea Nacional.</li> <li>• Evaluar el impacto financiero y económico de algunos proyectos parlamentarios.</li> </ul>
<b>FACULTADES / FUNCIONAMIENTO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar estimación de las variables macroeconómicas</li> <li>• Posibles y estimables alteraciones de la legislación relativa al proyecto</li> <li>• Estimación de los gastos obligatorios (gasto en personal, seguridad social, etc)</li> <li>• Ejecución de la programación presupuestaria vigente de los dos ejercicios anteriores.</li> <li>• Verificación de la observación de los requisitos presentes en la: Ley Presupuestaria Anual, Lei de Diretrizes Orçamentarias del ejercicio y en el Plan Plurianual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo en temas específicos a la Comisión Especial de Presupuestos durante la tramitación del proyecto de ley</li> <li>• Informar a los Senadores y secretarios de Comisiones sobre la discusión presupuestaria</li> <li>• Verificar el cumplimiento de los compromisos de información que el Ejecutivo debe enviar al Congreso Nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rol técnico que asesora y guía a los comités de presupuesto del Congreso.</li> <li>• Decisiones sin fuerza de ley.</li> <li>• No puede establecer impuestos.</li> <li>• Preparar informes y proyecciones económicas y presupuestarias.</li> <li>• Realizar la proyección de los recursos y gastos rígidos además de los gastos discrecionales establecidos anualmente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de análisis, estudios, proyecciones, relacionada con la economía y las finanzas públicas.</li> <li>• Aportar elementos que perfeccionen las técnicas y apoyen el trabajo legislativo y la toma de decisiones de las Comisiones, grupos parlamentarios y Diputados.</li> </ul>	<p>Tiene 3 áreas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios Económicos (información, estudios específicos a pedido).</li> <li>• Estudios Jurídicos (servir de apoyo complementario y especializado al Congreso)</li> <li>• Estudios Sociales (análisis de temas como equidad, descentralización, desarrollo social)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar informes técnicos sobre la consistencia macroeconómica e impacto económico y social de las Leyes de Crédito Público y la Ley de Presupuesto.</li> <li>• Asistencia con derecho a voz a reuniones de Comisiones Parlamentarias en materia presupuestaria.</li> </ul>

**Tabla N° 4 (cont.) – Comparación de las experiencias internacionales**

PAÍSES / VARIABLES	BRASIL	CHILE	ESTADOS UNIDOS	MÉXICO	PERÚ	VENEZUELA
<b>FACULTADES / FUNCIONAMIENTO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aproximaciones posibles del proceso de apreciación de la propuesta presupuestaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificar el cumplimiento de aportes presupuestarios acordados por el Ejecutivo y Legislativo mediante protocolos específicos.</li> <li>• Seguimiento al proceso anual de evaluación de programas.</li> <li>• Elaboración de informes presupuestarios a pedido de los Senadores.</li> <li>• Atender consultas de los miembros del Senado y de la comunidad en general sobre presupuesto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar estimaciones a largo plazo del sistema de seguridad social y del de cobertura médica nacional (Medicare).</li> <li>• Estimación del impacto del presupuesto.</li> <li>• Cálculo de los costos que generan los proyectos aprobados por el Congreso.</li> <li>• Brindar a los partidos interesados la información producida por la CBO.</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes (mínimo trimestrales) al Presidente de la Asamblea Nacional y a los miembros de las Comisiones Permanentes de Finanzas y Economía, sobre la evolución de la economía, sistema financiero y finanzas públicas.</li> <li>• Evaluación técnica de las leyes en materia financiera, económico y social.</li> </ul>
<b>REGLAMENTACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO)</li> <li>• Plan Plurianual (PPA)</li> <li>• Ley Presupuestaria Anual (LOA).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependen de la Comisión Especial de Presupuesto (2003) dentro del Parlamento.</li> <li>• Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (art. 5, 9 y 10).</li> <li>• Constitución Nacional (art. 62 y 64).</li> <li>• Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (art. 17)</li> <li>• Reglamento del Senado (art. 207 y ss).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1974 Budget Act.</li> <li>• The Unfunded Mandates Reform Act of 1985</li> <li>• Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1995.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.</li> <li>• Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa.</li> <li>• Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Gestión Presupuestaria del Estado (Ley N° 27.209).</li> <li>• Constitución Política de Perú - Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento Interior y de Debates (art. 134 numeral 5).</li> </ul>
<b>STAFF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin datos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos profesionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 230 profesionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 25 investigadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 13 profesionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 miembros (aprox.)</li> </ul>

**Tabla Nº 4 (cont.) - Comparación de las experiencias internacionales**

PAÍSES / VARIABLES	BRASIL	CHILE	ESTADOS UNIDOS	MÉXICO	PERÚ	VENEZUELA
CONTEXTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sin datos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Surge en 1998 con dos profesionales asesorando a los Senadores en materia presupuestaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Surgió en 1974 para equilibrar y controlar la capacidad que el Poder Ejecutivo tenía sobre el Presupuesto mediante la Budget and Accounting Act de 1921.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Surgió el 1998 por medio de un acuerdo parlamentario que recibió el nombre de "Acuerdo Parlamentario para la Creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En abril del 2002 la Mesa Directiva del Congreso de la República aprobó su creación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creación y puesta en marcha de la Oficina por un Convenio de Cooperación Técnica con el BID (Convenio Nº 945/OC-VE) el 18 de marzo de 1997.</li> </ul>
PARTIDARIO / NO PARTIDARIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>No específica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No partidario. Profesionales objetivos y neutralidad política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No partidario. Los técnicos no son juzgadas por su afiliación política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Técnico y no partidario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No específica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los miembros pueden o no ser partidarios.</li> </ul>
TIPO DE PRESUPUESTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anual</li> </ul>
TIEMPO DE EVALUACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>100 días</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>60 días</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>235 días</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>30 días</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>90 días</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No específica (en caso de que no se apruebe la ley, sigue en vigencia el plazo del presupuesto anterior).</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

## Bibliografía

- Abuelafia, Emmanuel, Sergio Berensztein, Miguel Braun y Luciano Di Gresia. 2005. "Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Argentina". CIPPEC-BID. Mimeo.
- Alston, L., Marcus Melo, Bernardo Mueller y Carlos Pereira. 2004. *Who decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process: The case of Brazil*. 10 de diciembre. BID. Mimeo.
- Alt, James, David Lassen y David Skilling. 2001. "Fiscal transparency and fiscal policy outcomes in OECD countries," presented at the EPRU-Network conference on Danish and International Economic Policy, University of Copenhagen.
- Anderson, Barry. 2005. "The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit to the Legislative Role in Budget Preparation". XVII Regional Seminar on Fiscal Policy "The Role of Parliament in the Fiscal Policy Formulation Process". CEPAL, Santiago, Chile.
- Aninat, C. y J. Vial. 2004. *Who Decides on Public Expenditures? A Political Economic Analysis of the Budget Process in Chile*. BID. Mimeo.
- Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). 2006. "Informe de Ejecución del Cuarto Trimestre de 2005".
- Baglini, Raúl. 2003. "Creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación como un Organismo Desconcentrado del Congreso de la Nación". Proyecto de Ley 1641-S-03.
- Bertello, Nicolás y Gerardo Uña. 2004. "Consideraciones generales para la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso de Argentina". Mimeo.
- Blondal, J. 1999. *Budgeting in Canada*. Public Management Committee. OECD.
- Colazo, Mario Jorge. 2002. "Ley de Fortalecimiento del Congreso de la Nación". Proyecto de Ley 1764-S-02.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula. 2002. Back rooms or ballot boxes? Candidate nomination in Argentina en *Comparative Political Studies*, Vol. 35 No. 4, May 2002 413-436.
- Fondo Monetario Internacional. 2001. *Manual de Transparencia Fiscal*. Departamento de Finanzas Públicas, Washington D.C.
- Guerrero Amparán, J. P. y F. Patrón Sánchez. 2000. *Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto federal en México. Programa de Presupuesto y Gasto Público*. CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas).
- Hormazábal Zabala, Alejandro. 2005. "La Unidad de Asesoría Presupuestaria del Congreso Nacional de Chile". Ponencia para el XVII Seminario Regional de Política Fiscal de Naciones Unidas – CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 24 al 27 de enero.
- International Budget Project. *Análisis Formal Institucional de la Transparencia Presupuestaria - El Caso de Perú*. (<http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LegalPeru.pdf>)
- Jones, Mark P. 2001. "Political institutions and public policy in Argentina - an overview of the formation and execution of the national budget" en Haggard, S. y M. McCubbins (eds.) *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press.
- Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi. 2000. "Políticos profesionales, legisladores amateurs: el Congreso argentino en el Siglo XX". Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Documento N° 45.
- Kunas, S. 2002. The Role of Parliament in the Budgetary Process. XXIX Seminario Internacional de Presupuesto Público, AMeFPP y ASIP, 23 al 27 de junio, México.
- Lamberto, Oscar. 2004. "Creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación", Proyecto de ley 5555-D-04.
- Lubertino Beltrán, María José. 2003. "Optimización de las Funciones Específicas del H Congreso de la Nación, Creación de Dependencias Legislativas y Administrativas", Proyecto de Ley 5947-D-03.
- Makón, Marcos. 1999. "El rol del Poder Legislativo ante el Proceso Presupuestario". Mimeo.
- Martirene, Roberto A. 2004. "Hacia una mayor integración del Plan Estratégico del Gobierno y el Presupuesto Nacional por medio del Fortalecimiento del Presupuesto Plurianual, el Presupuesto Preliminar y el Sistema de Indicadores". Subsecretaría de Presupuesto, Ministerio de Economía y Producción, Proyecto BIRF 3958.
- Mostajo Guardia, R. 2002. *El Sistema Presupuestario en el Perú*. Serie Gestión Pública N° 17, ILPES, CEPAL,



Santiago de Chile, Chile.

- Mustapic, Ana María y Mariana Llanos. 2000. “El papel del Congreso Argentino en el tratamiento del Presupuesto y el MERCOSUR” en Caetano, G. y R. Perina (coord.), MERCOSUR y Parlamentos. Los Congresos en la democracia y la integración. CLEAH y UPD - OEA, 2000. Montevideo, Uruguay.
- OECD / World Bank. 2003. Budget database.
- Presman, Jorge. 2004. “Uso y abuso por el PEN de las facultades del Congreso” en Escenarios alternativos. Disponible en [www.escenariosalternativos.org](http://www.escenariosalternativos.org). Septiembre.
- Rodríguez, Jesús y Bonvecchi, Alejandro. 2004. “El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia Argentina”. CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo 32, Santiago de Chile, Chile.
- Santiso, Carlos. 2005a. “*Parliaments and Budgeting: Understanding the politics of the budget process*”. Third Annual Meeting of the IADB Governance Network (REDGOB), Hamburg, Germany, 12-13 December.
- Santiso Carlos. 2005b. “*Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America*”. Working Paper 37253, World Bank Institute, Washington D.C.
- Santiso, Carlos y A. García Belgrano. 2004. *Politics of Budgeting in Peru: Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems*. SAIS Working Paper Series.
- Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Gabriel Filc. 2004. *El rol del Legislativo en el Proceso Presupuestario: Un análisis comparativo*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Spiller, Pablo. 2004. “Coparticipación y reforma política”. Presentación realizada en CIPPEC. 25 de marzo de 2004. Buenos Aires.
- Spiller, Pablo y Mariano Tommasi. 2001. “The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina”. Documento N° 58, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Stein, Ernesto, Axel Radics, Hernán Blejer y Marina Sallustro. 1999. “Reglas de procedimiento y transparencia”. Documento N° 32, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Tommasi, Mariano, Mark P. Jones y Sebastián Saiegh. 2004. “Congress and political careers” en Tommasi M. y P. Spiller, *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transaction Theory and Application to Argentina*. Forthcoming, Cambridge University Press.
- Tula, María Inés y Miguel De Luca. 2001. “Entre la continuidad y el cambio: reforma electoral y competencia política en la Argentina” en Mallo, Susana y Miguel Serna (comp.), *Sedución y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*. Editorial Banda Oriental, Montevideo, Uruguay.
- Uña, Gerardo. 2005. “El Congreso y el Presupuesto Nacional: Desempeño y Condicionantes de su Rol en el Proceso Presupuestario”. Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.
- Uña Gerardo, Bertello Nicolás y Gisell Cogliandro . 2005. “Concentración de Facultades en el Poder Ejecutivo sobre el Presupuesto Nacional: una tendencia en aumento”. Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública N° 39, Agosto. pp 49-66.
- Wehner, Joachin. 2004. *Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle*. World Bank Institute.
- Zoehler Santa Elena, E. *O Processo de alocação dos recursos federais pelo Congresso Nacional*. Jus Navigandi. (<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5611>)

#### Sitios web oficiales de las OPCs en los distintos países:

- Estados Unidos <http://www.cbo.gov/>
- México <http://www.cefp.gob.mx/>
- Perú <http://www.congreso.gob.pe/>
- Venezuela <http://www.oaef.gov.ve>

## RESEÑA DE AUTORES

---

### ■ Emmanuel Abuelafia

Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de Tucumán. Cursó el Master en Economía en la Universidad de San Andrés, Argentina. En 2003 recibió su Mphil in *Economics* en la University of Cambridge, Inglaterra, siendo beneficiario del programas de becas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno del Japón. Se desempeñó como jefe de trabajos prácticos en la Universidad Nacional de Tucumán y en la Universidad de San Andrés, y fue investigador en el CEDI de la Universidad de San Andrés, Dirigió proyectos en CIPPEC. Actualmente es *research fellow* en la Oficina de Evaluación y Seguimiento del BID. Realizó presentaciones en las universidades de Tucumán, de San Andrés y Torcuato Di Tella, en la Cámara de Diputados de la Nación, en el Federal Reserve Bank of Cleveland, en el BID, en la International Budget Initiative y en George Washington University, entre otros.

### ■ Sergio Berensztein

Es Profesor de la Escuela de Gobierno de la Universidad Torcuato Di Tella y Director de Poliarquía Consultores. Ph.D. y Master en Ciencia Política, University of North Carolina at Chapel Hill y Licenciado en Historia, Universidad de Buenos Aires. Autor de más de treinta publicaciones sobre política e instituciones fiscales, reforma política y construcción de capacidad institucional. Coautor de *El país que queremos. Principios, estrategia y agenda para alcanzar una Argentina mejor* (Temas, 2006). Columnista invitado del diario La Nación y miembro del Consejo de Redacción del Cronista Comercial.

### ■ Alejandro Bonvecchi

Lic. en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Doctor en Ciencia Política (Universidad de Essex). Ha sido becario del CONICET y docente en las Universidad de Essex, Buenos Aires y Flacso. Ha publicado numerosos artículos sobre procesos políticos de la política económica y sobre política argentina contemporánea. Actualmente se desempeña como profesor en el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales e investigador en la Unidad de Estudios Legislativos de la Universidad Torcuato Di Tella.

### ■ Miguel Braun

PhD y MA en Economía en la Universidad de Harvard. Lic en Economía en la Universidad de San Andrés. Co-fundador de CIPPEC. Actualmente es Director de Políticas en CIPPEC. Enseña Finanzas Públicas en la Universidad Torcuato Di Tella y ha enseñado Macroeconomía y Economía Política en la Universidad de San Andrés. Miembro del Panel de la Revista Economía de LACEA. Trabajó como consultor del BID, Banco Mundial, CEPAL y UNICEF en diversos proyectos relacionados con cuestiones de política fiscal en la Argentina y América Latina.

### ■ Luciano Di Gresia

Magíster y Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Candidato a Doctorado UNLP. Áreas de investigación: finanzas públicas, econometría y economía de la educación. Profesor de econometría, federalismo fiscal y economía computacional en la Facultad de Ciencias Económicas UNLP. Docente categorizado en programa de incentivos a investigación académica (Secretaría de Ciencia y Técnica de la Nación). Desarrolla actividades como asesor en organismos públicos como el Ministerio de Economía y Producción, la Secretaría de Hacienda, el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires, entre otros. Es investigador Senior en el CEDLAS. Colabora en proyectos específicos en CIPPEC.

### ■ Luciana Díaz Frers

MSc en Historia Económica de Países en Desarrollo en London School of Economics. Posgrado en Economía Internacional en el Instituto de Economía Internacional de KIEL, Alemania. Lic. en Economía en la Universidad de Buenos Aires. Actualmente trabaja en CIPPEC como Directora en el Programa de Política Fiscal. Se desempeñó como economista investigadora en el IERAL de Fundación Mediterránea y como asesora en el Ministerio de Economía de la Nación.

### ■ Gabriel Filc

Maestría en Economía en la Universidad de San Andrés en curso. Lic. en Ciencias Políticas en la Universidad de Buenos Aires. Actualmente trabaja en CIPPEC como investigador en el Programa de Política Fiscal. Se desempeñó como *research fellow* en la Oficina de Evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

### ■ Jesús Rodríguez

Lic. en Economía en la Universidad de Buenos Aires. Maestría en Relaciones Internacionales y Negociaciones Económicas Internacionales en FLACSO - Universidad de San Andrés - Universidad de Barcelona (tesis en preparación). Ministro de Economía en 1989, Diputado nacional distrito Capital Federal durante los períodos 1983-1987; y reelecto por los períodos 1987-1991, 1993-1997, 1999-2003. Como legislador integró las comisiones permanentes de: Presupuesto y Hacienda; Finanzas y Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, entre otras. Fue Diputado nacional Constituyente en el año 1994. Entre sus actividades académicas se destacan ser *Public Policy Scholar* del Woodrow Wilson International Center for Scholars de Washington; *Senior Associated Member* de la University of Oxford del Reino Unido e Investigador Visitante de la Universidad Complutense de Madrid. También fue Director del programa de Fortalecimiento Legislativo del FLACSO y es consultor de LatinFocus S.R.L.

### ■ Carlos Santiso

PhD. (c) en Economía Política en la Johns Hopkins University. MA en Asuntos Internacionales en la Columbia University. MA en Ciencias Políticas en el Institut d'Etudes Politiques. Es actualmente asesor en gobernabilidad y finanzas públicas del Ministerio Británico para el

Desarrollo Internacional en Glasgow. También contribuye como investigador asociado (no residente) en el Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Ha trabajado para el gabinete del Primer Ministro Francés, en las Naciones Unidas y en el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Ha sido consultor del Banco Mundial, de la Comisión Europea, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros. Es miembro fundador del Centro para la Gobernabilidad Democrática en Burkina Faso. Ha trabajado en una docena de países (Argentina, Benin, Brasil, Burkina Faso, Chile, Guatemala, Haití, Malí, México, Nicaragua, Perú) y ha publicado numerosos artículos en revistas académicas sobre democratización política, reforma judicial, gobernabilidad fiscal, y cooperación internacional.

### ■ Carlos Scartascini

Obtuvo su Doctorado y su Master en Economía en George Mason University (EEUU), y su Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional del Sur (Argentina). En George Mason University, también asumió posiciones de enseñanza e investigación, y recibió el premio “William Snavely Award for Outstanding Achievement in Graduate Studies in Economics”. Antes de mudarse a los EEUU, trabajó en Argentina en la Dirección General Impositiva (DGI) y en el Centro Regional de Estudios Económicos, y fue docente en varias universidades. Actualmente, trabaja como Economista en la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo, donde se especializa en temas de fortalecimiento y modernización del Estado.

### ■ Gerardo Uña

Lic. en Economía en la Universidad de Buenos Aires. Consultor del Banco Mundial y del BID en Administración Financiera y Sector Público en Argentina, Chile y Paraguay. Realiza investigaciones para la Sede Argentina de la Fundación Konrad Adenauer. Es investigador asociado en el Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Se desempeñó como asesor de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía de la República Argentina y del Vice Ministerio de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay. Desempeñó funciones en ANSES, PAMI y AFIP y en el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires.