

Economía Política del Presupuesto

Dr. Juan Andrés Moraes
Departamento de Ciencia Política
(UDELAR)

¿Por qué nos interesa la política presupuestal?

El presupuesto y por extensión las rendiciones de cuenta son leyes bastante complejas y hasta aburridas: Previsiblemente, todos los años tenemos que aprobar uno u otro tipo de ley presupuestal.

Además, están llenas de tecnicismos (legales, financieros, contables, sectoriales, etc.).


¿Por qué nos interesa el presupuesto? ¿Qué puede haber de interesante en esa ley?

Política, mucha política...

El presupuesto es una buena forma de mostrar que la economía y las políticas públicas en general se gobiernan políticamente.

Lo que sigue

0. Breve introducción a la presupuestación. del sec. pub.
1. Presupuestando desde el Poder Ejecutivo: una aproximación al proceso de **elaboración** presupuestal.
2. Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la **aprobación** del Presupuesto
3. preguntas



Determinantes Políticos
e Institucionales de
estos dos procesos

0. Breve introducción

- Esta sesión no es un instructivo sobre cómo elaborar un presupuesto público.
- La idea es identificar el efecto causal de instituciones y agentes políticos sobre la política presupuestaria.
- Es decir, el objetivo aquí no es estudiar la presupuestación desde un punto de vista contable o administrativo, sino desentrañar los factores políticos e institucionales que afectan a las distintas etapas del proceso presupuestario y sus resultados.

A todo esto, regresemos a la pregunta inicial:

¿Por qué importa la presupuestación del sector público?

- Al menos dos motivos.

➤ **El primero** tiene que ver con el significado de los presupuestos para casi todas las áreas de política pública.

- El presupuesto se ha convertido en una verdadera ley ómnibus (*ómnibus bill*), donde los gobiernos buscan aprobar una porción importante de sus objetivos en políticas de salud, educación, vivienda, infraestructura, seguridad, etc.

- En este sentido, el presupuesto es una gran ventana de negociaciones (Kingdon 1991) dentro del partido de gobierno o dentro de una coalición, donde numerosas áreas de política pública son negociadas en forma simultánea.
- La pregunta aquí es: ¿Cuáles son las reglas y agentes que participan en la negociación?

- **En segundo lugar** (pero no menos importante), la presupuestación del sector público es importante porque afecta directamente a la política fiscal o la forma en que se administran los recursos escasos del estado.
- Como saben, la política fiscal suele estar sujeta a la manipulación política con fines electorales o de auto-reproducción en el poder.
- La pregunta aquí es, bajo qué condiciones es más probable la manipulación política de la política fiscal.

Si esas preguntas son importantes, es indispensable identificar las reglas (o procedimientos formales e informales) y los agentes que participan en cada etapa del proceso presupuestario (partidos, fracciones, poderes, agencias, etc...).

En conjunto: Reglas y agentes deberían proveer una explicación aproximada de los resultados de la política presupuestal.

Para empezar:

¿Cómo es la secuencia completa (o las etapas) del proceso presupuestal en Uruguay?

Proceso Presupuestario en Uruguay

Etapa	Elaboración	Aprobación	Ejecución	Control	
				Interno	Externo
Poder Ejecutivo (Art.214)	Presidente + Ministerios + OPP	CCSS + CCRR (Asamblea General si hay discrepancias)	Cada Inciso y programa con gastos programados	MEF+CGN + OPP	Tribunal de Cuentas
Poder Legislativo (Art. 108)	Senado & Cámara de Reps.	Senado & Cámara de Reps.	Cada Cámara	Cada Cámara	Cada Cámara
Poder Judicial y organismos del Art. 220	Cada Institución + Poder Ejecutivo (mensaje)	CCSS + CCRR (Asamblea General si hay discrepancias)	Cada programa con gastos programados	MEF+CGN	Tribunal de Cuentas
Organismos Descentralizados y Entes Autónomos (Art. 221)	Cada organismo o agencia	Poder Ejecutivo y OPP	Cada Organismo o Agencia	Cada Organismo o Agencia	Tribunal de Cuentas y OPP

1. Presupuestando desde el Ejecutivo: El proceso de elaboración

¿Cómo empieza la presupuestación dentro del Ejecutivo?

Programación Fiscal de Mediano Plazo

La programación fiscal de mediano plazo es la restricción más importante con la cual opera la presupuestación de todo el sector público uruguayo desde inicios de los años noventa, pero particularmente desde 2005.

- Con esa restricción, cada ministerio planifica sus gastos para todo el período de gobierno, elevando sus demandas al ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a los efectos de participar en la negociación presupuestal.
- Como regla, la programación macroeconómica precede a la presupuestación.
- Dicho de otro modo, no puedo presupuestar si no se cuánto tengo y cuándo lo tendré.

Básicamente, existen cinco variables sobre las cuales gira la programación fiscal a nivel comparado:

- 1) el nivel de gasto público (nominal, real o sobre el PIB);
- 2) los ingresos, generalmente provenientes de impuestos (aunque en algunos casos pueden ser rentas, como el cobre, el petróleo, etc...);
- 3) el balance fiscal (incluyendo o no reglas y montos sobre el superávit);
- 4) la deuda pública (interna y externa), y;
- 5) los mecanismos indexatorios de crecimiento del gasto ligados a la evolución del PBI o inflación (reglas de oro).

Naturaleza/Duración de la programación presupuestal: Países seleccionados de OECD (2001)

País	Naturaleza de la Regulación	Duración (años)
Austria	Gasto total, Ingreso total, Balance, nivel de deuda	3
Bélgica	Gasto total (real), Balance, Deuda	5
Dinamarca	Total spending (real)	4
Finlandia	Gato total (real y % del PIB), ingre. tot., balance y cont. a Seg. Social.	4
Francia	Gasto Total (real y % del PIB), balance, Deuda e ingresos	3
Alemania	Gasto total, ingreso total, regla de oro	4
Grecia	Balance y deuda	3 ⁱ
Irlanda	Gasto total, Ingreso total, Balance, nivel de deuda	3 ⁱ
Italia	Gasto total (nominal y % del PIB), ingr. total (nominal), balance, deuda.	4
Luxemburgo	Balance fiscal y regla de oro	3 ⁱ – 5 ⁱⁱ
Holanda	Gasto total (real)	4
Portugal	Gasto total (% del PIB), Ing. total, balance, deuda + seis objetivos	3 ⁱ
España	Gasto total (% del PIB), ingreso total (% del PIB), balance	4 ⁱ
Suecia	Gasto total, balance (2% superavit)	3
Reino Unido	Gasto total (% del PIB), ingreso total, balance, deuda y regla de oro	3

Fuente: Hallerberg et al. 2001. Nota: (i) Programa de Estabilidad; (ii) Programa de estabilidad + Acuerdo coalicional.
 (iii) N=15

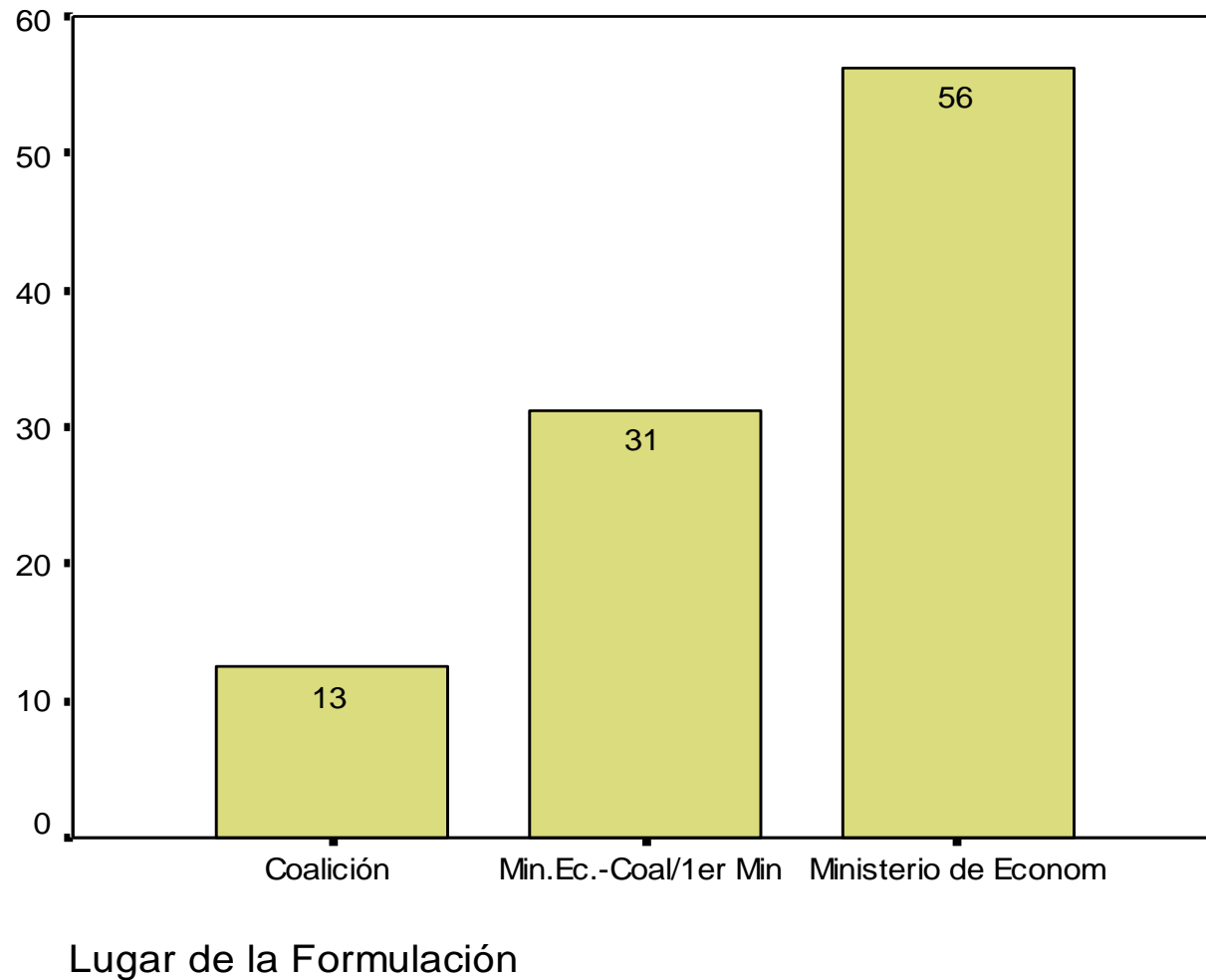
Si bien la programación plurianual es un éxito, también puede producir algunos inconvenientes.

Un problema típico es que numerosos países han incurrido en una sobreestimación de las cifras de crecimiento económico, generando disponibilidad de recursos y con ello niveles crecientes de presión sobre el gasto público (y por extensión sobre la inflación).

En algunos casos esta tendencia se ha subsanado mediante la elaboración de programaciones sustentadas en estimaciones conservadoras, llegando al extremo de estipular legalmente guarismos a la baja, como parte de una actitud de cautela frente a posibles shocks externos o problemas estacionarios (2000?).

¿Dónde tiene lugar la programación macroeconómica (o la fijación del espacio fiscal)?

*Lugar de la Programación Plurianual del Presupuesto: Países seleccionados de OECD (2001)**



Fuente: Hallerberg et al. 2001; Hallerberg 2004 y Datos proporcionados por la encuesta de OECD

(*) N=18

Independientemente de la confiabilidad en las estimaciones, la programación macro requiere un acuerdo político que abra la ventana a las negociaciones por el presupuesto propiamente dicho (dentro del Ejecutivo!!!).

Ese blindaje político en torno a las metas fiscales en general puede ser una exigencia legal, política o “indicativa”, (en el sentido de que exista un acuerdo en el sistema político por mantener un comportamiento fiscal específico).

¿Cuál es la regla de blindaje político en Uruguay desde 2008? La aprobación de las metas en el Consejo de Ministros.

Luego de un acuerdo o blindaje político sobre la programación plurianual, uno podría esperar un proceso presupuestario fuera de contingencias dentro del gabinete.

Sin embargo, la programación plurianual sólo provee un acuerdo marco sobre la política fiscal, abriendo un campo de batalla redistributivo entre los ministros de la coalición o dentro del partido de gobierno por la **asignación** del presupuesto (gasto).

Este proceso de **ASIGNACION** dentro del gabinete suele estar regulado (en países de OCDE), pero también está plagado de reglas informales y arreglos políticos *ad hoc*.

En este proceso es importante identificar; **1)** quién propone el presupuesto a nivel del gabinete; **2)** cuáles son los contenidos de la negociación en el gabinete; **3)** cuál es el lugar físico de la negociación, y; **4)** cuál es el poder relativo de los ministros de economía respecto al resto de los ministros durante la negociación presupuestal; **5)** sobre qué bases se asigna el gasto entre los distintos ministerios.

Estos cinco factores constituyen el núcleo de la elaboración propiamente dicha dentro del Ejecutivo y en particular dentro del gabinete.

Pero a los efectos de la distribución efectiva del gasto (entre ministerios), el último factor es crucial en la negociación entre el ministro de economía y el resto del gabinete. Es decir:

¿Sobre qué bases o criterios se asigna el gasto?

Los ministros de economía deben asignar gastos sobre la base de un conjunto de **prioridades**. Éstas, generalmente obedecen a una base negociada de políticas públicas en la coalición o dentro del partido de gobierno (ej. en 2010?).

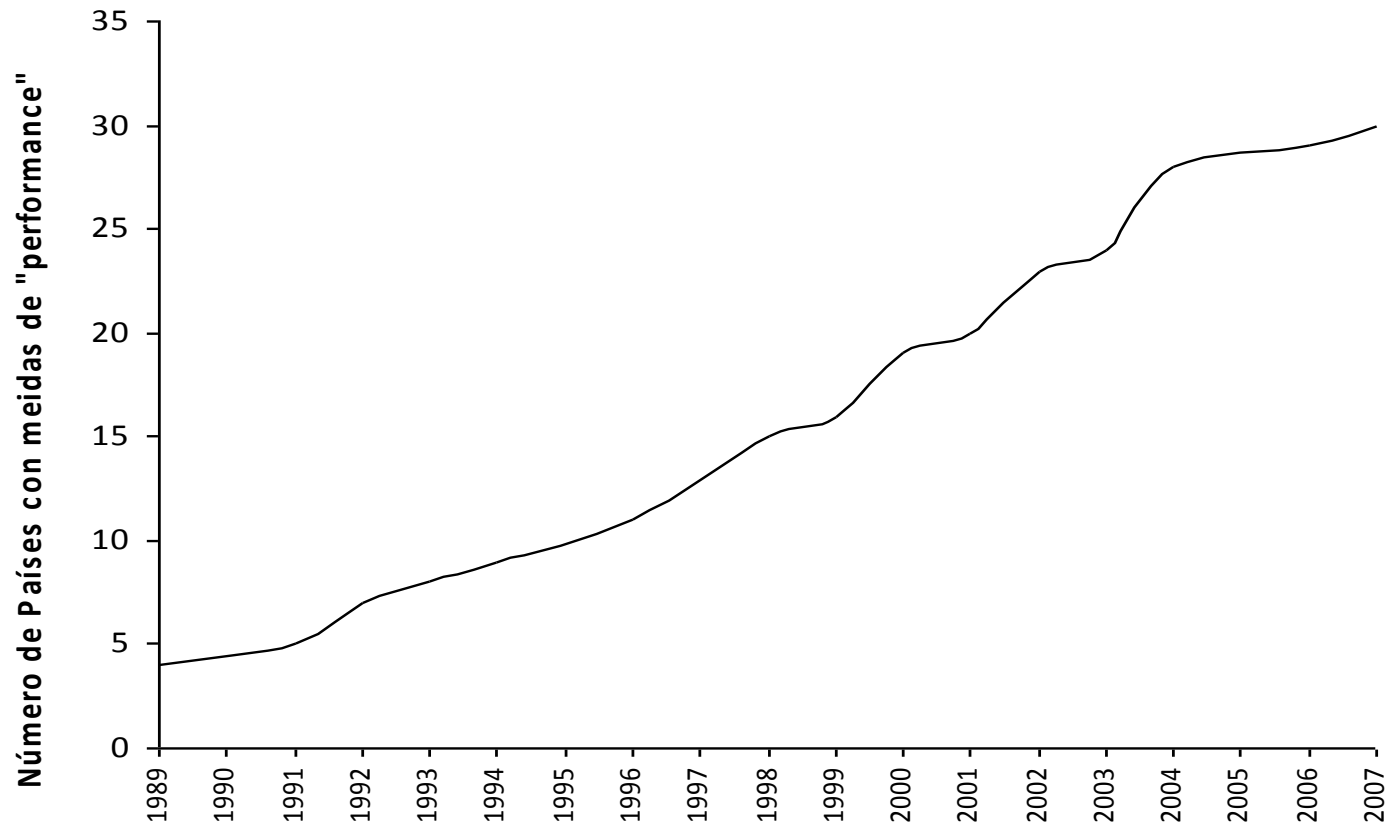
Sin embargo, las **prioridades** de gasto son un marco general en la asignación, que no inhiben mecanismos más eficientes de asignación de fondos. De hecho, *la mayoría de los países de OCDE han incorporado indicadores de desempeño como base para la asignación del gasto.*

Ojo!

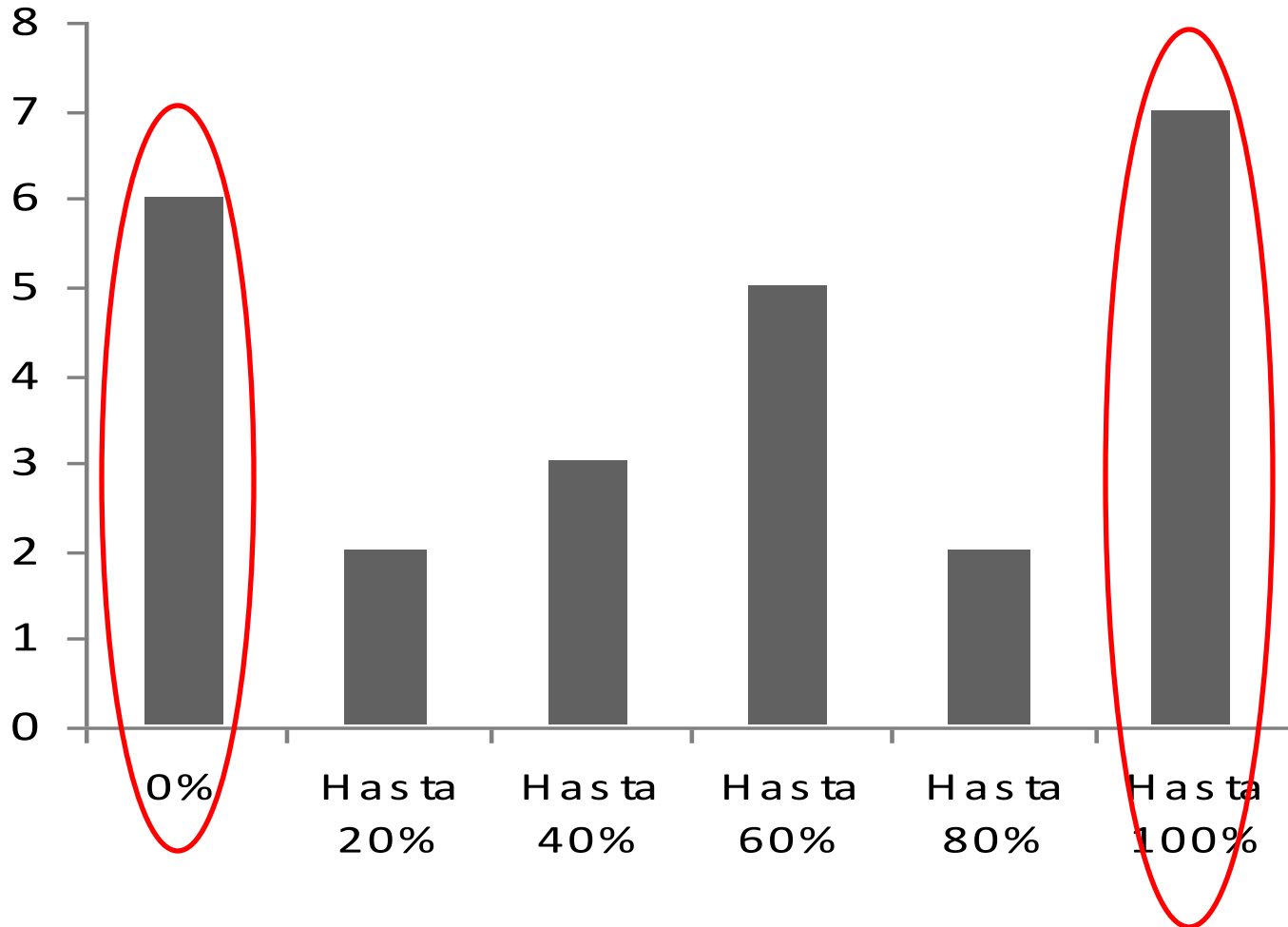
La información sobre el desempeño en los programas de gasto puede (o no) ser empleada como base en la asignación, dado que las prioridades programáticas de un partido o coalición en el gobierno pueden ir en sentido contrario. Ciertos objetivos programáticos pueden hacer violar los criterios de eficiencia centrados en el desempeño de los programas (e.).

Dicho de otro modo: que tengas información sobre desempeño de los programas no quiere decir que la tengas que usar.

Evolución del Número de Países de OCDE con Programas de Información por Desempeño: (1989-2007)*



Porcentaje del gasto afectado por información de desempeño: Número de Países de OECD



Empleo de la información sobre desempeño en países de OECD (%)



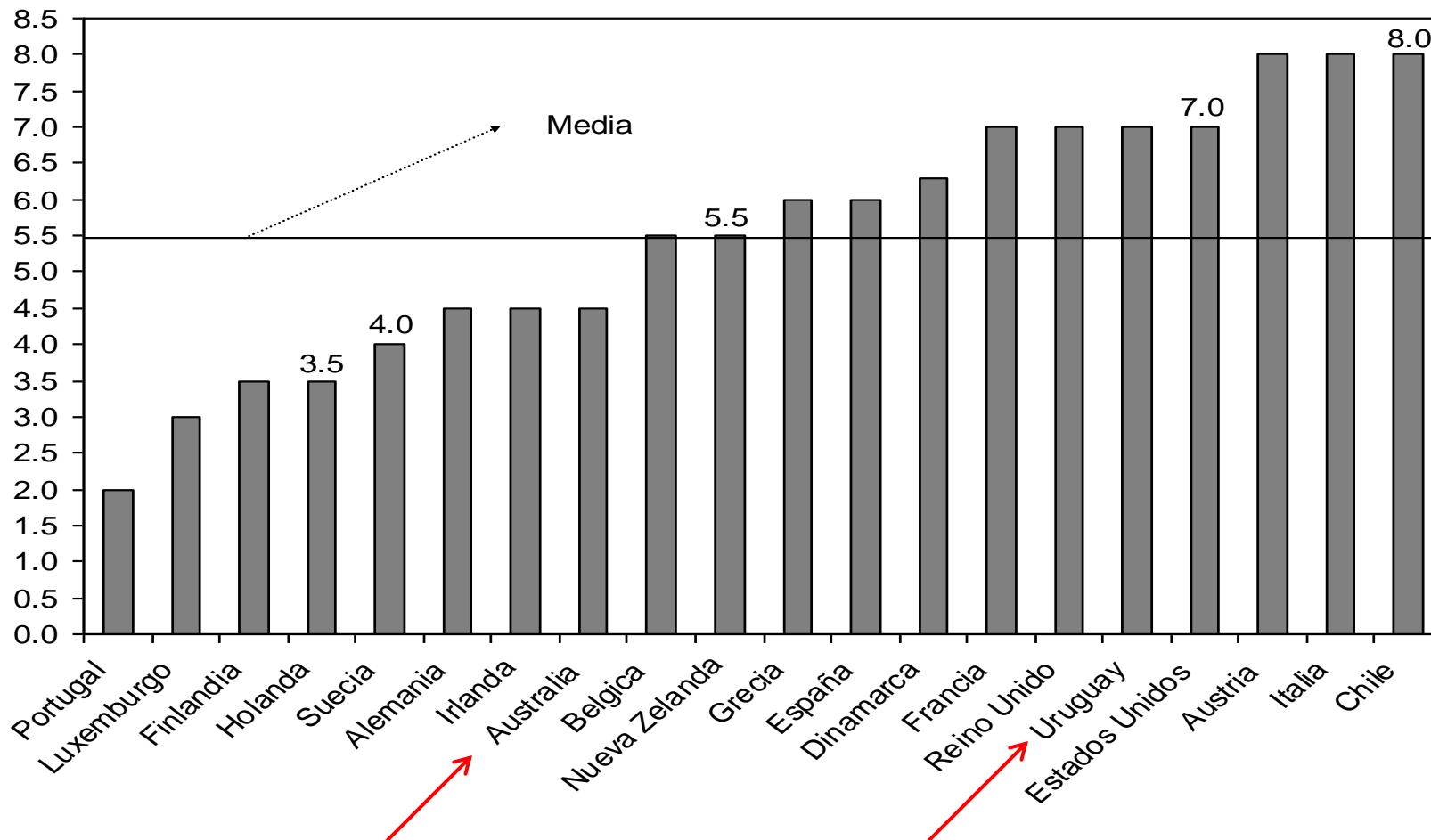
¿Qué es lo peor que le puede pasar a un planificador a la hora de asignar el gasto dentro del gabinete e incluso dentro de un ministerio?

Es posible que tenga la información y no la use, por restricciones programáticas o compromisos políticos, pero lo peor es no tener ninguna información sobre el desempeño de los programas de gasto (en $t-1$)

Durante el proceso de asignación del gasto dentro del gabinete, el poder del ministro de economía es fundamental, porque es quien tiene que hacer cumplir el blindaje por el espacio fiscal.

Pero no todos los ministros de economía tienen el mismo poder en su capacidad de influir sobre el gabinete.

Índice de Poder del Ministro de Economía en la Elaboración Presupuestal



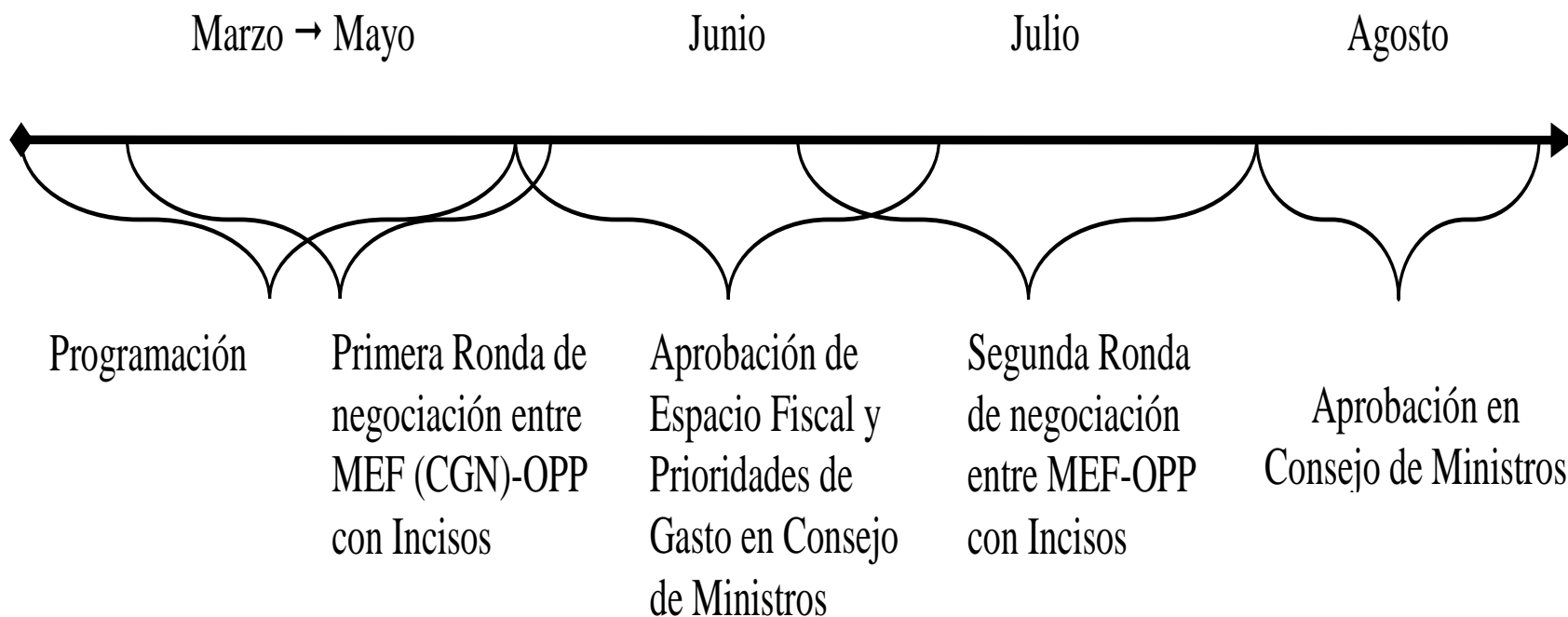
En Uruguay:

El proceso de elaboración dentro del Ejecutivo no ha sido reglado (formalmente), salvo unas pocas reglas básicas a nivel constitucional sobre la elaboración a cargo de... + reglas nuevas desde 2008.

Grosso modo:

¿Cómo es la secuencia temporal en la elaboración y negociación del presupuesto dentro del Ejecutivo?

Diagrama 2.
Secuencia de la Elaboración Presupuestal en el Poder Ejecutivo (2005)



Descanso: 1 segundo...

2. ¿Qué ocurre una vez que el Ejecutivo envía su proyecto de presupuesto al Parlamento?

➤ De nuevo, tenemos que identificar las reglas y agentes que participan en la aprobación del presupuesto:

1. Reglas y agentes que rigen la interacción entre legislativos y ejecutivos. Ambas afectan el proceso de aprobación de políticas públicas y por extensión al presupuesto.
2. Reglas del proceso presupuestario (PPD), que determinan quién participa y con qué poder en la aprobación del presupuesto.

1. Respecto a las Reglas y agentes que rigen la interacción entre legislativos y ejecutivos.

Nótese que el Ejecutivo tiene el poder de fijar la agenda presupuestal por la vía de la iniciativa privativa y debe co-legislar con el Parlamento. Aquí nos interesan dos cosas:

a) El poder institucional de los presidentes:

i. - poderes no legislativos (sobre el gabinete)

ii. - poderes legislativos (control de la agenda legislativa)

b) El poder político de los presidentes:

* apoyo político dentro y fuera de su partido para aprobar el presupuesto.

Poder Institucional del Ejecutivo: Uruguay 1918-2010

Constitución	Poderes Legislativos	Poderes No Legislativos	Total Gral.	Valor
1918 Colegiado	2	4	6	Medio
1934	2	3	5	Bajo
1942	2	3	5	Bajo
1952 Colegiado	4.5	0	4.5	Bajo
1967	7	3	10	Alto
1996	7	3	10	Alto

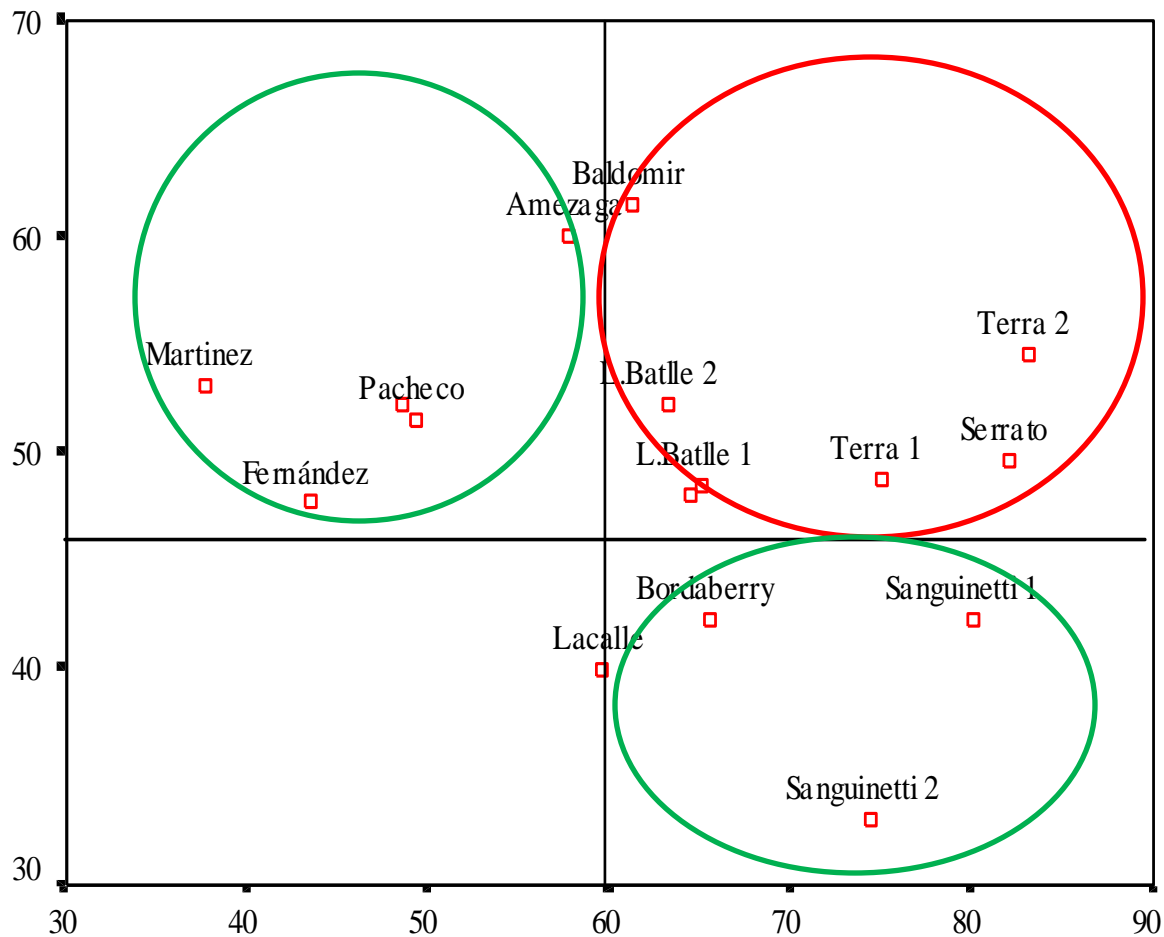
Aboal & Moraes (2003). en base a datos del Departamento de Ciencia Política (UDELAR)

b) Poder político de los presidentes

Cómo medirlo?

Puede ser una función de su status político dentro y fuera de su partido.

Poder Político del Presidente: Uruguay 1925-1999



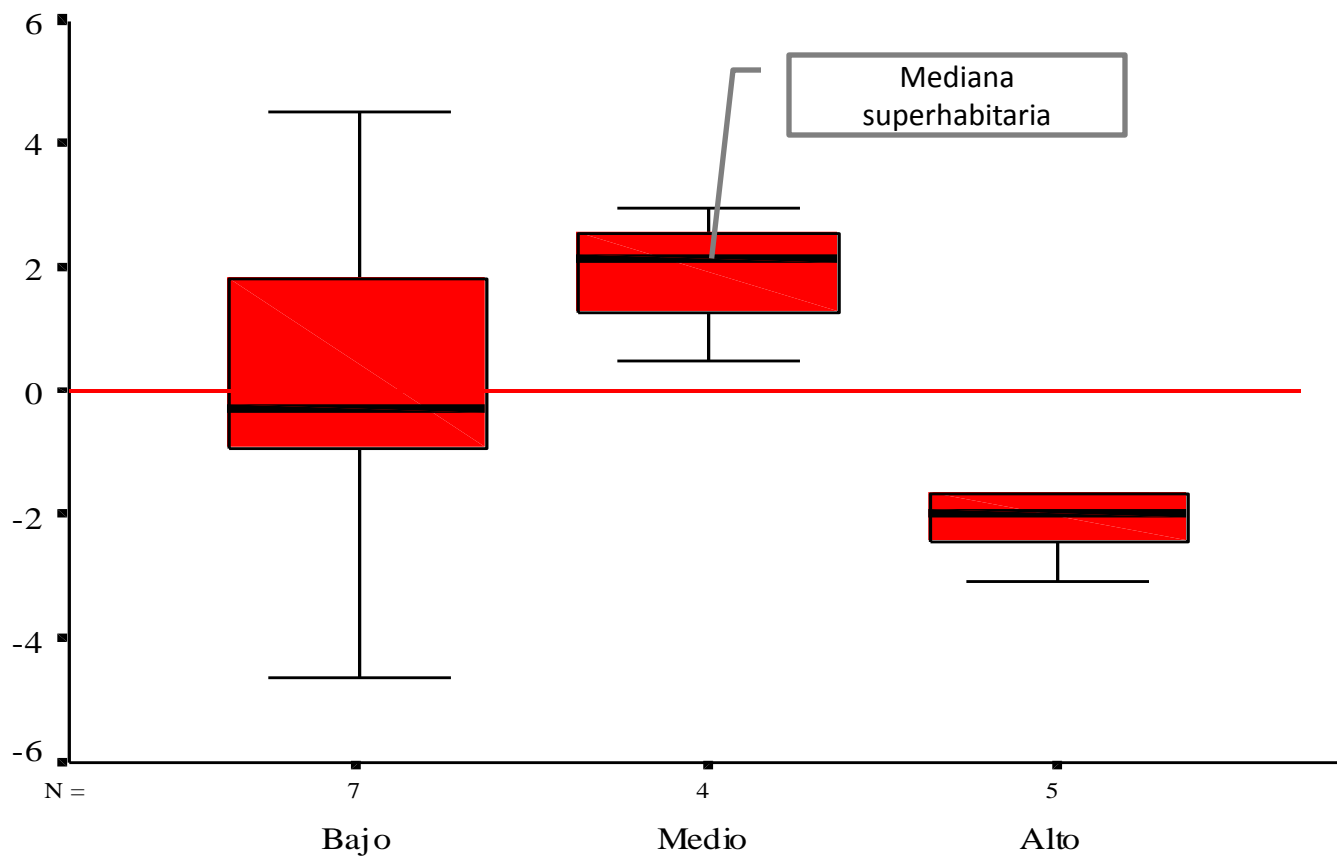
Bancas del Presidente en el Partido (porcentaje)

¿Para qué sirve todo esto?

¿ Qué es lo que explica la variación en el poder institucional y político de los presidentes?

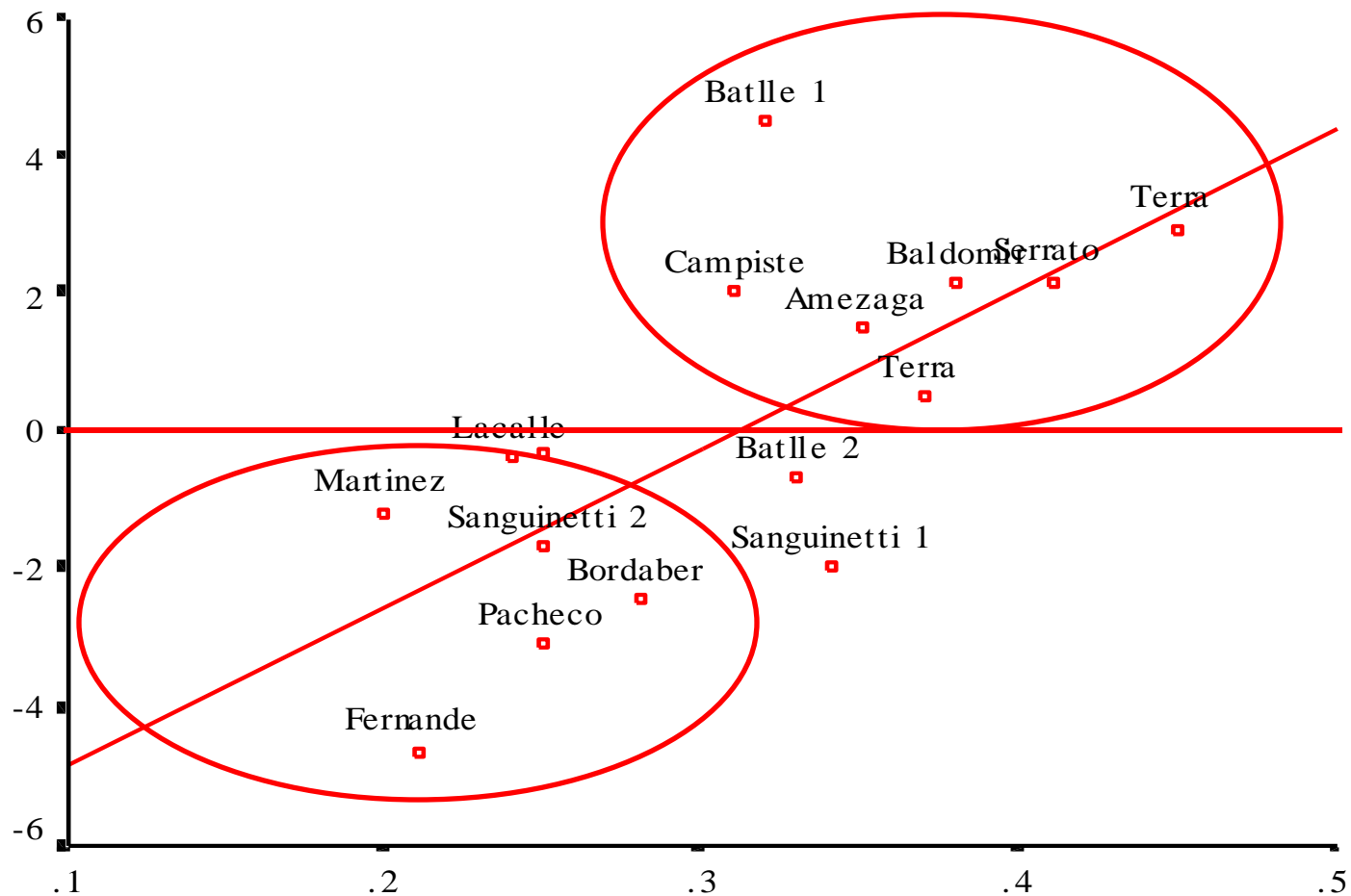
Explica resultados de política fiscal!

Resultado Fiscal según Poder Institucional del Ejecutivo



Poder Institucional del Ejecutivo

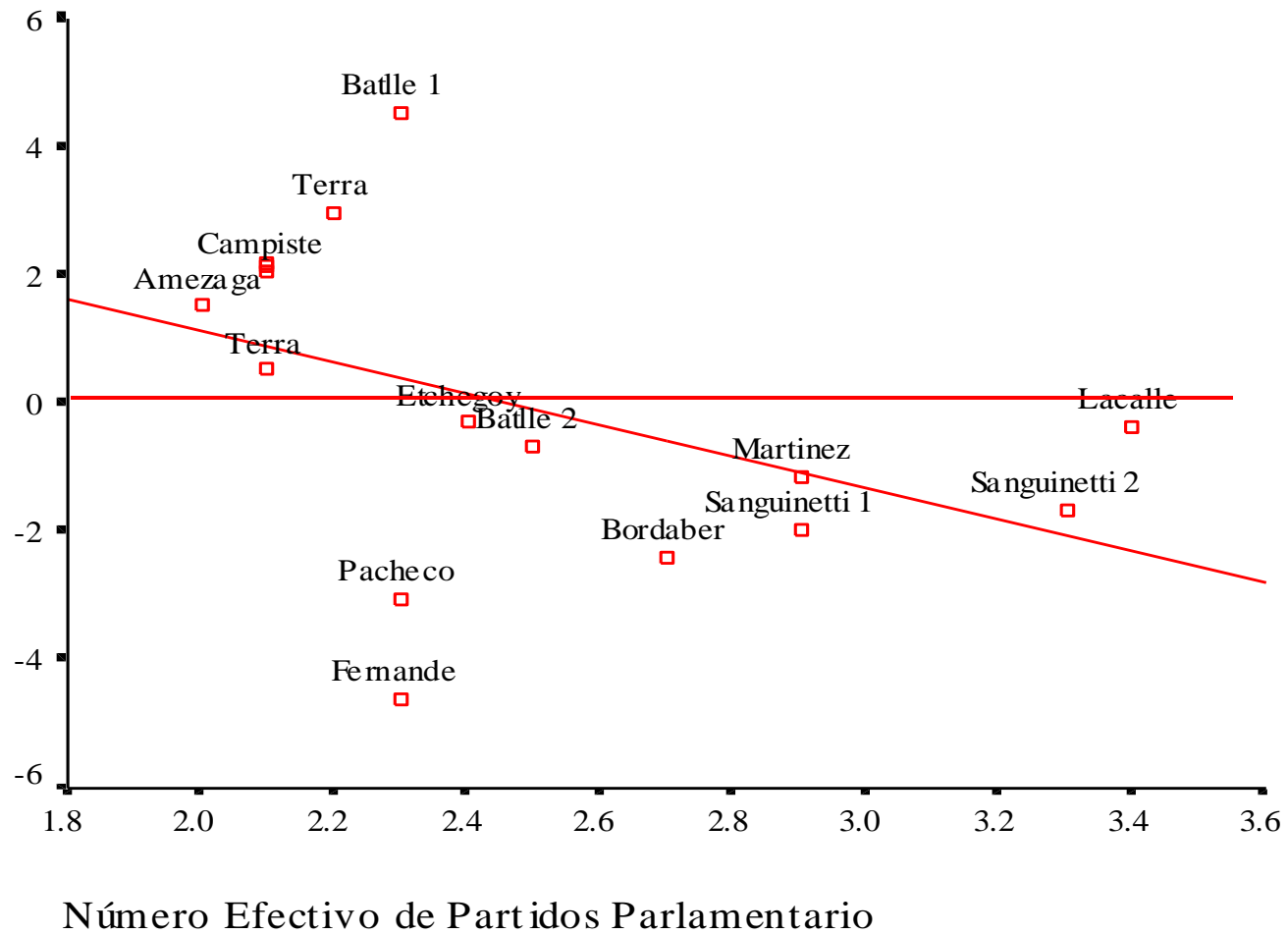
Resultado Fiscal según Poder Político del Presidente



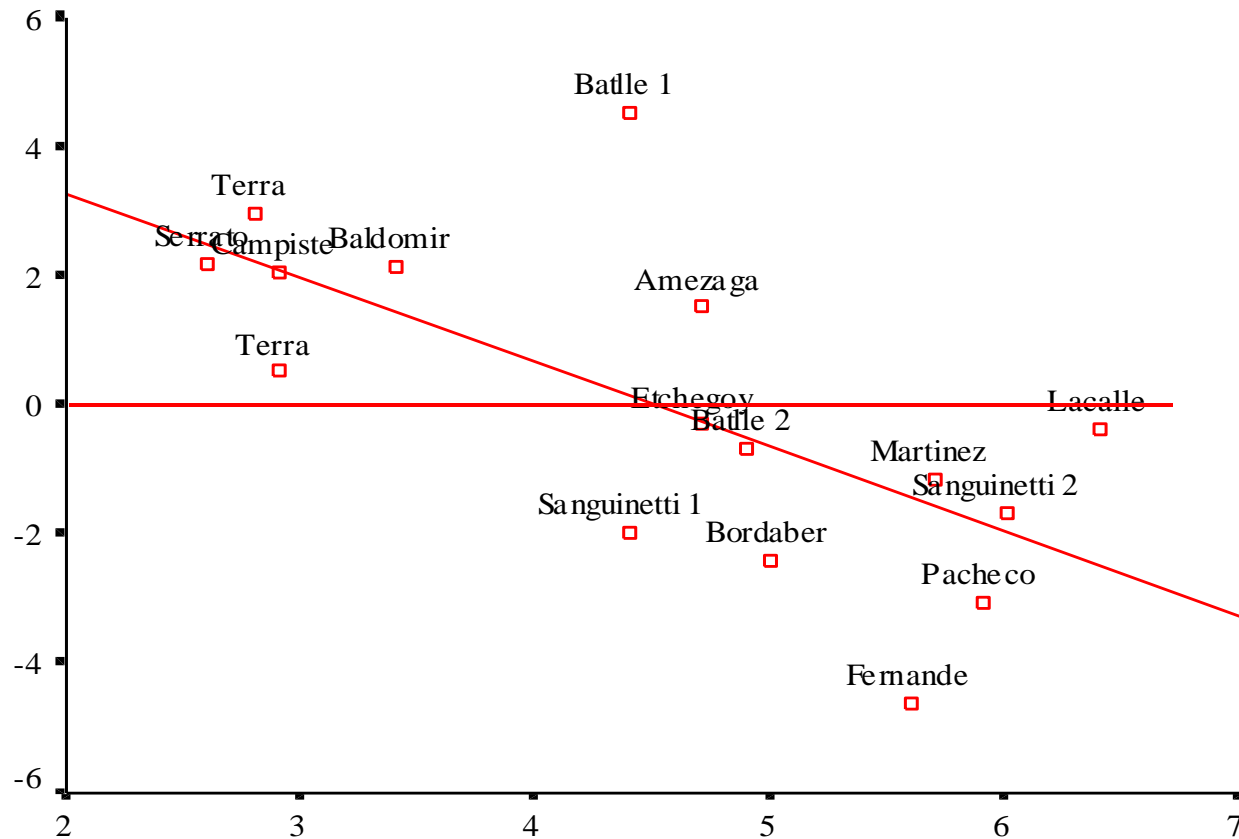
Poder Político del Presidente

Una forma alternativa de observar el efecto que tienen las instituciones y en particular los agentes políticos sobre el resultado fiscal, es pensar que el número de agentes afecta los costos de transacción que tiene el sistema político a los efectos de aprobar un presupuesto.

Resultado Fiscal según Número Efectivo de Partidos

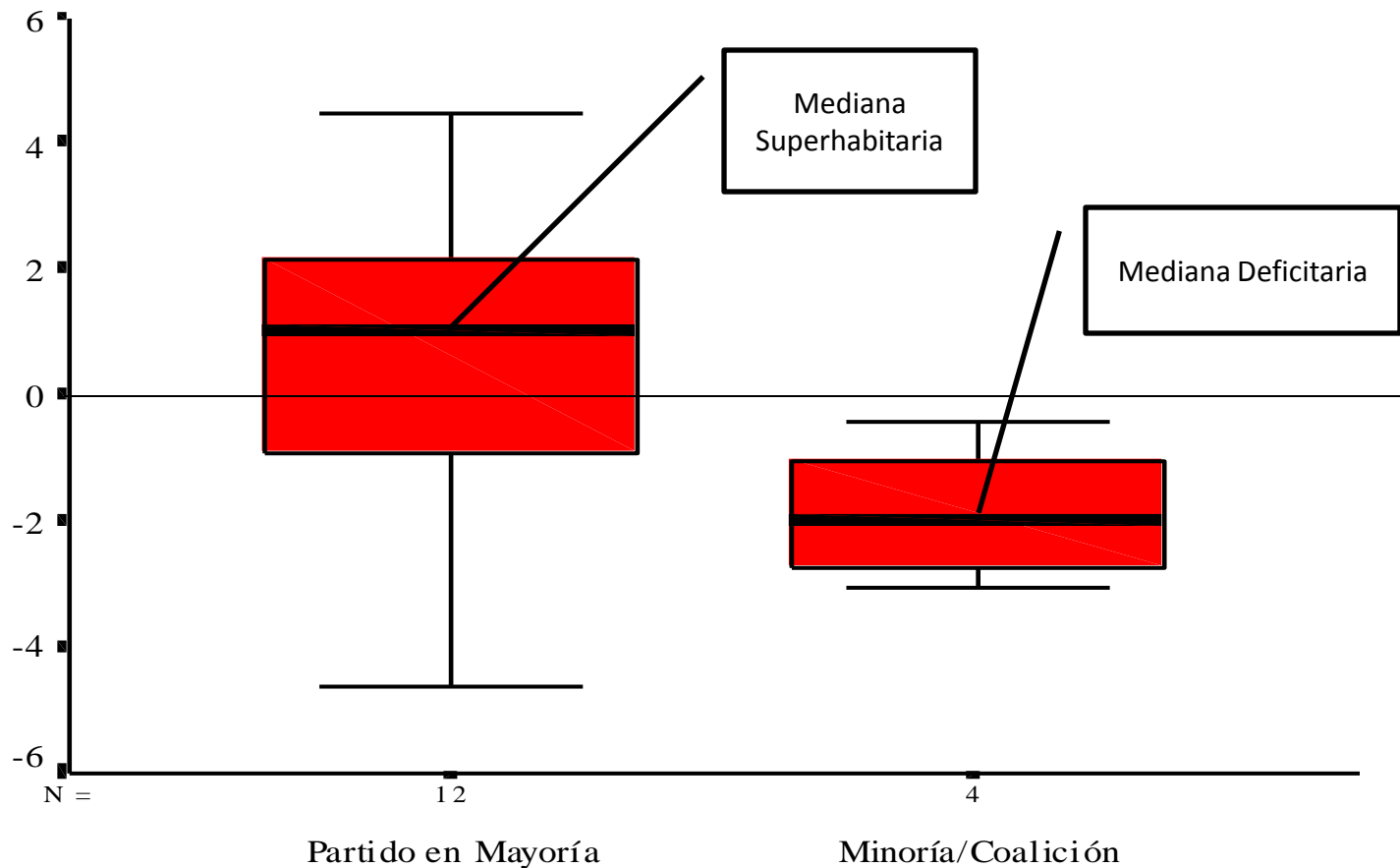


Resultado Fiscal según Número Efectivo de Fracciones (total)



Número Efectivo de Fracciones Parlamentarias (total)

Resultado Fiscal según Tipo de Gobierno



Tipo de Gobierno

Ahora ya sabemos que los presidentes se han vuelto progresivamente más poderosos desde un punto de vista institucional, pero políticamente más débiles (al menos hasta 2005) y que esto último puede tener consecuencias importantes para la política presupuestal y por extensión la política fiscal.

3. ¿Qué pasa acá adentro? Algunas preguntas....

- i. Bajas tasas de reelección: ¿Afectan en algo el desempeño de los legisladores en materia presupuestal?
- ii. Ausencia de estabilidad en comisiones: ¿afectan en algo desempeño de los legisladores en materia presupuestal?
- iii. Ausencia de instituciones internas al parlamento (dedicadas a la presupuestación): ¿afectan en algo el desempeño de los legisladores en materia presupuestal?