

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO
Nº 62
Noviembre - Diciembre 2006



ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano 1370, Piso 5º. (C1093AAO)
Buenos Aires, Argentina
Tel / Fax: (541 1) 4381-2139/9386
E-Mail: info@asip.org.ar
www.asip.org.ar

NÓMINA DE AUTORIDADES

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: Antonio Amado (Brasil)
Vicepresidente 1ro.: Susana Vega (Argentina)
Vicepresidente 2do.: Rubén Lemus (Guatemala)
Secretario: Carlos Gonzalez (Panamá)
Consejero: Edmundo Conde Zamorano (Colombia)
Consejero: Manuel López García (Cuba)
Consejero: José Arista (Perú)
Consejero: Ramiro Espinosa Espinosa (Ecuador)
Consejero: Guillermo Bernal (México)
Consejero: Carlos Salazar (El Salvador)
Consejero: Isaac Umansky (Uruguay)
Consejero: Rodolfo Danery Funez (Honduras)
Consejero: Aida Pagan (Puerto Rico)

CONSEJO DELIBERANTE

Presidente: José Luis Ruiz Álvarez (España)
Vicepresidente 1ro.: Eduardo Aguilera (Venezuela)
Vicepresidente 2do.: José Luis Araya (Costa Rica)
Secretario: Alejandro León Duarte (Paraguay)
Consejero: Mitzila Samudio (Panamá)
Consejero: George Alberto de Aguiar Soares (Brasil)

AUDITORES

Auditor: Oscar Berrueta (Uruguay)
Auditor Alterno: Gonzalo Valdivia (Chile)

SECRETARÍA EJECUTIVA

Secretario Ejecutivo: Eduardo Delle Ville (Argentina)
Director de Capacitación: Marcelo Luis Acuña (Argentina)

REVISTA
INTERNACIONAL
DE
**PRESUPUESTO
PÚBLICO** 62

NOVIEMBRE / DICIEMBRE 2006

AÑO XXXIV

Nº 62

Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Noviembre - Diciembre 2006

Comité Editorial

Consejo de Redacción:

ANTONIO AMADO, *Asociación Brasileña de Presupuesto Público.*

ROBERTO MARTIRENE, *Asociación Argentina de Presupuesto Público.*

OSCAR BERRUETA COLOMBO, *Asociación Uruguaya de Presupuesto Público*

JOSÉ LUIS RUIZ ÁLVAREZ, *Asociación Española de Presupuesto Público*

Director:

EDUARDO DELLE VILLE, *Asociación Internacional de Presupuesto Público*

Secretario de Redacción:

MARCELO LUIS ACUÑA, *Asociación Internacional de Presupuesto Público.*

Propósito y objetivos: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* es editada por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y tiene como objetivos divulgar y fomentar las prácticas y los marcos teóricos que ayuden a aumentar la eficacia y estimular el desarrollo de modernas técnicas presupuestarias. Se publica periódicamente en forma cuatrimestral.

Editor Responsable: Asociación Internacional de Presupuesto Público.

Colaboraciones: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* acepta colaboraciones de autores vinculados a las asociaciones miembros de la ASIP. Los artículos no deberán, en lo posible, exceder las veinte páginas tamaño carta escritas a doble espacio y deberán ser remitidos a la sede de la ASIP en la ciudad de Buenos Aires.

Suscripciones: La suscripción a la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

Nombre _____
Números solicitados _____
Ciudad _____ Estado _____
Código Postal _____ País _____ Teléfono _____

Números atrasados: Los números atrasados pueden ser solicitados a la sede de la organización en Buenos Aires conforme a las condiciones indicadas para las suscripciones.

ÍNDICE

Nota editorial	7
<i>Artículos:</i>	
Asociación pública-privada en Brasil Vânia das Graças Soares	9
Parlamentos y presupuestos: La economía política del control presupuestario en América Latina Carlos Santiso	37
Evaluación de la implantación de los sistemas integrados de administración financiera: algunas consideraciones sobre el caso boliviano Germán Molina Díaz	87
Sesgos de género en los sistemas fiscales Janet Stotsky	113

Nota editorial

La productividad y el pleno empleo constituyen aspectos esenciales de la economía que determinan el comportamiento del sector público. Cuanto más productiva sea una economía y mayor empleo demande, mayores serán las posibilidades de mantener buenos servicios de salud, educación o justicia, y también aumentará la capacidad de sostener los sistemas previsionales. Por el contrario, cuando aquellas variables económicas se ven amenazadas, las cosas se complican para los gobiernos y los presupuestos públicos acusan inmediatamente el impacto.

La economía mundial está en expansión y el mundo observa desde hace ya muchos años que la economía de los Estados Unidos ha venido creciendo a tasas más altas que la europea. Hasta ahora, la escasez de recursos en Europa hizo que países como Francia o Alemania debieran encarar reformas del sector público muy profundas y de largo plazo. Tal es el caso del proceso de Modernización del Estado promovido por los franceses o de la exigente Agenda 2010 que se han propuesto los alemanes. Pero ahora la tendencia parecería estar revirtiéndose. Las tasas de crecimiento de Europa comienzan a elevarse, mientras que las de los Estados Unidos parecen decrecer. En este país la economía se desaceleró un 1,6% en el trimestre que va de agosto a octubre y los analistas creen que la tasa de crecimiento podría llegar a caer a un 2,5% por año como producto de una importante caída de la productividad.

Esto seguramente acarreará grandes discusiones en materia presupuestaria y será inevitable que se produzcan importantes replanteos con relación a la forma en que el sector público produce bienes y servicios. Será necesario producir más con menos y si el empleo no mejora es probable que hasta el sistema previsional se vea cuestionado. Mejorar la calidad de las prestaciones y optimizar el gasto estará en la agenda estadounidense, tal como ocurre en muchos países del mundo que necesitan contar con un sector público que contribuya a la competitividad de la economía nacional. Este y otros temas de gran relevancia para la presupuestación son tratados en este número de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* como una forma de enriquecer el debate que inexorablemente se está generando en el mundo alrededor de estas cuestiones.

En un interesante trabajo que lleva por título *Asociación pública-privada en Brasil*, **Vânia das Graças Soarez** analiza nuevas y creativas alternativas, que ya han probado su eficacia en países tales como el Reino Unido, Irlanda, Canadá e Italia, para posibilitar inversiones en infraestructura y servicios públicos en un marco de creciente escasez de recursos.

El artículo escrito por **Carlos Santiso**, titulado *Parlamentos y presupuestos: la economía política del control presupuestario en América Latina*, explora la contribución de los parlamentos al proceso de presupuesto en los sistemas presidenciales de gobierno con sistemas presupuestarios altamente centralizados. Ofrece una perspectiva de economía política sobre el proceso de presupuesto en América Latina y evalúa las condiciones y restricciones para mejorar el papel de los parlamentos en la presupuestación pública. Subraya los riesgos del excesivo albedrío del ejecutivo y los beneficios de una mayor fiscalización y escrutinio externo por parte del legislativo, argumentando que el desafío clave de la presupuestación por parte del legislativo en América Latina es cómo retener las ventajas de la fuerte autoridad del ejecutivo requerida para asegurar la disciplina fiscal brindando al mismo tiempo los chequeos y equilibrios institucionales que garanticen una responsabilidad o *accountability* efectiva.

El trabajo de **Germán Molina Díaz**, titulado *Evaluación de la implantación de los sistemas integrados de administración financiera: algunas consideraciones sobre el caso Boliviano*, es un análisis sobre los resultados de la implantación de este sistema e intenta ser una contribución a la más amplia discusión que se viene realizando en ese país sobre el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA).

Por último, el interesante artículo de **Janet Stotsky** sobre el tema *Sesgos de género en los sistemas fiscales*, analiza la forma en que este problema se materializa a través de diferencias existentes en leyes y reglamentaciones y examina los estudios realizados en este campo y sugiere en qué direcciones sería más fructífero encauzar otros estudios sobre la cuestión.

De esta forma, la *Revista Internacional de Presupuesto Público* acerca a sus lectores algunos de los temas que preocupan a los especialistas responsables del gerenciamiento del sector público en estos difíciles tiempos de permanente cambio y adaptación a las nuevas exigencias que provienen de un desafiante ambiente de intercambio y enorme competencia.

Asociación pública-privada en Brasil*

Vânia Das Graças Soares**

1. Introducción

Uno de los principales problemas que enfrentan los gobiernos ha sido la escasez de recursos para nuevas inversiones en infraestructura y servicios públicos, haciendo que los dirigentes busquen nuevas alternativas para atender a esas demandas.

Las Asociaciones Público-Privadas vienen siendo consideradas por los gobernantes como una alternativa para nuevos instrumentos de inversión, cuyo secreto es involucrar al sector privado utilizando métodos nuevos y creativos.

En primer lugar realizaremos una breve referencia histórica de la Asociación Público-Privada. Surgida en Gran Bretaña, la Asociación Público-Privada encuentra sus raíces en el proyecto pionero de privatización de las empresas estatales, teniendo como idea originaria la búsqueda de recursos para la construcción de puentes y túneles.

Según el Dr. Timothy Stone, uno de los mayores especialistas mundiales en la materia, no existe una definición común aceptada para el término Asociación Público-Privada.

* El presente artículo fue originalmente publicado en la *Revista de la Asociación Brasileira de Presupuesto Público* N° 48 y ha sido incluido en la presente edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con la correspondiente autorización.

** Especialista en Presupuesto Público (Universidad de Brasilia, Brasil).

da; a continuación mostraremos conceptos y objetos utilizados en países como el Reino Unido, Irlanda, Italia, Portugal y Brasil.

Más adelante, presentamos algunas ventajas y riesgos de la PPP que, en caso de no ser bien evaluada e implementada, lo que puede significar una solución en el corto plazo puede transformarse en un problema a mediano y largo plazo.

También tratamos algunas experiencias internacionales.

Finalmente, nos referimos a la Asociación Público-Privada en el Brasil, circunscribiéndonos al análisis del Proyecto de Ley N° 2.546/2003, que instituye Normas Generales sobre Asociación Público-Privada en el ámbito de la Administración Pública.

2. Breve Reseña Histórica de la Asociación Público-Privada

La idea de PPP tiene sus raíces en el proyecto pionero de privatización de empresas estatales de Gran Bretaña, que posteriormente fue adoptado por otros países, inclusive el Brasil. El punto de partida fue la construcción del túnel debajo del Canal de la Mancha, uniendo Inglaterra con Francia, por un valor de 15 mil millones de libras esterlinas, construido a comienzos de la década del 90, financiado por los mercados internacionales y administrado como empresa privada.

En seguida el sector privado financió la construcción de grandes puentes en Gran Bretaña, como el puente Queen Elizabeth II, en Dartford, Londres y el puente Skye, en Escocia.

Al notar que los proyectos de ingeniería civil podrían ser autofinanciables, el gobierno británico lanzó la Iniciativa de Financiación privada en 1992 y comenzó a ofrecer al sector privado varios proyectos importantes. Atraídos por la perspectiva de contratos ventajosos e interesados en asegurar inversiones promisorias a largo plazo, el sector de la construcción y las empresas londinenses de financiación respondieron formando *joint ventures* para proyectar, construir, financiar y operar dichos emprendimientos.

Originalmente, la Asociación Público-Privada buscó recursos para la construcción de puentes y túneles y con el proyec-

to de Stonehenge¹ quedó demostrado que la idea podía ser adaptable. La Asociación Público-Privada fue una nueva forma que encontró el gobierno mediante la cual podía trabajar para el bien común en forma conjunta con el sector privado.

Las iniciales PPP significan Public Private Partnership y son un nuevo método por el cual los gobiernos de varios países están cambiando la forma de conducir el sector estatal. El secreto de esta asociación es involucrar al sector privado usando métodos nuevos y creativos. De esta forma, "gobernar" se vuelve más eficiente, los contribuyentes reciben más por lo que pagan y el sector privado desarrolla nuevos negocios por la suma de miles de millones de dólares por año.

Habiéndose iniciado en Gran Bretaña hace algunos años, las Asociaciones Público-Privadas son hoy aplicadas en diversos países como: Portugal, India, Canadá y Sudáfrica. Los proyectos de asociación público-privada están provocando una revolución en la forma mediante la cual los gobiernos proporcionan cuidados en la salud y en el modo de invertir en nuevos proyectos de transporte y defensa.

En el Reino Unido, a partir de 1997, los ministerios estaban obligados a proponer la opción de financiación privada para todo nuevo proyecto de construcción.

En lugar de que el sector público compre un bien, pagándolo de forma anticipada o durante su ejecución, con la PPP se separa y crea una empresa que será financiada y administrada por el sector privado, con la finalidad de crear un bien y prestar un servicio público al contribuyente, a cambio de un pago adecuado al nivel del servicio suministrado. Al finalizar el contrato la obra se incorpora al patrimonio público.

3. Conceptos y objetivos de la Asociación Público-Privada

A continuación presentaremos algunos conceptos y objetivos de las Asociaciones Público-Privadas que, según el Presiden-

¹ El proyecto Stonehenge fue uno de los primeros proyectos que se implantó fuera de la tradicional construcción de puentes y túneles, cuando el responsable del lugar encargó un estudio especial de asociación para la creación de un nuevo centro para visitantes y nuevos caminos en 1996.

te Internacional de Servicios de Consultoría sobre la Asociación Público-Privada de la sede londinense de KPMG, Dr. Timothy Stone, uno de los mayores especialistas mundiales en la materia, no hay una definición común aceptada para el término Asociación Público-Privada. El Dr. Stone bromea: "El término PPP ya fue comparado hasta el cansancio, ya que es difícil de definir, pero es claramente identificable por alguien con experiencia!"

En el Reino Unido, la PPP es como un término genérico para describir proyectos que involucren al sector público y al privado, con diferentes niveles de compromiso y responsabilidad, teniendo como objetivo proveer una mayor eficiencia y un mejor *value for money* en la entrega de los servicios públicos y que, adicionalmente, los PFI (Iniciativas Privadas de Financiación) ayudarían a los gobiernos a lidiar con la austeridad fiscal. Se entiende que los proyectos involucrados a través de PPP's, además de proporcionar mejores servicios, serán entregados de forma más eficiente, presentando un mejor uso del dinero que el que realiza el sector público. Por intermedio de las PPP's, el gobierno establece los servicios que deberán ser prestados y le transfiere al socio privado los riesgos asociados a dicha prestación.

En Irlanda, la Unidad PPP define las Asociaciones Público-Privadas como una asociación entre el sector público y privado, con la propuesta de entregar un proyecto o un servicio tradicionalmente provisto por el sector público. Se entiende que las PPP's son una forma de contratar servicios públicos.

En el caso irlandés, las PPP's objetivan el aumento de la competitividad de la economía, la modernización de la infraestructura nacional y la provisión de servicios de mejor calidad.

En Italia, según la concepción de la UFP (Unidad PPP Italiana), el concepto de PPP abarca una amplia gama de modelos de cooperación entre el sector público y el privado. Se trata de una metodología muy utilizada en el sector público cuando éste quiera atraer a la iniciativa privada para proyectos de infraestructura o utilidad pública, que involucren el diseño, construcción, gestión y financiación. El gobierno italiano ve en las PPP's un excelente camino para la introducción de una "cultura de mercado" en el sector público, reconociendo la competencia del sector privado para innovar, reducir

costos y mejorar la calidad del servicio prestado, además de alivianar el presupuesto del Estado.

Se trata, como objetivo, de colocar a las Asociaciones Público-Privadas como una alternativa viable a la financiación estrictamente pública.

En Portugal, la Asociación Público-Privada se define como un contrato o unión de contratos por medio de los cuales entidades privadas, designadas por socios privados, se obligan de forma duradera ante un socio público, para asegurar el desarrollo de una actividad que atienda la satisfacción de una necesidad colectiva y en la cual la financiación y la responsabilidad por la inversión y por la explotación incumban total o parcialmente al sector privado.

Constituyen objetivos esenciales de asociaciones público-privadas el aumento de la eficiencia en la utilización de los recursos públicos y la mejora cualitativa y cuantitativa del servicio, inducida bajo la forma de controles eficaces que permitan su evaluación.

En el Brasil, el concepto de Asociación Público-Privada está definido en el Proyecto de Ley cursado al Congreso Nacional como: "el contrato de Asociación Público-Privada es un instrumento firmado entre el Poder Público y entes Privados destinado a establecer un vínculo que obliga a las partes para la implantación o gestión de servicios y actividades de interés público, en el que la financiación y la responsabilidad por la inversión y por la explotación incumben, en todo o en parte, al ente privado, observándose los siguientes principios:

- I. eficiencia en el cumplimiento de las misiones de Estado y en el empleo de los recursos de la sociedad;
- II. respeto por los intereses y derechos de los destinatarios de los servicios y de los entes privados a quienes incumbe su ejecución;
- III. indelegabilidad de las funciones de regulación y del ejercicio del poder de policía;
- IV. responsabilidad fiscal en la celebración y ejecución de los contratos;
- V. transparencia de los procedimientos y decisiones;
- VI. reparto de los riesgos de acuerdo a la capacidad de gestión

de los contratantes y mantenimiento económico del proyecto de asociación.”

Podemos concluir que la Asociación Público-Privada es una forma de proveer servicios y obras de infraestructura y otros servicios públicos, con la participación del sector privado.

Existen dos objetivos que podemos considerar como primordiales para la contratación de Asociaciones Público-Privadas.

La primera es la maximización del costo-beneficio, a través de la prestación de un servicio por un período de 20 a 30 años teniendo en cuenta todos los riesgos. Maximizar la eficiencia y la innovación es la clave para alcanzar el mejor costo-beneficio.

El segundo es permitir que el sector público adquiriera servicios de una forma que se condiga con la política pública.

4. Ventajas y riesgos de las Asociaciones Público-Privadas

Las Asociaciones Público-Privadas presentan las ventajas y riesgos que enumeramos a continuación:

4.1. Ventajas

- El Estado puede controlar una política estratégica de inversiones en infraestructura sin presionar el Presupuesto y la Responsabilidad Fiscal en el corto plazo;
- Los riesgos por la financiación, el proyecto, el plazo de construcción y la entrega del activo público son del emprendedor privado, bajo la vigilancia contractual del Estado;
- Estado y empresas privadas se convierten en socios en emprendimientos públicos y la eficiencia y el menor dispendio de la gestión privada tienden a contagiar a la administración pública;
- La PPP evita que las inversiones de infraestructura se sometan a un régimen de "stop and go" (obras que comienzan y se paran), cuando hay crisis fiscales y el Estado se ve presionado, por la obligación de lograr un superávit prima-

rio considerable, a aumentar los gastos obligatorios previstos en el Presupuesto:

- La PPP permite realizar obras que el Estado no realizaría por falta de dinero a corto plazo y la iniciativa privada no se encontraría sin garantías a largo plazo otorgadas y acordadas contractualmente con el poder público;
- Brasil puede aprender con los errores de otros países que ya usan el modelo PPP, algunos de ellos desde hace más de una década, la llamada “ventaja del atraso”.

4.2. Riesgos

- Hacer más con menos dinero puede crear una ilusión presupuestaria y generar un stock de compromisos financieros que, más temprano o más tarde, los fondos públicos ya no podrán soportar; la PPP reduce las necesidades financieras a corto plazo, pero crea obligaciones a medio y largo plazo;
- No puede haber una estimación de cada proyecto: debe computarse todo el compromiso financiero que el Estado asume con todos los proyectos a lo largo de todo el periodo de los contratos;
- No hay forma de aplicar el modelo PPP sin un marco jurídico y políticas públicas claras (marco regulatorio), contratos y flujos financieros públicos absolutamente transparentes y sólidos y garantías totales de cumplimiento de las responsabilidades de las partes;
- Los países que utilizan la financiación mediante el modelo PPP están reviendo la tendencia a concentrar las obras de transportes en la apertura de rutas, en detrimento del transporte ferroviario y marítimo, lo que genera más contaminación, mayores costos de mantenimiento de la red y más congestiones de tránsito;
- El sistema SCUT de caminos, es decir, peaje virtual pagado por el Estado a las concesionarias en base al volumen de tránsito medido, es siempre polémico y obliga a todos los contribuyentes a pagar por algo que sólo los usuarios de ese camino deberían pagar; es mejor usar el sistema de peaje real;
- El sistema PFI (Private Finance Initiative / Iniciativa Finan-

ciera Privada), uno de los que componen los modelos de financiación de las PPP's, es más recomendable para usar en obras con una fuente explícita de remuneración del capital, cuando quien lo utiliza paga por el uso del activo público (por ejemplo, peajes);

- Al tiempo que los contratos largos precisan otorgar todas las garantías a los inversores privados, es necesario no transformar los contratos en "chalecos de fuerza", que se vuelvan en contra de los usuarios de los servicios públicos; es necesario prever la actualización de tecnologías y no permitir la obsolescencia de los activos públicos;
- En función de los riesgos, las consultorías, las evaluaciones y las garantías que acechan a los contratos y al negocio, las licitaciones son caras;
- Las pequeñas y medianas empresas difícilmente participen del modelo PPP de licitación;
- Las licitaciones, evaluaciones de los proyectos y seguimiento y revisión de los contratos exigen una mano de obra altamente calificada en la administración pública.

5. Experiencias internacionales

Con la llegada al poder del Partido Laborista, en 1997, en el Reino Unido las Asociaciones Público-Privadas se afirmaron como una alternativa a los servicios prestados por el Estado. Sin embargo, en 1992 puede apreciarse la introducción de las PPP's y de nuevos principios. Ellos son: incentivo del liderazgo de la iniciativa privada en asociaciones con el sector público, que el sector público haría uso de asociaciones siempre que fuera posible transferir el riesgo y alcanzar un mejor "value for money". El sector privado dejó de ser visto sólo como un mero financista y el foco de su participación se trasladó al diseño, construcción y operación de los proyectos. Quedó claro que las restricciones presupuestarias existentes antes del uso de este nuevo modelo no iban a desaparecer; también era común el entendimiento de que la simple dependencia de las privatizaciones no era el instrumento adecuado para que el Estado involucrara al sector privado en la prestación de servicios bajo su responsabilidad.

El Partido Laborista decidió no deshacer las privatizacio-

nes realizadas anteriormente, a no ser que se tratara de situaciones de prestación ineficiente de servicios. Hubo casos en los que el gobierno llegó a comprar nuevamente el control de empresas privatizadas, resarciendo a los inversores; tenemos como ejemplo la red ferroviaria.

En el Reino Unido existen algunas modalidades de Asociaciones Público-Privadas tales como: Iniciativas Privadas de Financiación –PFI (una de las formas más desarrolladas), joint ventures, concesiones, privatizaciones y tercerizaciones. Según la definición del Departamento del Tesoro, PFI no es tomar dinero prestado del sector privado, sino la creación de una nueva agenda para el sector público, donde se alcanza un mejor “value for money” por la vía de innovaciones y mejor gestión de las tareas, que terminen promoviendo un aumento significativo del desempeño y de la eficiencia. Las principales características de dichos proyectos son:

- Los negocios considerados como típicos por el poder público pasaron a ser ejecutados por el sector privado como, por ejemplo, el suministro y tratamiento del agua;
- La gestión del riesgo pasó al socio privado y el gobierno compra sus servicios;
- La venta de servicios gubernamentales en grandes mercados, usando la “expertise” del sector privado para explotar el potencial comercial de los activos del gobierno;
- El pago del servicio se vincula con el cumplimiento de metas – desempeño;
- La garantía de pago, por el gobierno, del contrato por medio de carta (comfort letter), cuya finalidad es asegurar el pago de los contratos, aún en caso de compensación de gastos.

Las Asociaciones Público-Privadas vienen dando resultados como un mecanismo eficiente para que el sector privado se involucre de forma responsable en la prestación de servicios públicos al Estado. Una de sus principales ventajas es el alineamiento de incentivos –cuando no de objetivos– entre las firmas contratadas y el Estado. Los proyectos que presentaron mejores resultados son aquellos en los que el Poder Público identificó ganancias en la eficiencia de la prestación priva-

da, como en los siguientes sectores: educación (red de escuelas), salud (hospitales), seguridad pública (cárceles), transporte (rutas, vías férreas, aeropuertos, puertos), defensa y gestión del patrimonio inmobiliario público. En el sector de la tecnología e información, por ejemplo, ya se notó que los contratos a largo plazo no generan beneficios.

En Irlanda, en 1998, se creó un grupo multi-sectorial con participación informal de un equipo de consultores del sector privado para evaluar los beneficios potenciales de las PPP como un medio de suplir los vacíos de infraestructura, en vistas de la reducción de transferencias de recursos para financiaciones promovidas por la Unión Europea.

El sector público puede adoptar una gran variedad de formas contractuales para el establecimiento de una asociación con el sector privado, variando de una mayor participación del sector público hasta una mínima injerencia. Las principales formas de asociaciones público-privadas que son aplicables a los proyectos de infraestructura han sido la licitación tradicional, tercerización (menor transferencia de riesgo), PPP y Privatización (mayor transferencia de riesgo).

Los sectores de transporte, agua y residuos fueron claves para el desarrollo de proyectos piloto. La propuesta de estos proyectos piloto era desarrollar las mejores prácticas de asociaciones público-privadas y usar su estructura en proyectos similares.

En el National Development Plan 2000-2006, se espera de las PPP's un importante rol en el suministro de las necesidades de infraestructura; ellas son un componente significativo del planeamiento de inversiones de capital, principalmente con relación al programa de infraestructura Económica y Social. Estos son los propósitos mínimos y el objetivo del gobierno es maximizar el uso de la PPP como los principios de la eficiencia y optimización del "value for money".

En Italia, como así también en el Brasil, hay un déficit de inversiones en infraestructura. Al mismo tiempo, su grado de endeudamiento público es alto al ser comparado con el de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE. Asimismo, existen las pesadas restricciones impuestas por el Tratado de Maastricht. Buscando superar dichos condicionamientos, desde 1999 opera en el Minis-

terio de Hacienda, Planificación y Presupuesto (Ministerio de Economía) una Unidad Técnica para PPP: el gobierno italiano prevé para el periodo 2006 un programa de inversiones de 50 mil millones de euros, de los cuales el 50% será financiado con capital privado. Las principales medidas estipuladas por el gobierno para alcanzar dichos objetivos fueron:

- Modificación de la legislación en 1994 y 1998, preparándola para el desarrollo de *project finance*;
- Modificación adicional en 1999, estableciendo tres proyectos piloto: las rutas de Pedemontana-Veneta y Salerno-Reggio Calabria y una unión continental entre Italia y Sicilia;
- En 1999, la creación de la Unidad Técnica de Financiamiento de Proyectos (UFP) cuyo objetivo es promover las técnicas de PPP e IFP en toda Italia;
- Introducción de una cláusula en la ley presupuestaria, definiendo la UFP como la consejera oficial de la Administración para los proyectos en PPP.

Los principales proyectos serían:

- Proyectos capaces de generar un flujo futuro de caja previsible, lo que posibilitaría al sector privado la recuperación del monto invertido a lo largo de la concesión. La participación del sector público se limitaría a las definiciones iniciales para la realización de la concesión;
- Proyectos en los que el sector privado suministra servicios directamente al sector público;
- Proyectos capaces de generar externalidades positivas, lo que justificaría la inversión.

En Italia, los proyectos se concentraron en intervenciones de mediano porte, en el nivel local de los sectores de transportes y edificaciones públicas.

En Portugal, las Asociaciones Público-Privadas fueron una forma de resolver la falta de capacidad de inversión pública para acompañar el crecimiento económico necesario. Portugal invirtió mucho en la construcción de caminos de alta calidad.

En el Seminario promovido por el BNDES (Banco Nacional

de Desarrollo del Brasil) sobre Asociación Público-Privada, el Profesor Álvaro Costa presentó las siguientes fallas del modelo portugués:

- Lanzamiento independiente de proyectos.
- Composición contractual de los concesionarios.
- Reestructuración del sector público del transporte terrestre.
- Menosprecio de las posibles ventajas y riesgos.

Con el lanzamiento independiente de los proyectos sucedió lo siguiente: hubo una estimación del costo individual y del costo total, pero no existió una estimación del costo anual de los proyectos. Ante la falta de noción de capital limitado, se lanzaron todos los proyectos independientemente de su importancia nacional.

Asimismo, según el Profesor Álvaro Costa, el Presupuesto del Estado no aguantó la totalidad de los proyectos de transporte terrestre a partir de 2008.

En el caso portugués, no hubo estudios técnicos sobre las ventajas y riesgos de la PPP, no se estableció la prioridad de los proyectos a ejecutarse ni existió la preocupación por asegurar la ejecución de los mismos.

La Unión Europea está preocupada por la mayoría de los países que adoptaron el modelo de Asociaciones Público-Privadas; la proliferación de dichos contratos PPPs se centró en la construcción de caminos –hasta por resultar más fácil viabilizar contratos en los que la explotación del activo público tenga una fuente propia de remuneración, como el cobro de peajes.

La Unión Europea reconoce la necesidad de contar con una buena infraestructura de caminos, pero viene cuestionando que ese sea el mejor modelo de desarrollo. También ya detectó un lobby muy activo. Cuando los gobiernos optan por adoptar el modelo sin costos, se incrementa la cantidad de caminos: son rutas modernas, construidas y administradas por la iniciativa privada, en las cuales los usuarios no pagan peajes. El gobierno calcula el movimiento promedio y remunera al administrador con recursos del Tesoro. Esta abundancia de asfalto, según la Comisión Europea, está provocando un “desequilibrio histórico” en los medios de transporte:

los caminos representan el 80% del transporte de pasajeros y el 45% del de mercaderías; el número de vehículos aumenta en más de 3 millones al año, periodo en el que se construyen más de mil kilómetros de caminos y se desactivan 700 kilómetros de vías férreas. Los caminos no son más baratos, están congestionados, y los costos en seguridad y accidentes no dejan de aumentar.

6. Asociación Público-Privada en el Brasil

El Estudio de los Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo fue uno de los principales apoyos para la elaboración del Plan Plurianual – PPA 2000-2003. Este estudio indicó, para el periodo 2000-2007, una necesidad de más de 100 mil millones de dólares en inversiones en los emprendimientos estructurantes en las áreas de transportes, energía, telecomunicaciones, desarrollo social y medio ambiente.

Para elevar sus tasas de crecimiento y promover el desarrollo sustentable, el Brasil necesita eliminar los obstáculos y los eslabones faltantes identificados en las áreas indicadas.

Quedó claro que el Brasil precisaba buscar la creación y el perfeccionamiento de mecanismos que estimularan la iniciativa privada para participar de esas inversiones que consumaran el establecimiento de asociaciones con el sector público.

Con el objetivo de definir y estructurar las formas de participación privada en las inversiones públicas, buscando además asegurar la presencia de recursos financieros del sector privado asociada a los recursos fiscales, se insertó en el PPA 2000-2003 el Programa “Recursos para el Desarrollo”, que tuvo como objetivo la prospección y desarrollo de un conjunto de instrumentos operativos para la movilización de recursos no fiscales, necesarios para la implementación de los proyectos identificados en el Estudio de los Ejes Nacionales.

La elaboración del estudio sobre *Financiación a Largo Plazo en el Brasil: El Caso de la Infraestructura*, en su último capítulo de *Conclusiones y Recomendaciones*, resalta la importancia de desarrollar y aplicar mecanismos que posibiliten una mayor participación del sector privado en la oferta de bienes y servicios públicos. Comentando la experiencia exitosa del Reino Unido afirma:

“La implementación de Asociaciones Público-Privadas cuya importancia crece durante la transitoriedad institucional, es una tarea a ser coordinada por una entidad central que, siguiendo el ejemplo de la experiencia de éxito de la Partners-chips UK del Reino Unido, deberá ser una empresa privada con misión de interés público.”

Y explica como recomendación:

“Desarrollo de metodologías innovadoras para la implementación de esquemas de Asociaciones Público-Privadas, intentando aprovechar las ventajas comparativas de cada sector, como así también las oportunidades para la explotación de las complementariedades entre ellos.”

El Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, por intermedio de la Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas –SPI– realizó estudios sobre Asociaciones Público-Privadas, tomando como base las experiencias del Reino Unido, Irlanda, Italia, Canadá y otros, que culminaron con el envío al Congreso Nacional, en noviembre de 2003, del Proyecto de Ley N° 2.546/2003 que instituye Normas Generales sobre Asociación Público-Privada en el ámbito de la Administración Pública.

En la Exposición de Motivos (“EM”) con número 355/2003 /MP/MF, del 10 de noviembre de 2003, que envió el Proyecto de Ley sobre Asociaciones Público-Privadas, el Gobierno coloca en su punto 3 que “La Asociación Público-Privada constituye una modalidad de contratación en la que los entes públicos y las organizaciones privadas, compartiendo los riesgos y con financiación obtenida del sector privado, asumen la realización de servicios o emprendimientos públicos.”

El gobierno justifica la PPP como una alternativa indispensable para el crecimiento económico, que se surtirá de la colaboración positiva del sector público y privado, pudiendo aplicarse para cubrir demandas en las áreas de seguridad pública, habitación, saneamiento básico, infraestructura vial o eléctrica.

De acuerdo con el Plan Plurianual 2004 a 2007, que está considerando el Congreso Nacional, se estima una necesidad de inversiones del orden del 21,7% del Producto Bruto Interno –PBI– hasta 2007, como siendo una condición necesaria para retomar el mantenimiento del crecimiento económico del

país, lo que torna indispensable la existencia de Asociaciones Público-Privadas para su concretización.

Es importante resaltar que las inversiones en infraestructura son fundamentales, principalmente para los países en desarrollo, lo que proporcionará a la población niveles de bienestar mínimos y el establecimiento de bases para el crecimiento económico sustentable, como así también para lograr un mejor aprovechamiento de las capacidades internas.

La PPP busca, por un lado, movilizar recursos significativos que de otra forma no estarían disponibles para las inversiones pretendidas y, por otra parte, incorporar en las distintas etapas del proyecto las capacidades de gestión y tecnológicas propias del sector privado, lo que posibilita importantes ganancias económicas y sociales.

A pesar de que la PPP tiene aspectos positivos, no podemos dejar de considerar las dudas y críticas dirigidas a este nuevo régimen de contratación de obras y servicios y al Proyecto de Ley N° 2.546 de 2003, muchas de ellas divulgadas por la prensa.

Hay una preocupación con relación al endeudamiento público, toda vez que el párrafo 2° del artículo 3° del PL 2.546/2003, dispone que la Administración Pública podrá ofrecer al socio privado una contraprestación adicional a la tarifa cobrada al usuario o, en casos justificados, cargar integralmente con su remuneración.

Para que podamos saber si la contraprestación caracteriza el endeudamiento, necesitamos comprender si ella representa efectivamente el compromiso financiero que asumirá la administración.

Supongamos que se contrate un proyecto para la realización de inversiones, explotación de servicios por un plazo determinado y la contraprestación sea integralmente asumida por la Administración.

En esta hipótesis, mientras tenga vigencia el contrato, la contraprestación deberá ser suficiente para cubrir la amortización del capital privado invertido, los costos financieros de la financiación y costear los servicios prestados a la población y la remuneración del emprendedor.

Vamos a suponer que un emprendedor que ganó una licitación determinó el costo del contrato en un valor x y que el

mismo será abonado en pagos mensuales, superiores a los doce pagos, actualizados por el índice de actualización monetaria y tasa de interés.

En este caso no hay dudas de que la Administración asumió un compromiso financiero, bajo la forja de una contraprestación, y que deberá ser soportada por los presupuestos siguientes al de la firma del contrato o desde la entrada en operación de los servicios.

Este compromiso financiero se encuadra en el concepto de Operación de Crédito definido en el inciso III del artículo 29 de la ley complementaria N° 101, de 2000/LRF, que dice:

“III – operación de crédito: compromiso financiero asumido en razón de mutuo, apertura de crédito, emisión y aceptación de títulos, adquisición financiada de bienes, recepción anticipada de valores provenientes de la venta a término de bienes y servicios, leasing y otras operaciones semejantes, incluso con el uso de derivados financieros.”

“Art. 37. Se equiparan a operaciones de crédito y se encuentran vedadas:

III – asunción directa de compromiso, reconocimiento de deuda u operación que se le asemeje, con proveedor de bienes, mercaderías o servicios, mediante la emisión, aceptación o aval de título de crédito, no aplicándose esta prohibición a empresas dependientes del estado.”

Con ello, las PPP's que se encuadren en esta situación deberán integrar la deuda pública consolidada y sólo podrán realizarse si el ente federal responde a los límites y condiciones para la contratación de la operación de crédito previstos en el artículo 32 de la LRF y en las demás disposiciones específicas emanadas del Senado Federal.

No considerar las contraprestaciones como legítimos compromisos financieros asumidos por la Administración sería ignorar el concepto de endeudamiento público definido en la LRF, como así también desprestigiar las presiones que estos contratos ejercerán en los presupuestos futuros, en la relación deuda/Producto Bruto Interno y en las metas de resul-

tado primario a las que la Unión, Estados y municipios están sujetos.

De esta forma estarían fuera de dicho control de endeudamiento los contratos que no establezcan contraprestación con el ente público.

Con relación a la participación del Poder Legislativo, se observa una importante incompatibilidad entre los procedimientos previstos en el PL para la celebración de la licitación y la necesidad de verificar, previamente, la adecuación presupuestaria de los compromisos a asumir.

El artículo 14 del PL dispone que la apertura del proceso licitatorio para celebrar la Asociación Público-Privada está condicionada a:

- elaboración de la estimación del impacto presupuestario-financiero en los ejercicios en que deba tener vigencia el contrato de Asociación Público-Privada (I);
- exposición del origen de los recursos para su costeo (II);
- declaración del ordenador de gasto acerca de que el aumento tiene una adecuación presupuestaria y financiera con la ley presupuestaria anual y compatibilidad con el plan plurianual y con la ley de directrices presupuestarias (III);
- acreditación de que el gasto creado o aumentado no afectará las metas de resultados fiscales (§1°); y
- premisas y metodología de cálculos utilizados (§2).

En este artículo, en oportunidad de la apertura de la licitación, citada en el artículo 14, la Administración deberá controlar si los gastos previstos en la ley presupuestaria son compatibles con el plan plurianual y con la ley de directrices presupuestarias. Hasta este momento no se conocen los costos reales del emprendimiento, que dependen esencialmente de la solución tecnológica a adoptar por el licitante vencedor, de la modalidad y de los costos financieros de la financiación del emprendimiento, perjudicándose la proyección de los costos para los emprendimientos de concepciones arriesgadas o complejas, teniendo presente que, en el caso de las PPP's, no se realiza un proyecto básico, como sucede normalmente en las licitaciones.

El art. 1º de la LRF presupone la acción planificada y transparente, en que se previenen riesgos y corrigen desvíos capaces de afectar las cuentas públicas, registrándose la responsabilidad en la gestión fiscal. Los arts. 15 y 16 de ese mismo cuerpo legal consideran irregular y lesiva al patrimonio público la generación de gastos o asunción de obligaciones que no tengan en cuenta el impacto presupuestario en el ejercicio en que el compromiso entra en vigencia y en los dos siguientes.

Después de asumido el compromiso financiero y firmado el contrato, la inclusión en el plan plurianual y en la ley presupuestaria anual de los costos efectivos del proyecto configuraría una mera medida burocrática.

Para evitar este tipo de distorsión en el proceso de contratación de las PPP's, en un primer momento, el Poder Ejecutivo debería elegir los servicios considerados como esenciales para ser ejecutados bajo el régimen de asociación; realizaría la licitación para conocer el interés del sector privado y su viabilidad técnica y los costos del emprendimiento. En un segundo momento, que sería la inclusión del proyecto en el plan plurianual, en las metas y prioridades de la ley de directrices presupuestarias y en el presupuesto, el pliego de condiciones debería estipular que luego del cumplimiento de dichos requisitos se realizaría la contratación de la obra o servicio licitado.

La integración de recursos, en la forma que disponga el acto del Poder Ejecutivo, en fondos fiduciarios de incentivos a las Asociaciones Público-Privadas creadas por instituciones financieras públicas, merece un análisis más agudo.

La EM no informa de manera clara las características del fondo a crearse, lo que no favorece el análisis sobre este tema. En caso de que el fondo garantice sólo obligaciones originariamente asumidas por el propio ente en el contrato derivado de la licitación, ello no podría considerarse una garantía ya que, conforme lo define el inciso IV del art. 29 de la LRF, el patrimonio del ente, representado por las cuotas integradas en el fondo, no estaría garantizando el cumplimiento de terceros, sino el suyo propio.

En caso de que el fondo garantice otras obligaciones derivadas del contrato, pero que no se encuentren determinadas como de responsabilidad de la Administración, tales como

rentabilidad mínima, riesgos cambiarios, índice de inflación, etc., al proyecto le faltaría determinar que la responsabilidad de la Administración se restringe al monto de las cuotas integradas.

Dicha medida evitará que los contratados, frente a situaciones adversas generalizadas, ya sea a nivel macroeconómico o en el ámbito del proyecto operado por éste, insten al Estado al pago de obligaciones asumidas por el fondo y no soportadas por el valor de las cuotas integradas a su patrimonio por la Administración, creando un gran pasivo contingente (esqueleto).

El pago previo de las obligaciones contraídas con el socio privado, en el ámbito de las PPP's, está previsto en el artículo 5º, §3º, del PL.

Compete a la Ley de Directrices Presupuestarias ("LDO") definir las metas y prioridades de la administración pública federal, por fuerza del §2º del artículo 165 de la Constitución Federal. Es también prerrogativa exclusiva de dicha ley establecer los términos en los que el Poder Ejecutivo establece la programación financiera y el cronograma de ejecución mensual de desembolso, conforme lo determina el artículo 8º de la LRF, como así también el art. 9º §2º de la LRD atribuye a las LDO's la fijación de gastos no susceptibles de limitación en el compromiso o movimiento financiero.

La prioridad, que realizará exclusivamente el Poder Ejecutivo, de pago de las obligaciones contraídas en el ámbito de las asociaciones, en detrimento de las demás obligaciones regularmente presupuestadas y comprometidas, en los términos definidos en la LDO, no encuentra protección en el artículo 165, §2º de la Constitución Federal ni en el artículo 8º de la LRF citados.

La contratación de asociaciones realizada en dos etapas, una de ellas para conocer y dimensionar el proyecto y la otra para resolver las cuestiones presupuestarias, en el ámbito del Poder Legislativo, resolvería ese problema, en la medida en que se preservarían las competencias de ambos poderes.

En el Proyecto de Ley en cuestión, no se definió quién es el responsable por la fiscalización de los contratos, de los servicios o del patrimonio derivado de la asociación público-privada.

Podemos suponer que las agencias reguladoras del sector

beneficiario de estos emprendimientos serán las responsables por la regulación y la fiscalización de las inversiones. Así, con contrato de PPP en el sector eléctrico, por ejemplo, no podrá contener una cláusula que desentone con la reglamentación emanada de la Agencia nacional de Energía Eléctrica –ANEEL.

En cuanto a los Tribunales de Cuentas, es necesario analizar mejor algunas cuestiones para evitar dudas y conflictos en la etapa de reglamentación de la ley por parte del Poder Ejecutivo o aún en la etapa de ejecución y operación del proyecto, lo que sería perjudicial para la buena marcha de las obras o servicios contratados.

El art. 70 de la Constitución Federal determina que la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operativa y patrimonial de la Unión y de las entidades de la Administración directa e indirecta, en cuanto a la legalidad, legitimidad, economía, aplicación de las subvenciones y renuncia de partidas, será ejercida por el Congreso Nacional, mediante el control externo y por el sistema de control interno de cada poder.

En el párrafo único del mismo artículo consta que rendirá cuentas cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que utilice, recaude, guarde o administre fondos, bienes y valores públicos o por los cuales responda la Unión, o que en nombre de ésta asuma obligaciones de naturaleza pecuniaria.

Otra cuestión que debe analizarse con esta nueva propuesta de actuación del Estado es aquella relacionada con la competencia del Tribunal de Cuentas de la Unión. De qué modo dicho organismo fiscalizará contable, financiera, presupuestaria, operativa y patrimonialmente un proyecto contratado en el régimen de asociación público-privada en que las inversiones se realicen en un inmueble privado, operados por el licitante ganador y con una cláusula que disponga que, al término del contrato, el patrimonio será revertido a la Administración.

Esta cuestión se presenta como un gran potencial de generación de conflictos, no sólo en la esfera federal sino también en los Estados, en el Distrito Federal y en los Municipios, y debe tratarse en el proyecto en ley de forma relevante.

El art. 3° de la Ley N° 8.666 de 1993 establece que “La licitación se destina a asegurar la observancia del principio constitucional de la igualdad jurídica y a seleccionar la pro-

puesta más ventajosa para la Administración y será procesada y juzgada en estricta conformidad con los principios básicos de legalidad, impersonalidad, moralidad, igualdad, publicidad, probidad administrativa, vinculación al pliego licitatorio, evaluación objetiva y otros concordantes.”

El Proyecto de Ley de las PPP's presenta al Congreso Nacional una nueva propuesta, moderna y que ya demostró su eficiencia en otros países, justamente por procurar despojarse de los procedimientos burocráticos comunes a la administración pública, además de buscar incorporar la eficiencia y la agilidad del sector privado con el objetivo único de obtener, como resultado final, obras y servicios a ser ofertados de forma expeditiva a la población, a precios más bajos y de una mejor calidad.

Sin embargo, es necesario que el nuevo instrumento legal esté de conformidad con los principios de la Administración Pública, que esté de acuerdo con la legislación vigente o la revoque, mediante los mecanismos adecuados, pero sin dejar brechas que originen interpretaciones divergentes entre los agentes públicos y privados que puedan llevar a desvíos de conductas o a errores en la conducción de los procesos licitatorios.

En este sentido, se torna necesario mejorar la redacción del art. 121, inciso I, del PL, que dispone que la “administración pública recibirá propuestas técnicas de los licitantes, pudiendo solicitar las adecuaciones que juzgue convenientes para atender al interés público, hasta que las propuestas sean consideradas como satisfactorias.”

La redacción del artículo transcrito da margen a la interpretación de que las adecuaciones a determinar por la Administración Pública no estarían vinculadas a criterios objetivos divulgados en el pliego licitatorio, sino decididos posteriormente o al momento de la evaluación, sorprendiendo a los competidores con las nuevas exigencias. Esta subjetividad implícita en el dispositivo legal no nos parece que responda a los principios constitucionales de la igualdad jurídica, legalidad, publicidad e impersonalidad sobre la material.

El §2º del art. 12, que dispone que “La Administración Pública podrá adoptar, como criterio de desempate, la exhibición de responsabilidad social de los licitantes”, padece del mismo

grado de subjetividad, por lo que precisa ser perfeccionado, toda vez que no existe ninguna mención de criterios objetivos previamente definidos y ampliamente divulgados.

Se trataría de una adaptación a la legislación actual de contratación prevista en la Ley 8.666 de 1993 y a la de concesiones de servicio público (Leyes Nros. 8.987 y 9.074 de 1995), que permita introducir modificaciones que potencien el sistema de asociación y su elemento de distinción, es decir, compartir los riesgos y la financiación privada.

Permanece la modalidad de licitación (Ley N° 8.666 de 1993) como forma de contratación de Asociaciones Público-Privadas con algunas reglas específicas, y tiene como objetivo dar una mayor flexibilidad en el armado de las asociaciones público-privadas.

Es importante que entendamos qué es la licitación y el régimen de concesión y de otorgamiento de permisos.

Licitación es el conjunto de procedimientos administrativos por medio de los cuales la Administración Pública crea los medios para verificar quién ofrece mejores condiciones para la realización de obras, servicios, compras, enajenaciones, concesiones, permisos y locaciones, destinados a asegurar la observancia del principio constitucional de la igualdad jurídica y a seleccionar la propuesta más ventajosa para la Administración.

Se entiende por concesión de servicio público la delegación de su prestación, mediante competencia, a la persona jurídica o consorcio de empresas que demuestre capacidad para su desempeño, por su cuenta y riesgo y por plazo determinado.

En la concesión, el patrimonio público se transfiere a la iniciativa privada, que asume la responsabilidad de explotarlo de acuerdo con reglas y metas de inversión establecidas mediante contrato.

El retorno de dichas inversiones debe realizarse únicamente por la gestión de la obra, mediante el cobro de tarifas a los usuarios finales de los servicios. Dicha sistemática tiende a alejar a los inversores de proyectos poco rentables o que tengan un alto riesgo de mercado.

De este modo, el modelo de contratación que surge de la propuesta de Asociación Público-Privada difiere sensiblemente del formato previsto para las concesiones, cabiendo destacar los siguientes puntos principales:

Características	Legislación actual	PPP
Riesgos	El régimen de concesiones prevé que el riesgo es enteramente del concesionario.	La PPP establece un sistema de riesgos compartidos.
Plazos	La actual legislación prohíbe, en el proceso licitatorio, la contratación de servicios por plazos superiores a los 5 años.	La PPP permite la contratación por hasta 30 años.
Financiamiento	En el régimen de concesión, el concesionario busca la financiación por su propia cuenta y riesgo.	El sector privado busca financiación, amparado por garantías del Estado, tales como: <ul style="list-style-type: none"> • Liberación previa de recursos presupuestarios; • Autorización para la liquidación del compromiso a favor de la institución financiera; • Institución de fondos fiduciarios especiales.
Remuneración	<ul style="list-style-type: none"> • En el régimen de licitación, el Estado paga durante toda la obra y/o al momento de su conclusión; • En el régimen de concesión la amortización se da exclusivamente por tarifa. 	En la PPP, el Estado puede responsabilizarse por parte o por toda la remuneración del socio privado a lo largo de la duración del contrato.
Alicance	Debido a la forma de remuneración, los contratos de concesión se han limitado a sectores más rentables como energía, telecomunicaciones y transportes.	Existe la expectativa de que el nuevo formato de contrataciones incentive la realización de inversiones en áreas de menor retorno económico, como saneamiento y vivienda.
Criterio para la declaración del vencedor	En caso de servicio a ser prestado mediante concesiones, se tiene en cuenta principalmente: <ul style="list-style-type: none"> • el menor precio de la tarifa a ser cobrada al usuario. 	Pueden adoptarse los siguientes criterios: <ul style="list-style-type: none"> • menor valor de tarifa; • mejor técnica; • Menor contraprestación de la Administración Pública.

Asimismo se consignó en la EM que deben observarse los principios de eficiencia, respeto por los destinatarios de los servicios y entes incumbidos de su ejecución, funciones indelegables de regulación jurisdiccional y de poder de policía, responsabilidad fiscal, transparencia, reparto de los riesgos adecuado a la capacidad gerencial de sustento financiero de las partes y ventaja socioeconómica del proyecto.

Con el objetivo de fortalecer la confianza del particular que asumirá la responsabilidad integral por la inversión en el proyecto objeto de la asociación, el gobierno ofrece los instrumentos de remuneración y garantías previstos como: prioridad de las obligaciones originarias de contratos de asociación público-privada en la liberación de recursos presupuestarios y realización de pagos con relación a las demás obligaciones contratadas por el Poder Público; la autorización para la cancelación de los compromisos a favor de la institución financiera que financió la asociación, como garantía del préstamo efectuado por el socio privado; la admisión de la vinculación de recursos y la institución de fondos especiales, siempre que lo prevea una ley específica y en la forma en que la reglamente el Poder ejecutivo; la autorización para la integración del Fondo Fiduciario de Incentivo a las Asociaciones Público-Privadas a ser instaurado por Instituciones Financieras.

Se destaca la posibilidad de exigir garantías al socio privado mayores que las previstas en la legislación (art. 10, inciso III, párrafos a y b del proyecto) y de formación de Sociedad de Propósito Específico –SPE– para la ejecución del contrato de asociación (art. 10, inciso III, párrafo e del proyecto). Tiene como objetivo darle a la administración pública garantías para la adecuada conclusión del negocio a implementar, considerando los esfuerzos y recursos necesarios para la conclusión del proceso de contratación y el plazo de vigencia del contrato, que puede llegar a los 30 años.

Otro punto destacado es la institución de un órgano gestor específico, como medida para calificar la selección de los proyectos de asociación y permitir un adecuado seguimiento de la ejecución. La reglamentación de este órgano gestor será realizada por el Poder Ejecutivo y no por ley, lo que flexibiliza la gestión del proceso permitiendo, en la evolución de los pro-

yectos, la superación de eventuales trabas burocráticas y el refuerzo en los sistemas de control y transparencia.

Considerando a la PPP en sentido amplio, ella representa el trabajo conjunto de los sectores público y privado, en cooperación para ofrecer infraestructura y servicios a la población alcanzada por el emprendimiento; con ello se eleva el número de proyectos que encuadran en la PPP y, de esa forma, este ente comenzará con una enorme demanda de trabajo que podrá comprometer su actuación.

Para el gobierno, la Asociación Público-Privada será un mecanismo específico de control del gasto público, que está en consonancia con el principio de la responsabilidad fiscal, que es el norte de la actividad estatal y gubernamental.

El proyecto de ley cursado al Congreso tiene como filosofía no proponer un marco de regulador totalmente nuevo, sino adaptar la legislación existente, como uso consagrado, a las características típicas de las asociaciones público-privadas.

7. Conclusión

La Asociación Público-Privada ha sido una de las soluciones encontradas para nuevas inversiones en infraestructura y en servicios públicos, ayudando al desarrollo económico, principalmente en los países en desarrollo.

La PPP ha mostrado ser eficiente en varios países, tales como el Reino Unido, Irlanda, Canadá e Italia.

En el caso brasileño, la asociación público-privada está comenzando con una década de atraso, lo que nos da la posibilidad de no cometer los errores que ocurrieron en otros países.

El Proyecto de Ley N° 2546/2003 dirigido al Congreso Nacional no pretende crear un marco regulador, sino sólo adecuar la legislación existente; no obstante, precisa algunos ajustes. No hay dudas de que trae innovaciones, pero es necesario tener cuidado, hoy estamos resolviendo un problema de falta de recursos para nuevas inversiones, pero tenemos que ocuparnos de las garantías ofrecidas para que no tengamos un endeudamiento en el futuro (nuevos esqueletos), ni una lluvia de acciones en la justicia, debido a los vacíos legales.

Es necesario evaluar dos aspectos al crear un organismo gestor, que será el responsable de la evaluación y autorización para la ejecución bajo el régimen de asociación. El primero sería definir el concepto de PPP, para evaluar cuantos emprendimientos podrán requerir su encuadramiento como asociación. El segundo es la competencia administrativa, en términos de cómo abarcará a las acciones de la administración directa e indirecta de la Unión, del Distrito Federal y de los Estados y municipios.

Creo que si tenemos un organismo bien estructurado, con atribuciones bien definidas y una legislación sin vacíos, la Asociación Público-Privada será de gran valor para el desarrollo del país.

Referencias bibliográficas

- BRASIL. Constitución (1988). *Constituição de la República Federativa do Brasil*. 15 ed. Brasília; Câmara de Diputados. 2000. 403 p.
- SEMINARIO INTERNACIONAL ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA. 2003. Seminario internacional asociación público-privada – PPP en la prestación de servicios de infraestructura MRE-BID-BNDES. 13 y 14 de nov. 2003. Disponible en: <http://www.bundes.gov.br>
- BRASIL. Ley N° 8.666 del 21 de junio de 1993. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil>. Acceso el 12 de mar. 2003.
- BRASIL. Ley N° 8.987 del 13 de febrero de 1995. Disponible en Internet: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil>. Acceso el 12 de mar.2003.
- BRASIL. Ley N° 9.074 del 07 de junio de 1995. Disponible en Internet: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil>. Acceso el 12 de mar.2003.
- BRASIL. Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. Secretaría de Planeamiento e Inversiones Estratégicas. *Unidade PPP Brasil – Parcerias Público-Privadas*. Brasília: MP/SPI, oct. 2003.p.57.
- BRASIL. Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. Secretaria de Planeamiento e Inversiones Estratégicas. *Experiências Internacionais em PPP para divulgação.doc*.
- BRASIL. Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. Secretaria de Planeamiento e Inversiones Estratégicas. *Resumo PPP*. Brasília: MP/SPI, Noviembre 2003.
- BRASIL. Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión; Ministerio de Hacienda. *Exposição de Motivos n. 355/2003/MP/ME*. 10 nov. 2003. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil>. Acceso el 02 dic. 2003.
- BRASIL. Poder Ejecutivo. *Projecto de Ley N° 2.546/2003*.
- PORTUGAL. Alice. Parceria público-privada e interesse público. *Correio Braziliense*. Brasília, 09 fev. 2004.p.11.
- PORTUGAL. Decreto Ley N° 86 del 26 de abril de 2003. *Diário da República – I Série-A*. Ministério das Finanças, n.97. 26 abril 2003.p.2682-2686.
- NOGUEIRA, Rui. *Cuidado: governo trabalhando. Primeira Lectura*. N.51, feb. 2003. p.50-56.
- RIBEIRO, Romiro; ARAÚJO, Wellington Pinheiro de. *Estudo N° 005/2004 – A Parceria Público-Privada sob a ótica orçamentária*. Disponible en: <http://www.camara.gov.br>
- SOARES, Ricardo Pereira; NETO, Carlos Álvares da Silva Campos. *Considerações sobre o Projeto de Lei de Parceria Público-Privada (PPP) em face da experiência recente no Brasil*. Brasília: IPEA, mar.2004. Texto para Discussão. N° 1010. Disponible en: <http://www.ipea.gov.br>
- Quality Britain Brasil 2003. Britain's newest export p. 8-14.*

Parlamentos y presupuestos: la economía política del control presupuestario en América Latina*

Carlos Santiso**

Introducción: Instituciones presupuestaria y responsabilidad fiscal

«La libertad política sólo se encuentra en los gobiernos moderados [...] Para que no se pueda abusar del poder, hace falta que, por la disposición de las cosas, el poder restrinja al poder»

Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes* (1748.)

¿Pueden los parlamentos hacer un aporte efectivo al proceso presupuestario mientras se preserva la disciplina fiscal? In-

* Este estudio fue presentado en el XVII Seminario Regional sobre Política Fiscal de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (ECLAC) en Santiago, Chile, entre los días 24 y 27 de enero de 2005 y en la Tercera Asamblea Anual de la Red de Desarrollo para la Gobernabilidad Euro-Latinoamericana del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Hamburgo, Alemania, entre los días 12 y 13 de diciembre de 2005. Está basado en un documento de trabajo del Banco Mundial titulado *Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America* (Documento de Trabajo del Instituto del Banco Mundial 37253, 2005). Los puntos de vista e interpretación de este documento son los del autor y no deberán ser atribuidos a las instituciones antedichas. El autor agradece las sugerencias y comentarios de Anne Mondoloni, Anja Linder, Barry Anderson, Vinod Sahgal, Mariana Llanos, Sonia Fleury, Edmundo Jarquín, Xavier Comas, Joachim Welmer, Joaquín Vial, Alejandro Foxley, Jesús Rodríguez, Oscar Lamberto, Gerardo Uña, Ernesto Stein, Ivo Hernández, Warren Krafczuk, Tomas Brill, Sebastian Saeigh, Roberto Martinere, Beatriz Boza y Edgardo Boeninger.

** Carlos Santiso es en la actualidad asesor sobre finanzas públicas y gobernabilidad del Departamento de Gobierno de su Majestad para el Desarrollo

crementar la transparencia presupuestaria y asegurar la responsabilidad fiscal son tareas esenciales para las economías emergentes que buscan acrecentar la gobernabilidad fiscal y disminuir la corrupción. La experiencia reciente demuestra los riesgos de un excesivo albedrío por parte del ejecutivo en el presupuesto público, cuando este último no está adecuadamente equilibrado con mecanismos efectivos de restricción interna y responsabilidad o *accountability* externa. Comprender que, si no se supervisa, el albedrío del ejecutivo tiende a generar oportunidades de corrupción es alentar a los responsables de la política a que reconsideren el aporte de los parlamentos al sistema de chequeos y balances en la gobernabilidad fiscal.

Hay una mayor toma de conciencia de la debilidad del mecanismo de la supervisión y responsabilidad o *accountability* en los sistemas presidenciales y la consiguiente necesidad de mejorar las instituciones de "responsabilidad o *accountability* horizontal".¹ En los sistemas democráticos de gobierno, los parlamentos cumplen funciones de responsabilidad o *accountability* claves inherentes a sus responsabilidades representativas, legislativas y de supervisión. Sin duda, un impulso clave de los esfuerzos actuales por reformar el Estado se concentra en la cimentación de chequeos y balances institucionales fuertes dentro del Estado. En consecuencia, se está evaluando nuevamente el papel de los parlamentos en el presupuesto público y el aporte de las instituciones auxiliares como, por ejemplo, las oficinas genera-

Internacional (DFID) en Glasgow, Reino Unido, y economista político en la Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS) en Washington, DC, Estados Unidos.

¹ La responsabilidad o *accountability* horizontal se define como: «La existencia de organismos estatales que están legalmente autorizados y facultados, y de hecho dispuestos y en condiciones, para tomar medidas que van del control de rutina a las sanciones penales o las impugnaciones en relación con acciones u omisiones por parte de otros agentes o agencias del Estado que pueden ser calificados como ilegítimos». O'Donnell, Guillermo (1999), «Horizontal Accountability and New Polyarchies», en Schedler, Andreas, Larry Diamond, y Marc Plattner (1999), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder: Lynne Rienner), página 38. Véase también: Mainwaring, Scott, y Christopher Welna, eds. (2003) *Democratic Accountability in Latin America* (Oxford: Oxford University Press.)

les de auditoría, las oficinas del ombudsman y las oficinas anticorrupción.²

El papel de los parlamentos en el proceso de presupuesto se está reevaluando, por lo tanto, en el contexto más amplio del fortalecimiento de la gobernabilidad fiscal y las finanzas públicas. Descuidada en gran parte en la primera etapa de la reforma económica, las instituciones de presupuesto legislativo están siendo redescubiertas como parte de una segunda ola de reformas en la administración financiera del gobierno. Mejorar su contribución al proceso de presupuesto podría mejorar sustancialmente la gestión de las finanzas públicas

² Véase: OCDE (2002), «OECD Best Practices for Budget Transparency», *OECD Journal on Budgeting* 1(3):7-14; OECD (2001) *Budget: Towards a New Role for the Legislature* (Paris: OECD); OECD (1998) *The Role of the Legislature* (Paris: OECD); Manning, Nick, y Rick Stapenhurst (2002) *Strengthening Oversight by Legislatures* (Washington, DC: Banco Mundial PREM Note 74); Santiso, Carlos (2006) «Banking on Accountability? Strengthening Budget Oversight and Public Sector Auditing in Emerging Economies» *Journal of Public Budgeting and Finance*, de pronta aparición; Santiso, Carlos (2005) *Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process* (Washington, DC: World Bank Institute Working Paper No. 37253); Santiso, Carlos (2004) «Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies» *OECD Journal on Budgeting* 4(2), 47-77 ; Stapenhurst, Rick (2004) *The Legislature and the Budget* (Washington, DC: World Bank Institute Working Paper) ; Saeigh, Sebastian (2005) *The Role of Legislatures in the Policymaking Process*, documento de trabajo no publicado para el informe del BID 2006 sobre Progreso Económico y Social en América Latina; Stapenhurst, Rick, Vinod Saghal, William Woodley y Ricardo Pelizzo (2005) *Scrutinizing Public Expenditures: Assessing the Performance of Public Accounts Committees* (Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper 3613) ; Schick, Allen (2003) *The Role of Fiscal Rules in Budgeting*, documento presentado en la 24^a Asamblea Anual de la OCDE de Funcionarios Senior de Presupuesto de la OCDE, Roma, Italia, 3 y 4 de Junio de 2003; Schick, Allen (2002) «Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?» *OECD Journal on Budgeting* 1(3):15-42; Wehner, Joachim (2004) *Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle* (Washington, DC: World Bank Institute Working Paper); Wehner, Joachim (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; Krafchik, Warren, y Joachim Wehner (1998) «The Role of Parliament in the Budget Process» *South African Journal of Economics* 66(4):512-541; Petrei, Humberto (1998) *Budget and Control: Reforming the Public Sector in Latin America* (Washington DC: IDB.)

incrementando la vigilancia y la obligación de rendir cuentas del gobierno. La supervisión legislativa del presupuesto por parlamentos capaces, y el control externo de las cuentas públicas por oficinas de auditoría general creíbles, constituyen mecanismos clave de responsabilidad o *accountability* financiera, que ayudan a mitigar los riesgos de un excesivo albedrío presupuestario por parte del ejecutivo. Por cierto, Alejandro Saporiti y Jorge Streb sugieren que “los chequeos y balances efectivos en el proceso presupuestario disminuyen los ciclos de presupuesto político.”³

No obstante, el papel de los parlamentos en la gobernabilidad del presupuesto está a menudo reprimida y es disfuncional, en parte como resultado del predominio del ejecutivo, pero también en razón de sus propias deficiencias. Una paradoja de la presupuestación legislativa en América Latina es que, mientras los parlamentos poseen una amplia gama de facultades presupuestarias formales, a menudo dejan de ejercerlas en forma efectiva o responsable. ¿Qué explica entonces esta incoherencia entre las facultades formales y el papel real? Los arreglos institucionales y las consideraciones de la economía política ayudan a comprender por qué los parlamentos no han explotado el alcance completo de sus facultades presupuestarias de manera útil. La fiscalización por parte de los parlamentos se ve obstaculizada por factores técnicos y políticos: les falta a menudo la capacidad institucional para ocuparse en forma constructiva del presupuesto y los incentivos individuales para invertir en tales capacidades. El legado de la indisciplina parlamentaria en los asuntos presupuestarios ha convencido a los responsables de la política y miembros del parlamento que centralizar el proceso de presupuesto dentro del ejecutivo, y limitar las prerrogativas de los parlamentos, tienden a mejorar la disciplina fiscal.

Existe una considerable controversia con respecto al adecuado papel de los parlamentos en el proceso presupuestario. El debate está marcado por la lógica del péndulo, oscilando entre preocupaciones acerca de cuánto poder presupuestario

³ Saporiti, Alejandro, y Jorge Streb (2003). *Separación de poderes y ciclos de presupuesto político* (Buenos Aires: Universidad del CEMA, Documento de Trabajo 251), página 3.

del legislativo es demasiado y cuánto es demasiado.⁴ La opinión consensuada sostiene que la disciplina fiscal y la responsabilidad presupuestaria se logran y preservan mejor centralizando la autoridad presupuestaria en el ejecutivo y, dentro del mismo, bajo la estrecha guía del ministro de Finanzas. La centralización se puede lograr ya sea *de jure*, reformando las leyes orgánicas que rigen la administración financiera, o *de facto*, delegando las facultades del presupuesto legislativo al ejecutivo. Los reformistas económicos han buscado aislar las instituciones de gobernabilidad económica de una influencia política indebida, como los bancos centrales, los organismos impositivos y los ministerios de Finanzas.

Contra este telón de fondo, el objetivo de este artículo es subrayar los beneficios que se pueden obtener de una relación más equilibrada entre el ejecutivo y la legislatura en cuestiones presupuestarias. El desafío clave de la gobernabilidad del presupuesto en las economías emergentes es cómo retener las ventajas de una autoridad ejecutiva fuerte para asegurar la disciplina fiscal mientras se realizan los chequeos y balances institucionales que garanticen una rendición de cuentas efectiva. Un re-equilibrio de las facultades presupuestarias requiere, a su vez, que los parlamentos asuman un papel más responsable en el presupuesto público. Por último, la gobernabilidad del presupuesto refleja un delicado equilibrio entre las prerrogativas del ejecutivo y la supervisión del legislativo, una búsqueda que representa un desafío constante para las democracias en consolidación que buscan fortalecer la responsabilidad o *accountability* política mientras promueven la disciplina fiscal.⁵ Requiere comprender la economía política de las relaciones ejecutivo-legislativo, como así también los acuerdos institucionales formales e informales que conforman estas interacciones.

⁴ Schick, Allen (2003), "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy," *OECD Journal on Budgeting* 1(3):15-42.

⁵ Véase: Wehner, Joachim (2004), *Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle* (Washington, DC: Documento de Trabajo del Instituto del Banco Mundial); Wehner, Joachim (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.

El artículo examina el papel de los parlamentos en el proceso del presupuesto y sugiere modos en los que se podría mejorar su contribución. Explora el caso de los países de América Latina caracterizados por sistemas presidenciales de gobierno con sistemas presupuestarios altamente centralizados. Evalúa las condiciones y restricciones para un mayor y más efectivo papel de los parlamentos en el proceso del presupuesto. Subraya los riesgos de un excesivo albedrío del ejecutivo y los beneficios potenciales de una supervisión por parte del legislativo. Alega que el mayor papel presupuestario para los parlamentos podría mejorar la transparencia y la obligación de rendir cuentas en las finanzas públicas, siempre que los parlamentos asuman sus facultades presupuestarias en forma responsable y coherente. También evalúa el modo en que los parlamentos ejercen sus responsabilidades para evaluar el alcance en el cual cumplan adecuadamente sus papeles establecidos.

El artículo está estructurado en cuatro secciones principales. Después del capítulo introductorio, la segunda sección averigua sobre el papel de los parlamentos en la gobernabilidad del presupuesto. Se ocupa del debate sobre las instituciones presupuestarias y la disciplina fiscal y subraya tanto las ventajas como los riesgos de los sistemas presupuestarios centralizados. La tercera sección analiza el alcance de la autoridad presupuestaria del legislativo en América Latina, examinando los poderes formales, las capacidades institucionales y los incentivos políticos que dan forma al compromiso de los parlamentos en el proceso de presupuesto. La cuarta y concluyente sección ofrece cuatro implicancias políticas clave de la política de presupuesto público.

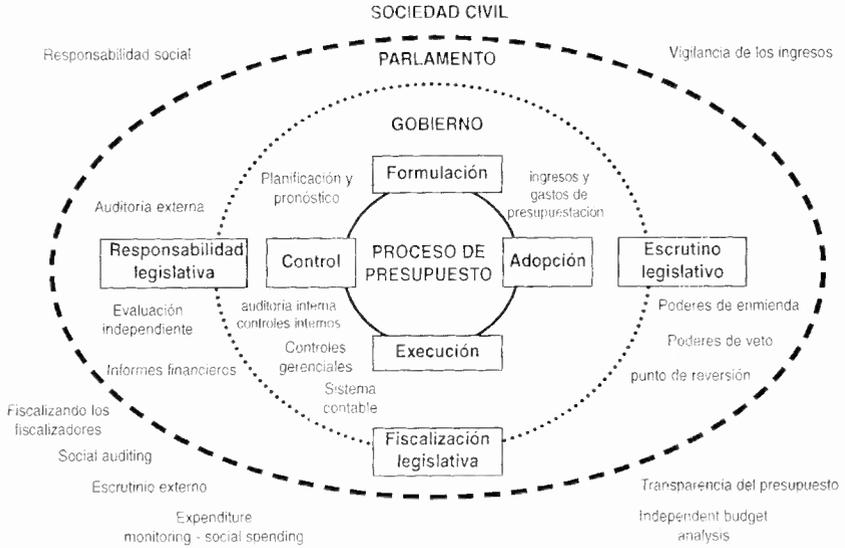
Parlamentos y gobernabilidad fiscal

Parlamentos y gobernabilidad del presupuesto

Comprender adecuadamente la economía política del proceso de presupuesto es esencial para captar los determinantes institucionales del desempeño fiscal.⁶ Como subrayan Carlos

⁶ Sobre la política de presupuesto en los países desarrollados, véase: Wildavsky.

Figura 1
Procesos y actores en el proceso de presupuesto



Scartascini y Ernesto Stein, «comprender el proceso de presupuesto y los incentivos de los múltiples agentes que participan en este proceso es un ingrediente clave para cualquier reforma fiscal que busque resultados duraderos en términos de mejoras en la disciplina fiscal y eficiencia en el uso de los recursos públicos.»⁷ Comprender la política del presupuesto también es esencial para diseñar reformas fiscales políticamente factibles que buscan un impacto sostenible.⁸ La gober-

Aaron (1992), «Political Implications of Budget Reform: A Retrospective», *Public Administration Review* 52:594-599; Wildavsky, Aaron, y Noemi Caiden (2000), *The New Politics of the Budgetary Process*, 4ª edición (New York: Addison Wesley); Schick, Allen (2002), «Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?» *Revista sobre presupuesto de la OCDE* 1(3):15-42.

⁷ Scartascini, Carlos, y Ernesto Stein (2004), *The Bolivian Budget: A Year Long Bargaining Process* (Washington, DC: IDB), p.2.

⁸ Santiso, Carlos (2004), «Re-forming the State: Governance Institutions and the Credibility of Economic Policy», *International Public Management Journal* 7(2):271-298.

nabilidad del presupuesto se puede definir como abarcando los intereses e incentivos de los individuos e instituciones que rigen la formulación, aprobación, ejecución y supervisión del presupuesto, como lo indica la Figura 1.

Mientras que nuestro conocimiento de la dinámica de la presupuestación pública *dentro* del ejecutivo ha mejorado considerablemente en los últimos años, la interacción de las instituciones presupuestarias *más allá* del ejecutivo ha sido objeto de muy poco examen minucioso sistemático. En la mayoría de los países latinoamericanos, el ejecutivo domina el proceso presupuestario y las legislaturas han sido percibidas en gran medida como simples "sellos de goma". Los parlamentos latinoamericanos se caracterizan en general por problemas operativos, administrativos y de recursos que limitan el cumplimiento de sus responsabilidades legislativas, representativas y de supervisión. Las restricciones de la capacidad incluyen disfunciones políticas, que afectan severamente la credibilidad pública de los parlamentos en la región. Estas debilidades estructurales impactan en su capacidad para ocuparse en forma efectiva del proceso de presupuesto de modo preciso.

Los parlamentos son actores esenciales en el proceso de presupuesto: lo adoptan, aprueban sus asignaciones y controlan su ejecución. Sin embargo, averiguar los determinantes de su efectividad sigue siendo deficiente, especialmente en los países en desarrollo. Los análisis comparativos de las relaciones ejecutivo-legislativo se concentran principalmente en las primeras etapas del proceso de presupuesto, en particular su adopción. Se basan en modelos de teoría de juegos, poniendo énfasis en los poderes presupuestarios de los parlamentos, sus prerrogativas de enmienda, la locación del punto de reversión,⁹ o la agenda de los presidentes y sus poderes de veto. Se ha prestado menos atención a sus contribuciones a las etapas posteriores del proceso de presupuesto, la supervisión de la ejecución del presupuesto, el examen

⁹ El punto de reversión se refiere a los niveles de gasto e ingresos que se producirían en ausencia de un acuerdo sobre el presupuesto; en otras palabras, describe qué sucede si el parlamento no aprueba el presupuesto a tiempo.

minucioso de las reasignaciones de presupuesto, y el control posterior del cumplimiento del mismo.

Es, no obstante, importante señalar que el equilibrio de los poderes presupuestarios entre el ejecutivo y el legislativo varía a lo largo de distintas etapas del proceso presupuestario. De allí en más, deberá evaluarse la contribución de los parlamentos junto con las cuatro principales etapas del ciclo de presupuesto: tiene lugar *con anterioridad* en las etapas de formulación y adopción, a través del examen de la propuesta del ejecutivo, la discusión de enmiendas propuestas y la adopción de la ley de presupuesto. También tiene lugar *en forma conjunta* durante la etapa de ejecución, como así también *con posterioridad* en las etapas de control y au-

Cuadro 1
Índice de Capacidades Legislativas en América Latina

País	Índice de capacidades del Congreso
Argentina	Bajo
Bolivia	Medio
Brasil	Alto
Chile	Alto
Colombia	Alto
Costa Rica	Medio
República Dominicana	Bajo
Ecuador	Medio
El Salvador	Medio
Guatemala	Bajo
Honduras	Bajo
México	Medio
Nicaragua	Medio
Panamá	Medio
Paraguay	Medio
Perú	Bajo
Uruguay	Alto
Venezuela	Medio

Fuente: 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: BID) p.55. El índice de capacidades del Congreso está construido a partir de ocho subíndices que miden distintas características de la capacidad institucional e incentivos políticos de los parlamentos, incluyendo la experiencia y especialización de los miembros del parlamento, la fortaleza de las comisiones o el grado de experiencia técnica y de asesoramiento.

ditoría. Asimismo, la evaluación del papel de los parlamentos en la presupuestación debe ser vigilada en el contexto más amplio de los parlamentos que son institucionalmente débiles y no están consolidados en gran parte, no sólo en cuestiones presupuestarias. Stein y otros han construido un índice de capacidades legislativas, reproducido en el Cuadro 1, que subraya su debilidad, salvo en unos pocos casos.¹⁰ Sin embargo, los parlamentos no carecen necesariamente de recursos, sino que la forma en que los usan es a menudo poco efectiva.

Por último, una serie de restricciones estructurales limitan aún más el alcance de la influencia de los parlamentos sobre el presupuesto, incluyendo las condiciones impuestas por los prestamistas e inversores internacionales y la rigidez e inercia general del presupuesto en sí que condiciona el alcance para ejercer los poderes de presupuesto legislativos. El tipo de gasto público sobre el cual el parlamento podría potencialmente tener la mayor influencia, el gasto de capital, representa solamente una pequeña fracción del gasto público, si bien a veces, como ocurre en Brasil, de importancia estratégica para construir coaliciones políticas *ad hoc*.¹¹ La adopción de normas fiscales y un presupuesto fuerte restringen los márgenes de albedrío del legislativo y de negociación política. Varios países han adoptado leyes de responsabilidad fiscal en los últimos años estableciendo restricciones numéricas y de procedimiento sobre la política fiscal (Cuadro 2).

Parlamentos y reforma financiera

Las instituciones de presupuesto del legislativo han sido muy descuidadas en la primera etapa de la reforma económica y modernización de la administración financiera, ignoradas en gran parte en los manuales de gestión del gasto público y en

¹⁰ Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarria, Eduardo Lora and Mark Payne, eds. (2005), *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America* (Washington, DC: BID), páginas 27-60.

¹¹ OCDE (2003), *Budgeting in Brazil* (Paris: OECD Working Party of Senior Budget Officials GOV/PUMA/SBO(2003)10).

los códigos de transparencia fiscal.¹² A principios de la década del noventa, las primeras generaciones de reformas económicas se concentraron en mejorar la transparencia y la eficiencia en la administración financiera del gobierno *dentro* del poder ejecutivo, apuntando a los ministerios de Finanzas, las autoridades económicas y los bancos centrales. En el curso de los noventa, los países latinoamericanos han mejorado su información financiera, los sistemas de gestión y contables.¹³ Las instituciones financieras internacionales y gobiernos donantes, en particular los Estados Unidos, han apoyado activamente estos esfuerzos como parte de las reformas estructurales.¹⁴

La crisis fiscal del Estado obligó a los gobiernos latinoamericanos a reordenar sus finanzas públicas y reformar sus sistemas presupuestarios. Por ejemplo, la Argentina modernizó su sistema de gestión de finanzas públicas en 1992, con la adopción de la *Ley de sistemas de control y financiero del sector público*.¹⁵ Los cambios incluyeron la adopción de límites cuantitativos del gasto para los ministerios de línea y la res-

¹² Véase: Schick, Allen (1998), *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management* (Washington, DC: Instituto del Banco Mundial) y FMI (2001), *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* (Washington, DC: IMF).

¹³ Asselin, Lynette (1999), *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* (Washington, DC: Banco Mundial, LATPS Documentos Ocasionales Serie 18), y Dorofinsky, William, y Yasuhiko Matsuda (2002), «Reforma de la gestión financiera en América Latina: Una perspectiva institucional», *Reforma y Democracia*, 23:141-166.

¹⁴ En la década del veinte y del treinta, el gobierno de los Estados Unidos, a través de misiones del profesor de Princeton, Edwin Kemmerer, promovió la reforma de los sistemas bancarios y de presupuestación a lo largo de la región, con impacto significativo en la reforma de los sistemas de gestión financiera en la región andina. Las misiones Kemmerer llevaron al fortalecimiento de instituciones clave de gobernabilidad económica, como por ejemplo los bancos centrales, los ministerios de Finanzas, las oficinas de presupuesto central, o las oficinas de auditoría general. Véase: Drake, Paul (1989), *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933* (Durham: Duke University Press); y Santiso, Carlos (2004), «Lending to Credibility: The Inter-American Development Bank and Budget Oversight Institutions in Latin America», *CEPAL Review* 83:171-190.

¹⁵ Rodríguez, Jesús y Alejandro Bonvecchi (2004), *El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: La experiencia argentina* (Santiago, Chile: CEPAL Macroeconomy of Development Working Paper Series 32).

tricción del parlamento para proponer enmiendas que puedan incrementar los déficits del presupuesto.¹⁶ Conducidos en gran parte desde el ejecutivo, estos esfuerzos están contribuyendo a transformar el presupuesto en una herramienta creíble de la gestión macroeconómica, incrementando la confiabilidad de la información financiera global y los sistemas de gestión del presupuesto. El Cuadro 2 presenta un panorama de los cambios recientes en el marco legal que regula los sistemas presupuestarios en la región.

Sin embargo, en los últimos años, se ha prestado mayor atención a fortalecer las instituciones de la gestión de finanzas públicas *más allá* del ejecutivo para mejorar la transparencia, supervisión y obligación de rendir cuentas en la gestión del presupuesto. En esta segunda etapa de reforma se está reevaluando la contribución de las instituciones de presupuesto del legislativo, como las comisiones de presupuesto parlamentarias, las oficinas de presupuesto legislativo o las oficinas de presupuesto general.

Beneficios de los sistemas de presupuesto centralizado

Los acuerdos institucionales para la presupuestación pública son importantes. Recientes hallazgos sobre la economía política de las finanzas públicas subrayan que los acuerdos institucionales tienen una influencia decisiva sobre el desempeño fiscal. Alberto Alesina y Roberto Perotti demuestran que “los procedimientos presupuestarios y las instituciones presupuestarias tienen influencia en los resultados del presupuesto”.¹⁷

Investigaciones anteriores en el contexto europeo realizadas por Jürgen von Hagen, Ernesto Stein y otros y Alberto Alesina y otros muestran que las instituciones presupuestarias ayudan a explicar la variación a través de los países en el

¹⁶ Uña, Gerardo, Gisell Cogliandro, Nicolás Bertello y Juan Labaqui (2005). *El Congreso y el Presupuesto Nacional: Desempeño y Condicionantes de su Rol en el Proceso Presupuestario* (Buenos Aires, Argentina: Fundación Konrad Adenauer.)

¹⁷ Alesina, Alberto, y Roberto Perotti (1996). *Budget Institutions and Budget Deficits* (Cambridge: Documento de Trabajo NBER 5556), p.i.

Cuadro 2: Marco Legal de los Sistemas Presupuestarios en América Latina

País	Gobernabilidad fiscal	Transparencia fiscal		Responsabilidad fiscal		Responsabilidad fiscal
	Ley de presup. orgánico, Ley orgánica de administrac. financiera**	Ley de acceso a información pública	Habeas Data	Ley sobre transparencia fiscal	Ley sobre responsabilidad fiscal **	Ley sobre control fiscal
Argentina	1992, 1997	* (2002)	1994	1999	1999, 2001, 2004	Ley LAFCSF 24156 (1992)
Bolivia	1990 (1997)	(2004) 2005		2004		Ley SAFCO 1178 (1999: 1997)
Brasil	2001		1988	2000	2000	Ley 10180 (2001)
Chile	1975				***	Decreto LOAFE 1263 1975
Colombia	2004	1985	1997	2003	2003	Leyes 43 (1993) y 2145 (1999)
Costa Rica	2001	*				Ley LAFPP 8131 (2001)
República Dominicana	1969					2004 LOPSP (1969)
Ecuador	1977	2004	1996	2002	2002	Decreto 1429 (1977, 1990)
El Salvador	1995					Decreto LOAFE 516 (1995)
Guatemala	1997		1995			Decreto LOP 101-97 (1997)
Honduras	1976,	2004	*(2003)		2004 LOP	Decreto LOP 407-76 (1976)
México	1976	2002	2002			Ley LFSF (2000)
Nicaragua	2005 (1987)		1995			Decreto LOGRSCAP 625 (1981, 1984, 2000) y LAFRP (2005)
Panamá		2002	2002	2002	2002	
Paraguay	1999	2004	1992		2004	Ley LAFE 1535 (1999)
Perú	2004	2002	1993	1999, 2003	1999, 2003	Ley LOSNCCGR 27785 (2002)
Uruguay	1999					Decreto TOCAF 95 (1991, 1999)
Venezuela	2000, 2003		1999			LOAF SP (2000) y Decretos 2621 y 2268 (2003)

Fuente: Recopilación del autor a diciembre de 2005. Notas: *: En consideración; **: Base de datos conjunta Banco Mundial – Ley de Presupuesto País FMI, complementado por investigación basada en la red de los ministerios de Economía y Finanzas de los países ***: Chile introdujo normas numéricas fiscales en 2001 no incluidas en la legislación sino como parte de un acuerdo político.

desempeño fiscal en América Latina.¹⁸ Asimismo, investigaciones específicas con respecto a un país realizadas por Lisa Baldez y John Carey demuestran que la restricción presupuestaria y la disciplina fiscal en Chile se pueden atribuir en gran parte a acuerdos institucionales de la determinación de políticas presupuestarias.¹⁹ Por otra parte, David Samuels y Jeffrey Weldon subrayan el impacto negativo que la política legislativa tiene sobre la política fiscal disfuncional y los procesos presupuestarios en Brasil y México, respectivamente.²⁰

Esta tendencia de la literatura asevera que una mayor centralización de los poderes y procedimientos presupuestarios en el ejecutivo lleva a una mayor disciplina fiscal y a menores déficits presupuestarios. Sostiene que los sistemas presupuestarios "jerárquicos" que "concentran poder en el ministro de Finanzas, respecto de otros ministros, y en el ejecutivo respecto del Congreso"²¹, brindan mayores incentivos de procedimiento para lograr y mantener la prudencia fiscal. Se alega que la mayor concentración de poderes presupuestarios en el ejecutivo posiblemente "impulse la restricción fiscal, evite los

¹⁸ No obstante, los estudios empíricos y los análisis estadísticos a través de los países de las instituciones presupuestarias tienden a concentrarse en las normas formales que dan forma a la interacción de los distintos actores. Véase: Von Hagen, Jürgen (1992), *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities* (Brusselas: Documentos Económicos de la Comisión Europea 96); Poterba, James, y Jürgen von Hagen, eds. (1999), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (Chicago: University of Chicago Press); Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein (1999), *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America* (Washington: BID Documento de Trabajo OCE 394) y Stein, Ernesto, Ernesto Talvi y Alejandro Grisanti (1998), *Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience* (Washington, DC: BID Documento de Trabajo OCE 367).¹⁹ 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), páginas 29-55.

²⁰ Samuels, David (2002), «Progressive Ambition, Federalism and Pork-barreling in Brazil», en Morgenstern, Scott, y Benito Nacif eds., *Legislative Politics in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press), páginas 315-340; Weldon, Jeffrey (2002), «Legislative Delegation and the Budget Process in Mexico», en Morgenstern y Nacif, páginas 377-412.

²¹ Stein, Ernesto, Ernesto Talvi y Alejandro Grisanti (1998), *Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience* (Washington, DC: BID Documento de Trabajo OCE 367), p.3.

déficits grandes y persistentes e implemente los ajustes fiscales con mayor rapidez.”²² Los acuerdos de presupuesto jerárquico “limitan el papel de la legislatura para expandir el volumen del presupuesto y el déficit, y atribuyen un papel fuerte a una sola persona, que en general es el ministro del Tesoro, en las negociaciones presupuestarias dentro del gobierno, limitando las prerrogativas de los ministros de gasto.”²³ Alesina y otros identifican tres principales acuerdos institucionales que promueven una mayor disciplina fiscal: leyes que establecen restricciones previas sobre los déficits, normas de procedimientos jerárquicos y procedimientos transparentes.²⁴

El principal argumento reside en el dilema del “pozo común” del presupuesto público: tanto los políticos como los responsables de las políticas tienen incentivos para incrementar el gasto público dado que los costos del gasto extra son soportados por todos mientras que los beneficios están, en general, concentrados. Esta “tragedia de los pozos comunes” se puede minimizar cediendo el control sobre el presupuesto a agentes con incentivos para internalizar los costos de los programas del gobierno. Esta función es asignada en general al ministerio de Finanzas y, dentro del mismo, a la oficina central de presupuesto.²⁵ Bajo tales acuerdos institucionales, incluidos en general en las constituciones o leyes orgánicas de presupuesto de los países, la oficina de presupuesto central del ministerio de Finanzas se convierte en el guardián de la rectitud presupuestaria.

El consenso prevaleciente nos previene, por lo tanto, contra los efectos fiscales disfuncionales de los poderes presupuestarios legislativos irrestrictos y favorece el aislamiento de las determinaciones de la política económica dentro del poder ejecutivo. Los poderes presupuestarios centralizados limitan

²² Alesina, Alberto, y Roberto Perotti (1996), *Budget Institutions and Budget Deficits* (Cambridge: Documento de Trabajo NBER 5556), p.7.

²³ Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein (1999), *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America* (Washington: BIDB Documento de Trabajo 394.) p.255.

²⁴ Idem.

²⁵ Schick, Allen (2001), «The Changing Role of the Central Budget Office», *OECD Journal on Budgeting* 1(1), 9-26.

las facultades y la capacidad de los parlamentos para influir en el presupuesto a través, por ejemplo, de las restricciones a la enmienda legislativa o los poderes de veto. Por otra parte, los parlamentos a menudo ceden voluntariamente parte de sus poderes presupuestarios, delegando importantes prerrogativas en el ejecutivo para reformar regímenes impositivos y reasignar gastos durante la ejecución del presupuesto. Como señala Allen Schick, "la legislatura cedió voluntariamente poderes presupuestarios al ejecutivo porque aceptó la opinión de que los congresistas no pueden restringir su inclinación política a gravar menos y gastar más. Las legislaturas confiaron la autoridad presupuestaria al gobierno porque no podían confiar en sí mismos para tomar decisiones financieras responsables."²⁶

Estas opiniones han influido en la reforma de los sistemas presupuestarios en la región. Según lo mencionáramos, en el transcurso de la década de los noventa muchos países han racionalizado sus sistemas de gestión de finanzas públicas. Han mejorado los ministerios de Finanzas, incrementado la independencia de los bancos centrales y fortalecido la autonomía de los organismos impositivos. El traslado hacia instituciones presupuestarias más jerárquicas fue particularmente rápido en la Argentina bajo el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) y en Perú bajo el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000). El índice de instituciones presupuestarias desarrollado por Stein y otros y reproducido en la Figura 2 capta la naturaleza jerárquica de los acuerdos institucionales para el presupuesto público en América Latina.

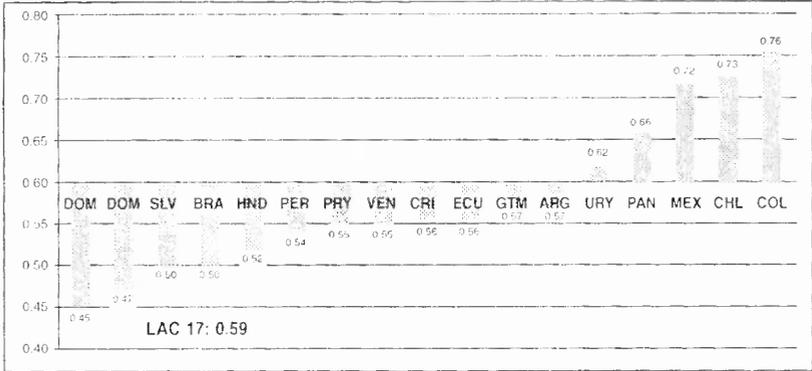
El caso de Chile, que tiene uno de los sistemas presupuestarios más centralizados en la región, es instructivo en relación con las tensiones entre el albedrío del ejecutivo y las prerrogativas legislativas.²⁷ En realidad, la Revolución de 1891 dio

²⁶ Schick, Allen (2002). «Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?», *OECD Journal on Budgeting* 1(3), p.16.

²⁷ Entrevista del autor con Mario Marcel, Director de la Oficina Central de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Finanzas de Chile, Santiago, Chile, 8 de agosto de 2004, OCDE (2004), *Budgeting in Chile* (París: OECD Working Party of Senior Budget Officials GOV/PGC/SBO(2004) 7: Marcel, Mario, y

Figura 2
Índice de Instituciones Presupuestarias en América Latina (1990-95)

(Cifras promedio para 1990-1995 en una escala de 0 a 1, desde la menos hasta la más centralizada)



Fuente: Stein, Ernesto, Ernesto Talvi y Alejandro Grisanti (1998). *Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience* (Washington, DC: BID Documento de Trabajo de la OCDE 367). Nota: Las instituciones presupuestarias incluyen restricciones numéricas en los déficits presupuestarios, normas de procedimiento que rigen el proceso de formación del presupuesto, y la transparencia de la información presupuestaria y fiscal.

origen a un estancamiento con respecto al presupuesto en el contexto de conflictos recurrentes en relación con el presupuesto entre el ejecutivo y la legislatura durante la república liberal (1861-1891) y el régimen parlamentario (1891-1925). El papel del parlamento disminuyó firmemente después de la adopción de la Constitución de 1925, hasta que la Ley de Administración Financiera de 1975 y la Constitución de 1980 cimentaron la primacía del presidente. En Chile, la centralización del proceso presupuestario es el resultado de un largo proceso histórico iniciado mucho antes de las reformas estructurales de la década del noventa.

Marcelo Tokeman (2002). «Building a Consensus for Fiscal Reform in Chile», en OECD, *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen* (París: OECD), páginas. 107-124; y Vial, Joaquín (2001). *Institucionalidad presupuestaria y desempeño fiscal: Una mirada a la experiencia chilena en los 90* (manuscrito no publicado).

Riesgos de sistemas presupuestarios centralizados

Existen, no obstante, importantes riesgos asociados con los acuerdos presupuestarios jerárquicos. En primer término, los acuerdos presupuestarios jerárquicos tienden a dar lugar a un excesivo albedrío del ejecutivo en la presupuestación pública, especialmente en los sistemas presidenciales, y de este modo impiden la consolidación de los mecanismos de compensación correspondientes a la obligación de rendir cuentas o *accountability*. Tales tendencias convierten a las finanzas públicas en particularmente vulnerables a la corrupción y captación, dado que replican características autoritarias de gestión de presupuesto en escenarios democráticos. En realidad, en Brasil, recuperar las facultades de los parlamentos en el presupuesto público fue considerado parte integrante de la recuperación de la democracia a fines de la década del ochenta.²⁸

En segundo término, el albedrío del ejecutivo sin restricciones y no fiscalizado en el presupuesto público socava la credibilidad del presupuesto como instrumento de planeamiento estratégico. Obstaculiza la consolidación de los procesos presupuestarios predecibles con claros procedimientos y estructuras capaces. La combinación de las facultades constitucionales del presidente, el uso y abuso de los decretos de autoridad por parte del ejecutivo, la delegación de las facultades presupuestarias legislativas al ejecutivo y la configuración política de los parlamentos, todo contribuye a reforzar el dominio del ejecutivo.

En tercer lugar, los sistemas presupuestarios centralizados son en general menos transparentes, lo que hace que la disciplina fiscal y el control del gasto sean más difíciles de lograr.²⁹ Este es un problema particularmente agudo conside-

²⁸ OCDD (2003). *Budgeting in Brazil* (Paris: OECD Working Party of Senior Budget Officials GOV/PUMA/SBO(2003)10).

²⁹ Los proponentes de las instituciones de presupuesto jerárquicas reconocen el valor de los procesos transparentes para asegurar la prudencia fiscal, aunque no lo vinculan necesariamente con un fortalecimiento del control legislativo. Véase: Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein (1999). *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America* (Washington: BID Documento de Trabajo OCE 394).

rando el cuasi monopolio del ejecutivo sobre la información financiera pública. La introducción de sistemas de información financiera integrados apunta en parte a promover una mayor transparencia en la información financiera del gobierno. En cuarto lugar, las instituciones de presupuesto jerárquicas tienden a sobrestimar la disciplina fiscal global por sobre la priorización estratégica y la eficiencia operativa del gasto público.³⁰

Cuadro 3
Objetivos generales de la gestión del gasto público

Disciplina fiscal	Los totales del presupuesto deberán ser el resultado de decisiones explícitas, implementadas; no deberán incluir simplemente pedidos de gasto. Estos totales deberán fijarse antes de tomar las decisiones de gasto individual, y deberán ser sostenibles en el mediano plazo y más allá.
Eficiencia estratégica	Las asignaciones de gastos deberán estar basadas en prioridades estratégicas y en la vigencia de los programas públicos. El sistema de presupuesto deberá estimular la reasignación de menores a mayores prioridades y de programas menos a más efectivos.
Eficiencia operativa	Los organismos deberán producir bienes y servicios a un costo que logre una ganancia de eficiencia continuada y (si corresponde) sea competitivo con los precios de mercado. Esto deberá llevar a un uso de los recursos más eficiente y efectivo en la implementación de las prioridades estratégicas.

Fuente: Adaptado de: (1998) *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management* (Washington, DC: Instituto del Banco Mundial); y Dorotinsky, William, y Yasuhiko Matsuda (2002), «Reforma de la gestión financiera en América Latina: Una perspectiva institucional», *Reforma y Democracia* 23:3.

³⁰ Schick, Allen (1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management* (Washington, DC: World Bank Institute).

Transparencia y *accountability* u obligación de rendir cuentas del presupuesto

El examen minucioso por parte del legislativo y la fiscalización son particularmente importantes para mejorar la confianza en la información financiera del gobierno. Al incrementar el examen minucioso del presupuesto, la supervisión del legislativo ayuda a corregir las asimetrías en la información entre el Estado y la sociedad, abriendo el presupuesto al debate público y al control social. El examen minucioso del presupuesto por parte del legislativo tiende a permitir un mayor debate de los hechos, el análisis de las elecciones de la política subyacente y la discusión de las asignaciones presupuestarias. Junto con otros organismos externos de fiscalización como, por ejemplo, las oficinas generales de auditoría y las organizaciones de la sociedad civil, los parlamentos aseguran que el gobierno tenga que rendir cuentas por la forma en que administra los fondos públicos.

Un aspecto importante de las relaciones de presupuesto ejecutivo-legislativo concierne el uso estratégico de la información fiscal y las proyecciones macroeconómicas. Un ejemplo es la estimación de los ingresos fiscales. En la Argentina, el ejecutivo ha tendido a sobre y subestimar el cambio proyectado en el producto bruto interno para retener mayor control sobre el presupuesto durante su ejecución, dado que los créditos complementarios o la reducción en el gasto están a criterio del ejecutivo.³¹ Por otra parte, el parlamento también usa asimetrías de la información en beneficio propio. En Bolivia, por ejemplo, el parlamento sólo puede incrementar el presupuesto si identifica fuentes de financiamiento adicional. Simplemente las inventa, aumentando las proyecciones de ingresos al cambiar el ingreso previsto de los organismos de recaudación de rentas.³² Asimismo, en Nicaragua el ejecutivo

³¹ Uña, Gerardo, Gisell Cogliandro, Nicolás Bertello y Juan Labaqui (2005). *El Congreso y el Presupuesto Nacional: Desempeño y Condicionantes de su Rol en el Proceso Presupuestario* (Buenos Aires, Argentina: Fundación Konrad Adenauer).

³² Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Gabriel File (2005). *El rol del legislativo en el proceso presupuestario: Un análisis comparativo*, presentación en el

ha subestimado los ingresos sistemáticamente para ejercer mayor albedrío sobre la asignación de ingresos no presupuestados. Estas tendencias suelen socavar aún más la integridad y confiabilidad de la información fiscal.

Sin embargo, la presupuestación legislativa efectiva y responsable es inherentemente difícil de lograr y mantener. En América Latina, el análisis comparativo de las relaciones de presupuesto ejecutivo-legislativo ha enfatizado el papel reactivo de los parlamentos y el papel proactivo de los presidentes.³³ También subrayó su influencia negativa. En Brasil, por ejemplo, el parlamento ha sido analizado en términos de política con fines electorales con respecto a las asignaciones y enmiendas del presupuesto.³⁴ En Argentina, el presupuesto público ha sido tema de conflictos y negociaciones mayores que los previstos previamente, tanto a través de canales informales como de procesos formales.³⁵ En general, sin embargo, existe una importante brecha entre las normas formales y las prácticas informales. Según los datos del estudio reproducido en los Cuadros 4 y 5, mientras que la calidad del marco legal en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú es en general sólido, las percepciones de la transparencia del presupuesto son pobres.³⁶ Esta investigación revela, en particular, que el control legislativo y la auditoría externa son percibidos como particularmente deficientes.

XVII Seminario Regional sobre Política Fiscal del ECLAC en Santiago, Chile, entre los días 24 y 27 de enero de 2005.

³³ Morgenstern, Scott, y Benito Nacif, eds. (2002). *Legislative Politics in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).

³⁴ Samuels, David (2002), «Progressive Ambition, Federalism and Pork-barreling in Brazil» en Morgenstern y Nacif, páginas 315-340.

³⁵ Jones, Mark (2001), «Political Institutions and Public Policy in Argentina: An Overview of the Formation and Execution of the National Budget», en Haggard, Stephan, y Mathew D. McCubbins, eds. (*Presidents, Parliaments, and Policy*) (Cambridge: Cambridge University Press), páginas 149-182; Eaton, Kent (2002), «Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature» en Morgenstern y Nacif, páginas 287-314; Morgenstern, Scott, y Luigi Manzetti (2003) «Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina» en Mainwaring y Welna, páginas 132-169.

³⁶ Lavielle, Briseida, Mariana Pérez y Helena Hofbauer (2003). *Latin America Index of Budget Transparency* (México y Washington DC: Proyecto de Presupuesto Internacional).

Cuadro 4
Transparencia del presupuesto en América Latina (índice agregado)

País	Evaluación 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: Lavielle, Briseida, Mariana Pérez y Helena Hofbauer (2003), Latin America Index of Budget Transparency (México y Washington DC: Proyecto de Presupuesto Internacional.) página 5. Nota: El índice de percepciones es un promedio sobre una escala de 1 a 10, de no transparente a transparente.

Cuadro 5
Transparencia del presupuesto en América Latina (índice desagregado)

Fases del presupuesto (escala 1 a 5)					
	Más transparente			Menos transparente	
Formulación	Chile	México	Argentina	Perú	Brasil
Promedio	3.36	2.67	2.57	2.47	2.47
Approbación	Chile	Argentina	Brasil	México	Perú
Promedio	2.80	2.79	2.63	2.44	2.39
Ejecución	Chile	Argentina	Brasil	Perú	México
Promedio	3.16	2.71	2.40	2.38	2.36
Supervisión y auditoría	Chile	Brasil	México	Argentina	Perú
Promedio	3.07	2.31	2.27	2.19	1.89
Información económica	Chile	Argentina	Brasil	México	Perú
Promedio	3.53	3.15	3.15	2.75	2.66

Fuente: Basado en Lavielle, Briseida, Mariana Pérez y Helena Hofbauer (2003), Latin America Index of Budget Transparency (México y Washington DC: Proyecto de Presupuesto Internacional) página 3. Nota: El índice de percepciones es un promedio sobre una escala de 1 a 10, de no transparente a transparente.

Parlamentos y presupuesto público

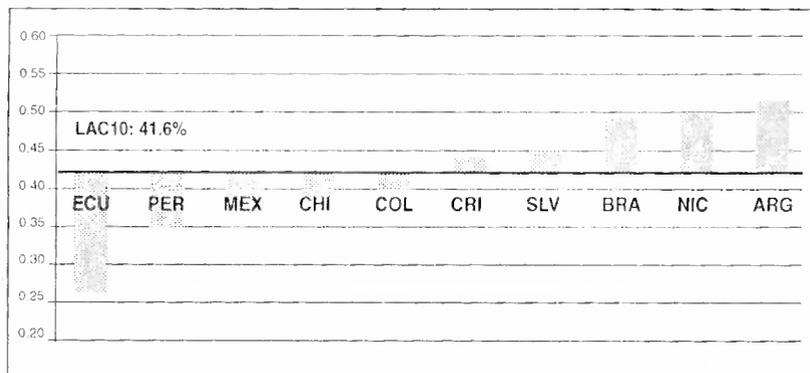
En América Latina existe una importante brecha entre los *poderes formales* y el *papel real* de los parlamentos en el presupuesto público. Los procesos presupuestarios están sin duda regidos tanto por instituciones formales como por procesos informales que interactúan de diferentes maneras a lo largo de las distintas etapas del proceso de presupuesto. El papel de los presupuestos permanece inhibido por factores estructurales relacionados tanto con la organización interna del trabajo parlamentario como con el contexto más amplio de la gobernabilidad de las relaciones de presupuesto entre los poderes ejecutivo y legislativo. Tres conjuntos de factores son determinantes: (i) el alcance de los poderes presupuestarios formales de los parlamentos; (ii) la suficiencia de sus capacidades institucionales en términos de recursos, estructuras y procedimientos, y (iii) la conductividad de los incentivos individuales, moldeados por la naturaleza de la competencia política, los sistemas de partido y las normas electorales.

Poderes formales

El papel de los parlamentos en la presupuestación pública varía a lo largo de cuatro etapas principales del ciclo presupuestario. Las cuatro fases principales del proceso presupuestario son su formulación, su adopción, su ejecución y su control. Cuatro conjuntos de variables condicionan los poderes de presupuesto de los parlamentos: (i) si están legalmente facultados para intervenir en el proceso de presupuesto; (ii) si están dotados con las capacidades institucionales y técnicas requeridas, (iii) si sus miembros poseen los incentivos individuales y políticos necesarios, y (iv) si el entorno más amplio de gobernabilidad es favorable, en particular la naturaleza de la competencia política y el equilibrio del poder político.³⁷

³⁷ Roy Meyers identifica cinco características institucionales clave que determinan la efectividad de la participación legislativa en el presupuesto: el alcance de la participación legislativa en la planificación fiscal; la oportunidad y duración del proceso de adopción del presupuesto; el alcance de la orientación legislativa en el presupuesto y los medios de supervisión legislativa de

Figura 3
Índice de presupuestación legislativa en América Latina (2003)



Fuente: Lavielle, Briseida, Mariana Pérez y Helena Hofbauer (2003), Latin America Index of Budget Transparency (México y Washington DC: Proyecto de Presupuesto Internacional), páginas 14 a 16. Este índice de percepción mide en una escala de 0 a 1 el grado de autoridad presupuestaria legislativa. Incluye tres componentes: (i) el alcance de los poderes del legislativo para enmendar la propuesta de presupuesto del ejecutivo; (ii) el tiempo permitido para la revisión del presupuesto por parte del legislativo; y (iii) la intensidad del debate legislativo. Es un subíndice del Índice Latinoamericano de Transparencia del Presupuesto basado en un estudio de las prácticas y procedimientos de transparencia fiscal.

En América Latina, los poderes presupuestarios del legislativo son limitados. Las disposiciones constitucionales dotan a los presidentes con poderes poco comunes respecto del presupuesto público, tanto en términos absolutos como relativos, aunque existen variantes importantes entre los países. Los presidentes gozan de poderes exclusivos sobre la legislación del gasto y los poderes de enmienda de las legislaturas se ven severamente restringidos. El Cuadro 6 capta las principales restricciones constitucionales sobre los poderes presupuestarios de los parlamentos en diecisiete países latinoamericanos. Es interesante señalar que el Índice de Pre-

implementación del presupuesto: la expansión de la experiencia presupuestaria dentro del parlamento; y la coordinación interna de la presupuestación legislativa entre comisiones. Véase: Meyers, Roy (2000), *Legislative budgeting in Mexico: Aspirations and Choices*, documento preparado para la Conferencia sobre la Reforma del Estado: Presupuesto y Gasto Público en México, Ciudad de México, Enero 27.

supuestación Legislativa reproducido en la Figura 3 revela que los países con mayores poderes legislativos en la presupuestación pública son a menudo aquellos con el peor desempeño fiscal.

Formulación del presupuesto. El ejecutivo tiene un papel predominante en la formulación del presupuesto y la redacción del proyecto de presupuesto. En los diecisiete países examinados en el Cuadro 6, tiene el derecho exclusivo de iniciar el proceso de presupuesto y es, en realidad, la única rama del gobierno con la capacidad técnica necesaria y la base de información para hacerlo. Las oficinas de presupuesto central de los ministerios de Finanzas son responsables de coordinar el proceso de redacción del presupuesto dentro del ejecutivo y de supervisar su ejecución por parte de los organismos de gastos. Su control sobre la información financiera del gobierno les otorga una ventaja indiscutida, sobre la legislatura y sobre los ministerios de línea.

Aprobación del presupuesto. Una vez acordado dentro del gabinete, el proyecto de presupuesto es presentado al parlamento para su consideración, revisión y aprobación. Como cualquier otra ley, el presupuesto debe ser aprobado por el parlamento para entrar en vigencia. Cinco variables institucionales clave conforman las relaciones ejecutivo-legislativo durante la etapa de aprobación del presupuesto: (i) los poderes de enmienda del parlamento; (ii) los poderes de veto del presidente (poderes de veto sobre paquete y partida); (iii) los poderes de rechazo del parlamento; (iv) la locación del punto de reversión; y (v) estructuras y proceso legislativo general, que incluyen normas internas y capacidades legislativas, y especialmente el tiempo y la secuencia del proceso presupuestario.

Cuadro 6: Relaciones con respecto al presupuesto entre el ejecutivo y el legislativo en América Latina

	Iniciativa del Presidente	Poderes de enmienda del legislativo		Voto del ejecutivo	Rechazo del legislativo	Punto de reversión				Autoridad de reasignación de presupuesto		
		Irrestricto	Restringido (no puede incrementar el déficit o el gasto)			Presupuesto del año anterior	Propuesta de presupuesto del ejecutivo	Debe presentarse nueva propuesta	Estancamiento (no se puede incurrir en gasto alguno)	Ejecutivo con aprobación del legislativo	Ejecutivo sin aprobación del legislativo	Legislatura
Argentina	✓ (3)	✓ (4)	✓	✓	✓				✓			
Bolivia	✓	✓	✓	✓	✓		✓					✓
Brasil	✓		✓	✓	✓			✓			✓	
Chile	✓		✓	✓	✓	(9)	✓			✓		
Colombia	✓		✓	✓	✓		✓			✓		
Costa Rica	✓	✓		(2)	(2)		✓			✓		
Ecuador	✓		✓	(1)	(1)		✓			✓		
Guatemala	✓	✓		✓	✓	✓				✓		✓
Honduras	✓	✓		(2)	(2)			✓		✓		
México	✓		✓ (4)	✓	✓				✓ (8)		✓	
Panamá	✓		✓	✓	✓	✓				✓		
Paraguay	✓	✓		✓	✓		✓				✓	
Perú	✓	✓ (5)	✓ (6)	✓	✓		✓				✓	
República Dominicana	✓		✓	✓	✓	✓				✓		
El Salvador	✓		✓	✓	✓			✓		✓		
Uruguay	✓		✓	✓	✓	✓				✓		
Venezuela	✓		✓ (7)	✓	✓	✓				✓		

Fuente: Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein (1999), Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America (Washington: BID Documento de Trabajo OCDE 394); Banco Mundial (2001), Perú: Institutional and Governance Review (Washington, DC: Informe del Banco Mundial 22637-PE), Payne, Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carillo Flórez y Andrés Allamand Zavala (2002), Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America (Washington, DC: BID), Rodríguez, Jesús, y Alejandro Bonvecchi (2004), El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: La experiencia argentina (Santiago, Chile: CEPAL, Documento de Trabajo sobre Macroeconomía del Desarrollo Serie 32). Notas: (1): El presidente no tiene poder de veto; (2): Los poderes de veto no se aplican al presupuesto; (3): Hasta 1992; (4): Desde 1992; (5): Hasta 1991; (6): Desde 1993; (7): No puede incrementar el gasto; (8): La locación del punto de reversión en México no está sujeta a controversia; (9): Se aplicaría el presupuesto del año anterior sólo si el ejecutivo no presentara su propuesta a tiempo, de lo contrario se aplicaría la propuesta del ejecutivo.

Cuadro 7
Tiempo para la revisión del presupuesto en América Latina

País	Estructura parlamentaria	Días permitidos para revisar la propuesta de presupuesto
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: Constituciones y leyes de presupuesto orgánicas de los países.

El tiempo asignado para la revisión del presupuesto varía mucho entre los países, como lo muestra el Cuadro 7, pero en general es mayor de dos meses con respecto a las normas internacionales recomendadas.³⁸ En promedio, los parlamentos de América Latina disponen de 90 días para revisar y aprobar el presupuesto, variando entre 30 días en México hasta 120 días en Honduras.³⁹ Según la base de datos de presupuesto de la

³⁸ OCDE (2002), "Prácticas óptimas de la OCDE para la transparencia presupuestaria", *OECD Journal on Budgeting* 1(3), páginas 7-14.

³⁹ En Perú, por ejemplo, el ejecutivo debe presentar el proyecto de presupuesto antes del 30 de agosto y el parlamento lo debe aprobar antes del 30 de noviembre, mientras que en México el gobierno federal debe presentar su propuesta antes del 15 de noviembre y el parlamento tiene hasta el 31 de diciembre para aprobar el presupuesto definitivo. En Argentina, el ejecutivo debe presentar la propuesta de presupuesto antes del 15 de septiembre y el parlamento tiene hasta su receso el día 30 de noviembre para aprobarlo antes de

OCDE/Banco Mundial, un estudio de prácticas y procedimientos de presupuesto, el ejecutivo presenta su propuesta de presupuesto a la legislatura entre dos a cuatro meses antes del comienzo del ejercicio económico en el 56,4 % de los casos examinados.⁴⁰

La capacidad del parlamento para modificar la propuesta de presupuesto del legislativo es otro determinante del alcance de los poderes parlamentarios. Pocos parlamentos tienen poderes irrestrictos para enmendar el presupuesto y la mayoría de los países ponen restricciones a los poderes de enmienda. Los parlamentos no pueden proponer enmiendas que incrementen el déficit o el gasto, salvo si corresponde a su propio presupuesto. Por ejemplo, desde 1992, el parlamento argentino puede incrementar el gasto sólo si también incrementa los ingresos. En Nicaragua, el parlamento sólo puede incrementar el gasto global si encuentra los ingresos necesarios para financiarlo. Este vericuerdo, que es común encontrar en los sistemas presupuestarios latinoamericanos, ha llevado a menudo a los parlamentos a revisar las estimaciones de ingresos de los gobiernos a fin de tener un mayor criterio respecto de las asignaciones presupuestarias.

Los poderes de enmienda del legislativo se ven limitados aún más por la capacidad del ejecutivo para vetarlos, ya sea en forma total o parcial. El ejecutivo tiene poderes de veto de paquete y de partida en la mayoría de los países. Sólo en Ecuador el ejecutivo no posee tales poderes de veto, mientras que estos no se aplican al presupuesto en Costa Rica y Honduras. En Argentina, entre 1993 y 2003, el presidente ha vetado una ley de presupuesto anual, pero ha vetado ampliamente disposiciones específicas de la mayoría de las leyes de

comenzar el ejercicio económico. En Nicaragua, la propuesta de presupuesto se presenta antes del 15 de octubre para ser aprobada antes del 15 de diciembre de cada año. Los sistemas bicamerales, en donde ambas cámaras deben aprobar el presupuesto, no obtienen necesariamente más tiempo para considerar el presupuesto.

⁴⁰ OCDE. Base de datos de presupuesto del Banco Mundial (2003). Pregunta 2.7.b. Los resultados del primer estudio de presupuesto de la OCDE completados en 2003 cubren cuarenta y cuatro países, incluyendo seis en países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, México y Uruguay). Véase: <http://ocde.dyndns.org>.

presupuesto aprobadas por el parlamento. No obstante, la legislatura puede insistir en sus modificaciones y rechazar el veto del ejecutivo, si puede reunir la mayoría calificada necesaria. En términos de poderes de veto, los poderes de los parlamentos latinoamericanos son más limitados que los de sus contrapartes de la OCDE, en donde una mayoría (55.5%) no tiene restricciones para modificar la propuesta de presupuesto del ejecutivo. Sin embargo, la mayoría de los países ponen cierta forma de restricción a los poderes de enmienda parlamentarios (56.0%).⁴¹

Las normas y procedimientos que rigen el proceso de enmienda constituyen otro conjunto de factores determinantes. Dentro del parlamento, la comisión de presupuesto y finanzas juega un papel clave en el proceso de presupuesto, como el principal foro en el cual se discute, negocia y acuerda el proyecto de presupuesto y sus modificaciones. De este modo, la capacidad de los parlamentos para participar del presupuesto en forma efectiva depende a menudo de la organización interna, las capacidades técnicas y los incentivos políticos de la comisión de presupuesto y finanzas.

El resultado del juego del presupuesto está condicionado por la ubicación del punto de reversión, en otras palabras ¿qué sucede si el presupuesto no es aprobado a tiempo por el parlamento? Existen cuatro escenarios alternativos: (i) el presupuesto del ejercicio económico anterior continúa vigente mientras tanto, que es el caso de Argentina, Uruguay, Nicaragua o Venezuela; (ii) el ejecutivo debe presentar una nueva propuesta de presupuesto, como es el caso en Brasil; (iii) la propuesta del ejecutivo automáticamente se convierte en ley, como ocurre en Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá o Perú; o (iv) hay un estancamiento y el gobierno no puede incurrir en ningún gasto, como ocurre en el caso de Brasil o México (aunque existen controversias en ese sentido).⁴² La situa-

⁴¹ Idem, Preguntas 2.7.d y 2.7.e.

⁴² Véase, sobre Brasil: Samuels, David (2002), «Progressive Ambition, Federalism and Pork-barreling in Brazil» en Morgenstern y Nacif, páginas 315-340; y Figueiredo, Argelina (2003), «The Role of Congress as an Agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience» en Mainwaring y Welna, páginas 170-198; y sobre México: Gutiérrez, Gerónimo, Alonso Lu-

ción de América Latina difiere de la del resto del mundo, especialmente en los países de la OCDE, donde tienen lugar acuerdos provisorios en el 65,1% de los casos hasta que se resuelve el estancamiento del presupuesto.⁴³ Estas disposiciones tienden a dar al ejecutivo una extraordinaria ventaja respecto de la legislatura, dado que la inacción legislativa no impide que la propuesta del ejecutivo sea adoptada.

Fiscalización del presupuesto. Las constituciones y las leyes orgánicas de presupuesto generalmente otorgan a los parlamentos un papel importante en la fiscalización de la ejecución del presupuesto, el examen minucioso de las reasignaciones de presupuesto, y la revisión posterior de las cuentas públicas. En la práctica, sin embargo, la fiscalización legislativa de la ejecución del presupuesto es limitada, tanto en términos del control del cumplimiento como en la evaluación del desempeño. Esta situación es el resultado de una conjunción de factores, incluyendo la influencia de normas informales y la naturaleza de las instituciones políticas. En particular, la combinación de la delegación de autoridad de presupuesto al legislativo y el recurso sistemático a decretos del ejecutivo en el presupuesto público han aumentado exponencialmente el albedrío del ejecutivo y le ha permitido expandir *de facto* sus prerrogativas legales.

En Argentina, por ejemplo, desde 1994 el parlamento ha delegado importantes poderes presupuestarios al ejecutivo que está en condiciones de enmendar el presupuesto durante su ejecución casi a su antojo y en gran parte sin supervisión utilizando los decretos de emergencia. Esta práctica ha sido tradicionalmente sancionada *con posterioridad* por el parlamento y, desde 1997, este último ha permitido al ejecutivo exceptuarse de algunas de las restricciones disciplinarias de la

jambio y Diego Valadés (2001). *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas); Sour, Laura, Irma Ortega, y Sergio San Sebastián (2003). *Política presupuestaria durante la transición a la democracia en México: 1997-2003* (México: CIDE); y Sour, Laura, Irma Ortega, y Sergio San Sebastián (2004). *¿Quién tiene la última palabra sobre el gasto público en México?* (México: CIDE);

⁴³ Idem, Pregunta 2.7.c.

ley de administración financiera de 1992, incluyendo las disposiciones del artículo 37, que estipula que sólo el parlamento puede aprobar cambios importantes en el presupuesto total. La comisión bicameral encargada de fiscalizar los decretos del ejecutivo establecida en la enmienda a la constitución de 1994 todavía tiene que ser constituida. Dado que el sistema legal argentino no establece una jerarquía de normas legales, las leyes de presupuesto anual modifican rutinariamente la ley orgánica de presupuesto.

Control del Presupuesto. Los parlamentos poseen un instrumento poderoso para controlar la ejecución del presupuesto y hacer cumplir *con posterioridad* la obligación política de rendir cuentas o *accountability*: la revisión de las cuentas públicas y el descargo del gobierno. Sin embargo, pocas veces usa esta herramienta en forma efectiva, como resultado de la desconexión entre las disposiciones legales y el cumplimiento concreto. La certificación anual de las cuentas públicas constituye en los países más desarrollados un momento crítico en el ejercicio económico. Basado en la auditoría de las cuentas públicas por parte de la oficina general de auditoría, una comisión parlamentaria especializada o una subcomisión de la comisión de presupuesto y finanzas (la comisión de cuentas públicas) revisa las cuentas públicas presentadas por la oficina general contable del ejecutivo y emite un dictamen para el plenario, que decide si da o no descargo al gobierno.

En América Latina, las comisiones de cuentas públicas rara vez se rehusaron a dar descargo a los gobiernos. Asimismo, las consecuencias probables de hacerlo no están claras. En Argentina, por ejemplo, esta incertidumbre ha llevado a una parálisis del proceso de certificación en la comisión conjunta de cuentas públicas, donde la revisión de las cuentas públicas desde 1994 todavía estaba pendiente en 2004.⁴⁴ En Perú, una disposición constitucional establece que si el parlamento

⁴⁴ Entrevista del autor con Oscar Lamberto, Presidente de la Comisión Conjunta de Cuentas Públicas del Congreso argentino, Buenos Aires, Argentina, 12 de Abril de 2005. Véase también: Lamberto, Oscar, ed. (2005). *La cuenta de inversión* (Buenos Aires, Argentina: Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Nación).

no actuara de acuerdo con los informes de cuentas públicas dentro del tiempo impartido, el dictamen de la comisión de cuentas públicas es transmitido al ejecutivo para su adopción por decreto.

Estas prácticas disfuncionales neutralizan las prerrogativas de fiscalización de los parlamentos en las etapas posteriores del proceso presupuestario. Implican relaciones inestables entre las comisiones de cuentas públicas de los parlamentos y las oficinas de auditoría general (Santiso 2006, 2005, 2004c). Las oficinas generales carecen a menudo de independencia política, asignaciones de recursos y capacidades técnicas para cumplir con sus responsabilidades en forma creíble y efectiva.

Capacidades institucionales

Las capacidades institucionales débiles constituyen un segundo conjunto de factores restrictivos. Los mismos se relacionan con la organización del trabajo parlamentario y las estructuras y procedimientos que conforman el proceso de presupuesto dentro del parlamento. Estas variables son particularmente importantes: (i) la organización del trabajo de la comisión legislativa; (ii) el alcance de la capacidad legislativa de asesoramiento técnico; y (iii) el alcance de la capacidad legislativa de investigación de presupuesto.

Comisiones parlamentarias. Una primera restricción institucional reside en la naturaleza no consolidada del sistema de comisiones. La organización del trabajo de comisiones carece a menudo de la clase de institucionalización que permitiría a las comisiones especializadas contribuir en forma efectiva al proceso de presupuesto. Saeigh subraya el número y el tamaño de las comisiones, señalando que en América Latina “demasiadas comisiones rivalizan por el esfuerzo de los legisladores”⁴⁵, como así también su composición, miembros y lideraz-

⁴⁵ Saeigh, Sebastian (2005). *The Role of Legislatures in the Policymaking Process*, documento de antecedentes no publicado del Informe del BID 2006 sobre el progreso económico y social en América Latina, p.14.

go. Los partidos políticos tienen un papel central en la determinación de las tareas de la comisión, especialmente en su presidencia y, por lo tanto, su agenda de trabajo. Fortalecer el funcionamiento de las comisiones de presupuesto, finanzas y cuentas públicas acrecentaría sin duda la fiscalización del presupuesto por parte del legislativo.⁴⁶

Una única comisión legislativa, la comisión de presupuesto y finanzas, se ocupa en general de la propuesta de presupuesto del ejecutivo. Es considerada en general la única comisión legislativa más importante. En Brasil, la Comisión Conjunta sobre Planes, Presupuestos Públicos y Auditoría (CM-POF) comprende 84 miembros de ambas cámaras (21 senadores y 63 diputados).⁴⁷ En los sistemas bicamerales, las comisiones de presupuesto legislativas conjuntas no son siempre estructuras permanentes. En Chile, la Comisión especial conjunta de presupuesto de los parlamentos bicamerales se convirtió en una estructura permanente recién en 2003. Asimismo, las comisiones sectoriales participan formal o informalmente en las negociaciones de presupuesto, como ocurre en Argentina o México. Por otra parte, sin embargo, las comisiones de cuentas públicas son en general débiles, especialmente si funcionan como comisiones únicas separadas de la comisión de presupuesto y finanzas.

La composición interna de las comisiones tiene a aminorar los incentivos para una supervisión efectiva del gobierno.⁴⁸ En la mayoría de los casos, la composición de las comisiones de presupuesto es decidida en forma proporcional reflejando las mayorías parlamentarias. En condiciones de gobierno uni-

⁴⁶ Véase: Joachim Wehner (2003), «Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth», *Commonwealth and Comparative Politics* 41(3): páginas 21-36; y Stapenurst, Rick, Vinod Saghal, William Woodley y Ricardo Pelizzo (2005), *Scrutinizing Public Expenditures: Assessing the Performance of Public Accounts Committees* (Washington, DC: Documento de trabajo de investigación política del Banco Mundial 3613).

⁴⁷ FMI Fondo Monetario Internacional (2001a), *Brazil: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency*, 01/217 (Washington, DC: FMI); y Banco Mundial (2002), *Brazil Country Financial Accountability Assessment* (Washington, DC: Banco Mundial).

⁴⁸ Véase: Messick, Richard (2002), *Strengthening Legislatures: Implications from Industrial Countries* (Washington, DC: Banco Mundial, PREM Nota 63).

ficado, el partido gobernante preside, por lo tanto, estas comisiones y fija su agenda. En cambio, en varios sistemas parlamentarios, el principal partido de la oposición preside las comisiones de cuentas públicas y un gabinete en la sombra fiscaliza al gobierno.⁴⁹ Por otra parte, una división más racional de las responsabilidades entre las distintas comisiones que se ocupen de las distintas facetas de las finanzas públicas (impuestos, presupuestos, fiscalización y control) podría mejorar la coherencia del impacto del parlamento sobre el proceso del presupuesto. Por ejemplo, mientras que en Perú tres distintas comisiones parlamentarias supervisan las finanzas públicas, en Venezuela estas estructuras son subcomisiones del comité de finanzas del parlamento unicameral.

Capacidad de asesoramiento. Una segunda restricción institucional se relaciona con el acceso limitado al asesoramiento y soporte técnico para evaluar adecuadamente las propuestas de política del gobierno (Saeigh 2005:26). En América Latina, como lo muestra el Cuadro 8, las comisiones de presupuesto y cuentas públicas son asignadas solamente a un número limitado de asesores técnicos permanentes. Sin embargo, ésta no es una situación inusual. Más aún, para ser efectivo, el asesoramiento técnico tiene que ser de alta calidad e integridad y evitar el partidismo y el sesgo político.⁵⁰ Oportunidad e imparcialidad importan mucho para asegurar la credibilidad del asesoramiento técnico de partidos cruzados, dos atributos que faltan a menudo en las organizaciones parlamentarias latinoamericanas.

⁴⁹ Véase: McGee, David (2002), *The Overseers: Public Accounts Committees and Public Spending* (London: Commonwealth Parliamentary Association y Pluto Press).

⁵⁰ Agradezco a Barry Anderson, ex Director interino de la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos, por este punto de vista.

Cuadro 8
Niveles de personal de las comisiones legislativas
relacionadas con el presupuesto

	Total	Porcentaje para todos los países	Porcentaje para los países de la OCDE	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

Fuente: Base de datos presupuesto Banco Mundial OCDE (2003), Pregunta 2.10.d

En realidad, como lo muestran los Cuadros 9 a 11, los asesores políticos de los congresistas individuales que sesionan en las comisiones de presupuesto y de cuentas públicas realizan la mayoría del trabajo de asesoramiento, aunque estos asesores podrían no ser siempre expertos en presupuesto o estar dedicados únicamente a cuestiones presupuestarias. Los asesores de los partidos políticos también brindan cierta asistencia a los congresistas en cuestiones presupuestarias, ya sea directa o indirectamente, a través de fundaciones políticas como en el caso de Chile o México.

Cuadro 9
Miembros del parlamento con profesionales
que se ocupan de cuestiones presupuestarias

	Total	Porcentaje para todos los países	Porcentaje para los países de la OCDE	América Latina
Sí	3	7.5 %	3.8 %	Colombia
Sí, pero sólo aquellos que pertenecen a las comisiones de presupuesto, finanzas u otras relacionadas	14	35.0 %	30.7 %	Argentina, Bolivia, Uruguay
No	23	57.5 %	65.3 %	Chile, México

Fuente: Base de datos presupuesto Banco Mundial OCDE (2003), Pregunta 2.10.h.

Cuadro 10
Partidos políticos en la legislatura con capacidad de asesoramiento
que se ocupan de cuestiones presupuestarias

	Total	Porcentaje para todos los países	Porcentaje para los países de la OCDE	América Latina
Sí, respaldado por el presupuesto del parlamento	10	27.0 %	20.0 %	Bolivia, Chile
Sí, respaldado por los fondos del partido	5	13.5 %	16.0 %	México, Argentina
No	22	59.4 %	64.0 %	Colombia, Uruguay

Fuente: Base de datos presupuesto Banco Mundial OCDE (2003). Pregunta 2.10.f.

Cuadro 11
Numero de personal de asesoramiento técnico que sirve
a los partidos políticos y se ocupa de cuestiones presupuestarias

	Total	Porcentaje para todos los países	Porcentaje para los países de la OCDE	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

Fuente: Base de datos presupuesto Banco Mundial OCDE (2003), Pregunta 2.10.g.

Capacidad de investigación. En forma similar, la capacidad de investigación de presupuesto sigue siendo deficiente, excepto en unos pocos casos. A menudo resultado de la ausencia de personal técnico parlamentario con permanencia en el cargo, los aportes al proceso de revisión del presupuesto tienden a carecer de la sustanciación técnica requerida para una evaluación imparcial.

Sin embargo, esto está cambiando gradualmente. Si bien no tan poderosas como la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos, se están estableciendo o fortaleciendo oficinas de presupuesto parlamentarias, como ocurre en Chile.

Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá, o Venezuela, como lo muestra el Cuadro 12.⁵¹ En Chile existe una pequeña oficina de presupuesto bicameral compuesta por tres analistas.⁵² En Argentina, los senadores Baglini y Lamberto introdujeron una propuesta para crear una oficina similar en 2003. En Venezuela, la Oficina de Asesoramiento Económico y Financiero fue establecida en 1997, pero se deslizo con posterioridad como resultado de crecientes tensiones entre el gobierno y el parlamento.⁵³ Asimismo, existen en diversos países oficinas de investigación legislativas y las bibliotecas parlamentarias, como en el caso de Brasil, Chile, Colombia y Perú.

Cuadro 12
Oficinas de presupuesto parlamentarias

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

Fuente: Base de datos presupuesto Banco Mundial OCDE (2003), Pregunta 2.10.e.

La situación en América Latina no difiere mucho de la de los países desarrollados, como muestra el Cuadro 12. Sin embargo, la falta de personal parlamentario de carrera y la debilidad general de la administración pública la empeora. Por lo tanto, las comisiones parlamentarias tienden a basarse en la infor-

⁵¹ Entrevistas del autor con Francisco Samper, oficina parlamentaria de presupuesto nicaraguense, Managua, Nicaragua, 7 de Febrero de 2006; y con Alejandro Hormazabal, oficina parlamentaria de presupuesto chilena, Santiago, Chile, 25 de enero de 2005.

⁵² OCDE (2004). *Budgeting in Chile* (Paris: OECD Working Party of Senior Budget Officials GOV/PGC/SBO(2004)7).

⁵³ 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 en el XVI Seminario Regional sobre política fiscal de ECLAC, Santiago de Chile, 26 al 29 de enero.

mación que los organismos del gobierno les suministran, que restringe en forma significativa su capacidad para llevar a cabo revisiones independientes de las propuestas de presupuesto y el desempeño del gobierno.⁵⁴ En realidad, un impedimento importante para el control legislativo del presupuesto reside en la incapacidad de los parlamentos para ocuparse en forma activa del proceso de presupuesto, más que las restricciones a sus poderes presupuestarios.

Dos excepciones que vale la pena señalar son Brasil y México, que desarrollaron con éxito capacidad técnica dentro del parlamento en un nivel comparable al de las democracias avanzadas. En Brasil, una oficina de investigaciones compuesta por 35 profesionales asiste a la Comisión Conjunta sobre Planes, Presupuestos Públicos y Auditoría. La cámara baja tiene un órgano asesor, la Consultoría Legislativa, con 245 empleados, 190 de los cuales son consultores especializados en diversas áreas de la política pública. De igual modo, la cámara alta tiene su servicio de soporte técnico, con 308 consultores. Estas personas son empleados parlamentarios full-time, seleccionados a través de un concurso y que gozan del beneficio de las condiciones más generosas de la administración pública brasileña. En México, la investigación del parlamento y las capacidades de asesoramiento para un análisis de presupuesto independiente han mejorado significativamente desde fines de la década del noventa, con el establecimiento, en 1998, de un Centro para el Estudio de las Finanzas Públicas (CEFP) en la cámara baja, que fortalece aún más la capacidad de investigación general encontrada en los Servicios de Investigación y Análisis de la biblioteca parlamentaria y el Instituto para la Investigación Legislativa de la cámara alta del parlamento, establecido en 1985.

⁵⁴ Como señala Saiegh, «Basarse en la experiencia de los organismos del ejecutivo afecta negativamente el papel de una legislatura en el proceso de determinación de políticas. A menos que desarrollen niveles comparables de capacidad técnica, las legislaturas están en desventaja cuando evalúan proyectos iniciados por el ejecutivo. También están en desventaja cuando se trata de lograr que el poder ejecutivo se haga responsable». Saiegh, Sebastián (2005). *The Role of Legislatures in the Policymaking Process*, documento de antecedentes no publicado para el Informe del BID 2006 sobre el Progreso Económico y Social en América Latina, p.17.

Incentivos políticos

Un tercer conjunto de factores está vinculado con los incentivos políticos de los miembros individuales del parlamento para desarrollar capacidades institucionales en los parlamentos y usarlas en forma efectiva. Las normas formales e informales que configuran las relaciones ejecutivo-legislativo incluyen factores tales como: (i) la naturaleza presidencial de los sistemas políticos, (ii) los modos de gobernabilidad y la confianza en los decretos ejecutivos, (iii) normas electorales y la naturaleza del sistema de partidos.

Gobernabilidad económica. La naturaleza presidencial de los sistemas políticos, aparejada con un apoyo excesivo en los decretos del ejecutivo en la determinación de la política económica, tiene efectos perjudiciales sobre la supervisión del presupuesto legislativo y la responsabilidad o *accountability* financiera del gobierno.⁵⁵ En países tales como Argentina, Brasil o Perú, los parlamentos ejercen poco control sobre los decretos presidenciales que enmiendan el presupuesto o aprueban asignaciones complementarias durante el curso del ejercicio económico. En Perú, por ejemplo, entre enero de 1994 y marzo de 2001, el parlamento aprobó 1.152 leyes o resoluciones legislativas, mientras que el presidente emitió 870 decretos, 86% de los cuales eran decretos de urgencia. De esos 748 decretos de urgencia, el 27% enmendó directamente el presupuesto y otro 41% tuvo claros efectos sobre las finanzas públicas.⁵⁶ Además, los decretos del ejecutivo no sólo modificaron con frecuencia el presupuesto, también lo hicieron en las primeras etapas del ejercicio económico, lo que obstaculiza la credibilidad del presupuesto.⁵⁷

⁵⁵ Carey, John, y Matthew Soberg Shugart, eds. (1998), *Executive Decree Authority* (Cambridge: Cambridge University Press).

⁵⁶ Banco Mundial (2001), *Peru: Institutional and Governance Review* (Washington, DC: Informe del Banco Mundial 22637-PE), páginas 60-62.

⁵⁷ Véase: Santiso, Carlos, con Arturo García Belgrano (2004), *Politics of Budgeting in Peru: Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems* (Washington, DC: SAIS Documento de Trabajo WP/01/04.)

El apoyo excesivo en los decretos del ejecutivo se ha convertido en una "adicción a los decretos", reflejando una tendencia más amplia en la gobernabilidad fiscal en la región. Con la adopción de la agenda neoliberal, la formulación e implementación de la política económica se ha hecho cada vez más centralizada y aislada dentro del poder ejecutivo.⁵⁸ Sin duda, el aislamiento de la determinación de políticas económicas y la centralización de los sistemas presupuestarios han sido en gran parte procesos complementarios. No obstante, la forma en la cual se implementaron las reformas económicas de primera generación ha socavado a menudo los mecanismos de la responsabilidad política, el escrutinio externo y la supervisión legislativa. En Argentina, bajo el gobierno de Carlos Menem, la neutralización de los "puntos de veto" tales como la fiscalización del legislativo o el examen del poder judicial, facilitaron sin duda la implementación de las reformas de mercado a comienzos de la década del noventa.

Gobernabilidad política. El comportamiento parlamentario y las relaciones ejecutivo-legislativo en la presupuestación pública son intermediados necesariamente por los partidos políticos y las normas electorales. Alesina y Perotti subrayan el papel de los incentivos institucionales tales como los sistemas electorales, las estructuras de partido, la fragmentación del gobierno y la polarización política, como así también los incentivos individuales, tales como trayectorias de carreras, vínculos partidarios, voto personal, límites de vigencia y restricciones a la reelección.⁵⁹ Estas estructuras de incentivos afectan tanto a las tendencias fiscales macro como a los procesos presupuestarios micro. Por ejemplo, Torsten Persson y Guido Tabellini muestran que los grandes déficits y deudas han sido más comunes en países con sistemas electorales

⁵⁸ Santiso, Carlos (2004), «The Contentious Washington Consensus: Reforming the Reforms in Emerging Markets», *Review of International Political Economy* 11(4): páginas 827-843 ; y Santiso, Carlos (2003), «Another Lost Decade? The Future of Reform in Latin America», *Public Administration and Development* 23(4):297-305.

⁵⁹ Alesina, Alberto, y Roberto Perotti (1996), *Budget Institutions and Budget Deficits* (Cambridge: NBER Documento de Trabajo 5556).

proporcionales que en sistemas electorales mayoritarios, gobiernos de coalición y frecuentes rotaciones de gobierno.⁶⁰

En términos de procesos presupuestarios, al acortar los horizontes de tiempo de los parlamentarios individuales, la fragmentación de los partidos y la volatilidad obstaculizan en forma significativa la fiscalización del presupuesto por parte del legislativo. En muchos países de la región, los partidos políticos a menudo carecen de la coherencia interna y de la disciplina parlamentaria requeridas para interactuar en forma efectiva con el presupuesto. Más aún, los límites de plazo y las bajas tasas de reelección reducen los incentivos de los congresistas individuales para invertir en fiscalización legislativa, dado que la trayectoria de sus carreras depende en gran parte de su relación con el partido gobernante. En consecuencia, los congresistas son "políticos profesionales y legisladores amateurs".⁶¹ Tienen pocos incentivos para fortalecer la capacidad institucional de los parlamentos, desarrollar la experiencia política técnica y ocuparse de reformas estructurales a largo plazo.

Por ejemplo, los legisladores argentinos tienen horizontes de corto plazo como resultado de las normas electorales y de la influencia de la política local. En 1997, alrededor del 17% de los congresistas argentinos fueron reelegidos en 1997, pero sólo el 26% se presentó a la reelección, en comparación con el 43% y el 67% en Brasil y el 59% y el 76% en Chile.⁶² Más aún, las altas tasas de rotación dentro de las comisiones de presupuesto y cuentas públicas debilitan la capacidad de la comisión para ocuparse en forma efectiva del proceso de presupuesto.⁶³ En Perú y Nicaragua, por ejemplo, los miembros de la comisión rotan cada año. No obstante, en algunos países

⁶⁰ Persson, Torsten, y Guido Tabellini (1999). *Political Economics and Public Finance* (Cambridge: National Bureau of Economic Research, Documento de Trabajo 7097).

⁶¹ Jones, Mark, Sebastian Saiegh, Pablo Spiller and Mariano Tommasi (2000). *Professional Politicians, Amateur Legislators: The Argentine Congress in the 20th Century* (Buenos Aires, Argentina: CEDI Working Document 45).

⁶² *Ibid.*, p.34.

⁶³ Véase: Saiegh, Sebastian (2005). *The Role of Legislatures in the Policymaking Process*. documento de antecedentes no publicado para el Informe del BID 2006 sobre el Progreso Económico y Social en América Latina.

como Chile, si bien la experiencia con respecto al presupuesto no está necesariamente institucionalizada, los miembros de la comisión de presupuesto y finanzas tienen a menudo amplia experiencia en cuestiones fiscales, habiendo ocupado algunos de ellos posiciones importantes en el gobierno, incluyendo el cargo de ministro de Finanzas.⁶⁴ Además, la alta proporción de reelección en el parlamento chileno ayuda a traducir la experiencia individual en experiencia institucional.⁶⁵

De allí que las normas electorales que mejoran la coherencia partidaria probablemente incrementen los incentivos políticos de los congresistas para fiscalizar en forma efectiva la ejecución del presupuesto. Según Mark Hallerberg y Patrik Marier, «el poder ejecutivo en el proceso de presupuesto es más efectivo en reducir los déficits de presupuesto cuando los incentivos electorales para el voto personal son altos en la legislatura, mientras que fortalecer al presidente (o primer ministro) en países en donde el voto personal es bajo en la legislatura no tiene efecto»⁶⁶. En otras palabras, la severidad del problema del “pozo común” depende del tipo de sistema electoral: si los estados tienen sistemas de representación proporcional de lista abierta que favorezcan el voto personal, como Brasil, entonces los incrementos en la magnitud del distrito tienden a disminuir el problema. En Chile, por ejemplo, el sistema electoral binominal crea fuertes incentivos para la formación de dos coaliciones electorales.

Oposición parlamentaria. Más fundamentalmente, la efectividad de la fiscalización legislativa depende de la fortaleza de la oposición parlamentaria. En los sistemas presidenciales, la separación de poderes brinda mayores incentivos para el control legislativo que en los sistemas parlamentarios con mayorías fir-

⁶⁴ Entrevista del autor con los senadores Alejandro Foxley y Edgardo Boeninger, miembros de la comisión de presupuesto y finanzas del Senado chileno, Santiago, Chile, 8 y 12 de agosto de 2004, respectivamente.

⁶⁵ Montesinos, Verónica (2003). *Economic Policy-Making and Parliamentary Accountability in Chile* (Ginebra: UNRISD Paper 11).

⁶⁶ 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), p.571.

sionadas, especialmente en situaciones de “gobierno dividido”, donde las mayorías presidenciales y parlamentarias no coinciden.⁶⁷ Como subraya Richard Messick, «Cuando los intereses de una mayoría legislativa y del poder ejecutivo coinciden, la mayoría tiene pocos incentivos para fiscalizar al ejecutivo»⁶⁸. Cuando la coalición gobernante sostiene una posición mayoritaria disciplinada en el parlamento, como por ejemplo en los sistemas parlamentarios y sistemas presidenciales con gobierno unificado, el control se puede diluir o neutralizar.

La emergencia de oposiciones parlamentarias fuertes y confiadas en los últimos años ha tendido a reactivar la fiscalización legislativa en países tales como México desde 1997 y Nicaragua desde 2000. En México, la emergencia de una oposición parlamentaria en 1997 y la alternancia en el poder en 2000 han llevado a una oleada en la activación del presupuesto por parte del parlamento. Esta victoria electoral brindó fuertes incentivos para incrementar el papel del parlamento en el proceso de presupuesto y fortalecer sus capacidades para una revisión independiente del presupuesto. También reveló los defectos del proceso de presupuesto formal y el sorprendente impacto de las prácticas informales. Hasta 2000, los poderes “meta-constitucionales” del presidente, resultantes de la conjunción de gobierno unificado, disciplina partidaria y preponderancia presidencial, le dieron inusuales poderes presupuestarios *de facto*, concentrando un enorme albedrío respecto del gasto público.⁶⁹ Entre 1928 y 1999, el marco institucional formal que regula el proceso de presupuesto incluido en la constitución de 1917 fue ignorado o evitado en gran medida, y el parlamento aprobó la propuesta de presupuesto del presidente sin grandes alteraciones.⁷⁰

⁶⁷ Dubrow, Geoff (2002). «Systems of Governance and Parliamentary Accountability» en Instituto del Banco Mundial, *Parliamentary Accountability and Good Governance* (Washington, DC: WBI), páginas 23-30.

⁶⁸ Messick, Richard (2002). *Strengthening Legislatures: Implications from Industrial Countries* (Washington, DC: Banco Mundial, PREM Nota 63), p.2.

⁶⁹ Weldon, Jeffrey (2002). «Legislative Delegation and the Budget Process in Mexico», en Scott Morgenstern y Benito Nacif, páginas 377-412.

⁷⁰ Wukie, James (1967). *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910* (Berkeley: University of California Press).

Esta situación ha cambiado radicalmente desde 2000. Se han dado pasos significativos para permitir al parlamento ejercer plenamente sus facultades constitucionales en el proceso presupuestario, incluyendo asegurarse que la Cámara de Diputados (la única cámara que se ocupa de cuestiones presupuestarias) tenga acceso a la información necesaria para revisar la propuesta de presupuesto del ejecutivo y controlar su ejecución. En 1998 se estableció una poderosa oficina de presupuesto parlamentario para asesorar a la cámara baja y, en 2000, se reacondicionó la auditoría externa de las finanzas del gobierno, colocándola bajo la esfera del parlamento. Desde 1997, el parlamento ha enmendado el presupuesto en forma más enérgica.⁷¹

Asimismo, la dilución de los poderes “meta-constitucionales” del presidente mexicano requiere que se aclaren las “reglas del juego” de las relaciones ejecutivo-legislativo. Por ejemplo, las disposiciones constitucionales no establecen un punto de reversión en el supuesto de que el parlamento no apruebe el presupuesto a tiempo. De modo similar, la constitución mexicana de 1917 y la ley orgánica de presupuesto de 1976 no establecen con claridad si el presidente puede vetar el proyecto de presupuesto, recurriendo al veto tanto del paquete como de la partida. La falta de claridad en las disposiciones legales no representaba un problema en el contexto previo de gobierno unificado, caracterizado por la fusión del ejecutivo y la legislatura. Pero sí es un problema ahora, bajo el gobierno dividido. En diciembre de 2004, el conflicto sobre el alcance de los poderes de veto del presidente condujo a un retraimiento sobre el presupuesto 2005 cuando el presidente Vicente Fox vetó las enmiendas introducidas por el parlamento y amenazó llevar la disputa ante la Suprema Corte.⁷²

El caso de México demuestra que la emergencia de una oposición parlamentaria creíble incrementa significativamente los incentivos de los miembros del parlamento para fiscalizar

⁷¹ Sour, Laura, Irma Ortega, y Sergio San Sebastián (2003), *Política presupuestaria durante la transición a la democracia en México: 1997-2003* (México: CIDE).

⁷² The Economist (2004), *Mexico's Budget Wrangles: Show us the Money* (11 de diciembre de 2004).

zar el presupuesto, que, a su vez, conduce a medidas tendientes a fortalecer las capacidades legislativas. Más fundamentalmente, muestra que los parlamentos poseen importantes poderes presupuestarios, pero a menudo fracasan en ejercerlos en forma efectiva hasta que los incentivos políticos sean los "correctos". El ejercicio de sus poderes presupuestarios formales depende en último término de la configuración del poder político. El parlamento mexicano posee sin duda poderes presupuestarios *de jure* inusualmente extensos y su autoridad para aprobar, modificar o rechazar partidas de ingresos y gastos del presupuesto le da mucha más autoridad que la mayoría de sus contrapartes latinoamericanas.

Descargo del gobierno. Como lo mencionáramos antes, el impacto de los sistemas políticos sobre el papel de los parlamentos en el proceso de presupuesto se ve agudamente reflejado en las disfunciones en la certificación de las cuentas públicas y el descargo del gobierno. Los parlamentos carecen a menudo del incentivo político y la motivación para hacer cumplir la responsabilidad del gobierno y usar en forma efectiva los instrumentos a su disposición. En particular, en muchos países latinoamericanos las relaciones institucionales y funcionales entre la comisión parlamentaria de cuentas públicas y las oficinas generales de auditoría son en gran parte disfuncionales.

Las oficinas generales de auditoría ayudan a mejorar la fiscalización del presupuesto por parte del legislativo al brindar un dictamen de auditoría al parlamento sobre la confiabilidad e integridad de la información financiera del gobierno, en particular las cuentas públicas consolidadas anuales. Sin embargo, los informes de auditoría reciben limitada publicidad, los hallazgos de auditoría son bastante ignorados y las recomendaciones de auditorías son poco atendidas por las comisiones parlamentarias. En consecuencia, a los parlamentos les falta a menudo la información y el análisis requerido para evaluar el cumplimiento del presupuesto e informar sus opiniones. En efecto, la revisión, por parte de los parlamentos, de la propuesta de presupuesto de los gobiernos está en gran medida dissociada de su control del presupuesto ejecutado en períodos anteriores, debilitando significativamente la obligación de rendir cuentas del gobierno.

En Perú, por ejemplo, el parlamento recibe el informe de auditoría sobre las cuentas públicas del ejercicio anterior antes del 15 de noviembre y debe aprobar el presupuesto del año siguiente antes del 30 de noviembre. Durante ese corto período de quince días, tiene lugar el debate del presupuesto en plenario, que además limita el ingreso de datos técnicos en el proceso. En Brasil, la oficina general de auditoría federal emite un dictamen preliminar sobre los estados contables del gobierno federal. Con posterioridad, el parlamento designa a uno de sus miembros para revisar los estados contables del gobierno y hacer una recomendación al plenario, ya sea para aprobar o desaprobar las cuentas públicas. Sin embargo, este proceso sufre importantes demoras en la fase legislativa.⁷³ En 1996 y 1997 el proceso de revisión parlamentaria no se completó. Lo que es más importante: a partir de 1995, el parlamento no aprobó ni declinó aprobar los estados contables del gobierno. Reconociendo estos defectos, los países latinoamericanos están buscando fortalecer sus funciones de auditoría externa.⁷⁴

Conclusiones: Política del presupuesto público

Los parlamentos pueden hacer un importante aporte a la transparencia y *accountability* en el manejo de las finanzas públicas. Sin embargo, existe una importante brecha entre las normas legales y las prácticas concretas, como así también entre las instituciones formales e informales que configuran el proceso presupuestario. La política del presupuesto público explica en gran medida las variaciones en la calidad y profundidad de la fiscalización legislativa del presupuesto. La existencia de capacidades institucionales así como de incentivos políticos constituyen condiciones habilitantes esenciales.

⁷³ Banco Mundial (2002). *Brazil Country Financial Accountability Assessment* (Washington, DC: Banco Mundial).

⁷⁴ Santiso, Carlos (2006). «Banking on Accountability? Strengthening Budget Oversight and Public Sector Auditing in Emerging Economies» *Journal of Public Budgeting and Finance*, de próxima aparición.

Una primera cuestión concierne el papel que los parlamentos *deberían* tener en el proceso de presupuesto. El debate sobre el grado de centralización del presupuesto más adecuado para lograr los distintos objetivos del presupuesto público está irresuelto en gran medida. Sin embargo, mientras las controversias tienden a concentrarse en las prerrogativas legales de los parlamentos en la etapa de aprobación, se debería prestar mayor atención a su aporte a las etapas posteriores del proceso, en particular la fiscalización de la ejecución del presupuesto, la demanda de una mayor comunicación de la información fiscal, y el control posterior del cumplimiento del presupuesto. Los miembros del parlamento tienen más incentivos para negociar respecto de las asignaciones del presupuesto del año siguiente para obtener beneficios para sus distritos electorales que para evaluar el cumplimiento del presupuesto del último año y discutir la política fiscal. En general, se requiere más investigación para comparar y contrastar la eficacia de la fiscalización legislativa del presupuesto en sistemas presidenciales y parlamentarios.

Segundo, los parlamentos poseen una amplia gama de facultades presupuestarias, pero a menudo no llegan a ejercerlas en forma efectiva o responsable. Por ejemplo, la constitución brasileña de 1988 "brinda una extensa variedad de mecanismos de fiscalización y un adecuado aparato legal para sancionar al gobierno [...] Estas condiciones institucionales favorables, sin embargo, no son suficientes para una fiscalización efectiva. La capacidad del congreso para llevar a cabo iniciativas de fiscalización es mucho más grande que su capacidad para lograr resultados concretos."⁷⁵ En consecuencia, los parlamentos deberían ser reformados tanto como deben ser fortalecidos. Como señala Saeigh, «no podremos facultar a las legislaturas, si primero no establecemos los incentivos correctos para los legisladores individuales.»⁷⁶

⁷⁵ Figueiredo, Argelina (2003). «The Role of Congress as an Agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience», en Mainwaring y Welna, p. 172.

⁷⁶ Saeigh, Sebastian (2005). *The Role of Legislatures in the Policymaking Process*, documento de antecedentes no publicado para el Informe 2006 del BID sobre el progreso económico y social en América Latina, p. 36.

La cuestión estratégica es, entonces, si las capacidades técnicas o los incentivos políticos deben ser mejorados primero. Mientras que las restricciones de la capacidad explican en parte por qué los parlamentos no ejercen sus poderes presupuestarios en forma efectiva, las restricciones de gobernabilidad explican por qué a veces fracasan en ejercerlas en forma responsable. Es probable que incrementar la capacidad técnica y mejorar las capacidades analíticas formando servicios de asesoramiento legislativo o mejorando la auditoría externa siga siendo poco efectivo mientras no exista espacio político suficiente para que los ejerzan en forma efectiva. La cuestión clave es si dotar a las instituciones de fiscalización con más capacidad técnica las puede fortalecer, o si una creciente independencia llevaría a estas instituciones a crear y utilizar más capacidad técnica. Como Thomas Carothers muy bien señala, "para construir legislaturas efectivas, movilizar el poder político es más importante que incrementar la aptitud técnica."⁷⁷

En tercer término, los parlamentos no se pueden fortalecer en forma aislada. Son parte de un sistema más amplio de control fiscal cuya eficacia definitiva depende de la calidad de los vínculos interinstitucionales y la cooperación efectiva entre sus distintos componentes. Mejorar la transparencia y la *accountability* o responsabilidad en las finanzas públicas requiere necesariamente concentrarse en el proceso del control fiscal tanto como las instituciones de fiscalización del presupuesto. Como subrayan Stein y otros, "Para intervenir en forma efectiva, es importante comprender las complejas interdependencias que existen entre las instituciones. [...] Tratar de fortalecer la legislatura para mejorar su contribución técnica al diseño e implementación de las políticas requiere cambiar los incentivos para los legisladores de invertir en tales capacidades, que a su vez puede requerir cambiar el sistema electoral o el sistema de partidos."⁷⁸

⁷⁷ Carothers, Thomas (1999), *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace), p.181.

⁷⁸ Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarria, Eduardo Lora y Mark Payne, eds. (2005), *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America* (Washington, DC: IDB,) p. 258.

En cuarto término, un desafío clave del presupuesto del legislativo es combinar en forma adecuada el mayor control legislativo con la profundización de la disciplina fiscal. Schick resume la tensión crítica a resolver: “a medida que las legislaturas acrecientan el papel de su presupuesto, uno de los desafíos que enfrentan los arquitectos de presupuestos será equilibrar el impulso de independencia con la necesidad de ser fiscalmente responsable. El futuro de las relaciones legislativas-gubernamentales se verá fuertemente influido por la forma en la cual se mantiene este equilibrio.”⁷⁹ Encontrar el justo equilibrio entre las prerrogativas del ejecutivo y la fiscalización del legislativo en el presupuesto público es un desafío permanente. Sin embargo, los mismos no deben ser tan excluyentes sino que deben reforzarse unos a otros. Sin duda, el ejecutivo tiene a menudo un interés establecido en mejorar las capacidades de presupuesto de los parlamentos para tener un socio más confiable para relacionarse a medida que los parlamentos con mayores capacidades e incentivos alineados tienden a jugar un papel más constructivo en el proceso de determinación de las políticas de presupuesto. Una solución institucional es diferenciar el papel de los parlamentos en las distintas fases del presupuesto: mientras que es más probable que el dominio del ejecutivo en la formulación y gestión del presupuesto asegure la prudencia fiscal, el aporte de los parlamentos al proceso de presupuesto debería verse significativamente fortalecido en las fases posteriores, en particular con respecto a la fiscalización y el control.

Lograr estos cambios cualitativos requerirá sin duda transformar las actitudes institucionales en las relaciones de presupuesto ejecutivo-legislativo, de una relación predominantemente confrontativa y adversaria a un enfoque más cooperador y constructivo. Construir una capacidad fiscal legislativa no es sólo restringir el gobierno, alargar la ejecución del proyecto y sancionar el mal manejo financiero. Es también mejorar la gestión financiera, estimular la eficiencia del presupuesto, y promover la responsabilidad fiscal. Como subraya

⁷⁹ Schick, Allen (2002), «Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy». *OECD Journal on Budgeting* 1(3), p.14.

Schick, “el nuevo papel de la legislatura en el presupuesto no puede provenir de la debilidad del gobierno [...]; el papel de la legislatura se debe definir más en términos de política, *accountability* o responsabilidad, y cumplimiento, y menos en términos de control y restricción.⁸⁰

⁸⁰ Idem, p.17.

Evaluación de la implantación de los sistemas integrados de administración financiera: algunas consideraciones sobre el caso boliviano

Germán Molina Díaz*

I. Introducción

El presente documento analiza los resultados de la implantación de los sistemas integrados de administración financiera e intenta ser una contribución a la actual discusión que se viene realizando en el Sector Público, sobre el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA). El estudio está dividido, incluida esta breve introducción, en cinco partes.

La segunda parte trata acerca de algunas consideraciones generales sobre los sistemas integrados de administración financiera, en forma particular sobre la última, iniciada a partir de 1999 hasta la actualidad.

La tercera comprende un análisis cronológico, desde la década de los fines de los ochenta hasta la actualidad, identificando aproximadamente las características en cada período.

La cuarta es una evaluación de la implantación del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA).

Por último, la quinta parte presenta las conclusiones sobre la implantación del SIGMA.

* Germán Molina Díaz es especialista en Sistemas de Administración Financiera Pública y ex Director de Presupuesto de la República de Bolivia.

II. Consideraciones generales

El diseño del actual sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental presupuestario de Bolivia se inició en marzo de 1988 y fue formalizado mediante la aprobación de la Ley N° 1178 del 20 de julio de 1990.

La planificación estratégica de la reforma de los sistemas de administración determinó establecer una nueva forma de organización del Ministerio de Hacienda, separando las funciones de la siguiente manera: el Área de Presupuesto se hizo cargo de la formulación, las modificaciones presupuestarias y evaluación presupuestaria; el Área de Tesorería y Crédito Público se responsabilizó por la ejecución y seguimiento presupuestario, control y evaluación del endeudamiento público; y finalmente al Área de Contaduría se asignó el registro de las transacciones presupuestarias, financieras, económicas y patrimoniales del sector público.

Se elabora anualmente un "Clasificador Presupuestario" para integrar la información presupuestaria, financiera, económica y patrimonial; también se desarrollaron "Directrices de Política Presupuestaria"; "Manuales de Formulación del Presupuesto" para los Organismos de la Administración Central, Instituciones Descentralizadas sin Fines Empresariales, Prefecturas, Municipios y Empresas Públicas; software de formulación (al inicio en el SISPRES en hoja electrónica LOTUS) y otros diversos manuales. Todo este esfuerzo estuvo acompañado de cursos de capacitación sobre presupuesto dirigido a todo el personal de las entidades públicas.

La estrategia de la reforma consistió en iniciar la formulación del presupuesto de 1990, antes de la aprobación de la Ley N° 1178 de Sistemas de Administración y Control Gubernamentales, más conocida como la Ley SAFCO (aprobada el 20 de julio de 1990); apoyándose en la normativa con nivel de Resolución Ministerial N° 704/89 del 22 de junio de 1989 denominada "Reglamento para la Elaboración, Presentación y Ejecución de los Presupuestos del Sector Público". Inmediatamente después se inició el proceso de ejecución presupuestaria de recursos y gastos por parte del Tesoro y simultáneamente el registro de las transacciones a través de la Contaduría.

El Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamentales en Bolivia ha sido conceptualizado, según la Ley No 1178 – SAFCO, como un macrosistema conformado por un conjunto de sistemas interrelacionados. Tiene el objetivo de programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del Sector Público. Asimismo, permite disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros. En este sentido, se logra que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino también de la forma y resultado de su aplicación. Finalmente, desarrolla la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

Para ejecutar la modernización de los sistemas integrados de administración financiera, desde fines de la década de los ochenta hasta la actualidad, se recurrió a los recursos provenientes del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos y cooperación bilateral.

Se conformó una Unidad Ejecutora para el desarrollo de las actividades, y la última, establecida desde el 21 de diciembre de 2001 hasta la actualidad, se denomina “Programa de Modernización de la Administración Financiera”.

El objetivo general del Programa de Modernización de la Administración Financiera, de acuerdo con el Convenio de Crédito 1091/BfD suscrito en diciembre de 2001, es contribuir al logro de mayor eficiencia, transparencia y control de la gestión financiera. Los objetivos específicos del Programa son: i) el fortalecimiento de la administración financiera nacional y subnacional mediante la implementación y puesta en operación del Sistema Integral de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) en los municipios; ii) la institucionalización de la gestión del SIGMA en la Dirección General de Contaduría.

La ejecución del Programa está comprendida, según el con-

trato de préstamo, en un periodo de 48 meses, contabilizados desde la firma del convenio (diciembre 2001 a diciembre 2005).

Al respecto resulta de interés resaltar que el desarrollo conceptual del Programa de Modernización de la Administración Financiera surge tras dos años de iniciado el proyecto ILACO II (1999-2000), proyecto que mostraba importantes logros y avances en el desarrollo e implantación del SIGMA Central y Descentralizado (Organismos de la Administración Central como los Ministerios, Poder Legislativo, Poder Judicial, Contraloría General, Fiscalía General y Consejo de Seguridad Nacional).

Sin embargo, además de no haber considerado adecuadamente en el actual programa vigente los requerimientos que derivarían del desarrollo y consolidación el SIGMA, se obvió también que gran parte de la energía y recursos del Programa serían desviados del curso que deberían haber tomado en concordancia con sus objetivos y componentes. Esto ha significado, en términos prácticos, que los consultores dediquen gran parte de su tiempo a resolver los problemas asociados al SIGMA Central, Descentralizado y de Prefecturas, restando tiempo de desarrollo al SIGMA Municipal, a lo cual se deberían agregar los costos de operación asociados al sistema aparentemente concluido.

III. Los sistemas de Administración Financiera en Bolivia en el período 1988-2005

El desarrollo de los sistemas integrados de administración financiera en Bolivia durante los últimos 18 años se produjo en un contexto de país centralizado y avanzando hacia la descentralización. A continuación se resumen cronológicamente las principales acciones ejecutadas:

Cuadro 1

Evolución del Sistema Integrado de Administración Financiera 1988-2006

PERIODO	ACCIONES
1988	Inicio de actividades del Proyecto SAFCO de modernización de la administración pública, con el Programa de Emergencia dedicado a recopilar información de operaciones efectivas de caja de ingresos, gastos y financiamiento del Sector Público.
1990	Con la promulgación de la Ley N° 1178 el Gobierno de Bolivia inicia el proceso de reforma del Estado.
1995	El Gobierno de Bolivia impulsa una estrategia de descentralización administrativa (Ley N° 1551; Ley 16).
1997	<p>En el marco de la serie de reformas establecidas en las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa, surge la necesidad de fortalecer la necesidad de incrementar la capacidad de los gobiernos descentralizados en términos de la administración de los recursos tras-pasados desde el nivel central, constituyéndose así el fundamento del Proyecto Descentralización Financiera y Responsabilidad (ILACOII).</p> <p>Para el financiamiento de ILACO II, el Gobierno de Bolivia establece un convenio de préstamo (NO 33BO) con el Banco Mundial por MMUS\$15, dividido en dos componentes: Ministerio de Hacienda (MMUS\$ 7,4) y Contraloría General de la República (MMUS\$ 7,6)</p>
1998	<p>Se inicia la ejecución del componente Ministerio de Hacienda, el que se orienta al establecimiento de sistemas integrados de información financiera (SIIF) en un determinado número de entidades públicas (prefecturas, entidades descentralizadas y municipios) en el país.</p> <p>La primera misión de supervisión del proyecto ILACO II, componente Ministerio de Hacienda, establece que el equipamiento computacional en el Ministerio ya no es tecnológicamente apto y no permite un uso y acceso confiables al sistema existente (SIIF), significando un riesgo para su ejecución (Junio).</p> <p>Un grupo consultor, contratado para la evaluación del SIIF, establece la</p>

inviabilidad del sistema y sugiere una serie de recomendaciones para la conducción de la Reforma del Sector Público y para una nueva organización de ILACO II (Diciembre).

1999 Una nueva misión del Banco Mundial evaluó la reestructuración del Proyecto ILACO II, determinando continuar **apoyando el desarrollo e implantación de un nuevo “Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa” (SIGMA)**, sobre la base de los cambios conceptuales en los órganos rectores de los sistemas que regula la Ley 1178, “Ley de Administración y Control Gubernamentales”, la Ley N° 1654, “Ley de Descentralización Administrativa”, y la Ley N° 1551, “Ley de Participación Popular”.

2000 El Gobierno de Bolivia, por medio del DS N° 25875 (18/08/2000), aprueba el sistema integrado de Gestión y Modernización Administrativa SIGMA, para su implantación obligatoria en todas las entidades del sector público, previstas en el artículo 3 de la ley 1178. El SIGMA incorpora los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, compras y contrataciones y administración de personal que operan en plataforma informática actualizada y produce la información en tiempo real.

2001 El BID aprueba el financiamiento de la Cooperación Técnica no Reembolsable ATN/SF-7164-BO para efectuar el relevamiento de procedimientos en 89 municipios medianos y pequeños. Los resultados de este estudio se presentan como base para el desarrollo conceptual del SIGMA municipal.

Se inicia (Enero) la implantación del SIGMA en la Administración Central. Las entidades interconectadas mediante la red de fibra óptica procesaron sus operaciones financiero-administrativas en forma directa y el resto mediante carga manual a través del Viceministerio de Tesorería y Crédito Público. Éstas paulatinamente pasaron a registrar sus operaciones en forma directa, conforme se procedía a su interconexión con la red de fibra óptica.

No fueron concluidos los módulos de Bienes y Servicios, Almacenes, Activos Fijos, Recursos Propios, Pasajes y Viáticos. Asimismo, no terminaron los reportes de: origen y aplicación de fondos, flujo de efectivo, cuenta de ahorro inversión y financiamiento, estadísticas de finanzas públicas en el SIGMA.

Se inician conversaciones entre el Gobierno de Bolivia y el BID para la suscripción de un contrato de préstamo destinado a la ejecución del Programa de Modernización de la Administración Financiera Municipal (MAFP). El objetivo general del Programa es contribuir al logro de mayor eficiencia, transparencia y control de la gestión financiera pública. Los objetivos específicos del Programa son: i) el fortalecimiento de la administración financiera nacional y subnacional mediante la implementación y puesta en operación del Sistema Integral de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) en los municipios, ii) la institucionalización de la gestión del SIGMA en la Dirección General de Contaduría.

Se suscribe convenio para la transferencia de recursos por un monto de MM U\$S 1,6, provenientes del PSAC IDA 3507-Bo, para apoyar la implantación del SIGMA en las prefecturas.

Se crea, mediante Resolución Ministerial N° 748 (30/08/2001), la Unidad Ejecutora del MAFP; dicha instancia cuenta con la facultad de administrar los recursos, controlar y ejecutar el Programa de Administración Financiera Municipal y otros programas o proyectos cuyo objetivo implique el desarrollo e implantación del SIGMA.

Se inicia la ejecución del Programa MAFP (Septiembre). Los recursos necesarios para la puesta en marcha del programa son proporcionados por la Unidad de Descentralización Fiscal del Ministerio de Hacienda, la que transfiere MM U\$S 4,1 derivados del crédito IDA 3507-BO.

2002 La República de Bolivia y el BID suscriben el contrato de préstamo N° 1091 SF/BO por un monto de MM U\$S 20 destinados a la ejecución del Programa de Modernización de la Administración Financiera Municipal (Diciembre). El monto total del Programa asciende a MM U\$S 25; un 80% es financiado con recursos del BID, el restante 20% proviene del Gobierno de Bolivia.

2003 Se recibe (Mayo) de parte del BID el **primer desembolso de recursos de préstamo N° 1091 SF/BO**, de los organismos de la Administración Central y 10 entidades descentralizadas se encuentran operando con el SIGMA.

Concluye el convenio de préstamo NO-33BO (Proyecto ILACO II) con el Banco Mundial (marzo).

Se produce la salida del equipo de dirección de la Unidad Ejecutora del MAFP (Agosto).

Se aplica la Ley de Austeridad, se suspenden adquisiciones del MAFP.

- 2004 A partir del segundo trimestre, la Dirección General a.i. realizó un análisis de situación de la Unidad Ejecutora del Programa MAFP y se determinó la modificación del Anexo A del Convenio de Crédito 1091-BID; se solicita una misión y se mantienen varias reuniones con los organismos financiadores.

El BID (misión de administración sostenida entre el 19 y el 23 de julio del 2004) conjuntamente con el Organismo Ejecutor, revisó el actual estado del Programa MAFP y comprendió la necesidad de una eventual reformulación y redefinición del plazo de desembolso del Programa.

La Misión del Fondo Monetario Internacional (Octubre 2004) recomienda suspender el desarrollo del SIGMA municipal y de prefecturas, auditar la funcionalidad y arquitectura del SIGMA central y descentralizado; reformular el diseño conceptual de un sistema de información financiera gubernamental acorde a los requerimientos del gobierno central y de los niveles subnacionales; una vez realizada la auditoría y establecida la reformulación conceptual se debería optar entre modificar el SIGMA o desarrollar un nuevo sistema o comprar.

- 2005 Con el fin de analizar los logros y deficiencias que encuentra el Programa y evaluar opciones disponibles para los ajustes necesarios para mejorar su desempeño –tomando en consideración las prioridades expresadas por el Gobierno–, el Banco y el Organismo Ejecutor acuerdan la contratación de una firma internacional que provea dos expertos para efectuar la evaluación intermedia, conforme a los términos previstos en el convenio de préstamo (Noviembre 2004).

- 2006 La Consultoría Internacional sobre la evaluación del SIGMA determinó que se debe estabilizar, no debe haber nuevos desarrollos informáticos, no más réplicas y conformar un grupo de estudio sobre un nuevo SIGMA.

Se viene ejecutando un plan de acción de corto plazo de estabilización del SIGMA.

IV. Evaluación de la Implantación de los Sistemas de Administración Financiera

A partir de agosto de la gestión 2000 y con la aprobación del D.S. 25875, se inician las pruebas piloto de implantación del SIGMA en las siguientes entidades:

- Vicepresidencia de la República
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
- Ministerio de Salud y Previsión Social
- Fondo de Inversión Social

Posteriormente se inicia la primera fase de implantación, a partir de enero de la gestión 2001, con el ingreso de todas las entidades de la Administración Central. Y a partir de junio de 2001 con el resto de las entidades del sector público.

El principal problema con el que se tropezó en la implantación del Sistema fue la resistencia al cambio por parte de los funcionarios de las distintas entidades, pero esta situación fue cambiando paulatinamente a medida que el uso del Sistema se fue generalizando en la administración pública.

A la fecha, la cobertura del SIGMA Central alcanza a:

Cuadro 2
Cobertura del SIGMA al 31/12/2005

Nº	Nivel institucional	Nº Entidades	Nº Entidades con SIGMA	DIF	% DA's IMPLANT.
1	Administración Central	23	21	2	96
2	Instituciones Públicas Descentralizadas sin Fines Emp.	71	42	29	61
3	Prefecturas Departamentales	9	1	8	37
4	Municipalidades	327	4	323	10
5	Instituciones de Seguridad Social	5	0	5	0
6	Empresas Nacionales	15	5	10	47
7	Empresas Regionales	2	0	2	0
8	Empresas Municipales	5	0	5	0
9	Instituciones Financieras no Bancarias	4	2	2	33
10	Instituciones Financieras Bancarias	1	0	1	0
TOTALES		462	75	387	

Cuadro 3
Otros sistemas informáticos

Nº	Nivel institucional	Sistemas propios	SICOPRE	SIEF	SIIF	SICOM	Total
1	Administración Central	0	0	0	0	0	0
2	Instituciones Públicas Descentralizadas sin Fines Emp.	8	3	10	1	8	30
3	Prefecturas Departamentales	0	0	1	7	0	8
4	Municipalidades	0	0	0	0.3	22	32.2
5	Instituciones de Seguridad Social	0	0	0	0	0	0
6	Empresas Nacionales	2	0	3	0	2	7
7	Empresas Regionales	0	0	2	0	0	2
8	Empresas Municipales	1	0	2	0	3	6
9	Instituciones Financieras no Bancarias	3	0	0	0	0	3
10	Instituciones Financieras Bancarias	0	0	0	0	0	0
TOTAL GENERAL:							378

La falta de una cobertura total en la implantación del SIGMA en las entidades se debió a limitaciones de tipo técnico-informático de esas instituciones, entre ellas: distancias (se encuentran en otras ciudades capitales de departamento), propiedad de ambientes, instalación de redes en mal estado que impidieron su ingreso al sistema, además de las limitaciones presentadas en el Nodo Central, referidas primordialmente a la saturación del equipamiento informático de comunicaciones y de servidores de datos, especialmente en períodos de cierre contable, hecho que tornaba lento al sistema e impedía la incorporación de nuevos usuarios y por ende de las entidades descentralizadas no implantadas. Sin embargo, es importante mencionar que entidades tales como Impuestos Nacionales, Aduana Nacional y el Fondo Productivo Social realizaron el enlace de sus oficinas departamentales en el interior del país, con sus propios recursos.

El problema de cobertura de usuarios fue solucionado en la gestión 2004, con la compra de servidores de datos que incrementó la capacidad de acceso de usuarios al SIGMA, y la mejora de aplicaciones informáticas, que permite, actualmente, retomar la incorporación al sistema de las entidades faltantes para cumplir con el propósito de transferencia incurrido como Programa MAFP.

Con el mantenimiento y consolidación de la implantación del SIGMA en la Administración Central y descentralizadas a realizarse en forma paralela a la implantación del SIGMA en las Municipalidades, también debía ejecutarse la institucionalización efectiva de la administración del SIGMA – Central, a través de la Institucionalización del SIGM en la DGC o creación de la Unidad Desconcentrada.

Se debe considerar que se encuentra pendiente la transferencia del SIGMA de la Administración Central y Entidades descentralizadas a la Dirección General de la Contaduría, debido principalmente a la falta de financiamiento externo para cubrir los costos que implica efectuar esta labor, la cual en su momento se interrumpió antes de cumplir con este propósito, pero también por la existencia de otros problemas que deben ser resueltos, los cuales son:

- La falta de infraestructura de un Centro de Cómputo en la Dirección General de la Contaduría donde administrar el SIGMA de la Administración Central y Entidades Descentralizadas.
- La falta de recursos humanos en la DGC con formación en el área informática que se encuentren capacitados en los módulos del sistema.

Es importante mencionar que, como resultado de la Consultoría de Evaluación al SIGMA, realizada en la gestión 2005, se recomendó ajustar el desarrollo del SIGMA, a corto plazo, de tal manera de hacerlo sostenible en el tiempo. A tales efectos, dentro del Plan de Acción 2006 del Programa se ha contemplado una matriz de estabilización para la realización de estos ajustes.

El convenio de crédito actual con el BID cubre el periodo diciembre de 2001 a diciembre de 2005 y contempla las siguientes metas:

- Implantación del SIGMA en 91 municipalidades del país.
12 Municipalidades grandes con la totalidad de los módulos del SIGMA.
40 Municipalidades medianas con el SIGMA Municipal Simplificado.
39 municipalidades pequeñas con módulos del SIGMA Municipal Simplificado que permiten registrar información sobre la ejecución de ingresos y gastos.
- Facilitar la integración, comunicación y coordinación entre las administraciones municipales y la administración central mediante la puesta en marcha de una red de telecomunicaciones que optimice el funcionamiento del SIGMA y de otros sistemas de fortalecimiento municipal.
- Consolidar e institucionalizar el SIGMA Municipal a través del mantenimiento y desarrollo de la capacidad técnica existente a nivel del Gobierno Central para dar apoyo a los sistemas de administración integrada; y el fortalecimiento de la DGC, adecuándola para asumir gradualmente sus responsabilidades en la gestión del SIGMA.

Fueron desarrollados los siguientes módulos para municipalidades:

- Formulación Presupuestaria
- Ejecución del Presupuesto de Gastos
- Ejecución del Presupuesto de Recursos
- Tesorería
- Fondo Rotativo
- Recaudaciones
- Compras
- Personal
- Almacenes

Los Resultados alcanzados hasta el 2004 en la implantación del SIGMA fueron dos municipalidades grandes implantadas y una proyección de inicio de implantación en 5 municipalidades grandes hasta fines de la gestión 2004.

La versión desarrollada en el SIGMA e implantada era para municipalidades grandes y no se contaba con una versión simplificada para las medianas y pequeñas, debido a que aquello significaba un equipamiento adicional para el nuevo desarrollo, así como para las pruebas de esa versión. Además, se debía prever que la nueva versión implicaba la puesta en marcha de un ambiente no compartido con los municipios grandes.

Falta de priorización de actividades en la ruta crítica de adquisición de bienes, puesto que si bien existían terminales computarizadas, no se contaba con la infraestructura de redes y centros de cómputo necesarios para este fin. De tal manera, no se cumplió con los requerimientos técnicos de comunicación requeridos para el ingreso del sistema en las entidades seleccionadas.

Es importante mencionar la convulsión social que vivió el país en febrero y octubre de 2003, que acrecentaron los problemas económicos, lo cual derivó en reducciones de la asignación presupuestaria correspondiente a la contraparte local para el programa. Asimismo, en noviembre de 2003 el sector público tenía instrucciones de dejar en suspenso los procesos de licitación, afectando los cronogramas establecidos del Programa y retrasando, por lo tanto, el inicio del ciclo de implantación.

Además de lo mencionado, hay que considerar la falta de personal capacitado en las distintas municipalidades.

Considerando las condiciones técnico-administrativas mencionadas anteriormente, el cumplimiento de las metas era imposible. En tal sentido, la Unidad Ejecutora del Programa propuso, en fecha 30/08/2004, realizar una adenda al contrato de préstamo en los siguientes términos:

Ampliación de la vigencia de diciembre de 2001- diciembre de 2005 al periodo: diciembre 2001 – diciembre 2007.

Diseñar e implantar el SIGMA en las municipalidades más representativas del país; 7 capitales de departamento. De esta manera se contaría con el 64.02% del presupuesto total de las municipalidades operando con el SIGMA.

Para el logro del propósito mencionado, debía seguirse el siguiente ciclo de implantación:

- Relevamiento de procedimientos administrativo-financieros que permitan identificar las Direcciones Administrativas y Unidades Ejecutoras, así como los potenciales usuarios de los diferentes módulos del Sistema.
- Capacitación e instalación, tareas paralelas que comprendían la capacitación a usuarios de los módulos del Sistema y la instalación de equipos.
- Preparación de la estructura SIGMA, correspondiente a la etapa preparatoria para el arranque en línea con el Sistema.
- Puesta en marcha, o inicio de operaciones en línea con el Sistema.
- Operación y Mantenimiento, etapa correspondiente a la operatoria con el sistema y la atención a problemas puntuales.
- Reingeniería, o retroalimentación para la optimización de los procesos en el Sistema.

Los resultados alcanzados hasta el 2005 en la implantación del SIGMA fueron cuatro municipalidades grandes implantadas y una proyección factible, de inicio del ciclo de implantación en 2 municipalidades grandes más, en el último semestre de la gestión.

La versión desarrollada en el SIGMA e implantada seguía correspondiendo a municipalidades grandes, y no se contaba con una versión simplificada como también se tenía previsto.

Recién en la gestión 2005 se inició el desarrollo de una versión simplificada del SIGMA para municipalidades medianas y pequeñas, cuyas pruebas piloto estaban previstas para el cuarto trimestre de esa gestión, para luego planificar su implantación masiva, en función de los resultados y del Plan Estratégico de Implantación del SMS a elaborarse.

En la gestión 2004, durante una visita del Fondo Monetario Internacional – FMI (25 de octubre al 09 de noviembre), se estableció, en una evaluación al SIGMA, la existencia de algunas debilidades; entre las más importantes, la falta de desarrollo de la clasificación funcional del gasto en el módulo de Presupuestos, aspecto que fue subsanado en el primer semestre de la gestión 2005.

La misión del FMI, en cuanto al SIGMA Municipal, también sugirió que la Municipalidad de Santa Cruz no sea incorporada en los objetivos de implantación del sistema, por contar con un sistema propio superior al SIGMA; sin embargo, la misma entidad solicitó en forma escrita su ingreso al SIGMA, donde además se pudieron comprobar las falencias del sistema alternativo propuesto.

Las elecciones municipales celebradas el primer domingo del mes de diciembre de la gestión 2004, donde se perdieron, además del mes de diciembre de ese año, los dos primeros meses de la gestión 2005, por la elección de Alcaldes Municipales.

La reestructuración del personal municipal originado por las elecciones municipales y sus implicancias en términos de reprogramación de cronogramas, no sólo de implantación sino de capacitación al nuevo personal.

Conflictos sociales vividos en el país en el primer semestre del 2005, con paralización total de actividades y la incertidumbre de carácter político han demorado el establecimiento de prioridades y la toma de decisiones institucionales en cuanto a la implantación.

Problemas técnicos, tal es el caso del la UPS en la Municipalidad de Potosí, que retrasó la implantación hasta inicios de la gestión 2006. Este problema se atribuye al proveedor del equipo mencionado.

Al 30 de agosto de 2005 la Unidad Ejecutora del Programa MAFP propone efectuar una nueva agenda al contrato de préstamo BID 1091/SF-BO, sugiriendo los siguientes cambios:

La ampliación del periodo de vigencia: de diciembre 2001 - diciembre de 2005, al periodo diciembre 2001 - diciembre de 2007, aumentándose dos años.

Disminución de metas establecidas, considerando que al mes de julio se contaba solamente con la implantación en 4 municipalidades grandes (La Paz, Cochabamba, Sucre y Santa Cruz) y una proyección factible de 2 municipalidades grandes más. En este sentido se sugirió abarcar 7 municipalidades con la implantación del SIGMA. El ciclo de implantación propuesto sería el mismo que se mencionó anteriormente.

Desarrollo del SIGMA Municipal Simplificado, para ser implantado en municipalidades medianas y pequeñas a partir de la gestión 2007.

Como resultado de la consultoría internacional de evaluación al SIGMA, según informe final preliminar presentado en noviembre de 2005, los consultores que realizaron este trabajo propusieron las siguientes modificaciones al contrato de préstamo BID 1091/SF-BO.

Ajustar e implantar el SIGMA en las 7 municipalidades más grandes del país, de la cuales a la fecha se tiene el siguiente avance:

- La Paz, implantada
- Cochabamba, implantada
- Sucre, implantada
- Santa Cruz, implantada
- Potosí, en proceso de implantación
- Tarija, en proceso de implantación
- Oruro, en etapa preliminar a la implantación

Ajustar el SIGMA de tal manera que se logre la integración de los módulos financieros; bajo este enfoque, recomendaron su implantación bajo el siguiente detalle en la gestión 2006.

- Formulación Presupuestaria
- Ejecución del Presupuesto de Gastos
- Ejecución del Presupuesto de Recursos
- Tesorería
- Fondo Rotativo

Consolidación e institucionalización del SIGMA, con el propósito de optimizar y hacer sostenible la utilización del Sistema mediante el mantenimiento y desarrollo de la capacidad técnica del gobierno central y el fortalecimiento de la DGC para asumir la transferencia de la administración del Sistema.

El costo total del financiamiento para la implantación del SIGMA en \$us 25.0 millones

Cuadro 4
Información financiera del programa MAFP

	Programado MmSus.	Ejecutado al 31/12/2005 MmSus.
Costo total del programa	25	11.7
Financiamiento BID	20	10.2
Recursos contraparte	5	1.5

- Periodo: 4 años, dic-2001 a dic-2005
- Amortización: Mediante cuotas semestrales consecutivas a partir del 5/jun/2012 a 5/dic/2041.
- Intereses: en pagos semestrales sobre saldos deudores diarios.
- 1% año, hasta el 5/dic/2011.
- 2% año, del 5/dic/2011 en adelante.
- Inspección y vigilancia: para gastos del Banco se asignarán US\$200.000.

Cuadro 5
Cantidad de consultores del programa MAFP

Personal – MAFP

Gestión	Cantidad programada de consultores	Cantidad de Consultores Contratados	Cantidad de Acefalias
2002	Sin programar	158	0
2003	Sin programar	180	0
2004	149	117	32
2005	130	82	48
2006	77	72	5

Con la finalidad de conocer la actual situación del SIGMA, su sostenibilidad, seguridad y perspectivas, por recomendación de la Unidad Ejecutora del Programa y el apoyo del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, se procedió a realizar una evaluación Internacional del SIGMA, con el concurso de cuatro consultores internacionales sobre los siguientes aspectos:

La evaluación internacional fue realizada en las siguientes áreas:

- Sostenibilidad e Institucionalización (Fortalecer la DGC)
- Marco Conceptual
- Hardware y Software
- Seguridad Informática

Las recomendaciones de la Consultoría Internacional de Evaluación del SIGMA concluye:

Con relación a la sostenibilidad del SIGMA lo siguiente:

- Creación de una Unidad Integradora del Sistema de Administración Financiera (UNISAF) como dependencia asesora del Ministerio de Hacienda.
- Estrategia de Implementación del SIGMA en 2 fases (efectuar cambios en la estructura del MAFP mejorando funcionalidad y puesta en marcha de la UNISAF).
- Elaborar y ejecutar un programa financiero de mediano y largo plazo (cobertura del TGN de los gastos de la UNISAF).
- Transferencia del SIGMA a la DGC.
- Poner en marcha el proceso de institucionalización del MAFP en su primera fase.

Respecto a la evaluación conceptual del SIGMA lo siguiente:

- En la gestión 2006, estabilización del SIGMA en los módulos financieros (Clasificadores presupuestarios – contables, Acreedores, Integralidad de los módulos contable y tesorería, Crédito Público).

- Asesoría Internacional para la revisión de la documentación conceptual del SIGMA.
- No existirán nuevos desarrollos en el SIGMA.
- No existirán más réplicas del SIGMA a otras entidades.
- Se continuará con la implantación del SIGMA en las Municipalidades de Oruro, Potosí, Tarija y en forma piloto (Prefectura de Cochabamba).
- A partir de la gestión 2007 se replicarán esos ajustes a todas las entidades implantadas con el SIGMA.
- La estructura orgánica y funcional del MAFP debe replantearse con un nuevo rol para el SIGMA.
- Estudio de un nuevo Sistema de Administración Financiera.

En cuanto a Hardware y Software del SIGMA lo siguiente:

- Migración del SIGMA a plataforma Oracle 10g.
- Aplicación de Tecnología de Web Services.
- Estrategia de nuevos desarrollos orientados a internet.
- Renovación Tecnológica del Hardware y Software.
- Mejoramiento de condiciones en los nodos de la intranet.
- Conformar un grupo interdisciplinario para planificar el SIGMA-II.
- Fortalecimiento de la infraestructura tecnológica.
- Tender a los Sistemas Abiertos (Open Source).

Finalmente, sobre seguridad del SIGMA, lo siguiente:

- Proyecto de gestión de seguridad, seguridad de software, seguridad de red, seguridad física.
- Mejorar ambiente de seguridad física.
- Creación de un Sitio de Contingencia (Espejo del SIGMA).
- La Plataforma tecnológica actual del SIGMA es obsoleta desde el punto de vista del Hardware.
- El SIGMA es un sistema cuyo funcionamiento es a través de una INTRANET, no estando adaptada para ser utilizada vía INTERNET.
- El cambio de sistema de intranet a internet requiere de una fuerte inversión y el desarrollo nuevo de aplicaciones en una diferente plataforma (aproximadamente SMM. 10, periodo 3 años).

Todas las recomendaciones de los cuatro consultores internacionales fueron incorporadas en un Plan de Acción para la gestión 2006 que contiene:

- Actividades de ajustes conceptuales e informáticos para estabilizar el SIGMA.
- Actividades recurrentes de mantenimiento y seguimiento del SIGMA.
- Actividades de implantación y/o mantenimiento del SIGMA en Municipalidades y Prefecturas. (Continuación e implantación en: Municipalidades de Oruro, Potosí y Tarija, y la Prefectura de Cochabamba –entidad piloto–. Conclusión del “Ciclo de Implantación” en las Municipalidades de Santa Cruz y Sucre).
- Actividades de mantenimiento del SIIF, SIAF Y SMS.

La continuación del proceso de implantación en las municipalidades de Oruro, Potosí y Tarija abarca actividades referidas a:

- Preparación entorno SIGMA.
- Preparación de Información Histórica.
- Capacitación en grupo.
- Capacitación personalizada en línea.
- Puesta en marcha, mantenimiento y supervisión.

La consolidación del proceso de implantación en las municipalidades de Sucre y Santa Cruz abarca actividades referidas al seguimiento y mantenimiento de los diferentes módulos.

La Unidad Ejecutora del Programa MAFP durante el segundo trimestre de 2004, ha efectuado un análisis de los resultados y actividades con relación al Convenio de Crédito 1091/SF-BO financiado por el BID. Como resultado se ha puesto a consideración del Banco el Plan Estratégico 2005-2007, cuya propuesta establece la modificación del Anexo “A” de dicho documento, para redefinir las metas programadas originalmente planificadas consistentes en la implantación del SIGMA en 91 municipios en cuatro años, por considerar que contiene un carácter optimista, debido a que en el transcurso de tres años se tiene una ejecución física que alcanza a

la implantación del SIGMA en 2 Gobiernos Municipales (La Paz y Cochabamba). Para fines del presente documento se focalizará durante el periodo 2004 a 2007, y con esta finalidad se presenta en el cuadro de la página siguiente.

V. Conclusiones y recomendaciones:

Por lo expuesto en los numerales II, III y IV se presentan las conclusiones y recomendaciones:

Se dispuso inmediatamente un análisis de situación del SIGMA sobre su sostenibilidad y viabilidad fiscal y en ese contexto se procedió a gestionar, según normas y procedimientos administrativos vigentes, la revisión del convenio de crédito 1091 BID y su Anexo "A".

Se cuenta con una propuesta de red WAN y se realizan pruebas de acceso y seguridad del SIGMA utilizando tecnología VPN (Virtual Private Network) a través de Internet sostenible y viable procedimiento fiscal y técnico.

Se viene concluyendo la primera fase de implantación del SIGMA en 5 municipios y una prefectura que consistió en la instalación de Centros de Cómputos, cableado estructurado de red de datos y red eléctrica e instalación de fibra óptica. Adicionalmente, se realizó la preparación preliminar de los servidores de base de datos y aplicaciones para cada uno de los centros de cómputos.

Se potencia el servidor de base de datos del SIGMA Central y el de aplicaciones incrementando la capacidad de atención de usuarios del 25 al 30%.

Se vienen realizando evaluaciones con diferentes alternativas de software para los niveles de aplicaciones y de usuarios en el esquema de tres capas para estabilizar el SIGMA y hacerlo fiscal y técnicamente sostenible.

La Unidad Ejecutora del Programa aceptó la recomendación del FMI de realizar una auditoria al SIGMA, juntamente con la evaluación de medio término llevada a cabo por el BID mediante una consultora internacional y el informe de evaluación a llevarse a cabo mediante una consultoría del Banco Mundial para analizar el diseño conceptual, informático, normativo, operativo, su sostenibilidad y viabilidad fiscal en el

Cuadro 6:
Resumen del Plan Estratégico 2005-2007

Componentes	Porcentaje	Objetivos del Convenio
1. Desarrollo e implantación del SIGMA e integración de las comunicaciones entre el gobierno central y las entidades públicas	Aproximadamente 80 % respecto al Presupuesto total de municipios	Desarrollo e implantación del SIGMA en 12 municipios grandes
		Implantación del SIGMA en 40 municipalidades medianas con población entre 15,000 a 50,000 habitantes.
		Implantación del SIGMA en 39 municipalidades pequeñas con población entre 5,000 a 15,000 habitantes.
		Desarrollo e implantación de una red de comunicaciones de datos entre los municipios y el nodo central
2. Consolidación e institucionalización del SIGMA		Capacitación complementaria y mantenimiento de la Unidad Técnica Central del SIGMA
		Fortalecimiento e institucionalización del SIGMA en la DGC

Resultados a Diciembre 2005	Propuesta Anexo "A"	Porcentaje
SIGMA implantado en los municipios La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Sucre, SIGMA en proceso de implantación en los municipios de Oruro, Tarija, Potosí	Desarrollo e implantación del SIGMA en 7 municipios con centro de cómputos	64 % respecto al Presupuesto total de municipios
	Inversión en Recursos Humanos para la integración eficiente de los módulos desarrollados en el SIGMA	
	Eficiencia de flujo de información de la red de telecomunicaciones	
	Integración de los módulos financieros, desarrollados en el SIGMA	
	Inversión de tecnología para la optimización de los módulos	
	Implantación del Plan Estratégico de Seguridad	
	Estudio de Modernización de la Administración Financiera, Municipal, del Gobierno Central y ent.descentralizadas	
	Desarrollo e implantación de una red de comunicaciones de municipios, prefecturas y el nodo central	
Capacitación Realizada	Capacitación complementaria y mantenimiento de la Unidad Técnica Central del SIGMA	
Fortalecimiento Realizado	Fortalecimiento e institucionalización del SIGMA en la DGC (i) Transferencia SIGMA Central y Descentralizadas (ii) Transferencia SIGMA Municipios y Prefecturas	

corto y mediano plazo, transferencia del SIGMA a la DGC y seguridad del SIGMA, elementos que permitirán la modificación del Anexo "A" del Convenio 1091/SF-BO.

Se realizó un cambio en la parte organizacional del MAFP, donde la estructura anterior estaba compuesta principalmente por: Área de Sistemas, Área Conceptual y Área de Implantación; dicha estructura fue cambiada a: Área Técnica, Área de Seguimiento y Evaluación y Área de Administración, cada una con sus correspondientes coordinadores y líderes de grupo.

Esta reestructuración en el Proyecto tiene por finalidad el fortalecimiento interno del Programa MAFP y coadyuvar a la integración de las diferentes áreas del proyecto.

Se realizó un proceso de transparencia de la información que se tiene en el SIGMA, al publicar, en la página WEB de la misma, los manuales conceptuales y manuales de usuario que constituyen la base de desarrollo de los sistemas informáticos del SIGMA.

Existe una interrelación directa entre los componentes de la Dirección General de Contaduría y la Unidad Ejecutora del Programa MAFP, la cual facilitará la transferencia definitiva del gerenciamiento del SIGMA a la DGC, permitiendo la consolidación e institucionalización de éste en la DGC del Ministerio de Hacienda.

Se contribuyó al logro de una mayor eficiencia, transparencia y control en la gestión financiera pública.

El SIGMA provee información financiera adecuada y confiable al gobierno central, debiendo ser expandida para incluir a las instituciones descentralizadas y municipios.

Se concluye que el SIGMA es una herramienta informática que debe ser ajustada para hacer sostenible su uso en la administración pública. De esta manera, la implantación podría expandirse en forma gradual hacia más municipalidades y posteriormente hacia las prefecturas.

Es necesario el desarrollo de un SIGMA municipal simplificado, para su aplicación en municipalidades medianas y pequeñas.

Se recomienda fortalecer los mecanismos de ajuste al sistema, desarrollando una estrategia que permita el logro de los objetivos a corto plazo sin mayores retrasos, los cuales van en desmedro de la utilización del Sistema.

Referencia bibliográfica

Constitución Política del Estado.

Ley No 1178 de Administración y Control Gubernamentales – 20/7/90.

Resolución Ministerial No 704. Reglamento de las normas básicas que regirán los procesos de elaboración, presentación, ejecución y evaluación de los presupuestos del sector público – 22/6/89.

Directrices de programación de las gestiones de 1998 y 1999.

Clasificadores Presupuestarios 1990-2006.

Bases Conceptuales del Sistema de Contabilidad de la Administración Central y del Sistema Integrado de Información Financiera del Sector Público. Proyecto SAFCO, informe No 43/90 de noviembre de 1990.

La Programación de la Ejecución Presupuestaria Física y Financiera del Sector Público en el año 1991. Lic. Germán Molina Díaz, La Paz, abril de 1991, Ministerio de Finanzas. Subsecretaría de Programación de Operaciones – Proyecto SAFCO. Mimeografiado.

Una propuesta de metodología para el diseño de estructuras programáticas institucionales para el sector público de Bolivia. Lic. Germán Molina Díaz, La Paz, septiembre de 1992, Ministerio de Finanzas, Subsecretaría de Política Fiscal y Presupuesto- Proyecto ILACO, Mimeografiado.

El ajuste estructural de la economía boliviana y el proceso de reforma presupuestaria. Lic. Germán Molina Díaz, Ponencia presentada a la reunión anual de la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público, mayo de 1992.

Una propuesta de Clasificadores Presupuestarios y Estructura de Presentación del Proyecto de Presupuesto de la Gestión del 2000. Lic. Germán Molina Díaz en coordinación del Lic. Costas, La Paz, 12 de febrero de 1999, Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, mimeografiado.

El marco normativo y conceptual del sistema presupuestario de Bolivia. Lic. Germán Molina Díaz, La Paz, 19 de abril de 1999, Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, mimeografiado.

La gestión por resultados, asignación racional de recursos, la técnica del presupuesto en base cero y el presupuesto público para la gestión fiscal del 2000. Lic. Germán Molina Díaz; La Paz, 5 de noviembre de 1999, Documento preparado para el Seminario interno del Ministerio de Hacienda, La Paz 15 y 16 de noviembre de 1999.

El diseño de políticas públicas en Bolivia: Algunas consideraciones al respecto. Lic. Germán Molina Díaz, documento mimeografiado, documento presentado en la I Conferencia Internacional sobre Los Poderes Ejecutivo y Legislativo respecto al tratamiento sobre los Sistemas de Administración Financiera, organizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo – Asociación Internacional de Presupuesto Público – Ministerio de Hacienda de la República del Perú, y realizado en la ciudad de Lima- Perú, 3 al 8 de diciembre de 2001.

Análisis comparativo de los sistemas de presupuesto de los países latinoamericanos. Lic. Germán Molina Díaz, coautor, documento mimeografiado presentado en el V Curso de Presupuesto, Contabilidad y Control del Gasto Público, Instituto de Estudios Fiscales Ministerio de Hacienda de España, realizado en la ciudad de Madrid- España, periodo 29 de octubre al 30 de noviembre de 2001.

Alternativas de Financiamiento para la Infraestructura. Lic. Germán Molina Díaz, documento mimeografiado presentado en el XXIX Seminario Internacional de Presupuesto Público realizado en la ciudad de México, periodo 10 al 14 de junio de 2002.

Aspectos macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del sector público de Chile año 1996. José Pablo Arellano M., *Revista Internacional de Presupuesto Público*, año XXIII, Marzo-Abril 1996, N° 30.

Holmes, Malcolm, "Presupuesto por resultados", *Revista Internacional de Presupuesto Público*, año XXIII, Marzo-Abril 1996, N° 30.

Marcel, Mario, "Los caminos de la gobernabilidad fiscal en América Latina", *RIPP*, Año XXV, julio-agosto 1998, N° 37.

Tanzi, Vito y Zee, Howell H., "Política fiscal y crecimiento a largo plazo", *RIPP*, Año XXV, noviembre-diciembre 1998, N° 38.

Manual Legislativo del Proceso Presupuestario Boliviano CICON H. Congreso Nacional, 1994.

Sumario fiscal 1990-1993. 1990-1994 CICON, Oficina Técnica de Presupuesto, Honorable Congreso Nacional, 1994.

Leyes, Decretos Supremos y Normas sobre Presupuesto General de la Nación.

El diseño de políticas públicas en Bolivia: Algunas consideraciones al respecto, documento mimeografiado, presentado en la I Conferencia Internacional sobre Los Poderes Ejecutivo y Legislativo respecto al tratamiento sobre los Sistemas de Administración Financiera, organizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo-Asociación Internacional del Presupuesto Público-Ministerio de Hacienda de la República de Perú, realizado en la ciudad de Lima, Perú 3 al 8 de diciembre de 2001.

Alternativas de Financiamiento para la Infraestructura, documento mimeografiado presentado en el XXIX Seminario Internacional de Presupuesto Público realizado en los Estados Unidos de México, Estado de México, ciudad de Itaxpan de la Sal, Asociación Mexicana de Finanzas y Presupuesto Público y Secretaría de Hacienda de México, 23 al 27 de junio de 2002.

El sistema Presupuestario Boliviano 1960-2003 y el Presupuesto Plurianual, documento mimeografiado, Ministerio de Hacienda, La Paz, 28 de mayo de 2003.

Vinculación Plan de Gobierno y Presupuesto en Bolivia, documento mimeografiado, Ministerio de Hacienda, La Paz, diciembre de 2003.

El Sistema de Contabilidad de Bolivia, La Paz, diciembre 2004.

La Hacienda Pública de Bolivia, *Revista Temas en la crisis*, La Paz, 14 de febrero de 2005.

Documentos sobre el SIGMA sitio Web: www.sigma.gov.bo

Sesgos de género en los sistemas fiscales*

Janet Stotsky**

I. Introducción

Los sistemas fiscales son el reflejo de múltiples influencias económicas, políticas y sociales. En la actualidad, la sociedad tiene mucha más conciencia de los sesgos de género presentes en las políticas de orden público. Aunque la atención se ha centrado fundamentalmente en el gasto público, el enfoque en los ingresos es cada día mayor¹. Este documento examina los estudios realizados en este campo y sugiere en qué direcciones sería más fructífero encauzar otros estudios sobre el tema.

Los sistemas fiscales abarcan una amplia variedad de impuestos diferentes que suelen dividirse en tres grandes grupos: los impuestos directos, que comprenden los impuestos sobre la renta de las personas físicas y los impuestos sobre las sociedades, o los impuestos sobre la nómina salarial el pa-

* Este trabajo fue presentado en el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, en abril de 2005. Las opiniones vertidas pertenecen al autor.

** Este análisis se basa mayormente en el trabajo de Janet Stotsky, "Sesgo de género en los sistemas tributarios", *Tax Notes International*, 9 de junio de 1997, págs 1913-23.

¹ Véase Kathleen Barnett y C. Grown, *Gender Impacts of Government Revenue Collection: The Case of Taxation* (London: Commonwealth Secretariat, 2004).

trrimonio (incluidos los bienes inmuebles), y las donaciones y sucesiones; los impuestos indirectos, que comprenden los impuestos sobre bienes y servicios, ya sea con una base tributaria amplia o mediante la imposición selectiva sobre el consumo, y los impuestos sobre el comercio internacional, ya sea en forma de derechos de importación o de exportación. En un sistema federal, los impuestos son potestad de diferentes niveles de gobierno, y en ocasiones el mismo impuesto se aplica en diferentes niveles.

El sesgo de género puede manifestarse de manera explícita e implícita. El sesgo de género explícito se materializa en diferencias existentes en las leyes o reglamentaciones y su aplicación a hombres y mujeres. El sesgo de género explícito es fácilmente identificable pues normalmente consta por escrito en el código o las reglamentaciones fiscales, aunque también puede reflejarse en prácticas informales, en cuyo caso los hábitos y las costumbres reemplazan al derecho en la práctica, como sucede en algunos países en desarrollo. El sesgo de género implícito se manifiesta a través de diferencias en la forma en que el sistema fiscal afecta el bienestar de hombres y mujeres. El sesgo de género implícito es más difícil de identificar pues para ello es preciso observar las diferentes maneras en que el sistema tributario afecta a hombres y mujeres. El régimen del impuesto sobre la renta de las personas físicas con declaración conjunta ha dado lugar a un debate de larga data sobre la forma en que este impuesto se aplica a quienes perciben renta secundaria (normalmente atribuible a las mujeres) y sobre los incentivos del impuesto sobre la renta en lo que respecta al trabajo, la maternidad y otros comportamientos de la mujer (Munnell, 1980; O'Neill, 1983; Briggs, 1985; Nelson, 1991; Fecenberg y Rosen, 1995; Eissa y Liebman, 1996).

La discriminación explícita en razón de género en el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas puede adoptar diversas formas, entre ellas la inclusión de normas que rigen la atribución de la renta compartida (como la renta no laboral o la renta derivada de una empresa familiar), la asignación de exenciones, deducciones y otras preferencias fiscales, así como el establecimiento de tipos impositivos y responsabilidades legales por el pago del impuesto. El sesgo

implícito de género normalmente se evidencia como resultado del aumento de los tipos impositivos marginales que pueden desalentar el trabajo de quienes perciben la renta secundaria en el hogar. El sesgo explícito de género comúnmente se encuentra en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, y no así en otros impuestos, pero algunas características específicas de esos otros impuestos pueden traer aparejado un sesgo implícito de género a partir de cambios en el comportamiento económico y en los patrones de desarrollo económico.

Ya sea explícito o implícito, el sesgo de género puede considerarse bueno o malo en función de los juicios de valor sobre el comportamiento social o económico que se estima conveniente. Ambas formas de sesgo han sido objeto de reforma en países que procuran alcanzar un sistema de imposición con neutralidad de género. Muchos países en el mundo han reformado el impuesto sobre la renta de las personas físicas precisamente para eliminar este tipo de sesgo. Varios países de Europa occidental se han esforzado especialmente por quitar todo sesgo de género de sus códigos fiscales. Actualmente, algunos países en desarrollo también están en vías de lograr el mismo objetivo. No obstante ello, los sesgos explícitos e implícitos siguen ocupando un lugar predominante.

II. Impuesto sobre la renta de las personas físicas

En algunos códigos se aprecian sesgos explícitos de género en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. La naturaleza personalizada de este impuesto implica que puede establecer una fiscalidad diferencial para las personas físicas en función de su género. Aun en los casos en que el impuesto sobre la renta de las personas físicas grava conjuntamente a contribuyentes que forman parte de un mismo hogar o unidad familiar, es posible incorporar elementos específicos a cada género en el régimen del impuesto.

En las leyes tributarias la discriminación explícita en razón del género puede adoptar diversas formas. Se la encuentra, por ejemplo, en las normas que rigen la asignación de la renta compartida (como la renta no laboral y la derivada de una empresa o negocio familiar), la asignación de exenciones, de-

ducciones y otras preferencias fiscales, así como en los tipos impositivos, la responsabilidad por la presentación de las declaraciones del impuesto y la responsabilidad de pagar el impuesto (véase el cuadro 1). Sin embargo, los impuestos sobre la renta de las personas físicas suelen ser muy complejos, e incluso cuando no lo son inciden en la mayoría de los comportamientos económicos, como la oferta de mano de obra, el ahorro, la inversión y el consumo, por aplicarse de manera general sobre la renta. En consecuencia, es posible identificar cierta forma de sesgo implícito de género en el impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Cuadro 1
Formas de sesgo de género en los impuestos sobre la renta global

Explícito	
Declaración conjunta	Declaración individual
<ul style="list-style-type: none"> • Asignación de preferencias fiscales en relación al cónyuge • Responsabilidad por el cumplimiento de las normas tributarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación de la renta no laboral o renta de empresas • Asignación de preferencias fiscales o requisitos para acceder a ellas • Estructura de los tipos impositivos
Implícito	
Declaración conjunta	Declaración individual
<ul style="list-style-type: none"> • Progresividad de los tipos impositivos marginales y renta de los trabajadores secundarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación de la renta no laboral o renta de empresas • Asignación de preferencias fiscales

Impuesto cedular o global sobre la renta

La discriminación en razón del género puede estar inserta en cualquier clase de impuesto sobre la renta de las personas físicas. Esta forma de discriminación tiende, sin embargo, a va-

riar según la estructura del impuesto. Los impuestos sobre la renta de las personas físicas pueden subdividirse en dos clases principales: cedulares y globales, aunque en la práctica los impuestos globales tienen elementos cedulares y viceversa. En el impuesto de tipo cedular, el pago del impuesto sobre la renta se determina según cada fuente de renta. Los impuestos cedulares pagados por un contribuyente sobre rentas de diferentes fuentes pueden, de todos modos, interactuar entre sí; por consiguiente, el contribuyente puede tener la posibilidad de deducir el pago de un impuesto cedular de la cuota líquida de un impuesto cedular que grava otra fuente de renta, o de otras formas. Los impuestos cedulares sobre la renta de las personas físicas son habituales en los países en desarrollo, especialmente cuando la capacidad de la administración tributaria no está bien desarrollada, pero cada vez son menos los países con impuestos cedulares sobre la renta de las personas físicas a medida que las naciones en desarrollo adoptan la imposición global sobre la renta. En el impuesto global sobre la renta se acumulan todos los tipos de renta y normalmente se someten a una sola escala de tipos impositivos. Por lo general, los impuestos globales sobre la renta tienen elementos cedulares aplicables a la renta de determinadas fuentes, como las ganancias de capital o la renta por intereses. Los impuestos globales sobre la renta de las personas físicas son comunes en los países industrializados, y son cada vez más usados en los países en desarrollo.

No es muy común que haya discriminación explícita en razón del género en un impuesto cedular puro sobre la renta de las personas físicas porque el importe a pagar se establece en función de la renta de una fuente determinada, en lugar de establecerse en función de un contribuyente en particular. Por ejemplo, en un impuesto cedular puro se podrían aplicar retenciones a la remuneración de los trabajadores según una escala de tipos impositivos; la renta por intereses podría gravarse según otra escala, y así con el resto de los conceptos. Normalmente, el hecho de que sea un hombre o una mujer quien obtiene la renta sería irrelevante y los tipos de retenciones serían iguales. Pero podría hacerse esta distinción. Muchos impuestos cedulares sobre la renta de las personas físicas, sin embargo, contienen elementos que hacen referen-

cia a las características personales del contribuyente, como las deducciones y los créditos, entre otros. En tal sentido, estos impuestos podrían contener un sesgo explícito por cuanto las deducciones podrían estar vinculadas al género del contribuyente.

En cambio, los impuestos sobre la renta global tradicionalmente han tenido elementos de sesgo de género y, por ende, han sido el centro de medidas tendientes a eliminarlo, especialmente en las naciones industrializadas. Estos impuestos pueden subdividirse en dos clases principales según cuál sea la forma en que los contribuyentes presentan sus declaraciones: presentaciones individuales o presentaciones conjuntas o por familia. La mayoría de los países aplican un régimen de impuesto sobre la renta de las personas físicas que reconoce al individuo como unidad contribuyente, de modo que todas las personas físicas son responsables de presentar una declaración impositiva si obtienen renta imponible. En el sistema de presentaciones individuales, las personas casadas presentan una declaración por separado basada en su renta laboral, mientras que la renta no laboral y las exenciones o deducciones por hijos y otros conceptos se asignan de alguna manera determinada por la ley. En muchos países industrializados y en la mayoría de los países en desarrollo se exige la presentación individual al menos respecto de algunas fuentes de renta. Por su propia naturaleza, los impuestos cedulares exigen la presentación individual, y muchos países en desarrollo han conservado este método aun al adoptar un impuesto global sobre la renta de las personas físicas. En cambio, la mayoría de los países industrializados tuvieron en algún momento un régimen de presentación conjunta. Muchos de ellos han cambiado el régimen de presentación conjunta por un régimen de presentación individual, en parte para reducir el sesgo de género (por ejemplo, el Reino Unido y varios otros países de Europa). Unos pocos han pasado de un régimen de presentación individual (o mixta) a uno de presentación conjunta (por ejemplo, Portugal). Algunos países exigen que los matrimonios presenten una declaración conjunta, o les dan la opción de hacerlo (por ejemplo, Alemania y Estados Unidos); otros les dan la posibilidad de presentar declaraciones individua-

les (por ejemplo, España) si ambos cónyuges perciben rentas de trabajo y, finalmente, otros exigen que sea la familia quien presente la declaración en carácter de unidad contribuyente (por ejemplo, Francia).

Sesgo de género en un régimen de declaración individual

En los países en los que el individuo es la unidad contribuyente del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el sesgo de género puede manifestarse de varias formas, como la asignación de la renta no laboral o empresarial, la asignación de preferencias fiscales y los tipos impositivos.

Sesgo de género en la asignación de la renta no laboral

La asignación de la renta no laboral es una forma común en que se manifiesta el sesgo de género explícito en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. En un régimen de presentación individual, lo común es que en el caso de los matrimonios la renta salarial sea atribuida al trabajador que la obtiene. En cambio, la renta no laboral plantea un problema más complejo porque debe ser asignada a uno u otro cónyuge. La fiscalidad de este tipo de renta varía según el código fiscal pertinente. Entre las formas de neutralidad de género se incluye la atribución de toda la renta al cónyuge que más gana, la atribución de la renta en partes iguales entre los cónyuges, la libertad para que la pareja asigne la renta en la forma que prefiera, o la atribución de la renta al cónyuge que sea el propietario legal del bien, en el caso de no figurar éste a nombre de ambos cónyuges.

Sin embargo, algunos códigos fiscales presentan sesgo de género explícito al atribuir toda la renta no laboral al marido, aun en el caso de que el bien sea propiedad de la esposa. Muchos de ellos provienen de la tradición inglesa del *common law*, según la cual se presumía que toda la renta ganada por un matrimonio era propiedad del esposo. Este concepto difiere de la tradición del derecho civil, más frecuente entre los países latinos, en la cual la renta que gana la pareja durante

su matrimonio se consideraba como un "bien ganancial" (es decir, de propiedad de ambos cónyuges).

Un claro ejemplo de este sesgo se observaba en el sistema fiscal británico hasta la reforma de 1990, cuando se sustituyó el régimen de presentación conjunta (con la opción de presentación por separado si la esposa percibía renta laboral) por uno de presentación individual obligatoria. Antes de 1990, si la pareja presentaba declaraciones por separado, toda la renta generada por el bien se atribuía al esposo. Esta práctica aún se mantiene en algunos países en desarrollo (por ejemplo, República Dominicana, Kenya, Côte d'Ivoire, Tailandia). Este concepto de propiedad conyugal tiene implicaciones que trascienden el régimen fiscal. Tiende a debilitar los derechos patrimoniales de la mujer, incluso respecto de bienes que ella ha contribuido a la sociedad conyugal o adquirido durante el matrimonio. Cuando un matrimonio termina en divorcio o se disuelve por otro motivo, este concepto de propiedad conyugal puede dejar a las mujeres (y a los hijos a su cargo) en una situación de clara desventaja a la hora de reclamar una parte de los bienes familiares.

Sesgo de género en la asignación de la renta de empresas familiares

Como sucede con la renta no laboral, en muchos países (por ejemplo, Tanzania) la renta de las empresas familiares que obtiene una sociedad sin personalidad jurídica también se atribuye al esposo, independientemente de la función que los cónyuges desempeñen en dicha empresa. En algunos países se fijan límites a la asignación de la renta de una empresa familiar al cónyuge colaborador porque, cuando se grava a los cónyuges por separado, la práctica de trasladar la renta al cónyuge que paga el impuesto a un tipo marginal más bajo constituye una forma de elusión. No obstante, para este problema existen soluciones de carácter administrativo que no requieren que se atribuya al marido la totalidad de la renta del negocio.

Sesgo de género en la asignación de preferencias fiscales

La asignación de las deducciones, exenciones y otras preferencias fiscales es otra de las formas en que se manifiesta el sesgo de género explícito. Las exenciones, deducciones, créditos y preferencias especiales son habituales en casi todos los impuestos sobre la renta de las personas físicas. Normalmente se conceden las exenciones por los individuos que conforman el núcleo familiar del contribuyente o en razón de ancianidad o incapacidad. La concesión de deducciones y créditos puede atender diferentes propósitos, entre ellos el gasto en diferentes bienes, como la atención médica, los impuestos pagados a otros niveles de gobierno o los intereses de préstamos hipotecarios. En un régimen de presentación individual es preciso definir un método para la asignación de estas preferencias fiscales cuando hay dos contribuyentes en el mismo hogar. En algunos países, la naturaleza de las preferencias fiscales a las que tienen acceso los contribuyentes varía en función del género del contribuyente. Este tipo de discriminación explícita se observaba en algunos impuestos europeos con régimen de presentación individual, aunque en los últimos años se han eliminado tales distinciones en la mayoría de los sistemas fiscales de Europa. En los Países Bajos, por ejemplo, hasta 1984 un hombre casado tenía derecho a una deducción por renta mínima personal no imponible mayor a la acordada a una mujer casada.

En algunos países en desarrollo todavía existe un sesgo de género en la asignación de las preferencias fiscales. Una forma de discriminación consiste en permitir una deducción únicamente al esposo. Por ejemplo, en algunos países se reconoce una deducción al hombre casado por la esposa que no percibe ingresos, pero no así a la mujer que trabaja cuando el esposo no percibe ingresos; en otros casos, el importe de la deducción puede diferir según se trate de un hombre casado o una mujer casada (por ejemplo, Indonesia). Las exenciones, créditos fiscales y otros tipos de deducciones también pueden diferir en función del género. En Líbano se concede una exención por cada hijo varón hasta la edad de 18 años, que puede extenderse hasta los 25 años de edad si cursa estudios universitarios; en cam-

bio, la exención rige para las hijas mujeres únicamente hasta que contraen matrimonio, o si enviudan o se divorcian.

Sesgo de género en los tipos impositivos

Otra forma de sesgo explícito en razón del género es la práctica de aplicar tipos impositivos diferentes a hombres y mujeres, siendo mayor el tipo en el caso de las mujeres casadas. Este sistema rigió en Sudáfrica hasta 1995, año en que la reforma fiscal eliminó este diferencial en los tipos impositivos.

Sesgo de género en el régimen de declaración conjunta

En países donde, a los efectos del impuesto sobre la renta de las personas físicas, se exige a los matrimonios presentar la declaración jurada como una unidad (o es más probable que lo hagan así), el impuesto sobre la renta también puede incluir elementos de sesgo explícito en razón del género. Como la unidad contribuyente es la pareja, es menos frecuente encontrar allí discriminación explícita que en los regímenes de presentación individual.

Sesgo de género en la asignación de preferencias fiscales

Se da una forma de sesgo explícito cuando se reconocen ciertas preferencias fiscales sólo al marido que trabaja. Por ejemplo, la ley del impuesto sobre la renta podría disponer una deducción por renta mínima no imponible para el hombre casado que sea sostén del hogar, pero no para la mujer casada.

Sesgo de género en la responsabilidad por el cumplimiento de las normas fiscales

Otra forma de sesgo explícito se observa en los países que exigen que las declaraciones conjuntas se presenten a nombre del marido, de modo que la mujer no tiene una existencia autónoma como contribuyente. Hasta 1990, por ejemplo, el impuesto británico sobre la renta disponía que sólo el marido debía presentar la declaración conjunta, como también sucedía en Francia hasta 1983.

Sesgo de género desfavorable a los trabajadores secundarios

Un régimen de presentación conjunta con una escala progresiva de tipos marginales puede desalentar a los trabajadores secundarios porque el impuesto sobre la renta secundaria comienza a partir del nivel del tipo impositivo marginal más alto aplicable a la renta primaria, a diferencia de lo que ocurre en un sistema de presentación individual, en el cual el impuesto sobre la renta secundaria no tiene relación con el tipo impositivo marginal de la renta primaria. Habitualmente se ha considerado que este “impuesto al matrimonio” existente en el régimen de presentación conjunta grava a las mujeres por considerarse que ellas perciben la renta secundaria. Sin embargo, esto es cada vez menos frecuente, especialmente en los países en desarrollo, donde muchas mujeres casadas ganan más que sus maridos y, lo que es más curioso aún, mantienen una presencia más fuerte en la población activa. Cuando el marido es quien percibe la renta secundaria, surge entonces un sesgo implícito contra su renta. Existen otros elementos del código fiscal, como las deducciones o los créditos por los gastos derivados del cuidado de hijos, que también interactúan con la progresividad de la escala de tipos impositivos marginales al determinar el importe a pagar, y en consecuencia también inciden en la naturaleza del sesgo implícito.

Este tipo de sesgo implícito también está presente en el caso de un impuesto sobre la renta con régimen de presentación individual, aunque no porque se apliquen mayores tipos marginales sobre la renta laboral, ya que cada individuo tributa por su propia renta derivada del trabajo personal. Puede, en cambio, generarse en el caso de la renta no laboral o la renta de una empresa unipersonal o de una empresa no constituida como sociedad y en el caso de la asignación de exenciones y deducciones.

Los estudios académicos acerca de los impuestos sobre la renta de las personas físicas han tenido en cuenta la importancia que revisten las diferencias en razón del género al considerar expresamente las diferencias en el comportamiento de hombres y mujeres y sus consecuencias para las políticas de orden público. Los datos recogidos en estudios sobre la ofer-

ta de mano de obra indican que la elasticidad de la oferta laboral de las mujeres casadas, los que a menudo se presume son proveedores secundarios de ingresos, es mayor que la elasticidad de la oferta laboral de los hombres (Triest, 1990). Lo que se desprende de este análisis en términos normativos es que, para minimizar la pérdida de eficiencia del impuesto sobre la renta, *ceteris paribus*, a las mujeres casadas se les debería aplicar un tipo impositivo más bajo que a los demás trabajadores.

Las reformas en el mundo

En el cuadro 2 se presentan ejemplos de reformas recientes encaminadas a eliminar el sesgo explícito por razón de género. Algunos sistemas tributarios han pasado a ser totalmente neutros en cuanto al género, mientras que otros sólo han iniciado el camino hacia ese objetivo.

Cuadro 2
Ejemplos de reforma del sesgo de género

-
- Francia, 1983: Se pasó de exigir en la declaración jurada familiar solamente la firma del marido a exigir la firma de ambos cónyuges.
 - Irlanda, 1993: Se pasó de la declaración conjunta a nombre del esposo, con imposición optativa en forma separada sobre la renta laboral de la mujer, a un régimen de presentación conjunta a nombre del cónyuge con mayores ingresos, con imposición optativa en forma separada sobre la renta laboral del otro cónyuge.
 - Malasia, 2003: Se abandonó el régimen de presentación conjunta de ambos cónyuges a nombre del marido. A partir de 2004, cada cónyuge tributa por separado, y pueden optar por la presentación conjunta.
 - Países Bajos, 1984: Se pasó de otorgar al hombre casado una deducción más alta que a la mujer casada no imponible por renta mínima personal, a otorgar una deducción básica igual para hombres y mujeres.
 - Reino Unido, 1990: Se pasó de un régimen de declaración conjunta a nombre del marido, con imposición optativa en forma separada sobre la renta laboral de la mujer, a un régimen de declaración individual.
 - Sudáfrica, 1995: Se dejó de gravar a las personas solteras y a las mujeres casadas con una escala de tipos más altos que los aplicables a los hombres casados, y se adoptó en cambio una escala impositiva unificada.
-

Reforma en Europa continental

En Europa, la cuestión de la neutralidad del género de los sistemas fiscales adquirió importancia en los años ochenta. En un informe publicado en 1984 (Comunidades Europeas, 1985a) se analizó si los sistemas fiscales de la Comunidad Europea eran neutros con respecto a la participación de la mujer en la fuerza laboral. La principal inquietud se refería a que en el régimen de presentación conjunta los proveedores secundarios de ingresos debían pagar impuestos a un tipo impositivo marginal alto, en un momento en que la oferta de trabajo era escasa en algunos países. Este estudio señaló, como conclusión, que en varios aspectos importantes los sistemas fiscales vigentes en Europa tenían un efecto adverso sobre la carga tributaria de las mujeres casadas, como el régimen general de imposición agregada (conjunta); la manera de establecer a priori para el marido mínimos personales o reducciones del impuesto; la ausencia de una deducción o reducción por los costos incurridos en servicios de cuidado de los hijos y ayuda doméstica cuando tanto el marido como la mujer trabajan fuera del hogar; la imposibilidad para la mujer de declarar su propia renta a los efectos fiscales; la responsabilidad por la falta de pago del impuesto del otro cónyuge, y las limitaciones al importe de renta que el marido puede pagar a una "esposa que percibe ingresos", mediante la fijación de límites a la renta o de topes máximos a las exenciones. En el estudio se recomendaba adoptar un régimen de imposición totalmente independiente como el medio más eficaz para lograr un tratamiento igualitario y, al menos, ofrecer la opción de liquidar el impuesto sobre la renta por separado.

En un informe sobre el estudio anterior realizado por una comisión del Parlamento Europeo dedicada a los derechos de la mujer (Comunidades Europeas, 1985b), se afirma como conclusión que los sistemas europeos de impuesto sobre la renta debían evolucionar para lograr ciertos objetivos, entre ellos un régimen obligatorio de imposición independiente para el marido y la mujer.

Para algunos, la idea de que para lograr la neutralidad de género en el impuesto sobre la renta de las personas físicas se requiera un régimen de imposición independiente para los

cónyuges podría parecer una solución radical. Es posible eliminar la discriminación explícita sin adoptar un régimen de imposición totalmente independiente para los cónyuges. Probablemente sea imposible eliminar todas las formas de sesgo implícito en un sistema fiscal, ya que existen diferencias sistemáticas entre el comportamiento de hombres y mujeres en cada sociedad. Sin embargo, sería posible eliminar el sesgo implícito en sus peores formas.

Contrariando las conclusiones de dicha comisión, muchos analistas sostienen que la unidad contribuyente debe ser preferentemente la familia en lugar del individuo debido al carácter conjunto del consumo dentro de los hogares. A su juicio, no existe conflicto intrínseco alguno entre la igualdad de género y la imposición conjunta. Pechman y Englehardt (1990) analizan el tratamiento de la familia en la legislación sobre el impuesto a la renta de los países industrializados y observan que existen grandes variaciones, además de similitudes. Esas diferencias posiblemente reflejen juicios de valor de las diferentes sociedades acerca de la familia, o también es posible que sencillamente reflejen las dificultades que se presentan para llevar a cabo una reforma fiscal significativa hasta tanto se logre un consenso general.

En los últimos años, varios países europeos han reformado sus sistemas fiscales para eliminar la discriminación explícita en función del género. En Francia, por ejemplo, sólo el marido estaba obligado a firmar la declaración jurada, mientras que la mujer únicamente la firmaba si ganaba renta. A partir de una modificación de 1983, la declaración jurada debe ser firmada por ambos cónyuges. En los Países Bajos, la deducción del hombre casado por renta mínima no imponible era mucho más alta que la correspondiente a una mujer casada. Esto se modificó en 1984, y se pasó a una reducción mínima básica de igual monto, con montos suplementarios para las personas solteras, los matrimonios con un solo ingreso y demás situaciones.

Reforma en el Reino Unido e Irlanda

En 1990 el Reino Unido emprendió una reforma fiscal fundamental. Antes de esa fecha, le correspondía al marido la res-

ponsabilidad legal de presentar la declaración jurada. Si la mujer percibía renta y la pareja optaba por la imposición separada, toda la renta no laboral se atribuía al marido. En 1990, la reforma transformó el impuesto sobre la renta en un régimen basado totalmente en la imposición individual.

La historia del impuesto sobre la renta del Reino Unido ofrece una interesante perspectiva sobre la evolución de las actitudes hacia la mujer. El impuesto se estableció por primera vez en ese país en 1799 (Briggs, 1985). La atribución de la renta de una pareja al marido reflejaba la condición jurídica de las mujeres casadas y las leyes sobre la propiedad vigentes en esa época. En 1894, 12 años después de la sanción de la ley sobre propiedad de la mujer casada en 1882, que permitió a las mujeres conservar la administración y el control de sus bienes e ingresos independientes, se estableció una norma fiscal que permitía a la mujer casada acogerse, en cuanto a su renta, a las desgravaciones acordadas a las personas solteras, cuando la renta combinada de la pareja era inferior a £500. En 1918 se estableció una suma mínima no imponible para los hombres casados, que en 1982 fue elevado a 1,6 veces el monto correspondiente a una persona soltera. A mediados de los años setenta, la administración tributaria del Reino Unido todavía seguía dirigiendo su correspondencia sólo a los maridos, se rehusaba a responder directamente las notas enviadas por mujeres casadas y remitía a los maridos todo reembolso por impuestos retenidos en exceso sobre las remuneraciones de las mujeres casadas (Briggs, 1985, pág. 244). Estas prácticas fueron criticadas, y la Ley Financiera de 1978 concedió a las mujeres casadas el derecho de recibir los reembolsos que les correspondían por retenciones, y la administración tributaria comenzó a responder de manera directa las comunicaciones remitidas por contribuyentes mujeres.

No obstante, esas reformas no fueron suficientes para silenciar las críticas. Varias comisiones y académicos de renombre comenzaron a recomendar la adopción de reformas radicales en el régimen del impuesto sobre la renta personal. Kay y King (1980, pág. 206) observaban entonces: "El sistema británico se apoya en el principio de dependencia. La renta de la esposa es tratada sencillamente como si fuera del esposo, y como reconocimiento por la carga que ella le impone a su con-

yuge, se otorga a éste un monto de renta personal no imponible especialmente alto. Las presiones sociales han llevado a la adopción de dos importantes modificaciones. La mujer tiene derecho a descontar de su propia renta laboral un mínimo personal. La pareja puede optar por una imposición independiente sobre su renta (pero como en ese caso pierden la reducción por mínimo personal adicional que le correspondería al marido, esta opción rara vez resulta conveniente)".

En 1988 una nueva ley dispuso que, a partir de 1990, todos los contribuyentes deberían presentar las declaraciones juradas en forma individual, tanto sobre la renta laboral como sobre la renta de inversiones. El "mínimo personal del hombre casado" acordado a los matrimonios continuó en vigor hasta 1993, cuando se lo transformó en un mínimo personal transferible entre los cónyuges.

En Irlanda, el impuesto sobre la renta de las personas físicas surge de la misma tradición, y en los últimos años ha evolucionado en el mismo sentido que el sistema británico; y en la actualidad tiende hacia la neutralidad en cuanto al género.

Reforma en los Estados Unidos

A diferencia del impuesto sobre la renta de las personas físicas del Reino Unido, el impuesto correspondiente de Estados Unidos nunca ha contenido ninguna discriminación explícita en cuanto al género (excepto la pequeña diferencia que en cierto momento existía en la deducción por el cuidado de los hijos). No obstante, a través de los años el tema del tratamiento adecuado de la renta familiar ha sido frecuentemente objeto de debate, y la legislación fiscal ha cambiado su posición con el transcurso del tiempo en cuanto a la fiscalidad de la pareja frente a la de los individuos.

En 1913 Estados Unidos sancionó la ley de impuesto sobre la renta de las personas físicas. Originalmente, el impuesto se basaba en un régimen de declaración individual que acordaba una exención mayor para las personas casadas que para las solteras. En la aplicación del impuesto se planteó un problema, ya que el tratamiento de la propiedad conyugal difería según los estados. En los estados que seguían la tradición inglesa del *common law*, un hombre casado cuya esposa no tra-

bajaba presentaba una sola declaración, atribuyéndose la totalidad de la renta del hogar, mientras que en los que se regían por la tradición del derecho civil, la renta se trataba como un “bien ganancial”, en el cual cada cónyuge tenía una participación definida por la ley. En los estados en donde regía el concepto de bienes gananciales, la Corte Suprema dictaminó que las parejas podrían dividir su renta conjunta en partes iguales y presentar dos declaraciones separadas a los fines del impuesto federal y pagar el impuesto a tipos menores. Algunos estados donde regía el sistema del *common law* comenzaron a sancionar leyes sobre bienes gananciales a fin de ofrecer las mismas ventajas a sus residentes.

Luego de un prolongado debate legislativo, en 1948 el Congreso modificó el sistema impositivo transformándolo en un régimen basado en la familia, y estableció una nueva escala impositiva para los matrimonios que presentaran declaraciones conjuntas, con tramos dos veces más amplios que los aplicables a las personas solteras. Esto generó un importante beneficio impositivo para los matrimonios en los que había un solo cónyuge proveedor de ingresos. En 1952 el Congreso estableció otra escala para las personas solteras que eran sostén de familia con personas a cargo, que se situaban entre las escalas aplicables a quienes presentaban declaraciones conjuntas y las presentaciones individuales. En 1969, cuando se fijó para los contribuyentes solteros una escala algo más favorable que la de los matrimonios, se estableció una cuarta escala para los matrimonios que presentaban declaraciones por separado, régimen que en casi todos los casos resultaba desventajoso para las parejas. Desde entonces se han producido diversas modificaciones en la carga relativa de las diferentes escalas, con el establecimiento y posterior eliminación de la deducción para los matrimonios con doble fuente de ingresos.

La legislación de Estados Unidos ha procurado reducir la denominada carga matrimonial. Para ello ha procedido a duplicar la deducción estándar de quienes presentan declaraciones conjuntas respecto de quienes presentan declaraciones individuales, y a duplicar la amplitud de los tramos más bajos. Sin embargo, dada la falta de uniformidad de las diferentes escalas aplicables a quienes presentan declaraciones con-

juntas resulta difícil hacer generalizaciones. La carga matrimonial depende de que sean uno o dos los contribuyentes que perciben ingresos en la pareja; cuando hay dos, la carga depende de los ingresos relativos de ambos.

Reforma en países en desarrollo

El sesgo de género es manifiesto en los sistemas fiscales de muchos países en desarrollo. La forma más habitual que adopta en todo el mundo consiste en atribuir la renta de una mujer casada al marido y aplicar el impuesto al marido para todo tipo de impuesto no cédular sobre la renta. No obstante, muchos sistemas fiscales permiten que la esposa liquide por separado el impuesto que le corresponde pagar por su renta derivada del trabajo.

También se han llevado a cabo reformas en algunos países en desarrollo. Hasta 1995, en el sistema tributario de Sudáfrica existían escalas de tipos impositivos diferentes para las personas casadas y solteras, y para las mujeres casadas, aplicándose un tipo más alto a esta última categoría. Los tipos impositivos se unificaron en 1995.

En 2003, Malasia pasó de un régimen de impuesto sobre la renta de las personas físicas en el cual la mujer casada liquidaba sus impuestos conjuntamente con los de su marido a nombre de este último, a un régimen con liquidaciones de impuestos independientes para cada cónyuge, con opción de liquidación conjunta en el caso de la mujer, si ésta es residente o nativa de Malasia, o para el marido si éste no percibe ingresos.

Normas sociales de los países en desarrollo

La ley del impuesto sobre la renta de algunos países en desarrollo incluye disposiciones expresas que distinguen entre hombres y mujeres como reflejo de pautas sociales tradicionales o para alentar cierto comportamiento social. Para algunos, estas disposiciones no son discriminatorias sino que simplemente reflejan las normas sociales vigentes, mientras que para otros estas prácticas contribuyen a legitimar la degradación del papel de la mujer en la sociedad.

Por ejemplo, en algunos países existe una unidad contribuyente basada en la familia ampliada, dado que esta es una relación social habitual. La "familia indivisa hindú" comprende todos los varones hindúes que descienden por línea masculina de un ancestro común, sus esposas y sus hijas solteras. El varón de mayor edad es generalmente quien controla la familia. En India y otros países de Asia que poseen una importante proporción de población de ese origen, la familia indivisa hindú puede ser el sujeto del impuesto.

Varios países en desarrollo, especialmente los influidos por la religión islámica, tienen en sus leyes impositivas disposiciones referidas a las esposas múltiples (aunque en ninguno hay disposiciones relativas a esposos múltiples). En Nigeria, por ejemplo, el régimen del impuesto sobre la renta prevé la imposición por separado de la esposa (o esposas).

Singapur tiene uno de los sistemas más singulares de impuesto sobre la renta. Es único en cuanto al carácter de la diferenciación explícita de género que se incorpora al impuesto a modo de una desgravación por hijos. En primer lugar, existe una desgravación básica por hijos. También existe una desgravación por hijos mejorada para madres con mejor educación o una rebaja especial por hijos cuyas madres no alcanzan determinados límites de edad.

Pakistán se sitúa entre los pocos sistemas fiscales que en un momento incluían disposiciones con sesgo explícito en favor de la mujer al conceder una deducción mayor a la mujer que trabaja que al hombre que trabaja.

Fundamentos que justifican el sesgo de género

¿Existe alguna razón por la cual el sesgo de género pueda ser conveniente? Podría sostenerse que la diferencia entre la expectativa promedio de vida entre hombres y mujeres es una justificación para establecer diferencias entre ambos en la legislación fiscal para algunos fines. Por ejemplo, en la ley tributaria de Estados Unidos se contempla una deducción por donaciones filantrópicas que adoptan la forma de contribuciones de bienes al fallecer el contribuyente, aunque éste conserva el uso del bien y el goce de sus rentas hasta su fallecimiento. En el momento de efectuarse la donación, se le reconoce al

contribuyente una deducción igual al valor presente descontado de aquélla, en función de la esperanza de vida remanente del contribuyente. Por ejemplo, una mujer que done bienes a los 60 años de edad podría tener una esperanza de vida de 25 años mientras que un hombre podría tener una esperanza de vida de 20 años, de modo que ella podría descontar la donación en función de un horizonte de 25 años mientras que el hombre tomaría un horizonte de 20 años. Se plantean cuestiones similares en el caso de las pensiones y las rentas vitalicias. Comúnmente, cuando a esta forma de ahorro se le concede el beneficio de diferimiento del impuesto, se exige a los contribuyentes que perciban su pensión o renta vitalicia a una edad determinada a fin de permitir que el gobierno recupere parte del impuesto sobre dicha renta. A los hombres se les podría exigir que perciban una mayor proporción del valor total cada año, a partir de la edad en que comiencen a recibir la pensión o renta, ya que su esperanza de vida es más corta. La diferencia en la esperanza de vida media entre hombres y mujeres también sería un posible argumento a favor de aplicar tipos impositivos diferentes a la seguridad social de hombres y mujeres, disponer prestaciones diferentes para aportantes con una historia similar de aportaciones, o vincular los pagos de impuestos a las prestaciones mediante una fórmula diferente. Muchos países han establecido diferencias entre hombres y mujeres en su sistema de seguridad social, aunque normalmente se manifiestan en el establecimiento de diferentes edades de jubilación en lugar de las diferencias antes mencionadas en el párrafo.

III. Impuestos sobre los productos básicos

Los impuestos sobre el consumo son, en términos cuantitativos, un elemento clave de los sistemas tributarios de la mayoría de los países. En muchas naciones industrializadas y países en desarrollo, estos impuestos han crecido en importancia en los últimos años (Ebrill et al. 2001). Los impuestos sobre bienes y servicios, como el impuesto al valor añadido (IVA), el impuesto sobre las ventas minoristas y los impuestos selectivos sobre el consumo, no tienden a mostrar un sesgo

explícito en razón del género. El impuesto que debe pagarse es impersonal, dado que se origina en la compra o producción de un producto. Si bien sería posible introducir ese sesgo estableciendo un impuesto basado en la compra de un bien sólo cuando lo compre una mujer (o un hombre), en la práctica no parece existir tal discriminación. Lo mismo cabe afirmar respecto de los impuestos sobre el comercio exterior, como los derechos de aduana. No parece existir sesgo explícito alguno en la aplicación de los impuestos al comercio exterior. En la práctica, sin embargo, estos impuestos no son neutros en cuanto al género y pueden contener cierto sesgo implícito, hecho casi nunca reconocido hasta ahora. Aunque es uno de los temas de más larga data en el ámbito de las finanzas públicas, en el estudio de la imposición óptima sobre los productos, por ejemplo, se han ignorado las cuestiones referidas al género (Auerbach, 1985).

Impuesto sobre los productos con una base amplia de imposición

Hay muchas maneras en las que podría manifestarse un sesgo implícito en el IVA u otro impuesto sobre el consumo de base amplia. Una es a través de la elección de la cobertura del impuesto. Dichos impuestos, aunque gravan el consumo definido en forma amplia, comúnmente prevén exenciones o tipos reducidos para algunas formas de consumo. Por ejemplo, en un régimen tradicional del IVA, ciertos bienes pueden estar exentos y otros gravados a tipo cero o con tipos reducidos. También puede haber preferencias aplicables a ciertos compradores o productores, tales como las instituciones sin fines de lucro o el gobierno. La cuestión consiste en determinar si este tratamiento preferencial induce sesgos implícitos en esos impuestos.

Sesgo implícito a través del consumo diferencial

Normalmente se presume que la incidencia del IVA o de otro impuesto sobre el consumo de base amplia recae sobre el consumidor final, presunción que está respaldada por estudios empíricos. En consecuencia, cualquier tratamiento preferen-

cial de un producto o productor en particular se traslada al consumidor final. Por ese motivo, al determinar la naturaleza del sesgo implícito, conviene centrar la atención en la forma en que la fiscalidad preferencial afecta a los consumidores (lo cual no se daría en el caso de los impuestos cuya incidencia recae, al menos en parte, sobre el productor, como el impuesto sobre la renta de las sociedades). El tratamiento preferencial se aplica generalmente a los bienes y servicios que se consideran artículos de primera necesidad, como los alimentos y la atención médica, y a los bienes y servicios que por razones administrativas resulta difícil gravar, como los servicios financieros.

Pueden surgir sesgos implícitos como resultado de los patrones diferenciales de consumo de estos bienes por parte de hombres y mujeres, aunque el carácter exacto de estos sesgos implícitos es difícil de establecer. El tema, en realidad, es más complejo, porque esos bienes habitualmente se adquieren en el contexto de un hogar integrado tanto por varones como por mujeres. El sesgo implícito surge del supuesto de que, aunque hombres y mujeres compartan un mismo hogar, obtienen del consumo una función de utilidad diferente. Esto se contrapone, naturalmente, con la noción neoclásica tradicional que habitualmente se tiene del proceso de toma de decisión en los hogares, según la cual el hogar puede ser tratado como un único agente maximizador de la utilidad. De este concepto de la maximización de la utilidad de los hogares se desprendería que no existe sesgo implícito porque los beneficios del consumo de los integrantes del hogar no pueden separarse en la función de utilidad y el desglose entre los diferentes integrantes resulta irrelevante. Aunque quizá esta noción sea necesaria como herramienta para simplificar el trabajo teórico y empírico, es evidente que no constituye una descripción realista del comportamiento de los hogares.

El comportamiento relativo a las decisiones de los hogares, que explícitamente incorpora consideraciones sobre la composición y el tamaño del hogar, ha sido estudiado en contextos tanto teóricos como empíricos. En el plano teórico, en investigaciones recientes se han postulado distintos modelos de conducta dentro del hogar. Un enfoque se basa en modelos de juegos teóricos donde las decisiones del hogar reflejan el resultado de un proceso negociador (Manser y Brown, 1980;

McElroy y Horney, 1981). Otro supone que las decisiones tomadas por el hogar son eficientes según Pareto (Apps y Rees, 1999; Browning et al, 1994). En la actualidad existe una amplia literatura teórica y empírica que destaca la importancia de considerar los hogares como entidades colectivas (Strauss y Thomas, 1995; Hoddinott et al, 1997; Vermeulen, 2002)

Considérense, por ejemplo, de qué manera repercutiría un consumo desproporcionado de alimentos y atención médica por parte de las mujeres en relación con el de los hombres. Ello supondría que un impuesto que favoreciera estos productos contendría un sesgo implícito en contra de los hombres. Sin embargo, en el contexto del presupuesto familiar, la imposición preferencial podría inducir una reasignación de recursos dentro del hogar, con diferentes implicaciones en materia de género. Si se considera que la compra de artículos de primera necesidad es algo propio de la esfera de acción de las mujeres y una cierta proporción del ingreso del hogar se asigna a ese fin, un menor nivel de impuestos sobre esos artículos podría dar lugar a que las mujeres controlaran una mayor proporción del ingreso del hogar. Podría darse el caso de que, debido a los beneficios generados por la tributación preferencial de un artículo de primera necesidad, se destinara una mayor proporción del ingreso a bienes que no satisficieran necesidades básicas. Sería preciso, por lo tanto, comprender la naturaleza del proceso de toma de decisiones en el hogar y la manera en que una modificación del régimen tributario induciría una modificación del consumo de los integrantes del hogar.

Smith (2000) demostró, en el contexto sudafricano, que la carga del IVA en los hogares sudafricanos varía en función del ingreso, y que el IVA, expresado tanto como proporción del total de impuestos pagados como de los ingresos, guarda una relación inversa con estos últimos, de modo que los hogares de menor ingreso pagan una mayor proporción del impuesto total y del ingreso en concepto de IVA. Dada la concentración desproporcionada de mujeres en los grupos pobres, esto sugiere una forma de sesgo implícito. Sin embargo, el régimen del IVA ha gravado con tipo cero algunos artículos ampliamente utilizados por mujeres de sectores pobres, como es la parafina.

Sesgo implícito a través de la aplicación diferencial a los contribuyentes

El tratamiento preferencial acordado a consumidores o productores particulares en el régimen del IVA o de otro impuesto sobre el consumo con una base amplia de tributación también podría entrañar una falta de neutralidad en cuanto al género, pero, al igual que en el caso del tratamiento preferencial para bienes y servicios específicos, esta falta de neutralidad sería difícil de determinar. Por ejemplo, si las instituciones sin fines de lucro prestan principalmente servicios que benefician a los pobres en forma desproporcionada, y los pobres forman parte, en un porcentaje desproporcionado, de hogares en donde la mujer es el sostén, el tratamiento preferencial de esas instituciones daría lugar a un sesgo implícito favorable a las mujeres y los niños.

Impuestos selectivos sobre las ventas y cobro de tasas a los usuarios de servicios

Los impuestos selectivos sobre el consumo o los impuestos selectivos sobre las ventas gravan comúnmente bienes tales como el alcohol, el tabaco y los productos derivados del petróleo, y ciertos bienes suntuarios, como las joyas y los automóviles, así como también diversos servicios. Al igual que los impuestos sobre el consumo de base amplia, estos impuestos por lo general no contienen un sesgo explícito en función del género. Los impuestos selectivos sobre el consumo suelen tener un sesgo implícito más evidente que los impuestos sobre el consumo de base amplia. Por ejemplo, los impuestos sobre consumos específicos comúnmente gravan el alcohol y el tabaco a tipos elevados, productos que, en un porcentaje desproporcionado, son consumidos por los hombres. Por lo tanto, como en el caso de los impuestos de base amplia sobre los productos, podría considerarse que los impuestos selectivos sobre el consumo tienen un sesgo implícito contrario a los hombres. No obstante, en el contexto del presupuesto del hogar, estos impuestos también provocarían un cambio en el consumo de otros bienes, lo cual podría tender a reducir el sesgo contrario a los hombres. Supóngase, por ejemplo, que

la elasticidad-precio no compensada del consumo de alcohol por parte de los hombres fuera cero. Un impuesto sobre las bebidas alcohólicas reduciría el ingreso real disponible del hogar, sin reducir el consumo de alcohol. Si el alcohol fuera consumido principalmente por los integrantes varones del hogar, el impuesto daría lugar a una reducción del consumo de otros productos por parte de los hombres y del consumo global de esos artículos por parte de las mujeres. También en este caso es imprescindible conocer la naturaleza del proceso de toma de decisiones de los hogares para comprender el efecto final de estos impuestos.

Las tasas de servicios tienen una naturaleza similar a los impuestos selectivos sobre las ventas. Son similares a los impuestos selectivos sobre el consumo ya que normalmente no incluyen un sesgo explícito de género. Pero pueden aplicarse a bienes o servicios que son consumidos de manera desproporcionada por uno de los dos géneros. Y en ese sentido también podrían conllevar sesgos implícitos.

Palmer (1995) observa que es posible promover la "igualdad de género" mediante la adopción del IVA (o cualquier otro impuesto, con esa función) que reemplace las tasas de servicios que tienden a beneficiar a las mujeres en mayor medida, tal es el caso de la educación primaria y el cuidado de la salud; en esencia, con esta medida se busca generalizar la incidencia del coste de estos servicios al público contribuyente en lugar de recaer únicamente en los beneficiarios directos.

IV. Impuesto sobre el comercio exterior

Los impuestos sobre el comercio exterior presentan elementos propios tanto de los impuestos sobre el consumo de base amplia como de los impuestos selectivos sobre el consumo, ya que generalmente gravan una gama más amplia de productos que estos últimos; no obstante, se aplican tipos impositivos diferentes para los distintos productos y su mayor peso recae sobre bienes que a menudo también soportan la mayor carga de los impuestos selectivos sobre el consumo. Desde la óptica del consumo, también podrían tender a presentar un sesgo contrario a los hombres, aunque el sesgo implícito sería más

difícil de determinar porque varían mucho más según el país, y a menudo contienen disposiciones muy complejas relativas a los reembolsos o devoluciones y a la fiscalidad preferencial de ciertos bienes. No obstante, las reducciones arancelarias generalizadas podrían presentar un sesgo de género diferente, especialmente si reducen el precio de los alimentos y la indumentaria, como sucede en muchos países.

En algunos países en desarrollo, los derechos de importación constituyen un componente crítico del sistema fiscal y, mediante su aplicación diferencial al comercio internacional, influyen en el patrón de desarrollo económico. Un aspecto importante es determinar si los regímenes tradicionales de derechos de importación tienden a favorecer a las industrias que emplean principalmente a hombres o a mujeres. Los derechos de importación de los países industrializados que discriminan contra la importación de manufacturas de baja tecnología pueden tender a estar sesgados en contra de las mujeres porque a menudo ellas constituyen una gran proporción de los trabajadores fabriles de los países de bajo ingreso. Las zonas de procesamiento de exportaciones (maquilas) y figuras similares en los países en desarrollo contratan una cantidad desproporcionada de mujeres. Por consiguiente, la reducción de estos derechos en países en desarrollo puede ser muy favorable para la situación de este grupo. Goldman (2000) estudia este tema en el contexto sudafricano.

V. Impuesto sobre la renta de las sociedades

Los impuestos sobre la renta de las sociedades se aplican a las personas jurídicas y, por lo tanto, no suelen contener un sesgo explícito por razón de género. Muy difícil sería encontrar una ley del impuesto a la renta de las sociedades que explícitamente impusiera una tributación diferente según la empresa estuviera constituida por mujeres o por hombres. Sería, no obstante, posible determinar patrones de sesgo implícito, según la percepción de la incidencia de la imposición sobre la renta de las sociedades y sus efectos sobre el comportamiento. La incidencia del impuesto es, naturalmente, un tema bien estudiado y las conclusiones de este estudio son ambiguas

respecto de la incidencia global y los efectos sobre el comportamiento atribuibles al impuesto sobre la renta de las sociedades, aunque de los datos recogidos parece desprenderse que estos impuestos son soportados en parte por los propietarios del capital y en parte por los consumidores (Kotlikoff y Summers, 1987). Smith (2000) observa que los impuestos sobre las sociedades tienden a beneficiar a los accionistas, un grupo representado de manera desproporcionada por hombres. La introducción de cambios en los impuestos sobre la renta de sociedades puede inducir cambios en las inversiones en determinados sectores. Si estas preferencias se inclinan hacia sectores que emplean de manera predominante a uno de ambos géneros, pueden darse también en este caso sesgos implícitos de género.

VI. Conclusión

Sólo recientemente la importancia del sesgo de género en las políticas públicas ha sido reconocida plenamente en el campo de las finanzas públicas. El sesgo de los sistemas fiscales es, por lo tanto, un ámbito fértil para la investigación. Muchas naciones han procurado eliminar el sesgo, tanto explícito como implícito, existente en sus sistemas fiscales, mientras que en otros se ha avanzado poco en tal sentido. La diversidad de patrones culturales indudablemente seguirá determinando diferencias de opinión respecto a qué aspectos constituyen discriminación y a la necesidad de introducir cambios.

Referencias

- Apps, Patricia, and Ralph Rees. "Individual versus Joint Taxation in Models with Household Production". *The Journal of Political Economy*, Vol. 107, No. 2, 1999, pp. 393-403.
- Auerbach, Alan J., "The Theory of Excess Burden and Optimal Taxation". en *Handbook of Public Economics*, ed. by Alan J. Auerbach and Martin Feldstein (Amsterdam: North-Holland), Vol. I, 1985, pp. 61-127.
- Barnett, Kathleen, y Caren Grown. *Gender Impacts of Government Revenue Collection: The Case of Taxation* (London: Commonwealth Secretariat), 2004.
- Briggs, Norma, "Individual Income Taxation and Social Benefits in Sweden, the United Kingdom, and the U.S.A.: A Study of Their Interrelationships and Their Effects on Lower-Income Couples and Single Heads of Household". *Bulletin of the International Bureau of Fiscal Documentation*, 1985, pp. 243-61.
- Browning, Martin, Francois Bourguignon, Pierre-Andre Chiappori, and Valerie Lechene, "Income and Outcomes: A Structural Model of Intrahousehold Allocation". *Journal of Political Economy*, Vol. 102, No. 6, 1994, pp. 1067-96.
- Ebrill, Liam, Michael Keen, Jean-Paul Bodin, y Victoria Summers, *The Modern VAT* (Washington, DC: International Monetary Fund), 2001.
- Eissa, Nada y Jeffrey Liebman. "Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit," *Quarterly Journal of Economics* Vol. 111, No. 2, 1996, pp. 605-637.
- European Communities (1985a), "The EC Commission on Income Taxation and Equal Treatment for Men and Women-Memorandum of 14 December 1984 presented to the EC Council". *Bulletin of the International Bureau of Fiscal Documentation*, Vol. 39, No. 6, 1985, pp. 262-66, "Income Taxation and Equal Treatment for Men and Women". *Bulletin of the International Bureau of Fiscal Documentation*, Vol. 39, No. 11, 1985, pp. 501-07.
- Feenberg, Daniel R., and Harvey S. Rosen, "Recent Developments in the Marriage Tax". *National Tax Journal*, Vol. 48, No. 1, 1995, pp. 91-101.
- Goldman, Tanya, "Customs and Excise" en *The Fifth Women's Budget*, ed. by Debbie Budlender (Cape Town and Pretoria, South Africa: IDASA), 2000.
- Hoddinott, John, Harold Alderman, y Lawrence Haddad, 1997, "Testing Competing Models of Intrahousehold Allocation," Chapter 8 in Lawrence Haddad, John Hoddinott, y Harold Alderman, eds., *Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries* (Baltimore: Johns Hopkins University Press), pp. 129-141.
- Kay, John A., y Mervyn A. King, *The British Tax System* (Oxford: Oxford University Press, 2nd ed.), 1980.
- Kotlikoff, Laurence, and Lawrence Summers, "Tax Incidence", en *Handbook of Public Economics*, ed. by Alan J. Auerbach y Martin Feldstein (Amsterdam: North-Holland) Vol. II, 1987, pp. 1043-92.
- Manser, Marilyn, y Murray Brown, 1980, "Marriage and Household Decision-Making: A Bargaining Approach". *International Economic Review*, vol. 21, no. 1, pp. 31-44.

- McElroy, Marjorie B., y Mary Jean Horney. 1981. "Nash-Bargained Household Decisions: Toward a Generalization of the Theory of Demand", *International Economic Review*, vol. 22, no. 2, pp. 339-349
- Munnell, Alicia H., "The Couple versus the Individual under the Federal Personal Income Tax," en *The Economics of Taxation*, ed. by Henry J. Aaron y Michael J. Boskin (Washington, D.C.: The Brookings Institution), 1980, pp. 247-78.
- Nelson, Julie A., "Tax Reform and Feminist Theory in the United States: Incorporating Human Connection", *Journal of Economic Studies*, Vol. 18, No. 5/6, 1991, pp. 11-29.
- O'Neill, June, "Family Issues in Taxation", en *Taxing the Family*, ed. by Rudolph G. Penner (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research), 1983, pp. 1-22.
- Palmer, Ingrid, "Public Finance from a Gender Perspective", *World Development*, Vol. 23, No. 11, 1995, pp. 1981-86.
- Pechman, Joseph A., y Gary V. Engelhardt, "The Income Tax Treatment of the Family: An International Perspective", *National Tax Journal*, Vol. 43, No. 1, 1990, pp. 1-22.
- Smith, Terence, "Women and Tax in South Africa", en *The Fifth Women's Budget*, ed. By Debbie Budlender (Cape Town and Pretoria, South Africa: IDASA), 2000.
- Stotsky, Janet G., "Summary of IMF Tax Policy Advice", en *Handbook of Tax Policy*, ed. by Parthasarathi Shome (Washington, D.C.: International Monetary Fund), 1995, pp. 279-84.
- , "Gender Bias in Tax Systems", *Tax Notes International*, Vol. 9, June, 1997, pp. 1913-1923.
- Strauss, John, y Duncan Thomas. 1995, "Human Resources: Empirical Modeling of Household and Family Decisions", en Jere Behrman y T. N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics*, vol. 3 (New York: North-Holland), pp. 1882-2023.
- Triest, Robert K., "The Effect of Income Taxation on Labor Supply in the United States", *Journal of Human Resources*, Vol. 25, No. 3, 1990, pp. 491-516.
- Vermeulen, Frederic, 2002, "Collective Household Models: Principles and Main Results", *Journal of Economic Surveys*, vol. 16, no. 4, pp. 533-564.

Se terminó de imprimir en diciembre de 2006
En los Talleres gráficos de EDIGRAF S.A.,
Delgado 843 – Buenos Aires, Argentina
Tel 4553-6749

