

El papel del Congreso en el proceso presupuestario en América Latina*

Jesús Rodríguez**

CENTRA LA PERTINENCIA DEL DEBATE SOBRE EL ROL DE LOS CONGRESOS NACIONALES Y/O ASAMBLEAS LEGISLATIVAS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y EL CONTROL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO, EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.

PALABRAS CLAVES: PRESUPUESTO PÚBLICO / PRESUPUESTO / CONTROL / ASAMBLEA LEGISLATIVA / AMÉRICA LATINA

Introducción

Este artículo desarrolla la pertinencia del debate acerca del rol del Congreso en el proceso presupuestario de los países de Amé-

rica Latina: trata algunos aspectos vinculados a los determinantes que tiene la institucionalidad en ese proceso y hace una presentación con relación al papel del Poder Legislativo en lo que respecta al control presupuestario.

* Conferencia ofrecida en el Seminario Regional "Identificando Mejores Prácticas para Planificar y Gestionar el Gasto Social: el Rol de los Parlamentos. Interacción con Presupuesto y Control", organizado por la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH - InWEnt y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, del 25 al 28 de setiembre del 2007 en San Salvador, El Salvador.

** Director del Programa de Fortalecimiento Legislativo de FLACSO-Sede Académica Argentina. Ha sido Diputado Nacional en cuatro ocasiones por la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Además, ha sido Ministro de Economía, y actualmente se desempeña como Consultor e Investigador en CEPAL y el BID.

Recibido: 25 de setiembre del 2007.

Aceptado: 6 de noviembre del 2007.

Hoy, más que nunca

La discusión sobre la relación entre Congreso y presupuesto se justifica, en primer lugar, por el panorama político que ofrece la región. Estamos frente a una situación sustancialmente distinta a la de veinticinco años atrás, cuando se inició la ola democratizadora. Antes, la democracia era la excepción y la regla era la dictadura y los gobiernos militares. En aquellas circunstancias, la ausencia de democracia en los poderes públicos conllevaba la inexistencia de un Poder Legislativo.

Por otra parte, lo que da relevancia a la relación Congreso y presupuesto es el contexto económico que América Latina está viviendo al ser el quinto año consecutivo de crecimiento, desde el 2002. Por primera vez, en cincuenta años, habrá saldos favorables de la cuenta corriente de la balanza de pagos. A su vez, ofrece una situación fiscal razonablemente controlada, y esta doble condición hace que todos los países de América Latina, salvo dos, tengan una inflación de un solo dígito.

Esta es la segunda razón por la que es pertinente discutir hoy, a diferencia del pasado, la relación entre el Congreso y el presupuesto: la ausencia de niveles altos de inflación. Toda hipótesis de recaudación o una proyección de gastos con niveles inflacionarios como los que vivió la región unos años atrás, hacen imposible cualquier tipo de cálculos presupuestarios sensatos y razonables.

Por último, existe una tercera razón, para justificar la oportunidad de esta relación: la creciente valoración positiva de la dimensión institucional en los círculos académicos y en los responsables del diseño de políticas públicas. Esto refiere a la asociación positiva que existe entre la fortaleza institucional y los resultados económicos de una sociedad,

esto es en la solidez del miento de las instituciones de una sociedad y la *performance* económica de esa sociedad.

El cuadro No. 1 muestra algunos datos que sirven como telón de fondo de la cuestión social en el panorama que hoy ofrece la Región de América Latina.

Visto en perspectiva, es razonable identificar avances para América Latina, en los últimos cuarenta años. La comparación de algunos indicadores con similares de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, arroja mejoras para la esperanza de vida al nacer y la tasa de mortalidad infantil. También en los datos de acceso a la educación secundaria, América Latina se aproxima a los de los países de la OCDE.

A pesar de esta evolución favorable de los indicadores, sería un grave error creer, que porque no hay dictaduras, ni inflación, los dos problemas endémicos que caracterizaron por décadas a nuestros países, la situación es inmejorable o satisfactoria. Esta aparente superación de las históricas falencias democráticas y económicas de la región, no alcanzan para ocultar la fragilidad política y la vulnerabilidad económica de nuestras sociedades.

CUADRO No. 1
AMÉRICA LATINA
ALGUNOS INDICADORES SOCIALES

País	PIB p/hab. 2003 en US\$	% pob. urbana	Pob. bajo línea pobreza	Ranking IDH 2003
México	6.061	76,5	37,0	53
Chile	4.523	86,6	18,7	37
Costa Rica	4.196	62,3	20,3	47
Panamá	4.128	65,8	34,0	56
Argentina	3.422	91,8	29,4	34
Venezuela	3.330	92,8	48,6	75
Uruguay	3.281	91,9	15,4	46
Brasil	2.773	83,4	38,7	63
El Salvador	2.241	57,8	48,9	104
Perú	2.232	72,9	51,7	79
Ecuador	2.118	62,8	49,0	82
Guatemala	2.047	50,0	60,2	117
República Dominicana	1.876	65,6	44,9	95
Colombia	1.741	76,6	50,6	69
Honduras	991	47,9	77,3	116
Paraguay	950	58,4	61,0	88

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de CEPAL.

Desde 1989 a la fecha, hubo trece casos de presidentes elegidos democráticamente que no pudieron completar sus mandatos. De esos casos solo uno respetó los procedimientos previstos por la Constitución, con la creación de una comisión parlamentaria especial que determinó un *impeachment*.

Esta fragilidad institucional objetiva está reforzada por dos cuali-

dades que constituyen desafíos sustantivos para la democracia de la región. El primero es el reconocimiento de la diversidad cultural y el otro, la desigualdad.

Con respecto al primero, existe en América Latina seiscientos cincuenta pueblos originarios con sus propias culturas, religiones y modos de vida.

La otra realidad, no por repetida debe dejar de ser recordada. Nuestra región es la más desigual del mundo. Aún el país menos desigual de la región es más desigual que cualquier país integrante de la OCDE y de cualquier país de Europa del Este. El decil más alto de los ingresos accede a casi al 50% de la riqueza; en los países de la OCDE eso es menor al 30%. En América Latina, el decil más bajo de los ingresos accede al 1,6% de los ingresos de la región, en los países de la OCDE es casi el doble.

Tenemos entonces, que el período 2003-2007 fue el de mejor desempeño económico y social de los últimos veinticinco años en América Latina, y además, los términos del intercambio de ese período, fueron un 25% superior a lo que teníamos en la década del noventa. A pesar de eso, el ingreso por habitante es solo un 12% mayor que en 1980, en tanto que la pobreza se mantiene igual: alrededor del 40% de la población está bajo la línea de pobreza.

Hacer esta comparación desalentadora y ver que cerca de la mitad de la población estaba bajo la línea de la pobreza en magnitudes similares a lo que era en 1980, a pesar del crecimiento económico, a pesar de los mejores términos del intercambio, lleva a pensar que la situación se mantiene estable. Sin embargo, en números absolutos, en 1980 había 136 millones de pobres y en el 2006 esa porción asciende a 205 millones de pobres.

Política urgente

En este contexto político, económico y social, intentaremos sistematizar el papel del Congreso en el proceso presupuestario, que consta de cuatro etapas:

- La elaboración del presupuesto, que recae en el Poder Ejecutivo.
- La de discusión y tratamiento, que se desarrolla en la sede Legislativa.
- La puesta en ejecución, que corresponde al Poder Ejecutivo.
- El control de los presupuestos como expresión de las políticas públicas.

Las facultades del Congreso están dadas por las particularidades del sistema político de cada país. No obstante, existen algunas cuestiones generales que son útiles para el análisis.

En primer lugar, en América Latina, a diferencia de Europa, y tal vez como un aspecto tributario de la Constitución de los Estados Unidos, el régimen político excluyente es el presidencialismo. Esto le da importantes facultades al Poder Ejecutivo, pero incorpora la dimensión analítica de la *rendición de cuentas*; una manera que en español hemos encontrado para dar cuenta del término inglés: *accountability*.

Esto interesa, no solo por lo que significa el término de rendición de cuentas vertical del Congreso a los ciudadanos, sino porque se da una rendición de cuentas horizontal entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, al decir de Guillermo O'Donnell:

“es la existencia de entidades estatales jurídicamente habilitadas y facultadas y que se encuentran verdaderamente dispuestas y capacitadas para tomar medidas que abarquen desde la supervisión rutinaria hasta la imposición de sanciones penales, o el juicio político por actos u omisiones de otros representantes o instituciones del Estado que puedan calificarse de ilícitos”.

Los distintivos de las potestades de los poderes públicos involucrados en el proceso presupuestario dependen de las características de cada uno de los regímenes políticos analizados. Sin embargo, es importante tratar de identificar algunos puntos, a partir de preguntas simples acerca del desempeño del Congreso en cada fase.

En la etapa del debate legislativo:

- ¿Hay plazos en el Congreso para la aprobación del proyecto del Poder Ejecutivo?
- ¿Qué pasa si no se aprueba?
- ¿El Congreso tiene competencias para modificar el presu-

puesto enviado por el Poder Ejecutivo?

- ¿El Poder Ejecutivo puede vetar el presupuesto aprobado por el Congreso?
- ¿Está previsto en la normativa de todos los países el veto por parte del Ejecutivo al proyecto aprobado en el Congreso?
- ¿Alguna vez sucedió?
- ¿Se utilizó la insistencia legislativa para reincidir en la sanción originaria?

Durante la ejecución del presupuesto:

- ¿El Poder Ejecutivo tiene facultades para modificar el proyecto aprobado por el Congreso?
- ¿El Congreso tiene capacidad para realizar el seguimiento de la ejecución presupuestaria?

En lo relativo al control:

- ¿Los organismos tienen capacidades e independencia suficiente como para llevarlo adelante?

El conocimiento de las precisiones normativas nos permite identificar un balance institucional específico y particular de cada país, en términos de competencias y facultades, de cada uno de los poderes involucrados: el Poder Ejecutivo y el Congreso.

Pero para un análisis más completo debe agregarse una dimensión: la de la correlación de las fuerzas políticas, en términos de la dialéctica entre oficialismo y oposición. Y en este punto adquiere relevancia la diferencia que existe entre un sistema político presidencialista y un sistema político de base parlamentaria. En este último, el ejercicio del gobierno es posible cuando existen mayorías que lo sostienen, lo que promueve, en general, sistemas políticos más sólidos y con partidos programáticos fuertes y disciplinados, ya que la pérdida de la mayoría en el Congreso equivale a la caída del gobierno.

En los sistemas políticos presidencialistas, la pérdida de esa mayoría oficialista en el Congreso, no implica, teóricamente, la caída del gobierno. Aunque en cada caso, hace falta conocer las características del sistema de partidos, del sistema electoral y la cultura política, en términos de niveles de propensión a la negociación política y a la construcción de consensos.

Dimensiones clave

En el proceso presupuestario hay tres dimensiones para caracterizar y analizar el gasto público:

- La *sustentabilidad* en el tiempo.

No hay duda que la existencia de un sólido sistema de parti-

dos, en el debate presupuestario, contribuye al objetivo de la sustentabilidad del gasto público, evitando procesos incrementales del gasto en la discusión parlamentaria.

- La *representatividad* que ese gasto tiene, en términos de sectores representados por la mediación política en el Congreso.

Si las nominaciones para los cargos electivos del sistema político, en lugar de resultar de procesos deliberativos, recaen en decisiones del líder partidario, es posible que se afecte la representatividad del gasto, y al mismo tiempo, si el criterio de asignación de los recursos se guía por demandas particulares, como resultado de las circunscripciones uninominales en el sistema electoral, tendremos, seguramente, afectaciones negativas en la asignación de los recursos.

- La *eficiencia* que ese gasto tiene en términos de los objetivos planteados, a la luz de la asignación de recursos, que siempre son escasos.

Sistema político y de partidos: base del control

En cuanto a la etapa de control, tenemos que los sistemas de partidos y los sistemas electorales también influyen sobre la actitud y

capacidad para el control presupuestario por parte del Congreso, porque determina la disposición de los legisladores a ejercer este control.

El sistema de partidos determina esta disposición de los legisladores, estructurando la competencia política y la cohesión partidaria. El sistema electoral, por su parte, lo hace traduciendo los resultados de esa competencia en bancas en el Parlamento. Pero ¿por qué el sistema de partidos condiciona o determina el papel que el Poder Legislativo tiene en el control presupuestario? ¿Por qué, si el sistema político y de partidos es competitivo, genera disposición en los legisladores a controlar al Poder Ejecutivo, siendo que ni el gobierno ni la mayoría legislativa están aseguradas para ningún partido? Porque de este modo todos tienen intereses en la existencia de instituciones y organizaciones que controlen al gobierno.

El sistema electoral también influye porque es posible pensar que en un sistema electoral basado en circunscripciones uninominales, la disciplina partidaria tiende a relativizarse. De esta forma, los legisladores desarrollan campañas electorales personalistas, atendiendo demandas políticas particulares de su circunscripción y con financiamiento más autogestionado que partidario. Esto afecta la cohesión partidaria y entonces la disposición a controlar como partido de oposición.

En el cuadro No. 2 se presentan las atribuciones constitucionales y legales que tiene el Poder Legislativo, que determinan lo que el Congreso puede y no puede hacer en materia de control presupuestario. Aquí lo crucial es determinar qué se encuentra delegado a la voluntad de los legisladores o a la implementación por parte de los organismos de control.

CUADRO No. 2

**EFFECTOS DE LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES
Y LEGALES SOBRE EL PAPEL DEL PODER LEGISLATIVO
EN EL CONTROL PRESUPUESTARIO**

Atribución/Efectos	Fortalecimiento	Moderación	Debilitamiento
Composición de la Agencia de Control Presupuestario, ACP	Técnicos	Técnico-políticos	Políticos
Designación y estabilidad de miembros de ACP	Por concurso; a perpetuidad mientras dure buena conducta	Por voto de Congreso; por período determinado	Por voto de Congreso: cambian con mandato presidencial o composición de cámaras
Alcance jurisdicción ACP	Ejecución presupuestaria, administración pública en su totalidad, gestión, deuda pública, empresas privatizadas	Ejecución presupuestaria, administración pública en su totalidad, deuda pública	Ejecución presupuestaria, deuda pública
Autarquía presupuestaria ACP	Sí	Dependencia del Congreso	Dependencia del Ejecutivo
Relaciones con el Poder Legislativo	Apoyo técnico con autonomía política	Apoyo técnico bajo dependencia de comisiones legislativas	Dependencia orgánico-funcional del Congreso

Fuente: Elaboración propia.

El grado de delegación en la materia es el núcleo crítico, porque de él depende el margen de manobra para la influencia de los partidos en el proceso de implementación del control presupuestario por parte del Parlamento. Si la Constitución y las leyes incluyen estas especificacio-

nes, el papel del Congreso tiende a ser fuerte y efectivo, aunque también es cierto, que eso depende del detalle de esas especificaciones.

En las instituciones del gobierno, como los Tribunales de Cuentas, por ejemplo, o en las Audi-

torías, el punto clave a mirar es si presentan un sesgo mayoritario, o si, en cambio, contemplan mecanismos para que las minorías o los opositores balanceen el poder de las mayorías parlamentarias o del oficialismo.

Aquí hay dos instituciones críticas: a) las reglas de la composición política de la Agencia de Control Presupuestario; y b) la regla de votación para la toma de decisiones.

Las capacidades institucionales más sensibles son: saber si tienen o no tienen actitudes investigativas y punitivas en el organismo de control; y en términos organizativos, el aspecto crítico es el organigrama y la dotación de personal. Estas dos cuestiones, las capacidades institucionales y las capacidades organizativas, también son decisivas cuando se mira a las comisiones legislativas involucradas.

Conclusión

Se podría decir cuáles son las condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que el Poder Legislativo adopte el papel que le corresponde en las distintas etapas del proceso presupuestario. Esto es para proveer certidumbre en términos de sustentabilidad temporal del gasto, de eficiencia en los criterios de asignación de los recursos, de legitimidad en la perspectiva de la representación política, y de la opor-

tunidad en cuanto a la materia de control de las políticas públicas.

Las condiciones necesarias aunque no suficientes para cumplir esos objetivos son:

- Contar con un sólido sistema de partidos o coalición de fuerzas políticas, con implantación nacional y procesos internos de selección democrática de candidatos.
- Articular sistemas electorales que afiancen la gobernabilidad y den cuenta de la preferencia de los electores.
- Evitar las delegaciones de facultades de los legisladores en materia de control presupuestario.
- Afianzar la independencia y autonomía en las agencias de control presupuestario.
- Tener procedimientos y políticas de los bloques parlamentarios que prioricen las capacidades y experiencia de sus integrantes.

Una rápida mirada sobre el panorama político institucional de América Latina, indica que falta mucho para alcanzar la madurez e institucionalidad compatible con un nivel deseable de democracia política, crecimiento económico e igualdad.

Para poder superar el pasado de violencia de los años sesenta y setenta; de inflación de los ochenta; y de desigualdad, que se agudizó en los noventa, la propia experiencia indica que esos problemas y falencias solo se resuelven con más

democracia, con el trabajo de los políticos, académicos y responsables del diseño de políticas públicas convencidos de la vitalidad de sus aportes a una América Latina que, lentamente, despierta al mundo

◇