

**Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE)
III Jornadas de Historia Económica
Montevideo, 9 al 11 de julio de 2003**

SIMPOSIO NRO. 16

***Las finanzas públicas como objeto de
estudio y la Historia Económica***

ORGANIZADORES

Magdalena Bertino (magda@iecon.ccee.edu.uy)

Reto Bertoni (reto@iecon.ccee.edu.uy)

Carlos Grau (cgrau@cinve.org.uy)

***Insuficiencias del sistema presupuestal:
los cambios en las instituciones formales no
modifican la trayectoria - Uruguay 1961-2000***

Antonio Elías
(aelias@iecon.ccee.edu.uy)

**Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**

Resumen

Si se considera que el desarrollo no es posible sin un Estado eficaz y eficiente, el desafío principal es aumentar su capacidad. En el caso de la economía pública algunas preguntas básicas son: ¿Qué instituciones presupuestales y fiscales permitirían utilizar más adecuadamente los recursos públicos para lograr los fines que la sociedad, a través del sistema político, asigna al Estado? ¿Cómo reducir el costo del Estado sin afectar las posibilidades de desarrollo de la economía nacional y sin afectar gravemente la calidad de vida de la población? ¿Cómo dotar de mayor capacidad al Estado para que intervenga más y mejor en la corrección de las múltiples fallas del mercado, en especial la pobreza y la pobreza extrema que no serán resueltas por el libre juego de la oferta y la demanda? .

En esta investigación el presupuesto público se analiza desde la perspectiva de la economía institucional lo que permite visualizar la complejidad del objeto de estudio utilizando categorías como, entre otras, dependencia de la vía, oportunismo, racionalidad limitada, costos de transacción, información costosa y asimétricamente distribuida y problemas de agencia. Estos conceptos son asociados con las categorías convencionales de la economía pública.

Se demuestra en el documento que, en Uruguay, la aplicación de la técnica de presupuesto por programa ha sido ineficaz y que ello ha transformado al presupuesto en una simple autorización para gastar sin una adecuada rendición de cuentas. La existencia de una brecha entre los cambios en las reglas formales (básicamente la Constitución de 1967) y las instituciones informales (hábitos, costumbres y rutinas que orientan la conducta de políticos y burócratas) se explicaría, fundamentalmente, por la dependencia de la trayectoria, la teoría del cambio incremental y por relaciones de agencia. El proceso presupuestal se caracterizó por una predominio de las medidas discrecionales sobre las reglas, Dichos problemas se agravaron por la ausencia de un sistema adecuado de incentivos.

Se concluye señalando que las importantes carencias del proceso presupuestario constituyen una restricción muy significativa para el cabal cumplimiento de las funciones del Estado.

INDICE**Introducción****1. Los puntos de partida teóricos****1.1. Las fronteras de producción técnica, institucional y estructural****1.2. Los determinantes del proceso presupuestal****1.3. Algunas precisiones sobre las categorías a utilizar****2. Las instituciones presupuestales****2.1. La relación entre los poderes legislativo y ejecutivo****2.2. La relación entre el poder político y la burocracia****3. Los principales resultados****3.1. El vaciamiento de las instituciones presupuestales****3.2. La brecha presupuestal evidencia carencias institucionales****4. Conclusiones****Bibliografía**

Insuficiencias del sistema presupuestal: los cambios en las instituciones formales no modifican la trayectoria – Uruguay 1961-2000

Antonio Elías ¹

Introducción

Esta ponencia no pretende ser un trabajo histórico, en la medida que esa no es nuestra especialidad y, por lo tanto, no se utilizan las metodologías específicas de dicha disciplina. En esta investigación se utilizan los marcos teóricos de la economía pública y de la economía institucional con el objetivo de analizar la evolución del proceso presupuestal del Gobierno Central en Uruguay ex - ante y ex - post de un importante cambio institucional: la incorporación de la técnica de presupuesto por programa a la Constitución de la República, a través de una reforma constitucional aprobada en 1966.

Esta preocupación por los procesos de asignación y ejecución de los recursos públicos se ve incentivada por el retroceso de la influencia teórica de las doctrinas que fundamentaban políticas que tenían como objetivo básico la maximización del mercado y la minimización del Estado.

Luego del fracaso de las políticas autoritarias de extrema prescindencia social que predominaron en América Latina (en los 70' y parte de los 80') y del fracaso relativo de las políticas impulsadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, sintetizadas en el llamado Consenso de Washington, se ha revalorizado el papel del Estado. El Banco Mundial afirma (1997,26), *"Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz, el desarrollo es imposible"*.

Para elevar el bienestar de la población el BM propone una doble estrategia: por un lado, acomodar la función del Estado a su capacidad para aplicar medidas colectivas con el menor costo posible para la sociedad; por otro lado, aumentar la capacidad del Estado, lo que comprende: tanto la aptitud de los funcionarios públicos (administrativa y técnica); como los mecanismos institucionales que establecen el margen de flexibilidad, las normas y las limitaciones con que deben contar los políticos y los funcionarios públicos para actuar en pro del interés colectivo.

Esta propuesta pone sobre la mesa un gran desafío: por un lado, plantea que el Estado podría realizar diferentes funciones para corregir las fallas del mercado y para modificar la distribución ingreso, utilizando niveles de intervención dinámica, dependiendo de las características específicas de cada sociedad y de la capacidad del Estado; por otro lado, coloca en el centro de la discusión la necesidad de mejorar en forma sustancial dicha capacidad.

¹ Master en Administración Pública (CIDE, México) y en Desarrollo Económico (UIA, España); Profesor Agregado en las Cátedras de Economía y Finanzas Públicas (Adm.) y de Economía Institucional y de las Organizaciones, .Facultad de Ciencias Económicas y de Administración - Universidad de la República. Aelias@iecon.ccee.edu.uy.

Aumentar la capacidad del Estado es, pues, condición necesaria, aunque no suficiente, para impulsar el desarrollo económico y social. Lo que aquél debe hacer depende también de los objetivos de la sociedad (expresados en sus elecciones políticas) y de los márgenes de maniobra internos y externos para que esa voluntad pueda llevarse a cabo.

Las instituciones presupuestales tienen un papel primordial en la evolución de la economía pública, en tanto fijan las reglas que moldean, restringen y condicionan las transacciones respecto al mercado y en las estructuras jerárquicas estatales. La determinación de los cambios de estas institucionales depende de una interacción compleja entre las relaciones de poder y la eficiencia científico-técnica. Los cambios institucionales modifican la distribución del ingreso, generan ganadores y perdedores, lo que conlleva a un enfrentamiento entre los que se ven favorecidos por el mantenimiento del statu quo (los individuos y grupos que viven protegidos por el paraguas estatal) y aquellos que pretenden modificarlo para obtener mayores beneficios en el marco de nuevas reglas.

El cambio estructural que plantean los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional) es un conjunto de cambios institucionales que favorecen el libre funcionamiento del mercado (privatizaciones, desregulaciones, libre circulación de mercancías y capitales) y que no hace énfasis en el funcionamiento del Estado como organización productora de bienes y servicios.

Considerando que es fundamental, en países pequeños y periféricos como el nuestro, fortalecer la capacidad del Estado, se intenta contribuir a un debate sobre las posibilidades, restricciones y límites de las instituciones que regulan el proceso presupuestal (elaboración, aprobación, implementación, control, evaluación y rendición de cuentas) y sus limitaciones, en las condiciones particularmente difíciles del Uruguay, para lograr el reordenamiento del gasto público, la austeridad y la responsabilidad fiscal.

Para ello se intenta demostrar las limitaciones que tiene la realización de cambios de reglas formales que no son acompañados por un sistema que garantice el cumplimiento obligatorio de las mismas, lo que lleva al mantenimiento, ahora como reglas informales, de los viejos mecanismos de funcionamiento. Lo anteriormente señalado se ve reforzado cuando las nuevas reglas formales son importadas de otros ámbitos y, por tanto, no son producto de la evolución de la propia dinámica de funcionamiento.

En esa esencia la pregunta que parecería necesario realizar cuando se discute una propuesta de cambios institucionales es si los cambios teóricamente necesarios cumplen con el criterio de remediabilidad, por el cual se presume que un resultado es eficiente cuando ninguna forma superior alternativa y factible puede ser descrita e implementada con ganancias netas (Williamson, 1996).

En última instancia, se pretende aportar elementos para analizar que cambios son necesarios y posibles de implementar en las institucionales presupuestales para cumplir con los siguientes fines: a) utilizar más adecuadamente los recursos públicos para cumplir eficaz y eficientemente los fines que la sociedad, a través del sistema político, asigna al Estado; b) reducir el costo del Estado, sin afectar las posibilidades de desarrollo de la economía nacional y sin afectar gravemente la calidad de vida de la población; c) dotar de mayor capacidad al Estado para que intervenga (más y mejor) en la corrección de las múltiples fallas del mercado, en especial la pobreza y la pobreza extrema que no serán resueltas por el libre juego de la oferta y la demanda.

La metodología utilizada se basa en el estudio, a partir de un marco teórico de economía institucional, de la interacción entre las reglas (formales e informales) que determinan los márgenes de maniobra de la política fiscal, la forma en que se aprueban y ejecuta el presupuesto, considerando la brecha presupuestal, entre lo aprobado y lo ejecutado, como un indicador de los problemas de agencia y de la dependencia de la vía.

En la primera parte de esta ponencia se define el marco teórico que se va a utilizar y se presentan las hipótesis básicas; en la segunda se describen las instituciones presupuestales y se discuten las relaciones de agencia entre los principales actores del proceso presupuestal, en particular se afirma que no existe relaciones de agencia entre los electores y los candidatos electos; en la tercera se explican los resultados obtenidos a partir del marco teórico anteriormente expuesto y se expone el sustento estadístico utilizando la evolución de la brecha presupuestal entre lo asignado y lo comprometido, como indicador de la continuidad de los mecanismos ineficientes del proceso presupuestal. En las conclusiones se hace énfasis en las limitaciones para realizar modificaciones institucionales.

1. Los puntos de partida teóricos

1.1. Las fronteras de producción técnica, institucional y estructural

Analizar y explicar el desempeño económico es quizás la tarea central de la economía. La creciente importancia de la economía institucional y de los costos de transacción se fundamenta en la evolución histórica de: a) los costos de la división y especialización del trabajo que aumentan proporcionalmente el tamaño de las empresas; b) los costos de garantizar los contratos, los cuales suben con el crecimiento de los mercados y la urbanización c) los costos del diseño, implementación, mantenimiento y control del cumplimiento obligatorio del marco institucional. Cualquiera sea la razón fundamental, y las tres razones dadas son relevantes, ellas inciden en la evolución de la frontera de producción de la economía.

El crecimiento es una función de la tecnología productiva, de la cantidad y calidad de los factores productivos y de la estructura institucional. Los dos primeros elementos de dicha función han sido profundamente estudiados, pero las estructuras institucionales y los costos de transacción asociadas a las mismas no han sido adecuadamente considerados. Las instituciones, sin embargo, no son simplemente reglas, ellas requieren trabajo, capital y demás recursos reales a fin de operar, en ese sentido la capacidad del Estado y el proceso presupuestal adquiere especial relevancia.

Siguiendo a Eggertsson (1995, p. 309) se asume que: “La acumulación de conocimientos que existe en una determinada sociedad y la dotación de recursos determina los límites superiores técnicos, tanto para la productividad como para la producción, es decir la frontera técnica de producción de la economía”. A su vez, se retoma y amplía que “para cada estructura de derechos de propiedad existe una frontera estructural de producción, que puede alcanzarse mediante la selección dentro de un conjunto de organizaciones posibles, de las estructuras que minimizan los costes y maximizan la producción.”

La definición, anteriormente dada, de frontera estructural parte del reconocimiento de que existe un conjunto dado de derechos de propiedad. Si se reconoce que esos derechos son modificados en forma relativamente continua, se hace necesario incorporar esos cambios en la definición de otra frontera de la economía: la frontera institucional de producción, la cual esta determinada por el conjunto de reglas formales e informales y el nivel de cumplimiento obligatorio de las mismas.

Si se asumen los conceptos ortodoxos de los libros de texto, las fronteras estructural e institucional serían irrelevantes. Si, por el contrario, se asumen los supuestos que a continuación se describen, estas fronteras y los CT adquieren especial relevancia.

Se fundamenta, además, la intervención activa del Estado en la economía a partir de las condiciones iniciales, hipótesis y resultados propias del neoinstitucionalismo económico, que se aleja de la economía neoclásica y de su esquivo equilibrio general competitivo:

Condiciones iniciales

1) La conducta de los individuos esta fuertemente condicionada por la racionalidad limitada (no disponen de toda la información necesaria ni cuentan con los instrumentos necesarios para procesarla) y la selectiva (el nivel de racionalidad depende de las preferencias y de los niveles de exigencia del contexto) y por la existencia de fallas en la voluntad (las decisiones y las acciones derivadas de la misma tienen inconsistencias importantes).

2) Actúan generalmente en función de su propio interés, pero coexisten en ellos al menos tres funciones de utilidad: una social, una corporativa y otra individual (algunos hacen primar la función de utilidad individual sobre cualquier consideración de utilidad social o corporativa); por ello, siempre que los beneficios sean mayores que los costos, incurrirán en el oportunismo.

3) El contexto se caracteriza por la alta complejidad, incertidumbre dura e información costosa, los individuos tienen información privada e información incompleta distribuida en forma asimétrica.

4) El intercambio económico incluye costos de transacción positivos, y no solo costos de producción, que pueden dificultar enormemente -y aun cancelar- las posibilidades de intercambio.

5) Los mercados están determinados por instituciones complejas que norman el comportamiento de los individuos, para permitir o interferir el intercambio (derechos de propiedad, arreglos contractuales, leyes, regulaciones, normas y hábitos de conducta) y no sólo por precios y cantidades.

Hipótesis, basadas en las condiciones iniciales.

1) Se producen fallas organizacionales, por problemas de coordinación y control, que limitan la cooperación y favorecen el desarrollo de conductas oportunistas.

2) Los actores elegirán el conjunto de instituciones que les permitan realizar los intercambios que les reporten mayor beneficio, a partir de una distribución asimétrica de la información y los recursos.

3) El marco institucional formal e informal (en el que interactúan múltiples actores con intereses contrapuestos pero no necesariamente antagónicos) condiciona el proceso económico, la trayectoria y sus resultados, y estos últimos, a su vez, condicionan los cambios institucionales.

4) La red de interdependencias que produce una matriz institucional genera mecanismos reforzadores de la trayectoria por los beneficios crecientes que se logran debido a los efectos aprendizaje, coordinación y a las expectativas adaptativas de individuos y organizaciones.

Resultados, generados por las hipótesis, bajo las condiciones iniciales antes descritas.

1) No es sostenible la noción de mercado fuera de un marco institucional que afecta de múltiples formas la existencia de un proceso de cooperación y control con los consecuentes costos de transacción.

2) En el intercambio ocurren conflictos distributivos y se producen fallas del mercado que obligan a distinguir entre las necesidades individuales y las sociales. Se generan situaciones no cooperativas o en las que la coordinación es inviable o costosa.

3) Las instituciones concilian simultáneamente, en diferentes grados, las elecciones individuales (egoístas y maximizadoras), las elecciones colectivas (que

buscan el bienestar social) y las corporativas (que dependerán fuertemente del peso de las dos anteriores).

4) El entorno institucional requiere diseño, vigilancia, mantenimiento y mecanismos que garanticen su cumplimiento, lo que hace imprescindible la presencia de un tercero en discordia (lo cual no quiere decir neutral), el Estado, con economías de escala, para reducir los costos de preservación de un conjunto de instituciones dado.

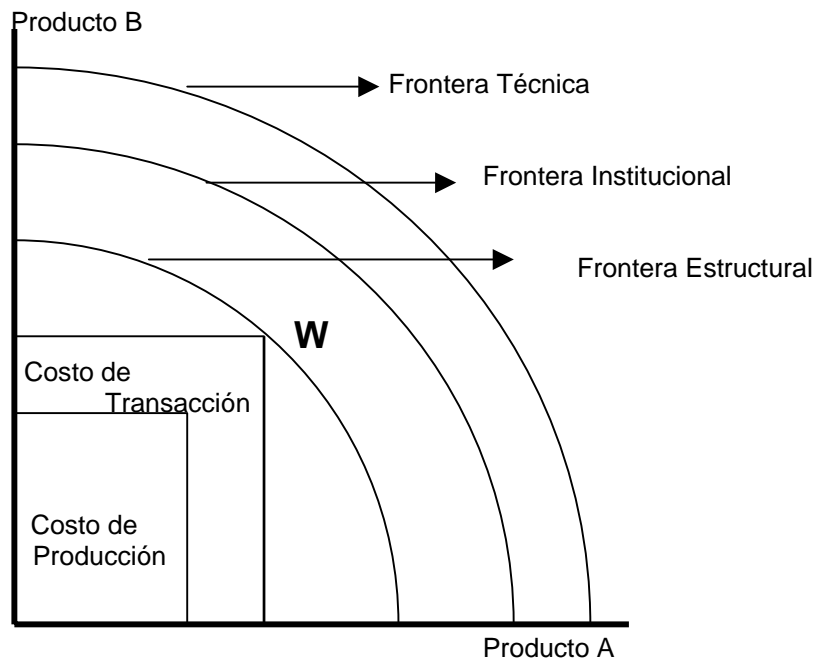
5) El Estado, como instrumento de un orden voluntario, influye en el comportamiento de los agentes de la economía y en el mantenimiento o cambio del marco institucional. A su vez, el aparato de Estado sufre las fallas organizacionales de coordinación y control anteriormente descriptas.

6) Los individuos que interactúan en el Estado, a través de (o incidiendo en) las organizaciones políticas poseen las mismas características de racionalidad que los agentes económicos descritos en el primero punto, a su vez, los intercambios políticos también tiene costos de transacción y están determinados por instituciones complejas.

7) El proceso de globalización influye con una intensidad tal en los ámbitos económico, político y, con menor intensidad, en lo social que se habría transformado de un factor claramente exógeno en un factor prácticamente endógeno para un conjunto importante de actores con vectores de poder relevantes.

8) La interacción entre actores económicos y actores políticos, condicionados ambos, en mayor o menor grado, por una sociedad civil que tiene un conjunto propio de organizaciones (buena parte de la cual no es, al menos financieramente, independiente de los dos anteriores) determina una frontera organizacional, la cual esta por debajo de la frontera técnica (acumulación de conocimientos y dotación de recursos) de la sociedad y de la frontera institucional (reglas formales, informales y de cumplimiento obligatorio).

El nivel de producción alcanzado será, como máximo, igual a algún punto de la frontera organizacional. En ese nivel real se encuentran los costos de transformación y los costos de transacción. En el espacio entre el nivel de producción efectivo y la frontera técnica se incluyen aquellos costos de transacción que inhiben el intercambio económico.



El punto W de la gráfica, o cualquier otro punto de la frontera estructural, se corresponde con el criterio de remediabilidad de Williamson (1996): se presume eficiente un resultado cuando ninguna forma superior alternativa y factible puede ser descrita e implementada con ganancias netas.

Entonces el problema principal está, para cada sociedad, en encontrar un sistema de incentivos tal que haga que actores (económicos, políticos y sociales), con vectores de poder muy importantes, impulsen (o al menos acepten) los cambios necesarios, en las instituciones formales e informales, para aproximar la frontera institucional a la frontera técnica.

La reforma de las instituciones presupuestales será, por tanto, afectada por todas las dificultades propias del cambio institucional que devienen del marco teórico anteriormente señalado. Lo que implicará que para lograr dicha reforma se deba desarrollar una estrategia que de viabilidad a los cambios, la cual, entre otros aspectos, debe incluir:

- para los pocos que pierden mucho, mecanismos compensatorios (para aquellos, que habiendo respetado las reglas vigentes, pierden con el cambio de reglas) y disuasorios_ (para aquellos, que habiendo utilizado en forma oportunista las reglas vigentes, pierden con el cambio de reglas);
- para los muchos que ganan poco, un sistema de información y formación sobre la validez y utilidad de los cambios para sus intereses (incluido, entre otros, el bienestar futuro de su descendencia) que induzca la participación activa de los mismos.

La eficiencia de los arreglos institucionales alternativos debe ser estudiada

comparando los costos de transacción de cada uno de ellos. De lo que se trata, además, es de hacer elecciones relevantes entre formas factibles de organización, no evaluar la eficiencia mediante la comparación entre una determinada situación real con una hipotética, lo cual es engañoso e irrelevante (siempre puede haber un marco institucional ideal con ventajas potenciales sobre el marco institucional real).

1.2 Los determinantes del proceso presupuestal

En la medida en que las necesidades a satisfacer son diversas (y, en general, con tendencia a aumentar) y los recursos son siempre limitados, su asignación provoca una lucha de fuerzas, que permite afirmar que el proceso presupuestario es de naturaleza conflictiva, sometido a grandes tensiones. Existe un problema de selección de alternativas, tanto en lo relativo al gasto como a la carga fiscal. Por tanto, el presupuesto es, más que un documento, un proceso político-económico condicionado por un contexto institucional de múltiples dimensiones.

El presupuesto puede entenderse como la cuantificación de un programa político que pretende realizarse durante un período dado de gobierno. Su importancia consiste en que representaría el resultado de la interdependencia asimétrica entre la voluntad política de ciudadanos electores y dirigentes electos, los cuales resuelven la oferta de bienes y servicios que debe brindar el sector público, o, si se quiere, define qué demandas van a ser satisfechas, según el sistema político de que se trate. Lo cual, de hecho, implica la búsqueda de una permanencia en el poder, para dirigentes, partidos y grupos de interés asociados a ellos.

En una sociedad democrática, el proceso presupuestal implica una interacción entre los poderes del Estado, en particular entre el Legislativo y el Ejecutivo. Esta relación es compleja. En el caso de una estructura de gobierno presidencialista, la experiencia demuestra que los parlamentos tienen dificultades, tanto en la discusión de la propuesta del Ejecutivo (carencias de información y de capacidad de procesamiento de ésta) como en el ejercicio del control del proceso presupuestal. Debe considerarse, además, que no siempre se acepta como razonable y válido que el Poder Legislativo tenga el derecho a modificar en forma importante el programa de acción del Ejecutivo, o a fijar restricciones fuertes a la aplicación de cambios relevantes en el presupuesto en el transcurso de la ejecución presupuestal.

Si, en lo político, el problema está planteado entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en esa doble cuestión -¿quién y cómo modifica el programa? y ¿quién y cómo ejerce el control?; desde el punto de vista del papel de los organismos de contralor sobreviene el problema relativo a cuáles deben ser las normas técnicas y jurídicas a aplicar para controlar la ejecución presupuestal.

Los problemas institucionales que plantea el presupuesto nacen de determinar, las diferentes atribuciones de los órganos del Estado encargados de prepararlo, autorizarlo y ejecutarlo; la regulación de las diversas etapas o trámites para su cumplimiento o ejecución en la forma dispuesta y el control de esa aplicación, abarcando, asimismo, la responsabilidad de los funcionarios con o sin cargo de rendir cuentas y la validez jurídica de las transacciones, tanto más cuando se trata del manejo de los fondos públicos. La contabilidad pública resulta ser, así, la manera de permitir el ejercicio de ese control, documentando el cumplimiento de aquel plan.

En el otro extremo del presupuesto, los destinatarios pueden ser afectados en forma importante en sus derechos individuales si se violentan garantías constitucionales como la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley (contra, por ejemplo, prácticas discriminatorias en la prestación de servicios públicos), el derecho de propiedad (contra, por ejemplo, imposición de contribuciones con carácter expropiatorio) o la libertad económica (contra, por ejemplo, regulaciones que limiten las posibilidades de trabajo y de comercio). La Ley de Presupuesto, por tanto, debe ceñirse estrictamente al marco constitucional. La Suprema Corte de Justicia tiene un papel primordial en la resolución de controversias al respecto.

Es necesario subrayar la importancia de la prestación de los servicios públicos como parte de la garantía de los derechos individuales, no siendo adecuado considerar a aquéllos como una concesión que el gobierno hace al ciudadano: son un derecho que tiene cada individuo por pertenecer a la sociedad.

Por último, es fundamental considerar en el proceso presupuestal la relevancia de la gestión administrativa. Muchas veces, el desequilibrio presupuestal no se deriva sola o únicamente de la utilización inadecuada de la política fiscal, o de circunstancias propias de la estructura económica y de la coyuntura por la que se atraviesa, sino del propio ejercicio de la función pública: pueden ser producto del desorden administrativo, de la ineficiencia en la prestación de los servicios, del paternalismo exagerado del Estado en aras de un bienestar social que no se comprueba, de la inexperiencia gubernativa, del clientelismo y la corrupción, de la inercia burocrática, etc.

1.3 Algunas precisiones sobre las categorías a utilizar

Existen, básicamente, tres interacciones que condicionan fuertemente el proceso presupuestal, estas son: ciudadano elector – político electo; poder ejecutivo – poder legislativo; poder político – funcionarios de carrera. Las dos últimas interacciones mencionadas pueden ser analizadas a partir de los llamados problemas de agencia, la primera no. A continuación se fundamenta esta afirmación.

En este trabajo se sostiene que el tipo de relación agencia principal se produce solamente en el marco de estructuras jerárquicas (existe un orden o grados entre las personas y un superior o principal) y en los casos en que existe autoridad, definida ésta como aquella relación en la que el superior jerárquico tiene derecho a determinar la conducta del subordinado (dentro de los límites de un contrato) y a supervisarlo, controlarlo y castigarlo o premiarlo. Ambas condiciones, la existencia de estructuras jerárquicas y de autoridad, presuponen cierta permanencia en el tiempo de la relación.

No serían relaciones entre principal y agente las transacciones que se producen en el mercado entre, por ejemplo, el médico y el mecánico con respecto a su paciente y a su cliente, respectivamente, como sostienen Milgrom y Roberts (1992); ni las relaciones temporales de subrogación de derechos de propiedad, como por ejemplo los arrendamientos de viviendas. En estos casos puede existir (y en general existe) un conocimiento específico superior del contratado respecto del contratante, por lo cual el primero puede incurrir en una práctica de daño moral (utilización de la asimetría de información para obtener un beneficio indebido). En los casos señalados existe un contrato pero no existe ni jerarquía, ni autoridad.

El diseño de un sistema de incentivos es una respuesta a la diferencia de objetivos entre la agencia y el principal. Estas se explican porque el agente y el principal tienen distintas funciones de utilidad, tanto en lo referente a las variables que las integran (conjunto de intereses) como a los valores de los parámetros (intensidad con respecto a los intereses). En el caso de proveedores oportunistas (médico, mecánico) el sistema de incentivos los provee el mercado: se puede recurrir a un proveedor más confiable (menos oportunista).

Si se considera el razonamiento anteriormente desarrollado, no deberían analizarse las relaciones entre ciudadanos electores y políticos electos a partir de la categoría agencia-principal, como ha sido sostenido por Przeworski (1997), que ha entendido que el ciudadano puede incurrir en problemas de agencia porque no tiene incentivos para vigilar los políticos a los que eligió. El hecho de que la soberanía de una nación recaiga en el ciudadano no significa que exista una relación jerárquica entre éste y los poderes del Estado, y, menos aún, un mecanismo de autoridad, derivado de un contrato, como el que se señaló anteriormente.

La relación entre ciudadanos y políticos puede analizarse con un instrumental mucho más rico, desde el ámbito de la economía política, a partir de desarrollos realizados en las últimas décadas por: la escuela de la elección pública (Buchanan y Tullock, 1961, Brennan y Buchanan, 1985); la teoría de la elección colectiva (Olson, 1971) y, en particular, el neoinstitucionalismo (North, 1990a y 1990b) con la incorporación de la racionalidad limitada y el oportunismo, superando limitaciones de los planteos anteriores.

Estas precisiones apuntan a identificar el tipo de soluciones institucionales que deberían aplicarse en el caso: las fallas en las relaciones agencia principal se podrían solucionar a través del diseño de un sistema de incentivos y, en algunos casos), por la sustitución de la jerarquía por una relación de mercado: cuando se trata de operaciones fácilmente identificables y separables en unidades con cierta homogeneidad o susceptibles de comparación (Petrei, 1997); los problemas de mercado a través del desarrollo de mayores niveles de competencia; los problemas de economía política, por su complejidad (desarrollada en el punto 1.1), implican un proceso de cambios en las instituciones informales (más lentos y estables) y formales (potencialmente más rápidos e inestables) no reducibles a soluciones de mercado, ni al diseño de un sistema de incentivos.

2. Las instituciones presupuestales

2.1 La relación entre los poderes legislativo y ejecutivo

La Constitución define las relaciones entre poderes, determinando las jerarquías y la autoridad (según la temática) de unos y otros. El Poder Legislativo, es parte de la estructura jerárquica de los poderes del Estado y tiene autoridad sobre el Poder Ejecutivo en materia presupuestal, pues le compete aprobar, tanto el Presupuesto, como el Balance y Rendición de Cuentas del mismo. En ese sentido esta interacción, en la temática presupuestal, encuadraría en una relación agencia principal. La cual sería afectada negativamente, si el poder judicial no cumpliera a cabalidad con los deberes que le asigna la constitución, debilitando la posición del principal respecto del agente. En el proceso presupuestal existen dos instancias claves, como se señaló, la aprobación y la rendición de cuentas.

Las inquietudes reformistas, en el sentido de reforzar crecientemente la autoridad del Poder Ejecutivo, se reflejaron en la última Constitución aprobada (1967). Por un lado, se eliminó el Poder Ejecutivo Colegiado (nueve integrantes) y, a la vez, se reforzaron las potestades del Ejecutivo con relación a los otros poderes del Estado, en particular respecto al Legislativo.

Se determinó que: sería privativa del Poder Ejecutivo la creación y la supresión de empleos y servicios públicos, la fijación y la modificación de las dotaciones; las autorizaciones para gastos se harían mediante las leyes de presupuesto (Art. 86); el Poder Legislativo éste solo podría pronunciarse sobre montos globales por inciso, programas, objetivos, escalafones, número de funcionarios y recursos, y que no podría efectuar cambios que signifiquen incremento de gastos (Art. 215).

Para atenuar la rigidez de la disposición anteriormente señalada se autorizó el envío de mensajes complementarios o sustitutivos dentro de los veinte días posteriores a la entrada del proyecto de ley en cada cámara (Art. 219). Esto es muy importante para habilitar un proceso de negociación, dado que por esta vía el Poder Legislativo puede acordar con el Ejecutivo incrementos de gastos con respecto al proyecto inicial. Esto no rige para las rendiciones de cuenta.

Junto con la concentración de poder en el Ejecutivo se incorporan las bases jurídicas para la planificación del desarrollo económico y la obligación constitucional de utilizar la técnica de presupuesto por programa (Art. 214). Se creó la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Art. 230), la que asesorará al Poder Ejecutivo en la preparación del presupuesto nacional que regirá en su período de gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de los seis primeros meses de mandato.

El énfasis en el presupuesto anual o plurianual quedó, sin embargo, en manos de cada gobierno, dado que se autorizó al Poder Ejecutivo a proponer las modificaciones que estimase indispensables a los presupuestos de sueldos, gastos y recursos en el momento de la presentación de la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal de cada ejercicio (Art. 214).

La Constitución estableció preceptivamente, como se señaló, la elaboración de los presupuestos del sector público sobre la base de programas, lo cual llegó a considerarse como un motor de importancia en el proceso de desarrollo, en tanto superaría las carencias del presupuesto tradicional, concebido principalmente en términos financieros y caracterizado por no ofrecer información sobre lo que el gobierno realmente hacía y lo que obtenía a cambio del dinero gastado.

El sistema propuesto por Naciones Unidas (1966), se caracterizaría por: a) presentar los propósitos y los objetivos para los que se solicitan los fondos, los costos de los programas propuestos para alcanzar esos objetivos, y los datos cuantitativos que permitan medir las realizaciones y el trabajo, conforme a cada programa.; b) contar con un sistema de gestión y un sistema contable-financiero-patrimonial compatible con la clasificación programática; c) disponer de un sistema de seguimiento físico-financiero que permita evaluar el rendimiento de los programas. Estos programas deberían estar estrechamente vinculados con los objetivos de desarrollo económico y social de mediano y largo plazo.

Por otra parte, el constituyente buscó limitar la utilización de los recursos públicos con fines electorales y, de hecho, atenuar el ciclo económico de origen político a través de la prohibición expresa (Art. 229) de aprobar presupuestos, crear cargos, determinar aumentos de sueldos y pasividades, y aprobar aumentos en las partidas de jornales y contrataciones, en los doce meses anteriores a la fecha de las elecciones ordinarias.

También se determinó que el uso de las leyes de Presupuesto y de Rendición de Cuentas deben ceñirse exclusivamente a los aspectos presupuestales y no debe incluir disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato de gobierno (Art. 216).

Al Poder Judicial le corresponde por disposición constitucional “Juzgar a todos los infractores de la Constitución, sin excepción alguna” (Art. 239). En ese sentido protege, fundamentalmente, los derechos de los ciudadanos contra los abusos de los otros dos poderes del Estado, y los derechos de cada poder (incluido el judicial) respecto de los otros poderes. Ambas situaciones afectan a las instituciones presupuestales.

2.2. La relación entre el poder político y la burocracia

En una jerarquía como es el aparato del Estado hay, en los niveles superiores del Poder Ejecutivo, un agente (burócrata) que ejerce una función administrativa delegada y un principal (político) que ejerce una función de dirección desde un cargo de especial confianza. Esta es una estructura de tipo jerárquico y, por naturaleza, de información asimétrica.

Es de destacar que el éxito de la gestión del proceso presupuestal dependería, fundamentalmente, de la adecuada determinación de los objetivos y las metas en unidades significativas de producto final. Esto es lo que permitiría el correcto desenvolvimiento de las fases siguientes del proceso, en particular a través de un sistema de indicadores de gestión que permita un contralor físico-financiero de la ejecución de los programas aprobados y una labor de evaluación permanente que permita constatar los desvíos entre lo presupuestado y la realidad, y tomar las medidas correctivas pertinentes. Este es uno de los puntos de más problemática realización; las tareas de gobierno son muy diversas y de difícil estandarización, por lo cual los objetivos son en general genéricos e imprecisos y, como consecuencia obvia, ello se traslada a las metas (que, además, serán de difícil cuantificación).

El agente, la mayor parte de las veces, tiene más información que el principal sobre la función que detenta. Esta diferencia de información es mucho mayor en los primeros períodos de un gobierno, cuando la rotación en los cargos de confianza política (incluso aunque el partido de gobierno siga siendo el mismo) enfrenta a funcionarios de carrera que dominan su tema (al menos en lo formal) con personas con menores conocimientos específicos. En esas etapas es muy difícil superar los límites del *statu quo* burocrático: "Esto se hace así y siempre se hizo así".

Por otra parte, la falta de conocimiento específico del principal le impide monitorear el cumplimiento de la función atribuible al burócrata; en estos casos surge el problema de la acción oportunista del agente, ya que éste no tendrá un incentivo para actuar de manera eficiente respecto de la función-objetivo del principal. El principal, en general, no dispone de los conocimientos para diseñar un sistema de incentivos adecuado y, por supuesto, si éste existiera, tiene dificultades para aplicarlo correctamente.

Una solución institucional implica el diseño de una estructura de incentivos que permita alinear los objetivos del principal y el agente, esto en una organización cualquiera es una tarea muy compleja, más aún en las estructuras gubernamentales, donde una gran cantidad de las tareas no produce resultados materiales concretos y el tiempo necesario para realizarla es de difícil medición.

A lo anterior debe adicionarse que uno de los principales incentivos, la posibilidad de despedir a quien no cumple adecuadamente sus tareas, no puede utilizarse por una disposición constitucional (Art. 60), que establece la inamovilidad de los funcionarios presupuestados de la Administración Central. Exigiendo, para proteger al servicio civil de carrera del manejo oportunista con fines políticos, que además de todas las instancias administrativas, el Senado de la República deba expedirse al respecto en cada caso (Art.168).

La teoría ha identificado algunos incentivos que se podrían tener en cuenta en un diseño para mejorar la eficiencia en la gestión pública, lo que puede reducir -pero no eliminar- los costos de agencia. En principio, se pueden identificar tres tipos de incentivos:

a) Los materiales, que incluyen, primero, el usufructo de un puesto de trabajo (mantenimiento o pérdida), lo que a su vez da derecho a un ingreso determinado; segundo, la modificación del ingreso en base a incentivos, en función del cumplimiento de los objetivos acordados.

b) Los incentivos de tipo moral, como, por ejemplo, el reconocimiento -por parte del principal y/o de los restantes miembros de la organización- del esfuerzo realizado por el agente.

c) Los incentivos de promoción, que son las expectativas de los agentes de ascender en la jerarquía, mediante el aumento de su esfuerzo y/o de la calidad de su trabajo.

Aunque los incentivos morales y de promoción tienen su importancia, si no se los combina, en alguna medida, con incentivos de tipo material, tenderán a disminuir su eficacia en el mediano y el largo plazo.

3. Los principales resultados

3.1 El vaciamiento de las instituciones presupuestales

Pese a las disposiciones formales, la aplicación del presupuesto por programas a partir de 1967, ha sido esencialmente un formalismo, un ritual. Se realiza una formulación tradicional bajo la forma de programas, careciendo, en general, de objetivos precisos y metas cuantificadas. Este elemento, esencial en la programación presupuestaria, imposibilitó evaluar la eficacia y la eficiencia de los programas aprobados.

La estructura programática no siguió las directivas que imponían los principios teóricos en la materia. En la mayoría de los casos ésta se identificó con la organización administrativa. Los créditos presupuestales terminaron por asignarse no en función de las metas de los programas, sino en función de acciones que deben desarrollar unidades ejecutoras o administrativas que son denominadas, abusivamente, programas.

Existe, además, una superposición de los presupuestos y períodos de gobierno, por el cual el presupuesto es en realidad cuatrianual, debido a que los créditos del primer año corresponden al presupuesto por programa del gobierno anterior; pero, además, la ejecución de dicho año es realizada por dos administraciones, dado que los dos primeros meses corresponden a la administración saliente.

Por otra parte, el plazo para la elaboración del presupuesto quinquenal puede considerarse escaso; más aún, si se considera que la administración entrante debe presentar el Balance de Ejecución Presupuestal y la Rendición de Cuentas de la administración anterior. Los avances en la informática que habilitan la registración en tiempo real y el cierre de balances en plazos muy breves permitirían, quizás, modificar los actuales mecanismos legales, obligando a la administración saliente a presentar el cierre de su gestión antes de la asunción del nuevo gobierno.

La posibilidad de contar con un horizonte temporal plurianual para la elaboración del presupuesto no ha sido aprovechada, dado que a través de las rendiciones de cuentas se introdujeron ajustes que terminaron por conferir carácter anual al presupuesto. Esto se superó con la aplicación de las rendiciones de cuenta sin incremento de gastos (1996-1999).

La asignación de recursos se hizo en términos de necesidades financieras, ya que la falta de metas impidió razonar primero en términos de recursos reales necesarios para alcanzar los resultados previstos y, luego, en su traducción monetaria.

Las carencias señaladas provocaron que el legislador no pudiera, más allá del examen de las autorizaciones de gasto, realizar un análisis sobre objetivos y metas de las acciones del Estado. Se careció, pues, de los elementos necesarios para juzgar correctamente la acción estatal en función de los resultados esperados.

La falta de metas adecuadas limitó el desarrollo de un mecanismo eficiente de seguimiento físico de programas. Por otra parte, la ejecución adecuada del presupuesto por programas supone la implantación de un conjunto integrado de sistemas de información contable, de compras, de personal, estadístico, etcétera, que proporcione periódicamente el detalle del avance físico-financiero de los programas presupuestales, a los efectos de su control y evaluación.

A partir de 1995 se avanzó en la definición de indicadores para evaluar la eficacia y la eficiencia de la gestión. Todavía no se percibe que la existencia estos indicadores haya facilitado la toma de decisiones presupuestales, al menos en el ámbito parlamentario.

La contabilidad pública registra la ejecución del presupuesto sobre la base del compromiso. La aplicación a cabalidad del presupuesto por programas implica el conocimiento de los consumos de bienes en el momento en que éstos son utilizados por las distintas unidades ejecutoras, de modo tal que se puedan identificar los costos de los programas. De allí la necesidad de llegar a un sistema patrimonial sobre la base de lo devengado, que permita implementar una contabilidad de costos.

En la elaboración y el control del presupuesto siguen predominando aspectos esencialmente legalistas. Un extremo de este punto lo constituye la presentación del presupuesto identificando el objeto del gasto por rubro, subrubro, renglón y derivado. Esto se realiza “dibujando” la estructura de gastos, lo que en la medida en que es irreal, lleva, a posteriori, a ingentes esfuerzos rituales de “transposiciones” que deben ser registradas y aprobadas por el Tribunal de Cuentas, organismo que ejerce el contralor externo de legalidad.

Dicho organismo (interviene en todo lo relativo a la gestión financiera y es responsable de dictaminar e informar, al Poder Legislativo, respecto de la rendición de cuentas y gestiones de todos los órganos del Estado), no ha logrado que sus dictámenes e informes tuvieron efectos relevantes sobre el proceso presupuestal; aunque sí lo han tenido en lo referente a los procesos licitatorios; impidiendo la concreción de mucho de ellos que contenían aspectos que no cumplían los requisitos legales y/o que eran económicamente inconvenientes (p.e. Playa de contenedores del puerto de Montevideo, Aeropuerto Internacional de Carrasco).

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia, ha admitido la introducción en las leyes presupuestales de artículos que no son materia presupuestal, violando la disposición constitucional que dispone que estas leyes deben ceñirse exclusivamente a los aspectos presupuestales y no debe incluir disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato de gobierno (Art. 216). Esto genera, en el Poder Legislativo, una sobrecarga de temas que impiden un adecuado estudio del proyecto presupuestal, el cual debe aprobarse en plazos perentorios (45 días por cámara, Art. 217).

A título de ejemplo, la reforma de la educación pública fue inscripta en el presupuesto nacional de 1995, sin que los legisladores pudieran discutir a fondo las políticas educativas propuestas por carecer de informaciones o asesoramientos básicos, por lo cual no tuvieron expresiones ya sea de análisis o de opinión que reflejaran un conocimiento profundo de las políticas educativas propuestas, o de opciones diferentes en la materia (Gutiérrez, M., 1998). En la última Ley de Presupuesto aprobada (2000), se incluyeron, entre otras perlas, cinco materias que debían incorporarse en la enseñanza secundaria.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha transformado en letra muerta el tenor literal de estas disposiciones constitucionales (sentencia 51/71 y similares posteriores), contra la opinión mayoritaria de la doctrina nacional (Justino Jiménez de Aréchaga, Manuel De la Bandera, Horacio Casinelli Muñoz, Eduardo Esteva Gallichio, Claudio Marwald, Oscar Sarlo).

Como se observa, ni las instituciones presupuestales, ni los organismos de contralor, ni el presupuesto –como sistema de información y, por lo tanto, como instrumento para la toma de decisiones– han cumplido la misión definida por los constituyentes. La no utilización del presupuesto por programa y la existencia de brechas son responsabilidades compartidas por los poderes Ejecutivo y Legislativo, los que, en última instancia, actúan como si el presupuesto fuera, básicamente, “una autorización para gastar”.

3.2 La brecha presupuestal evidencia carencias institucionales

En la brecha entre la asignación presupuestal y los egresos efectivamente concretados en cada año se reflejarían: las contradicciones entre las concepciones del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo; las políticas de ajuste de los egresos según la evolución de los ingresos; las dificultades internas de los incisos para utilizar los recursos asignados; y las restricciones derivadas de los complejos procesos administrativos que pautan el uso de los recursos (por ejemplo, medidas de control que restringen el uso de los créditos aprobados a no más de un doceavo del total anual por mes).

Cuadro N°1	
Brecha presupuestal pre y post reforma constitucional (comprometido sobre asignación)	
Total de Egresos	Egresos Operativos
95.5 1961-1966	94.5 1961-1966
86.9 1967-2000	85.0 1967-2000
94.5 1967-1972	92.2 1967-1972
94.1 1973-1984	90.6 1973-1984
84.5 1985-2000	83.6 1985-2000
88.2 1961-2000	86.4 1961-2000
A. Central	Art. 220 (1)
92.7 1961-1966	97.0 1961-1966
82.7 1967-2000	92.4 1967-2000
91.2 1967-1972	95.1 1967-1972
80.6 1973-1984	92.6 1973-1984
81.1 1985-2000	91.2 1985-2000
84.2 1961-2000	93.1 1961-2000
Poder Legislativo	Obligaciones financieras
97.7 1961-1966	97.1 1961-1966
89.1 1967-2000	89.8 1967-2000
97.9 1967-1972	96.2 1967-1972
89.6 1973-1984	91.8 1973-1984
85.5 1985-2000	85.8 1985-2000
90.4 1961-2000	90.9 1961-2000
Gastos de funcionamiento	Gastos de inversión (2)
95.3 1961-1966	96.8 1961-1966
68.2 1967-2000	44.9 1967-2000
94.5 1967-1972	98.9 1967
90.5 1973-1984	53.3 1975-1984
88.2 1985-2000	62.1 1985-2000
90.9 1961-2000	66.8 1961-2000

Notas: (1) No se dispone de la información de los entes de la educación 1968-1972.
(2) No se obtuvo la información sobre inversiones entre 1968-1974.

Fuente: 1961-1994, "Estudio de la evolución presupuestal", M. de Econ. y Fin. - C. General de la Nación
1995-2000, "Balance de Ejecución Presupuestal", Contaduría General de la Nación

Se puede constatar, en el cuadro 1, que en el período 1961-2000 existió una importante brecha (11,8%), no se usó la octava parte de los créditos asignados en forma definitiva. Se observa, a su vez, que la diferencia en los gastos operativos (13,6%) es mayor que en las obligaciones financieras (9,1%); y que es mayor en la A. Central (15,8%) que en los Organismos del Art. 220 de la Constitución² (6,9%). Es particularmente notoria la brecha en inversiones (33,2%) respecto a funcionamiento (9,1%).

Se ha dividido el período en dos etapas: pre-reforma constitucional (1961-1966) y post-reforma (1967-2000); dentro de éste último se fijaron tres etapas: la pre-dictadura (1967-1972); la dictadura (1973-1984); la etapa democrática (1985-2000). La brecha fue mayor en el período democrático reciente (15,5%) que en el resto del período, tanto en los egresos operativos como en los financieros.

Parecería, por tanto, que el incumplimiento de la normativa vigente es independiente del régimen de gobierno y de la existencia o no de un Poder Legislativo capaz, teóricamente, el cumplimiento de la ejecución presupuestal.

En 1989 y 1990 se generaron las brechas más grandes del período (27%), momento que coincide con la ruptura de lo que se llamó “gobernabilidad” entre los partidos Nacional y Colorado. Hay que recordar que la asignación definitiva incorpora importantes modificaciones a la autorización para gastar otorgada por el Poder Legislativo a través, fundamentalmente, del uso de los actualizadores de gastos. Estos han sido utilizados en forma permanente como un mecanismo de ajuste fiscal y no de mantenimiento del poder adquisitivo de los créditos aprobados por el parlamento.

El total de compromisos realizados sobre las asignaciones definitivas tuvo sus puntos de máxima utilización en el período pre-dictadura siendo similar los valores antes y después de la reforma. En el período posterior los valores superiores se dieron entre 1996 y 1999 (90%). Ello no es casual: el Partido Colorado, que asumió el gobierno en 1995, construyó una coalición con el Partido Nacional, lo que les permitió disponer de, prácticamente, los dos tercios del Parlamento. Esto favoreció el hecho de que las políticas del Ejecutivo y el Legislativo tuviesen mayores concordancias.

A su vez, la existencia de estas mayorías parlamentarias permitió imponer rendiciones de cuenta de un solo artículo, con cero incremento de gasto. Esta política tiene aspectos positivos, en tanto evita la rediscusión del Presupuesto Nacional año tras año –con el desgaste que ello implica–, a la vez que impide que se generen presiones sobre los legisladores en busca de mejoras sectoriales; también puede tener aspectos negativos: si se aplica a ultranza, quitaría al proceso presupuestal flexibilidad para adaptarse a los cambios que se producen en la economía. Por otra, parte, agudizó la confrontación por recursos en la discusión y aprobación del presupuesto 2000-2004 dado que se percibía que, de aplicarse los mismos criterios, era una contienda sin revancha.

² Estos organismos son: Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Administración Nacional de Educación Pública, Universidad de la República e Instituto Nacional del Menor.

La brecha entre las inversiones presupuestadas y las ejecutadas (33%) es significativamente mayor que la que se produjo entre los créditos asignados para gastos de funcionamiento y lo comprometido (11%). Además, las variaciones fueron mucho mayores en las inversiones, luego de 1975, con valles de 80% (1975), 71% (1984) y 60% (1989) y picos de 23% (1996) y 22% (1997) que en funcionamiento que osciló entre 19% (1989-1990) y 7% (1999). Esto se explica porque las inversiones son la variable de ajuste que genera menos conflictos y de más rápido manejo.

Existen diferentes potestades desde el punto de vista presupuestal para los diferentes organismos que integran el presupuesto lo que se refleja en la brecha presupuestal. La Administración Central (agrupa a los ministerios y Presidencia de la República) depende directamente del Poder Ejecutivo; los organismos del Art. 220 de la Constitución (básicamente instituciones de enseñanza y organismos de contralor), presentan su presupuesto al Ejecutivo, éste puede modificar el original y presentar una propuesta alternativa, ambos proyectos se presentan al Parlamento, posteriormente tienen un alto grado de independencia en la ejecución; por último, el Poder Legislativo tiene autonomía total desde el punto de vista presupuestal, en tanto proyecta, aprueba y ejecuta su presupuesto sin la intervención de otros poderes del Estado.

El Poder Judicial ha reclamado autonomía presupuestal, en forma insistente. Esta solicitud fue denegada reiteradamente por el Parlamento, incluso fue plebiscitada una reforma constitucional (1999) con ese objeto, la que no obtuvo el respaldo de la ciudadanía. El tema dista de ser menor. Una buena parte de los problemas relacionados con la reforma del Estado tienen que ver con las capacidades del Poder Judicial para resolver problemas institucionales. Sin buenas cortes, tribunales, jueces y, fundamentalmente, sin independencia del sistema judicial, el proceso de desarrollo económico estará fuertemente limitado.

En el caso de los organismos correspondientes al Art. 220 de la Constitución; su mayor autonomía les permitió maximizar el uso de los recursos asignados (93%). La Universidad alcanzó a utilizar el 99% de los créditos en 1998 y 1999.

La utilización de los créditos depende, en gran medida, de las autoridades de cada ministerio u organismo del Art. 220. Al respecto, se ha demostrado en otras investigaciones (Elías, 1994) que los incisos directamente dependientes del Poder Ejecutivo, que es el que determina las políticas de gastos, son los que fluctúan más en los niveles de ejecución.

Existen problemas importantes, incluso al interior del Poder Ejecutivo, para manejar discrecionalmente algunos tipos de gastos específicos, por ejemplo intentar una mayor reducción del gasto militar. Lahera y Ortúzar (1998), destacan entre otros: primero, la resistencia de un grupo corporativo, que maneja importantes resortes de poder y que podría sentirse afectado en lo que considera sus derechos y prerrogativas; segundo, el destino del personal a desplazar, particularmente el subalterno (por ser, mayoritariamente, mano de obra no calificada para desempeñar otras funciones).

Los instrumentos utilizados en el proceso de ejecución presupuestal para reducir los egresos pueden subdividirse en dos tipos: a) los que modifican la asignación original de créditos presupuestales, disminuyendo la asignación definitiva; y b) los que inhiben el uso de los créditos de la asignación definitiva.

Los aumentos en las partidas salariales, votados por el Parlamento en las leyes presupuestales y en las rendiciones de cuentas, fueron desvirtuados por el uso de los actualizadores (Elías, 1995).

En las partidas presupuestadas para gastos e inversiones se aplicó el mismo instrumento. Los actualizadores utilizados para gastos e inversiones generaron reducciones de las partidas asignadas mayores que las correspondientes a salarios, debido, quizás, a que no existen actores sociales que "defiendan" los egresos no salariales.

Existen, también, trabas a la utilización de los créditos luego de la asignación definitiva. Un tipo particular de estas medidas es la reducción de egresos por decreto, que comenzó a ser aplicada en 1990. El primero de ellos (Decreto N° 207/990, del 26 de abril de 1990) determinaba que "los incisos 2 al 19 y 25 al 27 del Presupuesto Nacional deberán, en el presente ejercicio, reducir en su conjunto los compromisos de gastos de funcionamiento (incluidos suministros) y las ejecuciones de inversiones en un 15% como mínimo, a valores constantes, en relación al ejercicio anterior".

El último conjunto de ellos (Decretos N° 89 y 90/000, del 3 de marzo de 2000) determina que se abatirán los gastos de funcionamiento de los incisos 02 al 14 y 24 del Presupuesto Nacional al límite máximo de 85% de los compromisos de gastos de 1998 actualizado; el abatimiento de los gastos de inversión hasta llegar a los topes máximos fijados (específicos para cada inciso); incluye además reducciones de un 20% en los gastos de Misiones oficiales y Comisiones de servicio en el exterior.

En síntesis, existen múltiples mecanismos para que el Poder Ejecutivo controle la ejecución presupuestal; su utilización deriva de la imposibilidad de éste de hacer aprobar los Proyectos de Leyes de Presupuesto en los términos en que los propone al Parlamento y/o de hechos económicos que tornan imperativa una reducción del gasto.

Esto nos coloca ante un dilema frecuente en el área pública: por un lado, la necesidad de flexibilidad para lograr eficacia y eficiencia; por otro, la posibilidad de un uso discrecional, que avasalle los intereses de otros actores políticos y sociales. Por ejemplo, en este caso, se vaciaría de contenido (y, en buena medida, se hizo) a la estipulación constitucional que en 1967 determinó que el presupuesto se realizaría por programa. Otro ejemplo de este dilema es la inamovilidad de los funcionarios públicos, estipulada para preservar la carrera administrativa, preservándola de los vaivenes políticos, que termina por reducir sustancialmente la capacidad de sancionar la ineficacia y la ineficiencia.

Como se puede observar, la existencia de brechas presupuestales coadyuvó al vaciamiento del instrumento presupuestal, considerado como herramienta de planificación y programación económica y social destinada a determinar una adecuada asignación de recursos, para lograr mayores niveles de eficiencia en términos de costo-beneficio para la sociedad. La mera existencia de la brecha presupuestal evidencia incumplimiento de contratos, problemas de relación agencia/principal e inconsistencia temporal de las decisiones.

Las carencias señaladas en el punto anterior son una restricción para el cabal desempeño de las funciones del Estado, que acrecientan su importancia en el marco de una restricción importante de los recursos operativos, se excluyen los desembolsos financieros del estado, subsidios, subvenciones y transferencias a la seguridad social (incisos 20 al 24).

La estructura presupuestal del país sufrió una fuerte distorsión como consecuencia del incremento sustancial de los recursos destinados al sistema de seguridad social. En 1989 se aprobó una reforma constitucional, a través de un plebiscito de iniciativa popular (Art. 331), que fijó la actualización de las pasividades en forma automática de acuerdo al Índice Medio de Salarios, restando al Poder Ejecutivo grados de libertad. Dicha reforma es consecuencia de la confluencia de factores no controlables en el corto plazo (como el cambio demográfico) y de mecanismos institucionales (como las acciones de democracia directa).

4. Conclusiones

4.1 Algunas constataciones

La aplicación del presupuesto por programa ha sido ineficaz e ineficiente en el país. La explicación de ello puede encontrarse, fundamentalmente, en la existencia de un desfasaje entre los cambios de reglas formales (Constitución de 1967) y las instituciones informales, que actúan como freno a los cambios (hábitos, costumbres, rutinas), enmarcadas en una relación agencia – principal que actúa como mecanismo reforzador de la trayectoria. Todo ello fortalecido por la falta de incentivos adecuados. Este proceso de preferencia de la discrecionalidad sobre las reglas ha funcionado tanto en la relación Poder Ejecutivo - Poder Legislativo, como en la relación dentro del Ejecutivo entre poder político y aparato burocrático.

Las orientaciones macroeconómicas de corto plazo subordinaron el proceso presupuestal, tanto en la etapa de elaboración como en la de ejecución. Al respecto se afirma (Umansky, 1998), que el tipo de presupuesto que emerge a mediados de los '80 es un típico presupuesto tradicional -con todas sus restricciones- que utiliza denominaciones de presupuesto por programa de acuerdo a lo requerido por las normas constitucionales.

Las brechas existentes entre los presupuestos aprobados por el Poder Legislativo y su aplicación por parte del Ejecutivo implicaron, en los hechos, una distorsión importante del compromiso entre ambos poderes, en detrimento del Legislativo.

Las importantes carencias del proceso presupuestario constituyeron una restricción muy significativa para el cabal desempeño de las funciones del Estado. En particular en el marco del actual proceso de integración, donde es necesario que cumpla un papel orientador de la reconversión, al tiempo que se deben implementar políticas que tiendan a corregir los efectos negativos sobre el empleo de mano de obra y de la capacidad instalada que ha generado la apertura comercial, agravados al extremo por la devaluación brasileña de 1999.

La importancia de lo anteriormente reseñado ubica el problema presupuestal en un marco más amplio y de mayor exigencia. Por una lado, no es solamente un problema de mejorar la estructura institucional de interrelación entre Parlamento y Ejecutivo, sino la necesidad de realizar un esfuerzo sostenido de renovación en el funcionamiento del Poder Legislativo, condición fundamental del equilibrio de poderes y de la gobernabilidad del país; por otro lado, es necesario superar la inoperancia de los organismos de contralor: ni la Suprema Corte de Justicia, ni el Tribunal de Cuentas han sido adecuados garantes del cumplimiento de las instituciones presupuestales.

4.2 Algunas propuestas de cambio institucional

En los ámbitos en donde es necesario realizar cambios en las instituciones económicas surge un interrogante básico: ¿cuáles son los límites para la implementación de modificaciones? En este trabajo se sostiene que hay márgenes de acción para los impulsores del cambio, pero que éstos están fuertemente condicionada por la estructura institucional formal e informal, por el nivel de desarrollo económico y social, y por el grado de inserción de una economía nacional en el mercado internacional.

En el caso de un pequeño país periférico, como Uruguay, el margen de maniobra es relativamente estrecho. Pero, en la medida en que los múltiples problemas de la realidad socioeconómica no pueden ser reducidos a un algoritmo matemático con una solución única, hay todavía mucho que decir y hacer: entre otras cosas, decidir cuál es el conjunto alternativo de instituciones más adecuado, dentro de un margen de maniobra dado.

Al respecto, y en primer lugar, parecería estéril reclamar el cumplimiento de las instituciones presupuestales, dispuestas en la Constitución, que han sido vaciadas de contenido, eludidas, tergiversadas, inclusive ignoradas. Más aún, que nunca se pusieron efectivamente en práctica como el presupuesto por programa.

Como contrapartida de lo anterior, la primera línea de reflexión que se sugiere, es reformar la Constitución para dejar en dicho ámbito solamente los aspectos sustantivos del presupuesto, derivando a la legislatura los aspectos técnicos, operativos y de plazos. En particular, debería eliminarse de la Constitución la metodología de elaboración del presupuesto, la cual debería ser objeto de ley y, por lo tanto, modificable de acuerdo a los criterios de administración de cada gobierno y a los avances científico-técnicos.

Si aplicamos el criterio de remediabilidad, parecería que la factibilidad de estos cambios (teóricamente adecuados) estaría determinada por la capacidad, tanto de

la ciudadanía, como de los integrantes del poder político, de desarrollar iniciativas para modificar la Constitución cuando existan aspectos en ella que se consideren inconvenientes o sea inviable su cumplimiento (como los indicados anteriormente). A la fecha, este tema no es parte de la agenda nacional, la política de cambios institucionales, en lo referente al funcionamiento del Estado, esta orientada básicamente al sector de empresas públicas; por lo cual parecerían muy limitadas las posibilidades, de desarrollar cambios significativos en la dirección anteriormente señalada.

El segundo nivel de propuestas debería, por tanto, encuadrarse necesariamente en el espacio constitucional existente. Uno de los principales cambios institucionales que se estima pertinente (teóricamente adecuado) para superar las limitaciones de la situación planteada es la transformación del presupuesto por programa (manteniendo la forma) en un conjunto de contratos, que incluyan la definición de responsabilidades, incentivos, metas precisas en cuanto a resultados y plazos, indicadores de gestión y contabilidad de costos. En cada contrato, a su vez, debería asignarse un importante grado de autonomía a sus responsables, para llevar adelante la gestión, reduciendo al mínimo prácticas legalistas vacías de contenido y la especificación detallada de los bienes y servicios a utilizar en cada uno de esos contratos.

Si aplicamos nuevamente el test de remediabilidad, encontramos que la posibilidad de implementar en el presupuesto un sistema de contratos (lo que reduciría el margen para el oportunismo, tanto de políticos, como de funcionarios y empresarios ligados a estos), es notoriamente baja. La nueva administración (1/3/2000), acaba de lograr la aprobación legislativa de un presupuesto, que en el mejor de los casos, no tiene ninguna mejora significativa respecto a los anteriores. Es significativo, sin embargo, que en el proceso de elaboración y aprobación haya existido un nivel de desprolijidad inédito (p.e. se incorporan acuerdos políticos fuera de plazo a los mensajes complementarios recurriendo a la "fe de erratas", hubo múltiples inconsistencia entre las cifras que figuraban en el articulado y la que aparecían en el presupuesto de egresos).

En tercer nivel, en última instancia, parecería que para limitar el aprovechamiento y la obtención de ventajas del agente sobre el principal, continúa siendo válido el diagnostico y la propuesta siguientes: "El afán de los cuerpos legislativos de discutir, con todo esmero y extensión, el proyecto, modificándolo en forma más o menos amplia, está en aguda contraposición con la negligencia con que se realiza el examen de cuentas. Y, no obstante, es evidente que hoy más que nunca se encuentran precisamente en este campo las mejores posibilidades para que el Parlamento dirija la ejecución del presupuesto por las vías deseadas por la mayoría y controle si efectivamente, y hasta qué punto, el gobierno se atuvo realmente al acuerdo político concertado entre éste y el Poder Legislativo" (Gerloff, W. y Neumark, F, 1961, 271).

Esta posibilidad tampoco resiste el test de remediabilidad, de acuerdo a un estudio de la OEA, reflejado en el informe de Caetano, G. y Pérez, R., (1998, 186), el Poder Legislativo "experimenta un retraso visible en cuanto a las modalidades del asesoramiento y a la información sistematizada que respaldan su funcionamiento(...) se enfatizan la gravedad creciente de sus deficiencias en las

áreas de legislación y fiscalización, al tiempo que destacan que las sucesivas reformas constitucionales y aun los debates más recientes sobre la reforma política en general se han preocupado de introducir sistemáticas modernizaciones al Ejecutivo pero nunca al Parlamento”.

Esta enumeración de los cambios en las institucionales presupuestales (teóricamente adecuados) y de las razones por las que se entiende que los mismos no son realizables (no cumplen el test de remediabilidad); no son un llamado al inmovilismo. Por el contrario, enfatiza la necesidad de profundizar las investigaciones en un tema de gran importancia, teórica y práctica, la dinámica del cambio institucional.

Aumentar la capacidad del Estado exige la elaboración de estrategias que den viabilidad a los cambios institucionales. Los fundamentos de tales estrategias deberían incorporar: tanto, la complejidad de las interacciones e interdependencias entre el proceso económico y el proceso político; como, el desfase temporal que se produce entre los cambios en las reglas formales (que pueden, aunque no necesariamente, ser rápidos) y en las informales (por definición inerciales, mucho más lentos).

Si no se avanza en la dirección señalada será muy difícil, al menos en Uruguay, sustituir el Estado social-burocrático predominante en el siglo XX, por el Estado social-liberal del siglo XXI. El cual se caracterizaría, según Bresser Pereira (1996), por modificar los medios (la forma de organizar la producción y/o la prestación de servicios públicos) y no por cambiar los fines (sociales y de desarrollo) del Estado.

.....

Bibliografía

- Aboal, Diego et al (1999), "El ciclo político-económico en el Uruguay de las últimas ocho décadas", XIV Jornadas de Economía del BCU, Mimeo.
- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*, Washington D.C.
- Buchanan, J. y Tullock, G. (1961), *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*, Planeta/Agostini, España, 1993..
- Brennan, G. y Buchanan, J. (1985), *La razón de las normas. Economía política constitucional*, Unión Editorial, Madrid, 1987.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1996), "Reconstruyendo un nuevo Estado en América Latina", ponencia presentada al Círculo de Montevideo, Mimeo.
- Elías, Antonio (1994), "La brecha presupuestal por incisos y la evolución de los egresos" en *Revista Análisis*, Nro. 2, Montevideo.
- Elías, Antonio et al (1995), "Descripción y análisis del presupuesto 1985-1994", Informe de la Universidad a la Cámara de Senadores, Mimeo.
- Elías, Antonio (1999), *El país de los cambios económicos graduales. Un enfoque neoinstitucionalista*, Ediciones Trilce, Montevideo.
- Elías, Antonio (2000), *(des)ajuste fiscal, desajuste presupuestal. Un análisis neoinstitucional*, Ediciones Trilce, Montevideo.
- Gerloff, W. y Neumark, F. (1961), "Teoría y práctica de la técnica presupuestaria" en *Tratado de Finanzas*, El Ateneo, Buenos Aires.

- Gutiérrez, M. (1998) "Presupuesto y ANEP: Itinerario de un presupuesto aumentado", en *Parlamento y Presupuesto*, CLAEH, Montevideo.
- Kalecki, M. (1943), Aspectos políticos del pleno empleo en *Sobre el capitalismo contemporáneo*, Editorial Crítica, México, 1979.
- Lahera, E. y Ortúzar, M. (1998), "Gasto militar y el desarrollo en América Latina", Revista de la CEPAL, Nro. 65.
- Milgrom, P. y Roberts, J. (1992), *Economía, organización y gestión de la empresa*, Ariel Economía, España, 1993.
- Naciones Unidas (1966), *Manual de presupuesto por programa y realizaciones*, Nueva York.
- North, Douglas (1990a), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993.
- North, Douglas (1990b), "Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción" en *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, EUDEBA, Buenos Aires, 1998.
- Olson, M. (1971), *La lógica de la acción colectiva*, Limusa, México, 1992.
- Przeworski, A. (1997), "Sobre el diseño del Estado" en *El economista mexicano*, Vol. 1, Nro. 3, México.
- Petrei, H. (1997), *Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina*, BID.
- Umansky, Isaac (1998), "Presupuesto General de la Nación: formulación e implementación (1985-1997)", en *Parlamento y Presupuesto*, CLAEH.
- Williamson, Oliver (1996), *The mechanisms of governance*, Oxford University Press.