

# DÉFICIT PRESUPUESTARIOS E INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS (\*)

Alberto ALESINA  
Roberto PEROTTI

## I. INTRODUCCIÓN

EN los últimos treinta años, varias economías de la OCDE (pero no todas) han acumulado grandes deudas públicas. El cuadro n.º 1 muestra una amplia variedad, mucho mayor hoy que hace veinte años, en las relaciones deuda/PNB de los países de la OCDE. Varios países presentan relaciones deuda/PNB próximas al 100 por 100, o incluso mayores, mientras otros tienen relaciones de aproximadamente el 30 por 100. El aumento de la deuda pública se ha visto acompañado de una marcada transformación en la composición de los desembolsos gubernamentales. Mientras hace veinte años las compras de bienes y servicios predominaban en los presupuestos gubernamentales, en los últimos veinte años los programas de transferencia han crecido con una rapidez mucho mayor que esas compras gubernamentales. Las transferencias son notablemente más difíciles de recortar, por lo que esta evolución de la composición de los gastos hace particularmente difíciles los ajustes fiscales para afrontar las elevadas deudas.

En un artículo anterior (Alesina y Perotti, 1995a), formulábamos dos preguntas: 1) ¿por qué unos países acumulaban grandes deudas públicas y otros no?, y 2) ¿por qué aparecieron estas grandes deudas en los últimos veinte años y no antes?

En ese artículo, argumentábamos que las variables economi-

cas no pueden proporcionar por sí solas respuestas satisfactorias a estas preguntas, y considerábamos varias explicaciones político-institucionales. En particular, subrayábamos el papel de los sistemas electorales, la estructura de partidos, la fragmentación del gobierno y la polarización política. Por ejemplo, expresábamos nuestro acuerdo con aquellos autores (1) que sostenían que los gobiernos de coalición, típicos de los países con sistemas electorales proporcionales, tienden a aplazar los ajustes fiscales, de manera que la deuda pública se acumula con mayor rapidez en dichos países. También destacábamos el papel de la polarización política y la fragilidad del gobierno. Concluíamos el artículo con un breve estudio de los procedimientos presupuestarios. Basándonos, sobre todo, en las pruebas presentadas por Von Hagen (1992), sugeríamos que los procedimientos e instituciones presupuestarios influyen en los resultados fiscales y, en consecuencia, proporcionan explicaciones adicionales a la variedad de relaciones deuda/PNB que ofrecen los distintos países. Las «instituciones presupuestarias» son el conjunto de normas y regulaciones conforme a las cuales se preparan, se aprueban y se ejecutan los presupuestos.

En el presente artículo, continuamos este estudio sobre los procedimientos con un objetivo específico: determinar si los procedimientos presupuestarios tienen efectos macroeconómicos significativos en el tamaño y la

composición del presupuesto y en el equilibrio presupuestario (2). De manera específica, planteamos dos preguntas relacionadas entre sí:

a) ¿Hasta qué punto las instituciones presupuestarias explican los resultados políticos y, en particular, el equilibrio presupuestario? ¿Pueden explicar las instituciones presupuestarias por qué ciertos países con elevadas deudas encuentran mayores dificultades que otros para el ajuste?

b) ¿Cuáles son los procedimientos presupuestarios más eficaces para asegurar la «responsabilidad fiscal»? (3).

Este artículo está organizado de la siguiente manera. En el apartado II, se describe y resume nuestra argumentación básica y se proporciona una visión general del texto. En este apartado se tratan brevemente varios temas que se abordarán más detalladamente en los siguientes. En el apartado III se repasa la literatura teórica. En el IV, se discuten los temas y problemas que, en nuestra opinión, no quedan resueltos por la literatura teórica. En el V, se aborda un tema difícil, pero importante: la transparencia del Presupuesto. En el apartado VI, se hace un repaso de la reducida literatura empírica que puede arrojar alguna luz sobre nuestra primera pregunta.

## II. INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS: UNA VISIÓN GENERAL

En este apartado, se describe nuestra argumentación básica y se proporciona una visión general del artículo.

CUADRO N.º 1

## DEUDA PÚBLICA EN PAÍSES DE LA OCDE

	1965	1975	1990	1994
Australia.....	n.a.	n.a.	23,5	36,1
Austria.....	19,4	23,9	58,3	65,7
Bélgica.....	67,5	61,1	128,5	135,0
Canadá.....	58,8	43,1	73,1	95,6
Dinamarca.....	11,3	11,9	68,0	81,1
Finlandia.....	17,7	8,6	16,8	62,3
Franca.....	53,1 (1)	41,1	43,4	54,7
Alemania.....	17,3	25,1	43,4	51,5
Grecia.....	14,1	22,4	77,7	119,0
Irlanda.....	n.a.	64,4	97,4	92,3
Italia.....	35,4	60,4	106,4	123,9
Japón.....	0,0	22,4	66,0	75,6
Países Bajos.....	52,2	41,4	78,8	79,1
Noruega.....	47,0 (1)	44,7	32,5	43,5
Portugal.....	n.a.	n.a.	68,6	70,5
España.....	n.a.	n.a.	50,3	68,2
Suecia.....	30,5	29,5	44,3	79,5
Reino Unido.....	81,8 (1)	63,7	39,3	54,5
Estados Unidos.....	52,1	42,7	55,7	63,0

(1) 1970.

Fuente: OCDE. Deuda bruta como proporción del PNB.

## 1. ¿Son endógenas las instituciones?

Las instituciones presupuestarias son el conjunto de normas y regulaciones conforme a las cuales se preparan, se aprueban y se ejecutan los presupuestos. Dado que estas instituciones varían en los distintos países y, en menor medida, a lo largo del tiempo, es posible utilizarlas para explicar las diferencias entre las diversas políticas fiscales.

Una objeción obvia a esta estrategia de investigación es que las instituciones sean endógenas por sí mismas. En particular, tales instituciones pueden modificarse como consecuencia de una ejecución fiscal insatisfactoria, o bien la elección entre instituciones diferentes puede depender de otras variables sociopolíticas capaces de influir tanto en la elección institucional como en el resultado fiscal. En tal caso, las ins-

tituciones no pueden utilizarse como variables para explicar aquellas regresiones en las que los resultados se hallan al lado izquierdo de la ecuación, como ocurre en el procedimiento de la literatura empírica que repasaremos después.

En realidad, las instituciones son claramente exógenas hasta cierto punto, sobre todo en cuanto a los resultados fiscales pasados. Sin embargo, en la medida en que, razonablemente, el cambio de las instituciones resulta costoso, y por tanto cambian con una frecuencia relativamente escasa, pueden considerarse «exógenas», al menos a corto y medio plazo. En otras palabras, dado que cambiar las instituciones resulta costoso y complicado, las que ya existen tienen que ser muy insatisfactorias para que merezca la pena cambiarlas; en las reformas institucionales hay un fuerte sesgo hacia el *statu quo*.

Por consiguiente, nosotros pensamos que, al menos provisionalmente, se pueden utilizar las características institucionales como variables explicativas, pese a que la dinámica de las reformas de las instituciones presupuestarias constituya un excelente tema para la investigación futura.

Se pueden distinguir dos tipos de instituciones: leyes que prescriben objetivos numéricos en el Presupuesto, y normas de procedimiento.

## 2. Leyes de presupuesto equilibrado

El ejemplo más típico de «objetivo numérico» es una ley de presupuesto equilibrado. Hay dos argumentos teóricos que sugieren que una ley de presupuesto equilibrado no sería óptima. El primero se refiere a las políticas de estabilización. Las habituales

políticas keynesianas anticíclicas prescriben recorte de impuestos, aumento de los gastos y déficit en momentos de recesión, y aumento de impuestos, recorte de gastos y superávit en las expansiones económicas. Nótese, sin embargo, que se ha cuestionado la viabilidad y la oportunidad de este tipo de políticas fiscales bien afinadas, comenzando con la famosa argumentación sobre los «retrasos largos y variables» de Milton Friedman (4).

Un segundo argumento teórico que se opone a la idea de las leyes de presupuesto equilibrado es la teoría de suavización fiscal relativa a los déficit presupuestarios (Barro, 1979; Lucas y Stokey, 1983). Según esta teoría, los déficit y los superávit presupuestarios deben utilizarse para «suavizar» el coste distorsionador de la fiscalidad, de manera que se permitan los déficit cuando el gasto sea excepcional y temporalmente elevado; por ejemplo, en momentos de guerra, catástrofes naturales, situaciones de emergencia, etc., o en épocas de ingresos temporalmente bajos, tales como los ciclos de recesión. Por consiguiente, una ley que prescriba un presupuesto equilibrado para cada año limitaría excesivamente el uso de los déficit y superávit presupuestarios como «colchones» necesarios para ejecutar una política óptima de suavización fiscal.

En teoría, se puede pensar en una ley de equilibrio presupuestario «eventual», con cláusulas de escape que permitan un cierto grado de suavización fiscal. Sin embargo, en el debate sobre «normas *versus* discreción», hay un argumento que, bien entendido, sugiere que las normas han de ser sencillas (5). Unas normas complicadas pueden ser eludidas con facilidad y presentar problemas de control, de manera que, al final, resulten inútiles. Pueden

ser incluso perjudiciales si favorecen el recurso a los «presupuestos creativos» y a políticas muy distorsionadas elegidas únicamente para eludir las normas.

Por otra parte, varios argumentos sugieren que las políticas reales no son dictadas por principios de fiscalidad óptima, sino que son el resultado de varias tendencias políticamente inducidas a favor del déficit (véase el estudio de Alesina y Perotti, 1995a). En este caso, una ley de presupuesto equilibrado puede representar una segunda mejor solución. Es posible que haya que aceptar las distorsiones de la ley de presupuesto equilibrado sobre las políticas fiscales óptimas a cambio de la reducción de las distorsiones políticamente inducidas sobre las políticas reales (6).

En este artículo, se argumenta que las leyes de presupuesto equilibrado a escala nacional no son ni necesarias ni suficientes para asegurar la disciplina fiscal. Sostenemos que los procedimientos *apropiados* pueden no requerir objetivos numéricos, de manera que pueda mantenerse la flexibilidad en el frente del equilibrio presupuestario (necesaria para llevar a cabo las políticas de suavización fiscal o de estabilización) sin que se abandone la disciplina fiscal. Para evaluar esta afirmación, repasaremos a continuación las cuestiones relacionadas con el procedimiento.

### **3. Normas de procedimiento**

Se pueden identificar tres fases en el proceso presupuestario:

1) la formulación de una propuesta de Presupuesto en el ejecutivo;

2) la presentación y aprobación del Presupuesto en la cámara legislativa; y

3) la ejecución del Presupuesto por la burocracia.

El presente artículo se centra sobre todo en los dos primeros aspectos, aunque también trataremos brevemente del tercero. El estudio exhaustivo del papel y la organización de una burocracia excede el objetivo de este texto (7).

Dos puntos son esenciales para nuestra perspectiva: los procedimientos de votación que conducen a la formulación y aprobación del presupuesto, y el grado de transparencia del mismo. Los procedimientos de votación son evidentemente importantes, puesto que establecen quién influye (y cuándo) en el presupuesto final. La transparencia es igualmente importante, dado que los «presupuestos creativos» pueden eludir hasta los procedimientos de votación más estrictos. De hecho, estos dos puntos están estrechamente vinculados: los procedimientos de votación influyen en el resultado final siempre que éste pueda controlarse gracias a su transparencia. Comenzaremos con los procedimientos de votación.

Nos centraremos en un compromiso clave entre dos tipos de instituciones. Un tipo es el que llamaremos, a falta de otra palabra mejor, el *jerárquico*, y es el que tiene la facultad de limitar la responsabilidad democrática del proceso presupuestario. El segundo tipo, que a falta de una denominación mejor llamaremos *colegial*, presenta las características opuestas. Las instituciones *jerárquicas* son las que, por ejemplo, atribuyen fuertes prerrogativas al primer ministro (o al ministro de Finanzas, o de Hacienda) para desautorizar a los ministros proclives al gasto en las negociaciones intragubernamentales sobre la formulación del Presupuesto. Las instituciones *jerárquicas*

también limitan de diversas maneras la capacidad de la cámara legislativa para enmendar el Presupuesto propuesto por el gobierno. Las instituciones *colegiales* subrayan el carácter democrático en todas las etapas, incluyendo las prerrogativas de los ministros proclives al gasto en el seno del gobierno, las prerrogativas de la cámara legislativa frente al gobierno y los derechos de la oposición minoritaria en la cámara.

Afirmamos que hay un compromiso entre estos dos tipos de instituciones: las instituciones *jerárquicas* son más proclives a imponer restricciones fiscales, a evitar déficit largos y persistentes y a ejecutar con mayor rapidez los ajustes fiscales. Por otra parte, son menos respetuosas con los derechos de la minoría y tienden a generar presupuestos claramente inclinados a favor de la mayoría. Las instituciones *colegiales* presentan las características opuestas.

Este compromiso puede tener importantes implicaciones *positivas* y *normativas*. Desde un punto de vista *positivo*, sostenemos, en función de las pruebas disponibles, que las instituciones *jerárquicas* favorecen de hecho las restricciones fiscales. Desde un punto de vista *normativo*, discutimos las consideraciones que deben conducir a una elección sobre este compromiso y cómo «optimizarlo». En términos generales, no es probable que las opciones institucionales próximas a los extremos de este compromiso institucional sean óptimas. Además, la elección institucional depende de las «condiciones iniciales». Por ejemplo, al considerar una reforma institucional, un país con una elevada relación deuda/PNB debe adoptar una postura más favorable a las instituciones *jerárquicas* que, en igualdad de condiciones, un país con una baja relación deu-

da/PNB. Los argumentos teóricos subyacentes a este compromiso se discuten en los apartados III y IV.

El segundo conjunto importante de temas a tratar es el que se refiere a la transparencia del Presupuesto y a la naturaleza de las instituciones que supuestamente «controlan» el proceso presupuestario. Los modernos presupuestos de los países de la OCDE son extremadamente complicados, a veces de manera innecesaria. Cabe preguntarse si la complejidad de un Presupuesto es inevitable, o si es una forma de dar oportunidades a los «presupuestos creativos». Es habitual que los gobiernos enmascaren el pasivo, bien remitiéndolo a futuros presupuestos, o bien utilizando fondos que están «fuera del Presupuesto». Una práctica común relacionada con la anterior consiste en adoptar proyecciones muy optimistas de las variables macroeconómicas, de manera que los ingresos se sobrestimen y las necesidades de gasto se subestimen. Así, al final del año fiscal, el «inesperado» déficit adicional se atribuye a la «mala suerte».

Se pueden considerar dos modos de abordar el problema de la transparencia. Uno consiste en establecer ciertas pautas a seguir. El otro se basa en disponer de organismos independientes que proporcionen un «control» de la exactitud del Presupuesto. Nosotros nos manifestamos a favor de la segunda solución en el apartado V, que trata específicamente el tema de la transparencia.

### III. INSTITUCIONES, PROCEDIMIENTOS Y PRESUPUESTOS: TEORÍA

#### 1. Generalidades

Sin ninguna restricción sobre los procedimientos, sin ninguna «estructura» ni normas, el teorema de la imposibilidad de Arrow implica que una cámara legislativa nunca generaría un Presupuesto, sino un mero «caos» legislativo. El influyente trabajo de Shepsle (1979a,b) muestra que las restricciones («estructura») impuestas por las normas de procedimiento resuelven, por lo general, el problema de Arrow y conducen a resultados legislativos predecibles.

Existe una vasta literatura en el campo de la ciencia política formal dedicada al estudio de los diferentes procedimientos de votación en los órganos legislativos y sus diferentes resultados, y una buena parte de esa investigación se centra en los presupuestos. Típicamente, esta literatura se basa en las instituciones norteamericanas, y se centra casi exclusivamente en la cámara legislativa; es decir, en el Congreso de los Estados Unidos. Sin embargo, si se considera *cum grano salis*, esta literatura puede arrojar luz sobre las instituciones de otros países.

Gran parte de esta investigación se basa, directa o indirectamente, en una visión del Presupuesto en la que éste se considera como el resultado del conflicto de intereses entre representantes con electorados de base geográfica. En particular, se abordan dos problemas: la determinación del tamaño del Presupuesto y la asignación de proyectos entre distritos diferentes. Weingast, Shepsle y Johnsen (1981) proporcionan uno de los es-

tudios más clarificadores sobre estos problemas básicos, específicamente sobre los efectos de los electorados de base geográfica en el volumen total del Presupuesto. Argumentan que los representantes con electorados de base geográfica demandan programas de gasto que beneficien a sus distritos y se financien a escala nacional. Por consiguiente, estos representantes eluden sistemáticamente la interiorización de los «verdaderos» costes de la financiación de tales proyectos. La idea es que los votantes de su distrito reciben beneficios equivalentes a  $B$ , por cierto proyecto público en el distrito  $x$ , pero tienen que pagar  $1/N$  del coste total de dicho proyecto, siendo  $N$  el número de distritos y estando los impuestos igualmente distribuidos entre los distritos. Un representante elegido conforme a un criterio geográfico no interioriza totalmente los efectos que el gasto en su distrito tiene sobre la carga fiscal del país. El efecto agregado de la actitud de estos representantes, al afrontar racionalmente estos incentivos, es una demanda excesiva de bienes públicos con beneficios asignados geográficamente y costes financieros difusos.

Weingast, Shepsle y Johnsen no abordan directamente la cuestión de cómo todo este conjunto de demandas de proyectos electoralistas conduce a la elaboración de un Presupuesto agregado; es decir, no caracterizan explícitamente el equilibrio de la votación. El rasgo crítico de un equilibrio de votación que conduce a una oferta excesiva de proyectos electoralistas es la «reciprocidad». Esto significa que un representante del distrito  $x$  vota a favor de un proyecto para el distrito  $j$ , esperando que el representante de este distrito le devuelva el favor en la próxima votación. Este tipo de comporta-

miento cooperativo entre representantes, quizá obligado por la repetición de votaciones, queda poco estudiado en ese artículo.

La literatura sobre los procedimientos ha abordado tres cuestiones relacionadas: ¿qué normas de procedimiento mitigan o agravan el problema de la oferta excesiva de proyectos «electoralistas»? ¿qué normas de procedimiento hacen que, con un determinado Presupuesto total, la elección de proyectos resulte más o menos eficaz?, y ¿cómo influyen las distintas normas de procedimiento en la asignación final de los beneficios netos entre los distritos?

Dos temas tienen un interés particular para nuestros propósitos: *a)* la secuencia de la votación del Presupuesto; *b)* el tipo de enmiendas aceptables sobre el Presupuesto propuesto.

## 2. El momento de la votación del Presupuesto

Una de las características más importantes (o al menos más anunciadas) de la Ley de Presupuestos de 1974 de los Estados Unidos, que reformó sustancialmente los procedimientos presupuestarios, era el cambio en la secuencia de las votaciones del Presupuesto en el Congreso. Hasta ese momento, el Congreso votaba sobre una serie de leyes financieras, y el volumen total del Presupuesto se determinaba de manera residual. Después de la Ley de Presupuestos, al Congreso se le pide que vote en la primera fase del proceso sobre el volumen total del presupuesto.

La intención de esta reforma era imponer al órgano legislativo una disciplina previa, de manera que se estableciera un acuerdo sobre el volumen total del Presu-

puesto, en lugar de dejar que se determinara mediante la acumulación de leyes. La aparición de grandes déficit presupuestarios en los años ochenta suscitó algunas preguntas relativas al éxito de esta reforma (8).

Motivado por este rompecabezas, Ferejohn y Krehbiel (1987) estudian desde el punto de vista teórico la determinación del volumen del Presupuesto según los dos procedimientos alternativos de votación. Estos autores suponen que el Presupuesto puede asignarse a dos proyectos, y que los diferentes legisladores tienen distintas preferencias sobre los beneficios relativos de estos dos proyectos. Llegan a una conclusión provocadora: con respecto al caso en que el volumen total del Presupuesto se determina de manera residual, no siempre es menor el volumen del Presupuesto cuando los órganos legislativos votan primero sobre el volumen y después sobre la composición. Mientras que, en general, el volumen del presupuesto *no* es independiente del orden de las votaciones, el volumen relativo del Presupuesto con distintas secuencias de votación depende de la distribución de las preferencias de la cámara legislativa en cuanto a la composición del Presupuesto.

Lo que implica este resultado es que los legisladores racionales han de ser previsores: por ejemplo, al votar el primer punto del Presupuesto, calcularán en qué medida afectará esta primera votación al resultado final tanto en términos de volumen como de composición. A la inversa, al votar en primer lugar sobre el volumen, un legislador racional puede calcular el modo en que un determinado volumen afectará posteriormente a la composición de la siguiente votación. Estos resultados se obtienen suponiendo una información perfecta: cada

legislador conoce la distribución de las preferencias en el órgano legislativo. Por consiguiente, en el momento de la primera votación, los legisladores pueden calcular el equilibrio final del voto. Aunque está claro que esta suposición no es realista, no es evidente en qué dirección cambiarían los resultados si se introdujera una información imperfecta.

Una característica desafortunada de los resultados de Ferejohn y Kreibhel es que no pueden aclarar la cuestión de cuál de los dos procedimientos debe elegirse para limitar la tendencia al gasto de la cámara legislativa. De hecho, resulta difícil extraer de su artículo una vinculación sencilla entre ciertas características observables de la distribución de las preferencias en la cámara y los resultados políticos derivados de cada procedimiento. En consecuencia, hay que leer el texto de Ferejohn y Kreibhel como una advertencia útil contra la simplificación excesiva del efecto de determinados procedimientos sobre los resultados finales.

### **3. Normas sobre enmiendas**

En una influyente serie de artículos, Baron (1989 y 1991) y Baron y Ferejohn (1989) estudian la cuestión de cómo los órganos legislativos llegan a un acuerdo para adoptar proyectos que reporten grandes ventajas electorales. De manera específica, estudian tanto el modo en que la cámara elige la asignación de los beneficios de un determinado Presupuesto entre los legisladores que representan diferentes distritos como el modo en que la cámara opta entre diferentes presupuestos más o menos eficaces. La eficacia global de un Presupuesto se define, por ejemplo en Baron (1991), como la proporción de los

beneficios agregados con respecto a la tributación agregada de diferentes programas.

Esta línea de investigación destaca la distinción entre *normas cerradas* y *normas abiertas* en las enmiendas. Una *norma cerrada* es aquella en la que una propuesta formulada por un miembro de la cámara ha de ser votada inmediatamente en sentido afirmativo o negativo. Si se aprueba, «el juego ha terminado», y si se rechaza, otro miembro de la cámara puede formular una nueva propuesta, la cual, nuevamente, se somete a votación a favor o en contra. Una *norma abierta* es aquella en que la propuesta formulada por el miembro seleccionado es sometida a enmiendas en el hemiciclo. Más específicamente, el primer miembro seleccionado formula una propuesta. Otro miembro es seleccionado a continuación y puede solicitar una votación sobre la propuesta tal cual se ha formulado, o bien proponer una enmienda. En el segundo caso, la enmienda se vota en contra de la propuesta. La vencedora es la nueva propuesta de la cámara, se selecciona un nuevo miembro, etcétera.

A fin de entender el funcionamiento de los dos tipos de normas, supongamos que hay una propuesta en la cámara. Una propuesta implica la elección de un Presupuesto y una asignación de beneficios entre distritos, es decir, entre representantes. La diferencia clave entre los dos procedimientos es que una *norma cerrada* otorga más poder a aquel que establece el orden del día en primer lugar. De hecho, con una norma cerrada el organismo o persona encargado de establecer el orden del día sólo tiene que ofrecer a la mayoría mínima (el 50 por 100 más uno) los beneficios suficientes para que dicha mayoría prefiera aceptar la propuesta antes que continuar el

proceso, si la propuesta es rechazada, con otra propuesta que modifique el orden del día. Cada legislador sabe que votar contra la propuesta en la cámara, aunque ello suponga conseguir un beneficio relativamente pequeño para su distrito, puede conducir a una propuesta aún peor en la siguiente fase. Por consiguiente, el umbral de aceptación es relativamente bajo. Esto implica que pueden aprobarse propuestas relativamente ineficaces, y que quien establece el orden del día puede obtener la parte del león de los beneficios dentro de la mayoría vencedora. De hecho, incluso un Presupuesto relativamente ineficaz (por ejemplo, unos beneficios agregados bajos con respecto a la tributación) resulta suficiente para que una mayoría escasa se mantenga relativamente feliz frente a la posibilidad de continuar el proceso de votación.

Con una *norma abierta* disminuye el poder de quien establece el orden del día, el cual deberá tenerlo en cuenta a la hora de formular una propuesta. Al hacer la primera propuesta, se le plantea un compromiso. Si ofrece un programa «universal», con beneficios para todos los distritos, puede conseguir una aprobación inmediata, pues ningún legislador querrá presentar enmiendas. Sin embargo, esta estrategia es «cara», dado que reserva una cantidad relativamente pequeña de beneficios para el distrito de quien establece el orden del día. En el otro extremo, si el que establece el orden del día formula una propuesta que distribuye los beneficios entre una mayoría escasa, hay una posibilidad relativamente alta de que un miembro de la minoría sea seleccionado en la siguiente fase para presentar enmiendas y formular objeciones a la propuesta con la intención de formar otra mayoría. Similares

consideraciones se aplican a los miembros de la primera mayoría que reciban beneficios netos relativamente pequeños con la primera propuesta. En un punto medio, aquellos que sean seleccionados para fijar el orden del día y formular propuestas equilibrarán estas dos tendencias y propondrán Presupuestos que tengan alguna probabilidad, entre cero y uno, de pasar la siguiente votación, dependiendo de quién sea seleccionado para presentar enmiendas.

Estas consideraciones proporcionan la base para determinar distintos resultados:

1) Una *norma abierta* genera demoras en la aprobación de una propuesta, entendiendo como demora la necesidad de votar más de una vez para aprobar un presupuesto.

2) Una *norma cerrada* conduce a la adopción de Presupuestos más ineficaces, es decir, Presupuestos en los que la proporción de los beneficios correspondientes sobre la tributación agregada es baja.

3) Una *norma cerrada* conduce a la adopción de normas de asignación «mayoritaria». Esto significa que los beneficios se asignan a una fracción del «50 por 100 más uno» de la cámara. La *norma abierta* puede dar lugar a una distribución de beneficios en la que más de la «mayoría mínima» de los legisladores reciba beneficios netos positivos.

4) Con una *norma abierta*, la distribución de los beneficios entre la mayoría vencedora es más equitativa que con una *norma cerrada*.

Estos resultados ilustran muy claramente varios aspectos del compromiso entre los procedimientos *jerárquico* y *colegial*. Con una *norma cerrada* se consigue

una aprobación rápida de la propuesta, con la contrapartida de ejecutar unos Presupuestos «injustos» y más ineficaces. Los Presupuestos son injustos en el sentido de que se inclinan a favor de los que hacen la primera propuesta, y siempre distribuyen los beneficios entre la mayoría más pequeña posible.

De la elección entre estas normas se derivan dos implicaciones. En primer lugar, una *norma cerrada* es preferible siempre que se considere importante evitar las demoras. Este suele ser el caso en los países con deudas elevadas y/o en períodos de inestabilidad macroeconómica en los que resulte vital la rápida adopción de ajustes fiscales. Por otra parte, en países y períodos de deuda baja y estabilidad fiscal, las consideraciones de eficacia en la asignación y equidad pueden predominar, favoreciendo la adopción de una *norma abierta*.

En segundo lugar, cualquier norma de procedimiento que limite la capacidad del órgano legislativo para presentar enmiendas da lugar a una aprobación rápida de propuestas muy favorables a quienes pueden formular la propuesta.

En aras de la sencillez y la manejabilidad, en la literatura formal que estamos repasando, la facultad de formular propuestas se atribuye de manera aleatoria, y cada legislador tiene la misma probabilidad de ser llamado a formular la primera propuesta. En la práctica real de la democracia parlamentaria, el ejecutivo es el que tiene la prerrogativa de formular la primera propuesta. Por consiguiente, los acuerdos similares a la *norma cerrada* favorecen al ejecutivo, mientras que una *norma abierta* lo debilita.

Por último, nótese que una votación sobre opciones de procedi-

miento sólo tiene sentido a priori, antes de que se identifique al formulador de la primera propuesta. De otra manera, la mayoría que favorece la primera propuesta elegiría una *norma cerrada*. Esta observación ejemplifica un punto que se ha tratado antes, el de que los procedimientos deben elegirse previamente y no deben ser modificables durante el mismo proceso que conduce a la elección de un resultado político.

#### 4. Una analogía con las leyes electorales

Antes de cerrar este apartado, es interesante destacar una analogía existente entre el compromiso de las instituciones *colegiales* y *jerárquicas*, el compromiso de los sistemas electorales proporcionales y los mayoritarios. Los sistemas proporcionales tienden a generar sistemas multipartidistas con amplios gobiernos de coalición. Los sistemas mayoritarios tienden a generar sistemas bipartidistas (o formas aproximadas) y gobiernos unipartidistas. Los gobiernos de coalición funcionan de manera análoga a los procedimientos colegiales: generan demoras en la toma de decisiones políticas, pero evitan el partidismo extremo. De hecho, los gobiernos de coalición requieren el apoyo de varios partidos, y el poder de veto de un miembro de la coalición puede dilatar el proceso legislativo. Los sistemas mayoritarios presentan las características opuestas, pues en ellos el partido que ejerce el poder no está limitado. Alesina y Drazen (1991) y Spolaore (1993) aportan una exposición formal de estas ideas. Grilli, Masciandaro y Tabellini (1991), Roubini y Sachs (1989a) y Alesina y Perotti (1995b) abordan la demostración empírica de las situaciones de parálisis fiscal y el retraso de los ajustes fiscales en los gobiernos

de coalición de los países de la OCDE. Un estudio relacionado con esta temática se refiere al «gobierno dividido» en Estados Unidos, situación que se produce cuando el partido del Presidente no tiene mayoría en el Congreso. Tal situación puede favorecer los retrasos en la adopción de medidas políticas, pero también puede favorecer la moderación, como lo argumentan teórica y empíricamente Alesina y Rosenthal (1995).

En resumen, la opción por una ley electoral implica un compromiso institucional muy similar al que hemos señalado en relación con los procedimientos presupuestarios.

## VI. DISCUSIÓN

La bibliografía que hemos examinado más arriba ha avanzado mucho en el estudio de los órganos legislativos en general y en el del Congreso norteamericano en particular. Para aquellos que, como nosotros, tengan interés en los efectos de los procedimientos sobre los déficit presupuestarios desde una perspectiva comparativa, esta literatura deja varias cuestiones abiertas.

1) En primer lugar, aborda específicamente el volumen y la composición geográfica del Presupuesto, pero pasa por encima del equilibrio presupuestario. Se necesita un modelo dinámico para analizar los déficit, y los modelos que hemos repasado hasta ahora son estáticos. La dificultad técnica se halla en el hecho de que en un modelo dinámico cada votación del órgano legislativo determina la situación (particularmente, el nivel de deuda pública) que heredará la siguiente legislatura, o la siguiente votación de la misma legislatura. En consecuencia, un legislador racional debería votar hoy teniendo en

cuenta los efectos de su decisión en los futuros equilibrios de las votaciones, con diferentes niveles de deuda. Este problema es difícil de resolver, excepto en modelos muy sencillos en los que se ha simplificado mucho la complejidad de las normas de procedimiento y de la composición del órgano legislativo (9).

Chari y Cole (1993) han avanzado algo en esta dirección, aprovechando las aportaciones de Weingast, Shepsle y Johnsen (1981), que hemos repasado antes, y el enfoque de Alesina y Tabellini (1990). Este último enfoque sugiere que la deuda pública puede ser utilizada «estratégicamente» por el político actual para influir en la elección de los políticos futuros, en el caso de que ambos políticos (el actual y el futuro) tengan prioridades de gasto diferentes. Chari y Cole consideran una cámara legislativa con el tipo de inclinación política señalada por Weingast, Shepsle y Johnsen, y demuestran que dicha cámara optará por emitir deuda para gastar el máximo posible durante el primer período. La política de gasto elevado/deuda elevada se explica por la combinación del argumento del «sesgo por distrito» con el argumento de la «deuda estratégica».

Velasco (1994) propone otra derivación dinámica de la visión de Shepsle, Weingast y Johnsen. Utiliza un modelo relacionado con el marco de la denominada «tragedia de los comunes», y estudia un juego no cooperativo entre múltiples autoridades que gastan a partir de una cantidad común de ingresos fiscales. Todas estas autoridades que generan gastos intentan tener libre acceso a los recursos públicos comunes (ingresos fiscales) para gastar en el programa que persiguen.

En resumen, hay que elegir entre modelos relativamente ricos

en detalles institucionales, pero estáticos, o modelos dinámicos que resultan deficientes en cuanto a realismo institucional. Esto representa un grave problema para el investigador empírico o interesado en la ejecución política, dado que los resultados en cuanto al volumen del gasto no se traducen necesariamente en resultados en cuanto al volumen del déficit. De hecho, se pueden poner ejemplos de países (como Francia) que tienen un sector público grande, pero un nivel bajo de deuda pública.

2) La segunda limitación de esta literatura radica en la importancia que da a los «proyectos electoralistas»; es decir, en los proyectos públicos con beneficios geográficamente concentrados. Este énfasis estaba fundamentado hace dos décadas, pero en los últimos años ha ido perdiendo solidez. Como se ha argumentado antes, la parte de los presupuestos de la OCDE que se dedica a proyectos que pueden considerarse «electoralistas» y de base geográfica se está reduciendo en relación con los programas de transferencia y derechos con una base amplia. Es evidente que algunos programas de transferencia tienen una base geográfica: por ejemplo, Florida presenta una elevada concentración de pensionistas, y las pensiones por invalidez han sido utilizadas en Italia como una forma de transferencia indirecta del Norte al Sur (10). Sin embargo, la importancia que se les da a los proyectos electoralistas en esta literatura formal es desproporcionada en relación con lo que representan actualmente tales proyectos en los Presupuestos. De hecho, Alesina y Perotti (1995b) argumentan que la experiencia reciente de los ajustes fiscales en los países de la OCDE demuestra la posibilidad de que las consolidaciones fiscales acertadas y duraderas no



eviten los recortes en derechos, programas de transferencia de amplia base, y salarios y empleos públicos. Los modelos formales de votaciones legislativas sobre proyectos electoralistas no pueden aplicarse directamente a las cuestiones de asignación de gastos a programas de transferencia, seguridad social y derechos en general.

3) Un tercer problema es la importancia casi absoluta que da esta literatura al órgano legislativo, en lógico detrimento del poder ejecutivo. Se puede discutir si esta importancia está justificada o no en el caso de Estados Unidos, pero, desde nuestra perspectiva, no cabe duda de que, en las democracias parlamentarias, es necesario concentrarse más en la formulación del Presupuesto *dentro del gobierno*. Las negociaciones intragubernamentales pueden ser muy importantes para el resultado final, sobre todo en las situaciones en las que el papel de la cámara legislativa se halla limitado en cuanto a su capacidad para enmendar el Presupuesto propuesto por el ejecutivo.

Parte de la literatura referente a comisiones, normas de procedimiento, orden de votación y *normas cerradas o abiertas* puede aplicarse, *mutatis mutandis*, al proceso de decisión dentro del gobierno. Por ejemplo, el estudio sobre el orden de la votación que hemos visto antes (primero sobre el volumen global y luego sobre la composición) se puede aplicar perfectamente a la votación dentro del Consejo de Ministros.

Sin embargo, se plantean varios problemas adicionales cuando consideramos la formulación del Presupuesto dentro del ejecutivo en las democracias parlamentarias. Por ejemplo, un factor fundamental es la posición relativa, *de iure* o *de facto*, de los ministros tendentes al gasto frente

al ministro de Hacienda y/o el presidente del gobierno. Lo importante es si la persona que tiene la responsabilidad última de presentar el Presupuesto a la cámara legislativa (normalmente el ministro de Hacienda) ocupa en las negociaciones presupuestarias intragubernamentales una posición superior a la de los ministros tendentes al gasto. En algunos casos, no es una sola persona la responsable de preparar el Presupuesto (11). En adelante, nos referiremos al ministro de Hacienda cuando hagamos alusión a la persona o personas responsables del Presupuesto general. Los procedimientos más *jerárquicos* atribuyen al ministro de Hacienda una posición superior a la de los ministros tendentes al gasto, mientras que los procedimientos *colegiales* son más igualitarios dentro del gobierno. El electorado de los ministros tendentes al gasto son los grupos y sectores económicos que se benefician de ciertos programas de gasto, mientras que, al menos en teoría, el electorado del ministro de Hacienda es el contribuyente «medio». En consecuencia, los ministros tendentes al gasto no asumen los costes agregados de ciertos programas de gasto, mientras que Hacienda tiene una motivación para asumirlos.

Podría pensarse en una analogía con el caso de Estados Unidos. Los ministros tendentes al gasto son como congresistas, cuyos votantes favorecen programas específicos de gasto. El Presidente, en Estados Unidos, y el ministro de Hacienda, en las democracias parlamentarias, tienden a ser más sensibles a los intereses más amplios del contribuyente medio. Chari, Jones y Marimón (1994) aportan una interesante formulación de esta idea para el caso de Estados Unidos. Argumentan que los votantes norteamericanos suelen pre-

ferir a un «gran gastador» (es decir, un demócrata) en su distrito legislativo, pero votan a un «conservador fiscal» (un republicano) como Presidente. Al actuar así, estos votantes maximizan sus oportunidades de atraer el gasto a sus distritos manteniendo bajo el volumen global del Presupuesto y, por tanto, el nivel de impuestos (12). La analogía con los gobiernos parlamentarios consiste en que los votantes tienden a apoyar a los ministros «generosos» con el gasto y a un ministro de Hacienda «conservador».

El incentivo de los «ministros de gasto» para aumentar el volumen del Presupuesto es incluso mayor si consideramos su papel como jefes de una burocracia. Sabemos, por la obra de Niskanen (1971), y por la «escuela de la opción pública» (véase Mueller, 1978, para un repaso del tema), que las burocracias luchan por maximizar la asignación del Presupuesto que les corresponde. De hecho, el *status*, el salario y la influencia de los burócratas suele relacionarse directamente con el volumen del Presupuesto que controlan (13).

En resumen, cualquier disposición de procedimiento que incremente el poder relativo del ministro de Hacienda tiende a aumentar la disciplina fiscal.

4) Un cuarto grupo de problemas que incorpora rasgos algo diferentes en el contexto estadounidense y en las democracias parlamentarias es el que se refiere a la relación entre el ejecutivo y el legislativo en el proceso presupuestario. Típicamente, tanto en Estados Unidos como en las democracias parlamentarias los legisladores son vistos como grandes gastadores que intentan socavar la intención de los gobiernos de asumir una mayor responsabilidad fiscal. Por consiguiente, como se ha argumen-

tado antes, los procedimientos que limitan el tipo de enmiendas que puede proponer la cámara legislativa deben conducir a una restricción fiscal, a costa de una menor colegialidad. Un importante aspecto procedimental es el que se refiere a las consecuencias que tendría un rechazo del Presupuesto propuesto por el ejecutivo. Estas consecuencias pueden ser muy «graves», implicando, *de iure* o *de facto*, la dimisión del gobierno, e incluso unas nuevas elecciones. En el extremo opuesto, las consecuencias pueden ser muy «moderadas», cuando simplemente requieren una nueva propuesta de Presupuesto por parte del ejecutivo.

Von Hagen (1992) hace una fina puntualización al argumentar que cuanto «más graves» son para el gobierno las consecuencias de una derrota en la votación parlamentaria del Presupuesto, «mayor es el interés del gobierno en proponer un Presupuesto del que pueda esperarse una sólida mayoría en el parlamento» (Von Hagen, 1992, pág. 35). Por otra parte, la cámara legislativa, y en particular los partidos que sostienen al gobierno, pueden evitar el rechazo de una propuesta presupuestaria por miedo a originar una crisis institucional. El triunfo de uno de los dos argumentos puede depender de las circunstancias. Generalmente, si el gobierno puede elegir «jugarse el todo por el todo» en cualquier votación sobre el Presupuesto, adquiere una ventaja estratégica, convirtiendo el voto a favor o en contra del Presupuesto en un voto a favor o en contra del gobierno. Esta elección puede resultar útil para «poner orden» en los debates parlamentarios en los que los miembros de los partidos gubernamentales amenacen con votar junto a la oposición en la propuesta presupuestaria. Por ejemplo, Huber (1992) analiza estos

tipos de procedimientos (la *guillotina* y el *voto en paquete*) en el caso de Francia. Argumenta que estos procedimientos son utilizados con mucha frecuencia en la V República, y fueron introducidos como respuesta a la fragilidad gubernamental de la IV República. Sugiere que el uso de estos procedimientos contribuyó significativamente a la aprobación de la legislación promovida por el ejecutivo, y fueron empleados con frecuencia en el proceso de aprobación de los presupuestos.

5) En quinto lugar, en el epígrafe III.3 analizamos los méritos relativos de las normas cerradas y abiertas, pero quedaron abiertas varias cuestiones adicionales. En particular, el régimen de *norma abierta* puede ser de varios tipos diferentes. Por ejemplo, las enmiendas pueden permitirse sólo si no incrementan el volumen del déficit y/o si no incrementan el volumen del gasto. Así, se puede considerar una *norma cerrada* sobre el volumen del Presupuesto y una *norma abierta* sobre su composición. Esto reforzaría la posición del ejecutivo cuando necesitara realizar ajustes fiscales, pero mantiene la *colegialidad* en los asuntos puramente asignativos. Sobre estos aspectos, no se dispone aún de trabajos teóricos.

## V. LA TRANSPARENCIA DEL PRESUPUESTO

En las economías modernas, el Presupuesto es muy complejo, a veces de manera innecesaria. Esta complejidad, en parte inevitable y en parte creada artificialmente, favorece diversas prácticas que «esconden» el equilibrio real (presente y futuro) de los costes y beneficios para los contribuyentes. Los políticos tienen interés en «esconder» los impuestos, exagerar los beneficios del gasto

y ocultar el endeudamiento gubernamental, equivalente a futuros impuestos. Los políticos tienen poco interés en elaborar unos Presupuestos sencillos, claros y transparentes.

Esta hipótesis se apoya, al menos, en dos argumentos teóricos. En primer lugar, está la teoría de la «ilusión fiscal», ilustrada con especial claridad por Buchanan y Wagner (1977). Según esta perspectiva, los votantes típicamente sobrestiman los beneficios del gasto público y subestiman los costes de la tributación, presente y futura. La falta de transparencia del Presupuesto puede aumentar la confusión de los votantes y reducir el interés de los políticos en ser fiscalmente responsables. En distintos lugares (Alesina y Perotti, (1955a), hemos planteado algunas dudas acerca del papel de la «ilusión fiscal» como principal explicación de los déficit voluminosos y persistentes, como son los de los países con relaciones deuda/PNB del 100 por 100 o más. Sin embargo, ciertamente, la falta de transparencia y la confusión de los votantes puede interferir de manera negativa en el efectivo control presupuestario, sobre todo cuando se necesitan ajustes fiscales sustanciales.

El segundo argumento no se basa en la irracionalidad o la confusión de los votantes. Varios artículos, aunque en contextos diferentes —por ejemplo, Cukierman y Meltzer (1986), Alesina y Cukierman (1991)—, destacan el beneficio que supone para los políticos actuar con una cierta ambigüedad, aunque se enfrenten a un electorado con comportamientos racionales. La idea es que, al crear «confusión» y, en particular, al dejar menos claro el modo en que las medidas políticas se traducen en resultados, los encargados de tomar las decisiones pueden mantener una ventaja estratégica ante los votantes, ra-

cionales pero no completamente informados. Esta ventaja informativa desaparecería si se emplearan procedimientos «transparentes»: por consiguiente, los políticos optarían frecuentemente por adoptar procedimientos *ambiguos*. En particular, al menos hasta cierto punto, cuanto menos conoce y comprende el electorado acerca del proceso presupuestario, mayor capacidad tienen los políticos para actuar estratégicamente y utilizar los déficits fiscales y los excesos de gasto para conseguir objetivos oportunistas.

Rogoff y Sibert (1988) y Rogoff (1990) hacen una puntualización similar en el contexto de los modelos políticos del ciclo económico. Muestran que si los votantes no pueden observar con facilidad la composición del Presupuesto (en el aspecto del gasto y/o en el de la financiación), entonces los políticos pueden emprender políticas fiscales poco estrictas antes de las elecciones y aumentar sus posibilidades de reelección.

La literatura que se repasa en este apartado destaca cuestiones interesantes. Sin embargo, no entra en los detalles del proceso presupuestario, quedando más lejos de ellos que la literatura sobre los procedimientos de votación que vimos en el apartado III. Una vez que se han entendido los intereses de los políticos para actuar de una manera estratégicamente ambigua, nos queda la difícil tarea de entender *cómo* actúan en realidad esos políticos para oscurecer el Presupuesto, y qué podemos hacer al respecto.

Diversos «trucos» pueden servir para influir estratégicamente en las creencias y la información de los contribuyentes/votantes. Por ejemplo:

1) Sobrestimar el crecimiento previsto de la economía, de ma-

nera que se sobrestimen los ingresos fiscales, y subestimar el nivel de los tipos de interés, de manera que se subestimen las inversiones. Al final del año fiscal, el «inesperado» déficit puede atribuirse a factores macroeconómicos imprevistos, de los cuales el gobierno puede considerarse irresponsable.

2) Previsiones excesivamente optimistas sobre el efecto de las distintas políticas sobre el Presupuesto, de manera que, por ejemplo, se prevea un importante efecto en los ingresos a partir de un nuevo impuesto de pequeña magnitud, con lo que se deja para el próximo Presupuesto el problema de emprender un ajuste real.

3) Mantener varios puntos fuera del Presupuesto, sin incorporar al Presupuesto nacional el uso creativo de los presupuestos de otros organismos públicos.

4) El uso estratégico de las proyecciones presupuestarias. Por ejemplo, en todos los estudios sobre futuros Presupuestos, uno de los elementos clave es la «línea de base». Al inflar la línea de base, los políticos pueden presentarse como fiscalmente conservadores sin haber creado auténticos costes reales para las circunscripciones electorales. De este modo, crean una ilusión: se muestran como «conservadores» a los ojos de los contribuyentes, preocupados por el volumen del Presupuesto, pero no perjudican realmente a las circunscripciones clave con recortes del gasto. Evidentemente, esta ilusión no puede durar siempre, pues el ajuste sólo es riguroso en relación con la línea de base inflada, y al final no detendrá el crecimiento de la deuda. Sin embargo, este procedimiento genera confusión y, en último término, demora la percepción realista del electorado en cuanto al estado real de la Hacienda pública.

5) El uso estratégico de la elaboración de Presupuestos a lo largo de varios años. Al anunciar, por ejemplo, un plan de ajuste de tres años en el que todas las medidas duras se producirán en el segundo y el tercer año, los políticos pueden parecer responsables y comprar «tiempo»; a continuación pueden revisar las medidas presupuestarias de los tres próximos años para posponer nuevamente las medidas duras.

En una importante contribución, Tanzi (1995) compara las instituciones presupuestarias de varios países de la OCDE, y subraya el papel de la transparencia mostrando cómo los distintos países presentan niveles muy diferentes al respecto. Tanzi relaciona el grado de transparencia con la viabilidad del control del gasto (14).

## VI. PROCEDIMIENTOS PRESUPUESTARIOS Y RESULTADOS FISCALES: DEMOSTRACIÓN EMPÍRICA

Von Hagen (1992) y Von Hagen y Harden (1994) proporcionan el análisis empírico más completo de los efectos que tienen los procedimientos sobre los resultados fiscales en los países europeos. Los autores elaboran varios índices para clasificar los procedimientos fiscales desde el más *jerárquico* al más *colegial*, según nuestra terminología. La muestra comprende a todos los países miembros de la Comunidad Europea, y el estudio se centra en una amplia variedad de informaciones sobre procedimientos presupuestarios:

1) la preparación del Presupuesto por el gobierno;

II) la fase legislativa y la relación entre ejecutivo y legislativo;

III) la fase de ejecución;

IV) el grado de transparencia del Presupuesto;

V) la existencia de objetivos numéricos;

VI) la existencia de planes presupuestarios plurianuales.

Este estudio muestra que las disposiciones presupuestarias varían ampliamente entre los distintos países de la UE, lo que refuerza la teoría, puesto que las relaciones deuda/PNB también son muy distintas entre estos países.

En cuanto a la *fase gubernamental* de la preparación del Presupuesto, los autores identifican tres tipos de procedimientos que, utilizando nuestra terminología, podemos llamar *jerárquicos*, *intermedios* y *colegiales*. La variable clave en la que se centran es la posición relativa del ministro de Hacienda (15) frente a los ministros tendentes al gasto. Es interesante la afirmación de que «Francia y el Reino Unido constituyen los ejemplos más claros» del tipo de procedimiento *jerárquico*. La «superioridad» del primer ministro y del ministro de Hacienda en Francia se halla establecida *formalmente*. En el caso del Reino Unido, la «superioridad» del Tesoro es más *de facto*, y se basa en la veteranía y en la práctica aceptada. Von Hagen y Harden (1994) escriben que «en Francia la fuerte posición del primer ministro en los asuntos presupuestarios se fundamenta en la Constitución. ...el ministro de Hacienda británico... asienta la mayor parte de su poder en la veteranía y la convención histórica, el equivalente británico de la ley constitucional». Es interesante señalar que ninguno de estos países tiene problemas de deu-

da, a pesar de tener un gran sector público, en el caso de Francia, y una tasa relativamente baja de crecimiento económico en las dos últimas décadas, en el caso del Reino Unido. En el extremo opuesto, encontramos países en los que el ministro de Hacienda no tiene un *status* especial, entre los que se incluyen Irlanda, Italia, Bélgica, Grecia, Luxemburgo y Portugal. El lector reconocerá en los tres primeros países a aquellos que, al menos hasta comienzos de la década de 1990, tenían las mayores relaciones deuda/PNB de la OCDE, y en los otros dos países los casos de rápido aumento de dicha relación (véase cuadro n.º 1).

Los autores también contemplan la estructura de tipos de negociación, considerando que los países más *colegiales* son aquellos en los que las negociaciones *no* son bilaterales entre Hacienda y cada uno de los ministros tendentes al gasto, sino que se producen en el conjunto del gabinete. Según este indicador, los países más *colegiales* son Grecia, Irlanda y España, y los más *jerárquicos* son Francia, Holanda, Portugal y el Reino Unido.

En realidad, no está claro a priori cuál de los dos procedimientos es más idóneo para conseguir la disciplina fiscal. Por una parte, Alt y Chrystal (1981) argumentan, basándose en el caso británico, que las negociaciones bilaterales proporcionan a cada uno de los ministros tendentes al gasto una oportunidad de «cerrar tratos» con Hacienda de manera que, al final, el Presupuesto se infla por la acumulación de estos acuerdos bilaterales, ya que ningún ministro tendente al gasto tiene la oportunidad ni el deseo de «atacar» el acuerdo de otro ministro tendente al gasto. Por otra parte, las negociaciones multilaterales proporcionan la oportunidad de que los ministros tenden-

tes al gasto formen una coalición «contra» Hacienda. Además, como subraya Von Hagen (1992), la negociación multilateral crea la oportunidad de que los ministros tendentes al gasto actúen según criterios de reciprocidad, apoyándose unos a otros en sus respectivos programas de gasto. Considerando todo ello, coincidimos con Von Hagen (1992) en que las negociaciones bilaterales favorecen en mayor medida la disciplina fiscal que las negociaciones multilaterales.

En cuanto a la *fase legislativa*, estos autores consideran las restricciones sobre la formulación de enmiendas, así como la facultad que tiene el ejecutivo de establecer el orden del día; es decir, lo que puede hacer el gobierno para influir en la votación de la cámara legislativa. Por ejemplo, se centran en los tipos de enmiendas que son posibles desde los escaños de la cámara y en cuáles son las restricciones (si las hay) de las enmiendas las que aumentan el déficit o el volumen de gasto propuesto por el gobierno. Clasificar los países conforme a estas magnitudes no siempre resulta fácil. Francia constituye un claro ejemplo de procedimiento autoritario. Según los autores, Italia, Grecia y Dinamarca «tienen procedimientos caracterizados por su grado comparable de apertura» (16).

En lo que respecta a la *fase de ejecución*, los autores consideran el grado de control que tiene el ministro de Hacienda sobre el gasto, la facilidad para aumentar el gasto real sobre el nivel previsto y la flexibilidad de las transferencias de gasto de un capítulo a otro. Es interesante observar que Francia aparece, una vez más, como el país con los procedimientos más restrictivos.

La *transparencia del Presupuesto* se mide por diversos indi-

cadore, desde las respuestas a entrevistas (véase pág. 71 de Von Hagen, 1992) acerca de la existencia de «fondos especiales» a la presentación del Presupuesto en un único documento, etc. Es interesante observar que Italia e Irlanda, dos países con elevada deuda, tienen los presupuestos menos transparentes.

Von Hagen (1992) encuentra motivos para sostener lo que él llama «hipótesis estructural», según la cual los procedimientos presupuestarios más jerárquicos (en nuestra terminología) conducen a una mayor disciplina fiscal. El resultado se basa en la correlación entre varios índices agregados de procedimientos fiscales y medidas de política fiscal en la muestra de países europeos que utiliza el autor. Estos índices resumen en escalas numéricas toda la información que hemos tratado más arriba, y demuestran su intensa correlación con las diferencias entre países en cuanto a relaciones deuda/PNB y déficit presupuestarios durante los años ochenta. Von Hagen y Harden (1994) también consideran otros indicadores fiscales de la política fiscal, como la sostenibilidad de la deuda, el crecimiento de los programas abiertos y el papel de la política fiscal en la estabilización macroeconómica. En relación con este último punto, es interesante observar que, según estos autores, los países con instituciones más jerárquicas no muestran una ejecución peor en términos de estabilización del rendimiento, a pesar de sus políticas más conservadoras en lo fiscal (17).

Alesina, Hommes, Hausmann y Stein (1996) consideran una muestra de casi todos los países latinoamericanos. Elaboran un índice de procedimientos presupuestarios sobre una dimensión jerárquico-colegial y sobre una dimensión de transparencia-

no transparencia. Utilizan a la vez la legislación escrita y un estudio basado en cuestionarios con las respuestas de las oficinas de la dirección presupuestaria de cada país. El índice está relacionado con el elaborado por Von Hagen para los países de la OCDE, pero no es igual. El índice de Alesina *et al.* se centra en varios aspectos críticos: *a)* si el Presupuesto es aprobado en el contexto de un programa macroeconómico de obligado cumplimiento; *b)* el papel del ministro de Hacienda, *de iure* o *de facto*, en la determinación del orden del día del proceso presupuestario; *c)* la relación entre el gobierno y la cámara legislativa en el proceso presupuestario; *d)* el procedimiento de votación en la cámara legislativa, y *e)* diversos modos de sustituir el grado de transparencia del Presupuesto.

Estos autores descubren que, para una muestra 1980-1993, los procedimientos jerárquicos/transparentes se asocian con unos déficit primarios más bajos en Latinoamérica, después de controlar diversos determinantes económicos del presupuesto gubernamental.

Estos resultados en los países de la OCDE y en Latinoamérica son muy sugerentes, pero requieren una mayor investigación en varios aspectos. En primer lugar, la clasificación de países conforme a estos criterios necesita, inevitablemente, algunas llamadas de atención, sobre todo si se toman en cuenta los procedimientos *de facto*.

En segundo lugar, estos índices agregados comprimen en un único número varias características distintas del proceso presupuestario. En consecuencia, diferentes países pueden recibir en sus índices valores agregados similares por razones muy diversas. Por ejemplo, en el estudio de

Von Hagen, Francia y Alemania presentan elevados índices (lo que significa procedimientos más autoritarios) por distintas razones. En Francia, el elevado valor del índice se debe, sobre todo, al fuerte papel del primer ministro y a sus sistemas de votación. En Alemania, se debe, en cambio, a la transparencia de los Presupuestos y a la inflexibilidad de su aplicación. Por otra parte, Italia recibe una puntuación baja, debida principalmente al débil papel del ministro de Hacienda y a la falta de transparencia del Presupuesto; Bélgica recibe una puntuación baja debida a sus procedimientos de votación. Un análisis más extenso de estos datos y, quizás, un estudio caso por caso podrían arrojar más luz conforme a un criterio más desagregado (18).

En tercer lugar, no se ha hecho ningún intento para comparar el efecto de los procedimientos presupuestarios con los de otras variables político-económicas. Por ejemplo, varios autores (Grilli, Masciandaro y Tabellini, 1991, Roubini y Sachs, 1989a,b) sugieren que los gobiernos de coalición son particularmente proclives a los problemas fiscales, debido a su incapacidad para alcanzar acuerdos rápidamente sobre planes de estabilización. Alesina y Perotti (1995b) muestran que, incluso cuando intentan ejecutar los ajustes, los gobiernos de coalición fracasan típicamente a la hora de consolidar de manera permanente el equilibrio presupuestario, y el ajuste enseguida da marcha atrás. Los autores que han estudiado los sistemas de partidos y la política fiscal han ignorado las instituciones presupuestarias, y viceversa. La dificultad estriba en desenmarañar el efecto de las diversas variables político-institucionales en una muestra relativamente pequeña de países. Los problemas en cuanto a los grados de libertad en

los análisis estadísticos formales son inevitables. El siguiente paso en esta área de investigación es extender el número de países y aprovechar mejor las variaciones en las secuencias temporales de cada país.

Un cuarto problema se refiere a la cuestión de *cuándo* aparecen los déficit presupuestarios. Como hemos visto más arriba, gran parte de la diversidad en las relaciones deuda/PNB entre países aparece después de mediados de los años setenta, mientras que los procedimientos presupuestarios son relativamente estables a lo largo del tiempo. Es posible que la respuesta a esta cuestión se halle en una interacción entre las crisis (como la primera del petróleo, con la consiguiente caída en las tasas de crecimiento) y las instituciones fiscales.

Un quinto problema, particularmente relevante para Latinoamérica, es el de las reformas institucionales. Estos estudios parten de un enfoque comparativo entre distintos países, y no profundizan lo suficiente en el problema como para explicar una variación de secuencias temporales en los procedimientos presupuestarios de un determinado país.

Se dispone de una literatura relacionada con este asunto que también puede arrojar alguna luz sobre el efecto de los procedimientos presupuestarios en los resultados fiscales; se centra en los estados norteamericanos y proporciona una muestra con una gran variedad de disposiciones institucionales y ejecuciones fiscales. Varios artículos recientes de Poterba (1994), Alt y Lowry (1994), Bayoumi y Eichengreen (1995), y Bohn e Inman (1995) resultan particularmente relevantes para nuestro estudio (19).

Poterba (1994) se centra en las crisis fiscales; es decir, en la dife-

rencia entre los gastos e ingresos planificados y los reales, como consecuencia de diversos hechos aleatorios e inesperados. Aunque muchos estados no pueden planificar la gestión de los déficit, como resultado de crisis fiscales se pueden producir, y de hecho se producen, déficit imprevisibles. Los estados norteamericanos presentan muy distintas disposiciones relativas al equilibrio estatal; es decir, diferentes leyes presupuestarias. La Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales (1987) las clasifica de 1 a 10 según el grado de restricción que supongan para el equilibrio presupuestario del estado. Poterba estudia el modo en que los diferentes grados de severidad de las disposiciones para el equilibrio presupuestario influyen en la reacción de los estados ante las crisis fiscales, y descubre que los estados con débiles normas anti-déficit ajustan en menor medida el gasto en respuesta a las crisis deficitarias positivas que los estados que cuentan con estrictas leyes anti-déficit. En términos más generales, el autor llega a la conclusión de que las «instituciones fiscales influyen en los modelos a corto plazo de impuestos y gastos». También es interesante otro hallazgo de Poterba, según el cual los ajustes para revertir las crisis fiscales son menos enérgicos y rápidos en los estados con gobiernos divididos, cuyo gobernador no pertenece al partido que ostenta la mayoría en la cámara legislativa.

Alt y Lowry (1994), siguiendo un enfoque y una muestra un poco diferentes, llegan a conclusiones similares. Estos autores descubren que los ajustes para los desequilibrios fiscales son bajos en los estados con gobiernos divididos y débiles normas anti-déficit.

Bayoumi y Eichengreen (1995) descubren que la respuesta de

los déficit a las fluctuaciones de ingresos son mayores en los estados con normas presupuestarias menos estrictas. Según estos autores, en los estados con normas duras la mayor parte de los ajustes presupuestarios se produce en la partida de gastos, lo que sugiere que las normas estrictas son eficaces para contener el gasto.

Bohn e Inman (1995) hacen una distinción entre las normas de presupuesto equilibrado, que sólo requieren una previsión o balance de comienzo de año, y las que requieren un balance de fin de año. Según estos autores, las pequeñas limitaciones a comienzo de año son mucho menos eficaces para controlar los déficit que las limitaciones más duras de fin de año. Estos hallazgos resultan muy interesantes, y se relacionan con la cuestión de la transparencia que vimos anteriormente. Es evidente que las estipulaciones de comienzo de año dejan abierta la posibilidad de hacer un uso estratégico de las proyecciones y las cuentas para presentar un Presupuesto teóricamente equilibrado, pero sin previsiones realistas de las necesidades de ingresos y gastos.

Otros autores han estudiado los efectos de los vetos puntuales de los gobernadores sobre el Presupuesto de los estados. El veto no impone topes sobre los gastos o déficit estatales, pero, al menos en teoría, inclina el poder relativo en favor del gobernador frente a la cámara legislativa en el proceso presupuestario. El resultado es que, en principio, el veto puntual debería favorecer la disciplina fiscal. Los estados norteamericanos difieren en este aspecto: muchos de ellos tienen veto puntual, pero varios no lo tienen. También difieren en cuanto a la mayoría requerida en la cámara legislativa para retirar el veto del gobernador. Evidente-

mente, cuanto más grande es la mayoría requerida, mayor es el poder relativo del gobernador.

Como se señaló en el estudio de Carter y Schap (1990), los efectos empíricos del veto puntual en el Presupuesto estatal son poco claros. Holtz-Eakin (1988), por ejemplo, descubre que, a largo plazo, la presencia del veto puntual no reduce los gastos ni los déficit. Sin embargo, a corto plazo sí tiene algún efecto, dependiendo del contexto político y, en particular, de la afiliación política del presidente y de la composición de la cámara legislativa. Alm y Evers (1991) describen hallazgos similares, y llegan a la conclusión de que el veto puntual tiene un pequeño efecto negativo sobre el nivel del gasto en el caso de los gobiernos estatales divididos. Bohn e Inman (1995) llegan a conclusiones similares. Glen y Louth (1985) argumentan que el veto puntual favorece la aprobación de los Presupuestos que más se aproximan a la orientación ideológica del gobernador.

En términos generales, resulta sorprendente la similitud entre algunos de los resultados obtenidos en los estados norteamericanos y los de los países de la OCDE. En primer lugar, los déficit presupuestarios parecen, en ambos casos, ser el resultado de ajustes fiscales aplazados por parte de gobiernos fragmentados (gobiernos de coalición en los países de la OCDE y gobiernos divididos en los estados norteamericanos). En segundo lugar, las instituciones presupuestarias influyen en los resultados presupuestarios conforme a la dirección prevista. En tercer lugar, es posible que las instituciones más jerárquicas resulten particularmente necesarias y útiles en situaciones de fragmentación gubernamental.

También puede señalarse una analogía entre el efecto de las instituciones presupuestarias y la estructura gubernamental. Las instituciones *colegiales* y los gobiernos fragmentados *no* causan déficit presupuestarios *per se*, pero aplazan los ajustes hasta que aparecen, por cualquier motivo, desequilibrios fiscales. Por consiguiente, la interacción de las crisis de los años setenta, el menor crecimiento y los factores demográficos, que suponen una pesada carga para los sistemas de seguridad social, con ciertos procedimientos presupuestarios y con los gobiernos fragmentados, puede aportar una respuesta a las preguntas relativas al momento de aparición de los déficit y a las diferencias entre países.

#### NOTAS

(\*) Artículo publicado en *NBER Working Paper Series*, W.P. n.º 5556 (mayo de 1996), del National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass., con el título «Budget deficits and budget institutions». Traducción de Diorki.

(1) Véanse los trabajos empíricos de ROUBINI y SACHS (1989a,b), GRILLI, MASCIANDARO y TABELLINI (1991) y ALESINA y PEROTTI (1995b), y el trabajo teórico de ALESINA y DRAZEN (1991) y SPOLORE (1993).

(2) Un estudio más completo de los aspectos legales, organizativos y económicos de los procedimientos presupuestarios en WILDAVSKY (1986) y, particularmente, en PREMCHAND (1983).

(3) Aunque en nuestro artículo anterior y en éste nos centramos especialmente en los países de la OCDE, en los países en vías de desarrollo aparecen situaciones similares. De hecho, también en este grupo de países varían mucho los resultados fiscales, y es probable que las variables político-institucionales proporcionen importantes explicaciones.

(4) Aunque Friedman se refería a la política monetaria, su argumentación se aplica también a la política fiscal.

(5) Véase, por ejemplo, TANZI (1993a).

(6) Para una formulación de este argumento, véase CORSETTI y ROUBINI (1994).

(7) Sobre este punto véase PREMCHAND (1983).

(8) Por supuesto, se puede argumentar que la disciplina fiscal en EE.UU. se habría relajado más sin el Acta de Presupuestos, pero esto es algo difícil de demostrar empíricamente.

(9) Por ejemplo, véanse ALESINA y TABELLINI (1990), PERSSON y SVENSSON (1989), TABELLINI y ALESINA (1990) y PEROTTI (1993).

(10) Datos sobre este aspecto en EMERSON (1988).

(11) Por ejemplo, en Italia participan los ministros de Hacienda, Finanzas y Presupuesto.

(12) Haciendo de abogados del diablo, podríamos señalar que a veces resultan elegidos como presidentes los candidatos demócratas, y que las administraciones republicanas en los años ochenta estuvieron muy lejos de ser «fiscalmente conservadoras» en el sentido tradicional. Además, las últimas elecciones parciales (noviembre de 1994) han dado lugar a una configuración de gobierno dividido que se opone a la prevista en ese artículo.

(13) FIORINA y NOLL (1978) estudian la interacción entre los burócratas interesados en aumentar el volumen del Presupuesto y los legisladores interesados en aumentar el volumen de los programas electoralistas para sus distritos.

(14) Tanto TANZI (1995) como ALESINA, MARE y PEROTTI (1996) argumentan que Italia tiene uno de los procedimientos menos transparentes, si no el menos transparente, del grupo de los países de la OCDE. Estos autores coinciden en señalar que la falta de transparencia ha hecho particularmente difícil el control del gasto en Italia.

(15) O bien el ministro (o ministros) responsables de la preparación del Presupuesto.

(16) Ciertamente, la lectura que hacemos nosotros del caso italiano es algo diferente. Utilizando el propio criterio de estos autores, nosotros clasificamos a Italia en el último lugar del grupo *intermedio*, si no en el *jerárquico*. Véase ALESINA, MARE y PEROTTI (1996) para un estudio más amplio.

(17) Esta conclusión recuerda los descubrimientos relativos a la independencia de los bancos centrales. ALESINA y SUMMERS (1993) demuestran que en los países de la OCDE los bancos centrales más independientes presentan una inflación menor sin un incremento de la variabilidad del rendimiento.

(18) ALESINA *et al.* (1996) avanza algo en la tarea de aclarar los distintos efectos de los distintos componentes del índice agregado, aunque los resultados en este punto no son concluyentes por varias razones que se analizan en ese artículo.

(19) Véase también el trabajo anterior de VON HAGEN (1991).

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA, A., y DRAZEN, A. (1991), «Why are stabilizations delayed?», *American Economic Review*, 82, 1170-88 (diciembre).
- ALESINA, A.; HOMMES, R.; HAUSMANN, R., y STEIN, E. (1996), «Budget deficits and budget procedures in Latin America», *Inter-American Development Bank* (manuscrito sin publicar).
- ALESINA, A.; MARE, M., y PEROTTI, R. (1996), «The Italian budget procedures: Analysis

- and proposals», *Columbia University Working Paper*.
- ALESINA, A., y PEROTTI, R. (1995a), «The political economy of budget deficits», *IMF staff papers*, marzo 1-31. (La traducción al español de este artículo se publica en este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.)
- (1995b), «Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries», *Economic Policy*, n.º 21, octubre.
- ALESINA, A., y ROSENTHAL, H. (1995), *Partisan politics. divided government and the economy*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- ALESINA, A., y SUMMERS, L. (1993), «Central bank independence and macroeconomic performance: Some comparative evidence», *Journal of Money, Credit, and Banking*, 25, 151-62 (mayo).
- ALESINA, A., y TABELLINI, G. (1990), «A positive theory of budget deficits and government debt», *Review of Economic Studies*, 57, 403-14.
- ALM, J., y EVERS, M. (1991), «The line-item veto and State government expenditures», *Public Choice*, 68, 1-15.
- ALT, J., y CHRYSTAL, A. (1981), «Electoral cycle, budget controls and public expenditure», *Journal of Public Policy*, 1, 32-59.
- ALT, J., y LOWRY, R. (1994), «Divided government and budget deficits: Evidence for the States», *American Political Science Review*, próxima aparición.
- BARON, D. (1989), «A non-cooperative theory of legislative coalitions», *American Journal of Political Science*, 1048-84.
- (1991), «Majoritarian incentives, pork barrel programs and procedural control», *American Journal of Political Science*, 57-90, febrero.
- BARON, D., y FEREJOHN, J. (1989), «Bargaining in legislatures», *American Political Science Review*, 83, 1181-1206.
- BARRO, R. (1979), «On the determination of the public debt», *Journal of Political Economy*, 87, 940-947.
- BARRO, R., y GRILLI, V. (1994), *European macroeconomics*, McMillan.
- BAYOUMI, T., y EICHENGREEN, B. (1995), «Retraining yourself: The implications of fiscal rules for economic stabilization», *IMF Staff Papers*, marzo, 32-48.
- BOHN, H., e INMAN, R. (1995), «Constitutional limitations and public deficits: Evidence from the US States» (no publicado).
- BUCHANAN, J., y WAGNER, R. (1977), *Democracy in deficit*, Academic Press.
- CARTER, J., y SCHAFF, D. (1990), «Line item veto: Where is thy thing?», *Journal of Economics Perspective*, vol. 4, 103-119.
- CHARI, V. V., y COLE, H. (1993), «A contribution to the theory of pork barrel spending», *Federal Reserve Bank of Minneapolis Staff Report*, núm. 156.
- CHARI, V. V.; JONES, L., y MARIMÓN, R. (1994), «On the economics of split voting in representative democracies» (no publicado).
- EMERSON, M. (1988), *What model for Europe?*, M.I.T. Press, Cambridge, MA.
- FEREJOHN, J. (1974), *Pork barrel politics: Rivers and harbors legislation, 1947-68*, Stanford, CA, Stanford University Press.
- , y KREIBHEL, K. (1987), «The budget process and the size of the budget», *American Journal of Political Science*, 31, 296-320.
- FIORINA, M., y NOLL, R. (1978), «Voters, bureaucrats and legislators: A rational choice perspective on the growth of bureaucracy», *Journal of Public Economics*, 9, 239-54.
- GRILLI, V.; MASCIANDARO, D., y TABELLINI, G. (1991), «Political and monetary institutions and public finance policies in the industrial democracies», *Economic Policy*, núm. 13.
- HOLTZ-EAKIN, D. (1988), «The line item veto and public sector budget», *Journal of Public Economics*, agosto 263-92.
- HUBER, J. (1992), «Restrictive legislative procedures in France and in the United States», *American Political Science Review*, 67-82.
- HUGHES, G., y SMITH, S. (1991), «Economic aspects of decentralized government: Structure, functions and finance», *Economic Policy*, 13, 425-59.
- LUCAS, R., y STOKEY, N. (1983), «Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital», *Journal of Monetary Economics*, 12, 55-94.
- NISKANEN, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- PERSSON, T., y SVENSSON, L. (1989), «Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time in consistent preferences», *Quarterly Journal of Economics*, volumen 104, 325-45.
- PREMCHAND, A. (1983), *Government budgeting and expenditure control*, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- POTERBA, J. (1994), «State responses to fiscal crises: "Natural experiments" for studying the effects of budgetary institutions», *Journal of Political Economy*, junio.
- ROGOFF, K. (1990), «Political budget cycles», *American Economic Review*, 80, 1-16.
- , y SIBERT, A. (1988), «Elections and macroeconomic policy cycles», *Review of Economic Studies*, 55, 1-16.
- ROUBINI, N., y SACHS, J. (1989a), Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies. *European Economic Review*, 33, 903-933 (mayo).
- (1989b), «Government spending and budget deficits in the industrialized countries», *Economic Policy*, 8, 99-132 (abril).
- SHEPSLE, K. (1979a), «Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models», *American Journal of Political Science*, 23, 26-59.
- (1979b), «The role of institutional structure in the creation of policy equilibrium», en RAE, D. y EISINUIER, T. J. (eds.), *Public Policy and Public Choice*, Sage.
- SHEPSLE, K., y WEINGAST, B. (1981), «Political preferences for the pork barrel: A generalizations», *American Journal of Political Science*, 25, 96-111.
- SPOLOARE, E. (1993), «Macroeconomic policy, institutions and efficiency», tesis doctoral, Harvard University.
- TABELLINI, G., y ALESINA, A. (1990), «Voting on the budget deficit», *American Economic Review*, 80, 37-49.
- TANZI, V. (ed.) (1991), *Fiscal policies in economies in transition*, Fondo Monetario Internacional.
- (1993a), «The political economy of fiscal deficit reduction», en WORLD BANK, *Macroeconomics of public sector deficits*, próxima aparición.
- (ed.), (1993b), *Transition to market*, Washington DC, Fondo Monetario Internacional.
- (1995), «International systems of public expenditures: lessons from Italy», presentado en una conferencia del Banco Mundial sobre *Controles del gasto público*.
- VELASCO, A. (1994), «A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms» (no publicado).
- VON HAGEN, J. (1991), «A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints», *Journal of Public Economics*, 44, 99-110.
- (1992), «Budgeting procedures and fiscal performance in the European Community» (no publicado).
- VON HAGEN, J., y HARDEN, I. J. (1994), «National budget process and fiscal performance» (no publicado).
- WEINGAST, B., y MARSHALL, W. (1985), «The industrial organization of congress», *Journal of Political Economy*, 96, 132-63.
- WEINGAST, B.; SHEPSLE, K., y JOHNSEN, C. (1981), «The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics», *Journal of Political Economy*, 89, 642-64 (agosto).
- WILDAVSKY, A. (1986), *Budgeting: A comparative theory of budgetary processes*, Transaction Books, New Brunswick.



## Resumen

Mediante la discusión de la bibliografía teórica y empírica que se encuentre disponible, el presente artículo analiza la influencia que ejercen los procedimientos e instituciones presupuestarios en los resultados de los Presupuestos. Las instituciones presupuestarias incluyen normas procedimentales y leyes de presupuesto equilibrado. Valoramos de manera crítica las contribuciones en este campo y sugerimos varias cuestiones abiertas y no resueltas. También examinamos las demostraciones empíricas procedentes de estudios sobre muestras de países de la OCDE, de Latinoamérica y de los estados norteamericanos.

*Palabras clave:* procedimientos presupuestarios, instituciones presupuestarias, normas procedimentales, presupuesto equilibrado.

## Abstract

By discussing the available theoretical and empirical literature, this paper argues that budget procedures and budget institutions do influence budget outcomes. Budget institutions include both procedural rules and balanced budget laws. We critically assess theoretical contributions in this area and suggest several open and unresolved issues. We also examine the empirical evidence drawn from studies on samples of OECD countries, Latin American countries and US states.

*Key words:* budget procedures, budget institutions, procedural rules, balanced budget.

*JEL classification:* E62, H6, I28.