Tipos de Presidencialismo y Efectividad del Control Legislativo sobre el Presupuesto: Control Político y Control Técnico en Argentina, Brasil y México

Alejandro Bonvecchi

Resumen. Este artículo se propone explicar la efectividad del control legislativo sobre el presupuesto en función de los incentivos que cada tipo de régimen político provee a los legisladores para controlar. Para ello, distingue dos tipos de control legislativo del presupuesto, el control técnico y el control político, y especifica los incentivos de los legisladores para realizar efectivamente cada tipo de control en distintos tipos de presidencialismo. Se argumenta que el presidencialismo de coalición recompensa en mayor medida el control técnico que el control político del presupuesto, mientras que el presidencialismo mayoritario premia el control político antes que el control técnico, y el presidencialismo pluralista recompensa alternativamente a ambos tipos de control según el tamaño de la coalición legislativa oficialista. Para corroborar estas hipótesis se investiga el control presupuestario en Argentina como caso de presidencialismo mayoritario, Brasil como caso de presidencialismo de coalición y México como caso de presidencialismo pluralista.

El Problema

La literatura sobre control presupuestario ha argumentado que ese control depende de las capacidades institucionales u organizativas del Congreso. El argumento sobre las capacidades institucionales, propio de la literatura sobre *accountability* política, se deriva típicamente del argumento madisoniano sobre la separación de poderes (Mainwaring, 2003). Según esta literatura, la rendición de cuentas del Ejecutivo por sus actos de gobierno sólo es posible allí donde existe separación de poderes entre Ejecutivo y Legislativo. Sólo donde existe separación de origen y de propósitos entre Ejecutivo y Legislativo hay actores institucionales con ambiciones contrapuestas, y sólo donde existe esa contraposición el Legislativo ha de desarrollar capacidades para controlar al Ejecutivo (Weingast, 1984; McCubbins y Schwartz, 1984; McCubbins, Noll y Weingast, 1989). Por consiguiente, cualquier restricción, distorsión o neutralización de la separación de poderes ha de reducir o eliminar las capacidades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo.

Así, pues, el gobierno unificado, los sistemas electorales y los patrones de carrera política pueden desalentar el control del Ejecutivo por parte del Legislativo. Donde hay gobierno unificado habría escasas capacidades institucionales para el control porque el dominio del Ejecutivo y del Legislativo por parte de la misma fuerza política crearía unidad de propósitos entre ambos poderes y reduciría, con ello, el interés de los legisladores en controlar las actividades de un Ejecutivo al que percibirían como propio (Shugart y Haggard, 2001). Donde los sistemas electorales fortalecen o debilitan excesivamente a los partidos tampoco habría disposición de los legisladores para controlar. Si los partidos son fuertes, los legisladores le deben sus carreras políticas a los líderes partidarios, por lo cual no tendrían disposición para controlar gobiernos de su partido. Si los partidos son débiles, los legisladores sólo tendrían interés en controlar la distribución de beneficios por parte del gobierno a sus distritos o electorados sectoriales (Moreno, Crisp y Shugart, 2003: 94). Donde las carreras políticas más promisorias pasan por el Ejecutivo nacional o los subnacionales antes que por el

Legislativo, los legisladores carecerían de interés en desarrollar capacidades institucionales para controlar precisamente el desempeño de aquellos cargos que aspiran a ocupar (Samuels, 2003; Jones, 2002; Benton, 2003; Nacif, 1997).

El argumento sobre las capacidades organizativas sostiene que el control del Legislativo sobre el Ejecutivo depende de los recursos técnicos con que cuente el primero para ejercer ese control. Los recursos en cuestión serían, fundamentalmente, tres: comisiones especializadas en el análisis y el seguimiento del presupuesto; organismos técnicos asesores con el mismo *expertise* y legisladores especializados en el tema (Santiso, 2005: 23). Si estos recursos existen, el Legislativo tendría actores, puntos de veto institucional y capacidad técnica para controlar tanto la formulación como la ejecución del presupuesto por parte del Ejecutivo. Pero la existencia de estas capacidades organizativas dependería de factores políticos –de los mismos factores políticos que motivarían el desarrollo de capacidades institucionales para el control: el formato de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, los sistemas electorales, los incentivos de carrera política de los legisladores. Si el sistema político tiende a producir gobiernos unificados y oposiciones parlamentarias débiles, el Legislativo no tendría interés en crear capacidades técnicas para el control porque no tendría interés en controlar la actividad de su propio partido. Si el sistema electoral premia la disciplina partidaria en el Legislativo o la dedicación a temas distritales o sectoriales por parte de los legisladores, tampoco habría interés en crear capacidades para controlar porque lo que sería materia de control funcionaría como materia de negociación entre los legisladores y el Ejecutivo. Si las carreras de los políticos pasan, fundamentalmente, por funciones ejecutivas, tampoco existiría el interés en desarrollar capacidades de control que otros políticos podrían eventualmente utilizar en su contra para realizar la ambición de ocupar esos mismos cargos.

Estos argumentos sugieren que los incentivos de los legisladores para ejercer control sobre el Ejecutivo son el factor clave. Si las reglas constitucionales, los sistemas electorales y la distribución vertical del poder político no incentivan a los legisladores a desarrollar capacidades para el control, ellas simplemente no existirán. Si, en cambio, las reglas constitucionales garantizan la existencia de ambiciones contrapuestas entre los poderes, si los sistemas electorales estimulan el interés por las políticas públicas de alcance nacional y la independencia de criterio de los legisladores, si la distribución del poder entre niveles de gobierno alienta a los políticos a seguir carreras en el Legislativo, entonces las capacidades para el control se desarrollarían y el Ejecutivo estaría forzado a rendir cuentas de sus actos.

Pero si los incentivos de los legisladores son la clave para la existencia de control sobre el Ejecutivo, su eficacia no tiene por qué limitarse a estimular el desarrollo de capacidades institucionales y organizativas para controlarlo. Poseer capacidades no implica usarlas, ni usarlas efectivamente. Es necesario, entonces, especificar los incentivos de los legisladores para hacer uso de esas capacidades – i.e. para ejercer control.

La literatura ha apelado a numerosas variables para dar cuenta de esos incentivos. Por un lado, se ha argumentado que los incentivos de los legisladores para controlar al Ejecutivo son mayores cuando sus carreras políticas dependen de garantizar la distribución de beneficios focalizados a sectores o territorios. Esta dependencia es, por su parte, propiciada por la naturaleza territorial de la representación y, en particular, por los sistemas electorales que alientan el cultivo del voto personal (Cox y McCubbins, 2001): bajo reglas de este tipo, la supervivencia electoral de los políticos dependería de su aptitud para canalizar beneficios a los distritos o sectores cuyos votos han cultivado. Si el Ejecutivo es quien genera los recursos con que se financian estos beneficios o quien decide sobre su asignación, entonces los legisladores tendrían fuertes incentivos a controlar tanto la formulación del presupuesto – porque en ella se establecerían los recursos necesarios para financiar los beneficios que les interesan y, en principio, su asignación – como la ejecución del presupuesto – porque en ella el Ejecutivo podría desviarse de los acuerdos alcanzados en la etapa anterior.

Por otro lado, se ha argumentado que los incentivos de los legisladores para controlar al Ejecutivo son mayores cuanto mayor es la recompensa electoral que pueden extraer de ejercer ese control. El tamaño de esta recompensa dependería, por su parte, del nivel de competencia partidaria: cuanto mayor la competencia entre los partidos, mayor la posibilidad para los partidos de oposición de extraer rédito electoral de controlar al partido de gobierno (Bonvecchi, 2008). En un sistema de partidos altamente competitivo, el control de los actos de gobierno puede funcionar como punto focal que desequilibre la competencia a favor de la oposición. Los partidos con expectativas razonables de alternarse en el gobierno o en la mayoría parlamentaria tendrían, pues, interés en controlar la formulación y ejecución del presupuesto por parte de sus adversarios para utilizar cualquier irregularidad o desvío como herramienta en la competencia electoral (ibid.: 45).

Por último, se ha argumentado que los incentivos de los legisladores para controlar al Ejecutivo varían según el grado de cohesión de los partidos. La cohesión está, en parte, vinculada con la competitividad del sistema partidario. En un sistema partidario altamente competitivo es más probable que la oposición se encuentre más cohesionada –precisamente por la perspectiva razonable de acceder al gobierno– y por ello más dispuesta a

controlar al Ejecutivo (Mustapic y Llanos, 2005: 21). En cambio, en un sistema con bajo nivel de competencia, la probabilidad de la oposición de acceder al gobierno es menor y, por ende, mayor su disposición a generar facciones interesadas en alguna forma de colusión con el gobierno que les permita mejorar su posición y distribuir más beneficios a sus electores. Una dinámica similar, aunque no necesariamente dependiente del nivel de competencia, puede tener lugar en el partido de gobierno: si éste se encuentra, por alguna razón, fragmentado, alguna de sus facciones puede estar interesada en asociarse a la oposición para controlar a las demás facciones gobernantes, con el propósito último de mejorar su posición dentro del partido de gobierno o de migrar hacia otra fuerza política.

Estos argumentos sugieren que los incentivos de los legisladores para controlar al Ejecutivo pueden diferir de los incentivos de los partidos para ejercer ese mismo control. Algunos legisladores pueden estar interesados en controlar al Ejecutivo para garantizar el flujo de beneficios para sus electorados, pero el partido que integran puede no tener interés en controlar sino en coaligarse con el partido de gobierno para obtener puestos en el gabinete. Un partido de oposición puede estar interesado en controlar al partido de gobierno para mejorar sus perspectivas electorales a través de la impugnación de eventuales irregularidades, pero algunos de los legisladores que lo integran pueden preferir proteger al partido de gobierno a cambio de beneficios particularizados que mejoren sus posiciones relativas ya en su propio partido o ante sus respectivos electorados.

Tener incentivos para ejercer control sobre el Ejecutivo no implica, entonces, tener incentivos para que su ejercicio sea efectivo. Un ejercicio efectivo del control por parte del Legislativo requiere la agregación de intereses y la coordinación de acciones entre los legisladores. Si el ejercicio efectivo del control puede afectar de manera diferencial a los partidos y a los legisladores que los integran, entonces la agregación y coordinación de intereses necesaria para llevar a cabo el control puede no producirse –o hacerlo sólo de manera episódica e inconsistente. Si, en cambio, los incentivos de los legisladores individuales y los del conjunto del partido estuvieran alineados, el control podría ser efectivo. Y cuanto más alineados estuvieran, más efectivo podría ser.

La pregunta es, entonces, qué determina el alineamiento entre estos incentivos. La literatura disponible no ha tratado explícitamente la cuestión, y más bien parece sostener, al distinguir la diversidad de incentivos entre partidos y legisladores individuales, la imposibilidad de tal alineamiento. Sin embargo, los mismos argumentos que pueden utilizarse para sostener esa imposibilidad ofrecen, en su reverso, una posible respuesta positiva a la pregunta. Si los incentivos de los partidos y de los legisladores para controlar al Ejecutivo pueden diferir según los patrones de carrera política, los niveles de competencia partidaria y los niveles de cohesión partidaria, entonces también pueden alinearse por los mismos factores. El alineamiento de los incentivos dependería, pues, de que estos factores se articulen de modo tal de recompensar el ejercicio efectivo del control.

He aquí, pues, el problema. Puesto que los factores que determinan los incentivos al ejercicio efectivo del control pueden combinarse de diferentes modos, el alineamiento de los incentivos de los legisladores con los de sus partidos debe ser concebido como una cuestión de grado, no como una variable dicotómica. Por consiguiente, puede ser el caso que determinadas combinaciones de factores incentiven el ejercicio efectivo del control presupuestario más por parte de los legisladores individuales que de los partidos, o viceversa. Y puede ser el caso que otras combinaciones de factores incentiven el ejercicio efectivo del control tanto por parte de los legisladores individuales como de los partidos, o por parte sólo de algunas facciones dentro de los partidos. ¿Cómo dar cuenta, entonces, de esta diversidad de situaciones posibles? De ello se ocupa la siguiente sección.

El Argumento

Para dar cuenta de la diversidad de tipos de control presupuestario y de combinaciones de factores políticos que los alientan o desalientan es necesario especificar: a) los tipos posibles de control y b) las combinaciones posibles de factores.

En un trabajo previo (Bonvecchi, 2008), se propuso la distinción entre dos tipos de efectividad en el control presupuestario: la efectividad técnica y la efectividad política. Por efectividad técnica se entendió la capacidad de las legislaturas para recolectar y analizar información sobre la formulación y ejecución del presupuesto; por efectividad política se entendió la capacidad de las legislaturas para imponer costos al Ejecutivo por la comisión de irregularidades y desvíos en la ejecución presupuestaria (ibid.: 46).

Estas capacidades constituyen, en rigor, dos tipos distintos de control presupuestario. El control técnico permite vigilar el uso y la asignación de fondos del Ejecutivo a los distritos o sectores que interesan a los partidos y/o legisladores. El control político permite castigar las irregularidades detectadas en el manejo presupuestario. La cuestión a elucidar es, entonces, qué configuración de factores políticos e institucionales recompensa/desalienta realizar de manera efectiva qué tipo de control presupuestario.

El argumento de este artículo es que los incentivos para el ejercicio efectivo de cada tipo de control legislativo sobre el presupuesto dependen del tipo de régimen político. El tipo de régimen político

define la naturaleza de los vínculos entre los legisladores, los partidos legislativos y el Ejecutivo. Y son estos vínculos los que determinan qué tipos de control presupuestario son recompensados o desalentados en el juego político, y en qué grado lo son. De manera general, puede sostenerse que en los regímenes políticos que alientan la cooperación entre legisladores, partidos y Ejecutivo se recompensa un control presupuestario orientado a asegurar los flujos de recursos públicos a los distritos o sectores representados por los partidos o los legisladores que los integran –i.e. el control técnico del presupuesto. En los regímenes políticos que alientan el conflicto entre partidos, legisladores y Ejecutivo se recompensa un control presupuestario orientado a detectar e impugnar política o judicialmente irregularidades en la ejecución del presupuesto – i.e. el control político del presupuesto. Y en los regímenes políticos que oscilan entre la cooperación y el conflicto, el tipo de control presupuestario políticamente recompensado varía de acuerdo al tamaño de la mayoría legislativa oficialista. A continuación se trata de fundamentar estos argumentos.

Los regímenes políticos que alientan la cooperación entre legisladores, partidos y Ejecutivo son aquellos en que el Ejecutivo necesita a los partidos para sostenerse en el gobierno e/o implementar sus políticas y los partidos necesitan, por su parte, agregar los intereses de los legisladores que los integran para valorizarse frente al Ejecutivo como potenciales socios de coalición y/o para competir eficazmente por incrementar su peso en la legislatura. En estos regímenes políticos, el nivel de competencia entre los partidos suele ser elevado y el grado de cohesión de los partidos suele ser bajo; la orientación de carrera política de los legisladores suele oscilar entre poner el foco en temas nacionales y colocarlo en temas locales o sectoriales. La alta competitividad tiende a impedir la formación tanto de mayorías parlamentarias estables como de mayorías de un solo partido, por lo cual el Ejecutivo está forzado a construir coaliciones para gobernar. La baja cohesión de los partidos, derivada en parte de la diversidad de orientaciones de carrera de sus legisladores, típicamente induce a los líderes partidarios nacionales a desarrollar dispositivos para agregar los intereses de esos legisladores y así estar en condiciones de ofrecer, al Ejecutivo o a otros partidos de oposición, socios coalicionales confiables.

Esta configuración de factores es lo que caracteriza al presidencialismo de coalición. Según la descripción analítica de Fabiano Santos, en el presidencialismo de coalición "dada la separación de poderes y el pluralismo partidario en el Congreso, el presidente articula su base de apoyo gracias a la distribución de cargos ministeriales y de recursos presupuestarios entre los grandes partidos, cuyos miembros garantizan los votos necesarios para la implementación del programa de gobierno" (Santos, 2003: 17). Bajo esta configuración política, los partidos pueden ponerse en valor como socios coalicionales organizando esa distribución de recursos entre los legisladores a cambio de disciplina partidaria, y los legisladores pueden ponerse en valor como miembros de los partidos cambiando disciplina en el voto sobre temas nacionales por asignación de fondos para satisfacer sus intereses locales o sectoriales.

El presidencialismo de coalición constituye, entonces, la configuración de factores políticos más propicia para el ejercicio efectivo del control técnico del presupuesto. Por un lado, el interés de los legisladores por los temas locales o sectoriales típicamente los impulsa a tratar de garantizar el flujo de fondos a los distritos o sectores que representan. Por el otro, el contexto de alta competencia y baja cohesión partidaria multiplica las oportunidades de cualquier fuerza política o legislador para participar de las coaliciones que el Ejecutivo necesite formar. Para asegurarse que los pagos por ellos demandados como precio para ingresar a y mantenerse en las coaliciones de gobierno lleguen a destino, los legisladores necesitan recolectar y analizar información presupuestaria. Para asegurarse que los legisladores efectivamente voten con el Ejecutivo y así puedan permanecer dentro de las coaliciones de gobierno, los partidos necesitan contar con información para presionar al Ejecutivo a que cumpla con los pagos prometidos. Para maximizar las chances de mantenimiento de las coaliciones, todas las partes –legisladores, partidos y Ejecutivo– necesitan colocar los desvíos e irregularidades en la ejecución presupuestaria fuera de la competencia política. Por consiguiente, esta configuración de factores incentiva fuertemente al ejercicio efectivo del control técnico del presupuesto antes que del control político. El ejercicio efectivo del control técnico permite a los legisladores y a los partidos vigilar el cumplimiento de los acuerdos que pagan su cooperación en la necesaria formación de coaliciones para gobernar, mientras que el ejercicio efectivo del control político pone en riesgo esa cooperación y, con ella, la realización de los beneficios asociados.

Los regímenes políticos que alientan el conflicto entre legisladores, partidos y Ejecutivo son aquellos en que el Ejecutivo no necesita formar coaliciones para sostenerse en el gobierno o implementar sus políticas, los principales partidos de oposición no necesitan valorizarse como potenciales socios de coalición y los partidos menores de oposición carecen de recursos para agregar los intereses de sus legisladores. En estos regímenes políticos, la competencia entre los partidos suele ser menor que en el tipo anterior y, generalmente, se encuentra organizada de manera más asimétrica, el grado de cohesión de los principales partidos suele ser alto, y la orientación de carrera de los legisladores de esos partidos suele privilegiar los temas nacionales a los locales. La competitividad elevada pero asimétrica suele conducir a la alternancia de

partidos que se turnan en el control de la mayoría. La expectativa de la alternancia típicamente induce a la cohesión de los partidos principales y al interés de los legisladores por los temas nacionales. Para mantener esa cohesión, y con ella su poder, los líderes de estos partidos necesitan entonces ganarle las elecciones a sus principales adversarios, para lo cual cualquier instrumento que desequilibre la elevada competencia es bienvenido. En cambio, los líderes de aquellos partidos sin expectativa de alternarse en el poder necesitan agregar los intereses de los legisladores para poder ofrecer sus fuerzas como socias coalicionales del partido mayoritario en el poder.

Esta combinación de factores es típica del presidencialismo mayoritario o de partido dominante. En este tipo de régimen presidencial, como describiera en su momento –aunque colapsándolo con todos los tipos posibles de presidencialismo– Juan Linz (1990), los partidos juegan un juego de sumatoria cero. Para ganar en ese juego, lo esencial es maximizar toda oportunidad de disminuir las chances electorales del adversario. Así, pues, los partidos con adhesiones suficientes como para aspirar creíblemente al gobierno han de desarrollar todas las herramientas institucionales posibles para infligir daño a la gestión de sus adversarios. Y los partido sin expectativa creíble de gobernar han de aprovechar esas herramientas institucionales para crecer también a expensas de los partidos principales y, de ese modo, ponerse en valor como potenciales socios a la hora de gobernar.

El presidencialismo mayoritario constituye, pues, la configuración de factores políticos más propicia para el ejercicio efectivo del control político del presupuesto. El alto nivel de competencia partidaria estimula a los partidos a buscar y desarrollar oportunidades para castigar electoralmente a sus adversarios. El interés de los legisladores de los partidos principales por temas nacionales, que permitan desequilibrar la competencia electoral y lograr la alternancia, los impulsa a construir capacidades para impugnar el manejo presupuestario del Ejecutivo con la expectativa de que ello imponga costos electorales al partido de gobierno. El interés de los legisladores de los partidos menores por valorizarse como potenciales socios los induce a subastar sus votos tanto ante los opositores que buscan adhesión para sus impugnaciones presupuestarias como ante el gobierno que busca evitarlas. Por consiguiente, esta configuración de factores incentiva particularmente al ejercicio del control político del presupuesto antes que del control técnico. El ejercicio efectivo del control político permite a los partidos con creíbles aspiraciones mayoritarias incrementar las oportunidades de damnificar electoralmente al partido de gobierno y complicarle la posibilidad de utilizar el presupuesto como herramienta para consolidar su mayoría parlamentaria o su supervivencia en el poder, a la vez que le concede recursos institucionales a los partidos menores para incrementar el precio de su cooperación con cualquier partido de gobierno. En cambio, el control técnico del presupuesto resulta inconveniente para todos los partidos en tanto produce información pública susceptible de ser utilizada en su contra por sus respectivos adversarios.

Los regímenes políticos que oscilan entre alentar la cooperación y estimular el conflicto entre legisladores, partidos y ejecutivo son aquellos en que el Ejecutivo necesita formar coaliciones para implementar sus políticas, pero no para sostenerse en el gobierno. En este caso, los partidos necesitan acentuar su perfil opositor para maximizar sus oportunidades de incrementar su peso electoral y parlamentario. En este régimen político, el nivel de competencia partidaria suele ser elevado, pero tanto el grado de cohesión como los focos orientadores de la carrera política de los legisladores son, típicamente, variables. Como en el presidencialismo de coalición, la alta competitividad partidaria tiende a obturar la posibilidad de formar mayorías estables o de un solo partido. Las variaciones en el grado de cohesión y en la orientación de los intereses de los legisladores se encuentran, típicamente, asociadas al peso relativo de los partidos parlamentarios. Los partidos con mayor cantidad de bancas suelen estar más cohesionados y sus legisladores más interesados en temas nacionales, mientras los partidos con menor cantidad de bancas suelen estar menos cohesionados y más interesados en temas locales antes que nacionales. Los cambios de posición relativa de los partidos según los resultados electorales inducen a los líderes partidarios a desarrollar dispositivos tanto para agregar los intereses de los legisladores y convertir a sus fuerzas en eventuales socios coalicionales como para impugnar la gestión del partido de gobierno y de aquellos que eventualmente lo acompañen en coalición.

Esta configuración de factores es característica del presidencialismo pluralista. En este tipo de presidencialismo, tal como lo describió Jorge Lanzaro, el partido ganador "está obligado a negociar los productos de gobierno [...] y en general las mayorías no viene 'manufacturadas' sino que han de ser políticamente construidas mediante un régimen de intercambio, de transacciones y asociaciones" (Lanzaro, 2000: 22-23). Bajo esta configuración política, el "grado de pluralidad y de dispersión en los ejercicios de la competencia y del poder político" (ibid.: 23) es tal que los partidos deben prepararse para cualquier eventualidad – sea oficiar como partido de gobierno, acompañar al gobierno en una coalición formal o episódica, u operar como implacable oposición.

El presidencialismo pluralista constituye, entonces, la configuración de factores políticos más propicia para las oscilaciones entre el ejercicio efectivo del control técnico del presupuesto y el ejercicio efectivo de su control

político. La posibilidad de alternancia en la mayoría o primera minoría parlamentaria induce a los partidos a desarrollar capacidades para detectar y castigar eventuales irregularidades del Ejecutivo en la gestión presupuestaria. A la vez, la fluctuación en los niveles de cohesión y en los focos de interés de los legisladores derivada de la alta competitividad partidaria estimula a los legisladores a desarrollar capacidades para vigilar el flujo de fondos públicos a los distritos o sectores que representan. En tanto el partido de gobierno tenga la mayoría parlamentaria, o sea el partido con mayor cantidad de bancas en la legislatura, el control político del presupuesto estará políticamente más recompensado que el control técnico, pues con el control político los opositores tendrán una herramienta para castigar electoralmente al Ejecutivo. En tanto sean los opositores quienes controlen la mayoría o primera minoría parlamentaria, el control técnico estará políticamente más recompensado que el control político, pues con el control técnico los legisladores podrán vigilar que el Ejecutivo cumpla con los pagos requeridos para formar y mantener coaliciones en la legislatura.

El Cuadro I sintetiza los argumentos expuestos. A cada tipo de régimen presidencial corresponde, dominantemente, un tipo de control presupuestario, pues la configuración de factores políticos consistente con ese tipo de régimen recompensa más un tipo de control presupuestario que otro. En ningún tipo de régimen presidencial, según puede apreciarse en el Cuadro, se encuentran perfectamente alineados los incentivos para el control legislativo efectivo del presupuesto: ningún tipo de régimen recompensa de manera simultánea el ejercicio efectivo tanto del control técnico como del control político.

Cuadro I. Tipos de Presidencialismo y Tipos y Grados de Control Presupuestario

Tipo de Presidencialismo	Nivel de Competencia Partidaria	Grado de Cohesión de los Partidos	Orientación de Carrera de los Legisladores	Tipo de Control Presupuestario	
				Técnico	*Político*
Coalicional	Alto	Bajo	Local	Dominante	Menor
Mayoritario	Intermedio	Alto	Nacional	Menor	Dominante
Pluralista	Alto	Variable	Variable	Oscilante	

Fuente: Elaboración propia.

De estos argumentos cabe derivar, entonces, las siguientes hipótesis:

Hipótesis 1: En el presidencialismo de coalición el control técnico sobre el Presupuesto es más efectivo que el control político.

Hipótesis 2: En el presidencialismo mayoritario, o de partido dominante, el control político sobre el Presupuesto es más efectivo que el control técnico.

Hipótesis 3: En el presidencialismo pluralista, la efectividad de cada tipo de control oscila según el tamaño y la composición de la mayoría legislativa oficialista.

Para poner a prueba estas hipótesis, se trata de medir la efectividad de cada tipo de control presupuestario bajo cada tipo de presidencialismo. La variable dependiente es, entonces, el grado de efectividad de cada tipo de control presupuestario. La efectividad del control técnico se mide con dos indicadores: la presencia de objeciones significativas a la ejecución presupuestaria en el dictamen legislativo sobre el informe acerca de esa ejecución presentado por el Ejecutivo y la realización del trámite legislativo de control en el tiempo ordinario previsto por la legislación pertinente. Por objeciones significativas a la ejecución presupuestaria se entiende aquí objeciones acerca del modo de computar los ingresos o egresos o puntos relativos a los criterios utilizados para la asignación del gasto público (Bonvecchi, 2008: 55). Se considera significativas a las objeciones sobre estos temas porque atañen directamente a la generación y al flujo de fondos a distritos o sectores –i.e. a aquello del presupuesto que teóricamente interesa de manera central a los legisladores. Si los dictámenes de las comisiones legislativas encargadas de analizar el informe de ejecución presupuestaria contienen objeciones de este tipo, o en su defecto hacen suyas las objeciones significativas formuladas por agencias técnicas de control dependientes del Poder Legislativo, se considera que el control técnico ha sido efectivo. Por otra parte, si la legislatura realiza los trámites de control presupuestario en el periodo ordinario estipulado por la legislación pertinente, el control técnico también debe ser calificado como efectivo porque –como argumenta la literatura de administración financiera– está en condiciones de influir sobre la planificación presupuestaria del ejercicio fiscal siguiente. Si, en cambio, la legislación no prevé tiempos precisos para la decisión de los legisladores, la efectividad del control técnico debe medirse únicamente por la presencia de objeciones significativas. Cuando hay información para los

dos indicadores pero sus signos son inversos, se computa como medio punto.

Para medir la efectividad del control político se utiliza como indicador el tipo de decisión del Legislativo sobre el informe de ejecución presupuestaria presentado por el Ejecutivo. Si el Legislativo aprueba el informe con reservas, lo rechaza o lo bloquea, el control político se califica como efectivo: la aprobación con reservas, el rechazo y el bloqueo constituyen expresiones inequívocas de impugnación –total o parcial– de lo actuado (ibid.). Si, en cambio, el Legislativo aprueba el informe sin reservas o mantiene el silencio sobre el mismo –i.e. no produce siquiera dictamen de comisión al respecto– el control político se califica como no efectivo: se presume que el silencio comporta la aceptación de lo actuado.

La variable independiente es el tipo de presidencialismo: de coalición, mayoritario o pluralista. Siguiendo los argumentos expuestos arriba, esta variable se descompone en tres dimensiones: nivel de competencia partidaria, grado de cohesión de los partidos y orientación de la carrera política de los legisladores. Como indicador del nivel de competencia partidaria se utiliza el número efectivo de partidos electorales, calculado con base en todas las elecciones legislativas nacionales del actual período democrático. Como indicador de la cohesión partidaria se utiliza la unidad de voto medida por el índice de Rice, calculada con base en las votaciones nominales de la mayoría de los períodos legislativos dentro del actual período democrático. Como indicador de la orientación de carrera de los legisladores se utiliza, como proxy, el tipo de sistema electoral. Siguiendo a Carey y Shugart (1995), se presupone que las carreras políticas de los legisladores están más orientadas a temas nacionales que a sectoriales o locales cuanto menores son los incentivos generados por el sistema electoral para cultivar el voto personal. Así, pues, la orientación de carrera de los legisladores sería nacional en los sistemas de representación proporcional con lista cerrada, en los cuales la dirección de los partidos controla la asignación de las candidaturas y su ordenamiento; en cambio, la orientación sería local o sectorial en los sistemas electorales de representación proporcional con lista abierta, en los cuales el legislador puede hacer su propia campaña y, finalmente, la orientación sería mixta en los sistemas mixtos.

Sobre la base de la variación de la variable independiente se seleccionaron tres casos para contrastar las hipótesis: Argentina, como caso de presidencialismo mayoritario; Brasil, como caso de presidencialismo de coalición; y México, como caso de presidencialismo pluralista. El Cuadro II presenta la información que sustentó la elección de cada uno.

Cuadro II. Tipos de Presidencialismo – Selección de Casos

País	Número Efectivo de Partidos (1)	Disciplina Partidaria (2)	Sistema Electoral	Tipo de Presidencialismo
Argentina	3.13 (a)	PJ: 93.56 (b) UCR: 100 (c)	RP con Lista Cerrada	Mayoritario
Brasil	7.42 (d)	83.06 (e)	RP con Lista Abierta	Coalicional
México	3.25 (f)	PAN: 96 PRI: 94 PRD: 94 (g)	Mixto	Pluralista

Fuentes: (1) Calvo y Escolar (2005), Zelaznik (2007); (2) Morgenstern (2004), Figueiredo (2006), Díaz Gómez (2006). (a) 1983-2007. (b) 1989-1999. (c) 1991-2001. (d) 1986-2006. (e) Coaliciones de Gobierno 1988-2006. (f) 1997-2006. (g) 2000-2003.

En el presidencialismo argentino, la competencia política se ha concentrado desde 1983, fundamentalmente, entre el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical. Aunque desde mediados de los años 90 terceras fuerzas importantes crecieron, y desde 2001 el electorado radical se dispersó en al menos tres etiquetas (Torre, 2003); el PJ y la UCR siguieron controlando las mayores porciones del electorado en las elecciones para legisladores nacionales. Estos partidos han sido en general, además, partidos altamente disciplinados, aun cuando su unidad de voto tendió a disminuir en los años en que controlaron la Presidencia, los grupos parlamentarios peronistas y radicales mantuvieron altos índices de Rice según la literatura (Jones, 2002; Morgenstern, 2004). Por último, el sistema electoral de representación proporcional con lista cerrada ha alentado el fortalecimiento de las direcciones partidarias por sobre los legisladores individuales y, aunque persiste la controversia sobre la orientación nacional o local de estos legisladores, hay consenso en la literatura sobre la capacidad de los líderes parlamentarios nacionales para inducir a los miembros de sus bloques a votar con el partido (Mustapic, 2000; Jones, 2002; Jones y Hwang, 2005). La configuración política resultante de la combinación de estos factores tiende, pues, a estimular la competencia entre

pocos partidos compuestos por legisladores disciplinados y orientados, en general, a cuestiones y a resultados electorales nacionales. En este presidencialismo mayoritario, entonces, el control político del presupuesto debería ser más efectivo que el control técnico.

En el presidencialismo brasilero, un número invariablemente elevado de partidos compite en las elecciones legislativas nacionales sin que ninguno de ellos haya alcanzado una mayoría de las bancas en disputa. El Partido del Movimiento Democrático Brasilero ha sido desde mediados de la década del 80 la fuerza política con mayor cantidad de bancas, pero desde 1988 no comanda una mayoría ni ha controlado tampoco el Ejecutivo. Ninguno de los partidos políticos que alcanzaron el control de la Presidencia ha conseguido siquiera una pluralidad en las cámaras del Congreso. Por ello, todos los gobiernos han debido formar coaliciones legislativas estables para gobernar. Los partidos que las han integrado han sido, en general, disciplinados (Figueiredo, 2006), aunque sus índices de unidad de voto han sido menores a los correspondientes a los partidos argentinos y mexicanos. Por último, el sistema electoral de representación proporcional con lista abierta estimula el desarrollo de carreras políticas orientadas a temas de interés local o sectorial antes que nacional (Samuels, 2003; Ames, 2001). La configuración política resultante alienta, entonces, la competencia entre partidos compuestos por legisladores interesados en cuestiones no nacionales –para los cuales la arena legislativa nacional opera como una plataforma de oportunidades para beneficiar a los distritos o sectores que buscan representar. En este presidencialismo de coalición, entonces, el control técnico del presupuesto debería resultar más efectivo que su control político.

En el presidencialismo mexicano, un número efectivo de partidos prácticamente constante se alterna la primera minoría en las elecciones legislativas nacionales. Desde las primeras elecciones limpias y competitivas en 1997, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de Acción Nacional (PAN) han ocupado alternativamente el lugar de primera minoría en la Cámara de Diputados Federales, y desde 2000 el PAN ha controlado también el Ejecutivo. Pero durante los años del PAN como partido de gobierno, el tamaño de su bloque parlamentario ha variado: de 41.4% en la legislatura de 2000-2003, con apenas un legislador menos que el PRI, pasando por 41.2% contra 25% del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y 21.2% del PRI en la legislatura de 2003-2006, hasta 28.6% contra el 47.4% del PRI y 14.2% del PRD en la legislatura de 2006-2009 (Instituto Federal Electoral, 2009). Los presidentes del PAN han necesitado, pues, formar coaliciones con otras minorías parlamentarias para gobernar. Los partidos han exhibido, en este período, una significativa unidad en el voto, con índices de Rice del 96% (PAN) al 94% (PRI y PRD) en las legislaturas de 2000 y 2003 (Díaz Gómez, 2006). Esos grados de cohesión se han mantenido en general aunque el sistema electoral mixto aliente a los legisladores elegidos por distritos plurinominales a interesarse por temas locales o sectoriales antes que nacionales. Esta configuración política estimula la competencia entre partidos compuestos en parte por legisladores interesados en temas locales o sectoriales y, en parte, por legisladores orientados hacia temas nacionales, lo cual incentiva a los liderazgos parlamentarios a utilizar todos los dispositivos institucionales a su disposición para conservar la cohesión y hacer valer el peso de sus bloques ante un partido de gobierno, inevitablemente, forzado a buscar apoyo legislativo. En este presidencialismo pluralista, entonces, la efectividad de cada tipo de control presupuestario debería oscilar de acuerdo al tamaño de la mayoría legislativa oficialista, con lo cual ningún tipo de control debería ser, efectivamente, dominante sobre el otro.

Para cada país se relevó la siguiente información: dictámenes técnicos de agencias de control presupuestario dependientes del Poder Legislativo sobre los informes de ejecución presupuestaria presentados por el Ejecutivo, dictámenes legislativos sobre los informes de ejecución presupuestaria, y datos sobre el trámite parlamentario de los dictámenes legislativos. En los dictámenes técnicos y legislativos se investigó la presencia de objeciones significativas a la ejecución presupuestaria. De los datos sobre el trámite parlamentario se extrajo información acerca de: a) la duración –ordinaria o extraordinaria– del trámite de cada dictamen y b) el resultado o la última decisión sobre cada dictamen (aprobación, aprobación con reservas, rechazo, bloqueo o silencio). Sobre la base de esas informaciones se estableció qué tipo de control presupuestario –técnico o político– se había hecho efectivo para cada dictamen y luego se calculó, para toda la muestra de cada país, la proporción de casos de control político efectivo y de control técnico efectivo.[1] Por último, se compararon las proporciones de cada tipo de control para cada país en relación con su tipo de presidencialismo. La siguiente sección da cuenta de los resultados de la investigación.

Tipos de Presidencialismo y Tipos de Control Presupuestario

Los resultados de la investigación corroboran en general las hipótesis propuestas. En el presidencialismo mayoritario de Argentina, el control político del presupuesto es más efectivo que su control técnico: la ejecución del presupuesto por parte del Ejecutivo fue impugnada por los legisladores en el 79.99% de los casos, pero sólo fue objeto de control técnico efectivo en el 30% de los casos. En

cambio, en el presidencialismo de coalición de Brasil, el control técnico del presupuesto es más efectivo que su control político: la ejecución presupuestaria recibió objeciones significativas en el 100% de los casos, pero sólo fue impugnada por los legisladores en el 10.52% de las oportunidades. En el presidencialismo pluralista de México, por su parte, ningún tipo de control presupuestario es efectivamente dominante: tanto el control técnico como el control político del presupuesto han sido efectivos en alrededor del 50% de los casos de informes de ejecución presupuestaria considerados por el Poder Legislativo.

Cuadro III. Efectividad del Control Técnico y del Control Político del Presupuesto – Por País

Variable	Indicador		Argentina	Brasil	México
Control Técnico	Tipo de Objeciones	Objeciones Significativas	46.66%	100%	100%
	Tiempo de Trámite Parlamentario	Trámite Ordinario	0%	No Aplica	12.50%
		Trámite Extraordinario	100%		87.50%
Control Político	Tipo de Decisión Tomada	Aprobación	6.6%	47.36%	12.5%
		Aprobación con Reservas	53.33%	5.26%	12.5%
		Rechazo	0%	0%	25%
		Silencio	13.33%	47.37%	37.5%
		Bloqueo	26.66%	0%	12.5%
Efectividad del Control Técnico			30.00%	100%	56.25%
Efectividad del Control Político			79.99%	10.52%	50%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes de cada país. Para objeciones: en Argentina, Memorias Anuales de la Auditoría General de la Nación (1993-2008); en Brasil, Informes Anuales del Tribunal de *Contas da União*; en México, Informes de Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (2000-2007) de la Auditoría Superior de la Federación. Para trámite parlamentario y decisiones: en Argentina, base de datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación; en Brasil, base de datos de la *Câmara dos Deputados* y Pontes y Pederiva (2004); en México, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (2000-2009).

El Cuadro III muestra, además, los fundamentos de la corroboración hallada. La fortaleza del control político del presupuesto en Argentina descansa en la elevada proporción de aprobaciones con reservas de la Cuenta de Inversión –tal como se denomina el informe de ejecución presupuestaria– y en su también significativa tasa de bloqueo. La debilidad de su control político, en contraste, se asienta en la escasa proporción de objeciones significativas a la ejecución presupuestaria en el conjunto de casos y en la nula cantidad de Cuentas de Inversión consideradas por el Congreso en los tiempos previstos por la legislación vigente.

A la inversa, la fortaleza del control técnico del presupuesto en Brasil descansa por entero en la formulación de objeciones significativas a la ejecución presupuestaria por parte del Tribunal de Cuentas de la Unión y en su aceptación por parte de las cámaras del Congreso. Aun cuando ni la Constitución, ni la legislación presupuestaria prevén plazos para que el Legislativo se pronuncie sobre las Cuentas del Gobierno de la República, el hecho de que todas ellas hayan recibido objeciones significativas alcanza para configurar un control técnico efectivo de la ejecución presupuestaria. En cambio, la debilidad del control político se asienta en las elevadas tasas de aprobación sin reservas de las Cuentas y del silencio parlamentario sobre los dictámenes técnicos del Tribunal de Cuentas –tasas que contrastan, de manera elocuente, con la nula cantidad de casos de rechazo y de bloqueo de las cuentas en cuestión.

La ausencia de un tipo de control presupuestario dominante en México descansa en la dispersión de los resultados del control. En cuanto al control técnico, si bien la ejecución presupuestaria ha recibido objeciones significativas por parte de los legisladores en el 100% de los casos, sólo en el 12.5% de las revisiones de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal estas objeciones fueron dictaminadas por el Congreso en el tiempo ordinario previsto para el trámite parlamentario. En lo que respecta al control político, las distintas formas de impugnación de la ejecución presupuestaria por parte del Congreso alcanzaron exactamente la misma proporción que las distintas formas de aceptación de lo realizado por el Ejecutivo.

Estos patrones de efectividad de cada tipo de control presupuestario son consistentes con los incentivos para el control efectivo del presupuesto

presentes en cada tipo de presidencialismo. Bajo el presidencialismo mayoritario de Argentina, tal como prevé la hipótesis 1, se recompensa el ejercicio efectivo del control político del presupuesto antes que de su control técnico. Indicio de ello, tal como puede apreciarse en el Cuadro IV, es que tanto el Partido Justicialista como la Unión Cívica Radical han impugnado todas las Cuentas de Inversión correspondientes a los años en que cada uno de ellos se desempeñó como oposición.

Cuadro IV. Tipos de Control Presupuestario en Argentina, 1993-2007

Año Fiscal	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Presidente en Año Fiscal	Menem (PJ)	Menem (PJ)	Menem (PJ)	Menem (PJ) Menem (PJ)	Menem (PJ)	Menem (PJ)	Menem (PJ) Menem (PJ)	De la Rúa (UCR)
Decisión	Aprobada	Bloqueo	Bloqueo	Bloqueo	Aprobada con Reservas	Aprobada con Reservas	Aprobada con Reservas	Aprobada con Reservas
Tipo de Trámite	Extraordinario	Extraordinario	Extraordinario	Extraordinario	Extraordinario	Extraordinario	Extraordinario	Extraordinario
Objeciones Significativas	No	Si	Si	Si	No	No	No	No
Efectividad Técnica	No	Medio	Medio	Medio	No	No	No	No
Efectividad Política	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Continuación Cuadro IV.

Año Fiscal	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Presidente en Año Fiscal	De la Rúa (UCR)	Duhalde (PJ)	Duhalde-Kirchner (PJ)	Kirchner (PJ)	Kirchner (PJ)	Kirchner (PJ)	Kirchner (PJ)
Decisión	Aprobada con Reservas	Aprobada con Reservas	Aprobada con Reservas	Aprobada con Reservas	Bloqueo	Silencio	Silencio
Tipo de Trámite	Extraordinario	Extraordinario	Extraordinario	Extraordinario Extraordinario	Extraordinario	Extraordinario Extraordinario	Extraordinario Extraordinario
Objeciones Significativas	No	No	No	Sí	Sí	Sí	
Efectividad Técnica	No	No	No	Sí	Medio	Medio	Sí
Efectividad Política	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Memorias Anuales de la Auditoría General de la Nación (1993-2008) y de la base de datos de Trámite Parlamentario de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Bajo el presidencialismo de coalición de Brasil se recompensa, de acuerdo con la hipótesis 2, el control técnico antes que el control político de la ejecución presupuestaria. La invariable efectividad del control técnico puede observarse en la información del Cuadro V. La insignificancia del control político puede apreciarse en dos hechos. Primero: todas las Cuentas del Gobierno correspondientes a la gestión de Fernando Henrique Cardoso fueron aprobadas en la misma fecha, tras un pedido de urgencia por parte del Presidente y a menos de dos semanas de finalizar su segundo mandato (Pontes y Pederiva, 2004). Segundo: el Congreso se ha mantenido hasta ahora en silencio sobre todas las Cuentas correspondientes al mandato de Lula da Silva. Estos hechos sugieren que el control político del presupuesto es incompatible con los incentivos políticos del presidencialismo de coalición: si las partidas presupuestarias son la moneda que paga la formación de las coaliciones de gobierno y casi cualquier partido o legislador puede creíblemente aspirar a integrarlas (Figueiredo y Limongi, 1999, 2002, 2005; Pereira y Mueller, 2002), entonces nadie tiene interés en que los demás conozcan cuál ha sido el precio de su adhesión –pues ello estimularía a otros potenciales aliados a manipular su propio precio para desplazar a los actuales miembros de la coalición.

Cuadro V. Tipos de Control Presupuestario en Brasil, 1989-2007

Año Fiscal	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Presidente en Año Fiscal	Sarney (PMD)	Collor (PFL)	Collor (PFL)	Collor-Franco	Franco	Cardoso (PSDB)	Cardoso (PSDB)	Cardoso (PSDB)	Cardoso (PSDB)	Cardoso (PSDB)	Cardoso (PSDB)
Decisión	Aprobada	Silencio	Silencio	Bloqueo	Aprobada	Aprobada	Aprobada	Aprobada con Reservas	Aprobada	Aprobada	Aprobada
Tipo d Trámite	No se aplica	No aplica	No se aplica	No se aplica	No se aplica	No se aplica	No se aplica	No se aplica	No se aplica	No se aplica	No aplica
Objeciones Significativas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectividad Técnica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectividad Política	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No

Continuación Cuadro V

Año Fiscal	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Presidente en Año Fiscal	Cardoso (PSDB)	Cardoso (PSDB)	Cardoso (PSDB)	Lula (PT)	Lula (PT)	Lula (PT)	Lula (PT)	Lula (PT)
Decisión	Aprobada	Aprobada	Silencio	Silencio	Silencio	Silencio	Silencio	Silencio
Tipo de Trámite	No se aplica	No se aplica	No se aplica	No se aplica	No se aplica	No se aplica	No se aplica	No se aplica
Objeciones Significativas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectividad Técnica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectividad Política	No	No	No	No	No	No	No	No

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Relatorios Anuales del Tribunal de Cuentas de la Unión, la base de datos de la Cámara de Diputados y Pontes y Pederiva (2004).

Bajo el presidencialismo pluralista de México, como se argumentó en la sección anterior, no se recompensa ningún tipo de control presupuestario por sobre el otro. Sin embargo, la hipótesis no se corresponde con la dinámica de variación de los incentivos políticos derivados de la distribución de bancas en la Cámara de Diputados. Ningún tipo de control presupuestario fue ejercido más que otro en ninguna legislatura, independientemente de cuál haya sido el tamaño del bloque parlamentario oficialista. Como muestra el Cuadro VI, el control político del presupuesto fue ejercido en idéntica proporción cuando el partido de gobierno tuvo la primera minoría de la Cámara y cuando ésta se encontró en manos de la oposición. El ejercicio del control técnico, consistentemente con la hipótesis 3, fue levemente mayor cuando la primera minoría fue ocupada por la oposición, pero el número de casos es demasiado bajo como para constituir una tendencia.

Cuadro VI. Tipos de Control Presupuestario en México, 2000-2007

Año Fiscal	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Presidente en Año Fiscal	Zedillo (PRI)	Fox (PAN)	Fox (PAN)	Fox (PAN)	Fox (PAN)	Fox (PAN)	Fox (PAN)	Calderón (PAN)
Decisión	Aprobada	Aprobada con Reservas	Rechazada	Rechazada	Silencio	Silencio	Bloqueo	Silencio
Tipo de Trámite	Ordinario	Extraordinario	Extraordinario	Extraordinario	Extraordinario	Extraordinario	Extraordinario	Extraordinario
Objeciones Significativas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectividad Técnica	Sí	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Efectividad Política	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Informes sobre la Cuenta de la Hacienda Pública Federal elaborados por la Auditoría Superior de la Federación y la base de datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados Federales.

Conclusiones

Este artículo ha argumentado que el control legislativo del presupuesto varía según los incentivos a su ejercicio efectivo propios de cada tipo de régimen político. En los regímenes políticos que alientan la alternancia en la mayoría parlamentaria de partidos políticos compuestos por legisladores interesados en temas nacionales se recompensa particularmente la impugnación de la gestión presupuestaria del Ejecutivo, pues ella funciona como herramienta para desequilibrar la competencia electoral. Se ha denominado aquí a este tipo de control presupuestario como control político. En los regímenes políticos que alientan la competencia por la primera minoría parlamentaria entre un número elevado de partidos políticos compuestos por legisladores interesados en temas locales o sectoriales se recompensa, en cambio, la vigilancia sobre el flujo de fondos del Ejecutivo a las localidades o sectores que los legisladores aspiran a representar, pues esa vigilancia permite maximizar las posibilidades de reelección o de prosecución de una carrera política orientada a la arena subnacional. Este tipo de control ha sido denominado como control técnico.

El control político es el tipo de control más efectivamente implementado en el presidencialismo mayoritario. Como se mostró para el caso de Argentina, allí donde dos partidos se alternan en el control de la mayoría parlamentaria y del propio gobierno cada partido utiliza el control de la gestión presupuestaria para imponer costos políticos y electorales al partido que ejerce esa gestión. De ahí que la mayoría de los informes de ejecución presupuestaria presentados por el Ejecutivo hayan sido objeto de impugnación por el principal partido de oposición desde la puesta en marcha del sistema de control presupuestario actualmente en vigencia.

El control técnico es, en cambio, el tipo de control presupuestario más efectivamente implementado en el presidencialismo de coalición. Como se mostró para el caso de Brasil, allí donde ningún partido controla la mayoría parlamentaria y todos los gobiernos necesitan formar amplias coaliciones legislativas para gobernar el control del presupuesto es utilizado por los legisladores para vigilar que el Ejecutivo transfiera a los distritos o sectores que ellos representan los fondos a cambio de los cuales los legisladores integran la coalición de gobierno. De ahí que la mayoría de los informes de ejecución presupuestaria desde la reforma constitucional de 1988 haya incluido objeciones significativas sobre la gestión presupuestaria que el Congreso ha hecho suyas y, a la vez, los legisladores hayan aprobado esos informes sólo sobre el final de cada periodo presidencial.

Este artículo también mostró que en los regímenes políticos que incentivan la alternancia en la primera minoría parlamentaria de un reducido número de partidos compuestos por legisladores interesados tanto en temas nacionales como sectoriales o locales, ningún tipo de control presupuestario es efectivamente más implementado que el otro. Como se mostró para el caso de México, allí donde el partido de gobierno oscila entre el control y la pérdida de la primera minoría parlamentaria y, por ende, oscila también entre la necesidad y la innecesariedad de formar coaliciones para gobernar, el control del presupuesto es utilizado por los legisladores de la oposición, alternativamente, para apreciar su cooperación con el gobierno o para castigar electoralmente al partido de gobierno. De ahí que en México, cuyo sistema partidario y distribución de poder parlamentario se caracterizan por estas oscilaciones, ni el control político, ni el control técnico del presupuesto sean implementados de forma dominante por los legisladores.

Los hallazgos realizados en la investigación empírica abren la posibilidad de perseguir nuevas líneas de investigación sobre control presupuestario comparado. Por una parte, es posible utilizar los argumentos y la metodología propuestas en este artículo para comparar las modalidades y el desempeño del control presupuestario entre los regímenes presidenciales y los regímenes parlamentarios. Esta comparación debería investigarse, además, tratando de distinguir entre países con regímenes parlamentarios según su nivel de competencia política, su grado de cohesión y la orientación de carrera de sus legisladores. Por otra parte, sería de interés ampliar el número de casos de presidencialismo estudiados, para intentar de ese modo ofrecer mayor apoyo empírico para las hipótesis planteadas en este trabajo.

Notes

1 La muestra incluyó todos los dictámenes técnicos sobre ejecución presupuestaria enviados al Congreso de cada país desde la creación o última reforma institucional de la agencia de control presupuestario dependiente del Poder Legislativo. Para Argentina, ello abarca el periodo 1993-2007; para Brasil, 1989-2007; para México, 2000-2007.

Referencias

Ames, Barry. 2001. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Michigan: Michigan University Press.

Benton, Allyson Lucinda. 2003. "Presidentes Fuertes, Provincias Poderosas: La Economía Política de la Construcción de Partidos en el Sistema Federal Argentino." *Política y Gobierno* X(I):103-137.

Bonvecchi, Alejandro. 2008. "Political Determinants of Legislative Budgetary Oversight: Party System Competitiveness and Party Cohesion in Argentina, Brazil, and Mexico". In *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, eds. Guilhermo, O'Donnell, Joseph Tulchin y Augusto Varas. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Bowen, Jeff y Susan Rose-Ackerman. 2003. "Partisan Politics and Executive Accountability: Argentina in Comparative Perspective". *Supreme Court Economic Review* 10: 157-210.

Calvo, Ernesto, and Marcelo Escolar. 2005. La Nueva Política de Partidos en la Argentina – *Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*. Buenos Aires: Fundación PENT-Prometeo Libros.

Cox, W. G., and Matthew Mccubbins. 2001. "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes". En *Presidents, Parliaments, and Policy* , Stephan Haggard y Matthew Mccubbins. Cambridge: Cambridge University Press.

Díaz Gómez, Everardo. 2006. "Desempeño Legislativo y Disciplina Partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000- 2003" *Confines* 2/3:45-64.

Figueiredo, Argelina, and Fernando Limongi. 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV

Figueiredo, Argelina, and Fernando Limongi. 2002. "Incentivos Eleitorais, Partidos e Politica Orcamentaria" *Dados* 45(2):303-344.

Figueiredo, Argelina, and Fernando Limongi. 2005. "Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo". *Dados* 48 (4): 737-776.

Figueiredo, Argelina. 2006. "Formação, Funcionamento e Desempenho das Coalizões de Governo no Brasil". Ponencia presentada en el 5º Encontro da ABCP, Belo Horizonte.

Jones, Mark P y Wonjae Hwang. 2005. "Party Government in Presidencial Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the US Congress". *American Journal of Political Science* 49 (2): 267-282.

Jones, Mark. 2002. "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress". En *Legislative Politics in Latin America*, Scott Morgenstern and Benito Nacif. Cambridge: Cambridge University Press.

Lanzaro, Jorge. 2000. "Tipos de Presidencialismo y Modos de Gobierno en América Latina". In *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, Jorge Lanzaro. Buenos Aires: CLACSO.

Linz, Juan. 1990. "Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy*, 1(Winter):51-69.

Llanos, Mariana, and Ana María Mustapic. "Introducão: Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil". In *Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Mariana Llanos and Ana María Mustapic. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.

Mainwaring, Scott. 2003. "Introduction: Democratic Accountability in Latin America" In *Democratic Accountability in Latin America*, Scott Mainwaring y Christopher Welna. Oxford: Oxford University Press.

Mccubbins, M. D., Noll, R. and Barry Weingast. 1989. "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies". *Virginia Law Review* pp. 75.

Mccubbins, Matthew and Thomas Schwartz. 1984. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms." *American Journal of Political Science* 28(1): 65-179.

Moreno, Erika, Crisp, Brian F. and Matthew Soberg Shugart. 2003. "The Accountability Deficit in Latin America". In *Democratic Accountability in Latin America*, Scott Mainwaring y Christopher Welna. Oxford: Oxford University Press.

Mustapic, Ana María. 2000. "Oficialistas y Diputados: las Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina". *Desarrollo Económico* 156:571-595.

Pereira, Carlos, and Bernardo Mueller. 2002. "Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relacões entre Executivo e Legislativo na Elaboracão do Orçamento Brasileiro" *Dados* 45(2):265-301.

Pontes, João Batista, and João Henrique. 2004. Contas Prestadas Pelo Presidente da República: *Apreciação do Congresso Nacional*. Brasilia: Consultoria Legislativa do Senado Federal, Textos para Discussão 14

Samuels, David. 2003. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.

Santiso, Carlos. 2005. "Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process." Presented at the XVII Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile.

Santos, Fabiano. 2003. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: IUPERJ.

Shugart, Matthew, and Stephan Haggard. 2001. "Institutions and Public Policy in Presidential Systems." In *Presidents, Parliaments, and Policy*, Stephan Haggard and Matthew Mccubbins. Cambridge: Cambridge University Press.

Weingast, Barry. 1984. "The Congressional- Bureaucratic System." *Public Choice*, pp. 44.

Zelaznik, Javier. *The Building of Coalitions in Presidential Democracies*. Buenos Aires: mimeo.

Fuentes Primarias

Argentina
Auditoría General de la Nación, Memoria Anual (1994-2005).
Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Base de Datos de Trámite Parlamentario.

Brasil
Tribunal de Contas da Uniao, Relatorio de Atividades do TCU (2000-2005).
Camara dos Deputados, Base de Datos Projetos de Lei e Outras Proposiciones.

México
Auditoría Superior de la Federación, Informes de Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (1999- 2004).
Gaceta Parlamentaria, 1998-2006.
Instituto Federal Electoral, Base de Datos de Resultados Electorales.