

# La presidencia de la Comisión de Presupuesto y su influencia en la distribución geográfica del Presupuesto

Pablo Roca

*Pontificia Universidad Católica del Perú*

Milagros Campos

*Pontificia Universidad Católica del Perú*

## Resumen

La literatura sobre el rol y la influencia del Congreso en el proceso de política pública apunta a considerarlo como un actor poco relevante o marginal en las decisiones, frente a un Ejecutivo dominante con una tecnocracia poderosa y bien consolidada. Sin embargo, se ha identificado una ausencia de estudios que analicen evidencia empírica para probar si esta influencia es tan baja como ha sido descrita. Este trabajo se propone medir la influencia del Congreso en la distribución geográfica del presupuesto para testear si efectivamente ésta es poco relevante o marginal. La metodología que se adopta es comparar los montos definidos en el proyecto de ley con los que fueron aprobados en la ley, identificando variaciones. La hipótesis de la que se parte es que el Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República ejerce cierta influencia que le permite tener más éxito que sus demás colegas congresistas en la competencia por gestionar mayores recursos para su región

**Palabras clave:** Aprobación del presupuesto, Influencia del Congreso, Proceso de política pública

The presidency of the Budget Committee and their influence in the geographical distribution of the budget

## Abstract

The literature about the role and influence of the Congress in the policymaking process identify this institution as a marginal actor in this process. Reasons of this include low institutionalization or limited technical capacity. On the other side, the executive has been considered a dominant player and the technocracy within economic institutions has been characterized as a strong or powerful actor. Nevertheless, it is possible to identify a lack of empirical studies that measure this influence, in order to test if it is as low as it has been described. The present study faces this absence with the analysis of Congress's influence on budget approval, specifically in the geographical distribution. The methodology consists of a comparison of the allocations of the budget bill with the ones of the budget law, identifying variations. The hypothesis tested here is that the President of the Budget Committee has a considerable influence that explains their superior success in the search and competition for more resources for their region

**Keywords:** Budget approval, Congress's influence, policymaking process

**\*Dirección de correspondencia [Correspondence address]:**

Milagros Campos, Pontificia Universidad Católica del Perú

E-mail: [milagros.campos@pucp.pe](mailto:milagros.campos@pucp.pe)

## 1. Introducción

El presupuesto es la expresión financiera de las políticas públicas que un gobierno decide implementar (Cogliandro, 2013: 9). En los países latinoamericanos, los recursos son escasos, por lo que la asignación de recursos públicos constituye una decisión que convoca a los actores, en general los más poderosos, dada la desigual distribución del poder en estas sociedades. El presente artículo se enfoca en actores y sus acciones en la aprobación de la ley anual de presupuesto.

El presente análisis<sup>1</sup> se centra en la fase que comprende la actuación del Congreso de la República, y en ella, se observa a un actor en particular: el presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República<sup>2</sup>, que es una comisión del Congreso, es decir, del Poder Legislativo. La selección de este actor responde a la hipótesis principal de la investigación: *En la distribución geográfica de presupuesto los congresistas compiten por los mismos recursos con el objetivo de lograr mayor financiamiento para sus regiones*. En esta pugna, quien ocupe el cargo de presidente de esta comisión, tendrá mayores posibilidades de éxito y por lo tanto su influencia sobre la asignación de recursos en esta fase del proceso presupuestario será mayor que la de sus pares.

Esto se explica porque quien ocupa la presidencia de esta comisión del Congreso está en una posición que le permite ser más influyente. Al respecto, Roca Sánchez (2014) señala que

el rol y la influencia de quien preside una comisión se expresa y se sustenta en sus facultades y en cómo incide en la toma de decisiones (...) El Presidente de la Comisión de Constitución es responsable de elaborar agenda, así como de aprobar los pre-dictámenes que luego pasaran a votarse en la comisión. Una tarea fundamental adicional es que en el caso de la aprobación de la ley de presupuesto es el representante de la Comisión de Presupuesto en las negociaciones del legislativo con el ejecutivo, actúa como intermediario y por ello interactúa mucho y de forma reiterada con los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas<sup>3</sup> y del ejecutivo. Su posición, entonces, es estratégica y

le permite ejercer una influencia superior a la de sus pares.

(125 y 127)

Como una política pública con características especiales, el presupuesto tiene fases definidas con nombres distintos al ciclo de políticas públicas: definición de la agenda, diseño, implementación y evaluación; en el caso del presupuesto público son: programación, formulación, aprobación, ejecución y control, y evaluación. Se analiza el proceso de aprobación del presupuesto en el Congreso peruano. Este periodo comprende, de acuerdo al marco constitucional, los sucesos que transcurren entre la presentación del proyecto de ley elaborado por el Ejecutivo al Congreso, sustentación, debate, aprobación y la remisión de la autógrafa de ley de presupuesto al Ejecutivo. Es un ciclo que se repite anualmente entre 30 agosto y el 30 de noviembre, fechas límite para que el Ejecutivo presente el proyecto y para que el Congreso remita la autógrafa. La investigación se sitúa en los presupuestos aprobados en los últimos 11 años: 2008 a 2018. Debe precisarse que este período también está definido por la disponibilidad de la data, ya que se recurre a fuentes oficiales que han variado la forma de presentar los datos con el paso de los años.

La selección de los datos recogidos y analizados permite testear hipótesis auxiliares que se condicen con lo analizado en otras investigaciones. Durante procesos de aprobación del presupuesto próximos a una elección, se produce un ciclo político presupuestal que se refleja en mayores incrementos de su asignación, puesto que los actores políticos buscan incrementar el respaldo de la población (Reyes-Hernández *et al.*, 2013). Otra hipótesis es que la variación en la asignación aumenta en casos en que la mayoría en la legislatura corresponde a un grupo político distinto al que ocupa el ejecutivo, es decir, en un gobierno dividido. Esto debido a que la convergencia entre los intereses del ejecutivo y los del legislativo es menor.

Para medir la influencia y testear la hipótesis descrita, se calcula la diferencia entre los montos asignados en la propuesta del Ejecutivo y los que aparecen en la ley de presupuesto. Estos son los referidos a la distribución geográfica del presupuesto, los cuales grafican la repartición del presupuesto entre las distintas regiones del país. La metodología empleada toma como referencia los estudios publicados por el Banco Interamericano de Desarrollo sobre la economía política del proceso presupuestario en Amé-

<sup>1</sup>Dado lo acotado de la investigación, no se estudia aquí todo el ciclo presupuestario ni a todos los actores involucrados.

<sup>2</sup>En adelante "la Comisión de Presupuesto"

<sup>3</sup>En adelante MEF

rica Latina (Carranza *et al.*, 2006; Hallerberg *et al.*, 2010).

El estudio de la influencia del Congreso sobre la distribución geográfica del presupuesto público nacional en la aprobación de la ley es relevante, en primera instancia, porque se trata de uno de los actos parlamentarios de mayor trascendencia tanto históricamente como en el diseño de separación y control de poderes de las democracias constitucionales. En segundo lugar, porque el presupuesto permanece como un tema poco explorado o insuficientemente abordado empíricamente. La mayoría de noticias e información que se difunde sobre presupuesto presenta cifras –nominales o porcentuales– centrándose en algún documento como el proyecto de ley o la ley, sin comparar los montos de una y otra para dar cuenta de las variaciones experimentadas en el proceso de aprobación que se lleva a cabo en el Congreso. También es común analizar el monto global del presupuesto, la asignación entre niveles de gobierno o a algún sector del Estado, pero no se aborda la distribución geográfica considerando la suma de los gastos de los tres niveles –nacional, regional y local– correspondientes a cada región.

Respecto al tratamiento de este tema por la academia, la literatura ha remarcado el papel dominante del ejecutivo en materia presupuestaria, frente a un legislativo débil y con poca influencia en las decisiones (Carranza *et al.*, 2006; Francke *et al.*, 2003; Morón y Sanborn, 2007; Stein, 2006; Palanza *et al.*, 2012). En ese mismo sentido, un estudio sobre pugnas distributivas en nuestro país sugiere lo siguiente: “en el Congreso, cada representante pugna por más presupuesto para el departamento que lo eligió, pero en general ni como representantes de una región ni como representantes de una bancada partidaria tienen la fuerza suficiente como para «torcer el brazo» del MEF” (Cáceres Barrantes *et al.*, 2010: 30). La pregunta que se plantea aquí es ¿ni si quiera el Presidente de la Comisión de Presupuesto la tiene?

Existe consenso en afirmar que entre las razones que explican esta dominancia, se encuentran la fortaleza de las redes tecnocráticas en instituciones que se relacionan de forma jerárquica y las restricciones o constreñimientos internos y externos de la legislatura, considerando factores como la limitada especialización de la labor congresal debido a que los congresistas generalmente pertenecen a más de una comisión y rotan entre ellas; su amateurismo, pues las tasas de reelección en el Perú son bajas; la debilidad de los partidos; la limitada capacidad técnica de la Comisión de Presupuesto; conjuntamente con

la ausencia de un cuerpo altamente especializado y profesional que produzca análisis independiente para el Congreso (Gazmuri Mujica, 2012; Santiso y Varea, 2013), entre otros factores.

Wildavsky, en Estados Unidos, contribuye enormemente en los estudios sobre el presupuesto, con una mirada del proceso presupuestario como proceso político. En *The Political Implication of Budgetary Reform*, el autor plantea como un aspecto crucial preguntarse las preferencias de quién prevalecen ante las disputas sobre cuáles son las actividades que se deben llevar a cabo (Wildavsky, 1961). Décadas después, la literatura se centra en cómo las instituciones (jerárquicas) producen determinados resultados fiscales. Las investigaciones de Alesina y Perotti (1999), ponen énfasis en identificar qué arreglos institucionales producen determinados resultados fiscales. Su enfoque tiene como variable dependiente una de tipo fiscal: el déficit.

Trabajos más recientes como el de Wehner *et al.* (2005) se aproximan al poder de la legislatura en el proceso presupuestario y el rol que desempeña. *The power of the purse* ha sido el objeto de estudio. Sin embargo, la selección de los casos estudiados se centra en países desarrollados o de la OCDE, mientras que en América Latina se señala una exploración aún limitada de la materia. Si bien es importante el aporte de este estudio en tanto se utilizan datos recogidos en diferentes países para construir un índice, no explora los resultados observables y medibles de la influencia del Congreso sobre la distribución geográfica, la variable dependiente en esta investigación.

Por su parte, la OCDE aplicó en 2006 una encuesta a países de América Latina sobre procedimientos y prácticas presupuestarias. Como resultado de ello, publicó un documento que coincide con otros estudios al afirmar que “a pesar de la existencia de varios mecanismos a través de los cuales la legislatura desempeña un rol en el proceso presupuestario, en la mayoría de los países el poder tiende a estar concentrado en las manos del ejecutivo” (Currístine y Bas, 2007: 7).

La limitada investigación sobre el proceso presupuestario en la región ha sido enfrentada en parte por una serie de estudios nacionales sobre la economía política del proceso presupuestario en los países andinos, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (Carranza *et al.*, 2006). Además, existe un trabajo que consolida los análisis de casos nacionales es el desarrollado por Hallerberg *et al.* (2010).

Para estudiar el caso peruano, algunos análisis de la capacidad y el rol que desempeña el Congreso en el proceso presupuestario se han centrado en el conjunto del proceso, incluyendo todas las fases del ciclo Carranza *et al.* (2006); mientras que otros se han centrado en alguna fase específica: sea esta el control o *accountability* y *oversight* (Santiso, 2004; Santiso y García Belgrano, 2004), o la aprobación (Roca Sánchez, 2014). Éste último constituye un punto de partida puesto que incluye en el análisis el poder que tiene el Presidente de la Comisión de Presupuesto.

Mientras que unos se centran en una fase, un estudio decide analizar un solo sector. Partiendo por el discurso, la dimensión política y estratégica como antesala a la definición del presupuesto institucional, el trabajo de Hernández Breña (2006) analiza el presupuesto del sector justicia. El estudio analiza la etapa de formulación del presupuesto en el Ejecutivo. El proyecto es un producto del conflicto entre las demandas del pliego y la postura del MEF orientada a garantizar la disciplina fiscal. Coincide con otras investigaciones al precisar que “el Congreso hace pocos o ningún cambio a la propuesta legislativa que le llega” (Hernández Breña, 2006: 58), lo cual se explica por su limitada capacidad. No obstante, sostiene que es “vital entrever la capacidad de actuación del Congreso frente a su revisión y debate del proyecto de ley” (66), postura que compartimos. En relación con la actuación del Congreso, el autor señala que los factores que explican los pocos cambios que se introducen en esta etapa son la ausencia de personal preparado y dificultades en el acceso a información oportuna y útil.

Una última perspectiva que cabe destacar es la de autores que proponen analizar la influencia del Congreso, sin limitarse al marco legal o al ámbito de lo formal. En esta línea encontramos los trabajos de Mujica (2012) y Patriau (2014, 2015). También el análisis de Morón y Sanborn (2007) reconoce que, si bien hay límites legales, existen formas de influir: “los legisladores no tienen iniciativa de gasto y, por lo tanto, no pueden «repartir favores» o realizar las obras públicas que muchos electores esperan, excepto a través del uso de contactos y favores provenientes del Ejecutivo” (71). Asimismo, el estudio de Curristine y Bas (2007) encuentra que Perú es el único país donde se percibe que el poder real es superior al formal. Estos aportes sugieren que es mediante mecanismos informales, incluyendo el lobbying y otras prácticas, que el Congreso logra influir en las decisiones de política pública.

Si bien el presente trabajo no explora los mecanismos o dinámicas informales que se desarrollan en el Congreso en torno a la aprobación del presupuesto, a partir de las investigaciones de los autores mencionados, es posible plantear la siguiente hipótesis: la influencia del Legislativo no está determinada únicamente por las normas legales o reglas de juego formales.

La metodología utilizada corresponde a los estudios del BID (Carranza *et al.*, 2006; Hallerberg *et al.*, 2010) y de Roca Sánchez (2014), a partir de los datos nacionales de los últimos años, incluyendo el proceso que tuvo como resultado la ley de presupuesto del año fiscal 2018. El aporte de esta investigación, además, recae en el hecho de cuestionar la idea de que el presupuesto, como parte de la política económica, es un espacio dominado exclusivamente por técnicos o tecnócratas, o aislado de influencia política (Dargent, 2012). Asimismo, se debate con la idea de un Congreso que funciona como *rubber stamp* o mesa de partes que aprueba la propuesta que el ejecutivo envía dejándola intacta, sin ningún tipo de modificaciones a la propuesta (Saiegh, 2010). Refleja, asimismo, la influencia de la política en la incorporación de proyectos de inversión no incluidos en el proyecto del Ejecutivo *pork barrel* (Carranza *et al.*, 2006) o *horse trading* (Sartori, 1996).

## 2. Factores que configuran la capacidad de influencia: características del Congreso peruano

Antes de analizar la influencia del Congreso, es necesario precisar algunas de sus principales características. El Congreso peruano es desde 1993 unicameral<sup>4</sup>. De acuerdo con el sistema electoral parlamentario, los 130 parlamentarios son elegidos por distrito electoral múltiple, en veintiséis circunscripciones, aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, cuota de género de 30 % de mujeres o varones en las listas y barrera legal de 5 %.

El contexto en el que operan los congresistas peruanos es uno de marcada debilidad o precaria legitimidad de los partidos políticos y bajas tasas de aprobación del Congreso. Algunos autores han uti-

<sup>4</sup>En reiteradas ocasiones entre el 2001 y 2014, se han planteado y votado propuestas para el retorno a la bicameralidad, sin que se pueda reunir la votación calificada que requiere una reforma constitucional. Actualmente existen tres proyectos de reforma constitucional que proponen instalar el senado presentados por el Poder Ejecutivo, la Célula Parlamentaria Aprista y uno multipartidario.

lizado la denominación democracia sin partidos para describir nuestro régimen político (Tanaka, 2005, Levitsky y Cameron, 2003). La confianza en el Congreso en el Perú es una de las bajas en la región, siendo inferiores, calculando el promedio entre 1996 y 2017, solamente la de Brasil y Paraguay (Corporación Latinobarómetro, 2017). Por su parte, en la confianza en los partidos políticos Perú ocupa el último lugar. Asimismo, un dato adicional muestra que el apoyo al cierre del Congreso por el Ejecutivo es el más alto de la región (ver Figura 1). Todo esto confirma la idea de un actor bastante desprestigiado, lo cual limita su capacidad de influencia.

El Congreso peruano ha sido caracterizado como uno de baja capacidad institucional o bajo nivel de institucionalización (Palanza *et al.*, 2012). A esta limitación de carácter institucional se suma otra constitucional: los congresistas no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos. Asimismo, de acuerdo con el diseño constitucional, si la autógrafa de la ley de presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el proyecto de éste, el cual es promulgado por decreto legislativo. Estos factores, junto a otros mencionados en la sección anterior, sugieren un rol limitado de la legislatura en el proceso de aprobación del presupuesto. Sin embargo, la evidencia empírica nos permitirá medir esta influencia para analizar si efectivamente los condicionantes o determinantes de la capacidad de influencia del Congreso peruano hacen que su influencia sea menor o bastante limitada.

El artículo 93 de la Constitución peruana establece que los congresistas representan a la nación. Las atribuciones del Congreso, reguladas en la Constitución, se derivan de la función de representación popular que otorgan legitimidad a los nombramientos o ratificaciones de las altas autoridades de órganos constitucionalmente autónomos, así como las funciones tradicionales de legislar y ejercer control político. De igual manera, la intervención en el debate y aprobación del presupuesto del Estado se deriva del principio de representación democrática. Como precisa Corti (2011: 37) hay una conexión esencial entre presupuesto y democracia parlamentaria. La sentencia del Tribunal Constitucional español recuerda que “el presupuesto nace vinculado al parlamentarismo. En efecto, el origen remoto de las actuales leyes de presupuestos hay que buscarlo en la autorización que el Monarca debía obtener de las Asambleas estamentales para recaudar tributos de los súbditos”. Agrega la misma sentencia –STC3/2003– que los primeros presupuestos “constituían la autorización del

Parlamento al Monarca respecto de los ingresos que podía recaudar de los ciudadanos y los gastos máximos que podía realizar y, en este sentido, cumplían la función de control de toda la actividad financiera del Estado”. En esa línea de tradición democrática, en el Perú, el diseño constitucional ha previsto roles para el Ejecutivo y Legislativo en el marco de las relaciones de control y colaboración entre los poderes del Estado.

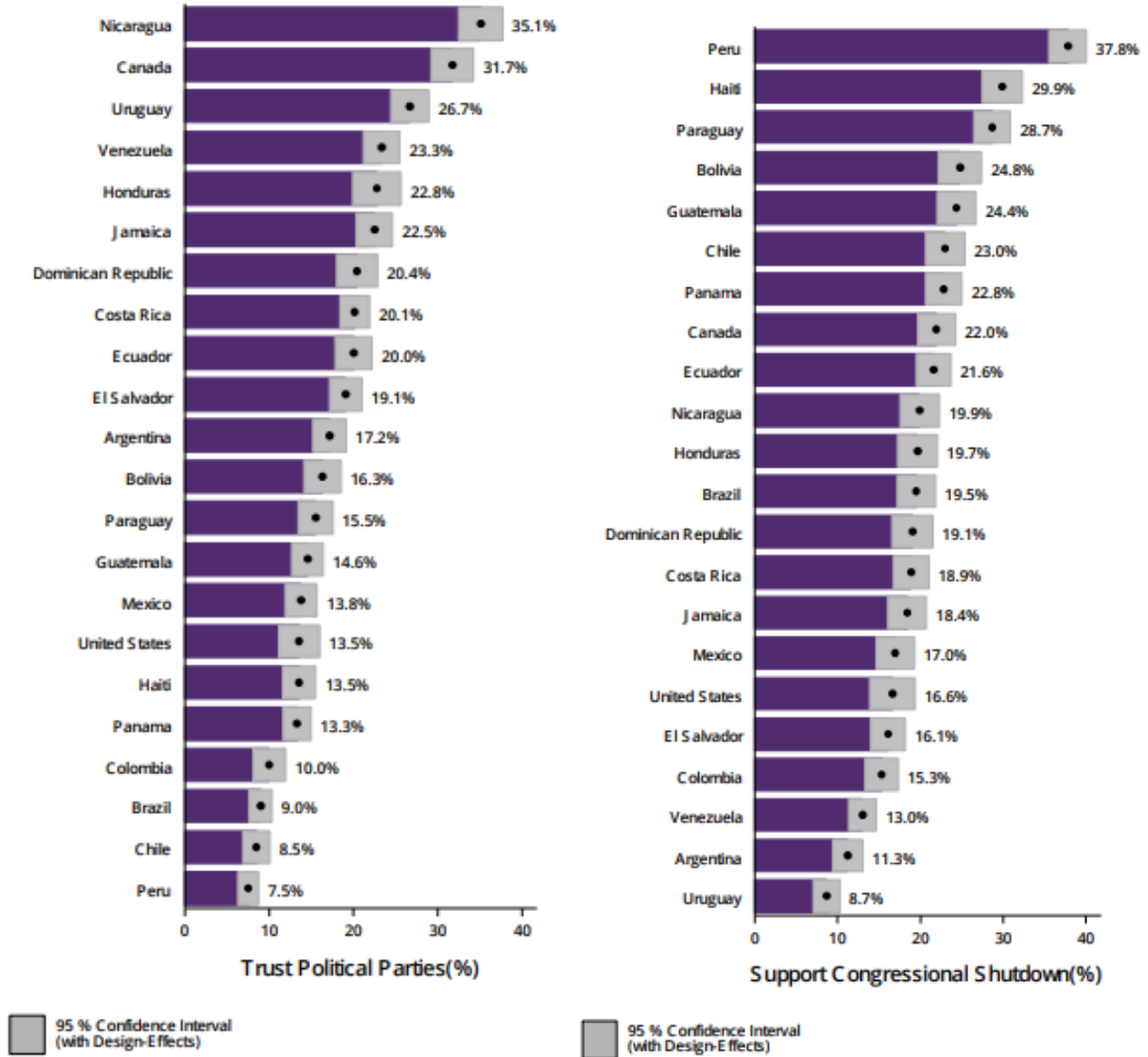
En efecto, la Constitución establece que corresponde al Ejecutivo la formulación y presentación de la ley de presupuesto, al Congreso el debate y aprobación. Al Ejecutivo, la ejecución y al Legislativo, el control. Explican Kresalja y Ochoa (2009) que se trata de un ejercicio de coparticipación del poder. Para Morón Urbina (1998) se trata del principio de competencia que traza la división formal de atribuciones excluyentes en aspectos presupuestales, entre el Legislativo y el Ejecutivo. Al respecto el Tribunal Constitucional peruano precisa lo siguiente:

si bien la Constitución reconoce la exclusividad del Poder Ejecutivo en la iniciativa legal para presentar el proyecto de ley de presupuesto, es decir solo él es el habilitado para iniciar el procedimiento legislativo que culminará con la aprobación del proyecto de ley, esto no quiere decir que no exista una previa coordinación y negociación, propia de un sistema democrático, a los efectos de determinar los montos y las asignaciones presupuestarias que corresponden a los diferentes organismos estatales.

(Exp. 00004-2004-CC Fundamento 39).

Como se mencionó en párrafos anteriores, un tema muy relevante en el marco normativo peruano, es la prohibición del artículo 79 de la Constitución por la que “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”. Esta regla constitucional tiene una excepción en el artículo 76 del Reglamento del Congreso, que tiene carácter de ley orgánica, y faculta a los congresistas a formular proposiciones de gasto público durante el debate del presupuesto. Esta disposición es congruente con las reglas del sistema electoral parlamentario vigente, pues los congresistas son elegidos por circunscripciones. Una gestión orientada hacia sus electores favorecería su reelección, por lo que naturalmente tienen incentivos e intereses para orientarse hacia una representación de carácter subnacional pues sus electores son de una determinada región y no de todo el país.

Figura 1: Contexto del Congreso peruano



Fuente: LAPOP 2017

Si bien el Congreso no puede crear o aumentar gasto, lo cierto es que gestiona mayores recursos en una interacción y negociación con el Ejecutivo. Como señala el texto de Carranza *et al.* (2006), “la Constitución peruana permite que los miembros del Congreso modifiquen la composición de la propuesta de presupuesto presentada a su consideración por el Poder Ejecutivo” (182). En otras palabras, “los congresistas no pueden gestionar ni ejecutar directamente proyectos de inversión en sus circunscripciones, por lo que su trabajo consiste básicamente en hacer lobby antes el poder ejecutivo por los proyectos de su interés y aprovechar todas las oportunidades que se presentan para lograr que sean incluidos en algún renglón del presupuesto” (Cáceres Barrantes *et al.*, 2010: 30).

En esa línea, Carranza *et al.* (2006) señalan que las “iniciativas impulsadas por los miembros del Congreso tienden a estar determinadas más por el deseo de los miembros de lograr su reelección o el reconocimiento de la opinión pública, lo cual promueve la aprobación de normas populistas –con beneficios específicamente dirigidos hacia determinadas regiones o sectores– que tienen un impacto directo sobre el presupuesto público e impiden la formulación de políticas constructivas para el largo plazo” (182).

Este cortoplacismo se explica, además, porque en Perú las tasas de reelección son muy bajas. En el proceso electoral de 2006 fue 14%; en el 2011, 19% y, en el último proceso electoral de 2016, 24%. Los porcentajes de reelección de los partidos políticos que dejan el gobierno son significativamente menores (Campos, 2017). En este contexto, acorde con aportes de la teoría de la elección racional aplicada al Congreso y los vínculos de los legisladores con su electorado (Mayhew, 1974), la búsqueda de la reelección lleva a los congresistas a gestionar mayores recursos para su región como una vía para lograr este propósito en un escenario donde son pocos los que consiguen reelegirse. Trabajos recientes como el de Lima Baião (2016), que aborda el caso de Brasil, encuentran que “existe un efecto significativo de las enmiendas presupuestales individuales en el voto”. En otras palabras, la acción de los legisladores sobre el presupuesto puede tener los resultados electorales que motivaron dicho accionar.

La alta rotación en el Congreso tiene dos efectos. En primer lugar, ocasiona decisiones con horizontes temporales de corto plazo. Al ser baja la posibilidad de reelección, se tiende a pensar en acciones que maximicen beneficios de corto plazo, como réditos políticos o más popularidad por medio de obras que

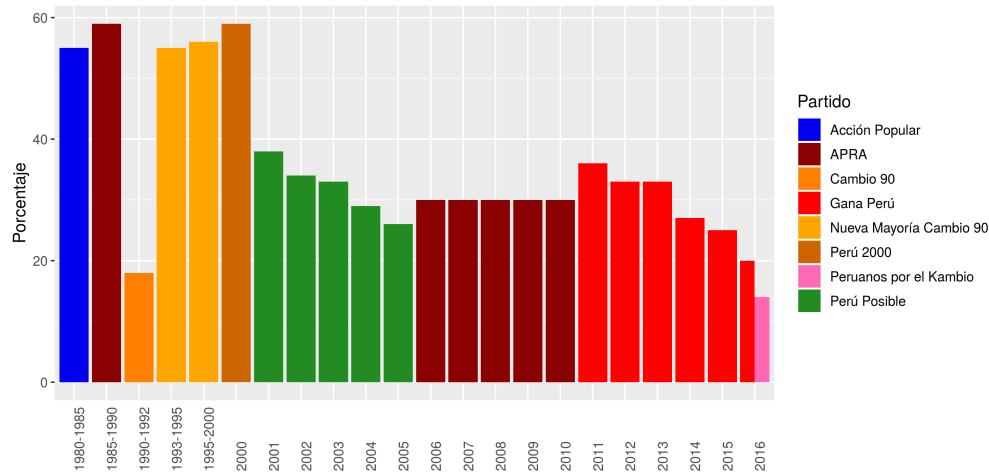
tengan resultados visibles inmediatos o en un periodo corto. En segundo lugar, el número de congresistas novatos en cada periodo legislativo condiciona su *expertise* en materia presupuestaria dado que se requiere tiempo y experiencia para especializarse en un tema de cierto grado de complejidad.

Otro factor que contribuye a la debilidad institucional en materia presupuestal es el hecho de contar con un equipo técnico muy reducido en tamaño de la Comisión de Presupuesto. A pesar de haberse desarrollado proyectos con la cooperación internacional para instalar una oficina de análisis presupuestal autónoma que genere información para los congresistas, esta no se ha concretado. El equipo no solo es reducido, sino que rota anualmente lo que dificulta la posibilidad de presentar alternativas viables como enmiendas a la propuesta del Ejecutivo. Es preciso anotar que se identificó como un aspecto positivo, como en otras comisiones, la labor de los secretarios técnicos, quienes con su especialización y permanencia dan continuidad al trabajo de cada comisión ya que los presidentes rotan anualmente.

Si bien este trabajo estudia la influencia a partir de los montos específicos detallados en uno de los anexos del proyecto y la ley, otra forma de aproximación es la inclusión de disposiciones complementarias. Si uno compara el número de estas disposiciones en ambas fases del ciclo, observa una gran diferencia. Ello se explica por el interés en incluir asignaciones a alguna institución u actividad, así como obras en la ley del presupuesto, aun cuando no se haya logrado determinar una partida específica para el año fiscal siguiente. El texto de Roca Sánchez (2014) y el de Patriau (2015) exploran esta variable.

Al contexto descrito se suma el hecho que los últimos gobiernos en el Perú no han contado con mayoría en el Congreso. Como puede observarse del gráfico adjunto, después de la crisis política del 2000, ningún gobierno logró mayoría absoluta en el Congreso como resultado de la votación en las urnas. Sin embargo, la situación del gobierno electo en 2016 fue muy peculiar en la historia peruana. El gobierno no tuvo mayoría, pero en el Congreso la oposición la obtuvo: 54% de los escaños.

Figura 2: Mayorías en el Congreso de la República 1980-2016



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración: Campos (2017)

### 3. Influencia del Presidente de la Comisión de Presupuesto en favor de la asignación presupuestal a su región

A pesar de la debilidad institucional y de un marco normativo que limitan la capacidad de influir del Congreso de manera relevante, es necesario explorar la influencia del Presidente de la Comisión en la ley de presupuesto. Algunas investigaciones han alertado sobre la creciente importancia de los presidentes de comisiones. Así Cáceres Barrantes *et al.* (2010) sugieren que “las presidencias de comisiones son una excelente oportunidad para sobresalir, captar la atención de los medios y lograr mayor capacidad de presión sobre el poder ejecutivo” (31). Carranza *et al.* (2006) también refiere al rol de la presidencia al señalar que: “El cargo más codiciado al interior de la comisión es la presidencia, porque el proceso de aprobación de las enmiendas—incluida la negociación con los oficiales del MEF— está totalmente centralizado bajo su mando, otorgándole gran poder de decisión” (183). Por último, la tesis de Roca Sánchez (2014) encuentra evidencia de la relación entre la presidencia de la comisión y la influencia sobre el presupuesto. Sin embargo, el análisis se extiende hasta el 2014. Hoy el escenario es muy diferente pues el partido que ocupa el Ejecutivo es minoría en el Congreso y la oposición es mayoría.

#### 3.1. Estrategias de la investigación

Dos son las estrategias desarrolladas para analizar la data recogida de los anexos del proyecto y la

ley. La primera es calcular cuánto varía la asignación por región en un determinado año y observar si la variación que experimenta la región del presidente de la comisión es una de las más significativas, comparándola con todas las demás variaciones experimentadas en las regiones en el mismo año.

Una segunda estrategia consiste en presentar la variación de una región seleccionada a lo largo de los años de la muestra observada, manteniendo la región analizada constante, a fin de mostrar las variaciones producidas cuando contó con un presidente en la Comisión de Presupuesto. Dado que son 25 regiones en el país, se presentan como ejemplo algunas de ellas. Esta segunda aproximación se realiza con el objetivo de controlar la variable región, puesto que, si todos los años la variación es alta y permanece invariable, entonces no existe evidencia para afirmar que la influencia varía de forma significativa cuando un congresista de la región analizada ocupa la Presidencia de la Comisión de Presupuesto.

La metodología empleada consiste en calcular la diferencia entre dos montos para dar cuenta de la acción o influencia que ejerce el Presidente de la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República. Esta operación matemática, según la primera estrategia, se realiza para todas las regiones y se las presenta para un mismo año, de modo que es posible comparar los resultados de unas regiones con otras en un solo gráfico. En la segunda estrategia se presentan los resultados de 11 años para una misma región, permitiendo así la comparación de las variaciones de distintos años.



Debe precisarse, asimismo, que hay más de una forma de expresar la influencia. Las que aquí se consideran son aquellas expresadas en términos absolutos, es decir, expresada en millones de soles, y en términos relativos, como porcentaje respecto al monto total al que asciende el presupuesto del año analizado. Sin embargo, por motivos de espacio, se escoge solo una de estas opciones para presentar gráficamente las variaciones producto de la influencia, optando por graficar los porcentajes en el caso de la primera estrategia y por millones de soles en la segunda, detallando en el texto las cifras correspondientes a ambas formas de medición.

### 3.2. Medición de la influencia

Se comienza la medición por el año más antiguo en el que se encuentra información disponible: 2008. El contexto es el gobierno de Alan García –APRA– líder de un partido con trayectoria histórica, pero sin mayoría en el Congreso -30% de los escaños-. Aunque no formalmente, el APRA formó una coalición parlamentaria no permanente con el fujimorismo y mayorías ocasionales con congresistas que se apartaron de sus grupos parlamentarios. Hay que considerar, además, que el APRA era una bancada muy disciplinada, mientras que la oposición no contaba con una estructura partidaria sólida, cohesionada y disciplinada (Campos, 2012, Vela Cáceres *et al.*, 2014).

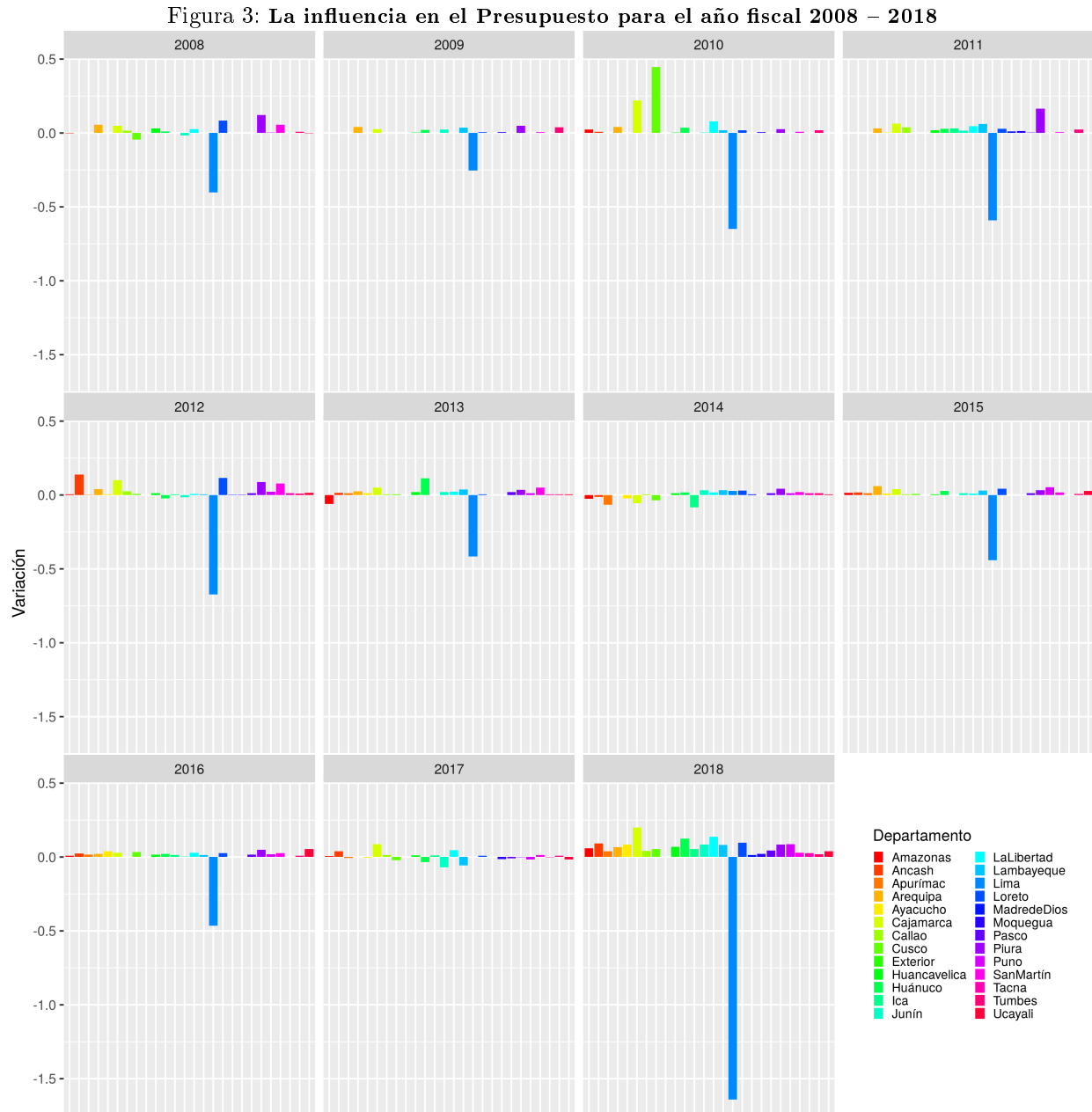
El APRA tuvo el control de la Comisión de Presupuesto durante todo el período (2006-2011), manteniendo la presidencia de la comisión. En la aprobación del presupuesto para el año fiscal 2008, el Presidente de la Comisión de Presupuesto fue Jhony Alexander Peralta Cruz del Partido Aprista Peruano, electo por Piura. Como puede observarse en la Figura 3, entre las regiones que más experimentaron cambios en los montos asignados, se encuentra que Piura es la región con mayor variación. Si bien porcentualmente representa una cifra pequeña, 0,12%, medida en soles la variación asciende a la suma de 86 814 939. Estos más de 86 millones posicionan a Piura en la región que experimenta mayor variación y dan cuenta de la influencia del congresista, quien, como presidente, logra ejercer influencia sobre el monto destinado a la región que representa.

El Presidente de la Comisión de Presupuesto durante la aprobación del presupuesto del año fiscal siguiente, 2009, fue Luis Humberto Falla Lamadrid, también del Partido Aprista Peruano, electo por la región de Lambayeque. Analizando las variaciones

observadas en los montos asignados a cada región, se observa que esta región se ubica entre las primeras posiciones, junto con Piura, Arequipa y Tumbes, las que ocupan los tres primeros lugares, dejando a Lambayeque en el cuarto lugar. Nuevamente, se constata que la influencia del presidente de la comisión se pone de manifiesto en el incremento del monto asignado en la región que representa. En porcentaje representa aproximadamente 0,04%; en soles, la variación se calcula en 26 700 312. La presencia de otras regiones que experimentan modificaciones en sus presupuestos en una mayor magnitud, sugiere que ser presidente de la comisión no es el único factor que influye sobre la distribución geográfica.

En el proceso de aprobación del presupuesto para el año 2010, no fue posible encontrar colgado en la web el anexo de distribución geográfica del presupuesto aprobado. Se encontró sí el del proyecto de ley y el del dictamen de la comisión. Son ambos documentos los que se comparan para dar cuenta de la influencia. Sin embargo, el monto total al que asciende el presupuesto según lo establecido en el dictamen es mayor al fijado por el proyecto de ley. Este último monto coincide con el señalado en la ley, lo cual indica que el incremento en el monto total del presupuesto, la variación del techo, se revirtió en la aprobación en el Pleno. Este hecho permite identificar que los montos establecidos en el dictamen y que figuran en el anexo de distribución geográfica del mismo no son los montos que finalmente fueron aprobados. Lo que sí es cierto es que sugiere un intento del Legislativo por plantear y aprobar una propuesta distinta a la original, incluso en el monto total al que asciende el presupuesto o el techo del mismo.

Analizando los datos de la forma descrita, se observa que hay dos regiones que destacan, ocupando los primeros lugares en cuanto a la variación que experimenta su asignación: Cusco y Cajamarca. La segunda corresponde a la que representa el legislador que ocupa la presidencia de la comisión: Alejandro Arturo Rebaza Martell, congresista aprista que presidió la comisión durante el período 2009-2010, logrando así influir en la distribución geográfica del presupuesto aprobado para el año fiscal 2010. El que exista otra región, Cusco, ocupando el primer lugar en la medición de variación experimentada en la asignación sugiere que hay que insistir en la hipótesis descrita anteriormente: existen otros elementos que podrían estar influyendo sobre la distribución del presupuesto.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de los anexos de distribución geográfica de los proyectos de ley y de las leyes de presupuesto disponibles en las páginas web del MEF o del Congreso

El último presupuesto aprobado durante el gobierno del Partido Aprista corresponde al año fiscal 2011. El Presidente de la Comisión de Presupuesto que estuvo a cargo del proceso fue José Carlos Carrasco Távara, congresista aprista electo por Piura. La evidencia recogida apunta a que la región que mayor variación experimentó en su asignación fue Piura. La variación en porcentaje representa el 0,16 % de todo el Presupuesto Aprobado para dicho año, cifra que expresada en soles es el siguiente monto: 145 057 484, es decir, supera los 145 millones.

En las elecciones del 2011 gana la Presidencia de la República Ollanta Humala Tasso. Su agrupación política, Partido Nacionalista - Gana Perú, logra conseguir 47 escaños, el 36 %. Como es práctica tradicional en el Congreso peruano, a la bancada de gobierno le correspondía ocupar la presidencia de la Comisión de Presupuesto. Esta situación se mantuvo durante todo el período legislativo 2011-2016.

El primer presupuesto que se aprueba con el nuevo Congreso es el del año fiscal 2012. La Presidenta de la Comisión de Presupuesto fue Marisol Espinoza Cruz, congresista del Partido Nacionalista - Gana Perú, electa por Piura. Al medir y ordenar las regiones según la variación que experimenta su asignación entre el proyecto de ley y la ley aprobada, se observa que Piura se ubica en el cuarto lugar, siendo superada por Ancash, Loreto y Cajamarca, y seguida de cerca por San Martín, en quinto lugar. La variación en Piura expresada en soles asciende a 95 370 267. En otras palabras, más de 95 millones. Como porcentaje del presupuesto nacional, esta variación representa el 0,09 %.

Si bien no ocupa el primer lugar, que la variación en Piura esté entre los primeros puestos indica que la influencia de quien ejerce la Presidencia de la Comisión se mantiene tras el cambio de gobierno. También se refuerza la hipótesis de que no es el único factor, que existen otras variables que explicarían las variaciones en la distribución geográfica del presupuesto.

En el periodo 2012-2013, el Presidente de la Comisión de Presupuesto fue Josué Manuel Gutiérrez Córdor, congresista del Partido Nacionalista - Gana Perú, electo por Huánuco. En la aprobación de la Ley de Presupuesto del año fiscal 2013, es posible observar que la mayor variación la experimenta su región. Este dato constituye una evidencia que apunta a confirmar la hipótesis de que el Presidente de la Comisión de Presupuesto tiene más éxito que los demás congresistas en gestionar mayores re-

ursos para su región, modificando la distribución geográfica del Presupuesto en la interacción con el Ejecutivo. En soles la variación asciende a más de 120 millones: 123 267 589 soles para ser exactos. Como porcentaje del presupuesto total o nacional, este monto representa el 0,11 %.

Durante el proceso de discusión y aprobación de la ley de presupuesto del año fiscal 2014, el Presidente de la Comisión de Presupuesto fue Johnny Cárdenas Cerrón, congresista del Partido Nacionalista - Gana Perú, electo por Junín. Su región ocupa el tercer lugar al ordenar por el tamaño de la variación en la asignación presupuestal a las regiones. Está muy cerca del segundo lugar que lo ocupa Lambayeque. El primer lugar lo ocupa Piura. Como porcentaje del presupuesto nacional la variación de Junín representa el 0,03 %, que en soles es 39 334 308, es decir, casi 40 millones, confirmando la hipótesis también en este periodo.

El congresista de Puno, Rubén Condori Cusi del Partido Nacionalista - Gana Perú, presidió la Comisión de Presupuesto durante el proceso de aprobación del presupuesto del año fiscal 2015. La evidencia recogida permite apreciar que su región fue una de las que experimenta mayor variación durante el proceso llevado a cabo en la comisión y luego en el Pleno. Ocupa el segundo lugar luego de Arequipa en términos de influencia. En soles, la variación es de 57 372 219, es decir, más de 57 millones; como porcentaje del presupuesto total esta suma representa el 0,05 %. En el gráfico 12, y en algunos siguientes, se opta por mostrar solo las variaciones positivas, eliminando las variaciones negativas, a fin de observar con mayor claridad las diferencias que interesa resaltar.

El último año del gobierno de Ollanta Humala, presidió la Comisión de Presupuesto Teófilo Gamarra Saldívar, del Partido Nacionalista - Gana Perú, electo por Ucayali. Según los datos recogidos, es posible afirmar que se repite el patrón observado: la región del Presidente obtiene más recursos o ve incrementada su asignación presupuestal en el proceso de discusión y aprobación que se lleva a cabo en el Congreso. La región Ucayali varía en su presupuesto asignado en 59 040 350 soles. En otros términos, se incrementó en casi 60 millones. Esta cifra, como porcentaje de todo el presupuesto nacional, representa el 0,05 %. Esta variación la ubica en el primer lugar, seguida por Piura.

El 28 de julio de 2016, asumió la Presidencia de la República Pedro Pablo Kuczynski Godard. Su par-

tido, Peruanos por el Cambio, obtuvo el 14 % de los escaños. El 54 % correspondió a Fuerza Popular, cuya candidata ganó la primera vuelta en las elecciones presidenciales. Siendo el partido de gobierno minoría, por decisión de la mayoría, la Presidencia de la Comisión de Presupuesto se asignó a Fuerza Popular. El primer año de gobierno, 2016, la presidenta fue la reelecta congresista Cecilia Chacón. En los periodos 2006-2011 y 2011-2016 fue electa por la región Cajamarca, en 2016 por Lima. Lima es la región que ve reducido sistemáticamente su presupuesto dados los intereses subnacionales de los congresistas.

Cajamarca ocupó el primer lugar en cuánto a variación, mientras que Lima el décimo lugar, pero es notable que la variación sea positiva en Lima, pues por lo general resulta ser negativa para compensar el incremento de presupuesto en las regiones que experimentan variación positiva. Una conclusión que podría desprenderse de lo observado este año es que, si la Presidencia corresponde a un representante electo por Lima, su influencia en la asignación de recursos para esta región no es tan alta como lo es cuando representa a otra región. Sin embargo, para confirmar esta afirmación habría que tener más casos apunten en la dirección señalada.

En el último año, la presidenta de la Comisión fue Karina Beteta Rubín, de Fuerza Popular, electa por Huánuco, región cuya asignación experimenta una variación que representa cerca de 0,12 % del presupuesto nacional, monto que en soles es más de 134 millones, cifra que la ubica en el tercer lugar de mayor variación positiva. Las dos regiones que se ubican sobre esta son Cajamarca y la Libertad, lo cual sugiere que hay otros factores que influirían más en la distribución geográfica en el último proceso presupuestario analizado. En siguiente gráfico, se muestran únicamente las variaciones positivas, eliminando el dato de Lima que es negativo, para observar con mayor claridad las diferencias que interesa resaltar.

Un resumen de los datos y hallazgos presentados en esta sección se puede observar en la Tabla 1. Si se observa la variación medida como el porcentaje que representa respecto al presupuesto nacional, el monto total al que asciende el presupuesto como conjunto, parece ser una cantidad bastante pequeña, lo que confirma la idea de ser una influencia poco relevante pues están por debajo del 0,5 %. Sin embargo, si se presentan los resultados en soles, la cifra asciende hasta cientos de millones. ¿Son estos montos irrelevantes?

Un dato adicional que se presenta es la posición en el ranking al ordenar según la variación presupuestal, lo que constituye evidencia de la influencia ejercida. Este dato es relevante ya que confirma la idea de que la influencia del Presidente de la Comisión de Presupuesto se ubica entre las más altas: en casi la mitad de los casos se ubica en primer lugar (5), mientras que el resto de casos se ubica entre el segundo y cuarto lugar. Esto quiere decir que la asignación de la región del Presidente de esta comisión es una de las que experimenta mayor influencia en el proceso de aprobación, lo cual permite confirmar la hipótesis planteada en el presente estudio.

Considerando todas las variaciones observadas en los últimos 11 procesos de aprobación del presupuesto, se obtiene la suma de 1 028 millones de soles, es decir que, más de mil millones variaron en el periodo analizado por efecto de la influencia de Presidente de la comisión en su región. Esta suma no considera los incrementos en las asignaciones a otras regiones, cifra que permitiría calcular la influencia del Congreso como conjunto y ya no solo del Presidente de la Comisión del Presupuesto. En promedio, en un rango que va desde 26 hasta 179 millones, 93 millones y medio son objeto de influencia cada año producto del accionar del Presidente de la Comisión de Presupuesto del Congreso. En consecuencia, es plausible sostener que este existe un patrón común en la última década que se explica por el interés del presidente de la comisión por gestionar mayores recursos para su región.

Los datos presentados en la tabla permiten también testear la hipótesis alternativa. En casos que se aprueba un presupuesto en un periodo próximo a una elección, se observa que en un año si es elevada la variación (145 millones en el caso de Piura cuando se aprobó el presupuesto para el año fiscal 2011), mientras que en otro no tanto (59 millones en la variación en la asignación para Ucayali en el presupuesto para el año 2016). Respecto al gobierno dividido, tenemos que los dos últimos presupuestos se han aprobado en este contexto, pero el primero contó con una presidenta de la Comisión de Presupuesto que representaba a Lima, lo que configura un escenario distinto a cuando es un congresista que representa a una región distinta a la capital. En el caso del presupuesto para el presente año, 2018, sí se evidencia una variación significativa: 134 millones es el incremento que experimenta la asignación para Huánuco.

La conclusión que se desprende de estos datos es que el ciclo electoral no explica necesariamente un

Tabla 1: La influencia del Presidente de la Comisión de Presupuesto

Año	Región	Ubicación al ordenar según influencia	Variación en Millones de Soles	% que representa la variación de la región respecto al Presupuesto Nacional o Total
2018	Huánuco	Tercer lugar	134,155082	0,12 %
2017	Lima (antes Cajamarca)	Primer lugar o décimo segundo	93,923015 o 1,941013	0,09 % o 0,002 %
2016	Ucayali	Primer lugar	59,040350	0,05 %
2015	Puno	Segundo lugar	57,372219	0,05 %
2014	Junín	Tercer lugar	39,334308	0,03 %
2013	Huánuco	Primer lugar	123,267589	0,11 %
2012	Piura	Cuarto lugar	83,645314	0,09 %
2011	Piura	Primer lugar	145,057484	0,16 %
2010	Cajamarca	Segundo lugar	179,565821	0,22 %
2009	Lambayeque	Cuarto lugar	26,700312	0,04 %
2008	Piura	Primer lugar	86,814939	0,12 %
Suma			1028,876433	
Promedio			93,534221	

Fuente: Elaboración propia sobre datos de los anexos de distribución geográfica de los proyectos de ley y de las leyes de presupuesto disponibles en las páginas web del MEF o del Congreso

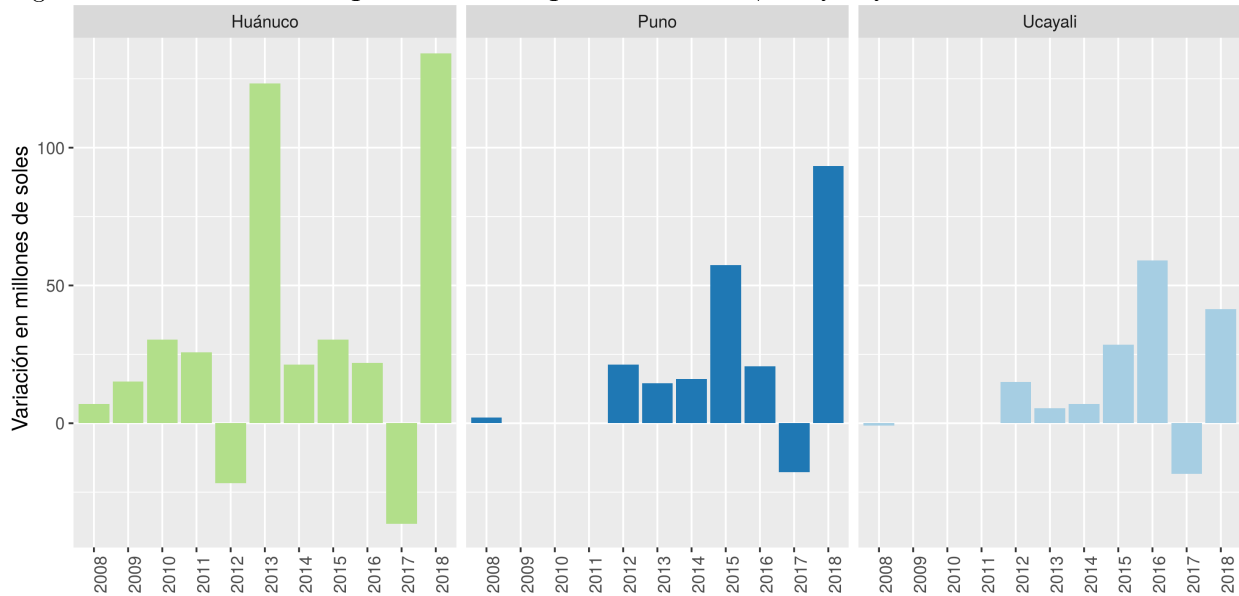
incremento notable en la asignación presupuestal de la región del presidente de la Comisión de Presupuesto y que sí hay mayor variación en un contexto de gobierno dividido cuando la presidenta o el presidente de esta comisión es de una región, y no de la capital. Los próximos procesos presupuestarios podrían confirmar o rechazar esta última conclusión puesto que en Perú el Congreso sigue teniendo como grupo parlamentario de mayor tamaño al fujimorismo, un grupo de oposición.

Se desarrollará ahora la segunda estrategia. Presentar un análisis de la influencia sobre la asignación en las regiones a lo largo del tiempo para cada una de estas sería un ejercicio muy extenso. Por ello, se seleccionó las regiones de los 3 últimos presidentes de la Comisión de Presupuesto, sin contar a Cecilia Chacón debido a que representa Lima, lo cual constituye un caso especial. Huánuco, Puno y Ucayali son entonces las regiones seleccionadas, las cuales abarcan territorios de la sierra y la selva del Perú.

El primer caso es Huánuco, región que en los presupuestos de los años 2018 y 2013 tiene un representante presidiendo la Comisión de Presupuesto. El gráfico 15 confirma que son estos años donde se observa mayor variación positiva, lo que indica que la influencia que ejercen estos dos congresistas de Huánuco como presidentes de la Comisión de Presupuesto les permite lograr mayores recursos para su región, comparando estos datos con los de otros años donde el Presidente es de una región distinta.

En el caso de la evolución de la variación en la asignación correspondiente a la región Ucayali en los últimos años, se observa que el año donde se encuentra el pico más alto es coincidentemente el año donde un congresista de Ucayali ejercía la Presidencia de la Comisión de Presupuesto: aprobación del Presupuesto 2016 en el periodo 2015-2016. Si bien no es el único año donde hay variación positiva, lo cual ocurre también con Huánuco, es el año donde la variación alcanza el valor más alto. Este dato se interpreta como evidencia de la hipótesis expuesta en las líneas anteriores.

Figura 4: Variación en la asignación de la región de Húanuco, Ucayali y Puno en los últimos 11 años



Fuente: Elaboración propia sobre datos de los Anexos de distribución geográfica de los Proyectos de leyes y de las leyes de presupuesto disponibles en las páginas web del MEF o del Congreso

La última región que se seleccionó es Puno. En este caso el congresista representante de Puno que llegó a ser Presidente de la Comisión ejerce la presidencia en el periodo 2014-2015. En dicho proceso presupuestario se observa una de las variaciones más altas, pero no es la más alta pues ocupa el segundo lugar. El proceso en el que se observa mayor variación es el de la aprobación del Presupuesto actual, el del año 2018.

Si analizamos los datos por año, se observa que durante el gobierno de García fue mínima o nula la variación en esta región. Con Humala la situación cambia porque la variación es positiva todos los años y se deja notar, resaltando la del presupuesto 2015 como la más elevada de este periodo de gobierno de 5 años. Este dato apunta en la línea de lo sostenido hasta el momento respecto al poder vinculado a la Presidencia de la Comisión de Presupuesto. En el Congreso electo el 2016, que tuvo a su cargo el debate y aprobación de los dos últimos presupuestos, se observa un fenómeno que amerita un análisis de mayor profundidad porque mientras un año se ve una reducción o variación negativa en el presupuesto, al año siguiente se observa la variación positiva más alta.

Este último dato, un incremento notable en la asignación a la región Puno en el último proceso pre-

supuestario (2018), sugiere la necesidad de un análisis que considere otro tipo de variables que esta investigación no consideró inicialmente. Por ello, se ensaya aquí una hipótesis auxiliar que ayuda a complementar el argumento expuesto a lo largo de este trabajo. Se sostiene que hay coyunturas políticas específicas que configuran un entorno favorable para la influencia congresal. En otros términos, determinados sucesos ubican a ciertos legisladores, distintos a quien ejerce la presidencia de la Comisión de Presupuesto, en una posición de mayor ventaja en la negociación, pudiendo ejercer mayor influencia sobre la asignación presupuestal.

En el caso concreto que aquí se analiza, la proximidad de una votación en el Congreso sobre la vacancia del Presidente de la República, Pedro Pablo Kuczynski en dicho momento, exigía al ejecutivo contar con el mayor respaldo posible de parte de los congresistas para evitar la vacancia. Algunos medios relataron cómo esta situación favoreció que un congresista de Puno pudiera grabar y denunciar la intención de compra de votos: se le favorecería con obras para su región a cambio de su voto y el de algunos de sus compañeros (La Razón, 21 de marzo de 2018). La versión del Ministerio Público según otra fuente es que el mismo congresista ofreció los votos a cambio de conseguir un proyecto en particular (La República, 13 de mayo de 2018). Si bien este

hecho apareció en los medios luego de la aprobación del presupuesto, invita a pensar la posibilidad de que determinadas coyunturas exigen al ejecutivo ser más concesivo frente a los pedidos de los congresistas en cuánto a la asignación de recursos públicos, de modo que la influencia de algunos legisladores puede ser mayor a la esperada en este tipo de escenarios.

Los datos presentados en esta segunda estrategia evidencian que el estar en el puesto de Presidente de la Comisión de Presupuesto permite ejercer una mayor influencia en la decisión sobre cómo asignar los recursos. Siempre habrá congresistas de Huánuco, Puno y Ucayali en el Congreso, y seguramente su interés en gestionar más recursos estará presente y constante en los procesos presupuestarios de cada año, pero llegar a ocupar la Presidencia de la comisión analizada en un determinado año les da más posibilidades de lograr lo que se proponen.

No quiere decir que la única variable que explica la mayor influencia sea la que aquí se presenta. De hecho, algunos datos sugieren la posibilidad de otras variables que afectan la distribución del presupuesto o explican que la variación sea mayor en un año en comparación a otros. No obstante, la evidencia recogida también apunta a que la variable seleccionada es relevante para explicar los resultados, los montos fijados en el anexo de distribución geográfica del presupuesto.

#### 4. Reflexionando sobre cómo se presupuesta en Perú

El presente trabajo constituye un esfuerzo por reflexionar en torno a la forma cómo se distribuyen los recursos públicos en una democracia como la peruana, en el marco de las relaciones Ejecutivo Legislativo. Mediante el análisis de dos documentos, proyecto y ley de presupuesto, es posible una aproximación a los resultados de la interacción entre dos poderes del Estado. Los hallazgos permiten concluir con evidencia empírica que el Congreso no es mesa de partes ni es poca su influencia, permitiendo así testear hipótesis planteadas a partir de la literatura sobre el tema.

El hallazgo central es que el Congreso, y más específicamente el Presidente de la Comisión de Presupuesto, sí logra influir sobre la distribución geográfica del presupuesto público nacional, en un proceso que se repite anualmente. Con una composición del Congreso diferente, en tres períodos de gobierno diferentes, se halla un patrón de negociación política

que lidera el Presidente de la Comisión de Presupuesto y beneficia a la región por la que fue electo.

El Congreso no solo vota la propuesta que recibe, sino que la modifica, introduciendo enmiendas. Es cierto, la evidencia confirma que su influencia no implica un cambio total o de grandes dimensiones. El techo o monto máximo al que asciende el presupuesto nacional cada año no varía y casi son inexistentes los esfuerzos en modificarlo. Lo que logra modificarse es la distribución. Los congresistas gestionan demandas adicionales, de lo que resultan incrementos en algunas regiones que se compensan con reducciones en la asignación de otras para mantener un presupuesto equilibrado.

Porcentualmente los cambios que realizan los congresistas que ocupan la presidencia de la Comisión de Presupuesto no superan ni el 0,5 %, pero al mismo tiempo son cambios “millonarios”. En un país con necesidades múltiples y urgentes creo que el catalogar la influencia que el ejerce el Congreso como irrelevante podría sugerir, erróneamente, el dejar de estudiar este tema por su poca importancia. Contrario ello, este trabajo postula que estas variaciones o movimientos “millonarios” deberían ser objeto de análisis respecto al criterio de asignación al que responden. Como señala el estudio de [Wehner et al. \(2005\)](#), “el hecho de que los cambios legislativos sean menores no significa que sean insignificantes” (50)

Hay que señalar que la forma en que se distribuyen los recursos puede ser presentada y analizada desde diferentes categorías o formas. Esto se evidencia al ver el número anexos que se presentan con la ley de presupuesto. No solo se distribuye geográficamente, sino también por genérica de gasto, niveles de gobierno, funciones, pliegos, entre otras categorías. En consecuencia, aún hay mucho espacio para seguir investigando.

Se debe apostar por el fortalecimiento de la capacidad de análisis e investigación de actores dentro y fuera del Legislativo, por ejemplo, desde la sociedad civil y la academia, como ocurre en otros países. Ello puede contribuir a presentar una mirada independiente a la del Ejecutivo, lo cual podría enriquecer el debate presupuestario.

Es importante precisar que no se sostiene aquí que el objeto de estudio seleccionado es el más relevante. El trabajo de [Carranza et al. \(2006\)](#) sobre la economía política del proceso presupuestario en Perú sugiere que la diferencia entre el presupuesto aprobado y el modificado (PIM) y de este último con

el ejecutado es mayor. Esta afirmación constituye una invitación a explorar también estas otras fases del ciclo presupuestario. El PIM es importante, además, pues indica que el presupuesto aprobado no es el que finalmente determina por completo la asignación, planteándose la posibilidad de que lo Congreso modificó y aprobó sea modificado más adelante. Los créditos suplementarios aparecen, en este contexto, como otro elemento que debe ser estudiado pues implica también decisiones sobre recursos.

Un análisis de la ejecución sería sin duda otra variable clave, pues no sirve de mucho asignar más recursos si es que estos no se ejecutan. Incluso, un objetivo más ambicioso, sería analizar si al ejecutar los recursos se lograron los resultados esperados y las metas planificadas. No es útil gastar todo el dinero si con ello no se logran los resultados que impacten en la mejora de la calidad de vida de la población, en sus múltiples dimensiones.

Si bien todo lo expuesto es cierto, se consideró valioso el análisis la fase seleccionada, la aprobación, puesto que la ley de presupuesto es relevante para determinar cómo se reparte la torta y un actor político como el Congreso tiene la responsabilidad de decidir respecto a su aprobación. Ello invitaba a pensar en la posibilidad de criterios políticos en la asignación de recursos y esta investigación da cuenta de que efectivamente la política importa al decidir cómo se reparte la torta.

Esta investigación permite una aproximación a cuánta influencia ejerce el Presidente de la Comisión de Presupuesto por medio de la medición de la variación. Asimismo, invita a explorar más a fondo respecto a cómo se lleva a cabo dicha influencia. En otras palabras, habiendo medido la influencia se puede determinar que no es tan menor o limitada como cabría esperar por un análisis exclusivamente formal, y ello da lugar a coincidir con lo propuesto por estudios previos, que señalan que hay mecanismos informales que explican que este fenómeno (Patriau, 2015).

Otro hallazgo de esta investigación es que si bien el Presidente de la Comisión de Presupuesto es un actor influyente, no es la única variable que explica todas las variaciones que se producen en la distribución del presupuesto. Por ejemplo, ¿será posible que los otros congresistas que son titulares de la Comisión de Presupuesto tengan una mayor influencia que la de los demás congresistas? ¿Será que los que tienen mayor experiencia logran influir más que los que no la tienen? Estas dos variables son dos ejem-

plos de factores que también pueden estar afectando la influencia que los congresistas ejercen. Había que testearlas empíricamente. Otra vía es analizar ya no la influencia de un congresista o de un grupo de estos sino del Congreso como conjunto, sumando todos los incrementos en las asignaciones que se producen en determinado año. Hay, entonces, una agenda de investigación muy amplia para profundizar estos temas.

En conclusión, el esfuerzo aquí realizado no espera concluir el debate y estudio sobre el proceso presupuestario. Todo lo contrario, espera animar a insistir en profundizar la investigación sobre el tema. Desde el punto de vista de la visión de un ciudadano, invita a pensar sobre cómo el dinero público, proveniente principalmente de los impuestos que pagamos, es asignado. Una variable que influye en las decisiones es el poder que ejerce quien preside la Comisión de Presupuesto. Desde cierta óptica, no resulta extraño que un congresista busque influir para obtener mayor financiamiento para obras que se ejecuten en su región o en general por mayor presupuesto para la misma. Sin embargo, ¿este el criterio que debe primar? ¿Están siendo procesadas, es decir, aceptadas o rechazadas adecuadamente las múltiples demandas que se ponen sobre la mesa a la hora de debatir el Presupuesto? ¿Qué otros factores deberían condicionar e influir sobre las decisiones de distribución de los recursos? El debate está abierto.

## Referencias

- Alesina, A. F. y Perotti, R. (1999). Budget deficits and budget institutions. En *Fiscal institutions and fiscal performance*, pp. 13–36. University of Chicago Press.
- Cáceres Barrantes, R., Tanaka Gondo, M., Vera Rojas, S., y Pérez-León Quinoso, M. (2010). El boom de los recursos naturales y las coaliciones presupuestarias—una ilustración con el caso peruano.
- Campos, M. (2012). Disciplina partidaria: dudas y murmuraciones: grupos parlamentarios en el Congreso peruano.
- Campos, M. (2017). Transfuguismo y reelección: ¿una forma de sobrevivir en la política? En *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Carranza, L., Chávez, J. F., y Valderrama, J. (2006). La economía política del proceso presupuesta-



- rio: el caso peruano. Technical report, Instituto Peruano de Economía, Lima.
- Cogliandro, G. (2013). Claves para entender el presupuesto de la Administración Nacional. *Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung*.
- Corporación Latinobarómetro (2017). Informe 017-Latinobarómetro.
- Corti, H. (2011). *Derecho constitucional presupuestario*. Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- Curristine, T. y Bas, M. (2007). Resultados de la encuesta de la OCDE 2006: "Procedimientos y prácticas presupuestarias de los países de Latinoamérica".
- Dargent, E. (2012). Technocracy under democracy: assessing the political autonomy of experts in Latin America.
- Francke, P., Castro, J., Ugaz, R., y Salazar, J. (2003). Análisis independiente del presupuesto público 2003 en programas sociales. *Economía y Sociedad*, (43).
- Gazmuri Mujica, J. (2012). Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos.
- Hallerberg, M., Scartascini, C. G., y Stein, E. (2010). *¿ Quiénes deciden el presupuesto?: La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Inter-American Development Bank, Washington D.C.
- Hernández Breña, W. (2006). Del discurso a la práctica en el proyecto de presupuesto judicial 2007.
- Kresalja, B. y Ochoa, C. (2009). *Derecho constitucional económico*. Fondo Editorial PUCP, Lima.
- Levitsky, S. y Cameron, M. A. (2003). Democracy without parties? Political parties and regime change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(3):1-33.
- Lima Baião, A. (2016). Pork barrel en Brasil: el efecto electoral de las enmiendas presupuestarias individuales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(SPE):57-77.
- Mayhew, D. (1974). Congress: the Electoral Connection.
- Morón, E. y Sanborn, C. (2007). *Desafíos del "policymaking" en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego*, volumen 77. Universidad del Pacífico, Lima.
- Morón Urbina, J. C. (1998). Los fundamentos constitucionales de la administración financiera peruana. *THEMIS: Revista de Derecho*, (39):157-187.
- Mujica, J. (2012). Hacia una etnografía del Parlamento peruano.
- Palanza, V., Scartascini, C., y Tommasi, M. (2012). On the Institutionalization of Congress (es) in Latin America and Beyond.
- Patriau, E. (2014). El Congreso peruano: políticas públicas e influencia informal sobre la burocracia. *Perfiles latinoamericanos*, 22(43):103-126.
- Patriau, E. (2015). El Congreso peruano y su papel en el proceso de las políticas públicas: las reglas no escritas en las negociaciones presupuestales. En *VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*, Lima. ALACIP; PUCP.
- Reyes-Hernández, M. R., Mejía-Reyes, P., y Riguzzi, P. (2013). Ciclo político presupuestal y gobiernos con y sin mayoría en México, 1994 y 2006. *Economía, sociedad y territorio*, 13(41):79-119.
- Roca Sánchez, P. F. (2014). ¿Cómo se reparte la torta?: la influencia del Congreso sobre el presupuesto público.
- Saiegh, S. M. (2010). Active players or rubber stamps? An evaluation of the policymaking role of Latin American legislatures. *C. SCARTASCINI, E. STEIN and M. TOMMASI, How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, pp. 47-76.
- Santiso, C. (2004). Legislatures and Budget oversight in Latin American: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies. *OECD Journal on Budgeting*, 4(2):47-76.
- Santiso, C. y García Belgrano, A. (2004). Legislative budget oversight in presidential systems: Governance of the budget in Peru.
- Santiso, C. y Varea, M. (2013). Fortaleciendo las capacidades presupuestarias de los Parlamentos en América Latina y el Caribe.

- Sartori, G. (1996). *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de cultura económica, México D.F.
- Stein, E. (2006). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina: Informe 2006*. BID, Washington D.C.
- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. IEP - Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Vela Cáceres, E., Ruiz, G., García, S., y Roca, P. (2014). La disciplina y efectividad de las bancadas de oposición en el Parlamento en los casos de interpelaciones durante los gobiernos de Toledo, García y Humala (2001-2013). *Politai: Revista de Ciencia Política*, 5(8):99-128.
- Wehner, J., Byanyima, W., y Arelle, L. (2005). *El parlamento, el presupuesto y el género*. Unión Interparlamentaria; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Instituto del Banco Mundial; United Nations Fund For Women (UNIFEM).
- Wildavsky, A. (1961). Political implications of budgetary reform. *Public Administration Review*, 21(4):183-190.