

# Presupuesto y control

---

Pautas de reforma para América Latina

**Humberto Petrei**

Con la colaboración de  
Romeo E. Petrei

Banco Interamericano de Desarrollo  
1997

# CONTENIDO

**PROLOGO**

**PREFACIO**

**RECONOCIMIENTOS**

**PARTE I - UNA REVISIÓN DE LA TEORÍA PRESUPUESTARIA**

Capítulo 1. Discusión de las teorías centrales

**PARTE II - LA EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS**

Capítulo 2. Estados Unidos

Capítulo 3. Canadá

Capítulo 4. Reino Unido

Capítulo 5. Suecia

Capítulo 6. Australia

Capítulo 7. Nueva Zelanda

Capítulo 8. España

Capítulo 9. La experiencia de los países industrializados: recapitulación

**PARTE III - LA EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS**

Capítulo 10. Argentina

Capítulo 11. Brasil

Capítulo 12. Chile

Capítulo 13. Colombia

Capítulo 14. México

Capítulo 15. Venezuela

Capítulo 16. La experiencia de los países latinoamericanos: resumen comparativo

**PARTE IV - EXAMEN COMPARATIVO DE LAS DIVERSAS EXPERIENCIAS Y ESTRATEGIAS DE REFORMA**

Capítulo 17. Las preferencias de los votantes y la transparencia del proceso presupuestario

Capítulo 18. El presupuesto y los fines de la política económica

Capítulo 19. La integridad del presupuesto

Capítulo 20. Horizontes futuros, estrategias para la reforma

**BIBLIOGRAFÍA**

**ANEXOS**

**LISTA DE SIGLAS**

**AGRADECIMIENTOS**

**INDICE DE TEMAS**

# INDICE

**PROLOGO v**

**RECONOCIMIENTOS viii**

**PREFACIO xvii**

## **PARTE I. UNA REVISIÓN DE LA TEORÍA PRESUPUESTARIA**

### **1. Discusión de las teorías centrales 3**

La maximización del bienestar 3

La teoría de las decisiones colectivas 6

Posibilidad de una integración entre las dos escuelas 10

Los fines de la política económica 13

Fundamentos del control 17

Teorías subyacentes en la reforma de los últimos años 18

## **PARTE II. LA EXPERIENCIA DE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS**

### **2. Estados Unidos de América 25**

Noticia histórica del proceso presupuestario 25

Principales actores 33

El proceso presupuestario 34

Flexibilidad presupuestaria 40

Contenido del presupuesto 42

La organización del control presupuestario 44

Temas de discusión 50

### **3. Canadá 61**

Antecedentes en materia presupuestaria 61

El presupuesto por programas 63

Evolución de los sistemas de decisiones para políticas y gasto 64

Una nueva etapa: vigilancia centralizada, incentivos y responsabilidad 66

El proceso presupuestario y reformas recientes 67

Control 76

Evaluación 80

### **4. Reino Unido 89**

Organización político-administrativa 89

Principales reformas en los últimos años 90

El ciclo presupuestario 97

El marco macroeconómico y las proyecciones de la economía 104

Indicadores de gestión 106

Ejecución del presupuesto 106

Auditoría y evaluación presupuestaria 107

**5. Suecia 119**

- Organización político-administrativa 119
- Algunos antecedentes 120
- El encuadre macroeconómico 122
- El ciclo presupuestario 123
- El contenido y enfoque del presupuesto 127
- Reformas en marcha 128
- Auditoría 129
- Retroalimentación de la información 132

**6. Australia 137**

- Breve historia 137
- La organización política y sus protagonistas 138
- El ciclo presupuestario 140
- Características de las proyecciones 143
- La política fiscal, la política monetaria y la deuda de los gobiernos estatales 144
- Contenido del presupuesto 146
- El método de lo devengado 147
- Transparencia informativa 148
- Indicadores de desempeño y estudios de eficiencia 149
- Los mecanismos de evaluación 150
- Los mecanismos de control 151
- Fuerza de las reformas 153

**7. Nueva Zelanda 159**

- El sistema de gobierno y principales actores del proceso presupuestario 159
- La situación antes de 1984 160
- 1984: inicio de una etapa de reformas 161
- El proceso presupuestario 167
- Contenido del presupuesto 171
- El manejo de los costos de capital 172
- Informes públicos 173
- Evaluación y control 175
- Recapitulación 177

**8. España 185**

- Antecedentes históricos 185
- Organización y normas administrativas 190
- El ciclo presupuestario 192
- El marco macroeconómico 194
- El Sistema de Información Contable Presupuestario (SICOP) 195
- Los sistemas de control 196

<b>9. La experiencia de los países industrializados: recapitulación</b>	<b>207</b>
Las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo	207
Coordinación de políticas	210
Marco macroeconómico, proyecciones	211
El ciclo presupuestario	215
Control	217
Evaluación	222
La aplicación de criterios de eficiencia	223
Control, evaluación e incentivos	224

### **PARTE III. LA EXPERIENCIA DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS**

<b>10. Argentina</b>	<b>229</b>
Noticia histórica	229
Administración financiera	238
El presupuesto y el plan de inversiones	242
Control interno	246
El control externo	249
<b>11. Brasil</b>	<b>257</b>
Breve historia	257
La preparación y discusión del presupuesto	262
Rigidez del presupuesto	265
El problema de la inflación en la formulación del presupuesto	266
Ejecución del presupuesto	267
Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI)	267
Control	268
Consolidación y reformas en marcha	272
<b>12. Chile</b>	<b>281</b>
Antecedentes históricos del proceso presupuestario	281
El marco constitucional y legal del presupuesto	284
El proceso presupuestario	284
Políticas y presupuesto	288
Las funciones de control	290
Reformas en marcha	292
<b>13. Colombia</b>	<b>299</b>
Notas históricas	299
Encuadre legal del presupuesto	307
Coordinación entre las políticas fiscal y monetaria	308
Endeudamiento de gobiernos locales	310
El proceso presupuestario	311
La anualidad del presupuesto y el rezago fiscal	314
Control	316

**14. México 325**

- Noticia histórica 325
- El ciclo presupuestario 327
- Coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales 330
- Seguimiento y control del gasto 332
- La función del control externo 335

**15. Venezuela 345**

- Antecedentes históricos 345
- El proceso presupuestario 348
- Vínculo entre planificación y presupuesto 352
- La función de control 353
- Reformas en marcha 355

**16. La experiencia de los países latinoamericanos: resumen comparativo 361**

- Papel del ejecutivo y del legislativo en la formación del presupuesto 361
- Armonización de políticas 363
- Horizonte de programación 365
- El ciclo presupuestario 367
- Control y evaluación 367
- Criterios de eficiencia 370

**PARTE IV. EXAMEN COMPARATIVO DE LAS DIVERSAS EXPERIENCIAS Y ESTRATEGIAS DE REFORMA****17. La integralidad del presupuesto 377**

- Las ideas de universalidad y unidad del presupuesto 377
- El período presupuestario 381
- Recursos con afectación específica 383
- Gastos impositivos 385
- Garantías 386
- Pasivos contingentes 388
- El método de lo devengado y los costos de capital 390

**18. El presupuesto y los fines de la política económica 393**

- Asignación de recursos y preferencias sociales 393
- La búsqueda de la estabilidad 399
- El mantenimiento del empleo e ingresos mínimos 409
- La distribución del ingreso 412

**19. Las preferencias de los votantes y la transparencia presupuestaria 415**

- El trabajo a nivel del ejecutivo 416
- El funcionamiento del legislativo 420
- Los mecanismos de seguimiento y control dentro del ejecutivo 424

Indicadores de desempeño 425

El control entre poderes 426

Evaluación 427

## **20. Horizontes futuros, estrategias de reforma 431**

La difusión de las reformas, algunas lecciones de la historia 431

La programación del gasto 433

La ejecución presupuestaria 441

El marco macroeconómico 442

Los mecanismos de control 443

Cierre del círculo programación, ejecución, control, evaluación 446

La transparencia de la información 446

La búsqueda de eficiencia 448

### **INDICE DE CUADROS**

2.1 Estados Unidos: déficit máximo proyectado y déficit real 31

2.2 Estados Unidos: ejecución vs. proyecciones 43

4.1 Reino Unido: ejecución vs. proyecciones 105

6.1 Australia: ejecución vs. proyecciones 145

9.1 Diferencias porcentuales entre ejecución y presupuesto original para algunos países industrializados 213

9.2 Desvío promedio del índice de gastos ejecutados sobre gastos proyectados 214

9.3 Promedios porcentuales de errores de predicción 215

9.4 Organos de control externo. Recursos presupuestarios en porcentajes del presupuesto total 221

16.1 Diferencias porcentuales entre ejecución y presupuesto para algunos países latinoamericanos 366

16.2 Organos de control externo. Recursos presupuestarios en porcentajes del presupuesto total 369

17.1 Gasto extrapresupuestario y gasto total 378

17.2 Déficit presupuestario y cambios en el nivel de endeudamiento 379

### **INDICE DE TABLAS**

2.1 El proceso presupuestario en Estados Unidos 35

3.1 El proceso presupuestario en Canadá 75

4.1 El proceso presupuestario en el Reino Unido 103

5.1 El proceso presupuestario en Suecia 126

6.1 El proceso presupuestario en Australia 141

7.1 El proceso presupuestario en Nueva Zelandia 169

8.1 El proceso presupuestario en España 193

9.1 Facultades de los poderes ejecutivo y legislativo para la aprobación y modificación del presupuesto 209

9.2 Horizonte de programación, proyecciones 212

- 9.3 Control interno 218
- 9.4 Control externo 220
- 10.1 El proceso presupuestario en Argentina 244
- 13.1 El proceso presupuestario en Colombia 313
- 16.1 Facultades de los poderes ejecutivo y legislativo para la aprobación y modificación del presupuesto 362
- 17.1 Anualidad presupuestaria 382
- 17.2 Garantías: principales reglas 387
- 18.1 Endeudamiento: facultades y límites 404
- 18.2 Endeudamiento de gobiernos subnacionales 406

#### **INDICE DE GRÁFICOS**

- 2.1 El proceso presupuestario en Estados Unidos 37
- 3.1 El ciclo presupuestario en Canadá 70
- 4.1 El ciclo presupuestario en el Reino Unido 99
- 4.2 El proceso presupuestario en el Reino Unido 102
- 9.1 Duración de las etapas de discusión del presupuesto 216
- 14.1 El proceso presupuestario en México 329

#### **BIBLIOGRAFÍA 451**

#### **ANEXOS 457**

#### **LISTA DE SIGLAS 465**

#### **AGRADECIMIENTOS 469**

#### **INDICE DE TEMAS 471**