

¿Cómo se reparte la torta?

Nombre del autor: Pablo Francisco Roca Sánchez

Correo electrónico: pabloroca92@gmail.com

Institución de pertenencia: Pontificia Universidad Católica del Perú

Área temática: Administración pública y políticas públicas

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015

Palabras claves: Presupuesto Público Nacional, Congreso, Ministerio de Economía y Finanzas, capacidad de influencia, poder de enmienda, representación

Resumen:

Una de las principales funciones del Congreso es la aprobación de la ley anual de presupuesto. Si bien los congresistas están impedidos de crear gasto, existe la hipótesis de que su interés, al ser electos con los votos de regiones que deberán representar, se orienta a ofrecer obras públicas para la población que los eligió. A través de mecanismos formales e informales de presión y negociación política con el Ejecutivo, los congresistas buscan avanzar en cumplir este objetivo. No obstante, no todos tienen el mismo grado de éxito debido a la heterogeneidad en el grado de influencia que ejercen.

Analizando las variaciones entre los montos asignados para cada departamento en el Proyecto de Ley y la Autógrafa de Ley de Presupuesto, esta investigación analiza la influencia de los congresistas en la distribución geográfica del Presupuesto Público Nacional, es decir, la distribución territorial o entre los distintos departamentos de los recursos públicos. La hipótesis que plantea es que factores como la experiencia política del congresista o su cargo en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República condicionan la capacidad o poder que tienen los congresistas para introducir cambios o enmendar el Proyecto de Ley de Presupuesto Público.

Hay afirmaciones que sostienen que es necesario que las propuestas de política económica se mantengan en un plano estrictamente técnico ya que, desde la perspectiva de ciertos actores, es peligroso que dejen de estar en ese plano. Al referirse a ciertas medidas propuestas, un ministro de Economía declaró: “hay un riesgo. Es que éstas medidas sean boicoteadas políticamente por pretensiones... eleccionistas de una serie de partidos y esto es muy preocupante” (Gestión 2014). Buscando aportar a esta discusión, este artículo versa sobre cómo actores políticos que pueden contar con intereses electorales, congresistas, en interacción con la tecnocracia y técnicos del MEF, intervienen y ejercen influencia sobre una de los instrumentos de política fiscal más importantes: el Presupuesto Público Nacional (PPN).

La hipótesis que aquí se plantea matiza y discute la idea de una política económica que se formula e implementa de forma aislada y que no se ve afectada por “la política” (*politics* en inglés). ¿Es posible hacer políticas aisladas de la política? En este artículo ensayo una respuesta a partir de un caso concreto. ¿Es posible que una institución tan desprestigiada y que ha sido señalada como un actor débil y marginal en el proceso de política pública (Carranza, Chávez y Valderrama 2007; Morón y Sanborn 2008; BID 2006 y 2011; Palanza, Scartiscini y Tommasi 2013) ejerza alguna influencia en el proceso de aprobación de una ley que parece un campo exclusivo de tecnócratas del MEF? Partiendo por definir y describir brevemente el concepto de PPN, en las siguientes líneas desarrollo una respuesta, analizando la capacidad del Congreso de ejercer influencia en la aprobación del mismo.

Falta plata

Viajar, salir a comer, ir al teatro o al cine, comprar algún regalo para la pareja o para un amigo, etc. son miles las actividades que a uno le gustaría hacer o las cosas que uno querría comprar si contara con los recursos suficientes: tiempo y dinero. Generalmente lo que queremos excede a lo que tenemos. Pedimos aumentos, préstamos o tratamos de conseguir más dinero justamente porque nos falta plata. Y dada determinada cantidad de dinero con la que contamos tenemos que optar, y para escoger aquello que consideramos más importante tenemos que priorizar.

Si nuestros recursos son limitados no podemos hacer todo a la vez. Gastar más en comida implicaría gastar menos en ropa, o gastar más en viajes tendría como consecuencia menos salidas al teatro o al cine. Son los “costos de oportunidad” de cada bien o servicio. Cuando hay techos presupuestales, gastar más en una cosa significa gastar menos en otra. Por ello, el presupuesto es reflejo de las prioridades, de las nuestras si es que nuestro presupuesto o de la nación si es que hablamos del Presupuesto Público Nacional.

Así como en el presupuesto personal o familiar hay intereses que compiten, en el caso del PPN hay todavía más intereses en competencia pues son varios los actores que en el proceso de aprobación de la Ley de Presupuesto buscan presionar, hacer lobby y ejercer influencia sobre la asignación de los recursos públicos. Los congresistas no se quedan atrás en este sentido y es común oír en las sesiones de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, y también en el pleno, una serie de pedidos, generalmente de obras públicas pero también de otros tipos, que se plantean con miras a obtener más plata

que se traduzca en obras para sus regiones. ¿Qué pasa con estos pedidos? ¿Cómo se decide si aceptados o no? ¿Cómo se reparte la torta?

Buscar y conseguir millones de soles en obras para sus regiones parece ser el objetivo. Pero querer no siempre es poder. ¿Pueden los congresistas lograr enmendar el Proyecto de Ley de Presupuesto en función de sus intereses o los intereses que representan (de sus electores y una serie de actores que les plantean pedidos)? Hasta 1979, los congresistas podían influir directamente en la asignación presupuestal para obras de sus regiones en una sección de la Ley de Presupuesto denominada “Iniciativas Parlamentarias”. Con la Constitución aprobada dicho año, se les quita la iniciativa de gasto, lo cual afecta su capacidad para modificar el Proyecto de Ley de Presupuesto, su capacidad de influencia sobre el mismo.

Hoy ya no pueden crear ni aumentar gastos sin contar con la autorización del Ejecutivo. Sin embargo, su interés en buscar y conseguir más recursos para sus regiones permanece. Esto se debe a los incentivos del sistema electoral. Al ser elector por regiones, los congresistas que buscan votos en la reelección o mayor aceptación en las encuestas deberán mostrarse como exitosos ante la población que los eligió. Gestionar mayores recursos es un mecanismo que emplean para este fin. En ese sentido, la Ley de Presupuesto representa una oportunidad para mostrarse ante sus representantes como capaces de conseguir recursos para obras en sus regiones.

El Presupuesto como campo de batalla: un juego de suma cero

Tenemos, entonces, congresistas que participan en la aprobación de la Ley de Presupuesto pidiendo más recursos y buscando conseguirlos con acciones o gestiones parlamentarias. Dado que no pueden crear gasto o aumentarlo, sus acciones se encaminan a transmitir sus pedidos a los funcionarios de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) con la esperanza de que sean tomados en cuenta. Como se ha señalado, no todos los pedidos pueden ser aceptados en el presupuesto que se está discutiendo.

Lo que se busca al presupuestar en un país es satisfacer necesidades que compiten y están en conflicto. Como señala Aaron Wildavsky en *Political Implications of Budgetary Reform*, el aspecto crucial de la presupuestación es preguntarse las preferencias de quién prevalecen ante las disputas sobre cuáles son las actividades que se deben llevar a cabo y hasta qué punto, considerando que hay recursos limitados. El problema no es solo "como se maximizaran los beneficios del presupuesto" como si no hubiera diferencia entre quién los recibe, si no que "quién va a recibir los beneficios y cuánto de ellos" (Wildavsky 1961)

La definición que se emplea en esta tesis toma el aporte de estudios de la “economía política del proceso presupuestario”, así como de investigaciones sobre procesos de políticas públicas, para centrar la mirada en la interacción entre actores que se comportan estratégicamente en función de determinados intereses, preferencias u objetivos y en el marco de un conjunto de normas formales e informales con configuran una estructura institucional que limita los márgenes de acción e influencia de estos actores. Tomando el aporte de la teoría de juegos, se estudian las decisiones presupuestales como juegos de suma cero: para asignar más recursos en determinado pliego o región, sin sacrificar el equilibrio fiscal y sin

incurrir en deudas excesivas, hay que restarle a otro lado. Salvo que se prevea una forma de generar nuevos ingresos, en general, todo tipo de aumento en determinado pliego implica conflicto: todos o la mayoría quieren aumentos y ninguno o muy pocos son los que están dispuestos a aceptar fácilmente recortes. Dada la finitud de recursos y multiplicidad de demandas, negociar el presupuesto implica resolver colisiones de intereses de actores en pugna.

“Si los presupuestos fuesen ilimitados, no sería necesario racionar, negociar compensaciones y establecer acuerdos - todo mundo podría obtener lo que quisiera del presupuesto. Sin embargo, los recursos son limitados y, por tanto, el proceso de elaboración del presupuesto nos obliga a considerar diferentes prioridades de política, sus necesidades en términos de recursos, y a negociar compensaciones entre ellas. El reto de la eficiencia distributiva es lograr que los recursos estén en línea con las prioridades de política, dentro de las restricciones generales del gasto. Como resulta prácticamente inevitable que los egresos excedan los recursos disponibles, los gobiernos están obligados a tomar decisiones en torno a la distribución de escasos recursos, para satisfacer las necesidades que compiten entre sí en la sociedad.” (Wehner y Byanyima 2005: 16, 17).

Tenemos, entonces, que el presupuesto considera demandas que colisionan. Hay actores compitiendo por los mismos recursos. Como señalan los investigadores del BID, el presupuesto es donde tienen lugar importantes transacciones políticas. (Stein et al 2006: 273). Bajo esta premisa, existen trabajos como el de Puente et. al. (2007) orientados a “comprender el proceso presupuestario como el campo de batalla en donde tienen lugar las decisiones respecto del uso de los fondos públicos” (íbid.). En este aspecto se advierte un contraste con la literatura que señala que la aprobación de leyes en el Congreso (incluida la ley de presupuesto) es un mero trámite, donde el Ejecutivo no tiene mayores problemas para aprobar lo que quiere y el Congreso, al estar constreñido o condicionado por la falta de capacidades técnicas y de incentivos políticos, simplemente asiente.

El proceso de repartir plata es una de las decisiones más políticas que existen según un ex Director General de Presupuesto Público. En esa misma línea, el texto de Hallerberg, Scartascini y Stein (2010) tiene un capítulo que se titula “El proceso presupuestario como arena política”. Recociendo que el presupuesto cumple funciones en relación a la política fiscal y a la política económica en general, se enfatiza las connotaciones políticas que tiene. Los autores sostienen que “el Presupuesto encapsula los intercambios que los actores políticos realizan entre las diferentes prioridades de políticas y, por extensión, entre diferentes grupos sociales” (íbid.: 295). Pensar el Presupuesto como arena o espacio donde se desarrolla el juego político, como producto de una interacción entre actores, es lo que aquí se propone. Propongo tomar la definición que hacen los autores de *La economía política del proceso presupuestario: el caso peruano*:

“El presupuesto público es el reflejo financiero de acciones y políticas producto de la interacción entre políticos y otros agentes; es el reflejo de las transacciones políticas entre los distintos actores que intervienen, formal o informalmente, en la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto público. Los resultados a que se llegue en las toma de decisiones están influenciados por la historia y las

instituciones que subyacen al proceso de toma de decisiones políticas. En esta visión, el proceso político queda condicionado por los incentivos y las restricciones que enfrentan los distintos actores y por las reglas institucionales que afectan sus interacciones” (Carranza et al 2007: 2)

Esta forma de aproximarse al concepto y la definición propuesta se ponen de manifiesto en discusiones concretas alrededor de la aprobación de la Ley de Presupuesto y las prioridades que se ven reflejadas en ésta, las cuales son el resultado de procesos de interacción y negociación entre actores políticos y técnicos. Un ejemplo que ilustra esto es la discrepancia observada entre congresistas de una misma región, Puno en este caso¹, respecto a la asignación del Presupuesto Público a determinadas obras o proyectos. El cómo se evalúe y opine sobre la asignación de los recursos dependerá de las prioridades que se tomen en consideración, las cuales no son las mismas para todos los actores que participan del proceso presupuestario.

¿Qué intereses representan los congresistas en la aprobación del Presupuesto Público?

En el proceso presupuestario participan diferentes actores que tienen diferentes intereses o preferencias, lo cual los lleva a perseguir objetivos distintos a partir de los diferentes roles que desempeñan dada su posición estructural y la estructura de incentivos en la que se desenvuelven. Desde la perspectiva de la economía política, los actores se comportan de forma distinta en función de intereses más o menos definidos. Siguiendo a Rubin (1998), Valderrama, Chávez y Carranza (2007) sostienen que “las relaciones entre actores alrededor del proceso presupuestario están plagadas de conflictos” (íbid: 24).

El político tiene como objetivo maximizar su popularidad y permanecer en el poder. Como político, un congresista podría tener interés en reelegirse o postular a un cargo en el gobierno regional de la región a la que representa una vez concluido su mandato. En las siguientes líneas se analizan algunas características del Congreso para comprender los intereses de los congresistas.

El Congreso peruano se compone en la actualidad por 130, antes 120, congresistas elegidos por Representación Proporcional (Método D’Hondt) en 25 circunscripciones electorales en una votación donde hay listas cerradas con doble voto preferencial. Tiene una sola cámara y varias comisiones, entre las cuales está la de Presupuesto y Cuenta General de la República. Cada congresista participa en al menos una y máximo en cinco comisiones (artículo 34 del Reglamento del Congreso). Esto no fue así siempre. Durante el gobierno de Fujimori, los congresistas se elegían en distrito electoral único y antes de 1992 existían dos cámaras.

Las funciones del parlamento son tres: representar, legislar y fiscalizar. Según el artículo 93 de nuestra Constitución, “los congresistas representan a la Nación”. La idea de participación indirecta, a través de representantes, en asuntos de gran relevancia como son la política fiscal o el presupuesto data del gobierno británico del siglo XVIII. Al menos en teoría, los

¹ La discusión se puede observar en el siguiente enlace: http://www.rpp.com.pe/2014-12-02-puno-congresistas-punenos-discrepan-por-presupuesto-para-el-2015-noticia_747376.html

congresistas juegan un papel importante al representar las demandas y canalizarlas hacia un espacio de deliberación sobre asuntos de interés nacional, como lo es el Presupuesto Público.

La función de legislación es bastante clara. Es una actividad que tiene un producto o un resultado más tangible: leyes escritas puestas a conocimiento del público. El Congreso tiene que aprobar la Ley de Presupuesto según nuestra Constitución, lo cual lo hace partícipe directo del proceso. La ley sería justamente la concreción en escrito, en papel, del acuerdo o el resultado de este proceso de negociaciones e interacciones entre el Ejecutivo y el Legislativo que describimos anteriormente cuando definimos “proceso presupuestario”.

Por último, está la función de control o fiscalización. En nuestra Constitución hay varios artículos que aluden a mecanismos que tiene el Congreso para actuar como un contrapeso al poder del Ejecutivo. Esta idea de frenos y contrapesos, de balance de poderes, data desde autores clásicos como Locke y Montesquieu. En el siglo IX, John Stuart Mill (1878), afirmaba que “la labor correcta de una asamblea representativa no consiste en gobernar, para lo cual está radicalmente incapacitada, sino en vigilar y controlar al gobierno” (ibid. 148)

Descritas estas tres funciones se pasa analizar la aprobación del Presupuesto Público como una función clave que tiene el Congreso. El Congreso aprueba la Ley de Presupuesto cumpliendo las tres funciones en simultáneo. El Congreso legisla al cumplir esta tarea en tanto emite una norma, una ley. Sin embargo, autores como Morón y Sanborn (2007) o estudios del BID como el de Stein et. Al (2006) muestran al Congreso peruano con un papel limitado en la formulación de políticas públicas. En el caso del presupuesto, el Congreso no tiene iniciativa legislativa: el Ejecutivo es el único encargado de elaborar el PLP. Es por ello que debido a casos en que el Congreso aprueba sin casi ningún cambio la propuesta que proviene del Ejecutivo se le ha llegado a denominar como “sello de goma” o “mesa de partes”.

Fiscalizar, controlar o supervisar es quizás una de las tareas que tiene el Congreso a su cargo y que se señaló en las entrevistas como una de las más importantes en el proceso presupuestario. Se supone que el Congreso evalúa la ejecución o los avances logrados por los pliegos y unidades ejecutoras en el ejercicio fiscal previo y el año fiscal en curso (lo que ejecutó el año precedente y lo que viene ejecutando el presente año). Asimismo, ejerce una función de control y contrapeso del Ejecutivo en la medida es que puede verificar si el Proyecto de Ley responde o no a las políticas de Estado y de gobierno. El ejercicio de esta función clave para el funcionamiento democrático puede encontrar limitaciones en tanto el Congreso no cuente con la capacidad necesaria y la información oportuna para llevar a cabo esta tarea. Una limitada capacidad técnica, reducido personal y falta de incentivos políticos podrían tener como resultado un ejercicio limitado del control.

Respecto a la función de representación, si bien el Congreso como institución debe representar los intereses de la Nación, lo cierto es que los congresistas son electos en determinadas circunscripciones o distritos electorales que en la mayoría de casos corresponden con un departamento o región. Este factor geográfico o territorial a la hora de escoger representantes en el Parlamento tiene un efecto en el ejercicio de la representación, orientando la labor de los representantes no solo a intereses nacionales, sino también al ejercicio de una representación que busca beneficios de carácter regional o local.

Las reglas electorales para la elección del Congreso peruano, entonces, impactan en el comportamiento de los congresistas y en su capacidad de influencia. Por ello, sobre la base del aporte de autores como Nohlen (2004), se ha señalado algunas características de nuestro sistema electoral. El resultado de estos incentivos electorales es que “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 suficientes como para “torcer el brazo” del MEF” (Barrantes, Tanaka, Pérez-León y Vera 2010:30).

Lo que señala el estudio de Barrantes et. Al (2010) es interesante en tanto se diferencia “querer” de “poder”. Estos dos conceptos son centrales en esta investigación. En esta sección se describe el rol y los intereses de un actor para poder inferir qué es lo que quiere y persigue en la aprobación de la Ley de Presupuesto. Concluida esta tarea, más adelante, se evalúa si los congresistas logran su cometido. Si los intereses se refieren al “querer” de los congresistas, la capacidad de influencia se refiere al “poder” que tienen para lograr con éxito lo que persiguen, y la medición de la influencia efectiva nos permite justamente visibilizar el logro o fracaso en la tarea de enmendar o modificar el Proyecto de Ley.

Cuando cambia la Constitución en el año 1979, se alteraron las reglas de juego, pero no las preferencias e intereses de los congresistas. Esto se evidencia en los posteriores intentos de seguir introduciendo cambios vía “iniciativas parlamentarias”. Hoy en día, los proyectos articulados y su inclusión en la norma, sea en la misma asignación presupuestal o en la forma de disposiciones complementarias finales, son el mecanismo que emplean los congresistas para lograr su cometido. La prohibición de la creación de gasto no hizo que se perdiera este interés ni se dejara de realizar intentos de afectar la asignación presupuestal.

Finalmente, hay considerar que en la fase de aprobación que se lleva a cabo en el Congreso interactúan principalmente el Legislativo y el Ministerio de Economía y Finanzas, pero no son los únicos actores. Los titulares de los pliegos que están insatisfechos con la propuesta del Ejecutivo pueden aparecer en esta parte del proceso buscando a algún congresista que pueda actuar como intermediario llevando su pedido a la comisión o al pleno con la esperanza de que sea aprobado. Además, están los coordinadores parlamentarios que actúan en función del sector o institución al que pertenecen. Algunos grupos de interés como sindicatos, gremios empresariales, entre otros, podrían también buscar un congresista que “haga suya” una propuesta que beneficie sus intereses. De esto se deriva que la influencia del Congreso no está solo en lo que los congresistas desean y persiguen en este proceso, sino en su posición estructural como intermediarios de demandas y pedidos de otros actores.

Metodología

No todos los pedidos congresales pueden ser aceptados en el instante en que se proponen. Existen una serie de resultados posibles. El destino de éstos no es el mismo en todos los casos. Las opciones son que sea rechazado y no haya evidencia alguna de su existencia en la Ley aprobada (en algunos casos con la promesa de que se podría incluir en un crédito suplementario posterior o en el próximo presupuesto), que sea incluido en la parte de

disposiciones complementarias finales o que tenga un impacto en la distribución geográfica del presupuesto, lo cual se ve reflejado en una variación de millones de soles.

La interrogante que surge, entonces, y que planteo en mi tesis es ¿qué variables influyen en la capacidad que tienen los congresistas para lograr su cometido, es decir, conseguir más recursos para sus regiones? En otras palabras ¿qué factores condicionan el poder de enmienda de los congresistas en la aprobación de la Ley de Presupuesto?

Como hipótesis se plantearon diversas variables, pero se hará alusión a los hallazgos en relación a dos de ellas: tener un cargo como presidente o vicepresidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y el tener experiencia (como titular de esta comisión, como congresista en periodos previos, como autoridad electa para otros cargos o como funcionario público en alguna entidad del Estado) serán definidas como las dos variables que contribuyen a una mayor capacidad de influencia o poder de enmienda de los congresistas.

La hipótesis sostiene que, acorde con lo señalado por anteriores estudios (Carranza, Chávez y Valderrama 2007; Morón y Sanborn 2008; BID 2006 y 2011; Palanza, Scartiscini y Tommasi 2013; entre otros), la influencia del Congreso es limitada, marginal e irrelevante; es decir, que no llega a ser decisiva ni afectar sustancialmente la propuesta del Ejecutivo. Para responder nuestra pregunta de investigación se hizo una revisión documental de la producción legislativa referida al tema -proyectos de ley y leyes de presupuesto- que es complementada con la realización de entrevistas semi-estructuradas a congresistas, asesores y actores vinculados al proceso presupuestario.

Como unidad de observación, se seleccionó la aprobación de las leyes de presupuesto para los años fiscales entre el 2008 y el 2014. Se consideraron estos años debido a la disponibilidad de la información. La principal fuente de recojo de información fue los “Expedientes virtuales de las Leyes de Presupuesto”, utilizándose el anexo de distribución geográfica del presupuesto: en años anteriores al 2008 no se presenta información en este formato. El proceso analizado comprende desde que el Proyecto de Ley es enviado al Congreso, hasta que se aprueba la Autógrafa de ley. El análisis se focaliza en una sola institución, el Congreso, sin dejar de reconocer que éste actor interactúa con otros y que hay otras fases en el proceso presupuestario.

El grado de influencia se determina a partir de un análisis comparativo entre la propuesta del Ejecutivo (el Proyecto de Ley) y la Autógrafa de Ley que aprueba el Congreso, utilizando el método de otros trabajos como el de Carranza, Chávez y Valderrama (2007); Abuelafia et. al (2005); e Ignacio Arana (2013). Se restan los montos asignados en ambos documentos y la diferencia se puede dividir entre el monto total al que asciende el PPN de dicho año o entre el monto asignado a la región en el Proyecto de Ley para ver en qué porcentaje de dicho monto varió. La influencia, en esta investigación, se observa a través de la asignación para determinado departamento o región². No obstante, se reconoce

² Para el último año, por ejemplo, se revisó el PROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2014. DISTRIBUCIÓN INSTITUCIONAL DEL GASTO POR

que no es la única forma posible ya que se puede observar en función de niveles de gobierno o genérica del gasto, así como otras posibles entradas. Se asume que la variación o las diferencias observables son producto de la interacción de los congresistas de dicha región (representantes del Legislativo) con los funcionarios de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (del Ejecutivo).

Para testear (confirmar o rechazar) esta hipótesis se midió el grado de influencia a partir de la variación entre la asignación presupuestal entre departamentos del Perú que aparece en el Proyecto de Ley y la que aparece en la Autógrafa de Ley. Esto se contrastó esto con datos de los congresistas de las dos variables mencionadas. Para acceder a la información de experiencia se empleó la información de las hojas de vida de los congresistas, mientras que la información de la región del congresista que presidía la comisión se sacó de la web del Congreso, de la página referida a la comisión. Los resultados se presentan a continuación.

Presidencia y experiencia: factores que condicionan la influencia

El cargo de presidente y la experiencia política de los congresistas de la CPCGR son las variables que analizamos a continuación. Para analizar si se relacionan o no se ordenó a las regiones según la influencia que experimentaban producto de la acción de los congresistas que las representan. Se parte de la premisa que la variación en la asignación presupuestal es reflejo de la influencia parlamentaria y que variables como ocupar la presidencia o contar con experiencia explicarían el mayor o menor grado de influencia observado en cada una de las regiones. Se espera que las regiones donde hay mayor influencia estén representadas por congresistas con cierta experiencia y/o que ocupan la presidencia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (CPCGR). A continuación, se exponen algunos hallazgos.

Cuadro 1: Relación entre experiencia e influencia

Año	Regiones de congresistas con más experiencia	Posición al ordenar según experiencia	Posición al ordenar según influencia
2014	Lambayeque	Primer lugar	Tercer lugar
2014	San Martín	Segundo lugar	Sexto lugar
2014	Cajamarca	Tercer lugar	Vigésimo cuarto lugar
2014	La Libertad	Tercer lugar	Sétimo lugar
2013	Lambayeque	Primer lugar	Cuarto lugar
2013	La Libertad	Segundo lugar	Sétimo lugar
2013	San Martín	Segundo lugar	Tercer lugar
2013	Arequipa	Tercer lugar	Sexto lugar
2013	Cajamarca	Tercer lugar	Segundo lugar

AMBITO REGIONAL. CONSOLIDADO SECTOR PÚBLICO – CONSOLIDADO (EN NUEVOS SOLES).

Disponible en: http://mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/sectr_publ/proye_2014/Anexos/DistGeoGob.pdf

Se comparó dicho Proyecto con la LEY N° 30114 DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2014. DISTRIBUCIÓN INSTITUCIONAL DEL GASTO POR AMBITO REGIONAL.

CONSOLIDADO SECTOR PÚBLICO – CONSOLIDADO (EN NUEVOS SOLES). Disponible en:

http://mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/sectr_publ/presu_2014/Anexos/DistGeoNivGobierno.PDF

2012	Lambayeque	Primer lugar	Décimo noveno lugar
2012	San Martín	Primer lugar	Quinto lugar
2012	Arequipa	Segundo lugar	Sexto lugar
2012	La Libertad	Segundo lugar	Sétimo lugar
2012	Cajamarca	Tercer lugar	Tercer lugar
2012	Loreto	Tercer lugar	Segundo lugar
2012	Tacna	Tercer lugar	Décimo primer lugar

Fuente: elaboración propia. Datos de los anexos de las leyes de presupuesto y de las hojas de vida de los congresistas.

Al ordenar las regiones según el grado de influencia se observa que las regiones que experimentan mayor influencia sí tienen representación de congresistas con cierto grado de experiencia. La hipótesis “a mayor experiencia, mayor influencia” se cumple no en todos los casos pero sí en algunos. En el último año analizado (el presupuesto aprobado para el año fiscal 2014), por ejemplo, Lambayeque, San Martín y La Libertad son regiones representadas por congresistas que suman una elevada experiencia y están, al mismo tiempo, ubicadas en buenas posiciones al ordenar según la influencia efectiva ejercida sobre éstas: tercer, sexto y sétimo lugar respectivamente. En el año anterior, se encuentra que la hipótesis se cumple en casos como Arequipa, Cajamarca, Lambayeque, La Libertad y San Martín. Finalmente, en el periodo 2011-2012, se observa correlación entre experiencia e influencia en Loreto, Cajamarca, San Martín y Arequipa.

En el último proceso presupuestario, se observan tres excepciones o comportamientos inesperados que habría que analizar de forma más detallada: Ancash, Arequipa y Cajamarca. Sorprende sobretodo el caso de Arequipa, porque se esperaba que la presencia de un congresista experimentado como Eguren produjera una variación positiva. Sin embargo, si se observa la variación o influencia en esta región en años anteriores se ve que este año es el único en que hay una variación negativa, lo que sugiere un comportamiento atípico y excepcional, lo que ameritaría un mayor estudio para determinar las causas de este suceso. Lo mismo con los casos de Ancash y Cajamarca. En Presupuesto aprobado para el año 2013 no se observan comportamientos inesperados, pero en el que se aprobó para el 2012 sí hay dos: Tacna y Lambayeque, por tener representantes que suman cierto grado de experiencia, se esperaba que experimentaran un mayor nivel de influencia.

Hay casos de mayor influencia que la esperada. En la aprobación del último presupuesto, Piura, por ejemplo, aparece como la región que experimenta la mayor variación estando representada por un congresista que no cuenta con una amplia experiencia pero que sí ha estado antes como titular en la CPCGR. Una explicación posible es que su condición de ser parte de la bancada de gobierno y el que haya congresistas de su bancada de esta región que han pasado antes por la CPCGR que estarían interesados en una variación positiva, como Marisol Espinoza y Leonidas Huayama, serían posibles factores que explicarían esta variación.

Un caso similar es el de Loreto, una región que no cuenta actualmente con representación en la CPCGR, pero sí la tuvo en años anteriores y es por ello que la experiencia de congresistas como Norman Lewis y Víctor Isla podrían ser factores que explicarían la variación actual y

que permiten entender por qué en el Presupuesto aprobado para el año fiscal 2012, cuando estos dos congresistas eran miembros titulares, se observa la mayor variación positiva en la asignación para esta región.

Al analizar años previos, los presupuestos aprobados en noviembre de 2011 y noviembre de 2012 para los años fiscales 2012 y 2013 se encuentra que sí hay una variación positiva en el caso de congresistas con cierto nivel de experiencia. La relación propuesta en la hipótesis se cumple en los casos mencionados. Sin embargo, es posible observar casos de regiones que sin estar representadas por congresistas con un nivel de experiencia comparativamente superior experimentan una variación positiva. Además, en determinados periodos, hay casos de regiones como Junín o Huánuco que tienen congresistas con poca experiencia y la variación es negativa, lo que indica que la poca experiencia de estos congresistas que son titulares de la CPCGR no es suficiente para garantizar una influencia efectiva que se manifieste en variación positiva para dichas regiones.

En el caso de la relación entre la ocupar la presidencia de la CPCGR y ejercer un mayor nivel influencia, se encontró que generalmente sí se cumple que los presidentes se ubican entre los congresistas que mayor influencia ejercen. El cuadro que se presenta a continuación se realizó ordenando a las regiones según la magnitud de la variación experimentada. Se encontró que los presidentes ocupan los cuatro primeros lugares al ordenar las regiones según las variaciones, es decir, según la influencia.

Cuadro 2: Relación entre la presidencia y la influencia

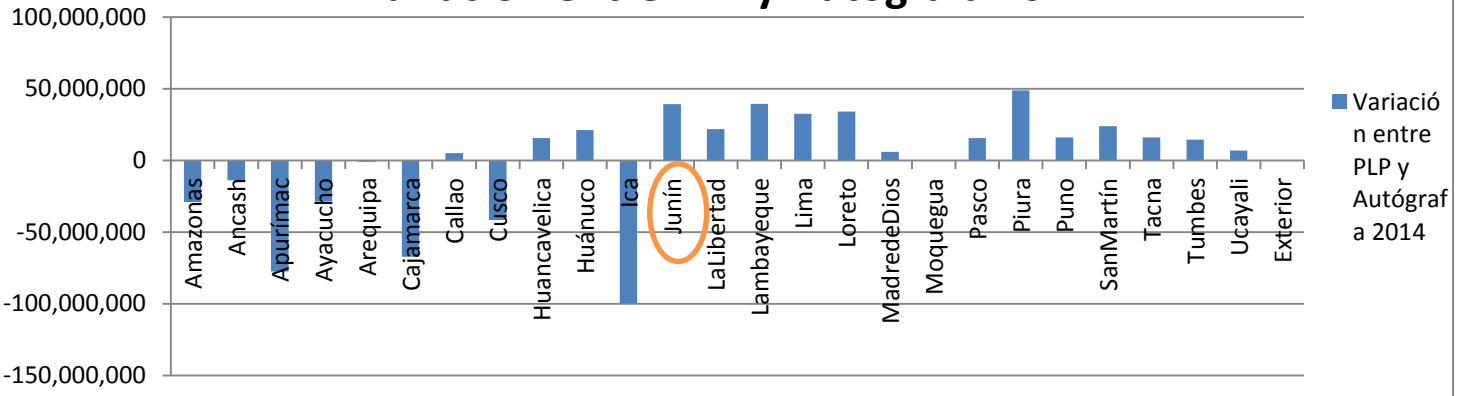
Año	Región del Presidente de la CPCGR	Variación en Nuevos Soles	Ubicación al ordenar según influencia
2014	Junín	39334308	Tercer lugar
2013	Huánuco	123267589	Primer lugar
2012	Piura	83645314	Cuarto lugar
2011	Piura	145057484	Primer lugar
2010	Cajamarca	179565821	Segundo lugar
2009	Lambayeque	26700312	Cuarto lugar
2008	Piura	86814939	Primer lugar

Fuente: elaboración propia. Datos de los anexos de las leyes de presupuesto.

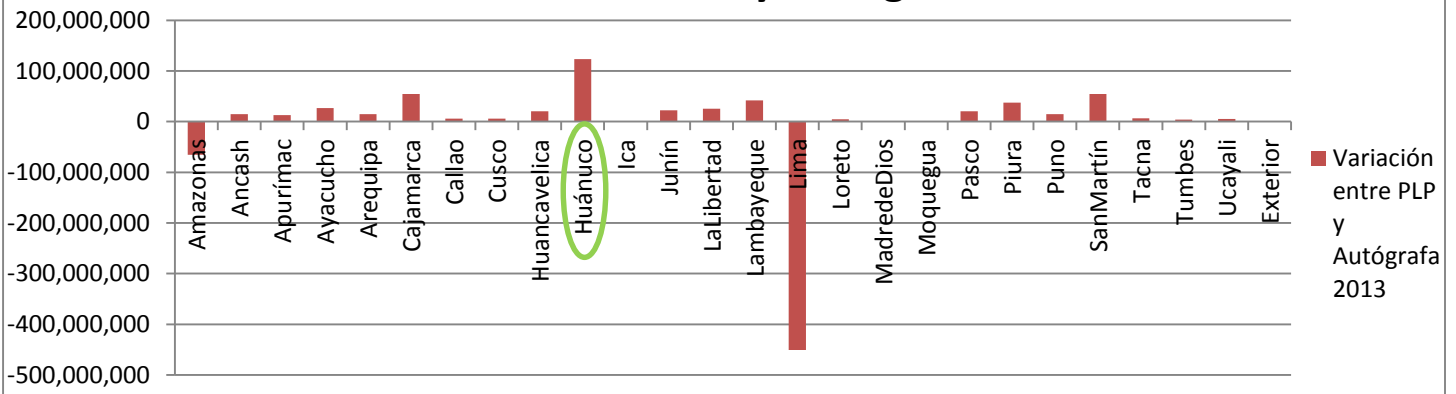
Dos formas de presentar gráficamente la información ilustran cómo nuestra hipótesis se confirma. La primera es verificar que en cada uno de los años y los procesos presupuestarios que se desarrollan en ellos la región a la que representa el presidente de la CPCGR se ubica entre aquellas que muestran mayores cambios, es decir, aquellas que experimentan un mayor grado de influencia. Esto se observa en los siguientes gráficos de las variaciones en Nuevos Soles de los presupuestos de las regiones en cada año. Se marcó con un círculo la región del presidente de la CPCGR para poder observar la variación en su región, es decir, su influencia.

Gráfico 1: Variaciones anuales en la distribución geográfica del PPN entre el Proyecto de Ley de Presupuesto y la Autógrafa de Ley de Presupuesto

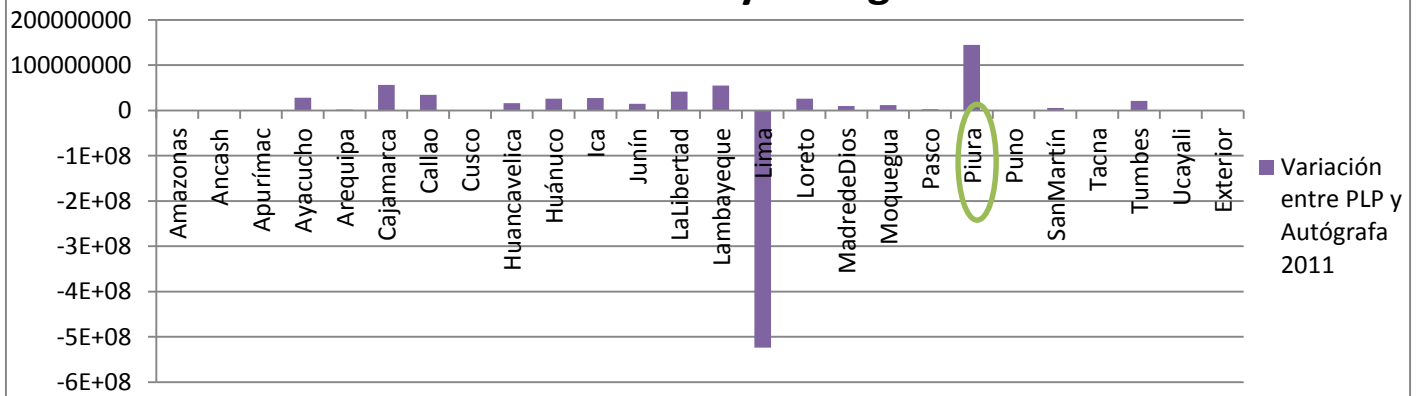
Variación entre PLP y Autógrafa 2014



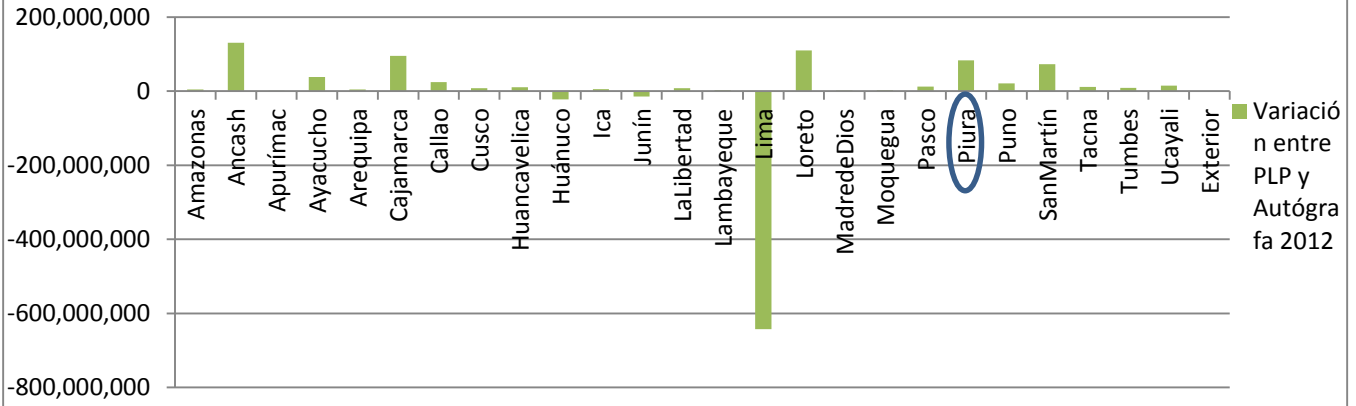
Variación entre PLP y Autógrafa 2013



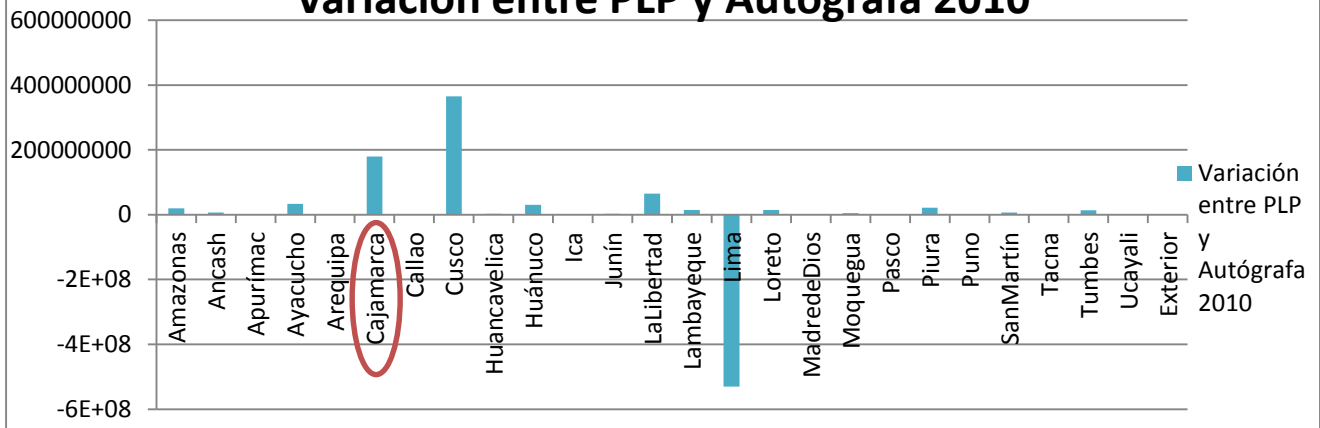
Variación entre PLP y Autógrafa 2011

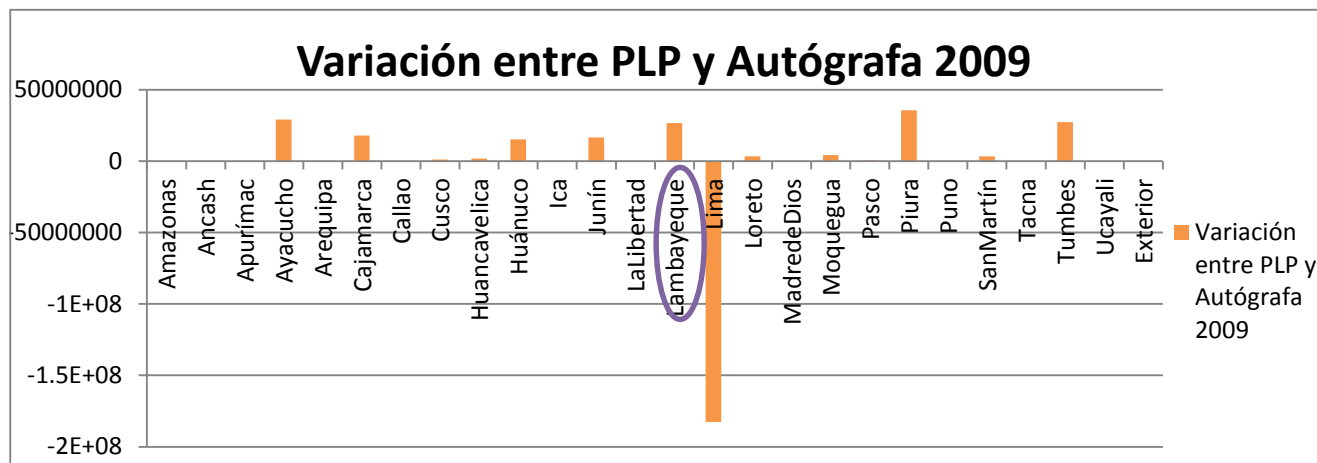


Variación entre PLP y Autógrafa 2012

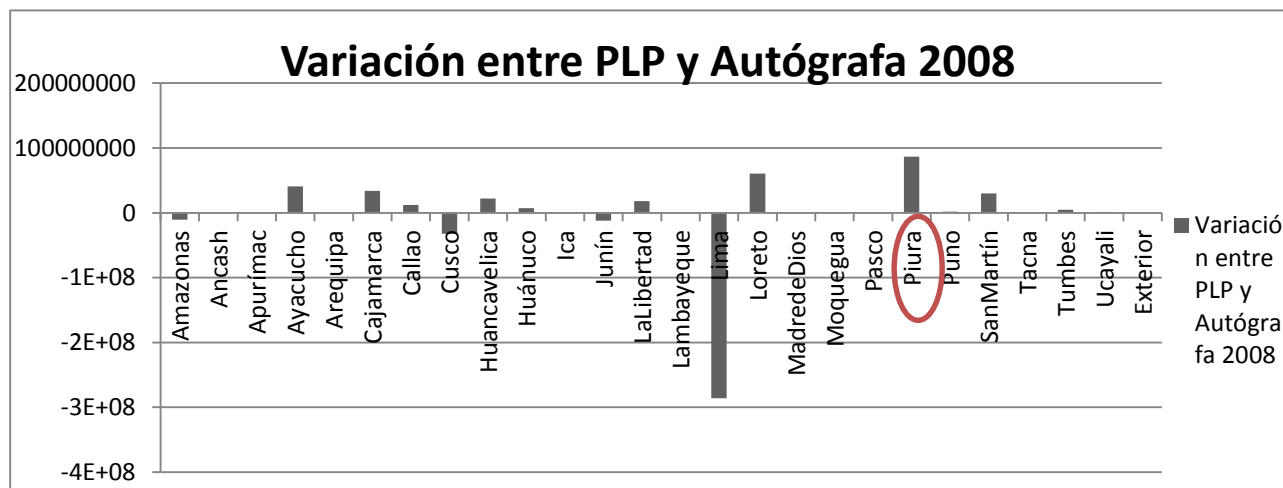


Variación entre PLP y Autógrafa 2010



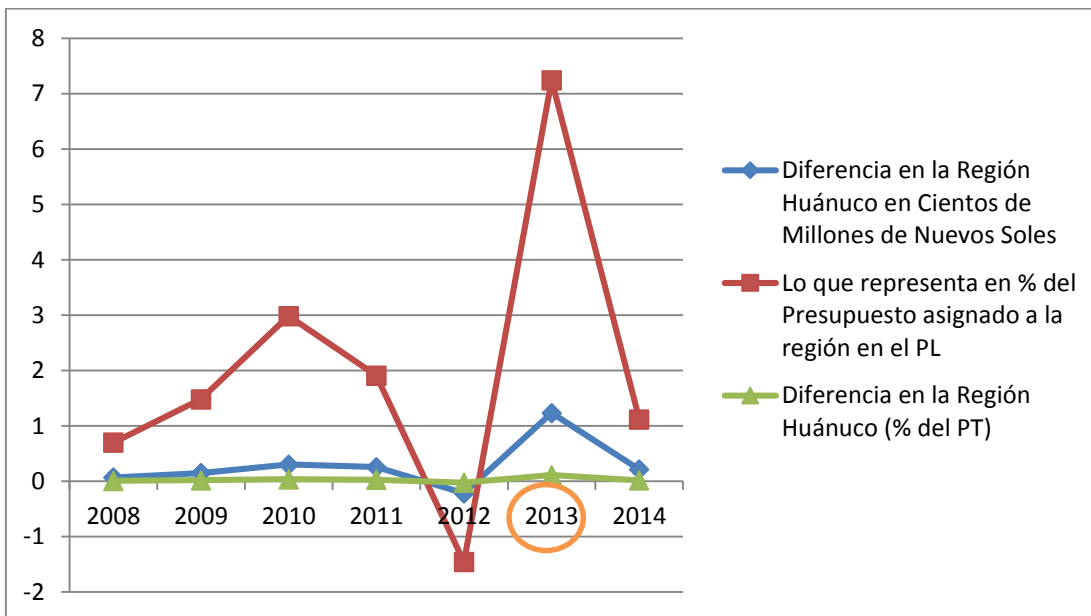
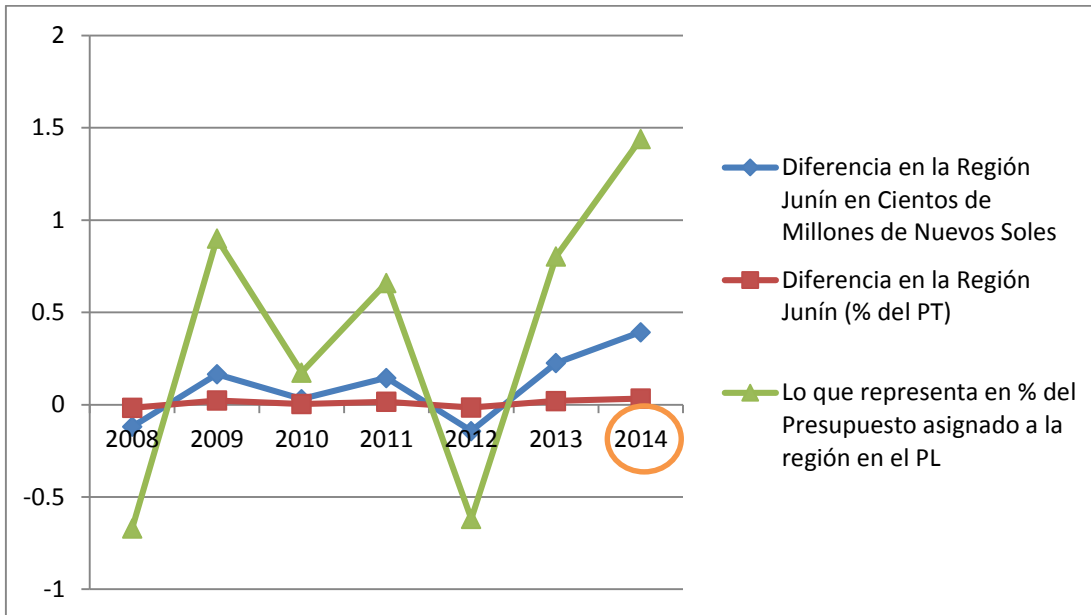


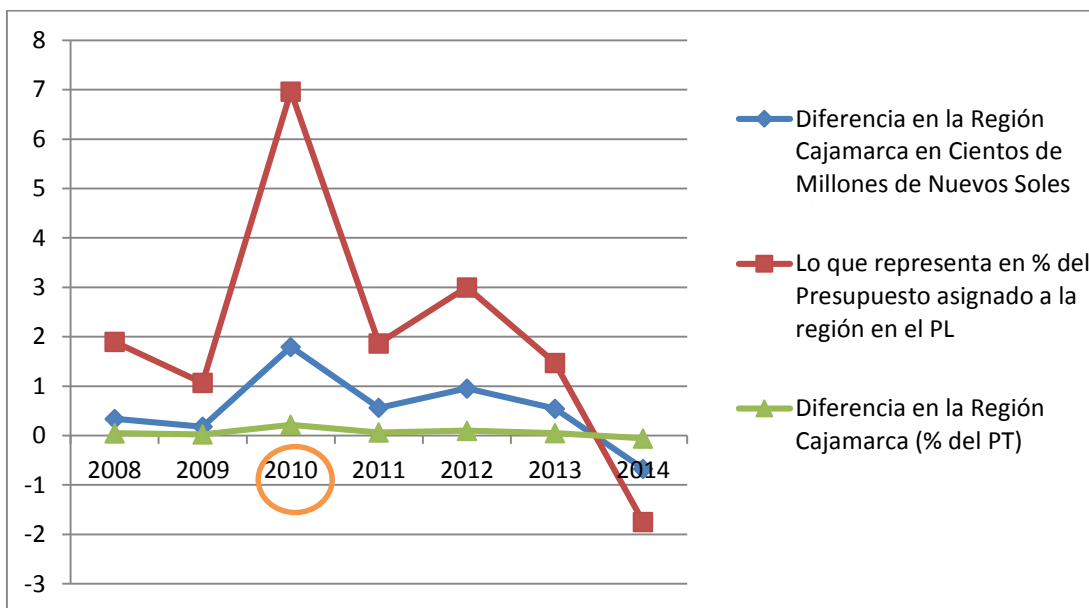
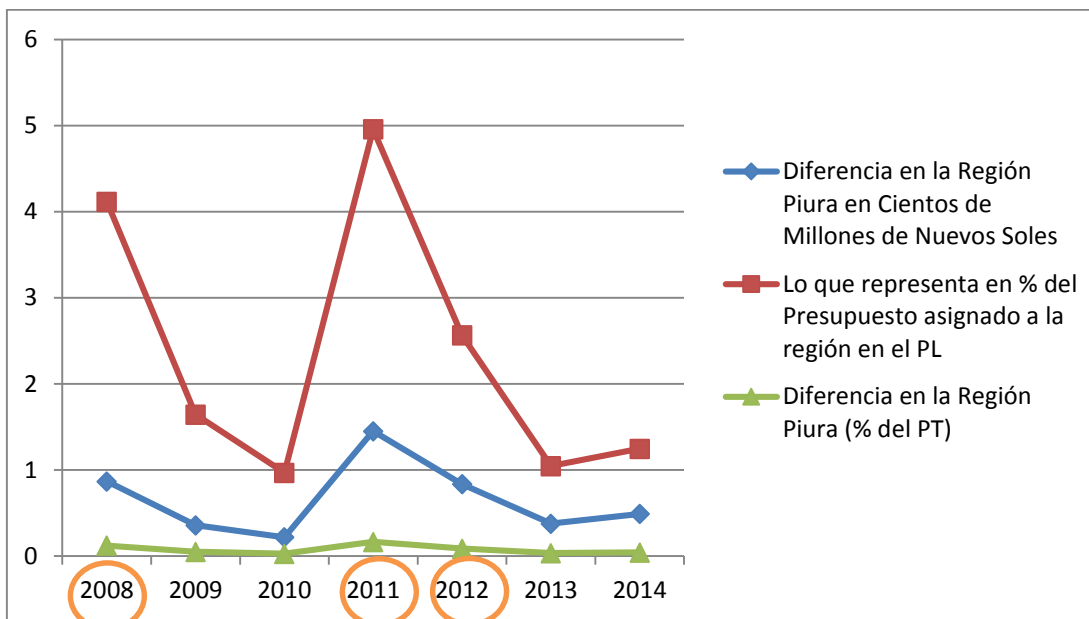
Fuente: elaboración propia. Datos de los anexos de las leyes de presupuesto.



Una segunda forma de graficar las variaciones es a partir de la evolución del presupuesto de una región a lo largo del tiempo. Según la hipótesis señalada, se espera en que el año en que la región tiene representación en la presidencia de la CPCGR (encerrado con un círculo en cada gráfico) su asignación se incremente o sea comparativamente superior. Esto se observa en los siguientes gráficos sobre algunas regiones seleccionadas en función de que el congresista que las representa llega a ser presidente de la CPCGR en alguno de los años del periodo de estudio.

Gráfico 2: Variaciones en la asignación presupuestal a través de los años de regiones seleccionadas entre el Proyecto de Ley de Presupuesto y la autógrafa de Ley de Presupuesto





Fuente: elaboración propia. Datos de los anexos de las leyes de presupuesto.

En el caso de Junín, se observa que el año en que hay un congresista representando a esta región en la presidencia de la CPCGR, en la aprobación del presupuesto para el año fiscal 2014, hay una mayor variación en la asignación a esta región. Ocurre también con el caso de Huánuco en el año 2013; Piura en los años 2012, 2011 y 2008; y Cajamarca en el año 2010. El único caso en que no se cumple que la mayor variación de determinada región se produce en el año en que hay un congresista de dicha región en la presidencia es en Lambayeque. No se presenta el gráfico debido a que no cumple con este patrón, lo cual posiblemente se debe a que otros factores como la experiencia política de los congresistas o factores coyunturales influyen en la variación observada.

En el caso del cargo de vicepresidente, también ocurre que en todos los casos analizados se produce una influencia efectiva sobre la región de quien ocupa el cargo, aunque la magnitud es menor si se la compara con la del presidente. Hay un caso en que el presidente y el vicepresidente pertenecen a la misma región y ese año se observa el mayor grado de influencia de todos los casos analizados. Si hay algo claro a la luz de los datos es que la región del presidente de la CPCGR será de las que experimentan mayor variación positiva ¿A qué se debe que el presidente ejerza mayor influencia?

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. En el texto “Manual del Parlamento” se describe su papel en relación a las modificaciones que presentan los demás congresistas.

“Las modificaciones o adiciones se presentaran en el debate del Pleno, caben dos alternativas. O son admitidas por el Presidente de la Comisión o no lo son. Si fueran aceptadas por el Presidente de la Comisión, y éste las hace suyas, se incorporan al texto como si hubieran sido originalmente presentadas por la comisión (...) si el Presidente de la Comisión no acepta una propuesta de modificación o adición, la posibilidad que sobreviva como iniciativa individual se restringe notablemente. Lo que no acepta el Presidente de la Comisión se convierte en una decisión final y definitiva” (Delegado 2012: 379 y 380).

Otra función que cumple es que puede solicitar un cuarto intermedio por iniciativa propia o al aceptar la propuesta de algún congresista. Esto se hace con la finalidad de integrar las alternativas sugeridas aceptadas a un texto final:

“Uno de los efectos del cuarto intermedio puede consistir en la suspensión del debate a fin de que el presidente de la comisión sistematice las sugerencias y aportes, que se reúna y concierte con los autores del dictamen en minoría o con la comisión que ha presentado un dictamen alternativo, con la finalidad de presentar al Pleno un texto final que integre las alternativas sugeridas y aceptadas. El texto legal final debe estar suscrito por el Presidente de la comisión” (Forno 2012: 50).

Según las normas de funcionamiento del Congreso, que combinan aspectos formales e informales, se puede afirmar que 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 CPCGR en las negociaciones, actúa como intermediario y por ello interactúa mucho y de forma reiterada con los representantes del MEF y del Ejecutivo. Su posición, entonces, es estratégica y le permite ejercer una influencia superior a la de sus pares. Le da la posibilidad de incluir temas funcionales a los intereses que tiene como congresista. No quiere decir que puede hacer lo que venga en gana. Además de las normas, para lograr ciertos consensos deberá aceptar algunos puntos propuestos por la oposición. En suma, su influencia, no es ilimitada, pero sí considerable. Este hallazgo coincide con otros análisis sobre el papel del presidente en otras comisiones (Campos 2014: 70).

La influencia de los presidentes y vicepresidentes no necesariamente es igual en todos los casos. Se conjuga también la influencia del cargo con otras variables. En el caso de los

presidentes de la CPCGR de este gobierno, Johnny Cárdenas, el actual presidente, es por primera vez congresista y primera vez miembro titular de la comisión ya que antes solo ha sido accesitario. Josué Gutiérrez, presidente anterior, también era amateur como congresista y tenía solo un año de experiencia siendo titular antes de ser presidente. Pasa lo mismo con Marisol Espinoza, tiene solo un año previo como titular de la CPCGR y es la única presidenta de este periodo que ha tenido experiencia parlamentaria previa. De los datos de estos tres congresistas se deja entrever la poca experiencia de quienes ocupan puestos claves en esta comisión en lo que va de este gobierno.

En el caso de los vicepresidentes, tenemos a Rolando Reátegui como uno de los congresistas con mayor experiencia en esta comisión, lo cual ha permitido que San Martín haya experimentado variaciones positivas, fenómeno que da cuenta de la influencia de este congresista. Joaquín Ramírez, el otro vicepresidente en este periodo, se suma a la lista de políticos con poca o ninguna experiencia, por lo cual el año en que ocupa la vicepresidencia (2011-2012) se observa una influencia bastante limitada en la región que representa.

Si bien no se realizó un análisis completo de las características de congresistas de la CPCGR del gobierno anterior, sí se analizó la experiencia y las otras variables en el caso de los presidentes y vicepresidentes hasta la Ley de Presupuesto para el año fiscal 2008, debido a que más atrás no fue posible obtener información desagregada sobre la distribución geográfica del Presupuesto. En promedio, se encuentra un nivel de experiencia política mayor, partiendo por el hecho de que el Partido Aprista Peruano cuenta con más años de trayectoria que el Partido Nacionalista. En la vicepresidencia se encuentran congresistas del PPC, partido que también tiene cierta antigüedad e historia. A continuación, se repasa brevemente el perfil de los presidentes y vicepresidentes, considerando su experiencia y la influencia que ejercieron.

El caso en que se observa un mayor grado de influencia es el año 2010 en la región Cajamarca. Hay considerar aquí dos cosas. La primera es que para este año se trabajó sobre los datos que aparecen en el dictamen de la CPCRG, con fecha 15 de noviembre. Considerando que los techos no se alteran y que el dictamen propone un techo distinto al que figura en la Ley de Presupuesto, se deduce que las cifras que aparecen en el dictamen variaron. Sin embargo, se consideró importante trabajar con aquella información a la que se pudo acceder, haciendo la precisión del caso. Un segundo aspecto que relacionado a los condicionantes es que el 2010 tanto el presidente como el vicepresidente de la CPCGR fueron electos por Cajamarca. Esta situación no se repite ningún otro año y si se suma al hecho de que estos dos congresistas no son de partidos ideológicamente opuestos, ni son uno del gobierno y otro de la oposición, es posible que se conjugaran las influencias de ambos. Como se señaló anteriormente, su sumaron las experiencias y ello dio como resultado una alta expectativa respecto a la influencia, lo cual coincide con la influencia efectiva, ya que se observa la mayor variación en todo el periodo analizado.

En los otros años también se observa una influencia efectiva del presidente de la CPCGR expresada en una variación positiva sobre la región a la que representa. Políticos con amplia experiencia como José Carrasco y Johnny Peralta logran mayor asignación para Piura. La menor influencia, comparando la influencia de los distintos presidentes, en este periodo se produce en el año 2008, durante la aprobación del presupuesto para el año fiscal 2009, cuando

Luis Falla era presidente. En este caso, la limitada experiencia de este congresista coincide con una influencia comparativamente menor a la de otros presidentes durante el mismo periodo. Sin embargo, si bien es limitada, sí logra ejercer una influencia efectiva. Este caso, así como de los de Cárdenas y Gutiérrez muestra que aún si el congresista cuenta con poca o ninguna experiencia es posible que ejerza cierta influencia si es que llega a ser presidente de la comisión.

En el caso de los vicepresidentes, tenemos durante el presente gobierno a Reátegui y Ramírez, ambos de Fuerza Popular. El primero representa a San Martín y cuenta con años de experiencia en la CPCGR, así como experiencia previa como congresista y ha ocupado cargos de representación y cargos en el sector público. El segundo representa a Cajamarca y no se encontró en su hoja vida experiencia previa. En ambos casos se ejerce influencia sobre estas regiones. La influencia en los dos casos es limitada. Que la variación en el caso de Cajamarca sea mayor que la de San Martín podría explicarse por el hecho de que el vicepresidente no es el único congresista de Cajamarca en la CPCGR. Cecilia Chacón es otra congresista que participa como miembro titular y ella cuenta con una experiencia mayor a la de Ramírez pero menor a la de Reátegui. Se sumaron ambas experiencias de los congresistas de Cajamarca y no superan la experiencia de Reátegui. En este caso podría pesar más el hecho de ser dos, que la experiencia de cada uno, así como otros factores que no se están considerando en este análisis.

En el periodo del gobierno aprista tenemos como vicepresidentes a Florián, Oré y Eguren. Rosa Florián tenía, al momento de ser vicepresidenta, experiencia previa como congresista, había estado años en la CPCGR y había sido alcaldesa provincial. En la aprobación del Presupuesto para el año fiscal 2010 sí hay una influencia alta debido a las razones ya expuestas. En el proceso de aprobación del Presupuesto del año siguiente, para el año fiscal 2011, sí llega a ejercer una influencia efectiva pero es limitada y comparativamente menor a la que se ejerce sobre Cajamarca -región que esta congresista representa- al año siguiente, en la aprobación de la Ley de Presupuesto para el año fiscal 2012. Sin embargo, en dicho año, está en segundo lugar en cuanto al tamaño de la variación, siendo superada por la de Piura -región que contaba con la presidencia ese año- y de un tamaño similar a la de Lambayeque. En el caso de Oré, su casi nula experiencia actúa como un condicionante de su influencia, siendo esta nula -no hay variación- para el caso de la región que representa: Ica.

En el presente año, Eguren es un congresista con amplia experiencia en la CPCGR. Sin embargo, en el momento en que ejerce la vicepresidencia, era un congresista sin mucha experiencia previa: primer periodo en el Congreso y segundo año que estaba como miembro titular en la CPCGR. Que el presupuesto para el año fiscal 2008 haya sido el año en que Arequipa experimentó la mayor variación positiva puede deberse a su presencia como vicepresidente y su interés en gestionar una mayor asignación presupuestal para su región. En años posteriores, la influencia ejercida sobre la región Arequipa sigue siendo limitada pero efectiva, por lo que es posible hablar de una relación positiva entre la presencia de Eguren y las variaciones positivas del presupuesto asignado para esta región. Un escenario en que se podría testear con mayor firmeza esta hipótesis sería ver qué pasa en año en que este congresista no esté como titular, lo cual no se pudo lograr debido a la falta de información disponible pues requeriría ir varios años atrás. La variación negativa en el último año

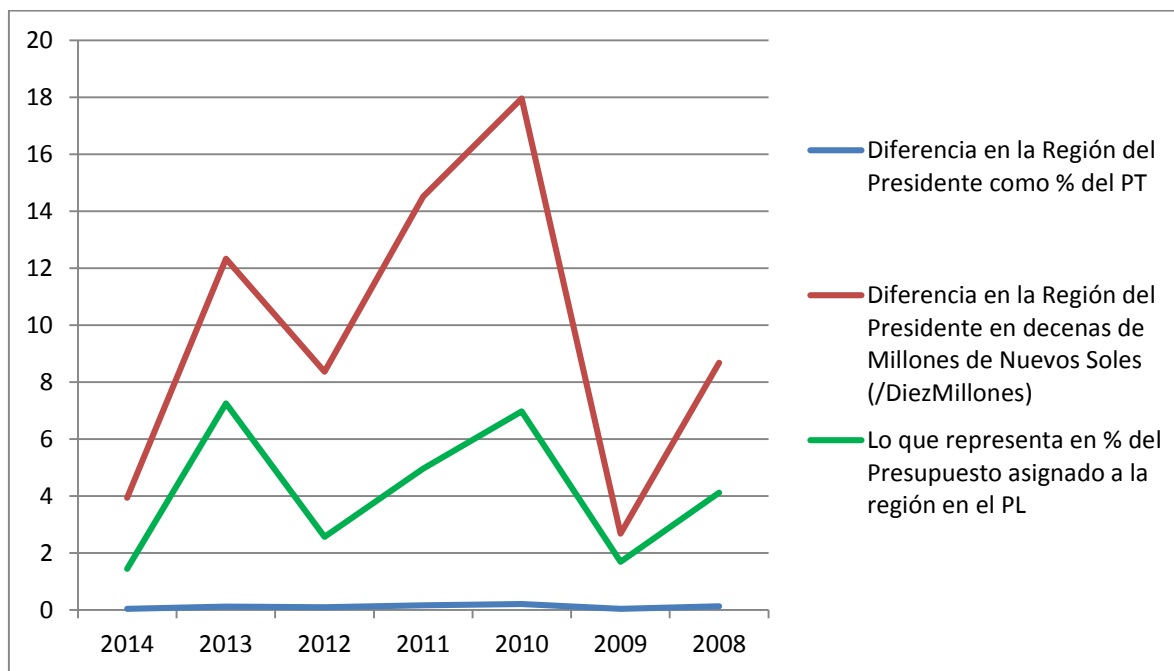
analizado (2013-2014) resulta atípica o excepcional y puede deberse a otros factores no considerados en el modelo y que intervienen el proceso.

El efecto conjunto de los condicionantes

Para ver el efecto conjunto de las variables (las dos variables analizadas sumadas a otras dos: ser del partido de gobierno y ser más de un congresista de la misma región en la CPCGR) se hizo una suma de todas ellas en un indicador que se denominó “Capacidad de influencia”. La evidencia nos muestra, poniendo como ejemplo el último presupuesto aprobado, que hay casos en que sí se correlaciona la alta influencia con la alta capacidad, que agrupa los dos grupos de variables. Ejemplo de esto son los casos de Lambayeque y Junín. Sin embargo, también se encuentran casos como Piura y Loreto en los que no hay una relación muy clara y fuerte, no se confirma lo que se esperaba según la hipótesis. Esto sugiere que hay otros factores, quizás coyunturales, políticos o de otro tipo que no están siendo considerados. No es necesariamente cierto que un congresista que no forma parte de la CPCGR, no es miembro titular, no tiene posibilidades de ejercer influencia.

La experiencia del congresista de la CPCGR y el ocupar la presidencia son los dos factores que condicionan más claramente la influencia efectiva sobre la asignación geográfica del Presupuesto Público Nacional. Para ver cómo actúan estas dos variables en conjunto se observó la influencia de los presidentes de la CPCGR con la hipótesis de que presidentes más experimentados ejercerían mayor influencia, lo cual se observa en una variación positiva para la región que representan. Esta afirmación se confirma en el siguiente gráfico.

Gráfico 3: Influencia en las regiones de los presidentes de la CPCGR



Fuente: elaboración propia. Datos de los anexos de las leyes de presupuesto.

Los años 2008, 2010, 2011 y 2013 son aquellos en que se observa el mayor nivel de influencia. Tres de estos cuatro años corresponden con un nivel de experiencia alto, lo cual confirma nuestra hipótesis. Además los años en que se encuentran en la presidencia los congresistas con menor experiencia, cuando se aprobaron los presupuestos para los años fiscales 2009 y 2014, son aquellos en donde se observa una menor influencia efectiva ejercida. En el presupuesto aprobado para el año 2013 se observa un nivel de influencia superior al que se esperaría sobre la base de experiencia. Esto indicaría que si bien la experiencia contribuye, no es un requisito indispensable para hacer variaciones relativamente importantes en la asignación presupuestal.

Reflexiones finales

De los factores que se propusieron como condicionantes de la capacidad de influencia en el nivel individual se encontró que el que mejor explica la influencia es el cargo de presidente. En todos los años, entre las regiones que mayores variaciones experimentan en su presupuesto se encuentra la del presidente de la CPCGR. Esto podría ser causante de que nadie se mantenga en dicho cargo, pues serían varios los que quieren acceder a este puesto.

La experiencia también aparece como una variable que afecta positivamente la capacidad de influencia. No siempre ocurre, pero sí en la mayoría de casos. Además, se encontró que la mejor manera de explicar el grado de influencia se encuentra en combinar estos dos aspectos: tener un cargo en la CPCGR y tener experiencia aumentaría las posibilidades de ejercer una mayor influencia, como es el caso de Piura y Cajamarca en la aprobación de los presupuestos para los años fiscales 2008, 2010 y 2011.

De todo lo expuesto se desprende que el proceso de decidir la asignación presupuestal que se aprueba en el Congreso anualmente con la Ley de Presupuesto no es un asunto reservado para los técnicos o un espacio exclusivo de tecnócratas. En este proceso de política pública, como en otros, interactúan actores con diferentes perfiles, incentivos, intereses y capacidades. Todo ello afecta el resultado de la política pública. La influencia del Ministerio de Economía y Finanzas es la más importante, pero no la única. El Congreso influye, de forma limitada pero influye.

BIBLIOGRAFÍA

ABUELAFIA, Emmanuel; BERENZTEIN, Sergio; BRAUN, Miguel; DI GRESIA, Luciano (2005). *Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Argentina*. Washington DC: Inter-American Development Bank.

ARANA ARAYA, Ignacio (2013) *Informal Institutions and Horizontal Accountability: Protocols in the Chilean Budgetary Process*. Latin American Politics and Society. Volume 55, Issue 4. Pp. 74–94.

BARRANTES, Roxana; TANAKA, Martín; VERA, Sofía; PÉREZ-LEÓN, Max (2010). *El boom de los recursos naturales y las coaliciones presupuestarias – una ilustración con el*

caso peruano. Lima: IEP.
<[http://www2.ids.ac.uk/futurestate/pdfs/Paper%20Peru%20version%20final%20enviada%20limpia%20\(4\).pdf](http://www2.ids.ac.uk/futurestate/pdfs/Paper%20Peru%20version%20final%20enviada%20limpia%20(4).pdf)>

CAMPOS, Herber (2014). *Deliberación política de los proyectos de ley aprobados por la Comisión de Constitución del Congreso durante el periodo 2011-2012*. Tesis para optar por el grado de Magíster en Ciencia Política. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

CARRANZA, Luis; VALDERRAMA, José; CHÁVEZ, Jorge. (2007). *La economía política del proceso presupuestario: el caso peruano*. Instituto Peruano de Economía: Lima.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima.

(2012). *Reglamento del Congreso de la República del Perú*.
<http://www.congreso.gob.pe/documentos/REGLAMENTO_CONGRESO_15-8-12.pdf>

(2013). *Diario de Debates*. Jueves 28 de noviembre de 2013.

DARGENT, Eduardo (2012). *Technocracy under democracy: assessing political autonomy of experts in Latin America*. Austin: The University of Texas at Austin

DURAND, Patricia (2006) *El gasto público en las iniciativas legislativas de los congresistas*. ARS DICTAMINIS. Boletín de la Dirección de Comisiones y Documentación. Año I, N°1, marzo, 2006. Lima: Congreso de la República.

FORNO, Giovanni (2012) *Manual de comisiones*. 2ª. Ed. Lima: Congreso de la República, Oficialía Mayor. Pp.176 p.

GESTIÓN (2014). El futuro de la economía o cómo despertar los “espíritus animales”. Lima: Gestión. Consulta: 21 de febrero de 2015.
<<http://gestion.pe/economia/futuro-economia-como-despertar-espíritus-animales-2118174>>

MORÓN, Eduardo; SANBORN, Cyntia (2007). *Los desafíos del policymaking en Perú*. Lima: UP.

PALANZA, Valeria; SCARTASCINI, Carlos; TOMASSI, Mariano (2012). *On the Institutionalization of Congress(es) in Latin America and Beyond*. Washington D.C: Inter-American Development Bank.

SAIEGH, Sebastian (2005). *The Role of Legislatures in the Policymaking Process*. Washington D.C: Inter-American Development Bank.

SANTISO, Carlos; GARCÍA, Arturo (2004) *Legislative budget oversight in presidential systems: governance of the budget in Perú*. Santiago de Chile: ECLAC

SANTISO, Carlos (2004). *Legislatures and Budget oversight in Latin American: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies*. En *OECD Journal on Budgeting*. Volume 4. N°2.

SCARTASCINI, Carlos; HALLERBERG, Mark (2010) *¿Quiénes deciden el Presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Washington D.C: BID.

SCARTASCINI, Carlos; SPILLER, Pablo; STEIN, Ernesto; TOMASSI, Mariano (2011). *El juego político en América Latina*. Bogotá: BID

SCARTASCINI, Carlos; TOMASSI, Mariano (2012). *Government Capabilities in Latin America: Why They Are So Important, What We Know about Them, and What to Do Next*. Washington D.C: Inter-American Development Bank.

SHACK, Nelson (2006) *Presupuestar en el Perú*. CEPAL: Santiago de Chile.

STEIN, Ernesto y otros (2006) *La política de las políticas públicas*. Washington D.C: BID.

STUART MILL, John (1878). *El gobierno representativo*. Madrid: Librería del Victoriano Suarez.

UÑA, Gerardo (2005) *El Congreso y el Presupuesto Nacional*. Fundación Konrad Adenauer: Buenos Aires.

WEHNER, Joachim; BYANYIMA, Winnie (2005). *Parliament, the budget and the gender*. Inter-Parliamentary Union, the United Nations Development Programme, the World Bank Institute, and the United Nations Fund for Women.