

# Fortaleciendo la rendición de cuentas a través de la apertura presupuestaria: Un kit de herramientas para parlamentarias y parlamentarios de las Américas y el Caribe





Esta publicación fue posible en parte gracias al generoso apoyo del Gobierno del Canadá a través de Asuntos Globales Canadá.

Publicado en julio de 2020.

# ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	<b>4</b>
<b>Objetivo</b> .....	<b>4</b>
<b>Estructura</b> .....	<b>5</b>
<b>Ciclo financiero parlamentario</b> .....	<b>9</b>
<b>Transparencia parlamentaria a lo largo del ciclo financiero</b> .....	<b>10</b>
<b>Participación pública en el Parlamento a lo largo del ciclo financiero</b> .....	<b>11</b>
<b>1. Planeación previa al presupuesto y política fiscal</b> .....	<b>13</b>
Rol de los parlamentos y de las y los parlamentarios .....	13
Requisitos para los informes del Ejecutivo .....	14
Rol de otras instituciones o actores .....	15
Oportunidades para la participación pública .....	16
Reflexión sobre el proceso .....	18
<b>2. Propuestas y asignaciones del presupuesto y política fiscal</b> .....	<b>20</b>
Rol de los parlamentos y de las y los parlamentarios .....	20
Requisitos para los informes del Ejecutivo .....	22
Rol de otras instituciones o actores .....	23
Oportunidades para la participación pública .....	25
Reflexiones sobre el proceso .....	27
<b>3. Promulgación e implementación de la política presupuestal y fiscal</b> .....	<b>28</b>
Rol de los parlamentos y de las y los parlamentarios .....	28
Requisitos para los informes del Ejecutivo .....	30
Rol de otras instituciones o actores .....	33
Oportunidades para la participación pública .....	34
Reflexiones sobre el proceso .....	35
<b>4. Auditoría y elaboración de informes</b> .....	<b>37</b>
Rol de los parlamentos y de las y los parlamentarios .....	37
Requisitos para los informes del Ejecutivo .....	38
Rol de otras instituciones o actores .....	38
Oportunidades para la participación pública .....	40
Reflexión sobre el proceso .....	41
<b>Recursos</b> .....	<b>43</b>
<b>Notas</b> .....	<b>46</b>

## Introducción

El dinero es un lente útil a través del cual se puede entender la toma de decisiones públicas y sus resultados. La apertura de los procesos mediante los cuales se recaudan, asignan y gastan los fondos públicos es una parte importante para la consolidación del proceso de rendición de cuentas de las instituciones públicas. El fortalecimiento de la rendición de cuentas pública es un aspecto integral de un parlamento abierto. Esto implica garantizar la libertad de las personas para exigir la rendición de cuentas a las autoridades y la obligación de las y los funcionarios públicos de fundamentar y aceptar la responsabilidad de sus decisiones. Por un lado, la rendición de cuentas del Ejecutivo ante el Legislativo permite a éstos examinar las acciones de los Gobiernos y modificar políticas públicas, así como reasignar recursos públicos para obtener mejores resultados. Por otra parte, la rendición de cuentas de los parlamentos ante la ciudadanía permite a la sociedad mantenerse informada y examinar las acciones de los parlamentos para asegurar que representen efectivamente el interés público.

Las finanzas públicas involucran a una variedad de actores, incluyendo parlamentarias y parlamentarios, cuya responsabilidad como representantes de la ciudadanía es proporcionar consentimiento informado para la recaudación y el gasto de los fondos públicos, y exigir que el Gobierno rinda cuentas de sus gastos es fundamental para el funcionamiento de la democracia.

Los parlamentos desempeñan un papel crucial en las diversas fases del ciclo financiero. Su participación ex-ante, durante las etapas de planeación, enmienda y aprobación de este ciclo, generalmente se centra en el contenido y la dirección de la política presupuestal y fiscal, permitiendo que las y los parlamentarios orienten el proceso de formulación. Su compromiso a ex-post, durante y después de la ejecución de la política presupuestal y fiscal, se centra generalmente en la calidad de la implementación para prevenir la corrupción, la mala gestión y el despilfarro.

El Parlamento es parte de un ecosistema fiscal que también incluye al Poder Ejecutivo, una administración pública no partidista y a otros actores clave, como la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado y el público en general. El ecosistema se compone de una serie que interrelaciona incentivos políticos, información pública y privada y una red de normas y procesos basados en la constitución, la legislación, la costumbre y la conveniencia política. La efectividad del rol de control al presupuesto por parte de las y los parlamentarios depende de otros actores dentro de este ecosistema fiscal, así como de la solidez de la información, los procesos y la comprensión de los incentivos políticos y burocráticos. La asimetría de información entre el Ejecutivo y el Legislativo puede constituir un obstáculo importante para la capacidad del Parlamento en su rol de control político.

### Iniciativa Global para la Transparencia Presupuestaria

#### [Octavo Principio de Alto Nivel<sup>1</sup>](#)

La autoridad para aumentar los impuestos e incurrir en gastos en nombre de la ciudadanía debería recaer en el Legislativo. No se debe recaudar ningún ingreso del Gobierno, ni incurrir o comprometer gastos sin la aprobación por parte del Parlamento a través del presupuesto u otra legislación. Esta institución debe contar con la autoridad, los recursos y la información necesaria para que el Ejecutivo rinda cuentas por el uso de los recursos públicos.

## Objetivo

Esta publicación ofrece un panorama general de buenas prácticas para promover la transparencia, la rendición de cuentas y la participación a lo largo de todo el ciclo financiero, adaptado para parlamentarias, parlamentarios, funcionarios y funcionarios del Parlamento, y actores relevantes en las Américas y el Caribe. Abarca el ciclo financiero parlamentario, incluyendo el proceso presupuestal y los principales proyectos de ley de política fiscal o de gasto, como los proyectos de infraestructura o de reforma fiscal, y la planeación a largo plazo. Resume y sintetiza los estándares y recursos internacionales más recientes sobre el control político del presupuesto en una publicación sucinta y puede servir de inspiración para desarrollar compromisos de un [plan de acción de parlamentario abierto<sup>2</sup>](#).

## Planes de acción de parlamento abierto

Un plan de acción de parlamento abierto es un mecanismo a través del cual el Poder legislativo se compromete a promover la apertura y a fortalecer su función de representación y control político, en colaboración con la sociedad civil. Un proceso de cocreación permite al Parlamento y a la sociedad civil identificar las prioridades a implementar, monitorear y evaluar el avance de estos compromisos. Puede ser creado como un capítulo del plan de acción de gobierno abierto del Ejecutivo, siguiendo las políticas de la Alianza para el Gobierno Abierto. Para más información, consulte el [Resumen Ejecutivo de la Guía para desarrollar planes de acción de parlamento abierto](#).

## Estructura

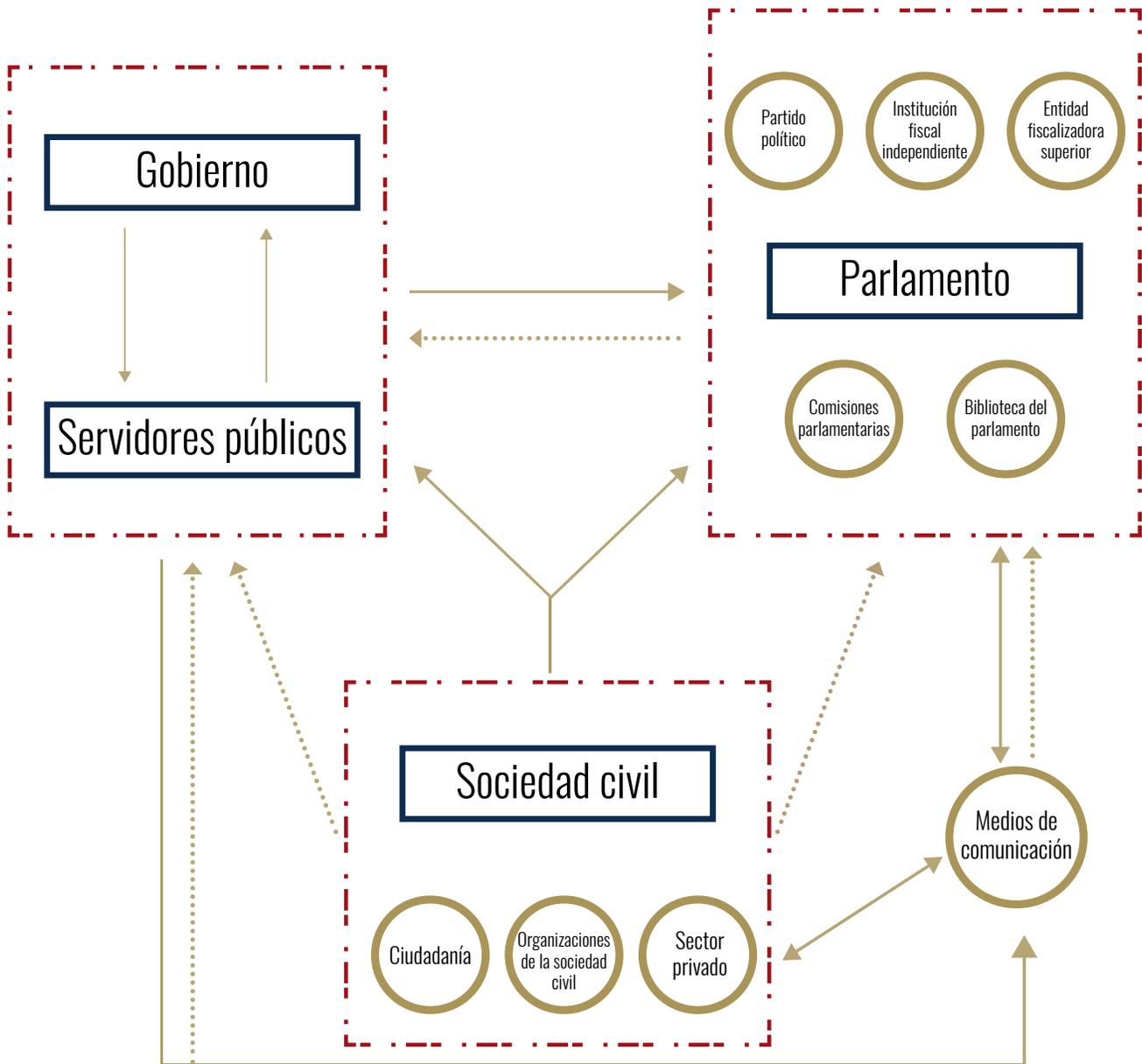
La publicación comienza con un panorama general del ecosistema fiscal, identificando y definiendo las funciones de los principales actores involucrados, seguido por un resumen del ciclo financiero parlamentario y sus cuatro fases principales. A continuación, se presenta una reseña general sobre la transparencia y la participación pública a lo largo de todo el ciclo, antes de examinar con mayor detalle las buenas prácticas mediante las cuales los parlamentos pueden mejorar la apertura en cada una de las fases del ciclo presupuestal y de política fiscal. Para cada fase del ciclo, la publicación ofrece (1) una visión general del papel del Parlamento, (2) los requisitos para la presentación de informes del Ejecutivo, (3) preguntas orientadoras que apoyen a las y los parlamentarios para el cumplimiento de sus funciones, (4) oportunidades para la participación pública liderada por el Parlamento o por las y los parlamentarios, y (5) buenas prácticas relevantes de los parlamentos del hemisferio y del resto del mundo, algunas de las cuales han sido extraídas de los resultados de la Encuesta de [Presupuesto Abierto](#)<sup>3</sup>.

## Marco legal

La autoridad de las diferentes ramas del Estado y de las instituciones públicas a lo largo del ciclo financiero puede estar claramente definida en las constituciones y leyes del país o sobre la base de una convención. Según el Manual de Transparencia Fiscal 2018 del FMI, la legislación fiscal destinada a definir la autoridad debe contener:

- reglas formales para organizar el proceso presupuestal y los respectivos roles y responsabilidades del Ejecutivo y el Legislativo;
- el calendario de presentación, aprobación y publicación del presupuesto;
- documentos clave que el Ejecutivo debe presentar al Legislativo en su proyecto de presupuesto anual; y
- facultades del Legislativo para modificar el presupuesto propuesto por el Ejecutivo.

# Ecosistema fiscal



**Leyenda**  
**Flechas punteadas:** relaciones de rendición de cuentas  
**Flechas continuas:** flujo de información

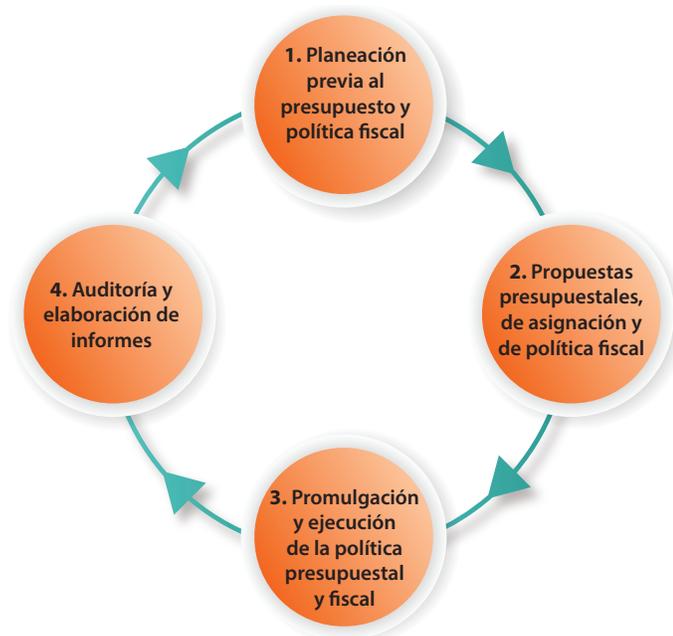
## Descripción del ecosistema fiscal

Actor	Descripción
<b>Rama Ejecutiva y servicio público</b>	Entidades del Gobierno central, estatal, regional, provincial, municipal o local; todas las entidades extrapresupuestarias, incluidos los fondos de seguridad social, en cada nivel de Gobierno; y todas las instituciones sin ánimo de lucro no mercantiles que son controladas y financiadas principalmente por unidades de Gobierno <sup>4</sup> . En general, son responsables de la formulación del presupuesto, dirigen su implementación e informan sobre los resultados.
<b>Personal de investigación de los partidos políticos</b>	Los partidos políticos pueden tener personal responsable de proporcionar investigación y análisis para desarrollar sus posiciones políticas y, si están en la oposición, para exigir rendición de cuentas al Gobierno. Este personal puede también contribuir a la formulación del presupuesto con análisis de especialistas. Cuando se está en la oposición, el personal político puede concentrarse en la fiscalización de las propuestas presupuestales, el control político del presupuesto adoptado y las propuestas alternativas de políticas públicas.
<b>Comisiones parlamentarias</b>	Las comisiones parlamentarias son grupos pequeños de legisladoras y legisladores designados para llevar a cabo tareas específicas y pueden examinar asuntos determinados con mayor profundidad de lo que es posible en sesiones plenarias. Si bien las responsabilidades varían, pueden contribuir a la formulación del presupuesto y el control del gasto público.
<b>Biblioteca del Parlamento</b>	Las bibliotecas parlamentarias son oficinas que generalmente ofrecen investigación, análisis e información personalizados necesarios para que las y los parlamentarios, las y los funcionarios y los órganos parlamentarios cumplan sus funciones. Pueden proporcionar información para apoyar el escrutinio de las propuestas presupuestales y su seguimiento, así como apoyar prácticas participativas. Además de sus funciones de investigación, gestionan archivos documentales y garantizan el acceso público a la información parlamentaria.
<b>Otras oficinas/ departamentos del Parlamento</b>	Las y los parlamentarios pueden beneficiarse de otras oficinas y recursos asociados al Legislativo. Las y los funcionarios del Parlamento que dependen directamente del Legislativo y las fuentes especializadas de conocimiento técnico e información pueden ser útiles para que las y los parlamentarios desempeñen sus funciones.
<b>Entidad fiscalizadora superior</b>	La entidad fiscalizadora superior (EFS) es la máxima autoridad nacional responsable de la auditoría de la gestión de los fondos públicos. Una EFS puede realizar auditorías de cumplimiento, financieras o de desempeño. Debe ser independiente del Poder Ejecutivo a nivel organizativo, administrativo y financiero <sup>5</sup> . Sus informes de auditoría se presentan al Parlamento para apoyar su función de control <i>ex-post</i> (es decir, después de que se hayan asignado y gastado los fondos públicos).

Actor	Descripción
<b>Agencia anticorrupción</b>	Las agencias anticorrupción (ACA) son entidades gubernamentales independientes financiadas con fondos públicos dedicadas a combatir prácticas corruptas entre funcionarias y funcionarios públicos y a prevenir posibles actos de corrupción. Para cumplir con sus mandatos, las ACA pueden tener una función vinculada a la aplicación de la ley o de prevención, de política y de coordinación, o alguna combinación de ellas. Las oficinas colaboran regularmente con los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley y con las entidades fiscalizadoras superiores, lo que hace que su labor sea pertinente para las actividades de rendición de cuentas y control de las y los parlamentarios, especialmente en contextos <i>ex-post</i> .
<b>Institución fiscal independiente</b>	Las instituciones fiscales independientes (IFI), también llamadas oficinas de presupuesto del parlamento, son un órgano público que tiene por objeto promover la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de diversas funciones, que incluyen el monitoreo del cumplimiento con las normas fiscales, la elaboración o aprobación de las previsiones macroeconómicas para el presupuesto, y/o el asesoramiento al Gobierno y al Parlamento en asuntos de política fiscal <sup>6</sup> . Debe ser independiente del Poder Ejecutivo a nivel organizativo, administrativo y financiero. Puede proporcionar información y análisis no partidista para apoyar la fiscalización por parte del Parlamento de las propuestas presupuestales y su control <i>ex-ante</i> (es decir, antes de la votación sobre las asignaciones presupuestales para apoyar a las y los parlamentarios en su función de control político).
<b>Medios de comunicación</b>	Los medios de comunicación están constituidos por los principales medios de comunicación masiva, como la radiodifusión, la industria editorial y la Internet. Permite que la población realice controles y evaluaciones continuas del gasto público y ayuda que se hagan públicas las preocupaciones ciudadanas al proporcionar una plataforma para el debate <sup>7</sup> .
<b>Sociedad civil</b>	La sociedad civil incluye a la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil, actores del sector privado y el público en general, incluyendo a las y los migrantes y refugiados.
<b>Público en general</b>	Todas las personas pueden contribuir a la supervisión financiera y presupuestal del Gobierno a través de procesos participativos y el monitoreo de su implementación.
<b>Organizaciones de la sociedad civil</b>	Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) incluyen todas las organizaciones no mercantiles y no estatales, excluyendo a la familia, donde las personas se organizan para perseguir intereses compartidos en la esfera pública <sup>8</sup> . Algunas OSC fomentan la rendición de cuentas y la transparencia financiera del Gobierno a través de procesos participativos en la elaboración del presupuesto y en el seguimiento de las decisiones de gasto.
<b>Sector privado</b>	El sector privado es la parte de la economía que es administrada por individuos y empresas con ánimo de lucro y no está controlada por el Estado. Puede contribuir a la formulación del presupuesto mediante procesos consultivos y desempeñar un papel importante en el seguimiento a su implementación.

## Ciclo financiero parlamentario

El siguiente diagrama presenta un ciclo financiero típico en un formato simplificado para resaltar los principales momentos de la actividad fiscal de una legislatura.



Hay cuatro componentes principales de un ciclo financiero. Estos principios son constantes en todos los parlamentos, aunque las funciones y responsabilidades de las y los parlamentarios pueden cambiar según el sistema de Gobierno, por ejemplo, parlamentario o presidencialista. Entre estas fases principales existen actividades que las complementan y apoyan. Por ejemplo, hay asignaciones suplementarias y otra legislación que puede presentarse al Parlamento entre las cuatro fases. Las actividades y los informes de las comisiones pueden estar en curso y publicarse a lo largo de un ciclo financiero típico. Estas diversas actividades son importantes y pueden influir en la forma en que un legislador o legisladora analiza y vota los asuntos vinculados a estos temas.

### 1. Planeación previa al presupuesto

El Ejecutivo lleva a cabo la planeación para desarrollar propuestas sobre las próximas decisiones de gastos e ingresos nacionales, así como sus resultados, ya sea con la aprobación, rechazo, enmienda o aporte del Legislativo (dependiendo de la forma de Gobierno). Sus planes se basan en supuestos y previsiones de la situación económica y fiscal del país que orientan las propuestas de gastos e ingresos directos. Estos planes suelen estar limitados por las normas fiscales vigentes, como el tope del déficit o la deuda, que suelen estar relacionadas

con compromisos de estabilización macroeconómica y sostenibilidad a largo plazo. El Ejecutivo puede realizar consultas públicas a medida que prepara sus propuestas de gastos e ingresos para el próximo año fiscal. Las y los parlamentarios pueden emprender sus propias actividades consultando con la ciudadanía, desarrollando propuestas y analizando los supuestos económicos y fiscales. Para ello, pueden solicitar información y apoyo en el análisis a la institución fiscal independiente, a la biblioteca del Parlamento, al personal político y a especialistas externos.

### 2. Propuestas presupuestales, de asignación y de política fiscal

Cuando se termina con la fase de planeación, el Ejecutivo presenta sus planes de gasto y los proyectos de ley relacionados. Esto incluirá una propuesta de presupuesto anual que se elabora cada año fiscal (por lo general, antes del inicio de un nuevo año fiscal) y define los planes de gasto e ingreso propuestos. Normalmente, una propuesta de presupuesto contiene objetivos de política fiscal, marcos presupuestales y fiscales de mediano plazo, nuevos planes (por ejemplo, inversión única en infraestructura, esfuerzos de reconstrucción para una región afectada por desastres naturales), así como asignaciones previstas para el gasto existente (por ejemplo, sueldos de las y los funcionarios públicos, pensiones, servicio de la deuda) y los productos y resultados esperados (objetivos de desempeño). Una vez presentados ante el Parlamento, las y los legisladores examinarán, debatirán y enmendarán o propondrán alternativas a estas propuestas, dependiendo del sistema de Gobierno. Las y los parlamentarios pueden recurrir a la institución fiscal independiente, a la biblioteca del Parlamento, a especialistas externos, a la sociedad civil, al personal político, a las comisiones legislativas y a la ciudadanía en general, en busca de aportes y apoyo durante esta fase.

### 3. Promulgación e implementación de la política presupuestal y fiscal

Una vez que la Legislatura ha examinado, enmendado (dependiendo del sistema de Gobierno) y aprobado (o rechazado) las propuestas de gastos y de recaudación de ingresos, el Ejecutivo implementará las decisiones aprobadas por el Parlamento. A lo largo de esta fase, el Poder Legislativo monitoreará el avance del Ejecutivo en la implementación de estas medidas y examinará sus resultados, exigiendo la respectiva rendición de cuentas. Las y los parlamentarios pueden

recurrir a las comisiones legislativas, los medios de comunicación, la sociedad civil, el personal político y la ciudadanía en busca de aportes y apoyo a través de estos esfuerzos de monitoreo y control político.

#### 4. Auditoría y elaboración de informes

Al final de un año fiscal, se presenta ante el Parlamento la contabilidad de las actividades financieras del Gobierno mediante el informe de cuentas públicas. Este informe, que contiene la contabilidad final de las actividades de ingresos y gastos del Gobierno, va generalmente acompañado de una auditoría de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) para asegurar su veracidad. En este punto del ciclo, la Legislatura debe tener un panorama completo del año fiscal anterior, tanto desde el punto de vista financiero como del desempeño (resultados), para examinar la gestión financiera del Gobierno desde la planeación y asignación de recursos según las prioridades declaradas, hasta la evaluación de los resultados que generaron estas decisiones. La comisión de cuentas públicas de una legislatura desempeñará un papel fundamental en esta fase y también puede recurrir a la agencia anticorrupción (en caso esta exista), a los medios de comunicación, a especialistas, al personal político y a la ciudadanía como recursos complementarios a la información suministrada por el Gobierno y la EFS.

#### Cronograma:

Cuando se hace referencia al corto, mediano y largo plazo en relación con la política presupuestaria y fiscal, los plazos suelen estar implícitos:

Corto plazo: 1 a 2 años

Mediano plazo: 3 a 5 años

Largo plazo: Más de 5 años

## Transparencia parlamentaria a lo largo del ciclo financiero

La transparencia y el acceso a la información, un derecho humano fundamental que debe ser garantizado por la ley, es un pilar crucial para un parlamento abierto y transparente. La información pública pertenece a todos y todas las personas, recurso que necesitan para empoderarse y participar plenamente en los procesos democráticos. En este sentido, crea legitimidad y confianza en nuestras instituciones democráticas, y es esencial en la lucha contra la corrupción.

Por lo tanto, los parlamentos tienen la responsabilidad de publicar información sobre el ciclo financiero y las funciones que desempeña en este proceso, de conformidad con el principio de transparencia activa. Se recomienda que esta información incluya:

- Explicación de los procesos de aprobación del presupuesto y las fuentes de financiación, incluyendo las autoridades y responsabilidades constitucionales, el rol de la rama Ejecutiva, del Parlamento y de sus comisiones en la revisión, modificación (según el sistema político), aprobación y control político del presupuesto.
- Lista de comisiones parlamentarias, con enlaces a sus sitios web (si es el caso), una descripción de su mandato y tareas (indicando su función dentro del proceso presupuestal), una descripción de las actividades llevadas a cabo por la comisión desde el comienzo de su mandato y un listado que incluya al presidente/a, miembros y cualquier otra función pertinente de la comisión.
- Acceso público a las reuniones y actividades de las comisiones parlamentarias tanto en persona y a través de transmisiones en directo por televisión, radio o Internet.
- Oportunidades de participación del público a lo largo del ciclo financiero, comunicadas con suficiente antelación.
- Presentación del proyecto de presupuesto, documentos de apoyo e informes presentados por el Ejecutivo al Parlamento (listados en la sección sobre Requisitos para los Informes del Ejecutivo en cada fase del ciclo financiero).

#### Transparencia activa<sup>9</sup>:

Es la obligación de los órganos del Estado de publicar en sus páginas web información útil, oportuna y relevante, de manera permanente y sin mediar requerimiento alguno por parte de la ciudadanía. Esta información debería actualizarse periódicamente según la ley de transparencia del país. Las leyes o disposiciones generales de transparencia en este ámbito también establecen la obligación de mantener la información de los órganos del Estado a disposición permanente del público, a través de los sitios electrónicos de los servicios del Estado.

- Estado del debate parlamentario sobre el proyecto de presupuesto, incluyendo los debates celebrados, las presentaciones realizadas por autoridades y especialistas en la materia, las transcripciones de dichos debates, así como las consultas, informes y análisis solicitados por la oficina parlamentaria de presupuesto (en caso exista), y las votaciones sobre el presupuesto. También se deberá incluir los informes de las comisiones parlamentarias, las transcripciones de las consultas o audiencias públicas y los aportes presentados por el público, según corresponda.
- Documentos sobre presupuestos de años anteriores, en formato abierto para su reutilización por el público en función de sus necesidades de información.
- Base de datos de documentos relevantes para el debate y la discusión del presupuesto nacional del año en curso y de años anteriores, que incluya una función de búsqueda.
- Registro de las declaraciones de bienes e intereses de cada parlamentaria y parlamentario, en el que se detallen sus bienes, ingresos adicionales, intereses y beneficios de cualquier naturaleza, de conformidad con un código de ética que aborde los conflictos de interés como parte de una política de integridad.
- Registro del *lobby* (o gestión de intereses), detallando las interacciones entre las y los parlamentarios y los grupos de interés, como parte de un régimen de transparencia del *lobby*.

## Participación pública en el Parlamento a lo largo del ciclo financiero

La participación pública en la política fiscal se refiere a la variedad de formas en que la población -incluyendo individuos, organizaciones de la sociedad civil, grupos comunitarios, organizaciones empresariales, la academia y otros actores no estatales- interactúan directamente con las autoridades públicas en el diseño e implementación de la política fiscal. A lo largo del ciclo financiero, la participación puede ser promovida por una entidad oficial, como el Ministerio de Hacienda, un ministerio u organismo de ejecución, un Órgano Legislativo o una entidad fiscalizadora superior; también puede ser iniciada por un actor no estatal. En cualquier caso, su intención es contraponerse al lobby a puerta cerrada que pueda desvirtuar el interés público en favor de intereses privados. Va más allá de la participación indirecta, donde las y los responsables de la toma de decisiones en los cargos de elección popular u otros cargos toman decisiones en nombre de la ciudadanía sin su contribución directa en ese momento. Para asegurar la participación pública a lo largo de todo el ciclo financiero, es importante considerar la posibilidad de integrar ciertos requisitos en los marcos jurídicos para ello.

Esta publicación se centra principalmente en las oportunidades de participación pública iniciadas por el Parlamento y las y los parlamentarios en cada fase del ciclo financiero. En este contexto, también es importante distinguir entre la participación de especialistas y la participación en general, y considerar una combinación de ambas opciones a lo largo del ciclo. La participación de especialistas se refiere a la creación de oportunidades para que personas con conocimientos especializados pertinentes contribuyan a los ciclos de la política presupuestal o fiscal, por ejemplo, a través de las consultas en las comisiones parlamentarias o de los consejos fiscales; mientras que las oportunidades de participación en general están abiertas a toda la ciudadanía, por ejemplo, a través de iniciativas de presupuesto participativo o de convocatorias abiertas para participar en los debates y discusiones que tienen lugar a lo largo del ciclo.

### Principio de complementariedad GIFT

El principio de complementariedad (vea el principio 9 en el gráfico siguiente), documentado por varias experiencias en todo el mundo, señala que la participación pública directa no socava el papel de las estructuras existentes de toma de decisiones y rendición de cuentas, incluido el Legislativo en las democracias representativas. Por el contrario, la participación pública directa está diseñada para añadir, complementar y fortalecer los acuerdos de gobernanza existentes -y aumentar la confianza en el Gobierno- y no para establecer procesos paralelos. La convocatoria de presentaciones públicas durante la revisión a los proyectos de ley presupuestales es una práctica generalizada y de larga data que ilustra bien la complementariedad entre la participación pública directa y el control político parlamentario.

Los siguientes principios pueden guiar a los actores responsables en el desarrollo de estrategias para mejorar la participación pública a lo largo de los ciclos presupuestales y de política fiscal.



## Principios de Participación Pública en las Políticas Fiscales



**1**  
**ACCESIBILIDAD**

Facilitar la participación pública en general distribuyendo información fiscal completa y todos los demás datos relevantes, utilizando formatos y mecanismos que sean fáciles para todos de acceder, comprender, usar, reutilizar y transformar, principalmente en formatos de datos abiertos.



**2**  
**APERTURA**

Proporcionar información completa y responder con respecto al propósito, alcance, restricciones, resultados deseados, proceso y plazos, y los resultados esperados y reales de cada uno de los procesos de participación pública.



**3**  
**INCLUSIVIDAD**

Usar proactivamente mecanismos múltiples para contactar e incluir a los ciudadanos y actores no estatales, incluidos los grupos y personas tradicionalmente excluidas y vulnerables, y las voces que son raramente escuchadas, sin discriminación por ningún motivo, como la nacionalidad, raza, origen étnico, religión, género, orientación sexual, discapacidad, edad o casta; y considerar las opiniones públicas de forma objetiva independientemente de su origen.



**4**  
**RESPECTO A LA AUTODETERMINACIÓN**

Permitir y apoyar a las personas y comunidades, incluidas aquellas directamente afectadas, a articular sus intereses en sus propias formas, y elegir el medio de participación que prefieran, al tiempo que reconocen que pueden existir grupos que representen a otros.



**5**  
**OPORTUNIDAD**

Permitir un tiempo suficiente en los ciclos del presupuesto y las políticas para que el público proporcione su opinión sobre cada fase; participar inicialmente mientras aún se encuentra abierta una amplia gama de opciones; y, cuando sea conveniente, permitir más de una ronda de participación.



**6**  
**PROFUNDIDAD**

Apoyar cada participación del público proporcionando toda la información relevante, destacando e informando los objetivos clave de la política, opciones, elecciones e intercambios, identificando los potenciales impactos sociales, económicos y ambientales, e incorporando una diversidad de perspectivas; proporcionar comentarios puntuales y específicos sobre la opinión del público y cómo se incorporó o no en la política o asesoría oficial.



**7**  
**PROPORCIONALIDAD**

Usar una combinación de mecanismos de participación proporcionales a la escala e impacto del problema o política involucrada.



**8**  
**SOSTENIBILIDAD**

Todas las entidades estatales y no estatales mantienen una participación continua y regular para aumentar los conocimientos compartidos y la confianza mutua a lo largo del tiempo; institucionalizar la participación pública cuando sea apropiado y efectivo, garantizando que los comentarios provistos conduzcan a revisar las decisiones sobre políticas fiscales; y analizar periódicamente y evaluar la experiencia para mejorar la participación futura.



**9**  
**COMPLEMENTARIEDAD**

Garantizar que los mecanismos de participación pública y participación de los ciudadanos se complementen y aumenten la eficiencia de los sistemas existentes de gobierno y rendición de cuentas.



**10**  
**RECIPROCIDAD**

Todas las entidades estatales y no estatales que participan en actividades de participación pública deben ser abiertas sobre su misión, los intereses que buscan alcanzar y a quién representan; deben comprometerse y observar todas las reglas acordadas para la participación; y deben cooperar para lograr los objetivos de la participación.

# 1. Planeación previa al presupuesto y política fiscal

## Rol de los parlamentos y de las y los parlamentarios

Antes de aprobar el presupuesto anual presentado por el Ejecutivo, el Legislativo suele dedicar un período determinado para la revisión previa al presupuesto, los debates y las discusiones a mediados del año que preceden al nuevo año fiscal. El papel de las y los parlamentarios en esta etapa dependerá en gran medida del estilo y el tipo de legislatura. Los modelos congresionales tienden a tener legislaturas con más poder y recursos para proponer, enmendar y aprobar/rechazar propuestas presupuestarias del gobierno. Por el contrario, las legislaturas en los modelos parlamentarios tienden a tener menos margen de acción sobre el presupuesto y menos recursos. Su rol tiende a incluir la aprobación o el rechazo de la legislación, y en algunos casos, el Parlamento puede proponer enmiendas a las propuestas del Ejecutivo.

En muchas legislaturas se han establecido tres funciones importantes en la fase de planeación de la política previa al presupuesto y fiscal: consultas, revisión y debates. En esos momentos, el Ejecutivo a menudo presentará su estrategia presupuestal anual y de mediano plazo actualizada y sus prioridades de política pública. Estas medidas no sólo proporcionan información a las y los parlamentarios sobre las orientaciones presupuestales del Ejecutivo, los planes de política fiscal y las propuestas para los próximos años, sino que también aclaran los objetivos fiscales multianuales y/o los techos de gasto del Ejecutivo<sup>10</sup>.

Las consultas suelen ser realizadas tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo (ver la sección de participación para más información). Las comisiones parlamentarias centradas en el presupuesto o las finanzas tienden a realizar consultas públicas con la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil, la academia, el sector privado, etc. El informe de la comisión se presenta ante el Parlamento y puede servir de análisis informativo con el que las y los parlamentarios pueden cumplir sus funciones en la fase de planeación de la política previa al presupuesto y fiscal.

La revisión tiende a abarcar el análisis del estado de los asuntos económicos y fiscales del país. Las fuentes para la revisión pueden incluir el análisis y las actualizaciones del departamento de finanzas/tesorería del ministerio de hacienda, el análisis externo de especialistas o entidades corporativas, así como el análisis de la institución fiscal independiente del país. Aún cuando las y los legisladores no son todos expertos en análisis económico y fiscal, se espera que ellos consideren que los supuestos de planeación del Gobierno son fiables.

Los debates son una oportunidad para que las y los legisladores cuestionen públicamente las propuestas del Gobierno y demuestren su apoyo u oposición. Cuando está bien informado, el debate parlamentario puede ser una herramienta útil para plantear preocupaciones, oposición y enfoques alternativos a las propuestas del Gobierno. Los debates en las comisiones pertinentes, como las de finanzas, son a menudo foros influyentes a través de los cuales se puede plantear cuestiones de interés sobre asuntos presupuestales.

Las funciones de análisis del presupuesto pueden llevarse a cabo por la comisión de finanzas/presupuesto o pueden estar repartidas entre comisiones sectoriales<sup>11</sup>. El primer enfoque puede facilitar la coordinación y la coherencia desde una perspectiva fiscal, aunque

### Preguntas orientadoras para parlamentarias y parlamentarios

- ¿Cuáles son los pronósticos económicos y fiscales actuales del país (a partir de análisis del Gobierno y del sector privado)?
- ¿Las comisiones legislativas han estudiado esta cuestión? En caso afirmativo, ¿cuáles son sus conclusiones? ¿Se pueden usar para analizar propuestas?
- ¿Cómo ha cumplido el Gobierno con los compromisos del presupuesto anterior?
- ¿Existen asuntos públicos que deben ser tratados pero que no están siendo tratados por el Gobierno?
- ¿Cuáles son las preocupaciones de su electorado? ¿Están relacionadas con el presupuesto/plan fiscal?
- ¿Es usted miembro de una comisión presupuestal del Parlamento? ¿Está consultando con sus colegas?

el segundo permite que se representen intereses más diversos con un enfoque en programas individuales. En la mayoría de los casos, sin embargo, no siempre está claro hasta qué punto los aportes y recomendaciones de las comisiones legislativas influyen en el documento final del presupuesto. La influencia legislativa en la elaboración del presupuesto dependerá de una variedad de factores, incluyendo separación constitucional del poder, los métodos de consulta, la cultura de participación política y el intercambio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, etc.

## Requisitos para los informes del Ejecutivo

En esta etapa, el Ejecutivo debería elaborar el siguiente documento, tal como lo recomienda el [Kit de Herramientas para la Transparencia Presupuestal de la OCDE 2017](#)<sup>12</sup>. Este documento puede ser un recurso útil para las y los parlamentarios en el desempeño de sus funciones en esta etapa del ciclo financiero. La siguiente tabla incluye una breve descripción del cronograma y el contenido de la documentación referenciada. Para información adicional, consulte la publicación mencionada.

Descripción del documento	Cronograma y contenido
<p><b>Declaración previa al presupuesto</b></p> <p>Establece la estrategia presupuestal al introducir los planes presupuestales de alto nivel del Gobierno para el próximo año fiscal, establece las expectativas para el presupuesto y allana el camino para una fiscalización informada del presupuesto.</p>	<p><u>Cronograma:</u> Publicado al menos un mes antes de la presentación de la propuesta presupuestal del Ejecutivo.</p> <p><u>Contenido:</u> Las intenciones de la política fiscal general del Gobierno, los supuestos macroeconómicos y el nivel previsto de ingresos, gastos, balance fiscal y deuda pública.</p>



### Caso en práctica: Brasil - Debate previo al presupuesto en el Congreso<sup>13</sup>

El proceso de presupuestal nacional de Brasil incluye la presentación de dos proyectos de ley que deben ser aprobados por el Congreso antes de la presentación anual del Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo. Se trata del Plan Cuatrienal del Gobierno, que define las prioridades a largo plazo y se presenta al comienzo del mandato del Gobierno, y una Ley de directrices presupuestales (declaración previa al presupuesto) que establece las prioridades del año y sirve de guía para el proyecto de presupuesto, que se presenta anualmente. La Comisión Mixta de Planes, Presupuestos Públicos y Fiscalización, que agrupa a miembros de la Cámara de Diputados y el Senado Federal, debate ambas propuestas y celebra una audiencia pública con la participación del Ministro de Planificación, Presupuesto y Gestión. Después de este debate, las propuestas y las enmiendas recomendadas se presentan a la plenaria para su aprobación. A lo largo de este proceso, las y los parlamentarios de ambas cámaras reciben asistencia técnica de las respectivas oficinas de su cámara sobre fiscalización presupuestal y fiscal.

## Rol de otras instituciones o actores

Actor	Descripción
<b>Personal de investigación de los partidos políticos</b>	Producir investigación y análisis centrados en la plataforma del partido, las principales áreas temáticas y los temas de discusión política antes de la presentación y entrega del presupuesto y el plan fiscal.
<b>Administración y biblioteca del Parlamento</b>	<p>Producir investigaciones contextuales sobre el estado de la economía y las finanzas del país, así como sobre temas de política clave.</p> <p>Publicar investigaciones accesibles que puedan ser útiles a las y los parlamentarios al prepararse para analizar los planes presupuestales y fiscales.</p>
<b>Entidad fiscalizadora superior</b>	Producir auditorías cada año fiscal; la auditoría del año fiscal anterior puede proporcionar perspectivas sobre temas a monitorear o considerar a medida que se presenta el presupuesto y los planes fiscales.
<b>Institución fiscal independiente</b>	Producir informes y evaluaciones de los pronósticos macroeconómicos y fiscales, así como del cumplimiento de las normas fiscales, a fin contextualizar a las y los parlamentarios en la consideración de los planes presupuestales y fiscales.
<b>Medios de comunicación</b>	Informar sobre los análisis fiscales y económicos existentes de manera accesible o plantear temas de interés público que puedan servir de base para el análisis de las y los parlamentarios.
<b>Público, organizaciones de la sociedad civil y sector privado</b>	Compartir perspectivas con las y los parlamentarios sobre el estado de la economía y las consideraciones para el próximo año fiscal (es decir, investigadoras/es, academia, centros de pensamiento, grupos de presión, empresarios, corporaciones, gestoras/es de intereses).



### Caso en práctica: México - Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados<sup>14</sup>

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados es un organismo independiente y despolitizado con especialistas técnicos que apoyan a sus miembros en asuntos relacionados con la economía y las finanzas públicas, mediante análisis, monitoreo y evaluación. El Centro es responsable de recopilar, organizar y analizar toda la información financiera recibida de diferentes departamentos gubernamentales y presentarla a las y los diputados antes de que estudien la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo. También examinan y brindan opiniones sobre todas las propuestas o reformas a las leyes fiscales y cualquier ley que requiera financiamiento público adicional.

## Oportunidades para la participación pública

En esta etapa del ciclo financiero, las oportunidades de participación pública pueden ayudar a arrojar luces sobre la precisión de las previsiones fiscales del Gobierno, resaltar las lecciones aprendidas o las consideraciones que se pueden aplicar al próximo presupuesto, identificar asuntos públicos que podrían ser abordados por el presupuesto pero no figuran en la declaración previa al presupuesto del Gobierno, orientar la propuesta de presupuesto del Ejecutivo y aumentar la comprensión por parte de las y los parlamentarios sobre los problemas actuales de política pública, de manera que oriente el futuro monitoreo y control políticos de los gastos del Ejecutivo y las decisiones sobre los ingresos. Siempre que sea posible, estas oportunidades de participación pueden diseñarse teniendo en cuenta la declaración previa al presupuesto del Ejecutivo.

Los siguientes son ejemplos de mecanismos que las y los parlamentarios pueden aplicar para promover la participación pública:

Mecanismo	Descripción
<b>Consultas realizadas previamente al presupuesto y audiencias públicas</b>	Las comisiones parlamentarias pueden complementar las consultas que realiza el Gobierno previas a la propuesta de presupuesto y la política fiscal mediante la celebración de sus propias consultas desde una perspectiva multipartidaria. Dichas consultas pueden centrarse en segmentos específicos de la población (por ejemplo, mujeres, grupos minoritarios, empresas, etc.), regiones (por ejemplo, provincias/estados, municipios) o temas (por ejemplo, competencias e innovación, atención médica, infraestructura, etc.).
<b>Debates en comisiones previos al presupuesto</b>	Las comisiones parlamentarias pueden invitar a especialistas (incluyendo a representantes de la institución fiscal independiente) a participar en los debates de las comisiones sobre asuntos presupuestales antes de que la propuesta del Ejecutivo sea presentada al Parlamento.
<b>Herramientas de presupuesto participativo</b>	Las comisiones parlamentarias pueden usar herramientas de presupuesto participativo en línea, como el <a href="#">Presupuesto Ciudadano</a> (IFSD, por su sigla en inglés) <sup>15</sup> , para educar al público sobre el proceso presupuestal y recibir sus aportes, en particular en torno a los temas que deben ser priorizados, durante la formulación del presupuesto.
<b>Herramientas de consulta en línea o plataformas interactivas</b>	Las comisiones parlamentarias pueden usar encuestas o plataformas en línea para recopilar información del público sobre diversos temas relevantes para el presupuesto. Las contribuciones del público se pueden publicar en la plataforma para que otros puedan comentar y para que las y los parlamentarios participen en la conversación. Se puede ofrecer un resumen de los debates a la comisión parlamentaria correspondiente.
<b>Redes sociales</b>	Las y los parlamentarios pueden usar las redes sociales y las encuestas a través de estas plataformas para conectarse con su electorado y determinar las cuestiones prioritarias de política pública relacionadas con el proceso presupuestal que más les interesan.
<b>Reuniones públicas</b>	Las y los parlamentarios pueden celebrar reuniones públicas en su circunscripción para dialogar con diferentes personas e identificar los asuntos prioritarios de política pública relacionadas con el proceso presupuestal que más les interesan.



### **Caso en práctica: Canadá – Consultas que se realizan previas al presupuesto por parte de la Comisión de Finanzas<sup>16</sup>**

La Comisión Permanente de Finanzas de la Cámara de los Comunes de Canadá dirige consultas que se llevan a cabo previas al presupuesto, las cuales comienzan aproximadamente nueve meses antes de que el Ejecutivo presente el proyecto de presupuesto al Parlamento. La comisión identifica los temas de consulta, anuncia las próximas audiencias públicas y convoca a la presentación de propuestas por escrito. Se celebran audiencias públicas en Ottawa y en todo el país cuatro meses después de este anuncio, donde el público expone sus opiniones sobre asuntos que consideran deben ser tratados en el próximo presupuesto. El proceso de consulta termina con la presentación de recomendaciones al Ministro/a de Finanzas para que las tenga en cuenta en la elaboración del presupuesto nacional.



### **Caso en práctica: Jamaica - Presupuesto participativo de los fondos de desarrollo de circunscripciones electorales<sup>17</sup>**

Un miembro del Parlamento de Jamaica, con el apoyo del Caribbean Open Institute, creó una aplicación móvil y un sitio web llamado “Tell your MP” (Cuénteles a su parlamentaria/o), para otorgar a su electorado una mayor voz en la determinación de cómo se gastarán los fondos de desarrollo de la circunscripción. Este proyecto piloto permitió a la ciudadanía sugerir ideas para las prioridades de gasto, votar sobre qué ideas deberían convertirse en proyectos y hacer seguimiento a la implementación de los proyectos seleccionados.

*Nota: Los fondos de desarrollo de circunscripciones electorales son acuerdos de financiación que canalizan el dinero del Gobierno central directamente a las circunscripciones electorales para proyectos de infraestructura local. La comunidad internacional para la buena gobernanza ha considerado que el uso de esos fondos es potencialmente riesgoso, dado que estas prácticas por lo general tienen pocos mecanismos de rendición de cuentas y pueden dar a los votantes una falsa idea de que la función de su parlamentaria/o es financiar directamente los proyectos públicos. Al utilizar un enfoque de presupuesto participativa para asignar estos recursos, los parlamentos estarían promoviendo un proceso más transparente y responsable, contribuyendo así a una distribución más equitativa y eficaz de los fondos de desarrollo de los grupos de interés.*



### **Caso en práctica: República Dominicana – Foros legislativos de la Cámara de Diputados<sup>18</sup>**

La Cámara de Diputados de la República Dominicana realiza foros legislativos en todas las circunscripciones del país donde la ciudadanía puede interactuar con sus representantes y discutir con los principales problemas de su región e identificar soluciones legislativas. Estas consultas sirven de base para nuevas acciones legislativas en materia específicas, así como para los debates sobre el presupuesto a lo largo del ciclo financiero.

## Reflexión sobre el proceso

Las siguientes preguntas, extraídas de la [Encuesta de Presupuesto Abierto](#), entre otros recursos, pueden guiar las reflexiones para mejorar los procesos parlamentarios vigentes.

### Fortalecimiento del escrutinio del presupuesto y la rendición de cuentas:

- ¿Existe una institución fiscal independiente (oficina de presupuesto parlamentario) que realice análisis del presupuesto para el proceso de su formulación?
- ¿La institución fiscal independiente publica pronósticos macroeconómicos y/o fiscales?
- ¿La institución fiscal independiente publica sus propios cálculos de costos de las nuevas propuestas de políticas, para evaluar su impacto en el presupuesto?
- ¿La Legislatura en pleno y/o una comisión legislativa debate la política presupuestal antes de la presentación del Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo?
- ¿El Ejecutivo publica una declaración previa al presupuesto?

### Fortalecimiento de la transparencia parlamentaria:

- ¿El Parlamento asegura que todas las actividades que realiza para consultar, revisar o debatir temas relevantes antes de la presentación del proyecto de presupuesto del Ejecutivo sean accesibles al público, de manera presencial o a través de transmisión en directo?
- ¿El Parlamento pone a disposición del público todos los documentos e información usados en estas actividades de manera oportuna?
- ¿El Parlamento publica información sobre los resultados de sus actividades para consultar, revisar o debatir temas relevantes, como transcripciones o informes?
- ¿Están redactados en un lenguaje accesible y sencillo estos documentos e información, así como los resultados de las actividades parlamentarias en esta fase?

### Fortalecimiento de la participación pública:

- ¿El Parlamento o la comisión o comisiones legislativas pertinentes celebran audiencias públicas y/o utilizan otros mecanismos de participación a través de los cuales el público puede hacer aportes durante sus deliberaciones públicas sobre la formulación del presupuesto anual (etapas previas al presupuesto y/o de aprobación)?
- ¿Se incorporan estas oportunidades de participación en la agenda o en el calendario de trabajo parlamentario o de las comisiones?
- ¿El Parlamento adopta alguna medida concreta para incluir a sectores vulnerables y subrepresentados de la población en las oportunidades de participación pública?
- ¿Cubren estas oportunidades de participación pública los siguientes temas: cuestiones macroeconómicas; pronósticos de ingresos, políticas y administración; políticas de gasto social; niveles de déficit y deuda; proyectos de inversión pública; y servicios públicos?
- ¿El Parlamento proporciona información previa completa sobre el proceso de participación pública para que la ciudadanía pueda participar de manera informada?
- ¿El Parlamento brinda información al público sobre cómo se han utilizado sus aportes? (es decir, transcripción escrita de las intervenciones, informes de audiencias públicas o reuniones de comisiones)

## Encuesta de presupuesto abierto

La [Encuesta de Presupuesto Abierto](#)<sup>19</sup> es la única evaluación independiente y comparativa del mundo sobre los tres pilares de la rendición de cuentas del presupuesto público: transparencia, fiscalización y participación pública. En términos de participación pública, su análisis se centra en el uso de mecanismos de participación (especialmente de grupos marginados) en la formulación del presupuesto anual, mecanismos para que el público monitoree la ejecución del presupuesto, el intercambio de información previo a su participación, audiencias públicas en las distintas etapas del presupuesto y explicaciones sobre cómo se han integrado sus aportes, entre otros criterios. El [International Budget Partnership](#)<sup>20</sup> (IBP, por sus siglas en inglés) trabaja con investigadoras e investigadores en países de todo el mundo para desarrollar esta encuesta, y vincula a funcionaria y funcionarios de gobierno y especialistas independientes para revisar las respuestas antes de su publicación. La Encuesta sobre Presupuesto Abierto 2019, que abarca 117 países, será publicada en abril de 2020. Obtenga más información sobre los resultados de su país y contáctese con el IBP y las y los investigadores aquí: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/>

## 2. Propuestas y asignaciones del presupuesto y política fiscal

### Rol de los parlamentos y de las y los parlamentarios

Una vez que los fondos sean asignados, el Ejecutivo será responsable públicamente de la gestión del dinero público ante el Parlamento a lo largo de todo el ciclo financiero. Las y los legisladores votan a favor o en contra de estos gastos, de la recaudación de ingresos (es decir, los impuestos) y de las medidas de recorte que orientan al presupuesto y las asignaciones o las modifican (dependiendo de las facultades del Parlamento). Es a través de este proceso que el Legislativo reafirma su papel fundamental como guardián del erario público.

El presupuesto presenta nuevos fondos o reducciones en el gasto, y por ello, cambios en el statu quo, junto con la asignación total de los fondos necesarios para llevar a cabo las actividades del Gobierno durante el año fiscal. Sin embargo, hay algunas jurisdicciones que separan sus proyectos de ley de presupuesto y de asignaciones, lo que hace difusa la transparencia de las asignaciones y los gastos.

El rol de las y los legisladores en esta etapa es crítico y puede ser polémico, ya que exigen al Gobierno que rinda cuentas de sus propuestas de gasto. Es por esta razón que la aprobación del presupuesto debe ser llevado a cabo por las y los parlamentarios sobre una base informada a fin de asegurar una rendición de cuentas efectiva. El Parlamento debe disponer un período de tiempo razonable para examinar y debatir debidamente el proyecto de presupuesto<sup>21</sup>.

La información recopilada a través de las oportunidades de participación pública organizadas por el Parlamento puede utilizarse para orientar las preguntas o declaraciones de las y los parlamentarios durante el período de preguntas o los debates en la plenaria. Los resultados y los informes de las comisiones parlamentarias, especialmente las dedicadas al análisis de las asignaciones, pueden ser fuentes de información cruciales para estas deliberaciones.

Normalmente, los sistemas presidenciales y semipresidenciales sostienen una mayor influencia en esta etapa ya que están investidos con facultades más amplias para la modificación de los presupuestos (por ejemplo, poderes de enmienda sobre el presupuesto, la capacidad de proponer presupuestos revisados y más tiempo para examinar el presupuesto). Mientras tanto, en un sistema parlamentario, las enmiendas al presupuesto se hacen con mucha menos frecuencia para evitar un voto de censura al gobierno. Estas diferencias, en gran parte, reflejan las diferentes instituciones e incentivos políticos inherentes a los sistemas presidenciales y parlamentarios. Existen legislaturas que influyen en el presupuesto, y legislaturas con poco o ningún papel en el presupuesto.

#### Preguntas orientadoras para parlamentarias y parlamentarios

- ¿Cómo se comparan las propuestas presupuestales del Gobierno con el gasto total del año anterior?
- ¿Responden las propuestas a las necesidades del país y a las promesas del Gobierno?
- ¿Cómo se alinean las propuestas de gastos con las necesidades y preocupaciones de su electorado?
- ¿Cuáles son las consideraciones de su partido sobre las propuestas de gasto?
- ¿Cómo reflejan las propuestas de gasto del Gobierno las prioridades políticas y las consideraciones compartidas por el Parlamento antes de su presentación?
- ¿Son razonables las propuestas de gasto del Gobierno teniendo en cuenta el estado actual de la economía?
- ¿Son sostenibles las propuestas de gasto del Gobierno de acuerdo con las proyecciones económicas y fiscales?
- ¿Considera el proyecto de presupuesto del Gobierno las cuestiones planteadas durante la revisión del presupuesto anterior?
- ¿Cómo se alinean las propuestas de gasto del Gobierno con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las prioridades nacionales de desarrollo?
- ¿Cómo contribuyen las propuestas de gasto del Gobierno a promover la igualdad de género? Considere las prácticas de análisis con enfoque de género que se presentan en la siguiente sección.

Las primeras tienen un efecto intermedio en el sentido de que pueden hacer algunas enmiendas al presupuesto propuesto por el Ejecutivo, pero no pueden formular sus propios presupuestos, mientras que las segundas no pueden rechazar o enmendar las propuestas del Ejecutivo de manera significativa, ya que los asuntos presupuestales son considerados como asuntos de confianza que, de ser derrotados, pueden hacer que un Gobierno caiga.

### Presupuestación con enfoque de género

Los presupuestos y los procesos de presupuestación no son neutrales en cuanto al género y, sin un análisis adecuado, pueden ser indiferentes a estas cuestiones, lo que refuerza involuntariamente las desigualdades entre los grupos de mujeres y hombres.

Un presupuesto con enfoque de género reconoce las diferentes necesidades, intereses y realidades de las mujeres y los hombres en la sociedad, así como de los factores sociales superpuestos y las desigualdades subyacentes que se derivan de ellas, y ofrece recursos para abordarlas. También reconoce las contribuciones, remuneradas o no, que hombres y mujeres aportan de manera diferenciada en la producción de bienes y servicios, así como en el trabajo, y las tiene en cuenta en la movilización y distribución de recursos.

Uno de los beneficios de analizar el presupuesto desde un enfoque de género es que puede ayudar a develar cómo los ingresos y gastos del Gobierno apoyan el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos en áreas prioritarias como los derechos de las mujeres y el desarrollo sostenible, y qué ajustes son necesarios para alcanzar estas metas y obligaciones<sup>23</sup>.

Recursos adicionales:

#### - [Análisis basado en género Plus \(GBA+\) Canadá](#)<sup>24</sup>

Proceso analítico usado para evaluar cómo diversos grupos de mujeres, hombres y personas no binarias pueden experimentar políticas, programas e iniciativas.

#### - [Interseccionalidad, ParlAmericas](#)<sup>25</sup>

Herramienta analítica que reconoce que las desigualdades sistémicas se configuran a partir de la superposición de diferentes factores sociales como el género, la etnia y la clase social.

Más allá de las diferencias, las legislaturas están sujetas a muchos nuevos desafíos a la hora de hacer valer su influencia a lo largo del ciclo de gestión financiera. El crecimiento del Gobierno, la expansión técnica de la burocracia y la interconectividad de los conflictos y problemas a nivel internacional, refuerzan las responsabilidades del Ejecutivo en la mayor parte del proceso presupuestal. Como señala Schick<sup>22</sup>, a partir del siglo XX, las legislaturas han renunciado en gran medida a sus responsabilidades para con el Ejecutivo, sobre todo porque carecen de la información y la experticia necesarias para manejar la creciente sofisticación y complejidad de los presupuestos modernos. Esto es especialmente cierto en comparación con el conocimiento detallado de las burocracias del Ejecutivo y del personal político. Las y los parlamentarios de todas las jurisdicciones consideran que el control fiscal es difícil y es posible que no cuenten con la capacidad y los recursos adecuados para desempeñar esa función. La mayoría de las y los parlamentarios citan como limitaciones la falta de tiempo y de información; muchos dedican menos tiempo a las asignaciones y a las cuentas públicas que al presupuesto.

Un mecanismo reciente de apoyo a las legislaturas para llevar a cabo este importante control es el surgimiento de instituciones fiscales independientes especializadas en la revisión del presupuesto. Como resultado, muchas democracias avanzadas solicitan ahora conocimientos especializados de las instituciones fiscales independientes (también llamadas oficinas parlamentarias de presupuesto), lo que ayuda a las y los legisladores a evaluar objetivamente las propuestas del Ejecutivo, las estimaciones y las proyecciones económicas. Estas oficinas también pueden realizar pronósticos fiscales a mediano y largo plazo, calcular el costo de las plataformas de los partidos políticos y hacer un seguimiento de las propuestas individuales en relación con las metas y políticas generales.

## Requisitos para los informes del Ejecutivo

En esta etapa, el Ejecutivo debería producir los siguientes documentos, tal como recomienda el [Kit de Herramientas para la Transparencia Presupuestal 2017 de la OCDE](#) y en el [Manual de Transparencia Fiscal 2018 del FMI](#). Estos documentos pueden ser recursos útiles para las y los parlamentarios en el desempeño de sus funciones en esta etapa del ciclo financiero. La siguiente tabla incluye una breve descripción del cronograma y el contenido de la documentación referenciada. Para más información, consulte las publicaciones mencionadas anteriormente.

Descripción de los documentos	Cronograma y contenido
<p><b>Propuesta de presupuesto del Ejecutivo (versión previa del presupuesto)</b></p> <p>Especifica los planes del Gobierno para el año siguiente y es presentado por el Gobierno al Parlamento para su aprobación.</p>	<p><b>Cronograma:</b> Presentado al Parlamento con antelación suficiente para permitir una revisión adecuada por parte del Parlamento (3 meses es un punto de referencia útil).</p> <p><b>Contenido:</b> La estrategia fiscal del Gobierno, el marco fiscal a medio plazo, el marco presupuestal a medio plazo, las prioridades de la política nacional y sectorial, la información sobre el desempeño, las estimaciones presupuestales anuales, el proyecto de legislación del presupuesto y las declaraciones suplementarias (la estrategia de gestión de la deuda, la declaración del riesgo fiscal, las proyecciones fiscales a largo plazo, las estimaciones de los efectos de una nueva medida de política económica sobre las finanzas públicas, la declaración de los gastos tributarios y las operaciones financieras de los fondos de seguridad social y de otras entidades extrapresupuestarias).</p>
<p><b>Propuesta de presupuesto suplementario</b></p> <p>Contiene propuestas de reforma del presupuesto anual principal, para autorizar adiciones o cambios significativos en las asignaciones que no estaban previstas en el momento en que se elaboró el presupuesto y las asignaciones originales; los acontecimientos macroeconómicos inesperados y las nuevas prioridades de la política de emergencia deberían ser las principales razones para la elaboración de presupuestos suplementarios. Esto es menos común en los sistemas presidenciales y semipresidenciales.</p>	<p><b>Cronograma:</b> Presentado al Parlamento después de la aprobación del presupuesto original, pero antes de que se incurra en los gastos.</p> <p><b>Contenido:</b> Todas las enmiendas propuestas presentadas al mismo tiempo, siguiendo un formato similar al del presupuesto anual, con una explicación de las medidas presupuestales suplementarias y el efecto (si lo hubiera) en los objetivos de la política fiscal.</p>
<p><b>Guía ciudadana sobre el proyecto de presupuesto</b></p> <p>Resumen simplificado de la propuesta de presupuesto diseñado para que pueda ser entendido por un segmento lo más amplio posible de la población y facilitar el debate.</p> <p>Más información: <a href="#">Presupuestos ciudadanos, Alianza Internacional para el Presupuesto</a><sup>26</sup></p>	<p><b>Cronograma:</b> Publicado al mismo tiempo que el proyecto de presupuesto disponible al público.</p> <p><b>Contenido:</b> Los elementos básicos incluyen los totales de gastos e ingresos, iniciativas principales de política en el presupuesto, previsiones macroeconómicas en las que se basa el presupuesto y la información de contacto para el seguimiento por parte del público.</p>

## Rol de otras instituciones o actores

Actor	Descripción
<b>Rama Ejecutiva y función pública</b>	Preparar las asignaciones para la consideración por el Parlamento (Hacienda o departamento competente). Publicar la documentación de las asignaciones en un formato de fácil acceso con la información necesaria para evaluar la pertinencia y sostenibilidad de los planes de gastos propuestos por el Gobierno.
<b>Personal de investigación de los partidos políticos</b>	Preparar líneas de investigación y análisis específicas para sus miembros y para interpelar los planes de gasto de Gobierno.
<b>Entidad fiscalizadora superior</b>	Producir auditorías cada año fiscal; la auditoría del año fiscal anterior puede proporcionar información sobre los temas a considerar al analizar los planes de gastos propuestos por el Gobierno.
<b>Institución fiscal independiente</b>	Elaborar un análisis económico y fiscal para contextualizar las propuestas de asignación del Gobierno. Proporcionar a las y los parlamentarios un marco para comprender la sostenibilidad y pertinencia de los planes en el contexto económico y fiscal vigente (y los que se proyectan).
<b>Medios de comunicación</b>	Informar sobre el proyecto de presupuesto de manera accesible o plantear cuestiones de interés público que puedan servir de base para el análisis de las y los parlamentarios.
<b>Público en general, organizaciones de la sociedad civil y sector privado</b>	Compartir perspectivas con las y los parlamentarios sobre el proyecto de presupuesto y sus posibles impactos socioeconómicos (es decir, investigadoras/es, academia, centros de pensamiento, grupos de presión, empresarias/os, corporaciones, gestoras/es de interés o lobbistas).



### Caso en práctica: República Dominicana - Guía de presupuesto ciudadano<sup>27</sup>

El Gobierno de República Dominicana, en colaboración con el PNUD, publicó un documento en formato de cómic para informar al público sobre su proyecto de presupuesto de 2015 y su proceso de aprobación. El formato es fácil de entender y es atractiva para las generaciones más jóvenes. También hace referencia a un portal web enfocado en la ejecución del presupuesto anual y proporciona la información de contacto de la persona encargada de la oficina gubernamental para el acceso a la información.



### **Caso en práctica: México - Explicación del presupuesto nacional para la ciudadanía<sup>28</sup>**

El Gobierno de México ha adoptado la práctica de publicar una Explicación del Presupuesto Nacional para la Ciudadanía desde 2010. Describe el proceso del presupuesto, desde la planeación hasta la fiscalización, y explica a dónde se asignan los fondos para el presupuesto actual usando gráficos fáciles de entender que también incluyen una comparación con el presupuesto del año anterior.



### **Caso en práctica: Estados Unidos de América - Análisis e investigación de la Oficina de Presupuesto del Congreso<sup>29</sup>**

La Oficina de Presupuesto del Congreso realiza análisis e investigaciones objetivas y no partidistas, y elabora varios productos con el fin de apoyar a las y los parlamentarios, las comisiones y las y los funcionarios del Congreso a lo largo de todo el proceso presupuestal. Su trabajo incluye proyecciones de línea base de presupuesto y económicas, estimaciones de costos para toda la legislación aprobada o considerada por el Congreso, proyecciones de presupuesto a largo plazo, revisiones mensuales de presupuesto, [herramientas interactivas](#)<sup>30</sup> con datos y modelos de simulación, entre otros, según lo solicite y priorice el Congreso. Todos los análisis e investigaciones son de carácter consultivo y están disponibles en su página web.



### **Caso en práctica: Canadá – Análisis e investigación del Responsable de la Oficina Parlamentaria de Presupuesto<sup>31</sup>**

La Oficina Parlamentaria de Presupuesto proporciona un análisis independiente sobre el estado de las finanzas de la nación, las estimaciones y tendencias del gobierno en la economía canadiense; y previa solicitud, estima el costo de cualquier propuesta bajo la jurisdicción del Parlamento. La oficina también ha creado [herramientas de investigación](#)<sup>32</sup> para que las y los parlamentarios y el público puedan estimar los posibles impactos en los ingresos presupuestarios federales que surgirían del ajuste de diversas tasas, créditos y segmentos de impuestos federales, y para proporcionar un análisis en relación con las plataformas de los partidos políticos durante las elecciones.



### **Caso en práctica: Barbados – Deliberación Pública de las estimaciones para el proyecto de ley de gasto público<sup>33</sup>**

Las estimaciones establecen los detalles sobre los requisitos operativos y de gastos de capital de los ministerios para el año fiscal y son parte de la solicitud formal que el gobierno presenta ante el Parlamento para la aprobación de los montos requeridos dentro del presupuesto solicitados a través de los proyectos de ley de gasto público. Una vez que las estimaciones han sido aprobadas por el gabinete y se presentan ante el parlamento, la Comisión Permanente de Finanzas de la cámara celebra una serie de reuniones. Cuando se llama a la o el ministro, éste junto con su equipo compuesto por el Secretario Permanente, las y los oficiales técnicos y los jefes de los departamentos del ministerio, ingresan al "centro" del parlamento donde están sujetos preguntas de las y los otros ministros y asesores (es decir, todas y todos los parlamentarios) para explicar los componentes de las estimaciones que son relevantes para su cartera. Estas reuniones están abiertas al público y se transmiten en vivo por YouTube y por medio de la televisión del parlamento de Barbados.

## Oportunidades para la participación pública

En esta etapa del ciclo financiero, las oportunidades de participación pública pueden contribuir a examinar más a fondo el proyecto de presupuesto del Ejecutivo para comprender sus posibles impactos socioeconómicos. Los temas abordados en estos espacios participativos pueden abarcar, entre otros, los siguientes: asuntos macroeconómicos; pronósticos de ingresos, políticas y administración; políticas de gasto social; déficit y niveles de la deuda; proyectos de inversión pública; y servicios públicos. La información recibida por las y los parlamentarios a través de estas oportunidades de participación pública, junto con las de la fase anterior del ciclo financiero (planeación previa al presupuesto), puede ayudar a orientar su análisis del proyecto de presupuesto del Ejecutivo y a formular sus preguntas al Ejecutivo.

Los siguientes son ejemplos de mecanismos que las y los parlamentarios pueden aplicar para promover la participación pública:

Mecanismo	Descripción
<b>Audiencias y consultas públicas</b>	Las comisiones parlamentarias pueden realizar consultas o audiencias públicas sobre el proyecto de presupuesto del Ejecutivo. Por ejemplo, la comisión de presupuesto o de finanzas podría celebrar consultas más amplias, mientras que las comisiones sectoriales podrían centrarse en cuestiones del proyecto de presupuesto que corresponden a su mandato.
<b>Reuniones de comisiones</b>	Las comisiones parlamentarias pueden invitar a especialistas (incluyendo representantes de la institución fiscal independiente) a participar en los debates sobre el proyecto de presupuesto del Ejecutivo o sobre temas específicos de la propuesta.
<b>Herramientas de consulta en línea o plataformas interactivas</b>	Las comisiones parlamentarias pueden recurrir a encuestas o plataformas en línea para recabar la opinión del público sobre el proyecto de presupuesto del Ejecutivo, sobre cuestiones específicas del mismo o sobre otra legislación que tenga repercusiones financieras. Los aportes públicos se pueden publicar en la plataforma, permitiendo que otros comenten y que las y los parlamentarios participen en la conversación. Se puede proporcionar un resumen de los debates a la comisión parlamentaria competente.
<b>Redes sociales</b>	Las y los parlamentarios pueden usar las redes sociales y las encuestas a través de estas plataformas para conectarse con su electorado e informarles sobre el proyecto de presupuesto del Ejecutivo y solicitar sus opiniones. Videos cortos que explican aspectos específicos de la propuesta y cómo se relacionan con el electorado pueden ser una herramienta útil.
<b>Reuniones públicas</b>	Las y los parlamentarios pueden celebrar reuniones públicas en su circunscripción para informarles sobre el proyecto de presupuesto del Ejecutivo y dialogar con ellos para comprender cómo les afectará.



### **Caso en práctica: Perú - Presentaciones en línea sobre el proyecto de presupuesto del Ejecutivo<sup>34</sup>**

La sociedad civil está invitada a presentar sus aportes, comentarios y opiniones sobre el proyecto de presupuesto del Ejecutivo a través de la página web del Congreso. Los aportes recibidos son sistematizados y puestos a disposición de las y los legisladores de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General del Congreso del Perú, quienes los consideran como parte de su revisión del proyecto de presupuesto del Ejecutivo.



### **Caso en práctica: Guatemala - Audiencias públicas sobre el proyecto de presupuesto del Ejecutivo<sup>35</sup>**

La Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso realiza audiencias públicas para discutir el proyecto de presupuesto con el público en general, las organizaciones de la sociedad civil y los ministerios o entidades públicas. Se publica una convocatoria para participar en las audiencias y las partes interesadas presentan una solicitud. Luego se organiza un programa de intervenciones en el que se concede un tiempo específico para que las y los participantes presenten sus observaciones, comentarios, preguntas y obtengan información. Las y los participantes también deben entregar un documento escrito a la Comisión, el cual es revisado y considerado en el desarrollo de su informe.



### **Caso en práctica: Estados Unidos de América – Presentaciones de la Comisión de la Cámara de Representantes e informe que acompaña a los proyectos de ley<sup>36</sup>**

La Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos recopila “Presentaciones para constancia” de organizaciones e individuos, que luego son consideradas por la comisión en sus deliberaciones y publicadas en su sitio web. También publica la transcripción de los testimonios recibidos y su interacción con las y los congresistas que tiene lugar en las audiencias de las comisiones. Además, el reglamento de la Cámara de Representantes exige que cada comisión parlamentaria prepare un informe escrito que acompañe a la legislación y que se remita a la Cámara en pleno para su estudio. Este informe suele incluir un resumen de los principales temas o conceptos promovidos por múltiples grupos y cómo son abordados en la legislación.



### **Caso en práctica: Argentina - Portal de Leyes Abiertas de la Cámara de Diputados<sup>37</sup>**

La Cámara de Diputados de Argentina ha establecido un Portal de Leyes Abiertas que permite a las y los legisladores cocrear legislación, que puede tener implicaciones financieras, con la ciudadanía. Las y los diputados publican en el portal las propuestas de proyectos de ley y solicitan la opinión del público en general, sus comentarios, opiniones o posiciones generales sobre la propuesta. Luego analizan los aportes e incorporan la retroalimentación recibida para generar una propuesta actualizada. A través de este proceso, las y los usuarios del portal se convierten en colaboradores en el desarrollo de proyectos de ley.

## Reflexiones sobre el proceso

Las siguientes preguntas, extraídas de la [Encuesta de Presupuesto Abierto](#), entre otros recursos, pueden guiar las reflexiones para mejorar los procesos parlamentarios actuales.

### Fortalecimiento del control político y la rendición de cuentas:

- ¿El Legislativo recibe el proyecto de presupuesto del Ejecutivo con suficiente tiempo para revisarlo y debatirlo de manera efectiva?
- ¿Cuándo aprueba el Legislativo el proyecto de presupuesto del Ejecutivo?
- ¿Tiene el Legislativo la autoridad legal para enmendar el proyecto de presupuesto del Ejecutivo? ¿La ejerce?
- ¿La comisión especializada de presupuesto o finanzas tiene el mandato de examinar el proyecto de presupuesto del Ejecutivo?
- ¿Las comisiones legislativas responsables de sectores específicos (por ejemplo, salud, educación, defensa, etc.) examinan el gasto en el proyecto de presupuesto del Ejecutivo relacionado con el sector del que son responsables? ¿Está incluida la ayuda internacional al desarrollo en el proyecto de presupuesto del Ejecutivo (para los países receptores)?
- ¿Las políticas internacionales de ayuda al desarrollo requieren o facilitan la inclusión de dicha ayuda en los presupuestos de los países receptores (para los países donantes)?

### Fortalecimiento de la transparencia:

- ¿El Parlamento se asegura de que todas las actividades que lleva a cabo para analizar y debatir la propuesta de presupuesto del Ejecutivo sean accesibles al público, de manera presencial o a través de transmisión en directo?
- ¿El Parlamento pone a disposición del público todos los documentos y la información usados en estas actividades de manera oportuna?
- ¿El Parlamento publica información sobre los resultados de sus actividades de fiscalización y debate de la propuesta del presupuesto, tales como transcripciones o informes?
- ¿Están redactados en un lenguaje accesible y sencillo estos documentos e información, así como los resultados de las actividades parlamentarias en esta fase?

### Fortalecimiento de la participación pública:

- ¿El Parlamento ofrece alguna oportunidad de participación pública para informar la revisión parlamentaria y los debates sobre la propuesta de presupuesto del Ejecutivo?
- ¿El Parlamento adopta alguna medida concreta para incluir a los sectores vulnerables y subrepresentados de la población en las oportunidades de participación pública?
- ¿El Parlamento brinda información exhaustiva de manera previa sobre el proceso de participación pública para que la ciudadanía pueda participar de manera informada?
- ¿El Parlamento proporciona información al público sobre cómo se han usado sus aportes? (es decir, transcripción escrita de las intervenciones, informes de audiencias públicas o reuniones de comisiones).

### 3. Promulgación e implementación de la política presupuestal y fiscal

#### Rol de los parlamentos y de las y los parlamentarios

Las legislaturas están diseñadas para ejercer su función de control político a la actuación del gobierno. El alcance y el rango de las actividades variarán según el tipo de legislatura.

En esta fase, las y los parlamentarios estudian, monitorean y exigen que el gobierno rinda cuentas a través de la información disponible públicamente. Las comisiones parlamentarias temáticas pueden prestar especial atención al avance del cumplimiento de los compromisos del gobierno, convocar a testigos y elaborar informes sobre sus conclusiones para la consideración parlamentaria y pública. Las investigaciones y los informes de las comisiones pueden ser útiles para las y los parlamentarios en sus deliberaciones y en el control político de la acción gubernamental.

Las y los parlamentarios que son miembros de comisiones o que ocupan cargos dentro de la oposición estarán bien informados o enfocados en temas específicos. No se espera que las y los parlamentarios individualmente sean expertos en todas las áreas de gasto. Pueden depender de la investigación y el análisis de sus oficinas, comisiones, partidos políticos, la sociedad civil y otras organizaciones. Idealmente, la información disponible al público debería ser suficiente para que las y los parlamentarios puedan hacer seguimiento a los fondos, aunque no siempre es así.

A medida que las y los parlamentarios consideran la asignación y el gasto de los recursos, un marco de tres etapas del experto fiscal Alan Schick<sup>38</sup> puede ser particularmente útil (véase el cuadro que figura a continuación). En primera instancia, al evaluar la forma en que un gobierno gasta el dinero, se puede considerar en primer lugar la conveniencia general de los supuestos fiscales y económicos del gobierno que sustentan sus planes (disciplina fiscal agregada). ¿Es sostenible el gasto a medio y largo plazo? ¿Son razonables las suposiciones? ¿Qué sugieren los análisis de otras fuentes confiables sobre la salud fiscal y económica general del país? En segundo lugar, debe revisarse la forma en que un gobierno alinea su gasto con sus prioridades declaradas (eficiencia en la asignación de recursos). ¿Se basa el gasto del gobierno (o el recorte del gasto) en sus prioridades declaradas? Seguir el dinero es una forma útil de determinar si un gobierno está cumpliendo con sus compromisos declarados. En tercer lugar, deben tenerse en cuenta los resultados del gasto público (eficiencia operativa). ¿Se están obteniendo los resultados deseados? ¿Las personas están obteniendo una buena relación calidad-precio en el gasto público?

Las y los parlamentarios no tienen que ser economistas o especialistas financieros para analizar y evaluar el gasto del gobierno. Se puede reducir la carga percibida sobre análisis de los gastos y de los ingresos que conlleva la reformulación de temas fiscales, parte del control político del Parlamento, a través de un estudio razonable del gasto basado en las tendencias económicas y fiscales de carácter amplio, de la alineación de los recursos según las prioridades políticas, y del costo y beneficio de los resultados del gasto.

#### Preguntas orientadoras para parlamentarias y parlamentarios

- ¿Las acciones del Gobierno son sostenibles y responsables desde el punto de vista fiscal y económico?
- ¿Se alinea el gasto del Gobierno con sus prioridades declaradas (incluso si usted no está de acuerdo con esas prioridades)?
- ¿El gasto está dando resultados?
- ¿Proporciona el gasto una buena relación calidad-precio?
- ¿Cuáles son los problemas que estoy eligiendo monitorear?
- ¿Qué comisiones u otros mecanismos en el Parlamento pueden apoyar esta labor?

<b>Disciplina fiscal agregada</b>	Existen límites claros para los gastos antes de que se tomen decisiones al respecto. Los totales del presupuesto están ligados a las decisiones, no a las demandas de gasto. El gasto es sostenible a medio plazo y continuado.
<b>Eficiencia en la asignación</b>	El gasto está vinculado a prioridades y a programas públicos eficaces, con suficiente flexibilidad para favorecer prioridades más importantes y programas más eficaces.
<b>Eficiencia operacional</b>	Los resultados (bienes y servicios) deben lograrse a un costo razonable y competitivo.

El [Manual de Fiscalización Financiera para Parlamentarios de GOPAC/WBI](#)<sup>39</sup> es útil para reformular el análisis propuesto por Schick a través de los niveles macro y micro. A nivel macro (es decir, disciplina fiscal agregada), la fiscalización puede centrarse en el grado en que el Ministerio de Hacienda estima los ingresos y los gastos; la forma en que el presupuesto está afectando al crecimiento económico, la inflación y las metas en materia de empleo; y si el Ministerio de Hacienda está desempeñando con eficacia sus responsabilidades financieras. A nivel micro (esto es, eficiencia en la asignación y en la operación), la fiscalización puede centrarse en la forma en que los ministerios están entregando los fondos asignados por el presupuesto; la eficiencia de cada ministerio en la gestión de los programas; y si se están alcanzando las metas en la prestación de los servicios. Por esta razón, es importante que el Ejecutivo abra datos e información de forma integral sobre el gasto para que el Parlamento pueda realizar un seguimiento eficaz.<sup>40</sup>

Para llevar a cabo esta fiscalización, las y los parlamentarios tienen a su disposición una variedad de recursos para que el Gobierno rinda cuentas de sus gastos, sus decisiones de política y sus resultados. El Legislativo puede considerar un número de fuentes y herramientas para informar sus funciones de control fiscal, incluyendo:

- Informes del Ejecutivo, por ejemplo, planes de ejecución del presupuesto e informes sobre el progreso, planes departamentales e informes de resultados;
- Datos abiertos sobre el gasto y los indicadores de rendimiento;
- Informes fiscales y económicos, por ejemplo, del Ministerio de Hacienda, informes multilaterales del FMI y del Banco Mundial;
- Funcionarias, funcionarios y oficinas del Parlamento, y oficinas externas que apoyan al Legislativo, por ejemplo, instituciones fiscales independientes, entidades fiscalizadoras superiores;
- Comisiones parlamentarias, por ejemplo, departamentales, fiscales, económicas, etc.
- Los medios de comunicación informan sobre los desafíos en el servicio o los resultados de la (in)acción gubernamental;
- Grupos de la sociedad civil, por ejemplo, organizaciones centradas en temas concretos, centros de pensamiento, etc.

Si bien las legislaturas tienen el mandato de controlar políticamente la acción del Gobierno, el alcance y el rango de las actividades e intervenciones variarán en función del tipo de legislatura. Cuando una legislatura es fuerte, como algunas legislaturas con modelos congresionales, las y los legisladores tienden a tener recursos y herramientas a su disposición para un control en profundidad comparable al del Ejecutivo. En cambio, en los sistemas parlamentarios, las y los legisladores pueden depender de los datos publicados por el Ejecutivo, de los análisis realizados por los órganos parlamentarios, de su propia capacidad para comprender y examinar los documentos financieros públicos y de su acceso a especialistas externos para apoyar el cumplimiento de esta parte de su mandato.

## Requisitos para los informes del Ejecutivo

En esta etapa, el Ejecutivo debería producir los siguientes documentos, tal como recomienda el [Kit de Herramientas para la Transparencia Presupuestal 2017 de la OCDE](#) y en el [Manual de Transparencia Fiscal 2018 del FMI](#). Estos documentos pueden ser recursos útiles para las y los parlamentarios en el desempeño de sus funciones en esta etapa del ciclo financiero. La siguiente tabla incluye una breve descripción del cronograma y el contenido de la documentación referenciada. Para más información, consulte las publicaciones mencionadas anteriormente.

Descripción del documento	Cronograma y contenido
<b>Presupuesto aprobado</b> Aprobado por el Parlamento, es el punto de referencia definitivo para la recaudación de ingresos y la asignación y contabilización de los fondos públicos.	<b>Cronograma:</b> Publicado tan pronto sea aprobado por el Legislativo y tenga efectos jurídicos antes del inicio del año fiscal. <b>Contenido:</b> El mismo nivel de detalle que la propuesta de presupuesto del Ejecutivo (proyecto de presupuesto) para ayudar a identificar todas las desviaciones significativas.
<b>Presupuesto suplementario aprobado</b> Contiene propuestas de enmienda al presupuesto anual principal, para autorizar adiciones significativas o cambios en las asignaciones que no estaban contempladas en el momento del presupuesto y las asignaciones originales.	<b>Cronograma:</b> Autorizado por el Parlamento antes de que se incurra en gastos. <b>Contenido:</b> Todas las enmiendas propuestas al mismo tiempo, una explicación de las medidas presupuestales suplementarias y su efecto (si lo hubiera) en los objetivos de la política fiscal.
<b>Perfiles presupuestales previos a la ejecución o pronósticos de flujo de caja</b> Muestra cómo se prevé que surjan los gastos e ingresos presupuestales a lo largo del año en términos generales y ofrece un punto de referencia útil para el seguimiento a lo largo del año.	<b>Cronograma:</b> Publicado cerca del inicio del año fiscal, o idealmente antes. <b>Contenido:</b> Gastos e ingresos presupuestales proyectados para permitir la identificación temprana de los excesos o subejecuciones presupuestales y otros riesgos.
<b>Informes anuales de la ejecución del presupuesto</b> Ofrece un panorama general de la ejecución del presupuesto durante el año fiscal y envía una señal al Gobierno y al público de la necesidad de tomar medidas correctivas cuando sea necesario.	<b>Cronograma:</b> Se publica trimestralmente o, de ser posible, mensualmente, poco después del final de cada período. <b>Contenido:</b> Gastos reales en comparación con los presupuestados hasta la fecha y comentarios para ayudar en la interpretación, especialmente en el caso de cualquier divergencia significativa con respecto a los perfiles presupuestales correspondientes.

Descripción del documento	Cronograma y contenido
<p><b>Informe de ejecución de mitad de año</b></p> <p>Ofrece un análisis de los efectos del presupuesto a mediados del año fiscal, así como una actualización de su ejecución.</p>	<p><u>Cronograma:</u> Publicado dentro de las 6 semanas siguientes a la mitad del año.</p> <p><u>Contenido:</u> Pronósticos actualizados de los resultados presupuestales para el año fiscal, informe sobre el impacto presupuestal esperado de cualquier revisión de los supuestos económicos y de las decisiones políticas.</p>
<p><b>Informe de fin de año</b></p> <p>Informe sobre la ejecución del presupuesto durante el año e ilustra la situación de las cuentas del Gobierno al final del año fiscal (estados financieros).</p>	<p><u>Cronograma:</u> Publicado dentro de los 6 meses siguientes al cierre del año fiscal.</p> <p><u>Contenido:</u> Los estados financieros sobre la base de valores devengados, se presentan en un formato que corresponde al presupuesto aprobado.</p>
<p><b>Informe a largo plazo</b></p> <p>Evalúa la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas y de las políticas gubernamentales.</p>	<p><u>Cronograma:</u> Producido al menos cada 3 a 5 años.</p> <p><u>Contenido:</u> Proyecciones de la evolución de las finanzas públicas a largo plazo, especialmente a la luz de los cambios demográficos, la continua disponibilidad de recursos naturales y la equidad intergeneracional, así como sugerencias de mensajes sobre políticas a corto plazo (de 2 a 5 años) y a más largo plazo.</p>
<p><b>Informe sobre el riesgo fiscal</b></p> <p>Evalúa el alcance y la escala de los factores que pueden desviar las finanzas públicas.</p>	<p><u>Cronograma:</u> Elaborado con la documentación económica y fiscal de cada año.</p> <p><u>Contenido:</u> Estrategias gubernamentales para gestionar y mitigar diversos tipos de riesgo, cuantificación indicativa o medida de riesgos fiscales.</p>
<p><b>Guía ciudadana sobre el presupuesto</b></p> <p>Resumen simplificado del presupuesto aprobado diseñado para que pueda ser entendido por un segmento más amplio posible de la población para facilitar el debate. También puede incluir herramientas de visualización interactiva.</p> <p>Más información: <a href="#">Presupuesto ciudadano, Alianza Internacional de Presupuesto</a><sup>41</sup></p>	<p><u>Cronograma:</u> Publicado al mismo tiempo que el presupuesto promulgado a disposición del público.</p> <p><u>Contenido:</u> Los elementos básicos incluyen los totales de gastos e ingresos, las iniciativas de política de correspondencia en el presupuesto, las previsiones macroeconómicas en las que se basa el presupuesto y la información de contacto para el seguimiento por parte del público en general.</p>

## Datos abiertos

Poner a disposición los datos presupuestales en formato digital abierto ofrece a todas las personas y organizaciones de la sociedad civil un valioso recurso para analizar, evaluar y participar en la elaboración de presupuestos públicos. Los datos abiertos sobre presupuestos, gastos y desempeño permiten al público comprender y participar en el proceso de elaboración del presupuesto y la formulación de políticas y aportar perspectivas nuevas e innovadoras. Si bien se destaca en esta etapa del ciclo, el suministro de datos presupuestales en un formato abierto es valioso para las y los parlamentarios y el público en todas las etapas del proceso financiero, ya que puede ser la base de gran parte de los análisis requeridos.<sup>42</sup>

Recursos adicionales:

- [Observatorio de gastos fiscales, Chile](#)<sup>43</sup>

Iniciativa de la sociedad civil que produce diversas visualizaciones del gasto público.

- [Paquete de datos fiscales abiertos, GIFT](#)<sup>44</sup>

Especificaciones técnicas sencillas y abiertas para la publicación de datos sobre el presupuesto y los gastos del Gobierno. Su objetivo es que sea de fácil uso tanto para quienes publican datos, es decir, los gobiernos, como para quienes los usan, como investigadores, periodistas y otros públicos.

- [Tutorial sobre datos abiertos: Apertura y promoción del uso de datos presupuestales, GIFT](#)<sup>45</sup>

Tutorial en video que presenta herramientas que permiten que el proceso de apertura de datos contribuya a una exitosa política de transparencia presupuestal.

- [Datos fiscales para la respuesta a la emergencia: Guía para COVID-19](#)<sup>46</sup>

Guía para identificar los conjuntos y campos de datos que el gobierno debería integrar y divulgar para asegurar la transparencia en las medidas fiscales y las respuestas de política ante el COVID-19. Para parlamentarias y parlamentarios, el objetivo de la Guía es simplificar el proceso de priorización de los datos necesarios para permitir el seguimiento, el análisis y la participación informada.

## Rol de otras instituciones o actores

Actor	Descripción
<b>Rama Ejecutiva y función pública</b>	Preparar informes (por ejemplo, actualizaciones anuales y trimestrales) sobre el avance de la ejecución de asuntos relacionados con el presupuesto (por parte del Ministerio de Hacienda o departamentos pertinentes). Publicar estos documentos de forma fácilmente accesible a través de los sitios web del gobierno.
<b>Personal de investigación de los partidos políticos</b>	Desarrollar líneas de investigación y análisis específicas de políticas para consideración de sus miembros orientadas a compromisos específicos de asignación y resultados operativos del Gobierno.
<b>Entidad fiscalizadora superior</b>	Producir auditorías cada año fiscal; las observaciones planteadas en las auditorías del año fiscal anterior pueden ser una plataforma para que las y los parlamentarios hagan indagaciones adicionales o un seguimiento.
<b>Institución fiscal independiente</b>	Elaborar informes sobre la justificación de las estimaciones del gasto del Gobierno, en relación con los resultados deseados. Este análisis puede ayudar a las y los parlamentarios a llamar la atención o a cuestionar al Gobierno sobre asuntos relacionados con el gasto que parecen no tener fundamento.
<b>Medios de comunicación</b>	Plantear asuntos de interés público relacionados con el gasto público que puedan servir de base para la investigación y fiscalización de las y los parlamentarios.
<b>Público en general, organizaciones de la sociedad civil y sector privado</b>	Compartir perspectivas con las y los parlamentarios sobre la ejecución del gasto público y sus impactos (investigadoras/es, academia, centros de pensamiento, grupos de presión, empresarias/os, corporaciones, gestoras/es de interés o lobbistas).



### Caso en práctica: Chile – Herramienta de visualización presupuestal de la Biblioteca del Congreso<sup>47</sup>

La Biblioteca del Congreso Nacional de Chile ha establecido una página web interactiva para visualizar el presupuesto nacional y sus gastos correspondientes con datos desagregados por sector y por programa en cada sector. También tiene datos históricos y presenta esta información con gráficos y tablas que se pueden descargar. La información se obtiene del departamento de presupuesto del Gobierno.



### Caso en la práctica: Perú - Herramienta de visualización de presupuestos y gastos elaborado por el Congreso<sup>48</sup>

El Congreso de la República del Perú ha creado una herramienta de visualización de presupuestos que ofrece información sobre los gastos nacionales y subnacionales y los recursos asignados por regiones y sectores con gráficos, a la vez que destaca el nivel general de ejecución (con porcentajes). La información que se muestra se obtiene del Ministerio de Economía y Finanzas. La información proporcionada a través de esta herramienta ayuda a orientar el trabajo de las comisiones parlamentarias y las y los congresistas, en particular en materia de debates y fiscalización del presupuesto nacional.



### Caso en práctica: Ecuador – Revisión de la ejecución del presupuesto anual por parte de una comisión<sup>49</sup>

La Comisión de Economía y Régimen Tributario y su Reglamentación y Control realiza dos evaluaciones durante el período de ejecución del presupuesto aprobado y emite un informe sobre su ejecución e implementación al cierre del año fiscal, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

## Oportunidades para la participación pública

En esta etapa del ciclo financiero, las oportunidades de participación pública pueden proporcionar una fuente adicional de información para apoyar el control parlamentario de la ejecución del presupuesto y de las políticas y programas pertinentes durante el período de ejecución del presupuesto. También puede orientar a las investigaciones parlamentarias que surjan durante el período de ejecución presupuestal.

Los siguientes son ejemplos de mecanismos que pueden ser aplicados por las y los parlamentarios para promover la participación pública:

Mecanismo	Descripción
<b>Audiencias y consultas públicas</b>	Las comisiones parlamentarias pueden llevar a cabo consultas o audiencias públicas para recopilar información con el fin de controlar políticamente los programas de implementación del Ejecutivo como parte de estudios específicos.
<b>Reuniones de comisión</b>	Las comisiones parlamentarias pueden invitar a especialistas (incluidos representantes de la institución fiscal independiente) a presentar antes las comisiones que examinan los informes anuales sobre la ejecución del presupuesto o a celebrar debates sobre la ejecución de aspectos específicos del presupuesto del Gobierno.
<b>Herramientas de consulta en línea o plataformas interactivas</b>	Las comisiones parlamentarias pueden recurrir a encuestas o plataformas en línea para recabar información de diferentes personas como parte de los estudios relativos a la ejecución del presupuesto y las políticas y programas pertinentes, o para identificar posibles casos de irregularidades que deban ser investigados.

Mecanismo	Descripción
<b>Redes sociales</b>	Las y los parlamentarios pueden usar las redes sociales y las encuestas a través de estas plataformas para conectarse con su electorado e involucrarlos en una discusión para identificar cualquier problema en la implementación de políticas o programas gubernamentales.
<b>Reuniones públicas</b>	Las y los parlamentarios pueden celebrar reuniones públicas en su circunscripción para entablar un diálogo a fin de identificar cualquier problema en la implementación de las políticas o programas gubernamentales.



### Caso en práctica: México - Participación pública para mejorar un programa de subsidios agrícolas<sup>50</sup>

“Subsidios Agrícolas” fue una iniciativa liderada por Fundar, una organización de la sociedad civil, con el apoyo de académicos y expertos técnicos, para generar información de fácil acceso para fortalecer el debate público sobre el programa de subsidios agrícolas en México. El proyecto reforzó los llamados del Congreso y de la comunidad de políticas públicas para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de este programa, y la Cámara de Diputados solicitó más transparencia al Ministerio de Agricultura en su propuesta de presupuesto para 2011, lo que condujo al desarrollo por parte del Ministerio de un sitio web de rendición de cuentas para este programa.

## Reflexiones sobre el proceso

Las siguientes preguntas, extraídas de la [Encuesta de Presupuesto Abierto](#), entre otros recursos, pueden guiar las reflexiones para mejorar los procesos parlamentarios actuales.

### Fortalecimiento de la fiscalización y la rendición de cuentas:

- ¿Examina una comisión de finanzas o presupuesto, o comisiones legislativas responsables de sectores particulares (salud, educación, defensa, etc.), la ejecución del presupuesto aprobado o el gasto relacionado con el sector del cual son responsables durante el período de ejecución del presupuesto correspondiente?
- ¿Busca el Ejecutivo la aprobación del Legislativo antes de transferir fondos entre unidades administrativas que reciben financiamiento explícito en el presupuesto aprobado? ¿Se le exige legalmente que lo haga?
- ¿Busca el Ejecutivo la aprobación del Legislativo antes de (1) gastar los ingresos excedentes que puedan estar disponibles durante el período de ejecución del presupuesto o (2) reducir el gasto por debajo de los niveles del presupuesto promulgado en respuesta al recorte de ingresos? ¿Se le exige legalmente que lo haga?
- ¿Requiere la legislación la aprobación parlamentaria previa de una reasignación presupuestal significativa durante el año?

### Fortalecimiento de la transparencia:

- ¿Están los datos presupuestales disponibles en un formato estandarizado, abierto, oportuno y libre? ¿Cómo se utiliza para analizar el gasto?
- ¿El Parlamento garantiza que todas las actividades que lleva a cabo para examinar la ejecución del presupuesto por parte del Gobierno sean accesibles al público, de manera presencial o a través de transmisión en directo?
- ¿El Parlamento pone a disposición del público todos los documentos y la información que se usa en estas actividades de manera oportuna?

- ❑ ¿El Parlamento publica información, como transcripciones o informes, sobre los resultados de sus actividades de fiscalización a la ejecución del presupuesto por parte del Ejecutivo?
- ❑ ¿Están redactados en un lenguaje accesible y sencillo estos documentos e información, así como los resultados de las actividades parlamentarias en esta fase?

#### **Fortalecimiento de la participación pública:**

- ❑ ¿El Parlamento ofrece alguna oportunidad para que el público participe en el seguimiento a la ejecución del presupuesto anual?
- ❑ ¿El Parlamento adopta alguna medida concreta para incluir a los sectores vulnerables y subrepresentados de la población en las oportunidades de participación pública?
- ❑ ¿Las oportunidades de participación pública en esta etapa cubren los siguientes temas: cambios en las circunstancias macroeconómicas; prestación de servicios públicos; recaudación de ingresos; ejecución del gasto social; cambios en los niveles de déficit y deuda; e implementación de proyectos de inversión pública?
- ❑ ¿El Parlamento brinda información integral previa sobre el proceso de participación pública para que la ciudadanía pueda participar de manera informada?
- ❑ ¿El Parlamento proporciona información al público sobre cómo se han utilizado sus aportes? (por ejemplo, transcripción escrita de las intervenciones, informes de las audiencias públicas o de reuniones de comisiones).

## 4. Auditoría y elaboración de informes

### Rol de los parlamentos y de las y los parlamentarios

Al final del año fiscal, las y los parlamentarios revisan y aseguran que los gastos reales del Gobierno y los resultados que generan sean razonables y adecuados. Así como la aprobación del Parlamento es necesaria para recaudar o gastar dinero, el Parlamento también debe aceptar las cuentas públicas del Gobierno e informar sobre sus acciones. A estas alturas del ciclo financiero, se han tomado o no medidas, es decir, se ha gastado o no se ha gastado dinero, lo que ofrece a las y los parlamentarios la oportunidad de evaluar no sólo el gasto, sino también sus resultados.

Normalmente, la entidad fiscalizadora superior (EFS) presenta un informe al Parlamento, en su calidad de garante del erario público y responsable de la fiscalización del gasto público (desde la planeación hasta la auditoría). El informe anual de la EFS ofrece al Parlamento la oportunidad de discutir y analizar los resultados del presupuesto anterior, y de hacer seguimiento a sus recomendaciones si es necesario. Algunas buenas prácticas consisten en presentar el informe anual de la EFS al Parlamento en un plazo de seis meses a partir del cierre del ejercicio fiscal, de modo que esta institución pueda usarlo en la planeación previa al presupuesto y en los debates sobre la próxima estrategia presupuestal, así como para establecer arreglos institucionales para que el Legislativo dé seguimiento a los hallazgos y las recomendaciones de las auditorías.

En la preparación de las cuentas públicas, la mayor parte del trabajo técnico será realizado por el Gobierno y por la EFS en la realización de auditorías y certificación de los estados financieros del Gobierno, y el Parlamento contribuirá a estos esfuerzos a través de investigaciones. En muchos casos, se convocará a ministras/os y altos funcionarios para que se presenten ante las comisiones parlamentarias a fin de responder a preguntas relativas a la ejecución *ex-ante* o *ex-post* del presupuesto o a las cuentas.<sup>51</sup>

Dentro del parlamento, este papel suele estar encabezado por la comisión de cuentas públicas, presupuesto, economía o de funciones similares. Esta comisión desempeñará un papel fundamental en la evaluación y la investigación complementaria de las cuentas públicas presentadas por el Gobierno, así como de los resultados de la(s) auditoría(s) y el(los) informe(s) de la(s) EFS. Esta comisión funciona como un espacio de debate e investigación de los resultados de las auditorías y el gasto público es parte integral del buen funcionamiento y cierre del ejercicio. En esta etapa, la comisión tiene el mandato de examinar las actividades del Gobierno desde una perspectiva financiera y administrativa. Mientras que otras comisiones legislativas se centran principalmente en el estudio de proyectos de ley y la investigación de cuestiones de política, esta función es mucho más retroactiva que prospectiva. Por ejemplo, en algunas legislaturas, esta comisión puede dedicar la mayor parte de su tiempo y recursos a escuchar el testimonio de las y los funcionarios públicos y a comunicarse con la EFS. Esta comisión revisa principalmente lo que ha ocurrido para hacer recomendaciones sobre mejoras futuras.

En los sistemas parlamentarios de Westminster, las comisiones de cuentas públicas son únicas en el sentido de que el presidente de esta comisión es típicamente un miembro del partido oficial de oposición al Gobierno. Con ello se pretende garantizar que los miembros de la oposición tengan una posición mayoritaria en una comisión encargada de fiscalizar de cerca los resultados de las acciones financieras del Gobierno a lo largo de un año fiscal.

### Preguntas orientadoras para las y los parlamentarios

- ¿Confirmó la EFS que las cuentas del país están al día? ¿Hubo alguna señal de alerta?
- ¿Cuáles fueron los hallazgos de los informes y deliberaciones de la comisión de cuentas públicas?
- ¿Hay asuntos de mi circunscripción o partido que requieran mi atención?
- ¿Fue el gasto del Gobierno confiable y responsable?
- ¿El gasto del Gobierno dio resultados? ¿Cómo se midieron los resultados? ¿Cómo fueron reportados?
- ¿Se comunicó al Parlamento la información requerida de manera precisa, oportuna y fiable?

Después de la revisión de esta comisión, las y los parlamentarios debaten y aceptan o rechazan las cuentas públicas. La presentación de las cuentas públicas es una oportunidad para que el Parlamento haga un seguimiento de los gastos, los resultados y la toma de decisiones del Gobierno y, en última instancia, le exija que rinda cuentas de su (in)acción. Ahora que las cuentas han sido concluidas para el año fiscal, el Parlamento es responsable de verificar y asegurar que el uso del dinero público fue responsable y razonable basado en el contexto fiscal y económico del país y en los planes del Gobierno.

## Requisitos para los informes del Ejecutivo

En esta etapa el Ejecutivo debería elaborar el siguiente documento, tal como es recomendado por el [Kit de Herramientas para la Transparencia Presupuestal 2017 de la OCDE](#) y el [Manual de Transparencia Fiscal 2018 del FMI](#). Este documento puede ser un recurso útil para las y los parlamentarios en el desempeño de sus funciones en esta etapa del ciclo financiero. La siguiente tabla incluye una breve descripción del cronograma y el contenido de la documentación referenciada. Para más información, consulte las publicaciones mencionadas anteriormente.

Descripción del documento	Cronograma y contenido
<p><b>Informe de auditoría externa</b></p> <p>Ofrece una revisión independiente y autorizada de los informes de fin de año de la ejecución del presupuesto y de los estados financieros de la entidad fiscalizadora superior.</p>	<p><u>Cronograma:</u> Producido anualmente y presentado al Parlamento tan pronto como sea posible después del final del año fiscal (idealmente dentro de los seis meses, como máximo dentro de los 12 meses) para que los hallazgos puedan ser usados y que orienten la propuesta de presupuesto del próximo año.</p> <p><u>Contenido:</u> Revisión de los informes de fin de año usando los estándares internacionales generalmente aceptados de prácticas de auditoría de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS), indicando si los recursos asignados por el Gobierno se usaron de la manera aprobada por el Parlamento y de acuerdo con las leyes y las regulaciones de gestión financiera; lo ideal es que se incluya una auditoría de la información sobre rendimiento reportada.</p>

## Rol de otras instituciones o actores

Actor	Descripción
<p><b>Rama Ejecutiva y función pública</b></p>	<p>Preparar informes sobre los gastos y los resultados (por el Ministerio de Hacienda o departamentos pertinentes).</p> <p>Publicar estos documentos en un formato de fácil acceso a través de sitios web gubernamentales.</p>
<p><b>Personal de investigación de los partidos políticos</b></p>	<p>Preparar líneas de investigación y análisis específicos de política que apunten a resultados operativos específicos sobre los gastos o el aumento de la recaudación de ingresos del Gobierno para consideración de sus miembros.</p>

Actor	Descripción
<b>Entidad fiscalizadora superior (EFS)</b>	<p>Verificar el gasto público y llevar a cabo diversas formas de auditoría, desde el aseguramiento de la calidad hasta el cumplimiento (sobre la base de su mandato).</p> <p>Verificar y certificar la confiabilidad de las cuentas del Gobierno.</p> <p>Informar exclusivamente al Parlamento, no al Ejecutivo, y asegurar que las y los parlamentarios tengan la información financiera y de desempeño que necesitan para que el Gobierno rinda cuentas de sus decisiones y acciones.</p> <p>Las EFS deberían hacer que sus procesos sean revisados periódicamente por una institución independiente.</p>
<b>Comisión anticorrupción</b>	Sobre la base de su mandato, informar al Parlamento y al público sobre las prácticas cuestionables de las y los funcionarios y las oficinas públicas.
<b>Medios de comunicación</b>	Plantear asuntos de interés público derivados del informe de auditoría.
<b>Público en general, organizaciones de la sociedad civil y sector privado</b>	Compartir perspectivas con las y los parlamentarios sobre los resultados del informe de auditoría (es decir, investigadoras/e, academia, centros de pensamiento, grupos de presión, empresarias/os, corporaciones y gestoras/es de intereses o lobbistas).



### Caso en práctica: Colombia - Revisión del Informe del Auditor General<sup>52</sup>

Las Comisiones de Economía de la Cámara de Representantes y el Senado revisan el informe elaborado por la Contraloría General de la República sobre el presupuesto anual. Cada comisión celebra una sesión donde el Contralor General explica el informe y responde a las inquietudes de las y los parlamentarios. Se presenta un informe actualizado a la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, que es responsable de cerrar el presupuesto anual después de recibirlo y revisarlo.



## Caso en práctica: Canadá - Informe de la Comisión de Cuentas Públicas sobre los hallazgos del Auditor General<sup>53</sup>

La Comisión de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes tiene el mandato de examinar e informar sobre todos los informes del Auditor General, así como sobre los informes de la Oficina del Auditor General relativos a planes y prioridades, y los informes anuales de desempeño. La Comisión de Cuentas Públicas aprobó una moción para que toda organización que hubiera sido objeto de una auditoría de desempeño o de un examen especial por parte de la Oficina del Auditor General de Canadá que presentara a la Comisión de Cuentas Públicas y a la Oficina del Auditor General de Canadá, en un plazo de seis meses a partir de la fecha de la presentación de la auditoría a la Cámara de los Comunes, un plan de acción detallado para responder a las recomendaciones de la auditoría – incluyendo acciones específicas, cronograma de implementación y los individuos responsables.

Otras comisiones parlamentarias también celebran audiencias sobre cuestiones planteadas en los informes del Auditor General.

### Oportunidades para la participación pública

En esta etapa del ciclo financiero, las oportunidades de participación pública pueden contribuir a revisar más a fondo el Informe de Auditoría y a evaluar la eficacia y eficiencia del gasto público para lograr los resultados deseados. La información recibida por las y los parlamentarios a través de estas oportunidades de participación pública puede ayudar a informar los debates previos al presupuesto para el próximo año fiscal a medida que se reanude el ciclo.

Los siguientes son ejemplos de mecanismos que pueden ser aplicados por las y los parlamentarios para promover la participación pública:

Mecanismo	Descripción
<b>Audiencias y consultas públicas</b>	Las comisiones parlamentarias pueden realizar consultas o audiencias públicas para revisar el Informe de Auditoría.
<b>Reuniones de comisión</b>	Las comisiones parlamentarias pueden invitar a especialistas (incluyendo representantes de la entidad fiscalizadora superior) para que participen en los debates sobre el informe de auditoría.
<b>Herramientas de consulta en línea o plataformas interactivas</b>	Las comisiones parlamentarias pueden usar encuestas o plataformas en línea para recabar la opinión de diferentes personas sobre el Informe de Auditoría o sobre temas específicos que destaca. Se puede presentar un resumen de los debates a la comisión parlamentaria competente.
<b>Redes sociales</b>	Las y los parlamentarios pueden usar las redes sociales y las encuestas a través de estas plataformas para conectarse con su electorado e informarles sobre cualquier resultado del Informe de Auditoría y pedir sus opiniones. Los videos cortos que explican cualquier problema y cómo pueden relacionarse con el electorado podrían ser útiles.

Mecanismo	Descripción
<b>Reuniones públicas</b>	Las y los parlamentarios pueden celebrar reuniones públicas en su circunscripción para informar sobre los resultados del Informe de Auditoría y solicitar opiniones.
<b>Consultas a las entidades fiscalizadoras superiores</b>	Las y los parlamentarios pueden asegurarse de que el mandato de la entidad fiscalizadora superior incluya consultas públicas para apoyar la planeación del proceso de auditoría y la implementación de un proceso de presentación de quejas o denuncias para recopilar información del público en relación con cualquier conducta indebida.



### Caso en práctica: Argentina - Consultas a la entidad fiscalizadora superior<sup>54</sup>

La Contraloría General de la República Argentina organiza anualmente talleres de planeación participativa sobre diferentes temas (como medio ambiente, transporte, salud, entre otros). Estas reuniones temáticas son un mecanismo de consulta pública a través del cual la Auditoría General de la Nación incorpora propuestas de la sociedad civil para su planeación de la auditoría anual. Además, a través de estos talleres temáticos, las y los representantes de las unidades técnicas de la Contraloría General destacan los hallazgos de la auditoría y esperan la opinión del público en general sobre los asuntos y el tema auditado.



### Caso en práctica: Trinidad y Tobago – Audiencias públicas sobre el informe del Auditor General<sup>55</sup>

La Comisión de Cuentas Públicas de la Cámara de Representantes de Trinidad y Tobago tiene el mandato de examinar el Informe de Auditoría sobre el presupuesto anual elaborado por el Auditor General dentro de los tres meses siguientes a su presentación. También organiza audiencias públicas que se transmiten en directo a través de YouTube y cubren varios temas que surgen del informe del Auditor General. Las personas pueden enviar preguntas a la comisión a través de la función de chat en vivo de YouTube, de acuerdo con la política de uso del chat en vivo definida en la descripción del video.

## Reflexión sobre el proceso

Las siguientes preguntas, extraídas de la [Encuesta de presupuesto abierto](#), entre otros recursos, pueden guiar las reflexiones para mejorar los procesos parlamentarios actuales.

### Fortalecimiento de la fiscalización y la rendición de cuentas:

- ¿Una comisión del Poder Legislativo examina el informe de auditoría sobre el presupuesto anual elaborado por la entidad fiscalizadora superior (EFS)?
- ¿Cuenta el Parlamento con acceso a recursos suficientes para realizar una evaluación financiera y/o un presupuesto independiente y experticia en finanzas que garantice un control político sobre este tema y se lleve a cabo con eficacia?<sup>56</sup>
- ¿Se lleva a cabo el proceso de nombramiento (o reelección) del director(a) de la EFS de manera que se garantice su independencia?

- ❑ ¿Debe una rama del Estado distinta del Ejecutivo dar su consentimiento final antes de que el director(a) de la EFS pueda ser destituido(a) de su cargo?
- ❑ ¿Quién determina el presupuesto de la EFS? ¿Está adecuadamente financiada?
- ❑ ¿Tiene la EFS facultades discrecionales para llevar a cabo las auditorías que desee?
- ❑ ¿Los procesos de auditoría de la EFS son revisados por un organismo independiente?
- ❑ ¿Con qué frecuencia participan y testifican los representantes de la EFS en las audiencias de una comisión legislativa?

#### **Fortalecimiento de la transparencia:**

- ❑ ¿Garantiza el Parlamento que todas las actividades que lleva a cabo para examinar las cuentas públicas sean accesibles al público, de manera presencial o a través de transmisión en directo?
- ❑ ¿El Parlamento pone a disposición del público todos los documentos y la información usados en estas actividades de manera oportuna?
- ❑ ¿El Parlamento publica información sobre los resultados de sus actividades de fiscalización de las cuentas públicas, como transcripciones o informes?
- ❑ ¿Están redactados en un lenguaje accesible y sencillo estos documentos e información, así como los resultados de las actividades parlamentarias en esta fase?

#### **Fortalecimiento de la participación pública:**

- ❑ ¿El Parlamento ofrece alguna oportunidad de participación pública a través de la cual la ciudadanía pueda realizar aportes sobre el informe de auditoría durante sus deliberaciones públicas?
- ❑ ¿El Parlamento adopta alguna medida concreta para incluir a los sectores vulnerables y subrepresentados de la población en las oportunidades de participación pública?
- ❑ ¿El Parlamento proporciona información previa completa sobre el proceso de participación pública para que la ciudadanía pueda participar de manera informada?
- ❑ ¿El Parlamento brinda información al público sobre cómo se han utilizado sus aportes? (es decir, transcripción escrita de las intervenciones, informes de audiencias públicas o reuniones de comisiones)

## Recursos

- <sup>1</sup> Iniciativa Global para la Transparencia Presupuestaria, *Descripción detallada de los principios de alto nivel*, 2015. <http://www.fiscaltransparency.net/expanded-version/#tab-id-12>
- <sup>2</sup> ParlAmericas y OPeN, *Resumen ejecutivo de la Guía para desarrollar planes de acción de parlamento abierto*, 2019. [https://www.parlAmericas.org/uploads/documents/Exec%20Summary\\_SPA\\_May2019-online.pdf](https://www.parlAmericas.org/uploads/documents/Exec%20Summary_SPA_May2019-online.pdf)
- <sup>3</sup> International Budget Partnership, *Encuesta de presupuesto abierto*, 2017. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/>
- <sup>4</sup> Fondo Monetario Internacional, *Manual de Transparencia Fiscal*, 2018. [https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/Other\\_formats/Source\\_PDF/24788-9781484348598.pdf](https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/Other_formats/Source_PDF/24788-9781484348598.pdf)
- <sup>5</sup> Ibid.
- <sup>6</sup> Comisión Europea, *Instituciones fiscales independientes*, 2019. [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/independent-fiscal-institutions\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/independent-fiscal-institutions_en)
- <sup>7</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Medios y buena gobernanza*, 2005. <http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedomday200900000/theme-media-and-good-governance/>
- <sup>8</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *ONGs y OSCs: Una nota sobre la terminología*, 2011. <http://www.cn.undp.org/content/dam/china/docs/Publications/UNDP-CH03%20Annexes.pdf>
- <sup>9</sup> Consejo de Transparencia de Chile, *Glosario*, 2018. <https://www.consejotransparencia.cl/glosario>
- <sup>10</sup> Lienert, I., Fondo Monetario Internacional, *El papel de las legislaturas en los procesos presupuestarios*, 2010. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1004.pdf>
- <sup>11</sup> Schick, A., *Revista de la OCDE sobre la presupuestación, ¿Las legislaturas nacionales pueden recuperar una voz efectiva en la política presupuestaria?*, 2002. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43514045.pdf>
- <sup>12</sup> Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), *Kit de herramientas para la transparencia presupuestal*, 2017. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budget-transparency-toolkit.htm>
- <sup>13</sup> Cámara de los Diputados de Brasil, *Reglamento de la Cámara de los Diputados de Brasil*, 2019. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>
- <sup>14</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados de México (CEFP), *Página web*, 2020. <http://www.cefp.gob.mx/new/index.php>
- <sup>15</sup> Instituto para los Estudios Fiscales y la Democracia, *Presupuesto ciudadano: Presupuesto de Ontario 2018*, 2018. <http://citizenbudget.ifsdc.ca/surveys/on2018/index>
- <sup>16</sup> Cámara de los Comunes de Canadá, *Comisión de Finanzas: Consultaciones previa al presupuesto de 2019*, 2019. <https://www.ourcommons.ca/Committees/en/FINA/StudyActivity?studyActivityId=10153612>
- <sup>17</sup> The Caribbean Open Institute and Slash Roots, *Dile a tu parlamentario*, 2020. <https://tellyourmp.com.jm/>
- <sup>18</sup> Cámara de Diputados de la República Dominicana, *Informes Foro Legislativo*, 2018. [https://www.camaradediputados.gob.do/app/app\\_2011/cd\\_foro\\_legislativo\\_informes.aspx](https://www.camaradediputados.gob.do/app/app_2011/cd_foro_legislativo_informes.aspx)
- <sup>19</sup> International Budget Partnership, *Encuesta de presupuesto abierto*, 2017. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/>
- <sup>20</sup> International Budget Partnership, *Página web*, 2020. <https://www.internationalbudget.org/>
- <sup>21</sup> Asociación Parlamentaria del Commonwealth, *Puntos de referencia recomendados para las legislaturas democráticas*, 2018. [https://issuu.com/the-parliamentarian/docs/recommended\\_benchmarks\\_for\\_democrat](https://issuu.com/the-parliamentarian/docs/recommended_benchmarks_for_democrat)
- <sup>22</sup> Schick, A., *Revista de la OCDE sobre la presupuestación, ¿Las legislaturas nacionales pueden recuperar una voz efectiva en la política presupuestaria?*, 2002. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43514045.pdf>
- <sup>23</sup> ONU Mujeres, *Presupuestación sensible al género: una herramienta para implementar la Agenda 2030*, 2018. [https://parlgendertools.org/media/GRB\\_training\\_ENG.pptx](https://parlgendertools.org/media/GRB_training_ENG.pptx)
- <sup>24</sup> Departamento del Estatus de las Mujeres de Canadá, *Análisis plus, basado en el género*, 2018. <https://cfc-swc.gc.ca/gba-acs/index-en.html>
- <sup>25</sup> ParlAmericas, *Interseccionalidad*, 2016. [https://parlAmericas.org/uploads/documents/Intersectionality\\_es.pdf](https://parlAmericas.org/uploads/documents/Intersectionality_es.pdf)

- <sup>26</sup> International Budget Partnership, *Presupuesto ciudadano*, 2020. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>
- <sup>27</sup> International Budget Partnership, *Conozcamos el presupuesto: Presupuesto ciudadano*, 2015. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/dominican-republic-citizens-budget-2015.pdf>
- <sup>28</sup> Gobierno de México, *Transparencia presupuestaria*, 2019. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>
- <sup>29</sup> Oficina Presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos de América (CBO), *Introducción a la CBO*, 2020. <https://www.cbo.gov/about/overview>
- <sup>30</sup> Oficina Presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos de América (CBO), *Herramientas interactivas*, 2020. <https://www.cbo.gov/interactives>
- <sup>31</sup> Responsable de la Oficina Parlamentaria de Presupuesto de Canadá, *Página de inicio*, 2020. <https://www.pbo-dpb.gc.ca/en/>
- <sup>32</sup> Responsable de la Oficina Parlamentaria de Presupuesto de Canadá, *Herramientas de investigación*, 2020. <https://www.pbo-dpb.gc.ca/en/research-tools--outils-de-recherche>
- <sup>33</sup> Canal de Youtube del Parlamento de Barbados, *1 – Debate sobre estimaciones de 2020*, 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=G9aM6h0EdWs>
- <sup>34</sup> Congreso del Perú, *Participación ciudadana – Presupuesto de 2018*, 2018. <http://www.congreso.gob.pe/participacion/presupuesto-2018/>
- <sup>35</sup> Prensa Libre, *Congreso comenzará la discusión del presupuesto 2019*, 2019. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/congreso-comenzara-la-discusion-del-presupuesto-2019/>
- <sup>36</sup> Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, *Presentaciones ante la comisión*, 2019. <https://waysandmeans.house.gov/committee-activity/committee-submissions>
- <sup>37</sup> Cámara de Diputados de Argentina, *Portal de leyes abiertas*, 2020. <https://leyesabiertas.hcdn.gob.ar/#projects>
- <sup>38</sup> Schick, A., Banco Mundial, *Un enfoque contemporáneo para la gestión del gasto público*, 1998. <http://documents.worldbank.org/curated/en/739061468323718599/A-contemporary-approach-to-public-expenditure-management>
- <sup>39</sup> Organización Mundial de Parlamentarios Contra la Corrupción, *Fiscalización financiera: Manual para parlamentarios*, 2007. [http://gopacnetwork.org/Docs/Oversight\\_handbook\\_ES.pdf](http://gopacnetwork.org/Docs/Oversight_handbook_ES.pdf)
- <sup>40</sup> Iniciativa Global para la Transparencia Presupuestaria, *Publicación de datos abiertos del presupuesto y ejecución del presupuesto*, 2019. [http://www.fiscaltransparency.net/blog\\_open\\_public.php?ldToOpen=6681](http://www.fiscaltransparency.net/blog_open_public.php?ldToOpen=6681)
- <sup>41</sup> International Budget Partnership, *Presupuesto ciudadano*, 2020. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>
- <sup>42</sup> Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), *Kit de herramientas para la transparencia presupuestal*, 2017. <http://www.oecd.org/governance/budget-transparency-toolkit/applying-transparency/openness-and-civic-engagement/section-i-using-open-data/>
- <sup>43</sup> Fundación Observatorio Fiscal, *Página web*, 2020. <https://observatoriofiscal.cl/>
- <sup>44</sup> Iniciativa Global para la Transparencia Presupuestaria, *Paquete de datos abiertos del presupuesto*, 2019. <http://www.fiscaltransparency.net/ofdp/>
- <sup>45</sup> Iniciativa Global para la Transparencia Presupuestaria, *Tutorial de datos abiertos: Abrir y promover el uso de datos presupuestarios*, 2018. [http://www.fiscaltransparency.net/blog\\_open\\_public.php?ldToOpen=6102](http://www.fiscaltransparency.net/blog_open_public.php?ldToOpen=6102)
- <sup>46</sup> Iniciativa Global para la Transparencia Presupuestaria, *Datos fiscales para la respuesta a la emergencia: Guía para COVID-19*, 2020. <http://www.fiscaltransparency.net/covid19/>
- <sup>47</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Visualización del presupuesto de la nación*, 2020. <https://www.bcn.cl/presupuesto>
- <sup>48</sup> Congreso del Perú, *Plataforma de Información de Datos Automatizados: Seguimiento al Gasto Público*, 2020. <http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/didp/presupuesto/#/inicio>
- <sup>49</sup> Asamblea Nacional de Ecuador, *Comisión del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control*, 2020. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/blogs/comision-del-regimen-economico-y-tributario-y-su-regulacion-y>
- <sup>50</sup> Iniciativa Global para la Transparencia Presupuestaria, *Subsidios al Campo: Participación pública para mejorar la situación de agricultores pequeños en México*, 2017. <http://guide.fiscaltransparency.net/case-study/farm-subsidies-subsidios-al-campo-public-participation-improve-situation-small-farmers-mexico/>

- <sup>51</sup> Lienert, I., Fondo Monetario Internacional, *El papel de las legislaturas en los procesos presupuestarios*, 2010. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1004.pdf>
- <sup>52</sup> Cámara de Representantes de Colombia, *Comisión Cuarta - Presupuesto*, 2020. <http://www.camara.gov.co/comision/comision-cuarta-o-presupuesto/integrantes>
- <sup>53</sup> Cámara de los Comunes de Canadá, *Planes de acción de los departamentos e informes de progreso*, 2019. <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/PACP/related-document/8148750>
- <sup>54</sup> Iniciativa Global para la Transparencia Presupuestaria, *Argentina: Participación ciudadana en el proceso de auditoría*, 2017. <http://guide.fiscaltransparency.net/case-study/citizen-participation-audit-process/>
- <sup>55</sup> Canal YouTube del Parlamento de Trinidad y Tobago, *17ª Reunión pública de la Comisión de cuentas públicas*, 2017. <https://www.youtube.com/watch?v=P91aUFQQ-GM>
- <sup>56</sup> Asociación Parlamentaria del Commonwealth, *Puntos de referencia recomendados para las legislaturas democráticas*, 2018. [https://issuu.com/theparliamentarian/docs/recommended\\_benchmarks\\_for\\_democrat](https://issuu.com/theparliamentarian/docs/recommended_benchmarks_for_democrat)







Secretaría Internacional de ParlAmericas  
703-155 Queen St., Ottawa, Ontario, K1P 6L1 Canadá  
Teléfono: + 1 (613) 947-8999  
[www.parlamericas.org](http://www.parlamericas.org) | [info@parlamericas.org](mailto:info@parlamericas.org)

