



Fortaleciendo las
capacidades
presupuestarias de los
Parlamentos en América
Latina y el Caribe

Carlos Santiso y Marco Varea

Banco
Interamericano de
Desarrollo

Instituciones para el
Desarrollo

RESUMEN DE POLÍTICAS

IDB-PB-194

Julio 2013

Fortaleciendo las capacidades presupuestarias de los Parlamentos en América Latina y el Caribe

Carlos Santiso y Marco Varea



Banco Interamericano de Desarrollo

2013

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Santiso, Carlos. Varea, Marco

Fortaleciendo las capacidades presupuestarias de los parlamentos en América Latina y el Caribe / Carlos Santiso, Marco Varea.

p. cm. — (IDB Policy Brief ; 194)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Legislative bodies—Latin America—Congresses. 2. Legislative power—Latin America. 3. Expenditures, Public—Latin America. I. Varea, Marco. II. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. III. Title. IV. Series.

IDB-PB-194

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2013 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Carlos Santiso (csantiso@iadb.org), Marco Varea (mvarea@iadb.org)

Resumen*

En la última década, los Parlamentos han mostrado cada vez más interés y han tenido más protagonismo en el proceso presupuestario al demandar mayor información sobre el desempeño del gobierno en su gestión de los recursos públicos. Sin embargo, en América Latina y el Caribe los Parlamentos evidencian desafíos para intervenir en el proceso presupuestario y las políticas fiscales. Su capacidad de incidencia en materia presupuestaria —y más generalmente en la política fiscal y la gestión financiera pública— está inhibida no sólo por la naturaleza centralizada de los procesos presupuestarios, sino también por la falta de capacidad técnica e institucional de los propios Parlamentos en el ejercicio de sus potestades presupuestarias. Este resumen de políticas sostiene que la creación de oficinas o instituciones independientes de análisis fiscal en los Parlamentos puede contribuir a fortalecer su efectividad y responsabilidad en los procesos presupuestarios. Varios países de la región han creado o están considerando crear este tipo de mecanismos. Estas oficinas pueden contribuir a consolidar al Parlamento como un interlocutor competente y constructivo para los Ministerios de Finanzas y reducir el déficit de capacidad y de credibilidad de los Poderes Legislativos en materia presupuestaria a través de una serie de efectos, entre los cuales destacan una mayor simetría en la información fiscal; la simplificación de la información fiscal y el fortalecimiento de la calidad del análisis presupuestario; un debate presupuestario más efectivo; y una mayor alineación de incentivos entre los poderes. Esta publicación analiza las condiciones para la creación y sostenibilidad de estas oficinas, evalúa la efectividad de estas innovaciones institucionales y sopesa las lecciones de la experiencia reciente de varios países de la región. Se concluye que los Parlamentos pueden fortalecer su incidencia en materia presupuestaria no necesariamente aumentando sus poderes presupuestarios, sino mejorando sus capacidades institucionales para ejercerlos de manera más efectiva y responsable.

Códigos JEL: H10, H11, H63, H68, H72, H77, H83, N46, O23, O38, O43, O54, P11, P21, P35, P43

Palabras clave: Parlamentos, Congresos, presupuesto, gestión financiera pública, instituciones, análisis fiscal, análisis presupuestario, capacidad institucional

* Carlos Santiso es Jefe de la División de Capacidad Institucional del Estado (ICS/IFD) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Marco Varea es consultor de la misma división en el Programa de Implementación del Pilar Externo de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV). Este documento amplía hallazgos del trabajo *Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos* (Gazmuri, 2012). Los autores agradecen los comentarios de Emmanuel Abuelafia, Javier Beverinotti, Ana Corbacho, Nicolás Dassen, Jaime Gazmuri, Mario Sangines, y el apoyo de Mikel Tejada. Las opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo, ni de sus países miembros.

“Buen escrutinio hace un buen gobierno”
*Robin Cook, ex Líder de la Cámara
de los Comunes del Reino Unido, 2001.*

1. Introducción: ¿Más poderes o mayores capacidades?

En materia de políticas públicas hay dos temas que, por su naturaleza, son conflictivos porque implican arbitrajes entre visiones políticas y prioridades económicas: en el ámbito político, la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; y en el ámbito económico, el tratamiento del presupuesto. Estas dinámicas confluyen en el rol de los Parlamentos en la política fiscal y el proceso presupuestario y tienden a generar tensiones importantes.¹ Como señala Wildavsky (1961; 2006), presupuestar es gobernar. Sin embargo, existen mecanismos institucionales que permiten mitigar la conflictividad e incentivar la cooperación en las relaciones entre esos poderes en la gestión de las finanzas públicas, las políticas fiscales y los procesos presupuestarios.

Los Parlamentos exhiben cada vez más activismo y protagonismo en el presupuesto público, al demandar mayor y mejor información sobre el desempeño del gobierno en la gestión de los recursos públicos (Stapenhurst et al., 2008). En los países industrializados, los Parlamentos han sido motores de la modernización de la gestión presupuestaria, al generar mayor transparencia y rendición de cuentas. La crisis de la deuda pública que atraviesan actualmente los países europeos ha producido una mayor demanda por el análisis y el control independiente de las finanzas públicas; esto llevó a la creación de instituciones fiscales independientes como consejos asesores ad hoc, la mayor parte de ellas vinculadas a los Parlamentos (Kopits, 2011; Von Trapp, 2011).

Los Parlamentos son un elemento importante en el sistema de pesos y contrapesos en materia presupuestaria, no sólo en la discusión y aprobación del presupuesto anual del Estado, sino también en el análisis ex ante de las reformas fiscales y del impacto fiscal de las reformas, el control del gasto público, el seguimiento de la inversión pública y la rendición de cuentas ex post de la ejecución del presupuesto (Santiso, 2006; 2008). Asimismo, con el apoyo de los organismos de control y la vigilancia que ejercen las contralorías o cortes de cuentas sobre el

¹ A lo largo del texto se utilizan indistintamente los términos Congreso y Parlamento para referir a la institución política del Poder Legislativo.

presupuesto, los Parlamentos son actores clave del sistema de control de la gestión financiera pública.

La literatura académica sobre el papel de los Parlamentos en materia presupuestaria suele enfatizar la necesidad de ampliar sus poderes presupuestarios. Sin embargo, esta nota sostiene que los Parlamentos pueden mejorar su efectividad e incidencia con las potestades presupuestarias que ya poseen si fortalecen sus capacidades técnicas e institucionales. La creación de oficinas técnicas presupuestarias (OTP) en los Congresos constituye una innovación institucional que permite al Poder Legislativo abordar el tratamiento del presupuesto de manera más objetiva, efectiva y responsable. Este artículo también subraya que el papel del Parlamento en materia presupuestaria y fiscal debe ir más allá de la aprobación anual del proyecto de ley de presupuesto para abarcar el ciclo completo del proceso presupuestario y las cuestiones críticas de política y reforma fiscal. Esta nota no se enfoca en las comisiones de presupuesto y de control de los Parlamentos que desempeñan su mandato constitucional de votar anualmente la ley de presupuesto, sino en sus capacidades técnicas en materia fiscal y presupuestaria.

Las OTP han sido creadas en los Parlamentos y su principal propósito consiste en ser su “brazo técnico” en materia fiscal y presupuestaria, en las diferentes etapas del presupuesto y las distintas dimensiones de las políticas fiscales (tanto ingresos como egresos). El principal propósito de estas oficinas es proveer a los parlamentarios de mayor información y mejor análisis independiente sobre las políticas fiscales y presupuestarias del gobierno a fin de permitir una discusión más equilibrada y mejor informada entre los dos poderes (Gazmuri, 2012). Sin embargo, las OTP siguen siendo una excepción en los Parlamentos de la región, en los que no se han logrado los consensos políticos y la institucionalidad necesaria para crear estas oficinas, las cuales requieren un alto grado de imparcialidad e independencia para ser efectivas. La paradoja y el desafío principal de las OTP residen en garantizar su imparcialidad e independencia para servir mejor a las instituciones que por su naturaleza son altamente politizadas.

La nota empieza por contextualizar el papel de las OTP en la evolución del debate presupuestario y luego se enfoca en las condiciones necesarias para su creación, funcionamiento y sostenibilidad. Describe las experiencias de los países de América Latina y el Caribe (ALC) e integra lecciones de otras regiones. Finalmente, concluye con los beneficios que las OTP pueden aportar a la gobernabilidad del presupuesto, tanto al Poder Legislativo como al Ejecutivo, que

derive de una relación más equilibrada entre poderes y anclada en el principio de una responsabilidad compartida.

2. Los Parlamentos en la modernización presupuestaria

Los avances en el debate presupuestario en las últimas dos décadas han estado marcados por dos factores. Por un lado, la promoción de una legislación que moderniza la gestión financiera pública, la introducción de leyes de responsabilidad fiscal y la promulgación de leyes de transparencia y acceso a la información. Por otro lado, el fortalecimiento de los arreglos y mecanismos institucionales de escrutinio del presupuesto, la renovación de los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación, y la modernización de los organismos de control como las contralorías.² Asimismo, surgieron mecanismos alternativos de transparencia fiscal e información sobre el presupuesto, como las veedurías fiscales, los observatorios fiscales, los tanques de pensamiento especializados y las fundaciones políticas (Hallerberg, Scartascini y Stein, 2010).

Estos cambios legales e institucionales configuraron un escenario en el que las leyes de responsabilidad fiscal han definido nuevos mecanismos de relación vertical entre los niveles de gobierno (ministerios del gobierno central, con provincias y municipios) y también de relación horizontal entre los órganos de gobierno (por ejemplo, entre los ministerios de finanzas y ministerios sectoriales o entre los entes rectores y las empresas públicas). Los mecanismos de relación horizontal han contribuido a contener y racionalizar el crecimiento del gasto público, pero sobre todo han establecido incentivos de control para el mediano y largo plazo, plasmados en leyes de presupuesto anual y multianual (Corbacho y Schwartz 2007; Filc y Scartascini, 2007).

Estas reformas han establecido nuevos procesos y requerimientos para informar la toma de decisión en materia de presupuesto público y política fiscal, elevando las exigencias técnicas de análisis y evaluación. Estas reformas también obligan a los Parlamentos a ajustar y aumentar sus conocimientos y capacidades técnicas para el tratamiento de las reformas fiscales y políticas

² Para conocer los avances teóricos en relación con las reglas fiscales, el presupuesto por resultados y los sistemas integrados de administración financiera, pueden leerse los capítulos 1, 2 y 3 de Corbacho (2012), disponible en <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=56026>.

presupuestarias cada vez más complejas (Arizti et al., 2009; Robinson, 2012). De manera simplificada, se considera que el rol de los Parlamentos en los procesos presupuestarios incluye: i) el análisis, el debate y la aprobación de la propuesta de presupuesto del año entrante, sobre la base de la evaluación de la ejecución de los presupuestos de los años anteriores; ii) el control y la fiscalización de la ejecución del presupuesto del año corriente para asegurar su transparencia y su alineamiento con las prioridades políticas plasmadas en la ley de presupuesto; y iii) la evaluación del presupuesto ejecutado del año anterior para asegurar una adecuada rendición de cuentas por parte del gobierno.

3. Presupuesto por resultados y modernización presupuestaria

El presupuesto es la ley más importante de todas las que aprueban los Parlamentos porque “tiene un rol fundamental como guía para la función pública. No sólo es ordenador y regulador del gasto público, sino el resultado de procesos políticos y técnicos que marcan la pauta de todas las actividades futuras del gobierno” (Marcel, Martínez y Sangines, 2013). Existen varias formas de presupuestar y varios tipos de presupuesto. El modelo tradicional es el “lineal” o “incrementalista”, luego, se establecieron los presupuestos base “cero”, posteriormente los presupuestos por programas, y últimamente, los presupuestos por resultados. Los países con las instituciones presupuestarias más avanzadas de la región —Brasil, Chile, Colombia, México y Perú— vienen perfeccionando sus presupuestos, al combinar presupuestos por programas y presupuestos por resultados (Filc y Scartascini, 2012). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define el presupuesto para resultados como “el uso de información de desempeño para vincular el financiamiento con los resultados (producción u otros) con el objeto de aumentar la eficiencia, efectividad, transparencia y rendición de cuentas” (Shah y Shen, 2007). Marcel (2009) distingue tres conceptos:

1. Presupuesto para resultados presentacional. Publicación de información de desempeño en el presupuesto y otros documentos gubernamentales que tiene el propósito de incrementar la transparencia y rendición de cuentas de las operaciones gubernamentales, pero no de sustentar la toma de decisiones sobre las asignaciones presupuestarias.
2. Presupuesto sobre la base de información de resultados. Uso de información sobre desempeño, pasado o esperado, para informar la asignación de recursos. Los datos sobre

los resultados se utilizan junto con otros criterios y tipos de información para la toma de decisiones y las asignaciones presupuestarias.

3. Presupuesto para resultados según fórmulas. La asignación de recursos se basa exclusivamente en el desempeño anterior. Se utiliza sólo en sectores específicos, como educación y salud.

El fortalecimiento de las prerrogativas y las capacidades presupuestarias de los Parlamentos ha sido acompañado por un movimiento más general hacia una mayor transparencia fiscal y presupuestaria por parte de la sociedad. Este auge de la demanda de información más objetiva y transparente ha sido impulsado por los organismos públicos autónomos, los organismos de control y las organizaciones especializadas de la sociedad civil como parte del proceso de recuperación democrática. Este requerimiento se refleja en la propagación de observatorios o agencias fiscales independientes, el incremento de fundaciones y tanques de pensamiento especializados en materia fiscal y presupuestaria, y el fortalecimiento progresivo de los organismos de control.

4. Un papel clave, pero deficiente

A pesar de la importancia de los Parlamentos en el proceso presupuestario, estos presentan importantes deficiencias en el desempeño efectivo de sus roles y responsabilidades en materia presupuestaria. La ley de presupuesto —tanto la orgánica como la anual— es una de las más importantes. Su importancia radica en su carácter permanente, dado que su aprobación se repite cada año, y, más fundamentalmente, en que refleja las prioridades políticas del gobierno y habilita la ejecución de las políticas públicas (Bustos, 2010). El presupuesto representa la intencionalidad, calidad y transparencia del gasto público, y evidencia la salud fiscal y competitividad económica del país.

En este contexto es importante que los Parlamentos estén dotados de la capacidad institucional, técnica y analítica para atender la magnitud de sus responsabilidades presupuestarias. Esto incluye tanto las capacidades técnicas de las comisiones de hacienda o de presupuesto, como la de los miembros de estas comisiones. Sin embargo, varios indicadores, como los de las evaluaciones del gasto público y rendición de cuentas (PEFA, por su sigla en

inglés), el índice de presupuesto abierto (OBI, por su sigla en inglés) y el índice de integridad global (GII [, por su sigla en inglés]³ revelan importantes debilidades en estas capacidades.

El marco de evaluación del gasto público y de rendición de cuentas PEFA analiza la calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas a lo largo del ciclo presupuestario —su preparación, consideración, ejecución y evaluación— a través 28 indicadores. Dos de ellos evalúan el papel del Parlamento en el presupuesto.

El indicador de desempeño 27 se refiere al escrutinio anual de la ley de presupuesto anual y contiene los siguientes subindicadores: i) alcance del examen por parte del Poder Legislativo; ii) grado de reconocimiento y respeto sobre los procedimientos legislativos; iii) estimación del tiempo que emplea el Poder Legislativo para responder a las propuestas de presupuesto, tanto en lo que se refiere a las estimaciones pormenorizadas como, cuando corresponda, a las propuestas sobre agregados macrofiscales al principio del ciclo de la preparación del presupuesto; es decir, se vincula con el tiempo que llevan en la práctica todas las etapas; y iv) reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio sin necesidad de aprobación previa del Poder Legislativo.

El indicador de desempeño 28 es el escrutinio legislativo de los reportes de auditoría externa del presupuesto ejecutado del año cerrado. Sus subindicadores son: i) puntualidad del examen de los informes de auditoría por parte del Poder Legislativo (en el caso de reportes recibidos dentro de los tres últimos años); ii) alcance de las audiencias realizadas por el Legislativo acerca de las principales conclusiones; iii) recomendación de medidas otorgadas por el Poder Legislativo y su ejecución por parte del Ejecutivo.

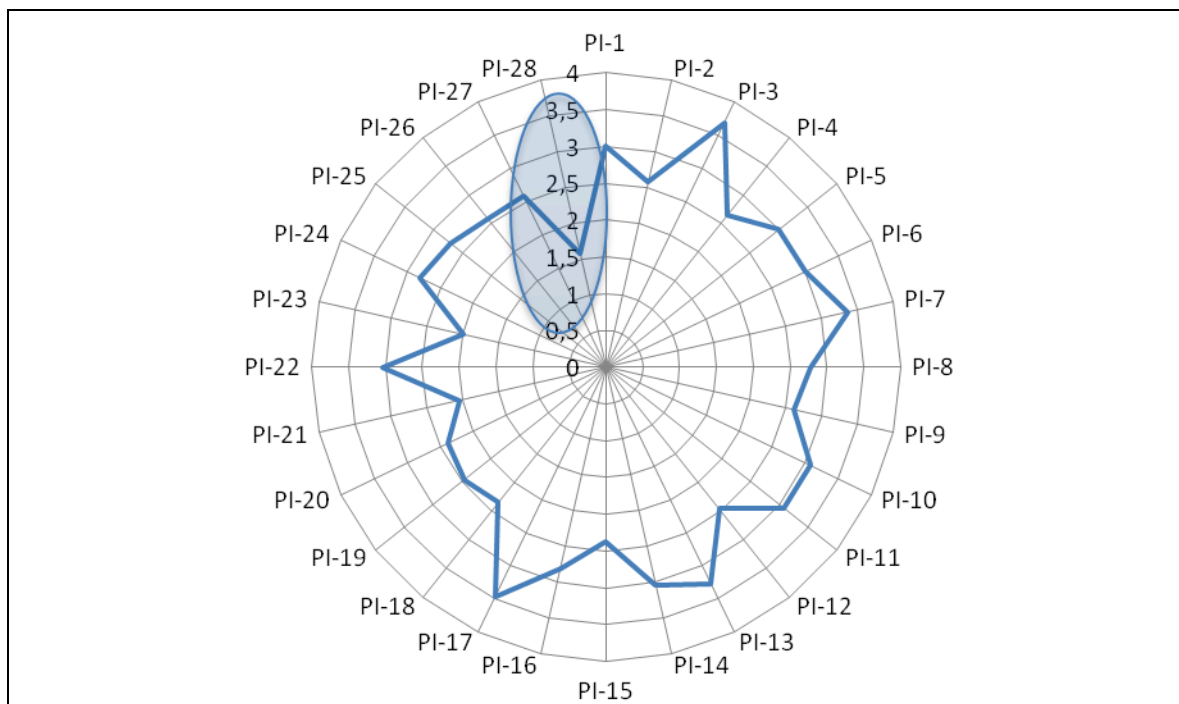
El análisis del promedio regional para ALC de estos dos indicadores mide la diferencia entre la capacidad efectiva y la capacidad potencial de los Parlamentos en el uso de sus potestades para incidir y fiscalizar el presupuesto. La diferencia se mide restando el valor promedio del grupo de indicadores del valor máximo, es decir cuatro. Este análisis evidencia una debilidad importante en la capacidad del Poder Legislativo en materia presupuestaria, en función de los indicadores 27 y 28, particularmente el 28, como muestra el gráfico 1.⁴ Esta debilidad es

³ Para más información sobre estos índices véase PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability, disponible en www.pefa.org), OBI (Open Budget Index, disponible en <http://survey.internationalbudget.org/>) y GII (Global Integrity Index, disponible en www.globalintegrity.org/report/methodology/white-paper).

⁴ La escala de calificación del PEFA va desde A hasta D. Para poder comparar los datos de los países, se utilizó la siguiente escala: A = 4, B+ = 3,5, B = 3, C+ = 2,5, C = 2, D+ = 1,5 y D = 1. La brecha de capacidad está dada por la diferencia entre el máximo obtenible (4 o A) y la calificación obtenida. Los países con evaluaciones PEFA

significativamente más profunda que la de las demás dimensiones del proceso presupuestario. Cabe resaltar que la brecha del indicador 28 señala también importantes disfunciones en las relaciones entre los Parlamentos y las contralorías, dos entes que, en teoría, deberían tener una relación simbiótica en la fiscalización del gobierno (Santiso, de próxima aparición).

Gráfico 1. Debilidad de la capacidad presupuestaria en los Parlamentos en América Latina y el Caribe



Fuente: PEFA. Elaboración: autores.

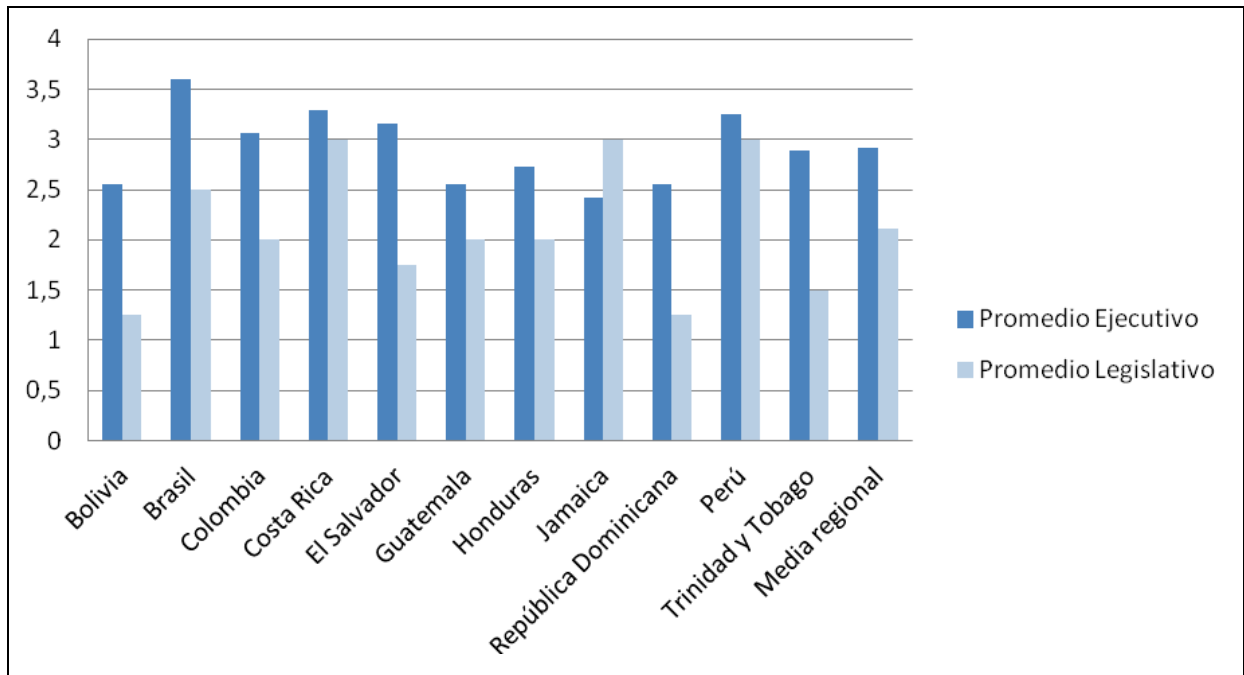
Asimismo, se obtuvieron los promedios de los indicadores de desempeño de la metodología PEFA en dos grupos con el objeto de identificar la brecha entre la capacidad efectiva y la capacidad potencial de los poderes Ejecutivo y Legislativo para gestionar sus respectivas competencias en materia presupuestaria. El primer grupo de indicadores, que va del 1 al 25, refleja la capacidad del gobierno y el segundo grupo, que corresponde al 27 y 28, se asocia a la capacidad del Parlamento.

Al igual que en el caso anterior, la brecha se mide por la diferencia del valor del promedio del grupo de indicadores y el valor máximo potencial, es decir cuatro, en una escala de

actualizadas (2009-2012) son: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Paraguay, Perú, República Dominicana y Trinidad y Tobago.

cero a cuatro. El gráfico 2 muestra que la brecha de capacidad del Congreso es mayor que la del Ejecutivo en todos los países. Este análisis señala que existe un importante potencial para mejorar el desempeño absoluto y relativo de los Parlamentos en el proceso presupuestario. Asimismo, sugiere que la incidencia de los Parlamentos en el presupuesto está inhibida no tanto por la falta de poderes presupuestarios de jure, sino por falta de capacidades técnicas para ejercer efectivamente los poderes presupuestarios que ya poseen.

Gráfico 2. Brecha de la capacidad presupuestaria en el gobierno y el Parlamento

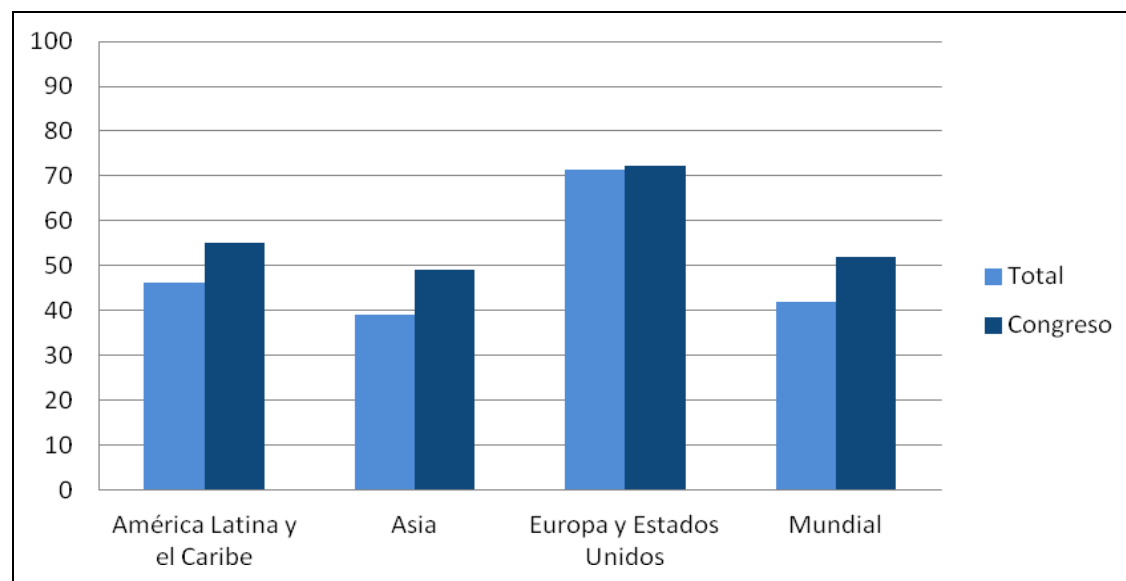


Fuente: PEFA. Elaboración: autores

Se realizó un análisis comparativo similar sobre el uso de capacidades sin considerar el ejercicio de sus potestades, en base a los indicadores del índice de presupuesto abierto (OBI). Se evaluó la brecha en la capacidad para transparentar la información presupuestaria por parte del Poder Legislativo y se obtuvo el promedio de los indicadores 59, 97 a 100 y 102 a 107 del OBI. La escala de medición es sobre 100 y en este caso la comparación es entre continentes. Los

resultados del gráfico 3 arrojan que la menor brecha en relación con la capacidad está en Europa y Estados Unidos, y la mayor, en Asia, seguida por ALC.⁵

Gráfico 3. Brecha en la capacidad para transparentar el presupuesto



5. La contribución de las oficinas técnicas presupuestarias

La modernización de la gestión financiera del sector público y la creciente complejidad de las políticas fiscales y de los procesos presupuestarios requieren, a su vez, el fortalecimiento de la pericia técnica de los parlamentarios y de las capacidades técnicas de los Parlamentos. También demandan mayor transparencia y mejor calidad de la información presupuestaria para informar la toma de decisiones complejas y reducir las asimetrías de información fiscal entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Bajo ciertas condiciones, las oficinas técnicas presupuestarias (OTP) pueden paliar la escasa capacidad instalada en los Parlamentos para el análisis presupuestario y la evaluación de las opciones de política fiscal, tomando en cuenta que el rol del Congreso es múltiple durante las diferentes etapas del presupuesto. La contribución potencial de las OTP es triple.

⁵ Un análisis adicional sobre indicadores de capacidad de los Poderes Legislativos (confianza en el Congreso, eficacia de los órganos legislativos, pericia técnica, índice de capacidad del Congreso, entre los principales) se puede ver en el cuadro 3.6 “Resumen de mediciones de las capacidades legislativas”, en BID (2006: 58-59).

En primer lugar, permiten reducir las asimetrías de información y constituirse en un tanque de pensamiento con la capacidad de sistematizar, procesar y difundir la información relativa al presupuesto, y también de analizar y evaluar las propuestas del Ejecutivo. Es importante subrayar la importancia de los sistemas integrados de gestión de la información fiscal cuya modernización e integración permite a los Parlamentos mejorar el acceso a la información presupuestaria y la oportunidad para informar sus decisiones.

En segundo lugar, pueden proveer información y análisis de manera permanente a los parlamentarios sobre los diferentes aspectos de las políticas fiscales, la gestión del presupuesto y el impacto fiscal de las políticas públicas. Esta es una función importante debido a la alta rotación de los legisladores en cada ciclo electoral y en particular a la rotación de los miembros de las comisiones parlamentarias.

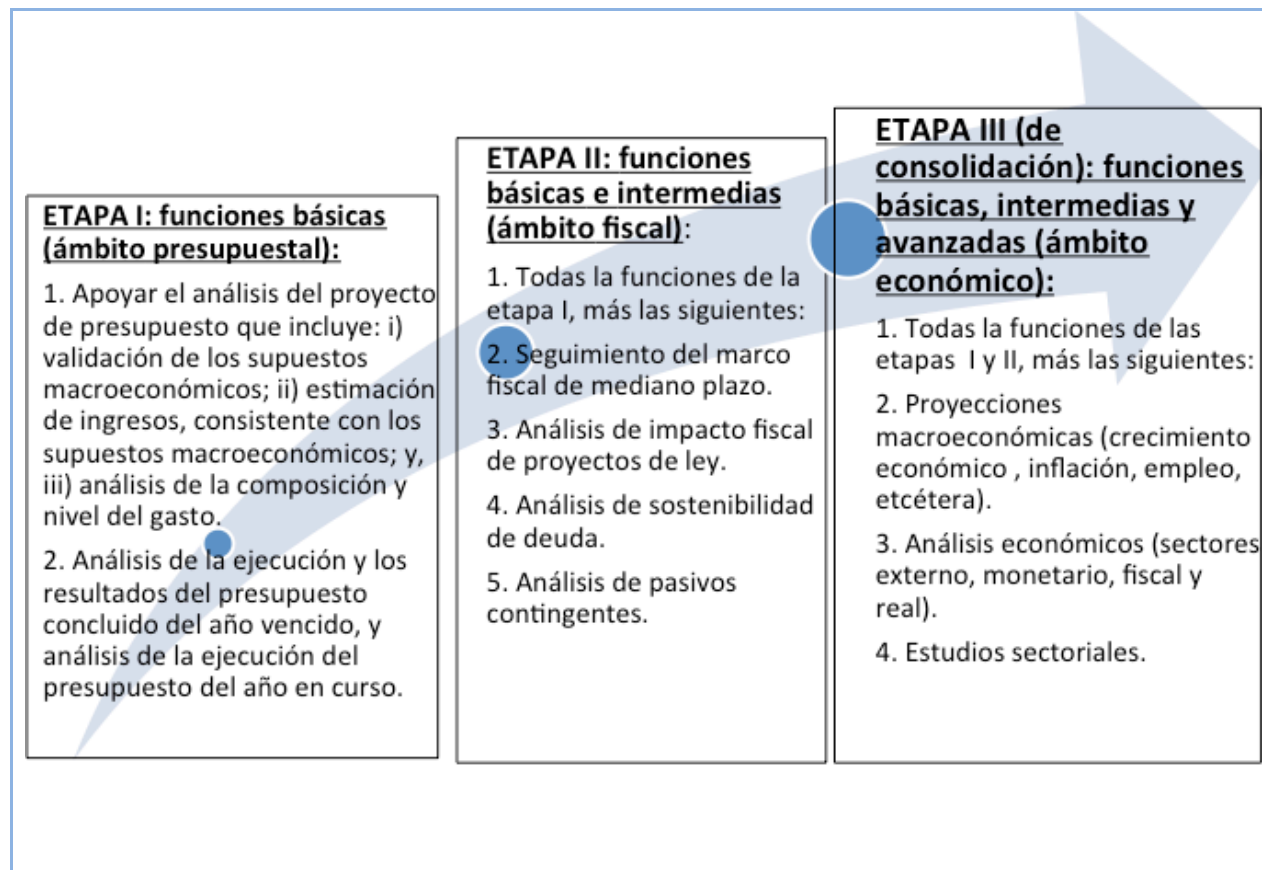
En tercer lugar, permiten simplificar la información presupuestaria y fiscal. La información sobre el presupuesto se presenta de acuerdo a códigos de cuentas de la contabilidad gubernamental, clasificaciones de gasto y demás mandatos de la normativa de administración financiera. No siempre se trata de información socialmente comprensible y políticamente útil, por lo que requiere ser ajustada y sintetizada para ser entendida por el legislador y el ciudadano común.

Las funciones de la OTP en el análisis de la información fiscal y presupuestaria pueden ser más o menos amplias, en consonancia con su mandato institucional y su grado de desarrollo, pero también en relación con la calidad de las demás instituciones fiscales. Según Anderson (2010) y Gazmuri (2012), las OTP pueden analizar los supuestos macroeconómicos que sirven de base del proyecto de ley de presupuesto, realizar la evaluación ex ante del impacto fiscal de las propuestas legislativas, hacer el seguimiento de la ejecución presupuestaria y evaluar los resultados del gasto público.

El proyecto de ley de presupuesto sometido al Parlamento contempla un conjunto de información fiscal clave que incluye: i) los supuestos macroeconómicos para la proyección de los sectores real, externo, monetario y fiscal; ii) los lineamientos de política para la elaboración del presupuesto con la metodología, las directrices y las definiciones necesarias; iii) el proyecto de presupuesto per se, es decir, desagregado de ingresos y gastos, bajo las clasificaciones respectivas; y iv) el marco fiscal de mediano plazo, es decir, el conjunto de principios y proyecciones de mediano plazo de los sectores económicos con sus disponibilidades financieras.

Las funciones de las OTP pueden variar en el tiempo dependiendo del grado de desarrollo institucional y de la demanda de sus servicios. Se pueden diferenciar tres tipos de funciones: básicas, intermedias y avanzadas (gráfico 4).

Gráfico 4. Funciones de las oficinas técnicas presupuestarias de los Parlamentos



Fuente: Elaboración de los autores en base a Sangines (2013).

5.1. Funciones básicas

Si se piensa en un desarrollo de funciones por etapas, las funciones que la OTP puede llegar a ejecutar dependen del nivel de implementación en la que la oficina se encuentre.⁶ Las funciones “básicas” o “esenciales” suelen incluir: i) el análisis y la evaluación del proyecto de presupuesto, que incluye la validación de los supuestos macroeconómicos que encierra el presupuesto; la

⁶ En OCDE (2012) se analiza las funciones de un conjunto de OTP u oficinas independientes de Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Irlanda, Corea, México, Holanda, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos.

estimación de ingresos, consistente con los supuesto macroeconómicos; y el análisis del presupuesto de gastos;⁷ y ii) el análisis de la ejecución y de los resultados del presupuesto ejecutado del año vencido y de la ejecución del presupuesto del año en curso por programas de gasto, con sus respectivos indicadores de desempeño.

5.2. Funciones intermedias

Una vez que la OTP haya consolidado su credibilidad técnica y demostrado su imparcialidad política al ejecutar las funciones descritas de manera efectiva y satisfactoria, podría asumir un segundo grupo de funciones, denominadas “deseables”, entre las que se destacan: i) el seguimiento de los marcos fiscales de mediano plazo; ii) la evaluación ex ante del impacto fiscal de las propuestas legislativas tanto emitidas por el gobierno como por el propio Parlamento, y iii) el análisis y seguimiento de la sostenibilidad de deuda.

5.3. Funciones avanzadas

Una tercera etapa está caracterizada por la capacidad de la OTP para desempeñar un tercer paquete de funciones avanzadas, como i) la realización de proyecciones de crecimiento económico (de corto, mediano y largo plazo), ii) los análisis económicos y iii) los estudios sectoriales.

Una cuestión importante que debe considerarse y que frecuentemente se plantea es si las OTP deben asumir funciones más allá del análisis presupuestario e involucrarse en el diseño de la política fiscal, por ejemplo a través de la definición y evaluación de opciones de política. Existe controversia sobre este punto y hay dos posiciones al respecto: i) una considera que estas oficinas únicamente deben generar el análisis y la información necesaria y que los legisladores son quienes deben evaluar las opciones y diseñar la política respectiva; y ii) otra sostiene que estas oficinas también deben acompañar la definición de la política respectiva recomendando aquella que sea sustentada por la evidencia.

Para funcionar adecuadamente, las OTP deben estar dotadas de recursos humanos, financieros y tecnológicos suficientes. Más fundamentalmente, deben estar arraigadas en garantías de independencia e imparcialidad, es decir, deben ser organismos no partidarios

⁷ El presupuesto lineal será analizado por partidas, mientras que otros tipos de presupuesto requerirán análisis de los programas y los resultados previstos en cada uno de ellos.

compuestos por oficiales nombrados por su capacidad y credibilidad técnica. Anderson (2010) sostiene que para que una OTP sea sostenible en el tiempo “Una vez creada, dicha entidad debe poder operar de forma verosímil e imparcial para mantener su valor”. Por ende los métodos y criterios de nombramiento del director de la OTP, así como sus garantías de inamovilidad una vez nombrado, son clave.

Según Gazmuri (2012) y Anderson (2010) las condiciones básicas para la creación y el funcionamiento de las OTP incluyen: i) el acuerdo político y compromiso institucional entre todas las fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo; ii) la definición clara de las funciones mínimas —en vinculación con las comisiones parlamentarias especializadas— y de los productos exigibles que la unidad debe realizar; y iii) garantías de independencia e imparcialidad reflejadas en el nombramiento de sus directores, la definición de su estructura interna y la dotación de recursos humanos, financieros, logísticos y tecnológicos.

Los criterios y mecanismos de selección del personal y financiamiento operativo también inciden en la sostenibilidad de las OTP en el mediano plazo. La experiencia internacional sugiere que esta sostenibilidad puede comprometerse de varias maneras, por ejemplo en el caso de una oficina con consultores temporales nombrados o sugeridos por las bancadas, que no tenga acceso a información y cuyos gastos sean financiados por donaciones de la cooperación externa o recursos de financiamiento temporal. Es importante que desde el inicio estas oficinas tengan asignado un financiamiento adecuado y asegurado en el presupuesto administrativo del Parlamento y personal permanente, técnicamente competente, seleccionado por mérito, políticamente independiente y con capacidad para operar con tecnología de punta.⁸

La sostenibilidad de las OTP depende, finalmente, de su relevancia y de la calidad técnica de sus análisis y asesoramientos, las cuales se verán reflejadas en la demanda que tengan sus servicios. Asimismo, su efectividad dependerá en gran medida de su reputación técnica, la confianza institucional de los parlamentarios y la colaboración efectiva con las demás instituciones fiscales, en particular el Ministerio de Finanzas y los organismos de control.

⁸ Se considera que no existe un tamaño “óptimo” predefinido para el arranque de una OTP. Existen un conjunto de elementos que podrían ser determinantes para definir su dotación inicial, como el carácter unicameral o bicameral del Poder Legislativo o el tamaño del Congreso medido por el número de legisladores. En cualquier caso, como punto de partida debe contar con especialistas en las áreas fiscal, de presupuesto y macroeconomía, analistas que dominen el uso de métodos cuantitativos y especialistas en tecnología, información y comunicación (TIC). Luego en función de la demanda de servicios y productos, se puede ir incrementando la dotación de especialistas y de tecnología.

6. Experiencia mixta en la región

En América Latina el Caribe, seis países han creado OTP: Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y República Dominicana.⁹ Sin embargo, sólo Brasil y México cuentan con oficinas técnicas presupuestarias profesionalizadas, que tienen personal contratado mediante concurso de méritos competitivo, con independencia política garantizada, un alto nivel de preparación profesional y remuneraciones competitivas comparables con las de los técnicos y altos cuadros directivos del Ejecutivo.

Como se mencionó, las OTP de Brasil y México son institucionalmente más maduras. En Brasil cada cámara tiene su propia oficina de consultoría: la Consultoría de Presupuesto, Fiscalización y Control (Conorf, por su sigla en portugués) en el Senado y la Consultoría de Presupuesto y Fiscalización Financiera (COFF, por su sigla en portugués) en la Cámara de Diputados. Ambas OTP tienen un alcance muy similar en su trabajo técnico, sin embargo, la COFF de la Cámara de Diputados parecería tener un impacto más relevante. En México, el Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) funciona desde 1998. Originalmente fue creado como una unidad pero luego cambió a su denominación actual para ser concebido “como un servicio de orden técnico de apoyo a las comisiones legislativas con competencia en asuntos de la hacienda pública y a los grupos parlamentarios que requiriesen de este tipo de apoyo para el mejor desempeño de sus tareas” (Gazmuri, 2012). El Centro es supervisado por la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados. Tanto en Brasil como en México, la selección de los funcionarios de las OTP se realizó a través de concursos de méritos competitivos.

Chile cuenta con una Unidad de Apoyo Presupuestario (UAP) desde 2003. Sin embargo, esta “no ha logrado conformarse una verdadera oficina técnica de asesoría presupuestaria dotada de estructura, presupuesto, personal y tareas definidas formalmente. En su reemplazo se ha creado una pequeña Unidad de Asesoría Presupuestaria, vinculada a la Secretaría de la Comisión de Hacienda del Senado, que a la vez sirve como Secretaría de la Comisión Mixta de Presupuesto” (Gazmuri, 2012). No obstante, cabe indicar que Chile sigue siendo un buen ejemplo institucional en temas de responsabilidad fiscal y escrutinio externo del presupuesto, con la vigencia de la regla fiscal estructural y la vigilancia de un comité de expertos.

⁹ Sobre el nivel de desarrollo de las OTP en Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela, se puede consultar Gazmuri (2012: 25-65).

Un segundo conjunto de países cuenta con OTP en vía de consolidación. La Asamblea Legislativa de El Salvador cuenta con una Oficina de Análisis y Seguimiento del Presupuesto (OASP) establecida en 1998 y dependiente de la Comisión de Hacienda. Se creó con tres analistas de presupuesto aunque en la actualidad cuenta con dos.¹⁰ La experiencia de República Dominicana con la Oficina Permanente de Asesoría (OPA) del Congreso es muy similar a la de El Salvador, dado que ninguna de las dos ha llegado a consolidarse en la arquitectura fiscal. Por su parte, Ecuador cuenta con un proyecto avanzado para crear una Unidad de Control de la Ejecución Presupuestaria (UCEP).

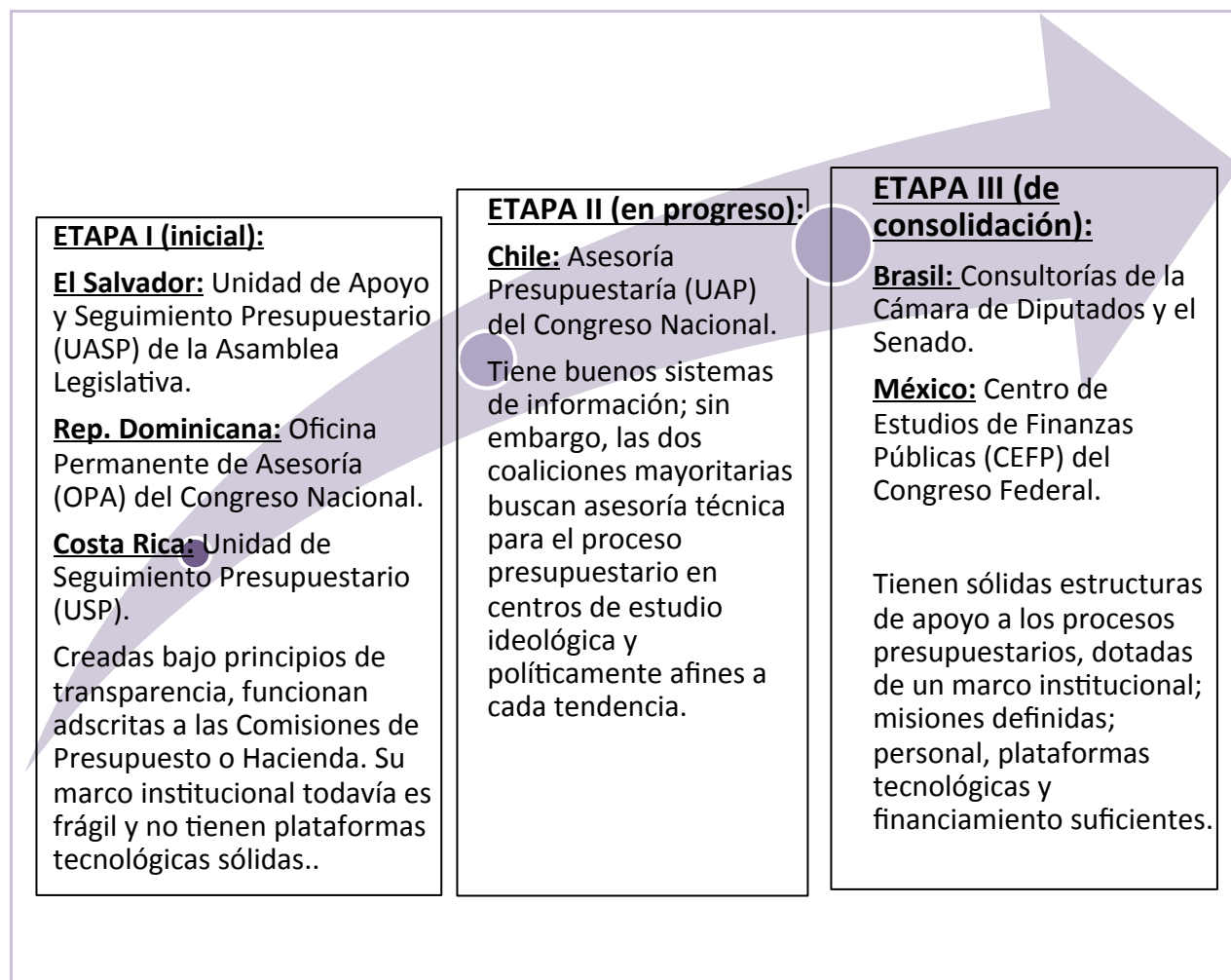
Colombia está actualmente reconsiderando la creación de dicha oficina, luego de que una primera tentativa en 2006 quedara frustrada. Uruguay, junto con los países centroamericanos y los andinos están en un proceso de concientización sobre la utilidad y el alcance de una OTP. En Perú no se ha materializado aún, a pesar de haber dado pasos en esa dirección. También hubo casos de creación y cierre de OTP que no lograron sustentarse en el tiempo, como sucedió en Venezuela, donde se creó una oficina a fines de los años noventa con altos estándares técnicos pero que no logró consolidarse y fue cerrada por el gobierno al promulgarse la nueva Constitución en 1999.

La Asamblea Legislativa de Costa Rica tiene en su estructura orgánica la Dirección de Análisis Presupuestario, que cumple las funciones de una OTP aunque carece de la independencia requerida. Esta dirección da apoyo a las tres comisiones que tienen responsabilidades en asuntos financieros, fiscales y económicos (comisión especial, de control, de ingresos y gastos) y las dos comisiones ordinarias (de asuntos hacendarios y de asuntos económicos). Según el análisis PEFA, Costa Rica es uno de los países que mejores calificaciones alcanza en los indicadores 27 y 28.¹¹ En el gráfico 5 se resume la situación de los países y el nivel de desarrollo de sus OTP.

¹⁰ Fue creada mediante el Acuerdo 1094 en octubre de 1998. Es necesario destacar que en economías dolarizadas, como las de El Salvador, Ecuador y Panamá, donde la política fiscal es la rectora de la política económica, las OTP cobran mayor importancia. En un régimen de tipo de cambio fijo la política monetaria desaparece y todas las variables del sector real (inflación, empleo, crecimiento) se vuelven dependientes del financiamiento, la asignación y la ejecución del presupuesto. La política fiscal se convierte en el eje central de la política económica y de desarrollo del país.

¹¹ Según la Constitución Política de la República de Costa Rica (art. 184, inciso 2), alrededor del 60% del presupuesto de inversión, que es ejecutado por las entidades autónomas, es aprobado por la Contraloría General: el restante 40%, que corresponde del Presupuesto del gobierno central, es aprobado por la Asamblea Legislativa.

Gráfico 5. Nivel de desarrollo de las OTP en los países de América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración de los autores.

En los países del Caribe anglófono, los Parlamentos no suelen contar con oficinas técnicas presupuestarias. Sin embargo, además de la Comisiones de finanzas y de presupuesto, suelen contar con Comisiones de cuentas públicas (PAC por su sigla en inglés) que son características de los sistemas parlamentarios anglosajones. Estas comisiones suelen ejercer un control ex post más fuerte de la ejecución presupuestaria que en los sistemas presidencialistas latinoamericanos. Una cuestión importante que se debe tener en cuenta al momento de considerar y diseñar una OTP es la fortaleza del vínculo entre el Parlamento y sus comisiones de presupuesto con los organismos autónomos de control y auditoría. Las relaciones entre los Parlamentos y las contralorías es uno de los eslabones más débiles de la cadena de la gestión financiera pública,

como se evidencia en el indicador de desempeño 28 del PEFA que figura en el gráfico 1 (Santiso, de próxima aparición).

Las OTP se están expandiendo en varios países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Según la OCDE (2011), si bien en 2000, 7 países miembros de la Organización contaban con oficinas parlamentarias especializadas en gestión fiscal y presupuestaria, en 2003 este número pasó a 10 y en 2007 a 15.¹² Entre los ejemplos más relevantes, se pueden señalar el Congressional Budget Office de Estados Unidos, que cuenta con 250 funcionarios; el Parliamentary Budget Office de Canadá, creado en 2006; el National Assembly Budget Office de Corea, creado en 2003 y que cuenta con 135 funcionarios; el Office for Budget Responsibility del Reino Unido, creado en 2010, que tiene 35 funcionarios; y el Parliamentary Budget Office de Australia, creado en 2011.¹³

7. Nuevas instituciones de análisis presupuestario independiente

Para tomar sus decisiones, los parlamentarios de los países que no tienen OTP se apoyan en informes elaborados por sus asesores que se basan en la información y el análisis de las comisiones de presupuesto o hacienda. Sin embargo, esos asesores no siempre tienen la pericia o capacidad requerida, ni el tiempo necesario para realizar adecuadamente tal tarea, ya que no se dedican exclusivamente a temas fiscales y presupuestarios.

No obstante, los parlamentarios también se apoyan en tanques de pensamiento externos, organismos especializados de la sociedad civil o fundaciones de los propios partidos políticos, como en el caso de Chile (Bustos, 2010; Gazmuri, 2012). De hecho, algunas de las funciones de las OTP pueden ser cumplidas por las oficinas independientes no partidistas, instituciones fiscales independientes o veedurías fiscales.

Las instituciones fiscales independientes (IFID) son estructuras ad hoc o consejos asesores que no dependen del Poder Legislativo ni del Poder Ejecutivo. La creación de estas instituciones responde a la demanda por mayor información y mejor vigilancia independiente de las políticas fiscales y la ejecución presupuestaria. Estas instituciones pueden realizar análisis

¹² Esos países son Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Eslovenia, Estados Unidos, Dinamarca, Holanda, Irlanda, México, Portugal, Reino Unido, República Eslovaca y Suecia.

¹³ Para ver la información completa de la encuesta realizada por la OCDE, se puede acceder a <http://www.oecd.org/governance/budgetingandpublicexpenditures/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm>

fiscales y presupuestarios independientes, tienen acceso a la información, mantienen relaciones de cooperación con diversas instituciones sin comprometer su independencia y sobre todo han demostrado tener impacto (Kopits, 2011; Von Trapp, 2011).

Las IFID deben presentar algunas condiciones para proteger su independencia, ya que esta es relativa y su legitimidad depende de la calidad de las instituciones políticas y las percepciones públicas. Estas condiciones son la independencia financiera y administrativa, las competencias de sus funcionarios, la calidad y frecuencia de la rendición de cuentas, el reconocimiento internacional y en el régimen jurídico (Allen, 2013). No obstante, como lo subraya el propio Allen, “la independencia debe ser vista como un medio para un fin y no un fin en sí mismo”. En Europa se encuentran ejemplos de IFID en Holanda (Centro de Análisis de Planificación Económica) y Suecia (Fiscal Policy Council).

En la región algunas de las funciones de las OTP han sido cumplidas por los observatorios fiscales o de gasto público, como los de Brasil, Colombia, Ecuador o Paraguay. En otros países se observa un creciente interés de los organismos de la sociedad civil por la veeduría fiscal y la vigilancia presupuestaria. Esto sucede, por ejemplo, en República Dominicana a través de la fundación Juan Montalvo. En otros casos esta función también ha sido cumplida por centros de investigaciones como el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) en México o por organizaciones de la sociedad civil especializadas en el análisis y la vigilancia del gasto público como Ciudadanos al Día en Perú.¹⁴

Las OTP y las IFID han crecido en número en varios países, y estas últimas lo han hecho como parte de paquetes de reformas estructurales de responsabilidad fiscal, promovidos por organismos como la Unión Europea y la OCDE (OCDE, 2011; Von Trapp, 2011). En 2013, los países europeos que se encuentran bajo severas crisis fiscales como Grecia, Irlanda y Portugal están estableciendo oficinas independientes de análisis y vigilancia presupuestaria.¹⁵

¹⁴ Para conocer más acerca de estas fundaciones y organizaciones, pueden consultarse las siguientes páginas para Colombia (<http://politica.fiscal.utadeo.edu.co/>), Ecuador (www.observatoriofiscal.org), Paraguay (<http://www.cadep.org.py/2009/05/proyecto-observatorio-fiscal-y-presupuestario>), México (www.cide.edu), y Perú (<http://www.ciudadanosaldia.org/>).

¹⁵ España creó en 1990 una oficina técnica de presupuesto aunque todavía está pendiente la definición de los elementos básicos para su funcionamiento (Gutiérrez, 2010).

8. Conclusiones: Alcance y limitaciones de las oficinas técnicas presupuestarias

¿Cuáles son los beneficios de que los Parlamentos cuenten o no con una OTP? Las OTP ofrecen una alternativa para fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de los Parlamentos para que estos puedan desempeñar sus responsabilidades fiscales de manera más efectiva y responsable. Uña y Bertello (2006) aducen que una de las causas de la debilidad institucional es la falta de pericia técnica de los legisladores en materia fiscal y presupuestaria. Cabe resaltar que no existe evidencia empírica robusta que demuestre el aporte de las OTP en términos de mejores resultados fiscales y económicos. De hecho, la evidencia existente sobre los procesos presupuestarios y la política fiscal invita a tener cautela en cuanto al exceso de los poderes presupuestarios en los Parlamentos y sugiere que mayores potestades presupuestarias llevan a mayores déficits (von Hagen, 1992). Sin embargo, algunos de los beneficios más importantes de las OTP son de orden institucional y se vinculan al fortalecimiento de la gobernabilidad fiscal.

1. **Alineación de incentivos.** Las OTP pueden contribuir a alinear las diferencias de los incentivos intertemporales entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. El gobierno y el Parlamento pueden tener preferencias divergentes y distintas visiones de desarrollo y, por ende, diferentes motivaciones e incentivos para movilizar, asignar y gastar los recursos públicos, tanto en el corto como en el largo plazo. Los aportes de las OTP pueden mitigar estas divergencias no sólo para reducir las asimetrías, sino también para alinear los incentivos de los poderes en la definición de las políticas presupuestarias de mediano y largo plazo. Las OTP pueden facilitar la búsqueda de acuerdos proveyendo información imparcial y sirviendo de puente de diálogo como intermediario honesto (*honest broker*). Un ejemplo claro de este papel lo juega la Congressional Budget Office de Estados Unidos, como sucede en los debates sobre el levantamiento de los techos de endeudamiento.
2. **Supervisión del ciclo completo del presupuesto.** Los Parlamentos de la región tienden a concentrar su activismo presupuestario en el examen, la negociación y la aprobación del proyecto de ley de presupuesto pero desatendiendo las demás fases críticas del proceso presupuestario. Las OTP pueden contribuir a mitigar este sesgo al proveer análisis y

apoyo continuo a los Parlamentos en las diferentes fases del ciclo presupuestario y así extender la supervisión parlamentaria a todas las fases, desde la preparación (*upstream*) hasta la ejecución, el monitoreo y la evaluación (*downstream*). Esto pueden hacerlo, por ejemplo, a través del análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas y la formulación de recomendaciones; la revisión y aprobación del proyecto de ley de presupuesto; la supervisión y el control de la ejecución presupuestaria y las reasignaciones presupuestarias; y la evaluación del desempeño y los resultados del gasto público.

3. **Simplificación, transparencia y credibilidad.** Según Gazmuri (2012), la mayor contribución de las OTP reside en el fortalecimiento de la gobernabilidad fiscal. La OTP “simplifica la complejidad; promueve la transparencia, mejora la credibilidad, promueve la responsabilidad; mejora el proceso presupuestal y finalmente sirve tanto a la mayoría como a la minoría y proporciona respuestas rápidas”. En otras palabras, contribuye a la tecnicidad y, de cierta manera, a despolitizar el debate presupuestario. Con la migración a los sistemas integrados de administración financiera en la región, los Parlamentos acceden a mayor cantidad y calidad de información, y, por tanto, tienen más capacidad de análisis, de respuesta y de propuesta.
4. **Fortalecimiento de capacidades para ejercer poderes.** Este análisis permitió identificar que existe una brecha entre la capacidad potencial del Poder Legislativo y el uso de su capacidad efectiva. En otras palabras, la evidencia empírica permitiría inferir que la efectividad de la fiscalización y vigilancia del presupuesto por parte del Parlamento no es tanto un problema de mayores o menores poderes sino más bien de su ejercicio responsable y, por ende, quedaría demostrada la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas de los Parlamentos para asumir sus responsabilidades.

Esta nota sugiere que existen importantes beneficios para la gobernabilidad fiscal al fortalecer la capacidad técnica de los Parlamentos en materia presupuestaria; es decir, no se trata de incrementar sus poderes sino de usar más efectivamente los que ya poseen. En lo político, los Parlamentos más efectivos y responsables ayudan a la construcción de consensos básicos entre diferentes bancadas en materia fiscal. En lo institucional, las OTP fortalecen la relación de los Parlamentos con los organismos de control (contralorías) y la sociedad civil sobre la gestión

presupuestaria. El hecho de generar capacidad técnica presupuestaria y fortalecer su capacidad institucional para incidir de manera responsable en la discusión presupuestaria, ayuda a convertir al Parlamento en un interlocutor más creíble y efectivo de los Ministerios de Finanzas.

Bibliografía

- ACCA (Association of Chartered Certified Accountants). 2011. Parliamentary financial scrutiny in hard times. Londres: ACCA.
- Allen, R. 2013. “Can an ‘Independent’ Public Body be Truly Independent?” En *Public Financial Management Blog*, disponible en <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2013/05/can-an-independent-public-body-be-truly-independent.html#comment-6a00e54ef0059588340192aa3ff7d1970>.
- Anderson, B. 2009. “Presupuesto para resultados: Guía para usuarios”. Documento presentado en la conferencia: *Presupuesto Basado en Resultados, Conferencia Internacional*, Ciudad de México, Junio 9-10 de 2008. Washington, D.C.: BID.
- . 2010. “Valor de una unidad no partidista, independiente y objetivamente analítica en el papel legislativo de la preparación del presupuesto”. *Foro Parlamentario Interamericano de Gestión para Resultados en el Desarrollo*. Washington, D.C.: BID.
- Arizti, P. et al. 2009. “Performance-informed budgeting in Latin America: Experiences and opportunities”. Working Paper Series on Public Sector Management 0309. Washington, D.C.: World Bank.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. *La política de las políticas públicas. Informe de Progreso Económico y Social de América Latina*. Washington, D.C.: BID, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, disponible en: http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub_id=b-2006.
- Bustos, R. 2010. “Creación y funcionamiento de las oficinas técnicas de presupuesto en los Congresos: El caso chileno”. En *Foro Parlamentario Interamericano de Gestión para Resultados en el Desarrollo*. Washington, D.C.: BID.
- Corbacho, A. y G. Schwartz. 2007. “Fiscal Responsibility Laws”. En Kumar, M. S. y T. Ter-Minassian (eds.), *Promoting Fiscal Discipline*. Washington, D.C.: IMF.
- Corbacho, A. (coord.). 2012. *Las instituciones fiscales del mañana*. Washington, D.C.: BID, disponible en <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=56026>.
- File, G. y C. Scartascini. 2007. “Instituciones presupuestarias”. En *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington, D.C.: BID.

- . 2012. “El presupuesto por resultados en América Latina. Condiciones para su implantación y desarrollo”. Resumen de Políticas no. IDB-PB-160. Washington, D.C.: BID.
- Gazmuri, J. 2012. *Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos*. Monografía del BID no. IDB-MG-130. Washington, D.C.: BID, disponible en <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=50926>.
- Gutiérrez, C. 2010. “Spanish Parliamentary Budget Institutions”. Second Annual Meeting of the OECD-Parliamentary Budget Officials, Berna, 11-12 febrero.
- Hallerberg, M., C. Scartascini y E. Stein. 2010. “El proceso presupuestario como eje central de la discusión política”. En Hallerberg, M., C. Scartascini y E. Stein (eds.). *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del análisis presupuestario en América Latina*. Bogotá: Mayol Ediciones.
- Kopits, G. 2011. “Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices”. Prepared for the 3rd Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials, Stockholm, Sweden, 28-29 April.
- Marcel, M. 2009. “Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma de gestión pública?” En *Presupuesto basado en resultados: Conferencia Internacional*, Ciudad de México, Junio 9-10 de 2008. Washington, D.C.: BID.
- Marcel, M., J. Martínez y M. Sangines. 2013. “Mejorando el gasto público a través del presupuesto basado en desempeño”. En A. Corbacho (coord.), *Las instituciones fiscales del mañana*. Washington, D.C.: BID, disponible en <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=56026>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2011. “Budgeting Features that Strengthen Fiscal Policy in OECD Countries”. Draft Report, Working Party of Senior Budget Officials, Unclassified GOV/PGC/SBO(2011)11, París.
- . 2012. Background Document N° 1, Annex-Revised for Session on “Draft Principles for Independent Fiscal Institutions”, 7–8 June, Reykyavik, Iceland.
- Robinson, M. 2011. “Performance Budgeting Manual”. Washington, D.C.: Regional Centers for Learning Evaluation and Results, Clear.
- Sangines, M. 2013. Documento interno del PRODEV. Washington, D.C.: BID.

- Santiso, C. 2006. “El día que me quieras: Parlamentos y presupuestos en América Latina”. En Braun, M., L. Díaz Frers y G. Uña (eds.) *Cada cual; ¿atiende su juego? El rol del Congreso en el Presupuesto Nacional de Argentina*. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC.
- . 2008. “Keeping a Watchful Eye? Parliaments and the Politics of Budgeting in Latin America”. En Stapenhurst, R. et al. (eds.) *Legislative Oversight and Government Accountability*. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2009. *Political Economy of Government Auditing: Financial Governance and Rule of Law in Latin America and Beyond*. London: Routledge.
- . De próxima aparición. “*Closing the Accountability Gap: The Elusive Links between Parliaments and Audit Agencies in the Oversight of Government Finances*”. Washington, D.C.: BID.
- Shah, A. y C. Shen. 2007. “A primer on performance budgeting”. En Shah A. (ed.). *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Stapenhurst, R., R. Pelizzo, D. Olson y L. Von Trapp (eds.). 2008. *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington, D.C.: World Bank Institute.
- Uña, G. y N. Bertello. 2006. “Consideraciones generales para la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación Argentina”. Buenos Aires: Fundación Siena.
- Von Hagen, J. 1992. “Budgeting procedures and fiscal performance in the European Community”. *Economic Paper* 96. Brussels: European Commission.
- Von Trapp, L. 2011. “The Role of Independent Fiscal Institutions”, Budgeting and Public Expenditures Committee, Presentation to the OECD, Luxembourg, 7 junio.
- Wildavsky, A. 1961. “Political Implication of Budgetary Reform”. *Public Administration Review* 21, 183–90.
- . 2006. “Budgeting and Governing”. Piscataway, NJ: Transaction Publishers.