



# Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos

Jaime Gazmuri Mujica



# Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos

Jaime Gazmuri Mujica



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

Gazmuri, Jaime.

Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos / Jaime Gazmuri Mujica.

p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

1. Budget process—Latin America—Case studies. 2. Budget—Latin America—Case studies. 3. Finance, Public—Latin America—Case studies. 4. Legislative oversight—Latin America—Case studies. I. Banco Interamericano de Desarrollo.

HJ2056.7.G39 2012

IDB-MG-130

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2012. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales. 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.

Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Códigos JEL: H00, P00, Y, Z00

Código de publicación: IDB-MG-130

Este documento fue coordinado y editado por Marco Varea (IFD/ICS) bajo la supervisión de Roberto García-López (IFD/ICS), Mario Sanginés (IFD/ICS), Carlos Santiso (Jefe de ICS) y Ana María Rodríguez (Gerente de IFD). El documento se benefició con las contribuciones de Martín Ardanaz, Ana Corbacho, Gustavo García, Mario Sanginés y Marco Varea.

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.

# Contenido

---

<b>Acrónimos</b> .....	vii
<b>Resumen</b> .....	ix
<b>Presentación</b> .....	xi
<b>PARTE I: PROCESOS PRESUPUESTARIOS Y CONGRESOS EN AMÉRICA LATINA</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Presupuesto y formulación de la política pública</b> .....	<b>3</b>
1.1 Nuevo enfoque de análisis del proceso presupuestario .....	3
1.2 Actores, incentivos y prácticas del proceso presupuestario .....	4
<b>2. Las reformas de los regímenes presupuestarios en América Latina</b> .....	<b>7</b>
<b>3. El papel del Congreso en el proceso presupuestario</b> .....	<b>11</b>
3.1 Presidencialismo y Congreso: ¿hacia un nuevo balance? .....	11
3.2 Atribuciones y competencias de los poderes ejecutivos y legislativos en los procesos presupuestarios .....	12
3.3 Una mirada más amplia: el rol del Congreso en todas las fases del ciclo presupuestario.....	14
<b>4. Fortalecimiento de la capacidad legislativa: oficinas técnicas de apoyo presupuestario (OTAP)</b> .....	<b>21</b>
4.1 Funciones principales de las oficinas técnicas de apoyo presupuestario.....	22
<b>PARTE II: CASOS DE ESTUDIO</b> .....	<b>25</b>
<b>5. Brasil: las consultorías de presupuesto del Congreso</b> .....	<b>27</b>
5.1 Marco institucional de la discusión presupuestaria.....	27
5.2 La Constitución de 1988.....	27

5.3	La Ley de Responsabilidad Fiscal .....	28
5.4	La Comisión Mixta de Presupuesto .....	28
5.5	Acuerdos políticos e institucionales en la formación de las consultorías .....	31
5.6	La Consultoría de Presupuesto y Fiscalización Financiera (COFF) de la Cámara de Diputados .....	32
5.7	La Consultoría de Presupuesto, Fiscalización y Control (Conorf) del Senado.....	34
5.8	Resultados.....	35
<b>6.</b>	<b>Chile: la Unidad de Asesoría Presupuestaria .....</b>	<b>37</b>
6.1	Marco institucional de la discusión presupuestaria .....	37
6.2	Los protocolos de acuerdo de la Ley de Presupuesto .....	37
6.3	La Unidad de Asesoría Presupuestaria.....	38
6.4	El rol central de los centros de estudio vinculados a las bancadas parlamentarias.....	41
6.5	Resultados.....	43
<b>7.</b>	<b>Ecuador: la Unidad de Control de la Ejecución Presupuestaria (UCEP) .....</b>	<b>45</b>
7.1	Marco institucional y político de la discusión de presupuestos.....	45
7.2	Reformas al marco regulatorio de las finanzas públicas de 2008.....	45
7.3	Bases, contexto legal y funciones de la Asamblea Nacional en presupuestación .....	46
7.4	Acuerdos políticos e institucionales para la formación de la UCEP .....	46
7.5	Funcionamiento, estructura y objetivos de la UCEP .....	47
7.6	Resultados.....	48
<b>8.</b>	<b>México: el Centro de Estudios de Finanzas Públicas en el Congreso Federal Mexicano (CEFP) .....</b>	<b>51</b>
8.1	Marco institucional de la discusión de presupuestos .....	51
8.2	Nuevo orden presupuestario: la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).....	52

8.3	La controversia del veto presidencial de 2005 .....	52
8.4	La Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados .....	53
8.5	Acuerdos políticos e institucionales que originaron el Centro de Estudios de Finanzas Públicas del Congreso Federal Mexicano (CEFP) .....	54
8.6	Organización, objetivos y funciones del CEFP .....	54
8.7	Resultados.....	57
<b>9.</b>	<b>Perú: proyecto “Fortalecimiento de la Comisión de Presupuesto del Congreso del Perú” .....</b>	<b>59</b>
9.1	Marco de la discusión presupuestaria en Perú.....	59
9.2	Proyecto “Fortalecimiento de la Comisión de Presupuesto del Congreso del Perú” .....	60
9.3	Resultados.....	61
<b>10.</b>	<b>Venezuela: la experiencia de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso (OAEF), 1997–2000 .....</b>	<b>63</b>
10.1	Contexto político e institucional .....	63
10.2	Implementación y funciones de la OAEF.....	63
10.3	Cambio de las mayorías políticas en el Congreso, la Asamblea Constituyente y la disolución de la OAEF .....	64
10.4	Resultados .....	65
<b>11.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>67</b>
11.1	Conclusiones .....	67
11.2	Recomendaciones: condiciones básicas para el funcionamiento de Oficinas Técnicas de Asesoría Presupuestaria (OTAP).....	71
<b>12.</b>	<b>Bibliografía y entrevistas .....</b>	<b>77</b>
12.1	Bibliografía .....	77
12.2	Entrevistas .....	79





# Acrónimos

---

<b>ASF</b>	Auditoría Superior de la Federación
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CBO</b>	Congressional Budget Office (Oficina del Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos)
<b>CEFP</b>	Centro de Estudios de Finanzas Públicas del Congreso Federal Mexicano
<b>CEMP</b>	Comisión Especial de Monitoreo del Presupuesto de Chile
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>Cieplan</b>	Corporación de Estudios para Latinoamérica
<b>CN</b>	Congreso Nacional
<b>COFF</b>	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Consultoría de Presupuesto y Fiscalización Financiera de la Cámara de Diputados de Brasil)
<b>Conorf</b>	Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Consultoría de Presupuesto, Fiscalización y Control del Senado de Brasil)
<b>CRETRC</b>	Comisión del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control (Ecuador)
<b>CRICP</b>	Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (México)
<b>Dipres</b>	Dirección de Presupuesto (Ministerio de Hacienda de Chile)
<b>e-Sigef</b>	Sistema Integrado de Gestión Financiera Electrónico (Ecuador)
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>ICAPE</b>	Índice de la Concentración de Atribuciones en el Poder Ejecutivo
<b>ILTP</b>	Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias (Ley de Directrices Presupuestarias de Brasil)
<b>LFPRH</b>	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (México)
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual (Ley de Presupuesto Anual de Brasil)
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal (Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil)
<b>OAEF</b>	Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso de Venezuela
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>OCI</b>	Oficina de Cooperación Internacional del Congreso de Perú
<b>OTP</b>	Oficina Técnica de Presupuesto
<b>PGE</b>	Presupuesto General del Estado (Ecuador)

<b>PPA</b>	Plano Plurianual (Plan Plurianual de Brasil)
<b>Prodev</b>	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción Mediano Plazo del Banco Interamericano de Desarrollo
<b>Senplades</b>	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador
<b>TCU</b>	Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil
<b>UCEP</b>	Unidad de Control de la Ejecución Presupuestaria (Ecuador)
<b>Unicef</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

# Resumen

---

Este trabajo fue encomendado por el Foro Parlamentario Interamericano de Gestión para Resultados en el Desarrollo, con el fin de evaluar las condiciones políticas y técnicas que han permitido u obstaculizado el desarrollo de unidades técnicas de apoyo presupuestario en los parlamentos de seis países de la región: Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela. El trabajo se divide en dos partes: “Procesos presupuestarios y congresos en América Latina” y “Estudio de casos”.

La primera parte se centra en la revisión bibliográfica y en el análisis del papel del presupuesto en la política pública: las orientaciones de las reformas que se han realizado en materia presupuestaria a partir de los noventa; el rol y las competencias de los parlamentos en el proceso; el papel de actores, incentivos y prácticas del proceso presupuestario; y la función de las oficinas técnicas de apoyo como instrumentos para resolver los problemas de asimetría de información que existen entre los poderes Ejecutivo y Legislativo de la región en esta materia.

En la segunda parte, se describen y analizan, para cada país estudiado, los procesos de discusión presupuestaria en el Congreso, los marcos institucionales en que estos se desenvuelven, y el desempeño de las oficinas y entidades técnicas de apoyo al Parlamento. Se enfatizan las entidades y los actores involucrados, las particularidades y las prácticas políticas que operan, y los procesos de negociación al interior de las instancias especializadas en la materia dentro de los parlamentos.

En cuanto a las unidades técnicas de apoyo se aborda el contexto de su conformación, los acuerdos

políticos que le dieron origen y sus objetivos constitutivos. Junto con ello, se realiza la descripción detallada de sus funciones y sus productos; un análisis de su desempeño, sus obstáculos y sus capacidades más allá de las formalidades; así como una evaluación crítica de sus resultados y sus falencias.

En las conclusiones este trabajo da cuenta de significativas diferencias en cada una de las experiencias analizadas. Ellas tienen que ver, en lo fundamental, con el diferente peso relativo de los congresos en el sistema político y en sus relaciones con el Poder Ejecutivo; con la amplitud y la consistencia de los acuerdos políticos que dieron origen a los esfuerzos por fortalecer el rol de los parlamentos en los procesos de discusión presupuestaria; con su carácter unicameral o bicameral; con los recursos financieros asignados y la calidad profesional de las unidades técnicas; con los procedimientos y los mecanismos establecidos para la aprobación y el seguimiento de las leyes de presupuesto; y, finalmente, con las tradiciones políticas y partidistas de cada realidad nacional.

A pesar de que cada una de las experiencias analizadas es el resultado de desarrollos institucionales singulares, se las puede agrupar en cuatro tipos.

En primer lugar se encuentran aquellos congresos que han logrado desarrollar sólidas estructuras de apoyo a los procesos presupuestarios, dotadas de un marco institucional; misión definida; personal; plataforma tecnológica y financiamiento suficiente vinculados al trabajo de las comisiones parlamentarias; y con capacidad de seguimiento de la ejecución de los presupuestos aprobados. Son los casos de las dos consultorías, de la Cámara y del Senado, del Congreso del Brasil; y del Centro de Finanzas Públicas del Congreso Federal Mexicano, dependiente de su Cámara de Diputados. En ambos países la creación de estas instituciones se originó en situaciones políticas en las que los congresos se vieron fortalecidos en sus funciones, tanto como espacios de articulación de acuerdos como de intervención en las definiciones presupuestarias y de política fiscal.

En segundo lugar está el caso de Chile, donde la Unidad de Asesoría Presupuestaria ha permitido un fortalecimiento significativo de las capacidades de la Comisión Mixta de Presupuesto, particularmente para el seguimiento de los compromisos que el gobierno asume con el Congreso en los Protocolos de Acuerdo, mecanismo informal pero reconocido para recoger las demandas parlamentarias. No ha sido implementada una unidad técnica con capacidad de proporcionar asesoría económica independiente, fundamentalmente porque la opción política de las principales bancadas ha sido procurar asesoría técnica en centros de estudio ideológicamente afines.

En tercer lugar se encuentran la Unidad de Control de Ejecución del Presupuesto General de Estado del Ecuador y el Proyecto de Fortalecimiento de la Comisión de Presupuesto del Congreso del Perú, que son iniciativas en pleno proceso de implementación.

La primera está orientada principalmente al seguimiento de la ejecución presupuestaria y a la estimación financiera de los proyectos de ley del Ejecutivo, y la segunda al seguimiento y a la evaluación de los presupuestos por resultados. Por encontrarse ambas en etapa de implementación no es posible aún evaluar sus resultados e impacto.

Finalmente está el caso de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso de Venezuela, creada en 1997, que constituye un ejemplo de iniciativa fallida. Establecida por un amplio acuerdo de las fuerzas políticas representadas en el Parlamento de su época, no fue capaz de subsistir en la Asamblea Constituyente que aprobó la nueva Constitución en 1999, en la que las fuerzas políticas mayoritarias eran muy diferentes.

Del análisis de este conjunto de experiencias de naturaleza tan variada se derivan las condiciones o factores que determinan que las OTP puedan cumplir un rol efectivo en el fortalecimiento de las capacidades de los congresos para asumir sus mandatos constitucionales en el proceso de discusión, aprobación y seguimiento presupuestario.

Por último, se recomiendan las condiciones básicas para el funcionamiento de las OTP. Se sintetizan en cinco: la necesidad de un sólido acuerdo institucional que comprometa a todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso; la definición clara de cuáles son las funciones mínimas que la unidad debe realizar, tanto de las variables macroeconómicas como de análisis y seguimiento del presupuesto; la determinación de los productos y los servicios exigibles a la oficina, y su vinculación a las comisiones parlamentarias especializadas; estructura, dotación y sistemas de selección de personal que garanticen alta competencia técnica e independencia política; y una relación fluida con el Poder Ejecutivo y otros poderes públicos que permitan al Congreso contar con toda la información que requiera.

# Presentación

---

**E**l rol del Parlamento en el proceso del presupuesto es un elemento clave de la gobernabilidad fiscal y de la democracia presupuestaria en América Latina. En este contexto, el Foro Parlamentario Interamericano de Gestión para Resultados en el Desarrollo, promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo a través del Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción Mediano Plazo (Prodev), ha manifestado un reiterado interés por el avance de las oficinas técnicas de presupuesto.

Diversos parlamentos de la región han implementado o están considerando crear tales oficinas técnicas de apoyo al proceso presupuestario, que contribuyen a fortalecer su capacidad institucional para cumplir el rol que les corresponde en todo el proceso de aprobación y seguimiento de los presupuestos nacionales. Sin embargo, las experiencias son muy dispares: las hay exitosas y las hay fallidas.

El presente estudio busca precisamente analizar cuáles son las condiciones políticas, institucionales, técnicas y financieras para el establecimiento de oficinas técnicas de presupuesto en América Latina a través del estudio de la experiencia de seis parlamentos de la región: Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela. El estudio analiza experiencias diversas en países y parlamentos también muy variados por sus tradiciones políticas e institucionales, el peso relativo del Poder Ejecutivo, los sistemas presupuestarios y la disponibilidad de recursos, tanto financieros como técnicos. El propósito de este análisis es indagar los factores y las condiciones que explican las experiencias exitosas, los desafíos que enfrentan los proyectos

que están en vías de implementación y los obstáculos que no han podido sortear los intentos fallidos.

Las oficinas técnicas de presupuesto son un instrumento importante de un proceso de reforma y fortalecimiento institucional más amplios de modernización de los sistemas presupuestarios, que se ha dado en toda la región con fuerza a partir de los años noventa. Estas reformas se han centrado particularmente en el Poder Ejecutivo, pero existe un relativamente nuevo interés por fortalecer el papel de los parlamentos en dicho proceso, para dotarlo de mayor capacidad, transparencia y responsabilidad pública.

Así como hay buenas razones para establecer un balance más equilibrado entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en materia presupuestaria, existen también severos desafíos para tal propósito. Las oficinas técnicas de presupuesto sólo son un instrumento especializado en el proceso político de fortalecimiento del rol de los parlamentos que apunta a lograr un nuevo equilibrio de poderes en el proceso presupuestario. Si bien se puede discernir una tendencia general en el sentido de otorgar a los parlamentos un rol de mayor

significación en los procesos de discusión, aprobación, control y evaluación de los respectivos presupuestos, ello ha ocurrido de manera desigual en los países de la región, y en particular, en los escogidos para este estudio. Indagar tanto en las tendencias generales como en las particularidades nacionales del rol legislativo en estos procesos es parte de los objetivos de esta investigación, ya que se encuentran condicionadas por el contexto político e institucional en el que se establecen y desarrollan las oficinas técnicas presupuestarias.

A lo largo del texto, se presenta un conjunto de recuadros sobre la experiencia de la Oficina del Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos (CBO, por sus siglas en inglés), que dan una visión del alcance que puede tener una oficina técnica de presupuesto.

Cabe aclarar también que se utilizan aquí indistintamente los términos Congreso, Parlamento o Asamblea Legislativa, expresando todos ellos la significación genérica de Poder Legislativo. El uso de tales términos no diferencia si este es bicameral, unicameral o cualquier otra figura que lo caracterice.

Finalmente, vale señalar que sin ser el objetivo final de este estudio, la rigurosidad con la que ha sido realizado lo lleva a presentar un mapa de referencias de experiencias comparativas de oficinas técnicas presupuestarias para poderes legislativos que deseen avanzar hacia su implementación. La muestra es lo suficientemente variada y su descripción objetiva para que se constituya en una guía referencial, de qué ha funcionado y qué no, y bajo qué condiciones se considera que estas oficinas técnicas agregan valor al proceso presupuestario y al equilibrio de los poderes fiscales.

**Carlos Santiso**

Jefe de División

*División de Capacidad Institucional del Estado*

# PARTE I

---

Procesos presupuestarios y  
congresos en América Latina





# Presupuesto y formulación de la política pública

---

## 1.1 Nuevo enfoque de análisis del proceso presupuestario

El presupuesto es la herramienta fundamental de asignación de los recursos del Estado y de definición de la magnitud de las políticas públicas en sus diversas áreas de intervención: desde la seguridad a la educación, la salud y la previsión social; la defensa; la ciencia y la innovación; la inversión pública en infraestructura y en energía. Constituye la herramienta fundamental de los gobiernos para realizar sus programas. El proceso de formulación y aprobación presupuestaria expresa, de manera ideal, la discusión de la sociedad, a través de sus representantes —Poder Ejecutivo y Parlamento—, de las prioridades sociales mediante la asignación de los recursos públicos. No es este, sin embargo, el único rol del presupuesto en nuestras economías.

El presupuesto se ha convertido también, y crecientemente, en uno de los principales instrumentos de la política macroeconómica de los países, junto con la política monetaria. La política fiscal determina en alto grado los equilibrios macroeconómicos capaces de dar estabilidad al desarrollo. En tiempos de crisis o de turbulencias económicas el debate presupuestario tiende a concentrarse en este aspecto más que en

el anterior y de manera muy particular en países, como varios de los nuestros, que deben servir pesadas deudas externas. El proceso de ejecución presupuestaria también es considerado crecientemente un instrumento de gestión pública: no sólo importa el nivel del gasto sino la eficacia y la eficiencia de las políticas y los programas en los que se descompone.

Existe una creciente demanda, asimismo, de transparencia tanto en la formulación, el debate y la aprobación, como en su ejecución. La transparencia se concibe tanto como un elemento que permite la participación de los ciudadanos, los territorios y los grupos de interés en la definición del principal instrumento de política pública, como un antídoto contra las tendencias a la corrupción que genera una ejecución presupuestaria opaca y discrecional por parte de las agencias del Ejecutivo.

En las publicaciones del Foro Parlamentario se sostiene que el presupuesto público es la herramienta clave de la política fiscal, mediante la cual el gobierno ejerce de manera efectiva su capacidad para promover el desarrollo económico, social e institucional de un país (Belikow y García López, 2010).

Se puede afirmar, en síntesis, que el presupuesto, y el proceso que le da origen, tiene una incidencia

### Recuadro 1 Misión de la CBO

“Durante la última mitad del siglo pasado, el Congreso ha sido testigo de una sostenida erosión de su control sobre el presupuesto. En contraste, hemos presenciado un constante incremento de la influencia del Ejecutivo sobre el presupuesto y las políticas fiscales. La Ley de Control de Bloque y Presupuesto del Congreso de 1974 [“Congressional Budget and Impoundment Control Act”] nos dará los medios para revertir esa erosión. (...) Requiere la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso [Congressional Budget Office, CBO] como un organismo del Congreso. La CBO (...) proporcionará al Congreso la clase de información y análisis que necesita para trabajar en pie de igualdad con el Poder Ejecutivo” —Senador Edmund Muskie, 21 de junio de 1974.

Fuente: CBO (s/f).

fundamental en cuatro ámbitos de la vida social: en la definición de las políticas públicas de todas las esferas en que interviene el Estado, determinando sus prioridades económicas, sociales, culturales y territoriales; en la determinación de la política macroeconómica; en la calidad de la gestión gubernativa; y finalmente, en la calidad democrática del sistema político.

En la medida en que en todos los sistemas democráticos tanto el presupuesto como las distintas leyes que lo condicionan o lo complementan son aprobados por los parlamentos, se puede afirmar que esta es la principal legislación a la que deberían dedicar sus esfuerzos y competencias ordinarias. Ello significa un desafío mayor. En primer lugar porque el análisis presupuestario tiene una complejidad técnica que supera, normalmente, las competencias personales de los parlamentarios, sin perjuicio de su aptitud para definir las opciones políticas que están en juego. Segundo, porque a diferencia del resto de la legislación se trata de un proceso legislativo continuo: el presupuesto anual depende en alta medida del anterior y los parlamentos no sólo aprueban, sino también en diversos grados según las condiciones nacionales, participan en el control de la ejecución presupuestaria e incluso en la evaluación de determinados programas.

En la literatura especializada reciente se señala que en el análisis del proceso presupuestario debe basarse una serie de premisas que involucran un enfoque multidimensional que va más allá de aspectos técnicos, políticos e institucionales (Hallerberg, Scartascini y Stein, 2010).

El primer elemento es que el proceso presupuestario no debe analizarse como parte de una discusión técnica y aislada, pues constituye un elemento fundamental del proceso general de formulación de políticas públicas y de las leyes. Estas últimas inciden en los gastos futuros, teniendo implicancias para las negociaciones presupuestarias.

En segundo término, está la evidencia de que los resultados no pueden explicarse totalmente basándose en una o dos dimensiones políticas e institucionales: se debe considerar a los actores, sus interacciones y el resultado de éstas.

En tercer lugar, es muy importante analizar no sólo las reglas jurídicas formales que determinan el debate y la aprobación presupuestaria, sino incorporar la indagación y el estudio de las prácticas reales propias de cada realidad nacional. En este trabajo se ha realizado un esfuerzo particular en esta dirección.

## 1.2 Actores, incentivos y prácticas del proceso presupuestario

A pesar del poder determinante del Ejecutivo en los países de América Latina para definir el bienestar social, el presupuesto es el resultado de un proceso colectivo donde intervienen una serie de actores políticos, y sus respectivos incentivos e intereses. “Los actores involucrados en las negociaciones del presupuesto cuentan con puntos de vista propios acerca de las necesidades de la sociedad y de los beneficios y costos de determinadas políticas. Pueden además tener incentivos para apoyar distintos programas según sus aspiraciones y su papel en el proceso político” (Hallerberg, Scartascini y Stein, 2010). Ejemplo de ello son los parlamentarios que gestionan beneficios para su zona electoral con el fin de aumentar sus posibilidades de reelección, los ministros que buscan financiamiento

para áreas específicas y el presidente que, para buscar su reelección (donde es permitida) o la continuidad de su coalición o partido en el poder, incrementa el gasto público.

Uno de los elementos que se destaca en la literatura especializada es que la actitud de los legisladores frente al proceso de discusión presupuestaria depende de un conjunto de variables propias de cada sistema político: el sistema electoral, particularmente si el voto ciudadano indica apoyo a personas, a listas partidarias o a ambas, y la posibilidad de la reelección; la importancia de los partidos en la designación de las candidaturas y en la disciplina parlamentaria en el proceso legislativo; el carácter federal o unitario del sistema político y el peso de la institución presidencial son las principales. Las prácticas reales y los acuerdos no institucionalizados, que pueden diferir en forma significativa de las reglas escritas, son relevantes para caracterizar y comprender el proceso y el impacto en los resultados fiscales (Hallerberg, Scartascini y

Stein, 2010). Por ejemplo, las negociaciones del presupuesto tienden a ofrecer a los actores políticos la opción de apoyos y compensaciones; también constituyen el contexto para lograr reformas que sólo es posible discutir durante el proceso.

En la mayoría de los países de la región el proceso de discusión del presupuesto es similar, no así la relación de los actores involucrados; por lo tanto, lo relevante es observar cómo interactúan el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y el contexto institucional que determina la relación y las prácticas reales.

Como señalan Hallerberg, Scartascini y Stein (2010), estas prácticas son esenciales para la conformación del proceso presupuestario. Algunos actores superan, de hecho, las funciones que establecen las normas constitucionales y legales, contradiciéndolas. Otros, en cambio, no ejercen el papel que se les determina; así como ciertos actores tampoco cumplen con algunos tipos de reglas, por ejemplo, sobre el gasto y la deuda.



## Las reformas de los regímenes presupuestarios en América Latina

---

La década de 1980 se caracterizó, de manera general, por una larga trayectoria de crecimiento bajo o negativo, de déficits fiscales acumulados y alto endeudamiento, lo que provocó, en distintos momentos según los países, crisis de deuda externa, no sólo pública sino también privada. Los procesos de renegociación de la deuda implicaron, principalmente por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI), severos condicionamientos para realizar procesos de ajustes internos, para los cuales el rigor fiscal era una condición necesaria. El período fue calificado, en la literatura especializada, como “la década perdida”.

Los noventa fueron los años de la aplicación, con diversos grados de intensidad de acuerdo a cada país, de políticas económicas basadas en el Consenso de Washington. Las privatizaciones masivas contribuyeron en varios de ellos, como Brasil y Argentina, al equilibrio fiscal. Atraieron, además, significativos flujos de inversión extranjera. Todo ello no impidió que varias de las mayores economías vivieran crisis externas de consideración, a las que siguieron políticas de ajuste de variado éxito.

La década que termina muestra un escenario bastante modificado. En casi todos los países, que impulsan incluso distintos modelos de desarrollo, el cuidado por los equilibrios macroeconómicos y

fiscales se ha convertido en la política aceptada como buena. Además, los efectos de la crisis de 2008 han sido menores que en otras áreas y la recuperación del crecimiento —con la sola excepción de Venezuela— ha sido rápida. Se ha dicho que, a nivel global, hoy día América Latina es parte de la solución y no del problema.

Durante los últimos años se han desarrollado prácticamente en todos los países importantes reformas en el sentido de modernizar los procesos de formulación, seguimiento, evaluación y control de los presupuestos nacionales. Distintos organismos internacionales han sido activos en impulsar estos procesos, aunque con diferentes énfasis y enfoques. El FMI tiende a privilegiar los esfuerzos que aseguren los equilibrios fiscales. Otros como el BID han apoyado fuertemente la modernización de las direcciones de presupuesto; han introducido el concepto de presupuesto basado en resultados, apuntando a la importancia decisiva de la calidad de la gestión y el gasto público; y han iniciado la construcción de redes parlamentarias —como el Foro— que apuntan a fortalecer sus capacidades en el proceso. La CEPAL también ha sido muy activa en el debate de los temas fiscales y presupuestarios. En su XVII Seminario se dio una importancia especial al rol de los parlamentos en los procesos de presupuesto.

El esfuerzo por modernizar los distintos aspectos y las etapas del proceso presupuestario ha estado concentrado de manera fundamental en los gobiernos y, particularmente, en las direcciones de presupuesto o sus equivalentes. De manera creciente se enfatiza la importancia no sólo de determinar el nivel y la composición del gasto, sino su eficiencia y eficacia. De ello surge la necesidad de establecer indicadores y métodos de evaluación de planes y programas. El presupuesto basado en resultados ha sido uno de los más significativos.

La otra preocupación central de los organismos internacionales y de muchos gobiernos es la búsqueda de mecanismos que permitan estabilidad y previsibilidad fiscal en economías en extremo dependientes de la exportación de materias primas y particularmente sensibles a los ciclos de la economía global. En varios países se han establecido, incluso como mandatos con carácter de ley, disposiciones o mecanismos específicos que garanticen la responsabilidad fiscal. Se pueden mencionar, a título ejemplar, la Ley de Responsabilidad de 2002 en Brasil; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de México de 2006; y las reglas fiscales establecidas por ley tanto en Chile como en Perú, que fijan una norma de superávit estructural en el primer caso y una restricción al aumento presupuestario no financiero no mayor al 3% en el segundo.

De manera simultánea con los esfuerzos por desarrollar mecanismos de responsabilidad fiscal, en la mayoría de los países se han establecido marcos presupuestarios plurianuales que orienten la discusión de los presupuestos anuales. El presupuesto plurianual debería reflejar los planes de desarrollo que se proponen implementar los gobiernos durante sus mandatos y ser aprobados por los respectivos parlamentos. El Plan Plurianual (PPA) establecido en la Constitución brasileña de 1988 es un buen ejemplo de esta tendencia que, con la excepción de Chile, existe en todos los países analizados en este trabajo. La literatura especializada señala que, de manera general, la articulación entre las previsiones del plan y la realidad de los presupuestos anuales presentados a los congresos es de difícil concreción. Esto ha sido corroborado en los casos estudiados en este trabajo.

La demanda de una mayor transparencia en todo el proceso de aprobación y ejecución presupuestaria ha sido en los últimos años particularmente importante prácticamente en todos los países de la región. Esta demanda no sólo alcanza a los procesos presupuestarios, sino al conjunto de la actividad de todos los poderes y organismos del Estado. De hecho, en todos ellos se han aprobado, o están en curso de aprobarse, leyes de transparencia y de acceso a la información pública.

La transparencia presupuestaria es particularmente relevante, puesto que el presupuesto es el instrumento de política pública más importante del gobierno. Debe expresarse en el conjunto de normas y procedimientos que regulan todo el proceso, en el acceso a la información utilizada y producida en él, y en el establecimiento de mecanismos formales que permitan a las organizaciones de la sociedad civil y a los grupos de interés participar en su debate (Rodríguez, 2009). Se establece, así, la creciente convicción de que la calidad del sistema democrático está fuertemente vinculada a la transparencia exigida a todos los órganos del Estado.

Una mayor transparencia y participación ciudadana exigen acceso a información de calidad; capacidades de rendición de cuentas por parte de los ciudadanos y de entidades no gubernamentales; y la existencia de mecanismos confiables de evaluación de la gestión y los programas públicos. Se ha generado un creciente activismo de organizaciones de la sociedad civil, centros universitarios y movimientos ciudadanos para exigir y controlar la transparencia de la gestión pública y en particular de los procesos presupuestarios. Una importante iniciativa en este terreno ha sido el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP), realizado por una red de diversas organizaciones nacionales coordinadas por Fundar y apoyada por la Fundación Open Society. Sus informes anuales proporcionan información abundante y útil sobre el nivel de transparencia de todo el ciclo presupuestario en la mayoría de los países de la región.

El interés por fortalecer y perfeccionar el rol de los parlamentos en los procesos presupuestarios es relativamente nuevo. En una primera aproximación,

varios son los factores que pueden explicar el papel subordinado, secundario y muchas veces formal que estos han jugado en la gran mayoría de los países.

En primer lugar para la ortodoxia económica, presente tanto en los gobiernos como en los organismos multilaterales, una injerencia mayor de los parlamentos en las definiciones presupuestarias constituye un riesgo mayor para la disciplina fiscal. Allí se expresan las demandas del conjunto de la sociedad: trabajadores, empresarios, movimientos ciudadanos que representan reivindicaciones étnicas, de género, ambientales, gobiernos regionales y locales, partidos políticos; en fin, un conjunto de reivindicaciones que apuntan, todas, a una enorme presión para un mayor gasto público. En esa visión la disciplina fiscal y la responsabilidad presupuestaria se garantizan de mejor manera centralizando la autoridad presupuestaria en el Poder Ejecutivo, y dentro de este, en el ministro de Finanzas o su equivalente, y en su dirección de presupuesto, quienes a su vez tienen la función de disciplinar a los gobiernos subnacionales y los parlamentos (Santiso, 2006).

En segundo lugar todos los países de la región tienen regímenes constitucionales marcadamente presidencialistas. En ellos la autoridad económica y fiscal está fuertemente centralizada en el Poder Ejecutivo. Pero no sólo es una cuestión constitucional, sino también de tradiciones y cultura políticas: la institución presidencial tiene particular fuerza en sus sistemas institucionales. Y los poderes ejecutivos no tienen, normalmente, ningún interés en ceder a los parlamentos los poderes que les entrega la Constitución y la costumbre (Rodríguez, 2009).

En tercer lugar, por un conjunto de factores, la mayoría de los parlamentos no ha hecho un uso exhaustivo y políticamente eficiente de las atribuciones constitucionales que posee, que son diversas en los distintos regímenes institucionales y tradiciones

políticas. Sin embargo, en los últimos años se ha ido desarrollando un debate y un conjunto de iniciativas que apuntan a dotar a los parlamentos de mayores atribuciones y/o capacidades para fortalecer su papel en las distintas etapas de la aprobación y el seguimiento presupuestario. El análisis de cómo se ha realizado este proceso en los países individuales es un objetivo central de este trabajo.

Señalaremos aquí, sin embargo, dos elementos generales que favorecen e impulsan esta tendencia.

Uno es la mayor demanda de transparencia, del control de la ejecución presupuestaria y de la evaluación de su eficacia y eficiencia, todo lo cual requiere, inevitablemente, establecer límites y controles al Poder Ejecutivo. La institución llamada a garantizar una buena parte de esas funciones es el Parlamento, por lo que resulta cada vez más evidente que para alcanzar esos objetivos, respecto de los cuales existe bastante consenso, se requiere establecer una relación más balanceada entre ambos poderes, es decir construir un nuevo equilibrio.

El otro se deriva, paradójicamente, de la propia naturaleza del régimen presidencial. En países con sistemas de partidos múltiples, como muchos de la región, el presidente no tiene garantizadas mayorías parlamentarias, aunque haya sido elegido por la mayoría electoral como sucede en los regímenes con segunda vuelta. Si el gobierno no cuenta con mayoría parlamentaria, se ve obligado a negociar, con toda o parte de la oposición, la ley más importante del año para obtener su aprobación. En tales casos ello le da al Parlamento, más allá de sus atribuciones formales, un rol decisivo como el espacio donde se construyen los acuerdos políticos que permiten la aprobación del presupuesto. En los últimos años esta situación se ha producido en varios de los países objeto de este estudio, y particularmente en Brasil, Chile, México y Perú.





# El papel del Congreso en el proceso presupuestario

---

## 3.1 Presidencialismo y Congreso: ¿hacia un nuevo balance?

La oleada democratizadora iniciada a comienzos de los ochenta produjo numerosas reformas constitucionales en las cuales no se ha cuestionado la matriz presidencialista de todos los regímenes políticos, pero en las que se han tendido a fortalecer las atribuciones de los poderes legislativos en la mayoría de las constituciones vigentes.

De otro lado, en la literatura sobre políticas públicas fiscales y reformas del proceso presupuestario se sostienen razones de diversa naturaleza, constantes y recientes, para investigar el papel del Parlamento, y se promueven diversas iniciativas y programas para reforzar sus capacidades de intervención en las distintas fases del proceso. Entre las constantes, está la vigencia de un sistema republicano que requiere hacerse cargo de la tendencia a la débil valoración ciudadana de los parlamentos y a la asociación positiva entre instituciones y desarrollo económico. Entre las nuevas, están las vinculadas con la crisis global: impacto sobre los sectores productivos, repercusiones sociales, derivaciones políticas y medidas adoptadas por los gobiernos, y creciente discusión abierta sobre los modelos de

desarrollo, referida esencialmente a las interrelaciones entre las esferas del Estado y el mercado, en la que los parlamentos serán una caja de resonancia política y social de significación (Rodríguez, 2009).

Expresa bien esta tendencia el Banco Mundial cuando señala que existe un renovado interés en la contribución de los parlamentos a la gestión del presupuesto y la supervisión de las finanzas públicas, por la exigencia de una mayor transparencia y rendición de cuentas en la gestión financiera gubernamental. Junto con ello, se evidencia que, cuando no se controla, la discrecionalidad excesiva del Ejecutivo en el presupuesto público tiende a generar riesgos de corrupción (Santiso, 2006).

Los gobiernos, a su vez, no pueden permanecer totalmente impermeables a las demandas que surgen de ámbitos tan diversos que impulsan la transparencia, la rendición de cuentas, la evaluación de políticas y programas públicos, el debate sobre los fundamentos de las políticas macroeconómicas y la participación ciudadana, lo que genera un nuevo espacio para producir mayores equilibrios entre estos y sus respectivos parlamentos. Aunque se ha ido instalando una suerte de nuevo consenso sobre la necesidad de fortalecer el rol de los parlamentos en el debate presupuestario —y fiscal en general—, ello no significa que

exista acuerdo en el alcance, la naturaleza y los contenidos de su intervención. En estas materias el debate está abierto, con importantes diferencias en las diversas realidades nacionales.

### 3.2 Atribuciones y competencias de los poderes ejecutivos y legislativos en los procesos presupuestarios

Se han realizado diversos estudios comparativos para determinar las atribuciones, el peso relativo y las competencias de ambos poderes en los procesos presupuestarios. Algunos apuntan a construir índices a partir de un conjunto de variables, que permitan medir la importancia relativa de cada poder en los países analizados. Otros, a comparar sus atribuciones en el momento de la aprobación del presupuesto y los mecanismos para

dirimir las diferencias. Presentamos aquí algunos de sus resultados para los países objeto de esta investigación.

La American Studies Association construyó el Índice de la Concentración de Atribuciones en el Poder Ejecutivo (ICAPE) para 18 países de la región, considerando variables de naturaleza legislativa y no legislativa. Entre las primeras se destacan: la estructura del Poder Legislativo (unicameral o bicameral), la amplitud de facultades del Poder Ejecutivo para dictar decretos, las reglas de vetos e insistencia, las reglas de iniciativas legislativas, las facultades del Poder Ejecutivo para disolver cámaras legislativas y las atribuciones de los parlamentos para desplazar funcionarios. Entre las segundas: la posibilidad de reelección presidencial, el método de elección o designación en las jurisdicciones subnacionales, la existencia de mecanismos de democracia semidirecta, y la influencia del Poder Ejecutivo en la designación de magistrados e

#### Recuadro 2 Establecimiento de la CBO por parte del Congreso de Estados Unidos

El conflicto presupuestario entre los poderes legislativo y ejecutivo alcanzó su punto más alto durante el verano de 1974. Las tensiones se concentraron en un desacuerdo fundamental entre el Presidente y el Congreso sobre el control de las prioridades presupuestarias y de gasto.

El Congreso pretendía hacer cambios importantes para contrarrestar la creciente influencia del Presidente, que comenzó con la Ley Contable y de Presupuesto de 1921 (Budget and Accounting Act). Esa ley le dio al presidente responsabilidad total sobre el planeamiento presupuestario al requerirle la presentación de una propuesta de presupuesto anual amplia ante el Congreso. También creaba una nueva Dirección de Presupuesto (renombrada Oficina de Gestión y Presupuesto, Office of Management and Budget, en 1971) que ampliaba el control del presidente sobre la información presupuestaria. El Congreso, en cambio, carecía de cualquier capacidad institucional para establecer y hacer cumplir las prioridades presupuestarias, coordinar acciones sobre el gasto y la legislación sobre ingresos, o desarrollar información presupuestaria y económica independientemente del Poder Ejecutivo.

Los Miembros del Congreso objetaron al entonces Presidente Richard Nixon el uso de las “confiscaciones” (retención de fondos asignados), procedimiento mediante el cual pretendía obstaculizar las intenciones del Congreso de financiar programas que eran incompatibles con sus políticas. Muchos miembros también se irritaban ante el control de la información presupuestaria por parte del Poder Ejecutivo y cuestionaban la objetividad de las evaluaciones económicas preparadas por personas nombradas por el presidente. La disputa condujo a la promulgación de la Ley de Control de Bloqueo y Presupuesto del Congreso de 1974 (“Congressional Budget and Impoundment Control Act”) que fue convertida en ley por el Presidente Nixon el 12 de julio de 1974. Con la Ley de Presupuesto del Congreso de 1974 (incluyendo el establecimiento de la CBO), el Poder Legislativo reafirmó su control constitucional sobre los recursos. La ley estableció nuevos procedimientos para controlar las confiscaciones de fondos por parte de la presidencia.

También instituyó un proceso formal, centrado en un acuerdo concurrente sobre el presupuesto, a través del cual el Congreso podría desarrollar, coordinar, y hacer valer sus propias prioridades presupuestarias independientemente del presidente. La ley de presupuesto creó instituciones legislativas para implementar el nuevo proceso de presupuesto legislativo: las Comisiones de Presupuesto de la Cámara de Representantes y del Senado (House and Senate Budget Committees), cuya misión es controlar la ejecución del proceso de presupuesto; y la Oficina de Presupuesto, aplicada a proporcionar a las comisiones de presupuesto y al Congreso una fuente neutral e independiente de información presupuestaria y económica.

Fuente: CBO (s/f).

**CUADRO 3.1.** Índice de Concentración de Atribuciones en el Poder Ejecutivo (ICAPE), países latinoamericanos seleccionados

País	Año de Constitución considerado	Indicador pleno
Chile	2005	0,526
Perú	2000	0,486
Ecuador	1998	0,458
México	1996	0,327
Brasil	1997	0,432
Venezuela	1999	0,315

Fuente: Hartlyn y Luna (2007).

integrantes de los organismos de control. Todo ello sobre la base de los textos constitucionales vigentes al momento del estudio (Hartlyn y Luna, 2007) (véase el cuadro 3.1).

Entre los países seleccionados, Chile y Perú son los que exhiben los indicadores más altos de concentración de atribuciones en el Poder Ejecutivo (0,526 y 0,486, respectivamente), en tanto México y Venezuela registran los más bajos (0,327 y 0,315, respectivamente). Si bien estos análisis pueden ser útiles para establecer líneas de base y comparaciones entre los ordenamientos constitucionales y los procedimientos legales que regulan los procesos presupuestarios, pueden también llevar a conclusiones equivocadas, toda vez que sólo toman en cuenta las disposiciones formales. El análisis resulta incompleto si no se examinan las modalidades específicas del funcionamiento de cada sistema político nacional. La constatación más evidente de que la norma y la práctica no necesariamente coinciden, de acuerdo con los índices presentados en el cuadro, la proporciona el caso de Venezuela: su Poder Ejecutivo aparece como el que tiene menores atribuciones, cuando en la realidad el rol del Congreso en la sanción presupuestaria es más bien formal.

Se ha realizado un ejercicio análogo, pero de signo opuesto: el Índice de Capacidad de Influencia Potencial del Poder Legislativo en el Proceso Presupuestario (Alcántara, García Montero y Sánchez López, 2005). Entre los atributos y los factores que se han considerado para la confección de dicho índice se incluye la posibilidad del Parlamento de intervenir en la formulación del proyecto de presupuesto;

la existencia o no de una prohibición expresa de delegar en la figura presidencial facultades legislativas correspondientes a materias presupuestarias; la posibilidad de que el Poder Ejecutivo pueda imponer el tratamiento urgente del proyecto de presupuesto; el tiempo de que disponen los parlamentos para el tratamiento y la aprobación del proyecto; la capacidad que tiene el Legislativo de introducir cambios al proyecto del Ejecutivo; la posibilidad otorgada al Ejecutivo, en situaciones de carácter excepcional, de realizar gastos no contemplados en el proyecto aprobado y en vigencia; las condiciones de reconducción del presupuesto cuando el mismo es rechazado o no es aprobado dentro de los tiempos estipulados; y por último, la capacidad de veto presidencial al proyecto aprobado por el Parlamento. El cuadro 3.2 expresa los resultados.

**CUADRO 3.2.** Índice de capacidad de influencia potencial del Poder Legislativo en el proceso presupuestario, países latinoamericanos seleccionados

País	Índice
México	6,5
Perú	4,0
Brasil	3,5
Ecuador	3,0
Chile	2,5
Venezuela	2,5

Fuente: Alcántara, García Montero y Sánchez López (2005).

El valor del índice puede variar entre 0 y 10. La constatación general que puede extraerse es que, salvo en el caso de México, los parlamentos del resto de los países están en el umbral inferior de su influencia potencial. Una línea complementaria de análisis es el estudio, y eventualmente la comparación, de las competencias que tienen los respectivos ejecutivos y parlamentos en el proceso presupuestario. La literatura sobre la materia se refiere fundamentalmente a las competencias en la fase de aprobación presupuestaria. Aquí la cuestión clave para determinar el peso relativo de los parlamentos es su capacidad para introducir modificaciones a la propuesta del Ejecutivo, a la cual hay que agregar sus modalidades y límites; la existencia y la naturaleza del veto presidencial a las modificaciones parlamentarias; el carácter obligatorio o no de la ley de presupuesto; las facultades del Ejecutivo para modificar el presupuesto sancionado al momento de su ejecución; y finalmente el mecanismo mediante el cual se resuelven las diferencias entre ambos poderes. Los procedimientos legislativos difieren, además, según se trate de congresos unicamerales o bicamerales, y del balance de competencias de ambas cámaras en el último caso.

En un trabajo de la CEPAL se analizan dichas atribuciones. Reproducimos las que corresponden a los países analizados (véase el cuadro 3.3).

Las cuestiones cruciales de la cultura y las tradiciones políticas, de los sistemas de partido y la naturaleza de su vinculación con la institución presidencial, del rol del Parlamento como espacio de articulación y acuerdo político o más bien de confrontación no están escritas en ninguna Constitución, pero resultan decisivas a la hora de determinar la realidad del peso relativo de ambos poderes, así como de cualquier estrategia de fortalecimiento de los congresos.

Junto con los estudios de capacidades, en los últimos años han sido difundidos diversos intentos por dar cuenta, desde el punto de vista cuantitativo, de la importancia y la calidad del papel de los parlamentos de América Latina, a través de índices construidos a partir de encuestas de percepción dirigidas a expertos y usuarios habituales de la información fiscal; y

de análisis pormenorizados de las condiciones formales y prácticas en las cuales se lleva a cabo el proceso presupuestario. Como ejemplo de aquello se tiene el Índice de Capacidad de Influencia Potencial del Poder Legislativo que se citó anteriormente y el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria.

### **3.3 Una mirada más amplia: el rol del Congreso en todas las fases del ciclo presupuestario**

La contribución de los parlamentos en los presupuestos públicos se puede analizar mejor si se evalúa su participación a lo largo de las cuatro fases principales del ciclo: formulación, aprobación, ejecución y control. No se produce sólo en las dos primeras etapas de formulación y aprobación, mediante el análisis de la propuesta del Ejecutivo, la discusión de las enmiendas y la sanción de la ley de presupuesto. Son también importantes el seguimiento de su ejecución y control.

Sin embargo, los análisis legislativos de los presupuestos tienden a limitarse a las fases iniciales, particularmente en la fase de debate y aprobación, como se ha visto en el apartado anterior. Sin embargo, la existencia ya sea de competencias de los parlamentos establecidas por ley, o de arreglos y acuerdos políticos alcanzados en los congresos, para las fases de ejecución, control y evaluación, resulta determinante a la hora de definir tanto el rol de los poderes legislativos en los procesos presupuestarios, como las exigencias de su fortalecimiento y modernización. Examinaremos aquí la participación de los parlamentos en todo el ciclo.

#### **3.3.1 Formulación del presupuesto**

En los siete países estudiados para este trabajo es iniciativa exclusiva del Ejecutivo la formulación y presentación del presupuesto al Parlamento para su examen y aprobación. Los gobiernos tienen la capacidad técnica y las bases de información suficientes para realizar esta tarea. Al interior del Poder Ejecutivo es el ministro de Finanzas y su dirección de presupuesto, quienes coordinan y centralizan las diversas necesidades y

**CUADRO 3.3. Atribuciones del Legislativo y el Ejecutivo en materia presupuestaria, países latinoamericanos seleccionados, 2007**

País	Forma de gobierno	Estructura del Poder Legislativo	Iniciativa del PE	Veto del PE	Insistencia del PL	Capacidad del PL para modificar proyecto del PE		Alternativas institucionales previstas por la Constitución o legislación presupuestaria si el PL no trata o no aprueba el proyecto de PE			
						Sin restricciones	Con restricciones	Presupuesto del año anterior	Aprobación del presupuesto del PE	Presentar nuevo proyecto	No se puede hacer ningún gasto
Brasil	Federal	Bicameral	PE	x	x	x		x			
Chile	Unitario	Bicameral	PE	x	x	x					
Ecuador	Unitario	Unicameral	PE	x	x	x	x				
México	Federal	Bicameral	PE	x	x	x			x		

Fuente: Rodríguez (2009).



demandas sectoriales. En esta fase los parlamentos no tienen ningún rol formal. Sí lo pueden tener informalmente parlamentarios influyentes, bancadas o incluso comisiones interesados en incluir en el presupuesto determinados proyectos o programas específicos.

### 3.3.2 Revisión y aprobación del presupuesto

Una vez acordado dentro del gobierno, el proyecto de ley de presupuesto es presentado al Parlamento para su examen, revisión y aprobación. Esta última instancia se ve influida por la distribución de las competencias presupuestarias entre el Ejecutivo y el Parlamento. Cinco son las principales variables del marco institucional de las relaciones entre estos poderes en la etapa de aprobación del presupuesto: (i) los poderes de enmienda del Parlamento, (ii) la facultad de veto del Ejecutivo, (iii) las facultades de rechazo e invalidación, (iv) la posición del punto de reversión, y (v) los procedimientos y ritmos del proceso legislativo (Santiso, 2006).

El tiempo asignado para el examen y la aprobación varía según los países. En promedio, en América Latina los parlamentos disponen de 90 días para revisar y aprobar la propuesta del Poder Ejecutivo. El tiempo asignado para el debate en la Comisión de Presupuesto y el plenario varía entre 45 días en México y 100 días en Brasil. En Perú, por ejemplo, el Ejecutivo debe presentar el proyecto de ley de presupuesto antes del 30 de agosto y el Parlamento debe aprobarlo antes del 30 de noviembre. En Chile, el presupuesto debe ser ley en 60 días. En Ecuador, sólo en 30 días.

La capacidad del Parlamento para modificar la propuesta de presupuesto del Poder Ejecutivo está críticamente determinada por el ámbito de las competencias de modificación legislativa. Un elemento muy importante es si el Congreso tiene la facultad de modificar la estimación de ingresos que le propone el Ejecutivo, como en México y Brasil, o si esta no está sujeta a la aprobación parlamentaria, como en Chile y Ecuador. Como veremos más adelante, en los dos primeros países la modificación de la estimación de ingresos es el mecanismo a través del cual los congresos

generan recursos para financiar sus enmiendas, sin alterar significativamente el presupuesto de gastos presentado por el Ejecutivo.

La evidencia recogida en los parlamentos estudiados señala que algunos de estos tienen determinada capacidad de intervenir en el presupuesto de gasto a través de reasignaciones y adiciones. Esto está vinculado a la capacidad de modificar la estimación de ingresos, pues así se permite financiar las demandas de mayores recursos del Congreso, modificando sólo marginalmente el presupuesto de gasto propuesto por el gobierno. Así ocurre en algunos congresos, como el mexicano y el brasileño, en cantidades que, si bien no son porcentajes altos del presupuesto global, constituyen montos significativos (el detalle de los montos se trata en la parte II de este estudio).

La tendencia observada es que las nuevas asignaciones producto de las modificaciones parlamentarias son destinadas, mayoritariamente, a financiar transferencias o programas que se realizan en los distritos electorales y/o estados representados por los congresistas, mientras que un porcentaje menor se destina a programas sectoriales. En todo caso parece central el análisis detallado de las normas y los procedimientos que rigen el proceso de enmienda legislativa, así como de la solución de las diferencias entre ambos poderes. En este aspecto la naturaleza específica de la facultad del veto del Ejecutivo es crucial. En el Parlamento, las comisiones de Presupuesto o Finanzas (en los casos de parlamentos unicamerales) o la Comisión Mixta de Presupuesto (en congresos bicamerales) juegan un papel clave en el proceso legislativo. Estas comisiones constituyen el foro en el que el proyecto es discutido, negociado, enmendado y acordado en última instancia.

La capacidad del Parlamento para participar de manera efectiva depende de la organización interna, la capacidad técnica y los incentivos políticos del comité de presupuesto y finanzas. La comisión encargada de la discusión y la presentación al plenario del proyecto de presupuesto tiende a convertirse en la principal del Congreso respectivo y en general sus integrantes se mantienen largos períodos en ella en aquellos parlamentos en los que existe el mecanismo

de la reelección. Sin embargo esta suerte de concentración de poder e influencia en unos pocos parlamentarios suele provocar resistencia en los demás. En Brasil, por ejemplo, se realizó una reforma mediante la cual ningún integrante de la poderosa Comisión Mixta de Presupuesto puede pertenecer a ella más de un período consecutivo, lo que asegura, al menos, que la mitad de sus integrantes sean nuevos.

Por último, los parámetros del juego del presupuesto entre el Ejecutivo y el Legislativo están condicionados por la ubicación del punto de reversión, que es lo que sucede si el presupuesto no es aprobado a tiempo por el Legislativo. Existen tres escenarios alternativos:

1. El presupuesto del año fiscal anterior sigue vigente, como es el caso de Ecuador y Venezuela.
2. El Poder Ejecutivo deberá presentar una nueva propuesta de presupuesto, como en el caso de Brasil.
3. La propuesta del Ejecutivo se convierte automáticamente en ley, como en Chile o Perú.

En América Latina, las cláusulas relativas a la ubicación del punto de reversión proporcionan al Ejecutivo una influencia extraordinaria sobre la legislatura. Sólo en México la incapacidad del Ejecutivo y el Parlamento de llegar a un acuerdo sobre el presupuesto llevó a un punto muerto que se resolvió en el Tribunal Constitucional.

### 3.3.3 Supervisión y control del presupuesto

Las diversas constituciones dan al Parlamento un papel en la supervisión de la ejecución del presupuesto, el control de reasignaciones presupuestarias y la revisión posterior de las cuentas públicas. En la práctica, sin embargo, la supervisión legislativa de la ejecución presupuestaria es aún muy incipiente. Las legislaturas tienen sólo un control limitado del cumplimiento por parte del gobierno de las normas y los procedimientos formales establecidos en la ley de presupuesto. Están

aún menos capacitadas para monitorear el desempeño del gasto público y hacer cumplir el presupuesto basado en resultados, allí donde se ha establecido.

En los sistemas presidenciales latinoamericanos, la combinación de un amplio uso de decretos ejecutivos para reasignar las partidas presupuestarias y la delegación de facultades legislativas sobre el presupuesto ha permitido al Ejecutivo, en los hechos, ampliar sus prerrogativas legales. En Brasil, por ejemplo, el presupuesto es de carácter facultativo, no obligatorio, y el gobierno hace los ajustes durante su ejecución a través de decretos para garantizar que los objetivos de la ley de responsabilidad fiscal se cumplan.

Se va generalizando la obligación del Poder Ejecutivo de rendir cuentas de manera periódica al Parlamento sobre la ejecución del presupuesto aprobado, así como de las reasignaciones que no requieren aprobación parlamentaria. El problema es que por lo general los congresos no tienen las capacidades técnicas suficientes para analizar de manera independiente los informes, de tal manera que el debate y la aprobación del presupuesto anual se realizan sin que el Parlamento disponga de información propia sobre el nivel real de la ejecución del anterior.

En general, los parlamentos no tienen la capacidad de evaluar la calidad y el impacto de los programas, y menos para implementar la evaluación del presupuesto por resultados. Estas evaluaciones son realizadas por el Ejecutivo, que normalmente tiende a no compartir sus resultados con el Parlamento. La participación de los congresos en la evaluación de la calidad y el impacto de los diferentes programas contenidos en los presupuestos aprobados es un desafío arduo y complejo, tanto desde el punto de vista político como técnico. Políticamente supone definir el alcance y el contenido de las facultades del Congreso como institución encargada de evaluar la calidad de los programas realizados por el Ejecutivo, lo que debería consagrarse en la legislación respectiva de los diversos países: Constitución, Ley Orgánica del Congreso y/o la legislación referida a los procedimientos del despacho de las leyes presupuestarias según el caso. Técnicamente supone acordar, entre ambos

**CUADRO 3.4.** Información sobre marco legal, proceso, características, roles y apoyo técnico al Poder Legislativo en materia presupuestaria, países latinoamericanos seleccionados

País	Estructura Del Poder Legislativo	Reforma en materia de presupuesto	Ley	Iniciativa	Dias de Poder de enmienda del Legislativo			
					Año	Sin restricciones	Con restricciones	Veto del PE
Brasil	Bicameral	2000	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)	PE	100		x	x
Chile	Bicameral	1. 2003 2. 2006	1. Modificación Ley 18918 OC Congreso Nacional: establecimiento de la Comisión Mixta de Presupuesto Como permanente. 2. Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 20.128, promulgada agosto 2006).	PE	60		x	x
Ecuador	Unicameral	1. 2006 2. 2009	1. Ley de Responsabilidad Estabilizacion y Transparencia, Codificación. 2. La Ley Orgánica de la Función Legislativa en el art. 105 establece la presentación de un informe.	PE	90 * 20 efectivos		x	x
México	Bicameral	2006	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)	PE	65		x	x
Perú <sup>a,b</sup>	Unicameral	1. 1999 2. 2004	1. Ley de prudencia y transparencia Fiscal. (reformada en 2005) 2. Ley general del sistema nacional de presupuesto.	PE	90	X	x	x
Venezuela <sup>c</sup>	Unicameral	1. 2008 2. 2009	1. Ley de responsabilidad fiscal. 2. Ley de reforma parcial de la ley orgánica de la administración financiera del sector público.	PE	60		x	x

<sup>a</sup> Hasta 1991 en Perú existía la posibilidad de hacer enmiendas presupuestarias sin restricciones.

<sup>b</sup> Las enmiendas presupuestarias con restricciones se establecieron en Perú en 1993.

<sup>c</sup> En Venezuela, si bien hay posibilidad de enmienda presupuestaria, no se permite aumentar el gasto.



Alternativas institucionales previstas por la Constitución o legislación presupuestaria si PL no trata o no aprueba el proyecto de PE						Poder para la reasignación presupuestaria		Índice de Transparencia Presupuestaria (IGTP)	
Insistencia del PL	Presupuesto año anterior	Aprobación presupuesto PE	Presentar nuevo proyecto	No puede hacer ningún gasto/punto muerto	PE con aprobación PL	PE sin aprobación legislativa	PL	Puntaje (2009) (máximo 100)	Oficinas Técnicas de Apoyo Presupuestario
x			x			x		49	Consultoría de Presupuesto, Fiscalización y Control (Conorf) del Senado. La COFF de la Cámara de Diputados.
		x				X		No participó en estudio	Unidad de asesoría presupuestaria que colabora con la CEM
x		x			x			43	Oficina Técnica de Asesoría Presupuestaria, abril de 2010.
x				(Esto ocurrió en 2005, donde la Suprema Corte, reafirmó el veto del presidente. No ha vuelto a ocurrir, aunque no se prevee alternativa, salve “la búsqueda de acuerdos”).		x		48	Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) que funciona en la cámara de diputados y que tb presta servicios al Senado.
x		x				x		54	Oficina en formación bajo el Proyecto “Fortalecimiento de la Comisión de Presupuesto del Congreso del Perú” IDF Donación N° TF091818, mayo de 2009.
x	x				x			23	Oficina Técnica de Presupuesto del Congreso cancelada.

poderes, metodologías comunes de evaluación y dotar a los congresos de las competencias técnicas y los recursos para realizar la tarea.

El Parlamento cuenta con otro instrumento potencialmente poderoso para el control de la ejecución del presupuesto y para hacer cumplir la rendición de cuentas a posteriori: la certificación anual de las cuentas públicas. Sin embargo, rara vez se ha utilizado esta herramienta de manera efectiva. Limitaciones institucionales y técnicas explican la ineficacia de la revisión, en la mayoría de los casos realizada por una comisión legislativa. En Brasil, con base en la auditoría de las cuentas públicas realizada por la oficina de auditoría general, el Comité de Cuentas Públicas emite un dictamen al plenario, que decide la aprobación de la gestión del gobierno sobre el mandato contenido en el presupuesto aprobado. En la práctica, a menos que las alegaciones de fraude y corrupción sean lo suficientemente fuertes como para justificar el establecimiento de una comisión especial de investigación, los comités de América Latina rara vez han rechazado la gestión del gobierno.

Por otra parte, a menudo los retrasos significativos en el proceso de certificación afectan la eficacia final como mecanismo de rendición de cuentas. De manera general, los incentivos políticos para los legisladores son la negociación sobre los términos del presupuesto del año siguiente, con el objeto de obtener beneficios para sus electores, en lugar de evaluar el rendimiento de los presupuestos de años anteriores.

El alcance del Poder Legislativo en la certificación es a menudo limitado por la ambigüedad de las disposiciones constitucionales que lo regulan. En Perú, una disposición constitucional establece que si el Parlamento no actúa sobre los informes de las cuentas públicas en el plazo impartido, el dictamen de la comisión pública de cuentas se transmite al Ejecutivo para su aprobación por decreto legislativo. Esta cláusula constitucional proporciona la continuidad en el

proceso presupuestario en el caso de falta de acción legislativa; no obstante, neutraliza las prerrogativas de supervisión del Parlamento en la certificación de las cuentas públicas y la aprobación de la gestión de gobierno.

Las oficinas generales de auditoría proporcionan un apoyo decisivo a las funciones de supervisión parlamentaria. Deben ser independientes del Poder Ejecutivo para garantizar su credibilidad y eficacia. También deben desarrollar eficaces relaciones funcionales e institucionales con otros poderes del Estado, y en particular con el Parlamento. Su relación con las comisiones parlamentarias de las cuentas públicas varía de acuerdo con los mecanismos institucionales de control externo. En América Latina, existen tres grandes modelos institucionales para estas oficinas; cada uno implica un vínculo distintivo con el Poder Legislativo:

1. Una institución autónoma del Estado, como la chilena Contraloría General de la República (CGR) y su homónima peruana.
2. Un órgano de asesoramiento al Parlamento, como la mexicana Auditoría Superior de la Federación (ASF), creada por el Congreso.
3. Una institución con alto grado de autonomía, pero dependiente del Congreso Nacional, como el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil.

Tomando como base la información recopilada dentro de diversas fuentes bibliográficas, publicaciones y entrevistas, se construyó una matriz de datos que integra este tipo de información con datos propios acerca de los países seleccionados, generando un amplio panorama de la arquitectura institucional, las capacidades presupuestarias de los congresos, la transparencia de la información y las oficinas técnicas de presupuesto.

## Fortalecimiento de la capacidad legislativa: Oficinas Técnicas de Apoyo Presupuestario (OTAP)

---

El establecimiento de oficinas técnicas de apoyo presupuestario (OTAP) obedece al objetivo de dotar a los parlamentos de las bases de información y análisis propios que les permitan participar con propiedad en el debate, la aprobación, el seguimiento y el control presupuestario. Únicamente una sólida e independiente capacidad técnica de los congresos puede salvar la inmensa asimetría de información que se produce entre estos y los gobiernos. Constituyen un instrumento indispensable para que los parlamentos cumplan un rol activo en los procesos presupuestarios y sean capaces de utilizar con eficacia sus competencias constitucionales. De lo contrario se arriesga una participación sólo formal, incluso en los casos de congresos dotados de atribuciones significativas.

Las oficinas técnicas constituyen mecanismos de apoyo a las funciones presupuestarias de los parlamentos (MTAFPP). Estas estructuras, en los países que conforman el estudio, se iniciaron en 1991 con la creación de la Consultoría de Presupuesto y Fiscalización Financiera de la Cámara de Diputados del Brasil (COFF, por sus siglas en portugués), y luego con la Consultoría del Senado brasileño en 1995, seguida en 1998 del

Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados del Congreso mexicano.

Las oficinas técnicas de presupuesto asumen diferentes formas según el contexto institucional de cada país. Las características más relevantes de ese contexto son aquellas que definen las relaciones entre el gobierno y el Parlamento; el carácter unicameral o bicameral de este; la naturaleza de las mayorías parlamentarias (de gobierno o de oposición, o su inexistencia); y los mecanismos y los procedimientos del trámite de las leyes de presupuesto.

Prácticamente no hay Parlamento, a nivel de la OCDE, que no cuente con algún mecanismo de apoyo técnico al proceso de toma de decisiones parlamentarias sobre presupuesto y específicamente para sus comisiones de presupuesto y otros organismos parlamentarios con responsabilidad sobre alguna fase del proceso presupuestario. Un trabajo del Foro Parlamentario distingue cinco tipos de mecanismos (Belikow y García, 2010):

1. Oficinas técnicas parlamentarias de presupuesto (OTPP) independientes.

2. Unidades técnicas especializadas de investigación y apoyo que reportan a los comités parlamentarios de presupuesto.
3. Grupos o unidades que forman parte de los servicios parlamentarios de investigación, o de la biblioteca del Congreso.
4. Personal profesional especializado perteneciente a los comités parlamentarios de presupuesto.
5. O en algunos casos, asesores de los legisladores o de los bloques parlamentarios.

En el curso de este estudio ha aparecido, en los casos de Chile y México, la utilización por parte de determinadas bancadas de centros de estudios vinculados a sus partidos que desarrollan tareas de asesoría de alto nivel en el proceso de discusión presupuestaria. Estos centros son completamente independientes de los congresos y tienen sus propios procedimientos de selección de personal técnico y de financiamiento.

En los últimos años el movimiento hacia el fortalecimiento de las oficinas técnicas, o el MTAFFP, se ha desplegado en la creación de OTAP. Estos mecanismos en todos los países y bajo diferentes regímenes políticos enfrentan desafíos similares:

1. Cómo fortalecer y mantener la capacidad analítica, la credibilidad y el criterio técnico independiente tanto del gobierno como de los partidos políticos, no obstante las implicaciones políticas del trabajo que llevan a cabo.
2. Cómo ejercer efectivamente su rol frente a nuevos modos de responsabilidad del Ejecutivo (*accountability*), en que el énfasis se desplaza de las formas tradicionales de control a los resultados.
3. Cómo ejercer el rol de supervisión (*scrutiny*) en tiempos de crisis, en que la urgencia de la respuesta fiscal lleva a suspender reglas y procedimientos establecidos.

#### 4.1 Funciones principales de las oficinas técnicas de apoyo presupuestario

Barry Anderson (2009) en su artículo “El valor de una unidad no partidista, independiente y objetivamente analítica

##### Recuadro 3 Papel y responsabilidades de la CBO

La responsabilidad principal de la CBO bajo la Ley de Presupuesto es ayudar a las comisiones de presupuesto en los asuntos que están bajo su jurisdicción, principalmente el acuerdo sobre el presupuesto del Congreso y su ejecución. El acuerdo sobre el presupuesto fija niveles totales de gastos e ingresos como así también amplias prioridades en los gastos. Como acuerdo concurrente, es aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado, pero no es firmado por el presidente, es decir, no tiene fuerza de ley, y no brinda autoridad impositiva o de gasto.

Se trata, más bien, de un plan maestro para guiar la acción parlamentaria sobre legislación posterior, separada y relacionada con gastos e ingresos dentro de la jurisdicción de otras comisiones.

Para asistir a las comisiones presupuestarias, la CBO prepara informes que brindan proyecciones económicas relacionadas con el presupuesto, un análisis de las propuestas del presidente, y opciones alternativas de gastos e ingresos para ser consideradas por los legisladores. En general, se solicita al director de la CBO que testifique sobre las perspectivas del presupuesto y la economía como así también sobre otras cuestiones relacionadas.

Para ayudar a las comisiones a cumplir el acuerdo del presupuesto, la CBO brinda estimaciones de los costos presupuestarios de la legislación aprobada por las diversas comisiones legislativas y rastrea el progreso de la legislación sobre gastos e ingresos bajo un sistema de “registro de resultados”. A pedido de las comisiones o de miembros del Congreso, y según el tiempo y los recursos lo permitan, la CBO también prepara varias estimaciones de costos para propuestas legislativas a medida que son desarrolladas o para las modificaciones bajo consideración.

Las estimaciones de costos de la CBO y el sistema de registro de resultados ayudan a las comisiones de presupuesto a determinar si los efectos presupuestarios de las propuestas legislativas individuales son compatibles con los objetivos de gastos e ingresos fijados en el presupuesto acordado más recientemente.

Fuente: CBO (s/f).

en el papel legislativo de la preparación del presupuesto” señala una serie de atributos y capacidades de estas entidades. En sus términos más elementales, una unidad de presupuesto independiente y analítica puede suministrar información para situar a la legislatura en pie de igualdad con la rama ejecutiva. Esta información es fundamental para que el poder legislativo pueda tener un papel real en la formulación del presupuesto.

Sin embargo, aun siendo tan importante esta información, dicha unidad puede hacer mucho más que sólo eliminar el monopolio del Ejecutivo en la información presupuestal. Los siguientes son los beneficios de una unidad presupuestaria independiente y analítica: simplifica la complejidad, promueve la transparencia, mejora la credibilidad, promueve la responsabilidad, mejora el proceso presupuestal, sirve tanto a la mayoría como a la minoría y proporciona respuestas rápidas. El aporte de estas unidades al trabajo legislativo en cuestiones presupuestarias va más allá de los límites del Parlamento. Puede servir al conjunto de la sociedad en la medida en que los resultados de su trabajo sean accesibles universalmente a quienes se interesen en hacer uso de ellos.

Una unidad técnica de presupuesto independiente y analítica puede realizar muchas funciones posibles, pero para asistir de mejor manera a la legislatura en el proceso de preparación del presupuesto, debería realizar como mínimo las siguientes funciones centrales: proyecciones económicas que permitan verificar y discutir los fundamentos y los objetivos macroeconómicos

#### Recuadro 4 Pronósticos económicos

El mandato de la CBO incluye realizar proyecciones y pronósticos económicos. El organismo construye sus proyecciones de presupuesto base utilizando su presupuesto económico más reciente, y, en general, el acuerdo del presupuesto legislativo está basado en el pronóstico de la CBO. Los pronósticos cubren de 18 a 24 meses e incluyen las principales variables económicas —producto interno bruto, desempleo, inflación y tasas de interés— como así también otros indicadores económicos importantes. La CBO trata de no pronosticar, más allá de dos años, las fluctuaciones cíclicas en la economía. En cambio, sus proyecciones a más largo plazo están basadas en las tendencias verificadas en los costos de mano de obra, en la productividad y en la capacidad de ahorro de la economía.

Para realizar sus pronósticos, la CBO extrae información de los análisis de los eventos en curso, los datos económicos diarios, los principales servicios de pronósticos comerciales, consultas con economistas tanto dentro como fuera del gobierno federal, y el consejo del distinguido Panel de Asesores Económicos de la CBO, que se reúne dos veces por año.

*Fuente:* CBO (s/f).

de la propuesta de presupuesto; estimados base, donde las proyecciones de gastos y rentas constituyan proyecciones, no predicciones; análisis de las propuestas y el programa del Ejecutivo; seguimiento de la ejecución presupuestaria; y análisis a mediano plazo.



# PARTE II

---

## Casos de estudio





# 5

## Brasil: las consultorías de presupuesto del Congreso

---

### 5.1 Marco institucional de la discusión presupuestaria

La estructura del Poder Legislativo es bicameral; la reforma más reciente en materia de presupuesto data del año 2000 con la Ley de Responsabilidad Fiscal. El marco presupuestario es plurianual. La iniciativa y el veto corresponden al Poder Ejecutivo. El Congreso tiene un plazo de 100 días para el despacho del proyecto que se le presenta. Su poder de enmienda tiene restricciones, aunque cuenta con la capacidad de insistencia para sus rectificaciones.

En materia de alternativas institucionales previstas por la Constitución o por la legislación presupuestaria, en caso de que el Legislativo no apruebe el proyecto, el Ejecutivo debe presentar uno nuevo. La reasignación presupuestaria recae en el Ejecutivo sin necesidad de la aprobación del Parlamento. La legislatura brasileña cuenta con la asesoría técnica y de apoyo a la labor presupuestaria de entidades especializadas que asisten a ambas cámaras: la Consultoría de Presupuesto, Fiscalización y Control (Conorf, por sus siglas en portugués) del Senado; y la Consultoría de Presupuesto y Fiscalización Financiera (COFF) de la Cámara de Diputados.

Junto a las consultorías vinculadas a la función presupuestaria, cada Cámara cuenta con consultorías legislativas organizadas bajo principios de alto nivel profesional, remuneraciones competitivas con los técnicos y los directivos de alta calificación del Ejecutivo, selección por concurso e independencia política. Cuentan con alrededor de 200 consultores cada una y se organizan en torno a grandes áreas tales como Derecho, Economía, Salud, Hacienda, entre otras. Estas consultorías cuentan, adicionalmente, con una unidad especializada en la elaboración de intervenciones y discursos de los parlamentarios.

### 5.2 La Constitución de 1988

La actual Constitución de 1988 buscó garantizar un proceso más ordenado en la formulación del presupuesto, coordinando mejor las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo, y buscando articular los presupuestos anuales con los instrumentos plurianuales de planificación. Así, se estableció la secuencia de leyes presupuestarias: el Plan Plurianual (PPA) cada cuatro años; la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO, por sus siglas en portugués) anuales y la Ley de Presupuesto Anual (LOA, por sus siglas en portugués).

Otro esfuerzo consolidado en la Constitución de 1988 fue la cobertura del presupuesto. En la evolución presupuestaria, un desafío permanente fue incorporar en un único documento diferentes fuentes de recursos y gastos, distribuidos a través de fondos, institutos, líneas de crédito, incentivos y subsidios. La Constitución estableció el presupuesto general de la Unión, que incluye los presupuestos fiscales, de la seguridad social y de las inversiones de empresas controladas por el gobierno federal. Además, se intentó la reducción de fondos especiales, estableciendo la necesidad de revisión de su aplicación.

Por último, fue implementado un paquete de legislación para centralizar la gestión de recursos en el Tesoro Nacional y, por lo tanto, dentro del sistema presupuestario general. Ejemplos de esto han sido la transferencia de la gestión de la deuda pública del Banco Central para el Tesoro y de los programas de financiamiento subsidiado a sectores como agricultura y exportación, que eran de responsabilidad de bancos federales. Con esas iniciativas, el presupuesto federal brasileño ha alcanzado una amplia cobertura, que permite una visión completa de las fuentes y los gastos públicos.

### 5.3 La Ley de Responsabilidad Fiscal

La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) del año 2000 fue el instrumento legal necesario para exigir la inclusión de metas y procedimientos de control en la formulación y el control de los presupuestos en todos los niveles gubernamentales. Es una norma complementaria de la Ley Nº 101, y tiene 75 artículos y disposiciones que afectan a todas las entidades federales.<sup>1</sup>

La LRF está por encima de las leyes ordinarias, se aplica en los estados y municipios, y especialmente a todos los poderes. Es un conjunto amplio de reglas que cubren, en cierto grado de detalle, el contenido de los instrumentos presupuestarios, como la LDO y las leyes presupuestarias anuales, las formas de previsión de ingresos y gastos, los tipos de gastos, y principalmente la inclusión de límites para costos de personal y endeudamiento. A su vez, establece la obligatoriedad de anunciar las metas para los tres próximos años y las formas en que se la

ajustará a los límites establecidos. Un factor especial de la LRF es que fue acompañada de otra legislación para dar penalidades a su falta de cumplimiento.

En cuanto al presupuesto, la Ley de Responsabilidad Fiscal determina que el proyecto debe demostrar compatibilidad con las metas fiscales establecidas en la LDO, destacando la compensación por la renuncia de las actuales exenciones de impuestos, las amnistías y las subvenciones, así como las debidas al aumento de los gastos de carácter continuo. Asimismo, prevé la reserva de contingencia, cuyo monto se establece en la LDO. Además dispone que todos los gastos de las obligaciones contractuales y los ingresos correspondientes a su encuentro figuren en el presupuesto. También fija los requisitos de la contabilidad del Banco Central, para garantizar la transparencia de las operaciones y los resultados.

Con respecto a la ejecución del presupuesto, esta ley requiere un seguimiento cada dos meses para verificar la compatibilidad de los ingresos y los gastos, a fin de cumplir las metas fiscales. Esto obliga a que 90 días después de cada semestre, el Banco Central presente al Congreso los objetivos de la política monetaria, crediticia y cambiaria, con sus costos fiscales y los resultados. Esta ley proporciona varias herramientas para medir el cumplimiento y la legalidad del gasto, al exigir la presentación de informes de ejecución del presupuesto y la gestión fiscal, y de rendición de cuentas por parte de los jefes de organismos del Poder Ejecutivo, cuyos resultados deben ser ampliamente difundidos, según exige la ley.

### 5.4 La Comisión Mixta de Presupuesto

Dentro del mundo político y académico vinculado a las políticas públicas de Brasil existe un consenso generalizado en que la Comisión Mixta de Presupuesto es la más importante del Congreso. Tiene carácter permanente y rango constitucional. Sus atribuciones, su estructura y

<sup>1</sup> Para acceder al texto de la ley, véase Lei Complementar Nº 101, del 4 de mayo de 2000, disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm) (fecha de consulta: 7/4/2012).

sus normas de funcionamiento están detalladamente estipuladas en la Resolución Nº 1 de 2006<sup>2</sup> del Congreso Nacional y están centradas, fundamentalmente, en el debate y el informe sobre las leyes de Plan Plurianual, de Directriz Presupuestaria y de Presupuesto Anual. Además tiene facultades para acompañar y fiscalizar la ejecución presupuestaria y financiera.

Para el ejercicio de sus competencias<sup>3</sup> puede determinar que el Tribunal de Cuentas realice fiscalizaciones, inspecciones y auditorías, y requerir toda la información que posea dicha institución. Asimismo puede realizar controles y diligencias en los organismos públicos federales, estatales y municipales, tanto como en los privados que reciben aportes públicos.

#### 5.4.1 Composición y funcionamiento

La Comisión Mixta de Presupuesto se compone de 40 miembros titulares, y el mismo número de suplentes, quienes eligen una dirección compuesta por un presidente y tres vicepresidentes. De los miembros titulares, 10 corresponden a senadores y 30 a diputados, elegidos proporcionalmente entre los partidos y los bloques parlamentarios. Cada bloque representado en la Comisión elige un líder encargado de representarlo en las negociaciones en su interior.

En cada ejercicio presupuestario se eligen los relatores: el Relator General y el Relator de Ingresos de la Ley de Presupuesto (LOA), el relator de la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y el de la Ley de Presupuesto Plurianual (PPA), cuando corresponda. Existe un sistema reglado de distribución de los cargos de la Dirección y las relatorías entre ambas cámaras, y entre mayoría y minoría.

Para la discusión del presupuesto y las diferentes leyes existen cuatro comités permanentes: de Evaluación, Fiscalización y Control de la ejecución presupuestaria; de Evaluación de Ingresos; de Evaluación de Informaciones sobre Obras y Servicios con Indicios de Irregularidades Graves; y de Examen de Admisibilidad de Enmiendas.

Al momento de las votaciones, estas se realizan separadamente entre senadores y diputados, requiriéndose

se ambas mayorías para que se apruebe una resolución. El espacio de negociación al interior de la Comisión Mixta es la reunión informal, pero sistemática, de los líderes de los grupos con representación en ella. El Relator General, que normalmente pertenece al partido de gobierno, juega un papel muy importante en el proceso de negociación, que se desplaza a los líderes del Congreso cuando no se logran acuerdos en la Comisión.

#### 5.4.2 Reformas a la Comisión Mixta de Presupuesto

En dos ocasiones, 1995 y 2006, se realizaron importantes reformas en el funcionamiento de la Comisión Mixta, luego de resonados escándalos en los que estaban involucrados sus integrantes, como en el caso de los “enanos del presupuesto”, a inicios de los años noventa, y el de “las ambulancias” en 2006.

La reforma del año 1995 estableció un límite a las enmiendas presupuestarias de origen parlamentario, tanto en número como en cantidad y estableció 10 relatorías sectoriales en el debate presupuestario. En 2005 se restringieron las enmiendas individuales a 25, estableciéndose un sistema de informes de admisibilidad y, lo más importante, la no elegibilidad para el siguiente período de los miembros de la Comisión. Ello garantiza que al menos la mitad de los miembros sean nuevos, lo que dificulta la conformación de un núcleo de parlamentarios cuasi permanentes en la Comisión.

#### 5.4.3 Discusión en la Comisión Mixta de la Ley de Presupuesto Anual (LOA)

Antes de la discusión de la LOA debe aprobarse la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) que fija su marco, tanto macroeconómico como procedimental. El proyecto de esta ley se divide en 10 áreas temáticas, a cargo de los respectivos relatores sectoriales: Infraestructura; Salud; Integración Nacional y Medio

<sup>2</sup> Véase la Resolução nº1/2006-CN modificada por la Resolução nº 3/2008-CN.

<sup>3</sup> Véase la Sección II de la Resolução nº1/2006-CN.

Ambiente; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y Deporte; Planificación y Desarrollo Urbano; Hacienda, Desarrollo y Turismo; Justicia y Defensa; Poderes del Estado y Representación; Agricultura y Desarrollo Agrario; y Trabajo, Previsión y Asistencia Social.

Al inicio del proceso de discusión de la LOA el Relator General presenta un Informe (Parecer Preliminar, en portugués), que una vez aprobado por el plenario establece los parámetros y los criterios que deberán seguirse en la presentación de enmiendas y en la elaboración de los informes del Relator General y de los relatores sectoriales. El informe se divide en una Parte General y una Parte Especial. La primera incluye las metas fiscales; la concordancia con las leyes de Plan Plurianual (LPP), de Directrices Presupuestarias (LDO) y la Complementaria del año 2000; los gastos divididos por áreas temáticas y la programación presupuestaria, comparada con la ejecución del ejercicio anterior.

La Parte Especial comprende un conjunto amplio de orientaciones para los informes sectoriales y del Relator General. Entre ellas las más importantes son: la calificación de la finalidad de las enmiendas del Relator; el valor global de las enmiendas individuales y el origen de su financiamiento; el valor mínimo de las enmiendas de las bancadas estaduais y las sugerencias de enmiendas presentadas por las Comisiones Permanentes de la Cámara baja y el Senado.

Para solventar las modificaciones presupuestarias introducidas en la Comisión Mixta se cuenta con la Reserva de Recursos, compuesta principalmente de los cambios efectuados a la estimación de ingresos, a la Reserva de Contingencia y a otros contemplados en el “Parecer”.

#### **5.4.4 La institución de las enmiendas parlamentarias**

La principal herramienta con que cuenta el Congreso para intervenir en el presupuesto presentado por el Ejecutivo es el de las enmiendas parlamentarias. Muy vinculado a ellas, está la atribución del Parlamento de corregir la estimación de ingresos establecida en el proyecto del Ejecutivo. La calificación y la

#### **Recuadro 5 Presupuesto de base y proyecciones económicas (1)**

Cada año, la CBO prepara un informe sobre el presupuesto y las perspectivas económicas que cubren su horizonte de planificación, que en años recientes ha comprendido la década siguiente. El informe de perspectiva es emitido en enero y actualizado en el verano de cada año.

En general, el informe de enero también incluye un comentario sobre las incertidumbres relevantes para las proyecciones del presupuesto, la perspectiva del presupuesto a largo plazo, y algunas cuestiones corrientes sobre políticas económicas o presupuestarias.

El informe de la CBO sobre el presupuesto y las perspectivas económicas le dan al Congreso una base para medir los efectos de los cambios propuestos en el gasto y las leyes impositivas. Dicha base está construida según las normas establecidas en la ley, principalmente la Ley de Presupuesto de 1974 y la Ley de Presupuesto Equilibrado y de Control del Déficit de Emergencia de 1985 (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act). Siguiendo tales requisitos, la CBO proyecta el gasto y los ingresos federales bajo el supuesto de que las leyes y las políticas corrientes van a permanecer vigentes. No es intención de la CBO usar la base para ofrecer una predicción de los resultados presupuestarios futuros. Más bien, las proyecciones reflejan el criterio de la CBO acerca de la manera en que la economía y otros factores afectarán los ingresos y los gastos federales bajo las leyes y las políticas existentes.

*Fuente: CBO (s/f).*

aprobación de las enmiendas, que deben ser ratificadas por el plenario de ambas ramas, corresponde a la Comisión Mixta. Su monto se determina en cada presupuesto anual. Existen cuatro tipos de enmiendas:

1. Las del Relator General de la Comisión Mixta, que se refieren a las modificaciones y las adecuaciones generales del presupuesto, como por ejemplo las modificaciones en la estimación de ingresos.
2. Las de los parlamentarios individuales, que tienen un límite de 25 en cada ejercicio presupuestario, y que se refieren fundamentalmente a programas y proyectos específicos para

ser realizados en sus respectivas circunscripciones electorales.

3. La de las bancadas estatales, que se destinan a proyectos o programas para ser ejecutados en los respectivos estados.
4. Las de las comisiones permanentes de cada una de las cámaras, que se utilizan para financiar o fortalecer programas de carácter sectorial.

Aunque los montos totales del conjunto de enmiendas constituyen un porcentaje menor del presupuesto aprobado, sus magnitudes absolutas son considerables. Para el presupuesto de 2011 los valores en reales de las enmiendas parlamentarias fueron los siguientes: individuales, R\$ 7,7 billones; Bancadas Estadales R\$ 9,8 billones y de comisiones R\$ 3,2 billones; en total R\$ 20,7 billones (unos US\$12.000 millones). Su financiamiento provino del aumento de la estimación de ingresos, que para el mismo año fue de R\$ 22,4 billones.

Sin embargo, como la Ley de Presupuesto es una autorización y no un mandato de gasto, no todas las enmiendas se ejecutan y no existe un control exhaustivo

#### **Recuadro 6 Presupuesto de base y proyecciones económicas (2)**

Para los ingresos y gastos obligatorios (gasto controlado por leyes que no son las leyes de asignación anual), la Ley de Control del Déficit requiere en general que la base sea proyectada bajo el supuesto de que las leyes corrientes continúan sin cambio. Para el gasto discrecional (gasto controlado por las leyes de asignación anual), esa ley establece que las proyecciones —luego del ejercicio corriente— deberán ser ajustadas para reflejar la inflación y otros factores concurrentes.

La CBO desarrolla, asimismo, modelos para brindar proyecciones a largo plazo aplicables a Seguro Social y Seguro de Salud (Medicare), más allá del horizonte de planificación del presupuesto. Los modelos a largo plazo del organismo brindarán una base en cuanto a estimaciones de costos para cambios en tales programas.

Fuente: CBO (s/f).

de su nivel de ejecución. Solamente se pudo recoger una estimación gruesa: alrededor de un 60% de las individuales y un 30% de las estatales y sectoriales son efectivamente realizadas.

El mecanismo de las enmiendas supone un complejo sistema de negociación entre los intereses de los parlamentarios individuales, las bancadas estatales y las comisiones sectoriales. Esa negociación se establece en la Comisión Mixta, principalmente a través de los líderes de los partidos presentes en ella, y de los respectivos líderes del Congreso cuando se hace necesario. En el debate de la Comisión Mixta el gobierno mantiene un bajo perfil político.

#### **5.4.5 Fiscalización y control de la ejecución presupuestaria**

Existen dos sistemas de fiscalización: uno interno al Poder Ejecutivo y otro dependiente del Congreso de Brasil. La primera fiscalización es llevada a cabo por la Contraloría General de la Unión que depende directamente de la Presidencia de la República y en ella se verifica la legalidad, la eficacia, la economía, la eficiencia del gasto y su programa. La segunda es realizada por el Tribunal de Cuentas de la Unión, que depende del Senado y de la Cámara de Diputados, y está dotado de amplias facultades fiscalizadoras y está compuesto por nueve ministros, un tercio de los cuales es designado por el Presidente de la República y los seis restantes por el Congreso.

Por su parte, el Ejecutivo rinde a la Comisión Mixta un informe cuatrimestral de la ejecución presupuestaria, como parte de un mecanismo de contrapeso y balance. Dentro de este mecanismo, la Comisión Mixta tiene y ejerce la facultad de bloquear recursos para la realización de obras en el caso de que existan denuncias fundadas de serias irregularidades.

#### **5.5 Acuerdos políticos e institucionales en la formación de las consultorías**

La Constitución democrática de 1988 representó un cambio en las prerrogativas formales del Congreso

Nacional y en la arquitectura de todo el sistema presupuestario, al modificar su concepción, su método y la cantidad de actores involucrados en el proceso. De este modo, se entregaron nuevas y mayores atribuciones al Congreso de la Unión en materia presupuestaria.

Dichos cambios generaron la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas del Congreso en la materia y de reformular las unidades de apoyo existentes. A las mayores atribuciones de este Poder es necesario añadir la realidad política de un escenario en el cual los gobiernos han tenido dificultades para construir mayorías parlamentarias sólidas y estables, tanto por la multiplicidad de partidos con representación parlamentaria como por la tendencia a la volatilidad de algunos congresistas que los hacía cambiar con frecuencia su adscripción partidaria. Todo ello llevó a un amplio acuerdo en la Cámara de Diputados para crear en 1991 la Consultoría de Presupuesto y Fiscalización Financiera (COFF).

Como se verá a continuación, la COFF se constituyó desde sus comienzos como un organismo de alta competencia técnica, cuyos integrantes fueron seleccionados por concurso, independientemente de los partidos políticos, con una política de salarios orientada explícitamente a atraer a los mejores profesionales disponibles para la función pública. Su otra característica, considerada muy importante en este estudio, es que su trabajo está directamente orientado al apoyo a la Comisión Mixta de Presupuesto y sus autoridades, sin perjuicio de que sus productos y asesoría estén disponibles para el conjunto de los diputados. Todo ello ha permitido que la Consultoría goce de la confianza de los parlamentarios y que esta constituya su principal referencia técnica, a la que se suman los aportes de los asesores de los congresistas y de las bancadas.

Posteriormente, en 1995 se creó la Consultoría de Presupuesto, Fiscalización y Control del Senado (Conorf), estructurada sobre la base de los mismos criterios y objetivos. El hecho de que ambas consultorías estén orientadas a la asesoría directa de la Comisión Mixta y sus autoridades ha permitido su trabajo conjunto y ha evitado, hasta donde es posible, la duplicación de esfuerzos. El procedimiento por el que la coordinación del apoyo técnico de cada uno de los

relatores recae en la Consultoría de la Cámara a la que pertenece estimula su trabajo integrado.

## **5.6 La Consultoría de Presupuesto y Fiscalización Financiera (COFF) de la Cámara de Diputados**

En 1991 se estableció la COFF de la Cámara de Diputados, inicialmente con 12 consultores, con el objeto de asesorar a la Comisión Mixta de Presupuesto en la discusión y el despacho de las tres leyes fundamentales que definen el Presupuesto de la Unión: el Plan Plurianual (PPA), la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y la Ley Anual de Presupuesto (LOA).

El objetivo fue crear una asesoría independiente del más alto nivel técnico, cuyos profesionales se eligiesen por concurso público, los que se realizan cada cinco años. Asimismo, se buscaba que tuviesen un nivel de remuneraciones superior al de sus equivalentes en el Poder Ejecutivo: el ministerio de Planificación y la Oficina de Presupuesto. Al inicio sus salarios casi duplicaban a los de las entidades equivalentes en el Ejecutivo, luego han tendido a nivelarse pero siguen siendo superiores. Hoy día un consultor recién ingresado tiene un salario del orden de los US\$9.000 mensuales y uno con más de 10 años de ejercicio alcanza los US\$15.000.

La COFF está compuesta por equipos multidisciplinarios de expertos, cuya función es apoyar a la Comisión Mixta de Presupuesto y a los diputados, en todas las fases del proceso legislativo presupuestario. Esta institución fue pionera en presentar a la sociedad y a los parlamentarios los datos de ejecución presupuestaria y financiera del presupuesto de la Unión, medida que permitió la fiscalización de los gastos públicos por parte de los ciudadanos.

### **5.6.1 Funcionamiento y estructura**

Actualmente, la Consultoría de la Cámara cuenta con unos 40 profesionales. Su organización interna se compone de la siguiente forma: un director, una oficina de Coordinación Técnica con seis profesionales cuya función es de asesoría directa al Relator General de la Co-



misión Mixta, 10 núcleos temáticos (Macroeconomía, Ingresos, Salud, Educación y Cultura, Defensa, Agricultura, etc.) en los que trabajan 30 consultores; y un equipo informático de seis personas.

Se organizan 11 unidades temáticas con 30 consultores que se especializan en ciertos campos o temas directamente relacionados con la cuestión presupuestaria o financiera, así como la supervisión y el control. Las unidades temáticas son:

1. Transporte, minas y energía, comunicaciones.
2. Salud.
3. Recursos hídricos, medio ambiente, integración y desarrollo regional.
4. Educación, cultura, ciencia y tecnología, y deporte.
5. Finanzas, desarrollo y turismo, agricultura, desarrollo rural.
6. Poderes de justicia del Estado, relaciones exteriores, defensa, desarrollo urbano, personal y nómina.
7. Bienestar, trabajo, bienestar social y gasto social.
8. Política económica y fiscal y metas fiscales, federalismo fiscal.
9. Presupuesto, pronóstico y seguimiento, examen de la incidencia fiscal de la legislación de ingresos.
10. Presupuesto de ejecución y aspectos financieros de la programación de contingencia, convenios, transferencias de contribuciones voluntarias.
11. Auditoría, control externo y proyecto de vigilancia y control.

### 5.6.2 Tareas

De acuerdo con el punto V del Art. 262 del Reglamento Interno de la Cámara, la Consultoría debe prestar asesoramiento sobre el presupuesto, el control financiero, la supervisión, el seguimiento de los planes, los programas y los proyectos de interés para la Comisión Mixta de Planes, Presupuestos Públicos y

Fiscalización, así como los comités permanentes y la Comisión Parlamentaria de Investigación.

En el marco de la Comisión Mixta de Presupuesto, la Consultoría, en colaboración con el Senado Federal, organiza y realiza todo el procesamiento técnico y la programación operativa del proyecto del PPA, analizando el diseño de la LDO y elaborando las enmiendas presentadas por los diputados. La COFF también aconseja a los miembros de las comisiones de Hacienda y Fiscalización en la evaluación de la adecuación de las cuentas financieras y presupuestarias; y a los miembros del Comité de Vigilancia y Control en los asuntos que son relevantes.

En el ámbito de la supervisión y el control, proporciona servicios de asesoramiento técnico especializado en el examen de las cuentas del presidente, el seguimiento y la evaluación del Informe de Gestión Fiscal, los decretos de contingencia, los objetivos de informes de cumplimiento fiscal y la revisión de las notificaciones del Tribunal de Auditoría.

### 5.6.3 Productos

La Consultoría elabora una serie de productos divididos en tres ámbitos de interés: la sociedad, la actividad legislativa, y el control y la revisión. Para el ámbito de la sociedad pone a disposición estudios y notas técnicas; acceso para descargar la base de datos de la ejecución presupuestaria; un sistema de seguimiento de

#### Recuadro 7 Productos de la CBO

Desde el punto de vista fiscal y presupuestario, la oficina del Presupuesto del Congreso de Estados Unidos tiene nueve productos que marcan claramente su trabajo: i) pronósticos económicos; ii) análisis del presupuesto enviado por el presidente; iii) estimaciones de costos para los proyectos de ley; iv) registro de resultados; v) mandatos federales; vi) opciones de presupuesto; vii) revisión mensual del presupuesto; viii) asignaciones no autorizadas y autorizaciones que vencen; y ix) cuestiones presupuestarias y de política económica.

Fuente: CBO (s/f).

dicha ejecución; el portal de presupuesto, que incluye información sobre el PPA, la LDO y la LOA; y folletos y manuales sobre la materia.

Para la actividad legislativa, desarrolla consultoría y asesoramiento para los parlamentarios; sugerencias para la redacción de leyes; preparación de borradores de propuestas; adecuación de los esbozos de las propuestas recibidas a la exigencia de la legislatura y las especificaciones emitidas por las Salas de la Cámara de Diputados y el Senado; elaboración de estudios y notas técnicas; asesoramiento y asistencia a los comités técnicos; asesoramiento sobre los asuntos sometidos a la Comisión Mixta de Planes, Presupuesto Público y de Inspección; apoyo a la verificación de la aptitud presupuestaria y financiera de los proyectos presentados al Comité de Finanzas y Fiscalización. Un producto relevante dentro del campo legislativo son las enmiendas, donde la consultoría apoya la formación y la orientación para su presentación en las cuestiones presupuestarias (PPA, LDO y créditos adicionales); y la revisión y tramitación de las enmiendas presupuestarias presentadas.

Dentro de las actividades de control y revisión la Consultoría apoya la preparación de informes sobre el seguimiento de la aplicación de los recursos públicos, y la notificación de las denuncias de irregularidades en la ejecución de obras y servicios; asesora en el análisis de la rendición de cuentas anual del presidente; y elabora solicitudes de información a distintas entidades gubernamentales.

## **5.7 La Consultoría de Presupuesto, Fiscalización y Control (Conorf) del Senado**

### **5.7.1 Funcionamiento y estructura**

La Consultoría de Presupuesto del Senado, junto con la COFF de la Cámara de Diputados, es responsable de ejecutar todas las etapas de la apreciación del presupuesto en el Congreso Nacional. Esta consultoría nació en 1995 y está vinculada directamente con las entidades del Senado responsables por la conducción de los trabajos legislativos y los asuntos administrativos. Se organiza internamente en cinco núcleos temáticos,

### **Recuadro 8 Análisis del presupuesto del presidente**

Cada año, la CBO estima el impacto presupuestario de las propuestas del presidente utilizando técnicas estimativas y supuestos económicos de la CBO. Esta “nueva estimación”, independiente del presupuesto del presidente, permite que el Congreso compare las propuestas de ingresos y gastos de la Administración con las proyecciones de base de la CBO y otras propuestas a partir de un conjunto coherente de supuestos técnicos y económicos.

*Fuente:* CBO (s/f).

cada uno de los cuales atiende dos áreas. En estos núcleos trabajan los consultores, apoyados por personal administrativo y de soporte técnico.

Para cumplir sus funciones, la Conorf cuenta con una planta de personal integrada por 51 profesionales y técnicos distribuidos en el Gabinete de la Dirección (6), consultores (28), la Subsecretaría de Apoyo Técnico (13) y el Servicio de Apoyo Administrativo (4). El cuadro de consultores está compuesto exclusivamente por profesionales de nivel superior, expertos y reclutados por medio de concurso público de pruebas y títulos. Del total, 12 están prestando servicios en otros organismos del Estado, federales o estatales.

Entre las atribuciones de los consultores, conforme al nuevo sistema presupuestario instituido por la Constitución de 1988, se destaca el tratamiento de los proyectos del Plan Plurianual (PPA), la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO), la Ley de Presupuesto Anual (LOA) y los Créditos Adicionales. Estos sufren, anualmente, más de 10.000 enmiendas y, entre los temas que tramitan las dos cámaras, son los que conllevan mayor grado de participación interna y externa de actores políticos y sociales.

### **5.7.2 Productos**

Además de ayudar a los congresistas de una manera profesional e imparcial políticamente, incluyendo en particular la elaboración de las actas de informe,



esta unidad de asesoramiento desarrolla los siguientes productos:

1. Prepara análisis, estudios e informes técnicos relacionados con las cuestiones presupuestarias más relevantes o en respuesta a peticiones específicas de los congresistas.
2. Lleva a cabo todo el procesamiento técnico de apoyo al examen de los procesos para el proyecto del Plan Plurianual, la Ley de Presupuesto de las Directrices y la Ley de Presupuesto.
3. Elabora un manual con instrucciones específicas para la presentación de enmiendas.
4. Apoya al Comité de Control Externo, lo que incluye la elaboración de propuestas de control que se envían al Tribunal de Cuentas.
5. Prepara proyectos de informes sobre la adecuación de las propuestas presupuestarias y financieras en el Comité de Finanzas.

## 5.8 Resultados

El Congreso de Brasil ha logrado consolidar un sistema de oficinas técnicas de apoyo presupuestario, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, de alto nivel técnico, orientadas en lo fundamental al asesoramiento de la Comisión Mixta en el despacho de las leyes respectivas. Estas han logrado establecer relaciones cooperativas de trabajo, que cuentan con la confianza de aquellos a los que están destinadas a servir: los parlamentarios.

Las consultorías desarrollan relaciones normales de trabajo con los órganos del Poder Ejecutivo responsables de la conducción presupuestaria: el ministerio de Planificación y su Subsecretaría de Presupuestos. No se escucharon en este estudio las habituales reclamaciones de los organismos parlamentarios sobre sus dificultades para acceder a la información que posee el Ejecutivo.

### Recuadro 9 Estimaciones fiscales en cada fase del proyecto

A menudo se solicita al organismo que proporcione estimaciones informales preliminares para las principales propuestas en las primeras etapas de desarrollo del proceso legislativo (con anterioridad a la redacción del texto de los proyectos de ley para que las comisiones trabajen sobre él). Las comisiones piden con frecuencia a la CBO que prepare estimaciones de costos para utilizarlas al formular enmiendas y al llegar a la forma definitiva de la legislación en las negociaciones entre las cámaras.

La CBO también proporciona a cada comisión de asignaciones la estimación de costos correspondiente al proyecto de ley de presupuesto en cada etapa importante de la acción legislativa. Las cifras que figuran en los proyectos de ley de asignación presupuestaria generalmente representan una autoridad presupuestaria, y es necesario calcular las erogaciones resultantes, o los desembolsos de efectivo realizados por el Departamento del Tesoro. Las estimaciones de la CBO pueden ser cruciales para determinar si un proyecto de ley es compatible con las cuotas distribuidas a las comisiones de asignaciones durante el acuerdo sobre el presupuesto y con cualquier límite legal referido al gasto discrecional.

*Fuente:* CBO (s/f).

Las labores de las consultorías no se reducen, sin embargo, a la asesoría de la legislación presupuestaria, incluyendo el aporte a las respectivas comisiones de Hacienda, a parlamentarios individuales, al análisis de los informes de ejecución presupuestaria que recibe el Congreso del Ejecutivo, como a las funciones de fiscalización que competen al Congreso. Producen además un conjunto de estudios y notas técnicas que están disponibles para el público. Finalmente en sus sitios Web se encuentra toda la información sobre el presupuesto y el sistema de seguimiento de su ejecución, lo que contribuye a la transparencia sobre este instrumento decisivo de las políticas públicas.



# 6

## Chile: la Unidad de Asesoría Presupuestaria

---

### 6.1 Marco institucional de la discusión presupuestaria

La estructura del Poder Legislativo es bicameral. Las dos últimas reformas en materia de presupuesto corresponden a la modificación de 2003 de la Ley 18.918 del Congreso Nacional que establece como permanente la Comisión Especial Mixta de Presupuesto (CEMP); y en el nivel macro, la Ley de Responsabilidad Fiscal (Nº 20.128), promulgada en agosto 2006. El marco presupuestario es anual. La iniciativa y el veto corresponde al Poder Ejecutivo; el Congreso dispone de 60 días para despachar el proyecto.

El Legislativo sólo puede disminuir el nivel de gasto y rechazar partidas que no contengan gastos permanentes aprobados por otras leyes. La estimación de ingresos es presentada al Congreso, pero este no tiene facultades para modificarla. Si el legislativo no despacha el proyecto en el plazo constitucional, se aprueba la proposición del Ejecutivo; la reasignación presupuestaria durante su ejecución es facultad de este último. En Chile no existe un plan, sino sólo un presupuesto anual. Este debe ser aprobado por ambas ramas del Congreso.

La Comisión Especial Mixta de Presupuesto, tiene rango orgánico constitucional, está compuesta por

26 parlamentarios, 13 por cada rama del Congreso Nacional y presidida por un Senador. Para el despacho de la Ley de Presupuesto se divide en cinco sub-comisiones.

### 6.2 Los protocolos de acuerdo de la Ley de Presupuesto

Un elemento fundamental para describir, comprender y evaluar el desempeño de la Unidad de Asesoría Presupuestaria son los denominados protocolos de acuerdo que acompañan el despacho de la Ley de Presupuesto. En 1997 los parlamentarios del entonces oficialismo, junto con el gobierno, impulsaron este mecanismo para sortear las dificultades que planteaban las negociaciones con la oposición para la aprobación del presupuesto. En ese momento esta contaba con la mayoría en una de las cámaras, el Senado.

Los protocolos no son un instrumento jurídico, sino político; no están institucionalizados ni consagrados en la ley del Congreso, pero se han convertido en los hechos en un factor importante para el despacho final del presupuesto. Operan como mecanismo formal y se instalan como parte de la práctica de negociación política entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

En cada protocolo este último se compromete a cumplir ciertas tareas e incluso a impulsar nuevas iniciativas legales, que tienden en general a maximizar la transparencia y la eficiencia de la ejecución presupuestaria, o a comprometer la ampliación o la ejecución de nuevos programas. A pesar de ser un acuerdo producto de una negociación para destrabar la aprobación del presupuesto que fortalece el papel del Congreso, este último tiene un papel menor en las evaluaciones que se acuerdan. Sólo conviene con el Ejecutivo qué programas serán evaluados por una consultora externa contratada por el gobierno.

Desde su aplicación se los reconoce como documentos políticamente válidos y de cumplimiento general. Como se observa en el cuadro 6.1 casi el 90% de los acuerdos han sido cumplidos, lo que refleja la relevancia y la validez del instrumento.

Como se señaló anteriormente, un aspecto relevante de los protocolos es la evaluación de los programas, lo que está íntimamente ligado al esquema de gestión por resultados que desde 1995 viene desarrollando Chile a nivel de gobierno. En 1997, con el primer protocolo se negoció con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres), la evaluación anual de determinados programas definidos año a año. Las evaluaciones por parte del gobierno han ido sumando complejidad, incluyendo el impacto

de los programas (a considerar desde 2001–02) y de servicios completos (2004). De este modo, se genera un problema para el Congreso, puesto que la evaluación de la gestión y el presupuesto siempre ha estado centrada en el Ejecutivo. El Congreso no realiza evaluaciones independientes.

Entre los aspectos positivos que se han desarrollado a partir de la suscripción de protocolos se encuentra el hecho de que materias que en su origen integraban protocolos de acuerdo, como los informes anuales de gestión operativa y económica de órganos y servicios públicos, con el tiempo se han incorporado a leyes permanentes; por ejemplo, la Ley de Administración Financiera del Estado. También han dado lugar a la formulación de una legislación distinta del presupuesto, como la relativa a las leyes de Responsabilidad Fiscal, de Consejo de Alta Dirección Pública, etc.

Junto con ello, cada año los compromisos asumidos en los protocolos representan mayores exigencias y comprenden temas sectoriales más diversos, entre otros: transparencia fiscal, eficiencia del sector público, bosque nativo, sector agrícola, inversión regional, tratamiento de residuos sólidos, subvención educacional, programas de empleo, apoyo al emprendimiento, salud mental, desarrollo indígena, telecomunicaciones.

**CUADRO 6.1.** Cumplimiento de los protocolos de acuerdo, 2002–2008

Año	Cumplidos	No cumplidos	Total
2002	33	4	37
2003	32	0	32
2004	49	0	49
2005	38	3	41
2006	34	2	36
2007	64	15	79
2008	58	19	77
Total	308	43	351

Fuente: Unidad de Asesoría Presupuestaria, Senado de Chile.

## 6.3 La Unidad de Asesoría Presupuestaria

### 6.3.1 Gestación

La necesidad de contar con una oficina técnica de apoyo presupuestario se hizo evidente al otorgarse a la Comisión Especial de Presupuesto el carácter de permanente. La reforma del año 2003 a la ley N° 18.918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, que consagró tal carácter, dispuso la creación de una unidad de asesoría legislativa:

Para los efectos de realizar el seguimiento, la comisión especial podrá solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información relativa a

la ejecución presupuestaria que sea proporcionada por el Ejecutivo de acuerdo a la ley, poner dicha información a disposición de las Cámaras o proporcionarla a la comisión especial que deba informar el siguiente proyecto de Ley de Presupuestos. Contará para ello con una unidad de asesoría presupuestaria. En caso alguno esta tarea podrá implicar ejercicio de funciones ejecutivas, o afectar las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, o realizar actos de fiscalización.

En la misma modificación, en un artículo transitorio se dispuso el mecanismo para la organización, la dependencia y el funcionamiento de esta unidad, señalando:

Una Comisión Bicameral especial, integrada por cinco diputados y cinco senadores, determinará, por una sola vez, la dependencia, la organización y el funcionamiento de la unidad de asesoría presupuestaria que prestará apoyo a la comisión especial de Presupuestos. Sus acuerdos serán aprobados en cada Cámara con las formalidades que rigen para la tramitación de un proyecto de ley, dentro del plazo de 60 días, contados desde la fecha de publicación de esta ley.

Para fortalecer la acción parlamentaria, la moción fundamentaba lo siguiente:

De esta manera, sería posible programar periódicamente sesiones para conocer de la ejecución trimestral de ingresos y egresos según el artículo 1º de la Ley de Presupuestos, de la ejecución semestral de ingresos y gastos a nivel de capítulos y programas; de la evaluación externa de programas, del balance de la ejecución presupuestaria y cuenta de la gestión operativa y económica del año anterior, de la observancia de las glosas de partidas presupuestarias, y, en general, del cumplimiento de

### Recuadro 10 Registro de resultados

Una de las funciones más importantes de la CBO es vigilar toda la legislación sobre gastos e ingresos considerada para cada año de modo que el Congreso pueda saber si está actuando dentro de los niveles fijados por el presupuesto acordado. La CBO proporciona a las comisiones de presupuesto y asignaciones frecuentes tabulaciones de las acciones legislativas sobre ambos proyectos de ley, de gastos y de ingresos, aunque el grueso del sistema de registro de resultados involucra a la legislación sobre el gasto.

El sistema de registro de resultados sigue el rastro de todos los proyectos que afectan al presupuesto desde el momento en que salen de la comisión hasta que son convertidos en ley.

*Fuente:* CBO (s/f).

todas las obligaciones del gobierno dispuestas en la Ley de Presupuestos y de las acordadas en el Protocolo relativo a estas materias.

Sin embargo, esta unidad nunca se ha instalado debido a la imposibilidad de lograr un acuerdo entre ambas cámaras en cuanto a su dependencia. El acuerdo estuvo firmado, pero al llegar a la Comisión de Régimen Interno de la Cámara baja, instancia que tiene a su cargo la supervigilancia del orden administrativo e interno de sus servicios, este nunca se hizo efectivo. La razón formal para que no se haya llevado a la práctica lo estipulado en la Ley Orgánica del Congreso Nacional ha sido la discrepancia entre ambas ramas. Como se verá, una razón más de fondo es que la oposición había configurado una sólida asesoría presupuestaria en centros de estudio políticamente afines y la representación parlamentaria del gobierno descansaba en el apoyo de sus equipos técnicos, particularmente, los del Ministerio de Hacienda y su Dirección de Presupuesto. No existieron, por lo tanto, incentivos para que el Congreso generara sus propios recursos técnicos en esta área. Una vez que, después de 20 años, se produjo en 2010 un cambio del signo político del gobierno, el nuevo oficialismo mantuvo la

asesoría de sus centros afines y la nueva oposición intenta fortalecer los suyos.

En el Parlamento chileno 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, muy vinculada a la Secretaría de la Comisión de Hacienda del Senado, que a la vez sirve como Secretaría de la Comisión Mixta de Presupuesto.

### 6.3.2 Personal y equipo

Durante 2003, cuando se le otorgó el carácter de permanente a la CEMP, la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados contrató a tres profesionales especializados en asuntos presupuestarios, quienes junto a otros dos que ya desempeñaban funciones en la Oficina de Informaciones del Senado desde 1998, se abocaron al trabajo presupuestario del Congreso

Nacional. Estos cinco profesionales constituyen en los hechos el equipo técnico de la Unidad de Asesoría Presupuestaria.

A partir de 2005, dos funcionarios de la Cámara de Diputados y del Senado que colaboran en el trabajo de la Unidad, se coordinaron con el Secretario de la Comisión Especial Mixta de Presupuesto, para prestar la necesaria asistencia técnica, especialmente durante la discusión del proyecto de Ley de Presupuestos de la Nación. De este modo, la Unidad como tal tiene dos profesionales permanentes con cargo en el Senado (además del Secretario de la Comisión Mixta, que lo es también de Hacienda), ingenieros comerciales de profesión, uno de los cuales también es auditor. Los profesionales de la Cámara baja son especialistas en materia económica y, a diferencia de los del Senado, no tienen dedicación exclusiva y cumplen otras labores, aunque concurren permanentemente a las sesiones de las subcomisiones de presupuesto.

### 6.3.3 Funcionamiento y productos

A pesar de las dificultades para su establecimiento formal, la Unidad ha logrado funcionar en términos reales a partir de una serie de acciones de acuerdo al reglamento y la ley, junto con el apoyo de los parlamentarios para el desarrollo de su función. El trabajo de la unidad tiene tres tareas fundamentales:

1. Seguimiento de los compromisos de los protocolos de acuerdo.
2. Respuesta a consultas sobre materias de presupuesto aprobado.
3. Asistencia y entrega de información y apoyo para los parlamentarios en las sesiones de las subcomisiones de presupuesto.

Junto con ellas, ha ido configurando sus actividades permanentes, es decir, las que desempeña a lo largo de todo el año, y otras actividades que realiza durante la discusión de la Ley de Presupuesto, que permiten el cumplimiento de las tres tareas fundamentales. Las funciones que realiza de manera permanente son:

#### Recuadro 11 Mandatos federales

Para evaluar mejor el impacto de las leyes federales sobre los gobiernos estatales, locales y tribales y el sector privado, el Congreso aprobó la Ley de Reforma de Mandatos No Financiados de 1995 (Unfunded Mandates Reform Act). Esa ley requiere que la CBO proporcione a las comisiones (excepto las comisiones de asignaciones) un estado con respecto a los costos de los mandatos federales en la legislación informada (se trata, en general, de disposiciones que puedan imponer una obligación ejecutable sobre gobiernos estatales, locales y tribales o sobre el sector privado, o que puedan reducir o eliminar el monto de financiación autorizado para cubrir los costos de los mandatos existentes). Si los costos directos de un mandato intergubernamental o del sector privado superaran umbrales específicos en cualquiera de los primeros cinco años después de la promulgación, la CBO debe suministrar una estimación de tales costos (si ello fuera factible) y la base de la estimación. Generalmente, con las estimaciones de costos para cada proyecto de ley aprobado por las comisiones, la CBO incluye declaraciones de mandatos, tanto intergubernamentales como del sector privado.

Fuente: CBO (s/f).

1. Recopilar, organizar y actualizar la información relativa a:
  - La ejecución presupuestaria mensual, trimestral, semestral y anual.
  - Las donaciones recibidas por los órganos y los servicios públicos.
  - Los decretos que dispongan transferencias con cargo a las asignaciones Provisión para Financiamientos Comprometidos y Provisión para Transferencias de Capital de la partida Tesoro Público.
  - Los balances de ejecución presupuestaria y cuentas de resultado de la gestión operativa y económica anual de los ministerios, intendencias, gobernaciones, servicios públicos y las empresas públicas.
  - Los gastos de publicidad y difusión que hubieren efectuado los órganos y los servicios públicos que integran la Administración del Estado.
  - El informe semestral de la deuda pública bruta y neta del gobierno central.
  - La copia de los balances y los estados financieros de las empresas del Estado.
2. Revisar la información recibida en cuanto a:
  - La oportunidad (si se recibió dentro de los plazos establecidos).
  - La completitud (si contiene toda la información requerida).
  - Las formalidades (si está debidamente firmada por los directivos, auditores, etc.)
3. Elaborar los informes sobre materias presupuestarias y/o de políticas y finanzas públicas que requiere la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

Durante los dos meses de la discusión y la aprobación de la Ley de Presupuesto, la Unidad apoya la labor de la Secretaría de la CEMP, intentando complementar y desagregar la información entregada por el gobierno. El producto fundamental del trabajo de

este organismo es el seguimiento del cumplimiento de compromisos en el articulado, las glosas y los protocolos de acuerdo de la Ley de Presupuesto. Para ello se genera una lista de los compromisos asumidos por el Ejecutivo con las fechas de cumplimiento, que se coteja con el estado de avance que el gobierno se compromete a enviar al Congreso mensualmente. Esta información es entregada a los integrantes de la CEMP.

## 6.4 El rol central de los centros de estudio vinculados a las bancadas parlamentarias

Una de las razones fundamentales que explican la debilidad técnica de la Unidad de Asesoría Presupuestaria es que durante los 20 años en que ejerció como bloque de oposición la Alianza por Chile privilegió el fortalecimiento de sus propios centros de estudio. Para eso, los vinculó muy estrechamente a funciones de asesoría destinadas a sus representantes en el Congreso, centradas muy especialmente, aunque no únicamente, en el seguimiento del presupuesto. A su vez, las bancadas de la Concertación de Partidos por la Democracia, afines a los gobiernos de la época, no realizaron esfuerzos políticos sustantivos para fortalecer las capacidades técnicas del Congreso Nacional y para todo el

### Recuadro 12 Opciones de presupuesto

La CBO presenta periódicamente un volumen de referencia donde se discuten opciones para el presupuesto. Los volúmenes anteriores han incluido una amplia gama de opciones, derivadas de diversas fuentes, para cortar el gasto así como para subir o bajar los ingresos. También han discutido las implicaciones de una amplia gama de políticas, tales como pagar la deuda federal pendiente o disminuir el crecimiento a largo plazo del Seguro Social y del Seguro de Salud (Medicare). Para cumplir con el mandato de la CBO de brindar un análisis objetivo, el informe no contiene recomendaciones, y el debate de cada opción incluye los puntos a favor y los puntos en contra.

Fuente: CBO (s/f)

debate presupuestario se apoyaron en la Dirección de Presupuesto.

Una vez que se produjo en 2010 un cambio en la composición política del gobierno, el nuevo oficialismo mantuvo su sistema de asesoría, esta vez con una relación más estrecha con las autoridades presupuestarias del Ejecutivo. La nueva oposición tuvo que improvisar un sistema de apoyo técnico basado en los centros de estudio afines, con más competencias en el terreno económico. Para los efectos de este estudio es pertinente describir ambos sistemas de asesoría.

Por el lado de la Alianza, el proceso es liderado por el Instituto Libertad y Desarrollo que se coordina con las otras fundaciones del sector (Instituto Libertad y Fundación Jaime Guzmán) para prestar apoyo en el intenso proceso de discusión presupuestaria que dura dos meses. Sesenta días antes de la discusión del presupuesto, en agosto, realizan un análisis del presupuesto del año anterior para revisar y verificar su ejecución, junto con el cumplimiento de los compromisos del protocolo de acuerdo respectivo. Al ser ingresado el proyecto, se divide el trabajo de análisis de la estructura presupuestaria entre los diversos especialistas dentro de la organización, para confeccionar el panorama general del paquete presupuestario.

Luego de establecidas las prioridades políticas en acuerdo con los partidos con los que trabajan, el equipo de cerca de 20 personas se distribuye las diferentes partidas de presupuestos para el desarrollo del principal producto en la etapa de discusión: las minutas para el trabajo dentro de las respectivas subcomisiones de la CEMP. Estas minutas son documentos de trabajo que incluyen un análisis detallado de cada partida específica, destacando los puntos sensibles y las necesidades particulares, los anexos presupuestarios y un análisis de 5 a 10 años con la evolución de los gastos de la partida. Todo esto se determina tomando como base los énfasis y los ejes definidos políticamente por el sector y los partidos. Esta parte del trabajo se desarrolla durante el mismo mes de agosto.

Ya en el trabajo de las subcomisiones definidas como prioritarias y en la discusión, el apoyo profesional se centra en la elaboración de indicaciones —el

### Recuadro 13 Revisión mensual del presupuesto

Cada mes, la CBO emite un análisis de los totales de ingresos y gastos federales para el mes anterior, el mes en curso, y el año fiscal a la fecha. Tales Revisiones Mensuales de Presupuesto, basadas en información brindada por el Departamento del Tesoro, ayudan a verificar la exactitud de las estimaciones presupuestales de la CBO a lo largo del año.

*Fuente:* CBO (s/f).

segundo producto del trabajo de asesoría—, el apoyo para las necesidades y los requerimientos particulares de los parlamentarios, y el análisis de las presentadas por la oposición, que fundamentalmente están centradas en aumentos del gasto. Una vez llegado septiembre, se tiene con mayor claridad la imagen general de cómo se está conformando y modificando el presupuesto presentado por el Ejecutivo. En esta etapa el trabajo es desarrollado específicamente por el equipo del Programa de Asistencia Legislativa que traslada a sus cuatro profesionales al Congreso para desplegar su labor.

En la etapa final, apoyan a los parlamentarios en la elaboración del protocolo de acuerdo. Y luego de aprobado el presupuesto elaboran un tercer producto: el balance. Este documento opera como un “téngase presente” que establece los principales ejes del presupuesto, los énfasis de su composición y los temas a ser controlados y seguidos.

A pesar de que el sector se encuentra en el gobierno luego de 20 años, ha optado por seguir trabajando de la misma manera, con el mismo diseño, los mismos productos y las mismas tareas. Aunque a diferencia de lo estipulado antes, han establecido una mayor cooperación con los profesionales de la Dirección de Presupuestos (Dipres), con los cuales respaldan el trabajo de defender la propuesta del Ejecutivo en materia de presupuesto.

Por su parte, la oposición, luego de abandonar el gobierno, tuvo que organizar por primera vez una estructura de apoyo para afrontar el proceso de



discusión presupuestaria en un marco adverso: pocos recursos, déficits en la materia dentro de los centros de estudio ligados a los partidos y dificultades para acceder a la información presupuestaria. Durante sus 20 años en la presidencia, los parlamentarios del sector se apoyaban en los equipos de la Dipres, ahora dirigida por la nueva administración.

De este modo, el liderazgo del proceso, que este año se realizó a modo de prueba, lo tomó Cieplan, uno de los principales centros de estudios ligados a la oposición y que se especializa en temas económico-sociales. En el comité ejecutivo que se estructuró para el apoyo al presupuesto se contó con gente del centro con experiencia en materia presupuestaria: ex ministros de Hacienda, asesores ministeriales y presidenciales, ex directores de presupuestos y profesionales que anteriormente habían trabajado en la Dipres. A este comité de 11 personas se agregaron dirigentes políticos del conglomerado opositor, estableciendo una combinación de políticos y técnicos para afrontar las dos dimensiones de la discusión presupuestaria: la política y la técnica. Con estos aportes se conformó un equipo de 15 personas, de las cuales cuatro estuvieron involucradas en todo el proceso y destinadas al trabajo en la Comisión Mixta de Presupuesto y las subcomisiones específicas.

Entre los énfasis establecidos se destacan: mantener las prácticas del protocolo de acuerdo; no entregar vía libre ni cartas blancas al gobierno en algunas materias, lo que supone no aprobar nada que no estuviese bien respaldado; salvaguardar la transparencia de la información presupuestaria; y dar continuidad de financiamiento a programas y reformas implementados por el gobierno anterior y que son prioritarios para la oposición. La definición de la carta de navegación de este equipo se comenzó a elaborar cuando se entregó el informe de la hacienda pública y se completó con el análisis de las partidas cuando ingresó el proyecto. Se definieron 14 prioridades que consideran los ejes transversales (educación, salud, subsidios sociales, etc.) definidos por el comité.

El primer producto son las fichas técnicas donde se analizan las partidas bajo los ejes y las prioridades,

#### **Recuadro 14** Asignaciones no autorizadas y autorizaciones que vencen

Cada enero, la CBO emite un informe que muestra el monto total que el Congreso ha establecido en asignaciones para programas cuyas autorizaciones han vencido o están por vencer y detalla los programas específicos por comisión.

*Fuente:* CBO (s/f).

y se establecen sus puntos críticos de acuerdo a este cruce. En el proceso de discusión en la comisión y las subcomisiones, el equipo se despliega en las que han sido establecidas como prioritarias, para apoyar a los parlamentarios tanto en la discusión como en la elaboración de indicaciones, el segundo producto. A diferencia de Libertad y Desarrollo, el equipo opositor liderado por Cieplan se concentró en la elaboración del primer protocolo de acuerdo negociado con el nuevo gobierno. También fueron relevantes las indicaciones que apuntaron a establecer en el presupuesto la obligación de informar y evaluar los compromisos de la campaña presidencial.

### **6.5 Resultados**

La Unidad de Asesoría Presupuestaria ha logrado consolidar un espacio de trabajo y validación tanto en la Comisión Especial Mixta de Presupuesto (CEMP), como entre los parlamentarios que requieren su apoyo. Ha logrado fortalecer y profesionalizar el trabajo de la Secretaría de la CEMP. También ha establecido un sistema de seguimiento e información del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el gobierno en los protocolos de acuerdo, así como de los informes de este sobre la ejecución presupuestaria. Asiste asimismo con información complementaria en la fase de discusión de las partidas presupuestarias durante el proceso de su aprobación.

La Unidad ha tenido severas restricciones para un acceso fluido a la información presupuestaria que maneja el Ejecutivo, y en especial a la

principal herramienta contable y de seguimiento fiscal: el Sistema de Gestión Financiera del Estado (Sigef). Además, el vasto volumen de información que se envía a la Unidad viene en formatos muchas veces incompatibles con sus requerimientos tecnológicos, lo que dificulta la construcción de sus propias

bases de datos. Finalmente, la escasa dotación de profesionales permanentes le impide producir análisis sobre los supuestos macroeconómicos del proyecto del Ejecutivo y su consistencia con la regla fiscal, así como también generar información propia sobre la ejecución presupuestaria.

# Ecuador: La Unidad de Control de la Ejecución Presupuestaria (UCEP)

---

## 7.1 Marco institucional y político de la discusión de presupuestos

La estructura del Poder Legislativo es unicameral. Las dos últimas reformas en materia de presupuesto corresponden a la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia-Codificación (2006) y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en el Artículo 105, como parte de la nueva institucionalidad creada por la Constitución de 2008. El marco presupuestario es plurianual (cuatro años).

En materia de alternativas institucionales previstas por la Constitución o legislación presupuestaria, si el Legislativo no aprueba el proyecto, se da por aprobado el presupuesto del año anterior. En cuanto a la reasignación presupuestaria, esta recae en el Ejecutivo con la aprobación del Parlamento. La iniciativa y el veto corresponden también al gobierno que tiene un plazo de 30 días, desde que presenta el proyecto, para la aprobación del presupuesto en el Parlamento. El poder de enmienda del Legislativo es con restricciones, aunque cuenta con la capacidad de insistencia para sus rectificaciones.

De los 30 días de discusión, 10 están radicados en la Comisión de Régimen Económico y Tributario, y 20 en el plenario. La Comisión cita a los principales

responsables del gobierno, particularmente del Ministerio de Finanzas, la Subsecretaría de Presupuesto y la Secretaría de Planificación y Desarrollo que coordina y dirige la inversión pública. La Comisión no es un espacio de negociación ni al interior de la Asamblea, ni entre ésta y el gobierno. El estilo de trabajo en la Asamblea es más bien de confrontación, producto del clima político general del país, por lo que los espacios de negociación entre los diversos actores son escasos, poco funcionales y estrechos. El objetivo del gobierno es conseguir la mayoría para aprobar el presupuesto, lo que logra por su gran cantidad de representantes y con apoyo de sus aliados. El Presupuesto 2011, por ejemplo, se aprobó en la Comisión por siete votos contra cuatro. En la sala ocurre otro tanto, pues el gobierno cuenta con 54 diputados de 124.

## 7.2 Reformas al marco regulatorio de las finanzas públicas de 2008

La discusión presupuestaria en Ecuador ha sido afectada por un marco legal cambiante desde la nueva Constitución aprobada de septiembre de 2008. En la nueva Carta Fundamental se determinaron nuevos tiempos de presentación y aprobación de la Proforma presupuestaria (estados financieros proyectados con un año

de plazo) y se reformaron los actores involucrados en el ciclo de presupuesto. En el año 2009, el proceso de reforma constitucional determinó que el presupuesto con el que se había iniciado el ejercicio fiscal correspondiera a la prórroga del aprobado para 2008.

Con la nueva Constitución se eliminó el documento de análisis sobre la Proforma presentado por el Banco Central del Ecuador al Legislativo, se redujo el tiempo de debate de la misma, se enfatizó una planificación de mediano y largo plazo mediante el presupuesto plurianual y se creó la Función de Transparencia y Control Social. Estos cambios constitucionales prevén una política fiscal definida por objetivos específicos, enmarcada en una planificación gubernamental y una conducción de las finanzas públicas que privilegie la sostenibilidad, la responsabilidad y la transparencia.

En paralelo, también durante 2008, se implementaron dos leyes relevantes para el manejo de las finanzas públicas: la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros y Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria. Ambas normas generaron cambios en la distribución de los ingresos petroleros y el proceso de recaudación de los ingresos tributarios.

Estas tres iniciativas determinaron el nuevo entorno de las finanzas públicas. Además son acompañadas por el uso del nuevo sistema de contabilidad gubernamental e-Sigef y el Plan de Desarrollo Nacional, gestionado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades).

### **7.3 Bases, contexto legal y funciones de la Asamblea Nacional en presupuestación**

En la nueva Constitución el Legislativo está obligado a cumplir principalmente lo indicado en el Art. 120 de la Constitución, número 12 que se refiere a “Aprobar el Presupuesto general del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución”. Del mismo modo la Constitución de la República en los Artículos 295 y 296, y la Ley Orgánica de la Función Legislativa en el Artículo 105 establecen que la Asamblea Nacional debe realizar el seguimiento y la vigilancia de la ejecución presupuestaria, así

como las aprobaciones de las reformas de aumentos al Presupuesto General del Estado (PGE).

Dicho presupuesto consta también en el título VI, sobre Régimen de Desarrollo, capítulo cuarto, sección cuarta “Presupuesto general del Estado”. Los artículos de esta sección mencionan la composición del PGE, así como la gestión que debe cumplir en cuanto a su ejecución, la misma que debe responder al cumplimiento de las metas y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido el artículo 295 especifica cómo presentará el Ejecutivo a la Asamblea Nacional la Proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual, con los respectivos tiempos y plazos de envíos y aprobaciones, mientras que en el artículo 296 se indica el Informe de ejecución presupuestaria semestral que enviará el Ejecutivo a la Asamblea Nacional.

Tanto la Constitución como la Ley Orgánica de la Función Legislativa establecen criterios, incluso cuantitativos, que el presupuesto debe consignar (en educación y salud, al menos) y otros que inciden en el manejo del presupuesto, como que el déficit sólo puede destinarse a inversión. Una función del Congreso es verificar que el presupuesto presentado cumpla con estos mandatos constitucionales y legales.

### **7.4 Acuerdos políticos e institucionales para la formación de la UCEP**

La iniciativa de establecer en el Parlamento ecuatoriano una unidad técnica de apoyo al proceso presupuestario, la UCEP, nació del presidente de la comisión parlamentaria encargada de la discusión de la Ley de Presupuesto. Sobre la base de los mandatos y las normas constitucionales, la iniciativa pretende fortalecer la capacidad institucional de la Asamblea Nacional en materia presupuestaria y fiscal, a fin de atender con eficiencia y eficacia los múltiples y complejos desafíos que el nuevo paradigma del Estado constitucional de derechos y justicia, y su nuevo marco legal y regulatorio, imponen a la sociedad ecuatoriana.

La iniciativa ha sido discutida con los jefes de las bancadas y de las distintas comisiones permanentes

### **Recuadro 16** Panel de Asesores Económicos de la CBO

Compuesto por ex directores de la CBO y eminentes economistas que se desempeñan durante períodos de dos años, el panel de asesores de la CBO se reúne dos veces en el año. El panel revisa y comenta los pronósticos preliminares de la economía realizados por la CBO y brinda asesoramiento para promover la confiabilidad, la calidad profesional y la transparencia de su trabajo CBO.

*Fuente:* CBO (s/f).

de la Asamblea, quienes la han acogido favorablemente. Cuenta asimismo con el apoyo de su presidente y con el visto bueno de las autoridades de gobierno.

La Comisión del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control (CRETRC), que es la encargada de tramitar las leyes presupuestarias, ha venido elaborando el proyecto de la nueva Unidad. Para ello ha contado con la asistencia técnica de Unicef, a través de dos consultores, y el apoyo para la etapa de marcha blanca. La Unidad no tiene aún existencia legal. Su institucionalización debería consagrarse próximamente en la Ley de la Función Legislativa. Ello permitirá acordarle un presupuesto y personal permanente. Se trata, por lo tanto, de un proyecto en un avanzado estado de desarrollo. Es lo que presentamos en este trabajo.

## **7.5 Funcionamiento, estructura y objetivos de la UCEP**

La Unidad de Control de la Ejecución Presupuestaria tiene el objeto de vigilar la ejecución del Presupuesto General del Estado, la programación anual y la cuatrianual en concordancia con el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como estimar el costo de implementar las leyes propuestas a la Asamblea Nacional. Sus objetivos están centrados básicamente en:

1. Realizar el control de la ejecución presupuestaria.

2. Evaluar el impacto de los programas.
3. Establecer los costos de las leyes que el Ejecutivo envía al Parlamento, lo que actualmente no ocurre.

Hoy día se realiza el diseño para recoger y procesar la información que se requerirá del gobierno a fin de montar la Unidad. Su proceso de institucionalización prevé la contratación de un coordinador y tres técnicos especialistas: en presupuesto y política fiscal, en macroeconomía, y en sector real externo y monetario-financiero. El coordinador debe poseer grado de doctor de una universidad extranjera; mientras que los especialistas deben poseer maestrías de especialidad en áreas económicas, también de universidades extranjeras. Se prevé contratar al personal en calidad de consultores, en la fase de instalación de la Unidad, todos por el lapso de un año. En esta etapa no se considera la utilización de paneles de expertos independientes como apoyo. Este proceso de selección se encuentra aún en diseño por parte de la Consultoría de Unicef.

La UCEP, tendrá en particular, las siguientes atribuciones y deberes:

1. Apoyar a la CRETRC en la Proforma anual y en la programación cuatrianual del Presupuesto General del Estado.
2. Elaborar un informe no vinculante de la Proforma anual del Presupuesto General del Estado.
3. Realizar el seguimiento de la ejecución del presupuesto anual aprobado por la Asamblea Nacional, y presentar un reporte trimestral de su cumplimiento en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y un reporte anual de la Programación cuatrianual acorde al Plan Nacional del Buen Vivir, para conocimiento de los asambleístas.
4. Presentar un informe no vinculante al Presidente de la Asamblea Nacional y a los asambleístas sobre el contenido del informe semestral que debe presentar el Ejecutivo a la Asamblea Nacional.

### Recuadro 17 Estimaciones de costos para los proyectos de ley

La Ley de Presupuesto requiere que la CBO presente una estimación de costos para cada proyecto de ley aprobado por la comisión legislativa correspondiente, responsabilidad que se ha extendido a lo largo de los años a medida que los legisladores buscaron saber más acerca de los costos potenciales de la legislación en diversos puntos del proceso legislativo. Las estimaciones de costos de la CBO muestran cómo la legislación afectaría el gasto o los ingresos a lo largo de los siguientes cinco años o más. Tales estimaciones escritas brindan información sobre la propuesta y explican cómo la CBO preparó la estimación.

Para gran parte de la legislación impositiva, la CBO usa estimaciones brindadas por el Comité Conjunto de Impuestos (Joint Committee on Taxation), un panel separado que trabaja en forma cercana con las dos comisiones encargadas de redactar impuestos.

Las estimaciones de la CBO pueden afectar el resultado de las diversas propuestas en el proceso legislativo porque tales estimaciones son utilizadas para determinar si las propuestas son compatibles con el presupuesto acordado. En consecuencia, dichas estimaciones se han convertido en parte integrante del proceso legislativo.

Fuente: CBO (s/f).

5. Proporcionar información de la ejecución presupuestaria a nivel desagregado, conforme a los requerimientos de los asambleístas.
6. Estimar el costo de implementar las leyes propuestas y además evaluar el impacto económico de las leyes ejecutadas.
7. Apoyar a la Comisión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Competencias y Organización de los Territorios con información jurisdiccional

#### 7.5.1 Productos

Para cumplir su rol y enfrentar las responsabilidades asignadas, la UCEP deberá elaborar y entregar al menos dos grupos de productos esenciales: un sistema gerencial de información presupuestaria y un sistema básico

de reportes. Se pretende, en primer lugar, desarrollar y poner en funcionamiento un sistema gerencial de información presupuestaria, a partir de la información oficial existente en los diversos sistemas establecidos en el país: Finanzas, Planificación, Inversión y Compras Públicas, etc. El objetivo es reunir la información de los distintos sistemas del gobierno y ponerla a disposición de la Asamblea y del público. Se señala que este sistema permitirá a cualquier persona, con su opción de consulta a través de Internet, el acceso abierto a toda esa información y a la publicación constante de reportes preestablecidos, al tiempo de ofrecer también varias opciones de consulta especializada, destinadas a facilitar la difusión de información sobre el presupuesto público, el plan nacional de desarrollo, los proyectos de inversión, las compras públicas, los compromisos de gobierno, etc. En una primera etapa, se arrancará con el e-Sigef, sistematizando de manera gerencial la información referida al presupuesto público, y posteriormente se irán integrando los otros sistemas.

En segundo lugar, se pretende establecer en la UCEP un sistema básico de reportes que permita producir y publicar regularmente informes, estudios y análisis sobre la situación presupuestaria-fiscal, tanto para el uso interno de la Asamblea, como para los ciudadanos y las organizaciones sociales. Este sistema básico de reportes regulares considera, al menos, cinco productos periódicos:

1. Informes previstos por normas y leyes.
2. Informes de ejecución presupuestaria.
3. Reportes de análisis pedagógico-estratégico.
4. Informe fiscal-presupuestario de proyectos de ley.
5. Boletín ciudadano.

#### 7.6 Resultados

Al no estar formalmente constituida ni en funcionamiento, no es posible medir resultados del trabajo de la UCEP. Sólo es posible realizar algunos comentarios sobre su diseño. Un elemento destacable es que entre los objetivos centrales se pone un mayor énfasis

### **Recuadro 18** Las divisiones de la CBO\*: División de Análisis de Presupuesto

La CBO contiene siete divisiones que son: División de Análisis de Presupuesto; División de Salud y Recursos Humanos; División de Análisis Macroeconómico; División de Servicios de Administración, Negocios e Información; División de Estudios Financieros y Microeconómicos; División de Seguridad Nacional; División de Análisis de Impuestos.

La División de Análisis de Presupuesto es responsable de preparar las estimaciones de costos del proyecto de ley y las proyecciones de gastos requeridas por la Ley de Presupuesto, inclusive las proyecciones básicas de varios años para el presupuesto federal total y los estados de mandato local y estatales requeridos por la Ley de Reforma de Mandatos No Financiados (Unfunded Mandates Reform Act). La división también analiza las propuestas de gastos del presidente, lidera los esfuerzos del organismo para preparar la memoria anual sobre el presupuesto del presidente y la Revisión Mensual del Presupuesto, y prepara el informe sobre asignaciones no autorizadas y autorizaciones que vencen cada año. El Congreso se basa en las estimaciones de costos de las proyecciones de presupuesto y legislación de la CBO para preparar su plan presupuestario anual, evaluar las propuestas presupuestarias del presidente y mantenerse informado sobre los más de US\$2 billones de gasto anual.

Las estimaciones de costos para los programas de gasto federal de la división provienen de cuatro unidades: 1) defensa, asuntos internacionales, relaciones con los veteranos; 2) recursos humanos; 3) salud; y 4) recursos físicos y naturales. Una quinta unidad estima los costos de los mandatos impuestos a los gobiernos estatales, locales y tribales. Otras unidades en la división realizan proyecciones de presupuestos, recopilan estimaciones para los proyectos de ley anuales sobre asignaciones, mantienen el sistema de registro de resultados del presupuesto y dan apoyo a los sistemas de computación de la división.

*Fuente:* CBO (s/f).

\* En los recuadros de las siguientes páginas constan las demás divisiones.

en su aporte al control de la ejecución presupuestaria y a la evaluación del impacto de los programas por parte de la Asamblea, que a la fase de discusión del presupuesto propiamente dicho. Ello puede estar vinculado al procedimiento de discusión: en sólo 10 días la Comisión no puede realizar un examen a fondo de la proposición del Ejecutivo. El tercer objetivo, el de calcular los costos de las leyes que son despachadas por la Asamblea, viene a llenar un vacío en el proceso

legislativo que no exige actualmente al Ejecutivo presentar el costo de sus proyectos de ley.

El proyecto pone mucho énfasis en la vinculación entre la Unidad y la opinión pública, de manera de contribuir a la transparencia no sólo del presupuesto y su ejecución, sino del conjunto de las actividades del Estado. Finalmente se plantea un interrogante: si las funciones y los productos propuestos podrán ser realizados por un elenco de cuatro profesionales.







# México: el Centro de Estudios de Finanzas Públicas en el Congreso Federal Mexicano (CEFP)

---

## 8.1 Marco institucional de la discusión de presupuestos

La estructura del Poder Legislativo es bicameral. La última reforma en materia de presupuesto ha sido la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) del año 2006. El marco presupuestario es plurianual. La iniciativa y el veto corresponden al Poder Ejecutivo. El paquete económico del presupuesto incluye los supuestos macro, la Ley de Ingresos y el Decreto de Egresos. La Ley de Ingresos debe ser aprobada por ambas cámaras. El Presupuesto de Egresos, que formalmente es un decreto, es aprobado solamente por la Cámara de Diputados de la Unión. Esto le da primacía en todo el proceso presupuestario y en su negociación con el Poder Ejecutivo. La discusión en el Congreso toma poco más de 60 días: desde el ingreso del proyecto, no más allá del 8 de septiembre. En relación a las fechas de aprobación se establece que la Ley de Ingresos deberá ser aprobada por los diputados, a más tardar, el 20 de octubre y por los senadores, el 31 de octubre. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos, como plazo máximo, el 15 de noviembre.

El poder de enmienda del Legislativo tiene restricciones aunque cuenta con la capacidad de insistencia para sus rectificaciones. En materia de alternativas institucionales previstas por la Constitución o la legislación presupuestaria, si el Legislativo no aprueba el proyecto, se produce un punto muerto, como ocurrió con la propuesta para el ejercicio fiscal 2005, cuando la Cámara no aceptó las observaciones del Ejecutivo. Este rechazo motivó que el Ejecutivo interpusiese una Controversia Constitucional en contra de la Cámara de Diputados por no haber aceptado las observaciones. En mayo de ese año la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) falló a favor del gobierno, determinando que la Constitución le otorgaba facultades al Presidente de la República para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación que aprueba la Cámara de Diputados. La ley que regula los procedimientos de la tramitación del Presupuesto de Egresos no prevé alternativas para estos casos. Plantea, sin embargo, que “podrán establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos”.

En cuanto a la reasignación presupuestaria, ésta recae en el Ejecutivo sin la aprobación del Parlamento.

## 8.2 Nuevo orden presupuestario: la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)

A partir del ejercicio fiscal 2001, en la Ley de Ingresos de la Federación se integró un capítulo relacionado a la información, la evaluación y la transparencia en el uso de los recursos financieros, derivado de la necesidad política de solicitar al Ejecutivo Federal cuentas de su actuación financiera. Este acápite es el principal antecedente para la creación de un nuevo ordenamiento, aprobado en marzo de 2006, que amplía y reemplaza a la Ley de Presupuesto: la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). El objetivo principal fue integrar un orden presupuestario con elementos de certidumbre jurídica, económicos y de transparencia en todo el proceso, así como incorporar un nuevo concepto: la responsabilidad hacendaria.

### Recuadro 19 División de Análisis Macroeconómico de la CBO

La División de Análisis Macroeconómico es responsable de preparar las proyecciones económicas de la CBO. A tales efectos, analiza los impactos de la política fiscal sobre la economía y asesora al Congreso sobre cuestiones macroeconómicas generales. La macroeconomía, estudio de la economía en su conjunto, se concentra en los indicadores económicos clave, tales como el empleo, la producción, el ingreso, el ahorro, la inversión, el comercio, las tasas de interés y la inflación. Los pronósticos a corto plazo de la división ayudan a las comisiones de presupuesto a desarrollar el acuerdo concurrente sobre el presupuesto y sirven como los supuestos económicos que sustentan las proyecciones de base de la CBO sobre el presupuesto. Las proyecciones a más largo plazo de la división proporcionan al Congreso información acerca de las implicaciones presupuestarias y económicas de factores tales como la demografía o los cambios en la productividad. La división trabaja estrechamente con otras divisiones de la CBO analizando los efectos macroeconómicos de una amplia gama de políticas fiscales.

Fuente: CBO (s/f).

La LFPRH establece normas de procedimiento más que marcos de asignación presupuestaria. Otras leyes que sí lo hacen, muchas veces no se cumplen: por ejemplo que el 1% del presupuesto debe destinarse a innovación y tecnología. La LFPRH es un ordenamiento que regula no sólo el proceso presupuestario como un conjunto de procedimientos contables y administrativos de los recursos financieros, sino que además regula que se realice con responsabilidad, basándose en los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Los antecedentes que dieron lugar a la actualización del tratamiento presupuestario fueron la falta de regulación del proceso de aprobación del paquete económico de cada ejercicio, que generaba incertidumbre económica, jurídica y política. Con esta nueva ley, los poderes legislativo y judicial, los organismos autónomos y la Administración Pública Federal están obligados a observar las nuevas disposiciones que rigen el proceso presupuestario en su conjunto.

## 8.3 La controversia del veto presidencial de 2005

Las leyes pueden ser obviadas mediante el voto de dos terceras partes de la mayoría en ambas cámaras del Congreso, luego de lo cual el gobierno debe permitir que la ley entre en vigencia. Todas las leyes aprobadas por el Parlamento tienen que enviarse al Ejecutivo para su publicación oficial. El presidente puede vetar las leyes propuestas; también puede rehusar en caso de tener reservas. El marco legal no contempla un procedimiento específico para que el presidente vete el Decreto de Presupuesto de Egresos o las enmiendas determinadas aprobadas por el Congreso.

La primera y única vez que se ha invocado el veto presidencial fue durante el mandato del Presidente Fox a fines de 2004 con respecto al presupuesto de 2005, que dio lugar a un conflicto constitucional que tuvo que ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia. El Congreso había modificado algunos programas, reduciendo el financiamiento de ciertos rubros, a fin de

aumentar la inversión de otros programas vigentes y nuevos. El Ejecutivo argumentó que, además de las prioridades políticas específicas, el Congreso no tenía derecho a realizar estos cambios al proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos, pues dejaban sin financiamiento compromisos obligatorios de gasto del gobierno central. Así, el presidente invocó su poder de vetar leyes. El Congreso argumentó que el poder general de veto del presidente excluye el Presupuesto de Egresos, ya que este es un decreto y no una ley. Durante los primeros cinco meses del ejercicio de 2005, algunos renglones del presupuesto permanecieron congelados, aunque esto no impidió la operación del gobierno.

El tribunal emitió su fallo en mayo de 2005, reconociendo la facultad presidencial de vetar el decreto aludido; sin embargo no se refirió al alcance exacto de las facultades de enmienda del Congreso, cuestión que estuvo en el principio de la contienda entre ambos poderes. Desde entonces han actuado en el entendido de que el Congreso tiene facultades para alterar las asignaciones entre los programas existentes, pero no crear nuevos programas por iniciativa propia.

#### **8.4 La Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados**

La Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados es el principal organismo del Congreso en lo que se refiere a la discusión, la aprobación y el seguimiento de la ejecución presupuestaria, ya que es la que despacha el Presupuesto de Egresos de la Federación. En ella se introducen y se negocian con el Ejecutivo las enmiendas a su proyecto planteadas en el Parlamento. Allí se discute también la Ley de Ingresos antes de que se trate en el Senado. En la medida en que los cambios a dicha ley son fundamentales para financiar las enmiendas introducidas en el Congreso, los acuerdos alcanzados en la Cámara tienden a ser refrendados en el Senado; corresponde a su Comisión de Hacienda el estudio y despacho de la Ley de Ingresos.

La Comisión de Presupuesto está integrada por 41 diputados y en cada período legislativo, de cuatro años, tiende a mantener su composición. Dada la naturaleza

del sistema político mexicano, en el que no existe la reelección para el período siguiente, es habitual que quienes normalmente integran la Comisión lleguen a la Cámara de Diputados con experiencia en el manejo de los asuntos hacendarios, tanto en el gobierno federal como en los estatales. Ello les otorga pericia y autoridad en la discusión presupuestaria con el Ejecutivo.

El gobierno participa activamente en la discusión presupuestaria en el Congreso, a través del Secretario de Hacienda y el Subsecretario de Presupuesto. El proyecto del Ejecutivo, normalmente, es aprobado en lo fundamental. Un asunto de preocupación importante del Parlamento es el cumplimiento del mandato constitucional y de las transferencias a los estados de la Unión de las competencias que les son propias, especialmente en salud y educación: debe destinárseles un 25% de la tributación. Así, un 30% del presupuesto son aportes por competencias transferidas.

Las enmiendas que se proponen en la Comisión de Presupuesto, en lo fundamental, se orientan a transferencias por convenio para desarrollar o fortalecer

#### **Recuadro 20 División de Estudios Financieros y Microeconómicos de la CBO**

La División de Estudios Financieros y Microeconómicos tiene la responsabilidad primaria de analizar una amplia gama de cuestiones políticas, con el énfasis puesto en los fundamentos financieros y microeconómicos de la economía y en el papel del gobierno federal como regulador, administrador de recursos y proveedor de bienes públicos. De este modo, la división prepara estudios para las comisiones legislativas, respalda las estimaciones de costos de la CBO sobre legislación que se encuentran a consideración del Congreso, y contribuye a las proyecciones de la CBO sobre resultados presupuestarios y económicos. Las áreas analíticas abarcan la agricultura, el comercio, la energía y los recursos naturales, el medio ambiente, el personal federal, las instituciones financieras, las empresas promovidas por el gobierno, la propiedad intelectual, la inversión pública en infraestructura y ciencia, las telecomunicaciones, el transporte y el comercio. La división también examina los efectos sobre el sector privado de la legislación futura y estima los costos de los mandatos impuestos sobre el sector privado.

*Fuente:* CBO (s/f).

programas en los Estados. Ellas se financian mediante reasignaciones o incrementos en la Ley de Ingresos. La negociación de estas enmiendas se realiza al interior de la Comisión por parte de los jefes de las fracciones o bancadas parlamentarias representadas (el PAN, el PRI y el PRD) y el gobierno. Participan indirectamente de ellas los gobernadores estatales interesados en ampliar los financiamientos de sus programas. A título ejemplar, en el presupuesto de 2011 la Cámara de Diputados introdujo enmiendas que alcanzaron US\$7.000 millones.

### **8.5 Acuerdos políticos e institucionales que originaron el Centro de Estudios de Finanzas Públicas del Congreso Federal Mexicano (CEFP)**

Cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría de la Cámara de Diputados en 1997, el Poder Legislativo emergió como un factor de equilibrio real con el Poder Ejecutivo. Por primera vez en la historia contemporánea de México, se convirtió en un factor fundamental de la gobernabilidad del país. De allí en adelante ningún gobierno ha contado con una mayoría propia en el Congreso de la Unión, por lo que se ha convertido en el espacio indispensable para construir los acuerdos políticos que permitan a los distintos gobiernos llevar adelante sus programas.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) fue creado por iniciativa de la oposición de la época, mediante un acuerdo parlamentario en abril de 1998 cuyo propósito fue reforzar las capacidades técnicas de un Congreso fortalecido como poder del Estado. Tiene su antecedente en la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, cuyo proyecto de creación se inició en diciembre de 1997 cuando se encomendó a la entonces Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), hoy Junta de Coordinación Política, desarrollar el análisis y el estudio para el establecimiento de la Oficina de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, 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.

De este modo, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política definió que la Comisión de Reglamentos y Prácticas tuviera a su cargo el estudio para la implementación de la instancia de asesoría, proponiendo al plenario de la Cámara el “Acuerdo Parlamentario para la Creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados”, aprobado por todas las fuerzas políticas el 2 de abril de 1998 y publicado en el Diario Oficial el 15 de abril de ese año.

La nueva Ley Orgánica del Congreso General, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, estableció en su Título Segundo, “De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados”, Artículo 49, que “la Cámara contará, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con los centros de estudios de las finanzas públicas, de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias, y de estudios sociales y de opinión pública”. De esta manera, la Unidad cambió formalmente de denominación a Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. El Centro es objeto de supervisión por la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados.

### **8.6 Organización, objetivos y funciones del CEFP**

#### **8.6.1 Objetivos**

El Centro tiene como misión “contribuir a la función legislativa en materia de economía y finanzas públicas, mediante el análisis, seguimiento y evaluación técnica de las políticas de gobierno y el apoyo directo a Grupos Parlamentarios, Órganos y Legisladores de una manera objetiva y apartidista en el ámbito y finalidad de las atribuciones del Congreso de la Unión”. Está diseñado para ser un órgano independiente y despolitizado, con expertos técnicos que asisten a los miembros de la Cámara de Diputados en las deliberaciones sobre el presupuesto y en el seguimiento del

Legislativo durante la ejecución del mismo. Tiene un Comité que funciona como su órgano de gobierno, formado por diputados federales, que es presidido por una mesa directiva.

Dentro de la estructura administrativa de la Cámara de Diputados, se ubica en el ámbito de la Secretaría General a través de la Secretaría de Servicios Parlamentarios. Cuenta con una Dirección General, cuyo director es nombrado por cinco años mediante voto del plenario, luego de un proceso de selección abierto y competitivo.

Su estructura la integran las siguientes áreas: Dirección de Apoyo Técnico; Coordinación Técnica; Dirección de Estudios Hacendarios; Dirección de Estudios del Presupuesto y Gasto Público; Dirección de Estudios Macroeconómicos y Sectoriales; además de la Dirección de Tecnologías y Sistemas de Información para el procesamiento de datos, telecomunicaciones y desarrollo de sistemas.

El CEFP tiene una planta de personal integrada por 80 técnicos y auxiliares administrativos y de servicios. De dicho personal, 45 son profesionales especializados en ciencias o disciplinas económicas, economistas y contadores, con maestrías y algunos con doctorados. Otros 10 son profesionales en informática y los 25 trabajadores restantes son asistentes de administración y servicios. El centro cuenta con instalaciones de oficina propias, que se localizan en un edificio del complejo que alberga la sede del Palacio Legislativo.

### 8.6.2 Funciones

Las funciones más importantes que tiene asignadas el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas son:

1. Prestar, en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica sobre economía y finanzas públicas requeridos para el cumplimiento de la labor legislativa, conforme a los programas aprobados.
2. Participar de manera integrada en la elaboración y la aprobación del paquete económico,

### Recuadro 21 División de Análisis de Impuestos de la CBO

La función primaria de la División de Análisis de Impuestos es estimar y proyectar ingresos impositivos futuros y analizar la estructura tributaria de Estados Unidos.

Trabajando a partir de pronósticos macroeconómicos de la CBO, los funcionarios a cargo de realizar estimaciones de ingresos en la División de Análisis de Impuestos utilizan modelos económicos y técnicas de microsimulación por fuente para preparar proyecciones de ingresos a 10 años, por cada fuente, dos veces cada año: antes del informe de perspectiva de presupuesto anual y de la actualización del verano. Tales estimaciones de ingresos son combinadas luego con proyecciones de gastos para dar al Congreso una base del futuro del presupuesto federal bajo las leyes y políticas vigentes.

Los analistas de la división también estiman los cambios en los ingresos que pueden resultar de la legislación propuesta que se ocupa de tales fuentes de ingresos, como son las cargas sociales, los ingresos provenientes del Sistema de la Reserva Federal, los derechos de aduana, los aranceles y multas. (Las estimaciones de costos y otra legislación impositiva son preparadas por la Comisión Conjunta de Impuestos.) Asimismo, la división lleva a cabo estudios de política que examinan en qué medida los cambios en la ley tributaria de Estados Unidos afectarían el comportamiento de los contribuyentes y de la economía.

Fuente: CBO (s/f).

con la atribución de solicitar información a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con respecto a los contenidos de los proyectos de Presupuesto de Egresos.

3. Analizar los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública que presenta trimestralmente el Poder Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, y presentar un reporte sobre los resultados del estudio.
4. Analizar el Informe Anual sobre las Acciones y Resultados de la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo en los aspectos relacionados con las finanzas públicas, así como el contenido de este al inicio del período presidencial, y

dar cuenta a la Cámara de tales trabajos, a través de las comisiones con competencia en estos temas.

5. Estudiar y opinar acerca de todas las iniciativas de leyes y reformas de carácter fiscal, y asistir técnicamente las iniciativas de este tipo que se originen en el Congreso.
6. Realizar informes sobre el desempeño del comercio exterior del país y sobre las estructuras de tarifas.
7. Analizar y emitir informes sobre las iniciativas de leyes y reformas legales sobre regulación económica.
8. Estimar el impacto presupuestario de todas las iniciativas de leyes y reformas que llevasen implícitas partidas adicionales de gasto público.
9. Realizar el seguimiento del ejercicio del gasto público, de acuerdo a sus diversas clasificaciones, mediante los distintos indicadores de resultados disponibles en la administración estatal. Para eso debe apoyarse también en la información de la Auditoría Superior de la Federación, órgano de fiscalización de la gestión y el gasto público del gobierno federal, dependiente de la Cámara de Diputados.

En definitiva y de acuerdo a lo que efectivamente ocurre, una de las principales tareas en materia de presupuesto es la realización de un análisis del paquete económico, cuando este es enviado, al filo del plazo legal, y de los informes trimestrales de ejecución que el gobierno envía a la Cámara. A pesar de esto, el Centro no participa en los procesos de negociación presupuestaria. Desde la entrada en vigor de la LFPRH, deben analizarse las implicaciones fiscales de todas las propuestas legislativas.

Si bien el CEFP es un organismo perteneciente a la Cámara de Diputados también entrega apoyo técnico a la Cámara de Senadores, de manera directa, ya que ambas cámaras comparten atribuciones en materia de ingresos federales, así como en el ámbito de la legislación, y la normativa sobre los temas económicos y financieros.

### **Recuadro 22** División de Seguridad Nacional de la CBO

La División de Seguridad Nacional analiza las cuestiones presupuestarias relacionadas con la defensa nacional, la seguridad internacional y las relaciones con los veteranos. Su investigación se concentra en los presupuestos de defensa, en las fuerzas militares y en los sistemas de armamento, la oferta y demanda de personal militar, las instalaciones industriales y de apoyo de los militares, y los programas de asistencia extranjera de Estados Unidos.

Los análisis de la división examinan los efectos presupuestarios de la legislación propuesta, el costo-beneficio de los programas de defensa actuales y potenciales, y el impacto sobre el sector privado de las iniciativas legislativas en materia de defensa.

*Fuente:* CBO (s/f).

### **8.6.3 Productos**

El CEFP, de acuerdo a las funciones asignadas y a su Programa Anual de Trabajo, realiza diversos estudios en materia de economía y finanzas del Estado, como análisis institucionales, impactos presupuestarios, estudios y proyectos legislativos, asistencia parlamentaria, vinculación institucional, mantención de sitio Web informativo. En materia de análisis del presupuesto el Centro produce:

1. Los informes trimestrales del Ejecutivo sobre la actuación del presupuesto y la situación de las finanzas públicas.
2. El informe anual sobre la implementación del Plan Nacional de Desarrollo.
3. Los análisis de leyes o iniciativas con implicaciones fiscales que el Ejecutivo presente a la Legislatura, incluyendo, sobre todo, las propuestas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos.

Todos los miembros de la Cámara baja y cualquier otra comisión pueden solicitar al Centro su opinión experta sobre el tema de finanzas públicas que crean



necesario. Los resultados del trabajo de investigación están disponibles al público en su sitio Web.

## 8.7 Resultados

Entre los resultados cuantitativos del Centro se encuentra la realización en promedio de 70 documentos de estudios y análisis diversos al año, y la emisión de alrededor de 150 boletines coyunturales y de actualización de datos. Se elaboran en promedio unas 50 notas informativas sobre diversos temas; anualmente se atiende un promedio de 300 peticiones de asesoría directa solicitadas por comisiones de la Cámara o por diputados en forma particular.

Se afirma que el Centro se consolidó sobre tres bases (Valencia Robles, 2010): profesionalismo, pluralismo político en la integración de su comité directivo e interacción con los legisladores y las autoridades fiscales. Del conjunto de centros de la Cámara, es el que ha mantenido un mayor grado de independencia. Su análisis del informe trimestral del gobierno sobre la ejecución presupuestaria es muy importante. Aunque el personal es calificado, sus remuneraciones son sensiblemente inferiores a las de los profesionales que desempeñan funciones análogas en el Ejecutivo.

Alrededor del 60% del trabajo del CEFP lo consume el estudio de los impactos presupuestales de las iniciativas legislativas de los congresistas, puesto que

los parlamentarios tienen iniciativa en leyes que demanden gasto, pero deben indicar las fuentes de financiamiento: o reducción de presupuestos ya aprobados, o generación de nuevos ingresos. El Centro, en cierto modo, racionaliza los proyectos parlamentarios, de los cuales finalmente son muy escasos los aprobados, ya que para ello se requieren acuerdos muy amplios y, en definitiva, la aprobación del gobierno. Otra carga importante de trabajo la constituyen las demandas particulares de los parlamentarios.

El CEFP no participa directamente en el trabajo cotidiano de la Comisión de Presupuesto ni apoya técnicamente las negociaciones entre esta y el Ejecutivo, sin perjuicio de que todos sus productos estén a su disposición. Tiene, asimismo, limitaciones en el acceso fluido a la información de que dispone el Ejecutivo y sus bases de datos. No existen protocolos formales ni procedimientos establecidos para el envío de información en plataformas tecnológicas compatibles. Al decir de un profesional del Centro sus relaciones con la Subsecretaría de Hacienda son “opacas y mañosas”.

Finalmente no todas las bancadas o fracciones parlamentarias se apoyan en los aportes técnicos del CEFP en el proceso de discusión presupuestaria. El PAN, hoy día en el gobierno, ha establecido su propio sistema de asesoría técnica con un centro que le es afín, la Fundación Miguel Estrada Iturbide, según un modelo que es análogo al que hemos descrito para Chile.

**CUADRO 8.1.** Producción de informes y documentos del CEFP, 2005–2008

Producto	2005	2006	2007	2008
Documentos	66	68	72	72
Boletines	137	151	152	149
Notas informativas	30	56	66	64
<b>Subtotal</b>	<b>233</b>	<b>275</b>	<b>290</b>	<b>285</b>
Peticiones	309	296	386	399
<b>Total</b>	<b>542</b>	<b>571</b>	<b>676</b>	<b>684</b>

Fuente: Valencia Robles (2010).





# Perú: proyecto “Fortalecimiento de la Comisión de Presupuesto del Congreso del Perú”

---

## 9.1 Marco de la discusión presupuestaria en Perú

La estructura del Poder Legislativo es unicameral. Las dos últimas reformas en materia de presupuesto corresponden a la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (1999, reformada en 2003) y la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (2004). Desde 2000 en adelante, se ha introducido progresivamente una serie de reformas a la administración financiera y al proceso presupuestario peruano que los han dotado de un nuevo marco normativo, acompañado de la adopción de nuevas herramientas de gestión presupuestal. El nuevo marco normativo incluye la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público (2004), la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (2004), la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento (2005), la Ley General del Sistema Nacional de Tesorería (2006), la Ley Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (1999–2003) y la Ley de Descentralización Fiscal (2004).

Los procesos de reforma de los últimos cinco años han tenido que ver con la ampliación de la cobertura

institucional del presupuesto público; la mejora sustancial de los niveles de transparencia fiscal y acceso público a la información; la nueva normativa que inicia la integración de los procesos administrativos de la gestión financiera estatal, como la contabilidad, la tesorería, el endeudamiento y la presupuestación; y, fundamentalmente, el Presupuesto Participativo, que se inició en 2003 en el marco de una operación piloto y se generalizó a los gobiernos subnacionales en el año 2004.

El Presupuesto Participativo ha sido consagrado como una política pública desde la Constitución Política del Perú e incluido explícitamente en la Ley de Bases de la Descentralización, en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en la Ley Orgánica de Municipalidades, teniendo incluso su propia ley, y en la Ley Marco del Presupuesto Participativo. Representa un cambio paradigmático en la presupuestación, si bien abarca sólo la fase de programación; progresivamente debería haber cambios sustantivos en el resto de las fases del proceso presupuestario.

Asimismo, la transparencia presupuestaria ha marcado transversalmente el desarrollo de innovaciones

### **Recuadro 23** División de Servicios de Administración, Negocios e Información de la CBO

La División de Servicios de Administración, Negocios e Información brinda servicios de apoyo a otras divisiones de la CBO, incluyendo presupuesto y finanzas, recursos humanos, administración de recursos de información, manejo de instalaciones y servicios de biblioteca. La división también presta servicios de editorial y publicaciones.

Fuente: CBO (s/f).

presupuestarias, a raíz de los sucesos de corrupción ocurridos durante la década de 1990. En el año 2001, el Estado peruano estableció el marco institucional para que la ciudadanía pueda tener acceso a la información sobre las finanzas públicas, de tal manera de hacer factible el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas.

El 13 de julio de 2002, el Congreso de la República aprobó la Ley N° 27.806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que establece entre otras prerrogativas que “toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas en la ley”. Por tal razón, el Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad. La ley también establece la obligatoriedad por parte de las entidades de designar funcionarios responsables para la entrega de la información y contempla sanciones para el incumplimiento. Asimismo, dispone la difusión progresiva de información básica a través de Internet, como los datos de la entidad, las disposiciones, las adquisiciones de bienes y servicios, entre las principales.

En 2003 se promulgó la Ley N° 27.958, de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, que modifica la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. Entre las principales modificaciones que se introdujeron están la incorporación de mecanismos de gradualidad en la convergencia a los límites estipulados y el establecimiento de nuevas reglas fiscales, por las que el déficit

fiscal anual del sector público no financiero no podrá ser mayor al 1% del PIB; y el incremento anual real del gasto no financiero del gobierno no podrá ser mayor al 3% en términos reales.

La Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto de 2004 establece los principios, así como los procedimientos, que regulan el proceso presupuestario de todas las entidades y los organismos del sector público en sus fases de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación. Se rige por los principios de equilibrio, universalidad, unidad, especificidad, exclusividad y anualidad.

La ley señala que el Poder Ejecutivo remite al Congreso de la República el Marco Macroeconómico Multianual, juntamente con los proyectos de ley anuales de presupuesto, de endeudamiento y de equilibrio financiero del sector público, los cuales deben ser consistentes con lo señalado en dicho marco. En cuanto a las fases del proceso presupuestario, se establece que estas comprenden las de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto, de conformidad con la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público.

## **9.2 Proyecto “Fortalecimiento de la Comisión de Presupuesto del Congreso del Perú”**

En junio de 2008, a través de la firma de una Carta Acuerdo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), otorgó una donación a favor de la Comisión de Presupuesto del Congreso por US\$493.500, para apoyar el financiamiento del proyecto titulado: “Strengthening Congressional Budget Oversight Capacity Project”, IDF Grant N° TF 091818. La donación tuvo como objetivo robustecer las capacidades de aprobación del presupuesto, el monitoreo periódico y su evaluación a través de la Cuenta General una vez concluido el ejercicio.

Los objetivos del proyecto son:

1. Desarrollar un sistema de gestión de la información presupuestaria y normativa, con la creación de una base de datos y su operación.

2. Fortalecer las capacidades de análisis, seguimiento y evaluación de los principales objetivos presupuestales.
3. Fortalecer a la Comisión en la participación y el seguimiento de las fases del presupuesto.
4. Introducir gradualmente el seguimiento y la evaluación del presupuesto y el sistema de presupuesto por resultados, para fortalecer la capacidad de la Comisión en materia de fiscalización, y seguimiento de la calidad y la efectividad del gasto público.

Según el Artículo II de la Carta Acuerdo, el objetivo del proyecto es el fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora de la Comisión de Presupuesto, mediante el seguimiento y la evaluación de la calidad de la formulación y la ejecución del presupuesto, así como de la Cuenta General de la República, de una manera técnica e independiente. El proyecto define cuatro componentes:

1. Sistema de Gestión de la Información.
2. Desarrollo de capacidades de la Comisión de Presupuesto para el análisis, el seguimiento y la evaluación de los principales objetivos presupuestales.
3. Introducción gradual de sistemas de seguimiento y evaluación del presupuesto por resultados.
4. Costos administrativos de auditoría.

El financiamiento proporcionado hasta 2010 complementó las actividades de la Comisión de Presupuesto. Capacitó a sus integrantes a través de consultorías de expertos nacionales e internacionales en temas específicos, financió la realización de foros técnicos, el aprendizaje en el sitio de experiencias de otros países que han avanzado en estas áreas dentro de la región (visitas a Chile y Colombia), y la adquisición de equipos de cómputo y el *software* necesario para la elaboración de un banco de datos de gran utilidad para todos los miembros del Congreso.

La implementación del proyecto está a cargo del Congreso a través de la Oficialía Mayor. La

coordinación de los aspectos operativos y administrativos para la ejecución del proyecto recayó en la Oficina de Cooperación Internacional del Congreso (OCI).

### 9.3 Resultados

Dentro de las actividades realizadas hasta marzo de 2011 se destacan cinco seminarios internacionales (tres en 2009 y dos durante 2010) en diversas ciudades de Perú, como Cajamarca, Cusco, Lima y Tarapoco. En estos seminarios, con presencia de expositores internacionales, se abordaron cuestiones sobre sistemas de monitoreo y evaluación, presupuesto por resultados, cuentas nacionales y evaluación presupuestal, centrándose en herramientas, casos y experiencias de referencia, tanto a niveles de gobiernos como de parlamentos. Otro aspecto destacado dentro del proyecto lo constituyeron las tres pasantías a países de la región (Chile, Colombia y México) para conocer las experiencias en gestión por resultados, unidades técnicas y herramientas de apoyo a la labor parlamentaria en materia de presupuestos.

La primera de ellas, durante mayo de 2009, se denominó “Conociendo la experiencia chilena en sistemas de seguimiento y evaluación de gestión y presupuesto por resultados”. En ella parlamentarios y asesores de la Comisión de Presupuesto participaron de talleres y reuniones con parlamentarios y asesores de las comisiones de Hacienda y Mixta de Presupuesto, donde se conoció la experiencia de la Unidad de Apoyo Presupuestario; además tuvo lugar una sesión de la Comisión Mixta de Presupuesto. Junto con ello, se sostuvo una reunión de trabajo con los técnicos de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile.

En marzo de 2010 una delegación de parlamentarios y asesores visitó México con el objetivo de reforzar las actividades de análisis y aprobación del presupuesto del sector público, y la dinamización de las tareas de fiscalización ejercidas por la Comisión. La pasantía consistió en reuniones, talleres y diálogos con parlamentarios y asesores de las comisiones de Hacienda y Crédito Público, y Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, con técnicos de la

Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La delegación también participó en sesiones conjuntas de las comisiones.

En abril del mismo año 2010, se desarrolló la última pasantía, esta vez en Colombia, con los mismos objetivos señalados para las experiencias anteriores y que consistió en asistir a sesiones de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Senado y la Cámara de Representantes. Junto con ello, hubo reuniones y talleres con técnicos y autoridades de la Secretaría de Hacienda Pública y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y la Contraloría General de la República. Es importante destacar que el proyecto sufrió una reprogramación de parte de sus componentes, de tal modo que las pasantías fueron desarrolladas con fechas posteriores a las inicialmente planificadas.

El proyecto consideró dentro de sus componentes el desarrollo de una serie de consultorías:

1. Diseño e implementación del sistema de información de gestión presupuestal.
2. Evaluación de las implicancias fiscales y económicas de los proyectos de ley.
3. Diseño e implementación de una base de datos referida a las normas presupuestales, desarrollo de guías y capacitación.
4. Consultoría para sistemas de monitoreo y evaluación de objetivos macroeconómicos y presupuestales.
5. Consultoría para la evaluación de ingresos.
6. Consultoría para mejorar el análisis del gasto del presupuesto.
7. Consultoría para realizar evaluaciones independientes a instituciones y programas sociales.

Estas consultorías de fortalecimiento de las capacidades al interior de la comisión también fueron reprogramadas durante el año 2011.

# Venezuela: la experiencia de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso (OAEF), 1997–2000

---

## 10.1 Contexto político e institucional

Durante los años ochenta y a comienzos de los noventa se desarrolló en Venezuela la llamada “guerra presupuestaria” entre el Congreso y el gobierno. Según disponía la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, vigente en la época, la estimación de ingresos para el Presupuesto Anual le correspondía al Ejecutivo. El Congreso, bicameral en aquella época, tenía la facultad de aprobar o rechazar la propuesta, pero no de modificarla. Disponía asimismo de las facultades para reasignar ciertas partidas, aunque no el monto total del gasto.

Los gobiernos normalmente tendían a subestimar los ingresos, determinados básicamente por la estimación futura de los precios del petróleo, principal fuente de recursos financieros del Estado, con el objeto de disponer de holguras presupuestarias que no requirieran de la aprobación previa del Poder Legislativo.

La querrela permanente entre el Congreso y el Ejecutivo finalmente hizo indispensable el acuerdo entre todos los partidos con representación parlamentaria para crear una oficina técnica que asesorara el

debate presupuestario, particularmente en los supuestos macroeconómicos de los proyectos enviados por el gobierno. Fue así como en diciembre de 1996 ambas cámaras aprobaron por unanimidad el reglamento de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera (OAEF) del Congreso.

## 10.2 Implementación y funciones de la OAEF

La nueva unidad técnica se implementó con el apoyo financiero del BID, debido a las limitaciones económicas del Congreso Nacional. Se puso especial énfasis en la selección de un director idóneo que diera garantías a todos los sectores, mediante un concurso de credenciales. Proponía su designación un comité integrado por los presidentes de ambas cámaras y de las Comisiones de Finanzas. Finalmente se designó a un destacado académico, profesor de economía, ex viceministro de Finanzas.

La oficina se constituyó formalmente en el año 1997 e inició su proceso de implementación con concursos de selección. En el período de instalación, durante ese mismo año, se buscó por concurso contar con cuatro

profesionales, además del director, con grados académicos de Ph. D. o magíster en Ciencias Económicas para conformar el plantel de especialistas sénior de la entidad. El proceso de instalación duró casi un año. A principios de 1998 la oficina comenzó funcionar con todo su personal, 13 profesionales, en sus propias oficinas: los cuatro economistas sénior más el director; siete economistas junior asistentes y de apoyo; y un profesional administrativo.

La Oficina servía a ambas ramas del Congreso, dependía administrativamente de sus presidentes y trabajaba estrechamente con las respectivas comisiones de Finanzas. Se inspiró para su labor en la Oficina del Congreso de Estados Unidos (CBO, por sus siglas en inglés), aunque era más pequeña. Su reglamento estipulaba la elaboración de dos informes regulares: uno trimestral de coyuntura económica y un informe sobre el presupuesto, que se presentaba al Parlamento. Asimismo, el Director de la Oficina tenía derecho de palabra en cualquier comisión donde se discutiese alguna materia de índole económica y financiera, sin mayor restricción.

Una vez que se presentaba el presupuesto, a principios de octubre, la Oficina tenía 10 días para elaborar el informe que analizaba si los supuestos macroeconómicos eran realistas y entregaba un análisis de la ejecución presupuestaria del año en curso. Junto con ello se pronunciaba sobre una serie de asuntos: la consistencia técnica del presupuesto; si se justificaba y era razonable el incremento de varias partidas; si era procedente el monto asignado para el servicio de la deuda; y si el monto de endeudamiento era sostenible y racional según ciertos criterios técnicos. El informe no recomendaba explícitamente aprobar o rechazar el presupuesto, sino que entregaba una opinión técnica que orientaba la decisión de los parlamentarios.

La Oficina tenía que elaborar y presentar el informe en una reunión conjunta de las Comisiones de Finanzas de senadores y diputados, para que ambas lo tomaran a consideración en la discusión del presupuesto, la que se daba por separado, puesto que no existía Comisión Mixta. Además, el reglamento señalaba que antes de discutir el presupuesto todos los miembros de

#### **Recuadro 24** División de Salud y Recursos Humanos de la CBO

La División de Salud y Recursos Humanos analiza políticas y programas en las áreas de salud (Seguro de Salud [Medicare], Ayuda Médica [Medicaid], salud pública, y sistema de salud privada), Seguro Social y jubilaciones, mercados de trabajo (empleo, sueldos, capacitación), asistencia, educación, vivienda y servicios sociales. El personal realiza análisis detallados de la legislación propuesta, desarrolla modelos que sustentan una serie de estimaciones de costos, prepara estudios para el Congreso y evalúa el impacto de las iniciativas legislativas sobre el sector privado.

*Fuente:* CBO (s/f).

ambas cámaras debían recibir el informe de la Oficina que se había preparado sobre el presupuesto.

Junto con el informe de evaluación de presupuesto la Oficina debía pronunciarse, a petición del Congreso y por escrito, sobre el impacto económico de la aprobación de determinadas leyes del ámbito económico y financiero. Finalmente, asesoraba a las comisiones y a los presidentes de las cámaras y no a los parlamentarios en forma individual.

### **10.3 Cambio de las mayorías políticas en el Congreso, la Asamblea Constituyente y la disolución de la OAEF**

En las elecciones de diciembre de 1998 triunfó Hugo Chávez, cuyas fuerzas alcanzaron también una representación del 45% en el Congreso, lo cual alteró radicalmente la correlación de las fuerzas políticas representadas allí en las últimas décadas. Antes del término del mandato del Congreso se había aprobado el presupuesto del año 1999, de forma adelantada, en el mes de noviembre.

El nuevo gobierno introdujo en marzo de 1999 una modificación al presupuesto aprobado para ese año. La Oficina emitió un informe desfavorable sobre la modificación presupuestaria del Presidente Chávez, que proponía un aumento de ingresos. El informe señalaba que, por la caída de los precios del petróleo,

cerca de US\$13 por barril, la modificación de presupuesto no era fiscalmente sostenible. Asimismo planteaba el problema de reducir el gasto debido también a la caída de los precios del petróleo. La votación de los congresistas que rechazaron la opción de endeudamiento del gobierno generó un agudo conflicto entre sus partidarios y la Oficina.

Paralelamente, se convocó a la Asamblea Constituyente, en abril de 1999, en la que el presidente contó con una sólida mayoría. La Asamblea propuso una nueva Constitución en noviembre, ampliamente apoyada en el referéndum de aprobación de fines del mismo año. Durante el período que mediaba entre la aprobación del nuevo texto constitucional y la elección de nuevo Parlamento, esta vez unicameral, la función legislativa fue ejercida por la Asamblea Constituyente. Le correspondió a la Oficina de Asesoría Económica y Financiera analizar el presupuesto del año 2000 sometido por el Ejecutivo a la Asamblea Constituyente. Su informe fue muy crítico del proyecto, cuestionó su calidad técnica y su consistencia económica. A pesar de esto, la Asamblea aprobó con amplia mayoría el

proyecto de presupuesto sometido a su consideración. Posteriormente la Asamblea resolvió disolver la OAEF.

#### **10.4 Resultados**

Mientras se mantuvieron las condiciones políticas e institucionales que dieron origen a su creación, la Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso venezolano cumplió cabalmente las funciones que le fueron encomendadas. En un período breve logró constituirse como una unidad técnica dotada de capacidades profesionales suficientes para brindar un apoyo eficaz a las comisiones encargadas de la discusión y la aprobación presupuestaria, dotándolas de análisis y estudios que les permitían enfrentar la discusión con el Ejecutivo en un plano de mayor equilibrio.

Alterada drásticamente la composición política del Poder Legislativo, sus observaciones críticas a dos propuestas presupuestarias consecutivas del Ejecutivo, rechazadas por las mayorías parlamentarias, le hizo perder el sustento político que había posibilitado su creación y fue finalmente disuelta.





# Conclusiones y recomendaciones

---

## 11.1 Conclusiones

El estudio de seis casos de iniciativas de instalación de oficinas técnicas que apoyen los procesos de discusión, aprobación y seguimiento presupuestarios en América Latina da cuenta de significativas diferencias en cada una de las experiencias analizadas. Ellas tienen que ver, en lo fundamental, con el diferente peso relativo de los congresos en el sistema político y en sus relaciones con el Poder Ejecutivo; con la amplitud y la consistencia de los acuerdos políticos que dieron origen a los esfuerzos por fortalecer el rol de los parlamentos en los procesos de discusión presupuestaria; con el carácter unicameral o bicameral de los congresos; con los recursos financieros asignados y la calidad profesional de las unidades técnicas; con los procedimientos y los mecanismos establecidos para la aprobación y el seguimiento de las leyes de presupuesto; y finalmente, con las tradiciones políticas y partidistas de cada realidad nacional.

En la exposición de cada caso presentada en este trabajo se analizó este conjunto de variables. A pesar de su diversidad, es posible distinguir cuatro tipos de experiencias. En primer lugar se encuentran aquellos congresos que han logrado desarrollar sólidas estructuras de apoyo a los procesos presupuestarios, dotadas de un marco institucional; misiones definidas; personal, plataformas tecnológicas y financiamiento

suficientes vinculadas ya sea al trabajo de las comisiones parlamentarias y/o al apoyo a los parlamentarios individuales, y con capacidad de seguimiento de la ejecución presupuestaria. Son los casos de las dos Consultorías, de la Cámara y el Senado, de Brasil, y del Centro de Estudios de Finanzas Públicas del Congreso Federal mexicano, dependiente de su Cámara de Diputados.

En ambos países la creación de estas instituciones, como se ha descrito, se originó en situaciones en las que el Congreso se vio fortalecido en sus funciones, como espacio de articulación de acuerdos políticos, y en su capacidad de intervención en las definiciones presupuestarias y de política fiscal. En el caso de México ello se produjo por el fin de un largo período de absoluta hegemonía del partido gobernante (el PRI) en el Congreso Federal, luego del cual ningún gobierno ha contado con mayorías parlamentarias propias. En Brasil, la Constitución de 1988 fortaleció el rol del Congreso respecto del Ejecutivo y, desde entonces hasta 2011, ningún gobierno contó con mayorías parlamentarias claras. En los dos países la creación de las oficinas técnicas de apoyo, así como su institucionalización, fue el producto de acuerdos y negociaciones formales entre todas las fuerzas con representación política en los respectivos congresos.

La experiencia de las consultorías de Brasil es el modelo más logrado de oficina técnica de apoyo entre

las estudiadas. Tres elementos distintivos fundamentan esta apreciación: el muy alto nivel profesional de su personal, por lo menos equivalente, sino superior, al de sus contrapartes en el Ejecutivo; su estrecha vinculación al trabajo cotidiano de la Comisión Mixta de Presupuesto; y su constitución como referente técnico principal de todas las bancadas que participan en ella.

En segundo lugar, está el caso de Chile, donde la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Congreso Nacional ha significado un fortalecimiento significativo de las capacidades de la Secretaría de la Comisión Mixta de Presupuestos. Esto, particularmente para el seguimiento de los compromisos que el Ejecutivo asume con el Congreso en los protocolos de acuerdo, mecanismo informal pero reconocido que recoge las demandas del Parlamento en la discusión presupuestaria de un régimen constitucional extremadamente presidencialista. La disposición introducida en la reforma a la Ley Orgánica del Congreso, según la cual se establece la creación de una unidad de asesoría parlamentaria, de carácter bicameral, no se ha llevado a la práctica, por diferencias entre ambas cámaras sobre su dependencia. La razón de fondo, sin embargo, es que las dos coaliciones mayoritarias han optado por buscar la asesoría técnica para el apoyo del proceso presupuestario en centros de estudio que les son afines ideológica y políticamente, los cuales realizan un trabajo sistemático y de buen nivel profesional. La opción política ha sido, entonces, no fortalecer sustantivamente las capacidades técnicas del Congreso en esta materia.

En tercer lugar se encuentran la Unidad de Control de Ejecución del Presupuesto General del Estado del Ecuador y el Proyecto de Fortalecimiento de la Comisión de Presupuesto del Congreso del Perú, que son iniciativas en pleno proceso de implementación. La primera, orientada principalmente al seguimiento de la ejecución presupuestaria y a la estimación financiera de los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo; y la segunda, al seguimiento y evaluación del presupuesto por resultados. Ambas han contado con el acuerdo y el apoyo de las bancadas y las autoridades de sus respectivos congresos. Sin embargo, por

encontrarse en etapa de implementación no es posible, todavía, evaluar sus resultados e impactos

Finalmente, está el caso de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso de Venezuela creada en 1997, que constituye un ejemplo de iniciativa fallida. La iniciativa fue producto de un amplio acuerdo de las fuerzas políticas presentes en el Congreso, y alcanzó en un breve plazo un nivel importante de organización y competencia. Alteradas drásticamente las mayorías parlamentarias en las elecciones de 1998 a favor de las fuerzas que apoyaron al Presidente Chávez, y luego de la aprobación de la nueva Constitución en 1999, la oficina fue disuelta por la Asamblea Constituyente. Los acuerdos políticos e institucionales que le dieron origen no lograron reproducirse en la nueva situación.

Del análisis de este conjunto de experiencias de naturaleza tan variada, puede establecerse un elenco de condiciones y factores que determinan que las oficinas técnicas de presupuesto puedan cumplir un rol efectivo en el fortalecimiento de las capacidades de los congresos para asumir sus funciones constitucionales en el proceso de discusión, aprobación y seguimiento presupuestario:

1. La existencia de un marco político-institucional que favorezca el fortalecimiento del Poder Legislativo, tanto en su función de articulación de acuerdos políticos como en su incidencia en los procesos de definición y seguimiento presupuestarios. La necesidad del fortalecimiento de la Legislatura puede obedecer a diversas causas, desde una reforma o la aprobación de una nueva Constitución a una alteración de las mayorías parlamentarias, o a la generación un clima de opinión pública que demande mayor transparencia y control sobre el gasto público, producto de la presión de la sociedad civil y/o de escándalos ocasionados por el descubrimiento de episodios de corrupción.
2. El acuerdo sólido y formal de todas las fuerzas representadas en el Parlamento, que se

traduzca en la institucionalización de la oficina técnica de presupuesto dentro de la estructura del respectivo Congreso, con misiones claramente definidas y un presupuesto suficiente para poder realizarlas. En regímenes políticos presidencialistas, como lo son todos los latinoamericanos, dichos acuerdos se ven favorecidos cuando el Ejecutivo no cuenta con mayoría en el Congreso. En caso de que la tengan, la tendencia de los gobiernos es procurar que los parlamentos aprueben sus proyectos con la menor cantidad de cambios posible. Si el presupuesto debe ser realmente negociado y discutido en el Congreso, se dan los incentivos políticos para que este cuente con apoyo técnico propio en un asunto particularmente complejo.

En los parlamentos en los que el Ejecutivo cuenta con la mayoría, la oposición puede, sin embargo, generar mayores espacios de negociación presupuestaria de los que normalmente supone. Por razones de legitimidad política y económica la tendencia normal de los gobiernos es aprobar sus presupuestos con las mayorías más amplias posibles.

La consistencia del acuerdo político para fortalecer capacidades técnicas propias de los congresos se mide, de manera importante, por el presupuesto que los parlamentos asignan a sus respectivas oficinas. Las iniciativas que dependan, de manera principal, de la contribución financiera de organismos internacionales no tienen asegurada su continuidad en el tiempo.

3. La independencia político-partidista y la excelencia profesional son fundamentales para el éxito de una oficina técnica de apoyo. Para conseguir estos objetivos son determinantes los métodos de selección del personal y su nivel de remuneraciones. Altas exigencias de formación profesional; riguroso sistema de selección por concursos que den garantías universales de imparcialidad; y

remuneraciones competitivas con las más altas que se contemplen para funciones similares en el Estado, son factores críticos para garantizar el éxito.

Las asimetrías de información entre los congresos y los gobiernos son muy grandes, así como su disponibilidad de recursos profesionales. Eso no va a cambiar. La calidad y el prestigio de las oficinas técnicas parlamentarias dependen entonces del nivel de sus especialistas y el rigor de sus análisis. Para ello estos deben tener las mismas, o mayores, competencias que sus equivalentes en el gobierno: ministerios de Finanzas o semejantes, y direcciones de Presupuesto.

Finalmente, la eficacia de una oficina técnica está dada por la confianza y el crédito que genere entre los usuarios de sus servicios: las comisiones especializadas y sus miembros, y los parlamentarios en general. En la institución llamada a representar la pluralidad política de la sociedad, generar un organismo técnico de calidad e independiente es una tarea ardua, pero indispensable para su éxito.

4. Una relación fluida de trabajo con las comisiones especializadas en la tramitación de las leyes presupuestarias y con sus respectivas secretarías. En todos los congresos analizados las comisiones encargadas del trámite de las leyes presupuestarias juegan un papel determinante. Su naturaleza y composición varían según se trate de parlamentos unicamerales o bicamerales, así como por las atribuciones de cada Cámara en el despacho de dichas leyes. En todos los casos, sin embargo, se trata de comisiones con mucho peso en sus respectivos parlamentos, con integrantes que tienden a mantenerse en ellas, y que les dan competencia y memoria. En aquellos parlamentos en que los proyectos de presupuesto son objeto de negociación con el Ejecutivo, esta se realiza fundamentalmente al interior

de las comisiones. Son, asimismo, quienes informan a sus respectivos plenarios los proyectos presupuestarios para su aprobación. Normalmente estos aprueban los informes de su comisión especializada.

De allí que la articulación entre las oficinas técnicas, las autoridades y los miembros de las comisiones especializadas son esenciales para el cumplimiento de sus funciones. Ayuda a ello el establecimiento de los productos que las oficinas deben proveer, así como su calendarización, pero lo fundamental se juega en el trabajo cotidiano de la comisión y en el rol de las oficinas en la elaboración de los informes que surjan de ésta. De allí que su articulación con la Secretaría, que poseen todas las comisiones presupuestarias, deja de ser un detalle administrativo para convertirse en un elemento que aumenta la eficacia de su misión.

5. La relación armónica entre las unidades técnicas de las dos cámaras en los congresos bicamerales. En los Congresos en que ambas cámaras participan con idénticas atribuciones en la aprobación de las leyes presupuestarias se plantea la cuestión de la constitución de una unidad técnica que sirva al conjunto, o de que cada Cámara genere la suya. La solución a este problema difiere según las tradiciones de cada Congreso nacional. En todos los estudiados, salvo en el venezolano antes de 1999, el presupuesto es tramitado en una comisión mixta de senadores y diputados. Desde el punto de vista de su apoyo técnico, el asunto principal no es si existen una o dos unidades, sino el de la coordinación, idealmente reglada, entre ellas.
6. El acceso fluido por parte del Congreso a la información presupuestaria y fiscal de la que dispone el gobierno. La mejor oficina técnica ve dificultada enormemente su tarea si no dispone de información adecuada, completa y oportuna. Para la fase de discusión y

aprobación del presupuesto esta tarea es relativamente más fácil: finalmente los ejecutivos tienen que presentar los fundamentos macroeconómicos de la ley presupuestaria, los ingresos y gastos, y las comisiones especializadas pueden requerir la información que estimen pertinente y citar a los responsables del gobierno. La insuficiencia de información se torna crítica en las fases de seguimiento de la ejecución del presupuesto y de la evaluación de programas. En la mayoría de los casos estudiados este asunto no está resuelto de manera satisfactoria, lo que señala una fuerte resistencia de los gobiernos a compartir información de calidad con sus respectivos congresos. Las excusas de incompatibilidades tecnológicas son banales. Se hace indispensable generar protocolos formales que regulen y obliguen a los ejecutivos a compartir la información con sus congresos.

7. El fortalecimiento de las capacidades técnicas de los congresos en materia presupuestaria no sólo contribuye a elevar la calidad de su participación en la discusión y el seguimiento de las leyes presupuestarias, sino que estimula al Ejecutivo para que sea cada vez más transparente en la presentación de sus proyectos de presupuesto, en sus fundamentos y objetivos, y para que se fortalezcan los mecanismos de seguimiento y control de la ejecución presupuestaria.

En todos los casos estudiados en los que existen oficinas técnicas con algún grado de desarrollo, la información presupuestaria puesta a disposición del público a través de sus portales digitales ha aumentado significativamente. Su efecto, por tanto, no se circunscribe al ámbito del Congreso y su relación con el Ejecutivo, sino que se extiende al conjunto de la sociedad, mejorando la transparencia y la calidad de la democracia en este ámbito crucial de las políticas públicas.

## 11.2 Recomendaciones: condiciones básicas para el funcionamiento de Oficinas Técnicas de Asesoría Presupuestaria (OTAP)

Tanto la revisión de la literatura especializada que hemos realizado en la parte I de este trabajo, como el análisis y las conclusiones de los seis casos expuestos en la parte II, permiten sugerir cuáles deberían ser las condiciones mínimas indispensables para el establecimiento de Oficinas Técnicas de Asesoría Presupuestaria (OTAP), que cumplan el objetivo de fortalecer las capacidades de los congresos en el que debería constituir uno de sus roles fundamentales: aprobar el principal instrumento de política pública con que cuentan los Estados y velar por su correcta implementación.

La creciente demanda para que los parlamentos cuenten con eficientes OTAP proviene básicamente de dos tipos de impulsos. En primer lugar, la tendencia a revalorizar el rol de los parlamentos como un actor clave en los procesos presupuestarios. En palabras de un experto reconocido: “Largamente descuidadas en la primera etapa de la reforma económica, las instituciones presupuestarias legislativas están siendo redescubiertas en una segunda ola de reforma en el manejo de las finanzas públicas. En regímenes democráticos, el Parlamento es un actor clave en el proceso presupuestario, aprobando el presupuesto y supervisando su implementación” (Santis, 2008). En segundo lugar los parlamentos son cada vez más conscientes de que si aspiran a ejercer sus atribuciones constitucionales, sean amplias o restringidas, en el despacho de las leyes presupuestarias, necesitan con urgencia contar con recursos técnicos propios y de calidad para paliar las inmensas asimetrías de información y análisis que existen con los poderes ejecutivos.

Las condiciones mínimas indispensables para el establecimiento de una OTAP eficiente, que surgen de este estudio, son las siguientes:

1. **Un sólido acuerdo político institucional.** Que comprometa a todas las fuerzas políticas

### Recuadro 25 Organización de la CBO

La CBO es una organización de alta eficacia colaborativa, en la cual tanto las funciones como los proyectos importantes implican una cantidad significativa de cooperación y consultas entre divisiones y entre funciones. Si bien las divisiones específicas toman la iniciativa para cumplir con los mandatos de la CBO, la mayoría de las divisiones contribuye a tales esfuerzos de diversos modos.

La División de Análisis Macroeconómico desarrolla las proyecciones económicas que sustentan las estimaciones de costos, las proyecciones presupuestarias y los análisis preparados por la División de Análisis de Presupuesto, la División de Análisis de Impuestos, y las tres divisiones para los programas: Salud y Recursos Humanos, Estudios Financieros y Microeconómicos, y Seguridad Nacional.

Dichas divisiones son las encargadas de preparar los análisis de programas y de políticas solicitados por el Congreso.

Las estimaciones presupuestarias preparadas por la División de Análisis de Presupuesto pueden basarse en modelos y estudios desarrollados por las tres divisiones a cargo de los programas. Los analistas de la División de Análisis de Presupuesto brindan datos sobre el impacto presupuestario de opciones alternativas como parte de los estudios analíticos llevados a cabo por esas divisiones. La coordinación entre las divisiones ayuda a asegurar la coherencia de los productos de la CBO.

Fuente: CBO (s/f).

representadas y a las máximas autoridades del Parlamento, y que se exprese en un estatuto específico dentro del conjunto de servicios que estos normalmente poseen. Dicho estatuto debe tener, por lo menos, rango de ley común y establecer la misión de la oficina, su dependencia jerárquica, así como la obligación del gobierno de poner a disposición del Congreso toda la información presupuestaria que este elabora y maneja.

En congresos bicamerales puede existir una oficina que sirva a cada Cámara o una común. Ello dependerá de las distintas tradiciones de cada Parlamento nacional y de las

modalidades del trámite de las leyes presupuestarias.<sup>4</sup> En el primer caso es esencial, sin embargo, que ambas oficinas tengan las mismas funciones y generen desde el comienzo procedimientos y hábitos de trabajo coordinado. La oficina debe depender de las autoridades políticas de cada Congreso que, a su vez, debería establecer comités pluripartidistas para el seguimiento y el control de sus actividades.

Deberá además contar con un presupuesto suficiente proporcionado por el Congreso para el cumplimiento de sus funciones habituales. Este es un punto crucial que tiene una dimensión no sólo financiera, sino también política. En todos los parlamentos se produce una tensión natural entre las demandas de asesorías para los parlamentarios individuales y sus bancadas, y las institucionales, que sirven a todos. Un presupuesto suficiente es una señal inequívoca de la voluntad política de fortalecer las capacidades técnicas de los congresos. La contribución financiera y técnica de organismos internacionales debería ser siempre complementaria y orientada a fines y programas específicos.

2. **Funciones fundamentales.** Una OTAP puede cumplir múltiples funciones y, una vez establecida, estará sujeta a múltiples demandas. De allí que sea necesario priorizar cuáles son sus misiones centrales, de manera que a medida que son cumplidas puedan ir ampliándose paulatinamente.<sup>5</sup> Entre ellas están:

- El análisis de los supuestos macroeconómicos en que se basa el proyecto de presupuesto sometido por el Ejecutivo al Parlamento y sus distintas proyecciones, así como su consistencia con el conjunto de normas y reglas fiscales a los que este debe someterse, que son diversas, pero que existen en todos los países.

- El análisis de la consistencia del presupuesto o la estimación de ingresos según sea el caso, y de las alternativas de modificación en aquellos parlamentos que tienen facultades para ello.
- El análisis del presupuesto de gastos, y de cada una de sus partidas y programas. Como en muchos países el presupuesto de gastos no tiene un carácter vinculante (es más bien una estimación y una autorización máxima de gasto) y en todos el Ejecutivo dispone de facultades bastante amplias de reasignación entre y al interior de las distintas partidas, un elemento fundamental para la discusión de cada presupuesto anual es el conocimiento de la ejecución real del anterior.
- El seguimiento de la ejecución presupuestaria del año en curso, a nivel desagregado, por partidas y programas.
- El análisis de la consistencia entre los presupuestos plurianuales y los anuales en los países en que existe la figura del plan plurianual, la mayoría en la región.
- El análisis financiero y de impacto fiscal de los proyectos de ley que impliquen gasto o sean de carácter tributario, tengan su origen en el Ejecutivo o en el mismo Congreso.
- El mantenimiento de sistemas de información presupuestaria abiertos a la sociedad de manera oportuna y amigable (portales presupuestarios). Estos deben incluir, al menos, toda la información sobre los presupuestos anuales aprobados con altos niveles de desagregación y el seguimiento de su ejecución.

<sup>4</sup> Se habla de “leyes presupuestarias” porque en muchos países son más de una las que concurren a la aprobación del presupuesto anual.

<sup>5</sup> Barry Anderson (2009) propone cuatro “funciones centrales” para las unidades de apoyo presupuestario y un conjunto de adicionales. Nos parece que las siete propuestas aquí constituyen el mínimo indispensable para el cumplimiento de los objetivos declarados.



### 3. Servicios y productos: la importancia de las comisiones que despachan el presupuesto.

La gran diferencia entre las leyes presupuestarias y el resto de la legislación es que estas demandan un trabajo parlamentario continuo, ya que exigen tanto su aprobación como su seguimiento; e, idealmente, la evaluación de sus resultados. Todo ello se realiza principalmente en las comisiones especializadas, normalmente mixtas en los congresos bicamerales. La tendencia, y la recomendación, es que estas comisiones tengan un funcionamiento permanente durante todo el año. La tendencia general también indica que los plenarios aprueban los informes de sus comisiones especializadas sin enmiendas, ya que allí se realizan las negociaciones que han permitido su despacho.

Las OTAP deben estar al servicio del Parlamento, es decir, del conjunto de sus integrantes que tienen idénticos mandatos de la soberanía popular. La eficacia de su función, sin embargo, depende de manera determinante de su vinculación permanente con las comisiones especializadas, sus autoridades e integrantes. La relación armónica entre la secretaría de dichas comisiones y los especialistas de la oficina juega un papel clave.

Los productos y la información de las OTAP estarán siempre disponibles para el conjunto de los parlamentarios, pero el centro de su actividad debería concentrarse en la asesoría de la comisión encargada del despacho presupuestario y de las comisiones especializadas cuando se trate del análisis financiero de otras leyes. Cuando este se refiera a iniciativas parlamentarias, la asesoría se realizará directamente a quienes las propongan.

Los productos mínimos indispensables que una OTAP debe proporcionar son:

- Un informe sobre los supuestos macroeconómicos del proyecto de presupuesto del

#### **Recuadro 26** Composición del personal y organización de la CBO

El Título II de la Ley de Presupuesto del Congreso de 1974 detalla los procedimientos para designar al director y al personal de la CBO y autoriza las asignaciones anuales del organismo.

##### **Designación del Director**

El presidente de la Cámara de Representantes y el presidente pro tempore del Senado designan en forma conjunta al director de la CBO, luego de considerar las recomendaciones de las dos comisiones de presupuesto. La duración en el cargo es de cuatro años, sin límite para el número de períodos en que un director se puede desempeñar como tal. Sin embargo, cualquiera de las cámaras del Congreso puede remover al director por resolución.

Al vencimiento del cargo, la persona que se desempeña como director puede continuar en el cargo hasta la designación de un sucesor.

##### **Personal de la CBO**

El director designa a todo el personal de la CBO, incluyendo al subdirector. Todas las designaciones están basadas exclusivamente en la competencia profesional, sin considerar la afiliación política. Las remuneraciones del director y del subdirector son fijadas por ley a niveles que están atados al promedio de compensación anual de los funcionarios de la Cámara de Representantes y del Senado. El director determina la remuneración del resto del personal.

De los gastos totales de la CBO, la mayor parte se asigna al personal. El organismo emplea en la actualidad alrededor de 230 personas. La CBO está compuesta principalmente por economistas y analistas de políticas públicas. Alrededor del 80% de su personal profesional posee postgrados en economía o en políticas públicas. En cuanto al sueldo y los beneficios de empleo, todo el personal es tratado como los empleados de la Cámara de Representantes.

*Fuente:* CBO (s/f).

Ejecutivo y su consistencia con las normas y las reglas fiscales, antes del inicio del debate presupuestario.

- Un informe sobre el presupuesto o la estimación de ingresos propuesto por el Ejecutivo.
- Un informe sobre la ejecución del presupuesto del año anterior, desagregado por partidas y programas.

- Un informe sobre la consistencia entre el proyecto de presupuesto anual y el plurianual, donde corresponda.
- Informes y minutas sobre el proyecto de presupuesto de gastos, desagregados por partidas y programas, que acompañen su discusión en la comisión o las subcomisiones respectivas.
- Orientación y apoyo a las enmiendas presentadas al presupuesto por parlamentarios o bancadas, allí donde tienen atribuciones.
- Evaluaciones periódicas de los informes de ejecución presupuestaria que el Ejecutivo envíe al Congreso.
- Mantenimiento de un portal presupuestario de acceso universal.

Todos estos productos son programables en el tiempo y se repiten para cada ejercicio presupuestario. Deben estar a disposición de todos los parlamentarios. Los que no son programables son las asesorías financieras a los proyectos de iniciativa parlamentaria, y los análisis financieros y fiscales de proyectos de ley referidos a cuestiones tributarias o que implican gasto. Las oficinas con mayor desarrollo y experiencia están en condiciones de elaborar una amplia gama de otros productos y servicios tanto para el Parlamento como para la sociedad, pero en las experiencias nuevas la recomendación es concentrarse en las funciones esenciales, de por sí complejas y exigentes.

4. **Estructura, dotación, selección y calificación del personal.** Para cumplir las funciones que hemos definido como fundamentales una OTAP tipo debería contar con un director y las siguientes unidades:

- Unidad de Coordinación y Macroeconomía, destinada al análisis de los supuestos macroeconómicos del presupuesto y

### Recuadro 27 Otras funciones de la CBO

Además de su trabajo para las comisiones presupuestarias, la ley asigna a la CBO muchas otras obligaciones. Así, instruye a la CBO para que apoye el trabajo de varias comisiones —en el siguiente orden: Asignaciones (Appropriations), Modos y Medios (Ways and Means), Finanzas (Finance); otras comisiones legislativas; y a los miembros individuales en la medida que sea factible. La Ley de 1974, y sus modificaciones, instruye a la CBO para que emita informes anuales que ayuden al Congreso a identificar la legislación resolutive que debería estar vigente antes de considerar los 13 proyectos de ley regulares relativos a la asignación de fondos para el siguiente ejercicio económico. La Ley de Reforma de Mandatos no Financiados de 1995 (Unfunded Mandates Reform Act) modificó la Ley de 1974 para exigir a la CBO que también identifique los mandatos federales contenidos en la legislación resolutive y estime el costo que impondrían sobre los gobiernos estatales, locales y tribales o sobre el sector privado.

La CBO también prepara informes a pedido del Congreso. En ellos se analizan cuestiones específicas de políticas y programas que son significativos para el presupuesto. Tales análisis examinan cuestiones en mayor profundidad y ayudan a informar sobre el trabajo legislativo de la CBO en apoyo al proceso presupuestario del Congreso. En todo su trabajo, es rutina de la CBO revelar los supuestos y métodos que utiliza. Para mantener el papel no partidista del organismo, sus análisis no contienen recomendaciones sobre políticas específicas. Esa posición no partidista ha sido esencial para preservar la reputación profesional del organismo y ha incrementado la credibilidad de sus productos.

*Fuente:* CBO (s/f).

la ley o estimación de ingresos, a la asesoría directa al presidente de la comisión presupuestaria y a la coordinación de las unidades temáticas cuando sea necesario, compuesta por dos profesionales.

- Unidad de Presupuesto de Gasto y Ejecución Presupuestaria, destinada al análisis de los presupuestos sectoriales por partidas y programas, y a la evaluación de los informes periódicos del Ejecutivo acerca de la ejecución presupuestaria, compuesta por siete profesionales y dividida por



áreas temáticas (Educación, Salud, Trabajo y Bienestar Social, etc.), que en función de las partidas en que se presenta, discute y aprueba el presupuesto.

- Unidad de Análisis Financiero y Fiscal de las leyes tributarias y de las que originan gasto, compuesta por dos profesionales.
- Unidad de Apoyo Informático, encargada del manejo de la base de datos y del portal presupuestario, integrada por tres especialistas.

Se propone, por tanto, una estructura básica de 12 profesionales dedicados a la asesoría presupuestaria, más tres especialistas informáticos, y el personal de secretaría y de servicios necesarios para una oficina de esas dimensiones. La independencia política y la calidad técnica de los profesionales de una OTAP son el factor decisivo de su éxito. Para lograr ambos objetivos se requiere la concurrencia de tres factores.

En primer lugar, un sistema de selección por concurso que dé absoluta garantía a todos los grupos parlamentarios de que se resolverá solamente con criterios meritocráticos. El concurso para el cargo de director, idealmente, debería exigir experiencia en el manejo presupuestario desde el Ejecutivo.

En segundo lugar, requerimientos de sólida formación académica en economía y finanzas (magíster y doctorado) y de experiencia profesional. Se debería ponderar positivamente la experiencia en agencias del Ejecutivo vinculadas a la gestión presupuestaria (ministerios de Finanzas o sus equivalentes, y direcciones de presupuesto), y la formación complementaria en ciencias políticas y sociales.

En tercer lugar, un nivel de remuneraciones competitivas, idealmente superiores,

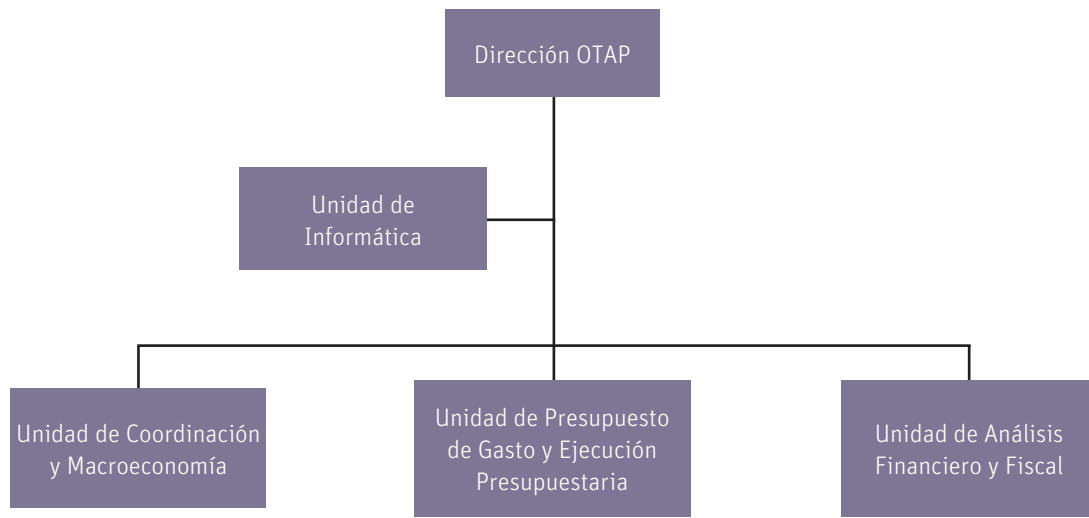
al de los rangos equivalentes de las agencias especializadas del Ejecutivo, de manera de atraer a profesionales de excelencia, que normalmente no consideran el trabajo en los parlamentos como una perspectiva profesional atractiva. La inevitable asimetría de recursos técnicos y de información con los gobiernos, se atenúa significativamente si la unidad técnica del Congreso goza de competencias y prestigio reconocidos.

##### 5. **Relación con el Poder Ejecutivo y otros poderes públicos.**

En la relación con el Poder Ejecutivo el tema crítico es el del acceso a la información. A pesar de que los parlamentos tienen atribuciones para acceder a la información presupuestaria y de que prácticamente en todos los países de la región se han aprobado leyes de Transparencia y de Acceso a la Información Pública muy amplias, en los casos estudiados —con la excepción de uno— los congresos consideran que no tienen acceso suficiente a la información a la que tienen derecho. Se hace indispensable, por lo tanto, regularizar esta anomalía. Los parlamentos tienen, en general, los instrumentos para conseguirlo, a través de una legislación que obligue a establecer protocolos específicos sobre la oportunidad y las condiciones —incluidas las tecnológicas— en que los poderes ejecutivos deben cumplir sus obligaciones constitucionales y legales en esta materia.

Lo que se ha señalado de los gobiernos debe hacerse extensivo a otros poderes públicos, que son financiados a través del presupuesto, como el Judicial que, de manera quizás menos vistosa, muchas veces son también renuentes a transparentar la ejecución de sus propios presupuestos.

**CUADRO 11.1.** Organigrama tipo OTAP



Fuente: Elaboración propia.

## Bibliografía y entrevistas

---

### 12.1 Bibliografía

- Alcalde Virgen, Moisés. Año. “Gestión para resultados de desarrollo, aprobación presupuestal y evaluación del desempeño: El rol del Congreso mexicano”. En: Belikow, Juan y Roberto García, Foro Parlamentario Interamericano de Gestión para Resultados en el Desarrollo (2006–2009). Washington, D.C.: BID.
- Alcántara, Manuel, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López. 2005. Funciones, procedimientos y escenarios. Un análisis del Poder Ejecutivo en América Latina. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Almeida, María Dolores. 2007. “Proceso presupuestario en Ecuador”. Presentación expuesta en “Presupuestar en América Latina. Taller de expertos”, Santiago de Chile, CEPAL, 5 y 6 de diciembre.
- Almeida, María Dolores, Verónica Gallardo y Andrés Tomaselli. 2008. “Ecuador”. En: Martner, Ricardo (ed.), Planificar y presupuestar en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 107–133. Disponible: [www.eclac.org](http://www.eclac.org).
- Anderson, Barry. 2009. “El valor de una unidad no partidista, independiente y objetivamente analítica en el papel legislativo de la preparación del presupuesto”. En: Staphenurst, Rick et al. (eds.), Fiscalización legislativa y presupuestos. Una perspectiva mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial-Mayol Ediciones.
- Belikow, Juan y Roberto García-López. 2010. Foro Parlamentario Interamericano de Gestión para Resultados en el Desarrollo (2006–2009). Washington, D.C.: BID
- Bustos Latorre, Roberto. 2010. “Creación y funcionamiento de las oficinas técnicas de presupuesto en los congresos: El caso chileno”. En: Belikow, Juan y Roberto García, ob. cit.
- CBO (Congressional Budget Office). s/f. Introducción a la Oficina de Presupuesto del Congreso. Washington, D.C.: Congreso de los Estados Unidos.
- Gondim Pereira da Costa, Fábio. 2010. “El rol y funcionamiento de la consultoría de presupuesto del Senado Federal en el proceso de desarrollo institucional del Estado brasileño”. En: Belikow, Juan y Roberto García, ob. cit.
- González, Frank. 2007. “Presupuestar en República Dominicana”. Presentación expuesta en “Presupuestar en América Latina. Taller de expertos”, Santiago de Chile, CEPAL, 5 y 6 de diciembre.
- Guízar Jiménez, José de Jesús. 2007. “Presupuestar en América Latina y el Caribe. Caso México”. Presentación expuesta en “Presupuestar en América Latina. Taller de expertos”, Santiago de Chile, CEPAL, 5 y 6 de diciembre.

- Hallenberg, Mark, Carlos Scartascini y Ernesto Stein (eds.). 2010. *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Hartlyn, Jonathan y Juan Pablo Luna. 2007. "Constitutional Reform in Latin America: Intentions and Outcomes". Documento leído en el 27th Congress of the Latin American Studies Association, Montreal.
- ILTP (Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria). 2009. *Índice 2009*. México, DF: Fundar México. Disponible: <http://www.iltplib.org/>.
- Marcel, Mario. 2006. "Gestión y presupuesto por resultados". Presentación expuesta en el Curso Nacional de Efectividad en el Desarrollo. San Salvador, marzo. Disponible: [www.iadb.org](http://www.iadb.org).
- Martner, Ricardo. 2007. "Presupuestar en América Latina y el Caribe". Presentación expuesta en "Presupuestar en América Latina. Taller de expertos", Santiago de Chile, CEPAL, 5 y 6 de diciembre.
- . (ed.). 2008. *Planificar y presupuestar en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible: [www.eclac.org](http://www.eclac.org).
- Mussi, Carlos. 2008. "Planificar y presupuestar en Brasil. Una experiencia de rigideces y reglas". En: Martner, Ricardo (ed.). *Planificar y presupuestar en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 45–53. Disponible: [www.eclac.org](http://www.eclac.org).
- . 2007. "Presupuestar en Brasil: experiencias de rigideces, reglas y planificación". Presentación expuesta en "Presupuestar en América Latina. Taller de expertos", Santiago de Chile, CEPAL, 5 y 6 de diciembre.
- Peralta Cruz, Jhony A. 2010. "El papel del presupuesto en la gestión orientada a resultados en el desarrollo: La experiencia peruana". En: Belikow, Juan y Roberto García, ob. cit.
- Santiso, Carlos. 2008. "Keeping a Watchful Eye? Parliaments and the politics of Budgeting in Latin America". En: Stapenhurst, Rick et al. (eds.), *Legislative Oversight and Government Accountability*. Washington, D.C.: Banco Mundial-Mayol Ediciones.
- . 2006. *Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America*. Documento de trabajo. Washington D.C., Banco Mundial. Disponible: <http://www.worldbank.org/reference/>.
- Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.). 2010. *¿Cómo funciona la democracia? Instituciones políticas, actores y escenarios del proceso de decisión de políticas en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Shack, Nelson. 2007. "Presupuestar en Perú". Presentación expuesta en "Presupuestar en América Latina. Taller de expertos", Santiago de Chile, CEPAL, 5 y 6 de diciembre.
- . 2008. "Perú". En: Martner, Ricardo (ed.). *Planificar y presupuestar en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 75–88. Disponible: [www.eclac.org](http://www.eclac.org).
- Sour, Laura. 2008. "Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México". En: Martner, Ricardo (ed.). *Planificar y presupuestar en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 135–152. Disponible: [www.eclac.org](http://www.eclac.org).
- Stapenhurst, Rick et al. (eds.). 2008. *Legislative Oversight and Government Accountability*. Washington, D.C.: Banco Mundial-Mayol Ediciones.
- Rodríguez, Jesús. 2009. *Cohesión social y pacto fiscal: El papel del Poder Legislativo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Temístocles Montás, Juan. 2010. "El presupuesto como herramienta de planificación del desarrollo: esfuerzo por mejorar la cantidad y calidad del gasto en República Dominicana". En: Belikow, Juan y Roberto García, ob. cit.
- Valencia Robles, Alfonso. 2010. "La integración del Centro de Estudios de Finanzas Públicas en el Congreso federal mexicano". En: Belikow, Juan y Roberto García, ob. cit.

## 12.2 Entrevistas

### Brasil

- Wagner Figueredo, Director de la Consultoría de la Cámara de Diputados.
- Eber Santa Helena, Adecuación Presupuestaria, Cámara de Diputados.
- Marcia Moura, Fiscal, Cámara de Diputados.
- Romiro Ribeiro, Fiscalización, Cámara de Diputados.
- Eugenio Greggianin, Legislación, Cámara de Diputados.
- Ennio Tollini, Consultor, Cámara de Diputados.
- Orlando de Sa Cavalcante Neto, Consultor General, Senado Federal.
- Myrna Pereira, Secretaria de la Comisión Mixta de Presupuesto.
- Diputado Pauderney Avelino, miembro de la Comisión Mixta de Presupuesto.
- Senador José Pimentel, ex miembro de la Comisión Mixta de Presupuesto.
- Senador Vital do Rego Filho, Presidente de la Comisión Mixta de Presupuesto.

### Chile

- Roberto Bustos, Secretario, Comisión de Hacienda (Senado) y Comisión Mixta de Presupuesto, Congreso Nacional.
- Rodrigo Delaveau, Director del Programa Asesoría Legislativa, Instituto Libertad y Desarrollo.
- Macarena Lobos, Coordinadora del Programa de Asesorías Legislativas de Cieplan.

### Ecuador

- Francisco Velasco, Asambleísta, Presidente de la Comisión de Régimen Económico y Tributario.

- Fernando Bustamante, Asambleísta, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores.
- Carolina Sánchez, economista, experta de UNICEF y consultora del proyecto Unidad Técnica

### México

- Luis Antonio Ramírez Pineda, Director General del Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEPF), Congreso Federal.
- Ariel Ricaldes, Director de Gasto y Estudios del Presupuesto del Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEPF), Congreso Federal.
- Diputado Luis Enrique Mercado, PAN. Secretario de la Comisión de Hacienda e integrante de la Comisión de Presupuesto, Congreso Federal.
- Diputado Jesús Alberto Cano Vélez, PRI. Secretario de la Comisión de Presupuesto, Presidente del Grupo de Trabajo de Seguimiento Presupuestario e integrante de la Comisión de Hacienda, Congreso Federal.
- Diputado Vidal Llerenas, Secretario de la Comisión de Presupuesto, Congreso Federal.

### Perú

- Congresista Jhony Pinto, Vicepresidente de la Comisión de Economía, Congreso de la República.

### Venezuela

- Gustavo García, ex director de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso.



En este trabajo se analizan las condiciones políticas y técnicas que han permitido u obstaculizado el desarrollo de oficinas técnicas de apoyo presupuestario en los parlamentos de seis países de la región: Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela. Para realizar esta tarea, el documento se divide en dos partes. La primera es una descripción de los procesos presupuestarios y del funcionamiento del Poder Legislativo dentro del ejercicio de la gobernanza fiscal, y la segunda abarca los estudios de casos de los países mencionados.

Al final se recomiendan cuatro condiciones básicas para el funcionamiento de las oficinas técnicas de apoyo presupuestario: i) un sólido acuerdo institucional, ii) una definición clara de las funciones mínimas y determinación de productos que la oficina debe realizar en todo lo relacionado al análisis, seguimiento del presupuesto e impacto fiscal de reformas legales, iii) una estructura, dotación y sistemas de selección de personal de alta competencia técnica e independencia política (personal seleccionado por concurso), y iv) finalmente una relación fluida con el Poder Ejecutivo y los poderes de control de modo que el Poder Legislativo pueda contar con toda la información necesaria para cumplir con su mandato constitucional.

En suma, esta publicación debería ser de utilidad para todos los políticos, funcionarios de Estado, profesionales y académicos interesados en políticas públicas, temas presupuestarios y gobernabilidad.

**Instituciones para la gente**

