

Capítulo 5

Prácticas y procedimientos presupuestarios

5.1. ENTORNO INSTITUCIONAL Y CARACTERÍSTICAS DE LA AUTORIDAD PRESUPUESTARIA CENTRAL

Al dirigir el proceso presupuestario, la APC puede contribuir a lograr un presupuesto bien estructurado que, a su vez, provea dirección estratégica y cohesión al sector público a través del financiamiento de las diferentes prioridades que compiten entre sí por recursos limitados, desde mejorar la educación hasta desarrollar nueva infraestructura.

La ubicación de la APC afecta la coordinación requerida para consolidar el presupuesto. La mayoría de los países de ALC (84%) han ubicado la APC dentro del ministerio de finanzas y/o economía, comúnmente en una oficina o departamento específico, por lo general en el departamento de presupuesto como sucede, por ejemplo, en Argentina, Bahamas, Costa Rica y Perú. En Uruguay, las funciones de la APC se dividen entre el ministerio de finanzas y el ministerio/departamento nacional de planeación. En ambos casos, el ministerio/departamento de planeación está a cargo de evaluar y decidir sobre los proyectos de inversión que se incluirán en el presupuesto. En el caso de Brasil, el presupuesto es administrado en su totalidad por una APC ubicada en el ministerio de planificación, presupuesto y gestión que coordina algunos aspectos (por ejemplo, directivas) con el ministerio de Finanzas.

El director de la APC es a menudo la persona responsable de preparar el presupuesto del gobierno y de interactuar con otras unidades de gasto. En la mayoría (62%) de los países de América Latina y el Caribe, el director de la APC es un nombramiento político, entendido como un funcionario del gobierno que generalmente no permanece en el cargo cuando hay un cambio en el gobierno. No obstante, en países como Bahamas, Costa Rica, El Salvador y Paraguay, los directores de APC son funcionarios que sí podrían permanecer en el cargo a pesar de un cambio de gobierno.

Las responsabilidades y la autoridad de una APC deben definirse de manera que eviten la duplicación de tareas o disputas entre las diferentes unidades involucradas. La APC está involucrada en varias etapas del ciclo presupuestario. En la mayoría de los países, la APC tiene una participación extensa a la hora de formular el presupuesto. En todos los países encuestados de ALC en 2018, la APC tenía la responsabilidad exclusiva de redactar circulares presupuestarias, incluido Panamá, cuya APC no era responsable de esto en 2013. Del mismo modo, en todos los países encuestados de la OCDE, la redacción de la circular presupuestaria era responsabilidad de la APC. El desarrollo de la propuesta de presupuesto del ejecutivo es responsabilidad de la APC en la mayoría de los países de la OCDE y ALC. Determinar los techos presupuestarios para los ministerios también es responsabilidad exclusiva de la APC en la mayoría de ALC y la OCDE. La APC también lleva a cabo negociaciones con los ministerios en la OCDE y en los países de ALC, aunque en República Dominicana, El Salvador y Guatemala esta responsabilidad es compartida (en los dos últimos, con la Presidencia).

Al momento de ejecutar el presupuesto, la APC tenía la competencia exclusiva sobre la autorización de desembolsos en diez países de ALC (incluida República Dominicana donde la misma es compartida). Por el contrario, solo alrededor de la mitad de los países de la OCDE asignan esta responsabilidad a la APC. El monitoreo del desempeño de los ministerios de línea/competentes es responsabilidad de la APC en ocho países (de 13), en comparación con un tercio de la OCDE. Por el contrario, en una mayor proporción de países de la OCDE que de ALC la APC tiene la responsabilidad exclusiva de producir presupuestos complementarios.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE/BID de 2018, a la que respondieron 11 países de ALC. Los encuestados fueron predominantemente altos funcionarios encargados del presupuesto en los países de esta misma región. Las respuestas representan las autoevaluaciones de los países de las prácticas y procedimientos actuales. Los datos se refieren solo a los gobiernos centrales/federales y excluyen el nivel subnacional.

La autoridad presupuestaria central (APC) es una entidad pública, o varias entidades coordinadas, ubicada en el nivel central/nacional/federal del gobierno, que es responsable de la formulación y supervisión del presupuesto. En muchos países, la APC a menudo es parte de una división o unidad que se encuentra dentro del ministerio de finanzas/economía. Las responsabilidades específicas varían según el país, pero en general, la APC es responsable de formular propuestas presupuestarias, llevar a cabo negociaciones presupuestarias con ministerios y agencias, asignar o reasignar fondos, garantizar el cumplimiento de las leyes presupuestarias y, en ocasiones, realizar evaluaciones de desempeño y/o revisiones de eficiencia. Si bien esta autoridad puede monitorizar la ejecución del presupuesto, no necesariamente puede asumir la función de tesorería de desembolsar fondos públicos. Por último, un papel muy importante de la APC es monitorizar y mantener la disciplina fiscal nacional.

Una circular presupuestaria es un documento/memorando emitido por la APC para guiar a los ministerios/agencias competentes en la preparación de sus propuestas presupuestarias iniciales/estimaciones presupuestarias. Una circular presupuestaria, por ejemplo, puede contener información u orientación sobre recortes automáticos de productividad, límites de gasto anuales o de mediano plazo, etc.

Bibliografía complementaria

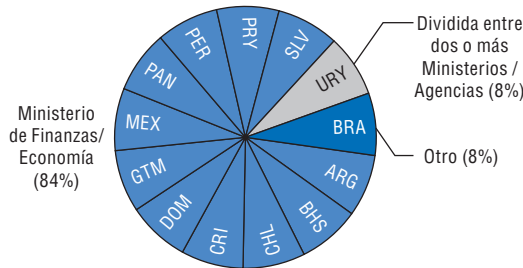
- BID (2015), *Construyendo gobiernos efectivos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC
- OCDE (2015), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0410>

Notas para los gráficos

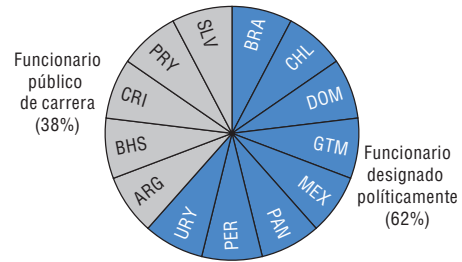
- 5.1 En Brasil, desde 2019 el presupuesto es enteramente manejado por una APC situada dentro del Ministerio de Economía, el cual agrupa los anteriores Ministerios de Finanzas y de Planeación, Desarrollo y Gestión.
- 5.3 Los datos para Bahamas y para Uruguay para 2013 no están disponibles. Más categorías están disponibles en línea. En Brasil, desde 2019, los techos se discuten y aprueban por un cuerpo colegiado: *Junta de Execução Orçamentária* (Comité de Ejecución presupuestario), regulado por decreto emitido en 2019, y creado principalmente para asesorar al presidente en asuntos de política fiscal.

5.1. ENTORNO INSTITUCIONAL Y CARACTERÍSTICAS DE LA AUTORIDAD PRESUPUESTARIA CENTRAL

5.1. Ubicación de la función de agencia presupuestaria central, 2018



5.2. Director de la autoridad presupuestaria central, 2018



Fuente: OCDE/BID (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934094830>

Fuente: OCDE/BID (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934094849>

5.3. Responsabilidades de la APC, 2013 y 2018

País	Redacción de circular presupuestaria		Desarrollo de propuesta de presupuesto del ejecutivo		Determinación de techos para ministerios de línea/competentes		Negociación con ministerios de línea/competentes		Autorización de gastos de ministerios de línea/competentes		Monitoreo del desempeño de los ministerios de línea/competentes		Producir presupuestos complementarios	
	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013
Argentina	●	●	●	◐	●	◐	●	◐	●	◐	●	●	◐	◐
Bahamas	●	...	●	...	●	...	●	...	●	...	●	...	●	...
Brasil	●	●	●	●	●	●	●	●	●	◐	◐	◐	●	●
Chile	●	●	●	●	●	◐	●	●	●	●	●	◐	●	●
Costa Rica	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	◐	●	●	●
El Salvador	●	●	●	●	●	●	◐	◐	●	○	◐	◐	●	●
Guatemala	●	●	●	●	●	●	◐	●	○	◐	◐	◐	◐	●
México	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	◐	●	●
Panamá	●	○	●	●	●	●	●	●	⊗	●	●	●	●	●
Paraguay	●	●	●	●	●	●	●	◐	●	●	●	◐	⊗	◐
Perú	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●
República Dominicana	●	●	◐	●	○	●	◐	●	◐	●	●	●	◐	●
Uruguay	●	...	●	...	●	...	●	...	⊗	...	◐	...	⊗	...
ALC														
● Responsabilidad exclusiva de la APC	13	10	12	10	12	9	10	8	9	6	8	5	8	9
◐ Responsabilidad compartida entre la APC y otras instituciones	0	0	1	1	0	2	3	3	1	3	5	6	3	2
○ No es responsabilidad de la APC	0	1	0	0	1	0	0	0	1	2	0	0	0	0
⊗ No aplica	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0
OECD total														
● Responsabilidad exclusiva de la APC	30		26		23		26		16		11		29	
◐ Responsabilidad compartida entre la APC y otras instituciones	3		6		5		6		6		18		3	
○ No es responsabilidad de la APC	0		0		3		2		10		4		1	
⊗ No aplica	1		2		3		0		2		1		1	

Fuentes: OCDE/IDB (2013, 2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, OCDE (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934094868>

5.2. REGLAS FISCALES

Las reglas fiscales son un conducto para lograr una política fiscal nacional responsable. En los últimos años, los países de ALC han implementado leyes de responsabilidad fiscal para mejorar la sostenibilidad y la transparencia de la política fiscal y aumentar el crecimiento económico. Las reglas fiscales están concebidas para ser permanentes y puestas en observancia, independientemente de los cambios de gobierno, por lo tanto, pueden ayudar a priorizar las políticas del gobierno y mantener la deuda pública en niveles saludables.

Las reglas fiscales actúan como una salvaguarda para restringir la acumulación de déficit excesivo derivado de incentivos políticos distorsionados. Sin embargo, las reglas fiscales estrictas pueden reducir el margen de maniobra para ajustar la política en caso de impactos inesperados. Una investigación reciente (Ardanaz et al., 2019) encontró que las reglas fiscales flexibles pueden contribuir a reducir los sesgos procíclicos sobre la inversión pública, que generalmente es el tipo de gasto más afectado en períodos de ajuste fiscal.

La gran mayoría de los países de ALC tienen reglas de equilibrio presupuestario, que pueden estar en términos de equilibrio presupuestario nominal y primario, equilibrio estructural y regla de oro. Más países que en 2013 tienen tales reglas. De los países encuestados, solo Bahamas y Uruguay no tienen ningún tipo de reglas fiscales para el equilibrio presupuestario y en Argentina existe el compromiso político de tener reglas para el balance presupuestal primario. Mientras la regla de equilibrio nominal es la más común en ALC, la de equilibrio estructural o cíclico es la más común entre los países de la OCDE.

En la mayoría de los países de ALC, existen reglas de deuda, aunque solo en 4 de 13 están fijadas por ley. En contraste, en la mayoría de los países de la OCDE están sancionadas por ley (a saber, techo, objetivo de reducción de la deuda y meta de endeudamiento, ya sea como nivel o como porcentaje del PIB). Las reglas de deuda han sido sancionadas por ley en El Salvador, México, Panamá y Perú. En Paraguay, donde no había ninguna regla de deuda en 2013; se estableció una regla de deuda que fija los techos.

Una gran proporción de países de ALC ha establecido reglas de gasto para limitar el tamaño del gobierno desde 2013. Los techos de gasto son más comunes que las tasas de crecimiento (lo contrario a los países de la OCDE). Las reglas fiscales sobre los ingresos son menos populares en ALC (así como entre los países de la OCDE). Costa Rica, México y Paraguay tienen reglas, sustentadas en leyes, para límites superiores de ingresos, y México y Paraguay también establecen restricciones para la asignación de ingresos más altos de lo esperado. Brasil y Paraguay no tenía tales reglas vigentes en 2013. Desde 2016, Perú tiene una regla por la cual los gastos corrientes no pueden exceder los ingresos corrientes.

Para que el cumplimiento tenga lugar, algunos países cuentan con mecanismos que definen los procedimientos a seguir en caso de una desviación de la regla. El Salvador, Panamá, Paraguay y Perú, aplican medidas correctivas, a ser implementadas por la entidad responsable del exceso. Bahamas, México y Panamá establecieron un requisito según el cual los motivos de incumplimiento deben ser explicados

a la Legislatura. El mecanismo de aplicación más común entre los países de la OCDE es proponer medidas correctivas a la Legislatura. Brasil impone sanciones automáticas una vez que se ha violado una regla fiscal. Actualmente, Argentina, Chile y Costa Rica informaron que no cuentan con mecanismos correctivos.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE/BID de 2018 a la que respondieron 11 países de ALC y la Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE de 2018, que recopiló datos para México y Chile. Los datos de la OCDE se refieren a 34 países encuestados. Los encuestados fueron predominantemente altos funcionarios encargados del presupuesto en países de ALC y países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las autoevaluaciones de los países de las prácticas y procedimientos actuales. Los datos se refieren solo a los gobiernos centrales/federales y excluyen el nivel subnacional.

Una regla fiscal es una restricción permanente a largo plazo de los agregados de la política fiscal. La mayoría de las reglas fiscales se basan en tratados internacionales, decretos constitucionales o legislación primaria. En casos excepcionales, pueden basarse en compromisos políticos. Sin embargo, los mismos deben ser sólidos e involucrar a todos los actores relevantes a largo plazo. En resumen, la regla fiscal debe ser aplicada de manera permanente por las administraciones posteriores. Esto es distinto de un “objetivo fiscal”, que es un objetivo que no es legalmente vinculante, sino observado como resultado de una decisión política o una costumbre y práctica establecidas.

La regla de oro es una variación de una regla de equilibrio, en la que el gobierno solo puede pedir prestado para financiar inversiones. La razón fundamental de la regla de oro es que las inversiones representan el consumo futuro y no actual y tienen el potencial de generar un crecimiento futuro.

Bibliografía complementaria

- Ardanaz, M., E. Cavallo, A. Izquierdo y J. Puig (2019), *Growth-Friendly Fiscal Rules?: Safeguarding Public Investment from Budget Cuts through Fiscal Rule Design*, Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/110.18235/0001804>
- Fall, F., et al. (2015), “Prudent debt targets and fiscal frameworks”, *OECD Economic Policy Papers*, No. 15, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/110.1787/5jrxtjmmmt9f7-en>

Notas para los gráficos

- Los datos para Bahamas y para Uruguay para 2013 no están disponibles.
- 5.6. (Tipos y fundamentos legales de las reglas fiscales, 2013 y 2018), está disponible en línea en el Anexo F.

5.4. Tipos y fundamentos legales de las reglas fiscales por regla, 2018

País	Balance presupuestario (déficit / superávit)				Deuda			Gasto		Ingreso	
	Balance presupuestario nominal	Balance presupuestario primario	Balance presupuestario estructural/cíclico	«Regla de oro»	Techo de la deuda en un nivel o como porcentaje del PIB	Objetivo de la deuda en un nivel o como porcentaje del PIB	Objetivo de reducción de deuda	Nivel/techo de gasto	Tasa de crecimiento del gasto	Límites superiores a los ingresos	Restricciones en la asignación de ingresos más altos de lo esperado
Argentina	x	○	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bahamas	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Brasil	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Chile	x	x	✱	x	x	x	x	○	x	x	x
Costa Rica	○	x	x	x	✱	✱	○	○	✱	○	x
El Salvador	○	○	○	x	○	○	○	○	✱	x	x
Guatemala	○	✱	x	x	✱	✱	x	○	○	○	○
México	○	○	○	x	○	○	○	○	○	○	○
Panamá	○	x	x	x	○	○	○	○	x	x	x
Paraguay	○	○	○	○	○	x	x	✱	x	○	○
Perú	○	x	x	x	✱	x	x	x	○	x	x
República Dominicana	○	○	x	x	x	x	x	○	x	x	x
Uruguay	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ALC											
○ Base legal	9	5	4	2	4	3	3	7	3	3	3
✱ Reglas internas/políticas	0	1	1	0	3	2	0	1	2	0	0
○ Compromiso político	0	1	0	0	1	1	2	1	1	2	1
x No aplica	4	6	8	11	5	7	8	4	7	8	9
OECD total											
○ Base legal	20	6	22	1	20	14	14	16	18	6	11
✱ Reglas internas/políticas	2	2	2	0	0	3	0	2	3	1	0
○ Compromiso político	6	0	3	1	0	6	3	3	2	2	1
Otra base	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0
x No aplica	7	25	6	32	14	11	16	13	11	25	22

Fuentes: OCDE/IDB (2013, 2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, OCDE (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934094887>

5.5. Mecanismos de ejecución de reglas fiscales, 2018 y 2013

País	Medidas correctivas implementadas por la entidad responsable del exceso	Requisito de proponer medidas correctivas a la Legislatura	Requisito de explicar los motivos de incumplimiento a la Legislatura	Mecanismos correctivos automáticos (p.ej. sanciones)	No hay procedimientos de ejecución definidos ex ante
Argentina		x			○
Bahamas		○	○		
Brasil	x			○	
Chile		x			○
Costa Rica					○ x
El Salvador	○				
México	x		○		
Panamá	○ x	○	○		
Paraguay	○				
Perú	○	x			
ALC					
○ 2018	4	2	3	1	3
x 2013	3	3	0	0	1
OCDE					
2018	9	18	14	5	7

Fuentes: OCDE/IDB (2013, 2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, OCDE (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934094906>

5.3. MARCOS DE GASTOS A MEDIANO PLAZO

Mantener la estabilidad económica y fiscal es un desafío constante para todos los países de ALC, lo que requiere fortalecer el marco fiscal y las instituciones presupuestarias. Los marcos de gastos a mediano plazo (MGMP) son una herramienta para vincular el proceso presupuestario con objetivos generales de política fiscal más allá del ciclo anual. Los MGMP permiten a las autoridades establecer estimaciones o techos para varios años, y/o planes detallados de gastos, que normalmente pueden tener una duración de entre tres y cinco años. Dicho marco ayuda a los gobiernos a hacer proyecciones macroeconómicas sólidas, estableciendo límites de gasto, teniendo en cuenta el endeudamiento y los ingresos futuros, y, en general, entender las consecuencias de las decisiones fiscales.

Un MGMP bien diseñado generaría presupuestos anuales creíbles y predecibles, proporcionaría proyecciones macroeconómicas de mediano plazo relativamente precisas y permitiría comprender el origen y el tamaño de los desafíos fiscales, el impacto multianual de las nuevas propuestas de políticas de ingresos y gastos antes de ser adoptadas y proporcionar advertencias tempranas sobre la sostenibilidad de las políticas en curso.

Un desafío importante para la implementación de los MGMP es garantizar que las estimaciones y los techos de gastos se basen en proyecciones de alta calidad. También debe haber una coordinación activa con los ministerios competentes y los gobiernos subnacionales, los cuales representan niveles significativos de gasto público.

Ocho de los 13 países encuestados de ALC tienen algún tipo de marco presupuestario plurianual. Solo Paraguay y Perú tienen una ley que estipula tanto la existencia de un MGMP como los techos presupuestarios. Guatemala tiene una ley que estipula que los topes de gasto no deben exceder las estimaciones a mediano plazo; Brasil, Chile, Panamá y Uruguay tienen una ley que estipula que los topes de gasto no deben exceder las estimaciones a mediano plazo, y Bahamas tiene una estrategia/política que estipula los techos de presupuesto y/o el MGMP. De 2013 a 2019, Bahamas, Brasil, Panamá y Perú han establecido MGMP. En contraste, la mayoría de los países de la OCDE cuentan con un MGMP aún.

La duración de los techos máximos de gasto generalmente oscila entre tres y cinco años, a excepción de Brasil, que es el único país de ALC que tiene uno de seis años o más, y Bahamas, que tiene el más corto, de solo dos años, el cual cubre diferentes niveles de gasto. Fuera de estos países, Panamá, Perú y Uruguay tienen metas de techos de gastos. Brasil, Paraguay y Uruguay tienen gastos específicos por programa; y Guatemala y Uruguay tienen gastos ordenados por organizaciones

En ALC, tener una perspectiva a mediano plazo en el proceso presupuestario se está volviendo cada vez más común. Por esta razón, el puntaje promedio de la región aumentó de 0,50 en 2013 a 0,63 en 2019 (en una escala de 0 a 1, donde 1 es el puntaje más alto). Este cambio se atribuye al reconocimiento de que la planificación a mediano plazo contribuye a prever la dirección general de la política y aumentar la previsibilidad de los flujos financieros. Aun así, la media está por debajo de la OCDE (0,75).

En 2017, Brasil, el país con el puntaje más alto en ALC (0,74), estableció una regla fiscal sólida que limita el crecimiento del gasto público a la tasa de inflación para restablecer el equilibrio fiscal después de la recesión. Desde 2013, Panamá y Paraguay establecieron reglas de mediano plazo.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE/BID de 2018 a la que respondieron 11 países de ALC y la Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE de 2018, que recopiló datos para México y Chile. Los datos de la OCDE se refieren a 34 países encuestados. Los encuestados fueron predominantemente altos funcionarios encargados del presupuesto en países de ALC y países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las autoevaluaciones de los países de las prácticas y procedimientos actuales. Los datos se refieren solo a los gobiernos centrales/federales y excluyen el nivel subnacional.

Un MGMP se define como un marco para integrar la política fiscal y la presupuestación a mediano plazo (generalmente durante un período de tres a cinco años). En términos generales, esto implica vínculos sistemáticos entre (a) pronósticos fiscales agregados, (b) mantener estimaciones presupuestarias detalladas a mediano plazo que reflejen las políticas gubernamentales existentes, y (c) mantener el cumplimiento de un marco fiscal normativo. Un objetivo clave de un MGMP es establecer techos de gastos multianuales que sean efectivos para los propósitos de planificación y priorización.

El índice compuesto contiene diez variables que cubren información sobre la existencia de una perspectiva a mediano plazo en el proceso presupuestario, el número de años que cubre la estimación, los tipos de gastos incluidos en los marcos, la posibilidad de transferir fondos no utilizados de un año al siguiente y cómo se monitorean los mismos. El Anexo A describe la metodología utilizada para construir este índice, incluyendo la ponderación de cada variable.

Bibliografía complementaria

BID (2018), *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. <https://flagships.iadb.org/es/DIA2018/Mejor-Gasto-para-Mejores-Vidas>

Notas para los gráficos

Los datos para Bahamas y para Uruguay para 2013 no están disponibles.

5.8: Bahamas aprobó un proyecto de ley de responsabilidad fiscal en 2018 mediante el cual creó un marco fiscal a mediano plazo. En Panamá, la ley fiscal fue sancionada en 2008, pero el MGMP se puso en práctica en 2014. Un puntaje de 0 significa que el país no tiene un MGMP.

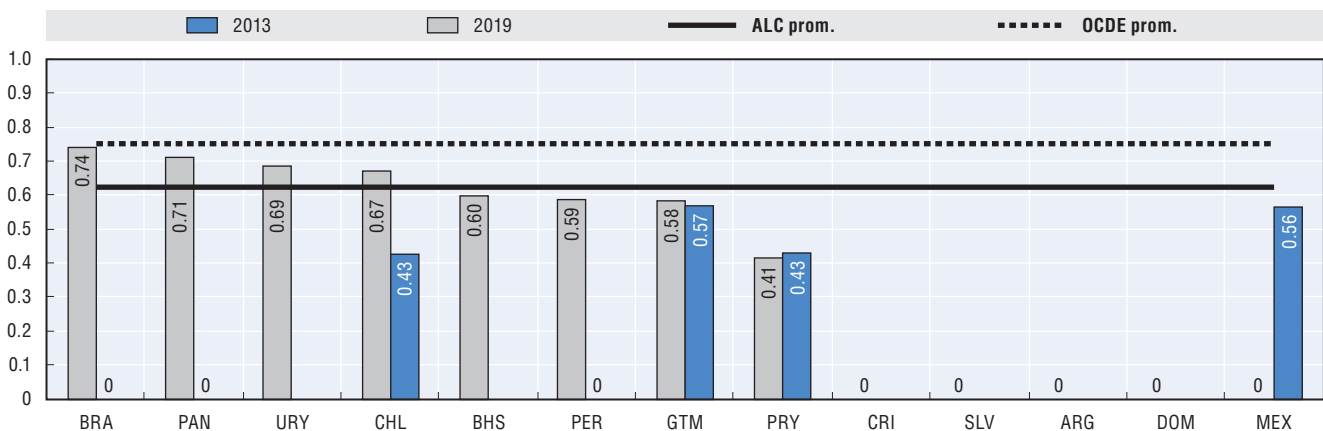
5.7. Perspectiva a mediano plazo en el proceso presupuestario a nivel central del gobierno, 2013 y 2018

País	Existencia y base legal de MGMP		Duración de los techos (incluido el próximo año fiscal)		Metas de techos del gasto		Gastos del programa o sector		Gastos organizacionales	
	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013
Argentina	☉	☉	x	x		x		x		x
Bahamas	○		2 años		✓					
Brasil	⊙	☉	6 años o más	x		x	✓	x		x
Chile	⊙	○	4 años	3 años		✓				
Costa Rica	☉	☉	x	x		x		x		x
El Salvador	☉	☉	x	x		x		x		x
Guatemala	●	●	5 años	3 años					✓	✓
México	☉	●	x	5 años		✓				
Panamá	⊙	☉	5 años	x	✓	x		x		x
Paraguay	●	○	3 años	2 años			✓			✓
Perú	●	☉	4 años	x	✓	x		x	x	x
República Dominicana	☉	☉	x	x		x		x		x
Uruguay	⊙		5 años		✓		✓		✓	
ALC										
● Sí, en una ley que estipula tanto la existencia de un MGMP como los techos presupuestarios	2	1								
● Sí, en una ley que estipula la creación de un MGMP que debería basarse en techos presupuestarios	2	1								
⊙ Sí, en una ley que estipula que los límites de gasto no deben exceder las estimaciones a mediano plazo	3	0								
○ Sí, en una estrategia/política que estipula el MGMP y/o techos presupuestarios	1	2								
☉ No	5	7								
x No aplica (por ejemplo, no hay MGMP)										
OCDE										
● Sí, en una ley que estipula tanto la existencia de un MGMP como los techos presupuestarios	2									
● Sí, en una ley que estipula la creación de un MGMP que debería basarse en techos presupuestarios	12									
⊙ Sí, en una ley que estipula que los límites de gasto no deben exceder las estimaciones a mediano plazo	10									
○ Sí, en una estrategia/política que estipula el MGMP y/o techos presupuestarios	3									
☉ No	4									
x No aplica (por ejemplo, no hay MGMP)	3									

Fuentes: OCDE/IDB (2013, 2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, OCDE (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934094925>

5.8. Uso de una perspectiva a mediano plazo en el proceso presupuestario, 2013 y 2018



Fuentes: OCDE/IDB (2013, 2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, OCDE (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934094944>

5.4. FLEXIBILIDAD PRESUPUESTARIA

El presupuesto proporciona el marco financiero que dicta los límites a la gestión de las operaciones dentro de las instituciones públicas. Delegar autoridad a los gerentes para la adjudicación de fondos dentro de sus propios presupuestos podría conducir a un gasto más efectivo, ya que pueden estar en la mejor posición para elegir la combinación más importante de insumos para llevar a cabo los objetivos institucionales.

Por otro lado, una excesiva flexibilidad presupuestaria podría conducir a un mal uso de los recursos públicos e ir en contra de un enfoque de presupuesto por resultados. Especialmente en los países de ingresos bajos y medianos, los sublímites en las asignaciones de suma global sirven para alinear gastos e ingresos al tiempo que se asegura que los recursos no se destinen de manera desproporcionada a un tipo de gasto. En 2018, entre los países con datos disponibles, Brasil, República Dominicana, Panamá y Perú impusieron sublímites a las asignaciones de suma global. Tales sublímites pueden ser para salarios o gastos de capital, entre otros. En Brasil, el número de límites bajó de tres o más en 2013 a uno en 2018; de manera similar, en Panamá se redujeron de dos a uno y en Paraguay se eliminaron. Por el contrario, Perú aumentó los sublímites.

Un traslado de presupuesto es la capacidad de los ministerios de transferir fondos o apropiaciones no utilizados de un año fiscal al siguiente. Esta forma de gasto permite a los ministerios utilizar las asignaciones presupuestarias anteriores para sus iniciativas el siguiente año fiscal. Los traslados no son comunes en ALC. Solo cuatro de trece países (Bahamas, Brasil, Chile y Perú) los permitieron. Brasil permitió traspasos sin límites en 2013, pero en 2018 impuso un tope. Además, en México, en 2019 se sancionó una ley de austeridad por la cual todos los ahorros deben de canalizarse a los programas prioritarios del gobierno federal. Por el contrario, en 2018, aproximadamente la mitad de los países de la OCDE permitieron traslados sin límite para gastos operativos y/o gastos de inversión, y alrededor de otro tercio les permitió hacerlo hasta cierto tope.

En 2018 La mayoría de los países de ALC no permiten que los ministerios soliciten préstamos contra futuras asignaciones presupuestarias; con la excepción de Perú, para gastos de inversión hasta cierto límite. Del mismo modo, muy pocos países miembros de la OCDE permiten que los ministerios competentes lo hagan. En 2018, esta práctica tuvo lugar en tres países para gastos operativos y cuatro países para gastos de inversión, ambos hasta cierto límite.

Los países de ALC están permitiendo más flexibilidad que antes para que el Ejecutivo reduzca los gastos o redistribuya los recursos una vez que el presupuesto es aprobado por la legislatura. Para el gasto operativo, en 2018, todos los países de ALC, excepto México y Panamá, permitieron al Ejecutivo realizar tales recortes. Diez países permitieron al Ejecutivo redistribuir el gasto sin límites. La mayoría de ellos no permitían tal flexibilidad en 2013: Guatemala y Paraguay no permitieron ningún recorte por parte del Ejecutivo, Argentina los permitió solo hasta un cierto tope requiriendo aprobación, y República Dominicana

y Costa Rica sin un límite pero requiriendo aprobación. Todos ellos ahora permiten recortes sin tope ni aprobación. Además, El Salvador no permitía ningún recorte en 2013 y ahora los permite hasta cierto límite con aprobación. Solo Chile y México se volvieron más estrictos, ya que permitían recortes sin tope ni aprobación en 2013. Entre los países de la OCDE, 18 de 34 permiten recortes sin límite ni aprobación y solo seis no permiten ningún recorte.

Para el gasto de inversión, se puede observar una situación similar tanto para la OCDE como para ALC: solo tres países de esta región (El Salvador, México y Panamá) no permiten recortes, mientras que en el resto existe la misma flexibilidad que para el gasto operativo. Solo en siete países de la OCDE los países no lo permiten, mientras que el resto garantiza la misma flexibilidad. En 2013, menos países de ALC permitieron recortes en el gasto de inversión que en el gasto operativo, probablemente debido al sesgo en contra del gasto de inversión en tiempos de ajuste fiscal.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE/BID de 2018 a la que respondieron 11 países de ALC y la Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE de 2018, que recopiló datos para Chile y México. Los datos de la OCDE se refieren a 34 países encuestados. Los encuestados fueron predominantemente altos funcionarios encargados del presupuesto en países de ALC y países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las autoevaluaciones de los países de las prácticas y procedimientos actuales. Los datos se refieren solo a los gobiernos centrales/federales y excluyen el nivel subnacional.

La flexibilidad presupuestaria se refiere a la posibilidad de transferir fondos para el uso de una apropiación no gastada más allá del período de tiempo en que se otorgó originalmente. Esto permite que las agencias de gasto transfieran recursos no gastados del año fiscal anterior a la asignación presupuestaria del año actual.

Bibliografía complementaria

Marcel M., M. Guzman y M. Sangines (2014), *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Notas para los gráficos

- Los datos para Bahamas y para Uruguay para 2013 no están disponibles.
- 5.9: Bahamas y Uruguay asignan gastos operativos detallados a los ministerios de línea/competentes.
- 5.10: Los países con un asterisco (*) respondieron solo a una ronda de la encuesta. En Brasil, desde 2019, se requiere aprobación del congreso para hacer transferencias entre categorías de gasto.

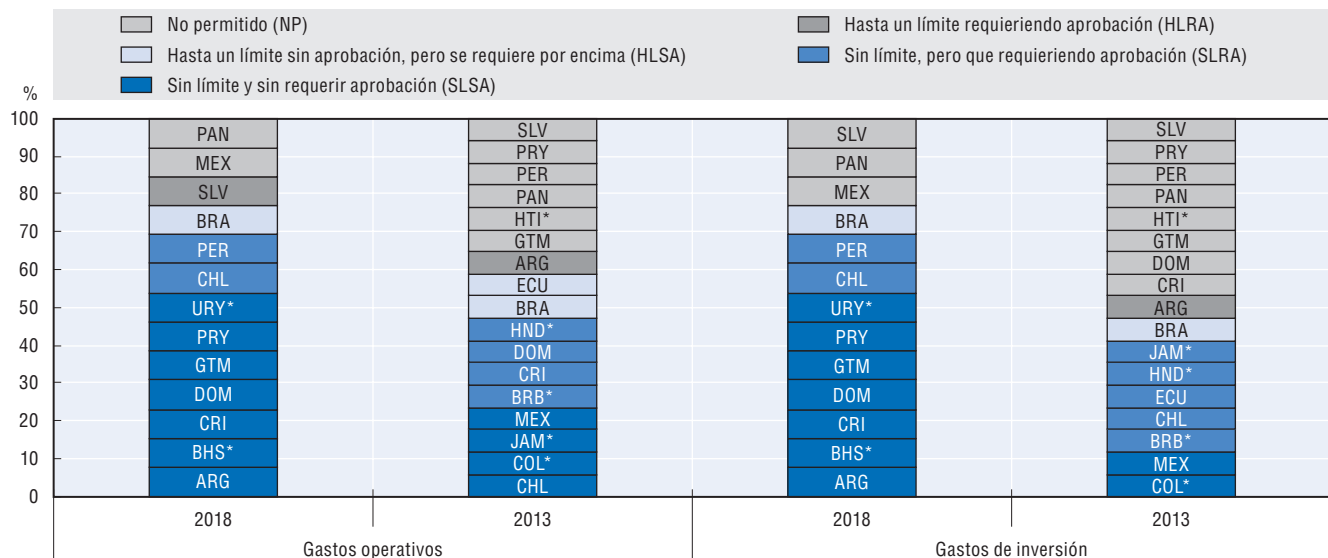
5.9. Facultad de los ministerios de línea/competentes de traspasar fondos no utilizados y obtener préstamos para futuras asignaciones, 2013 y 2018

País	Número de sublímites en las asignaciones globales de los ministerios		Capacidad de los ministerios de línea/competentes para traspasar fondos o apropiaciones no utilizados de un año al siguiente				Capacidad de los ministerios de línea/competentes para obtener préstamos contra futuras asignaciones			
	2018	2013	Gastos operativos		Gastos de inversión		Gastos operativos		Gastos de inversión	
			2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013
Argentina		2	○	○	○	○	○	○	○	○
Bahamas	NA		●		●		○		○	○
Brasil	1	3 o más	●	●	●	●	○	○	○	○
Chile		3 o más	●	○	●	○	○	○	○	○
Costa Rica	0	2	○	○	○	○	○	○	○	○
El Salvador	0	0	○	●	○	○	○	○	○	○
Guatemala	0	0	○	●	○	○	○	○	○	○
México		3 o más	○	○	○	○	○	○	○	○
Panamá	1	2	○	○	○	○	○	○	○	○
Paraguay	0	1	○	○	○	○	○	○	○	○
Perú	3	1	●	●	●	●	○	○	●	○
República Dominicana	2	0	○	○	○	○	○	○	○	○
Uruguay	NA		○	○	○	○	○	○	○	○
ALC										
● Si, sin límite			1	1	1	1	0	0	0	0
● Si, hasta cierto límite			3	3	3	1	0	0	1	0
○ No, no está permitido			9	7	9	9	13	11	12	11
OCDE										
● Si, sin límite			16		19		0		0	
● Si, hasta cierto límite			11		9		3		4	
○ No, no está permitido			7		6		31		30	

Fuentes: OCDE/IDB (2013, 2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, OCDE (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934094963>

5.10. Autoridad del Ejecutivo para cortar/cancelar/rescindir gastos una vez que el presupuesto haya sido aprobado por la Legislatura, 2013 y 2018



Fuentes: OCDE/IDB (2013, 2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, OCDE (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934094982>

5.5. PRESUPUESTOS COMPLEMENTARIOS Y FONDOS DE RESERVA

Formular el presupuesto implicaría consultar y negociar con los ministerios y otras unidades de gasto, así como obtener la aprobación parlamentaria. La autoridad presupuestaria central consolida una propuesta de que refleja las prioridades políticas y los compromisos financieros existentes. Circunstancias imprevistas (por ejemplo, desastres naturales, obligaciones legales inesperadas) pueden alterar el presupuesto planificado.

Un instrumento para reaccionar ante circunstancias imprevistas son los presupuestos complementarios y los fondos de reserva. La aprobación frecuente de los primeros puede ser reflejo de procedimientos inadecuados de preparación del presupuesto, estimación inapropiada de costos de los programas, shocks macroeconómicos, pronósticos erróneos o incumplimiento gubernamental de las políticas fiscales anunciadas. Sin embargo, el caso contrario no implica necesariamente una estricta adherencia a la disciplina presupuestaria, ya que podría resultar de un proceso que es demasiado flexible o de asignaciones presupuestarias sobrestimadas que permiten eludir las restricciones.

Entre 2010 y 2017, Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Paraguay y Perú aprobaron presupuestos complementarios cada año fiscal. Guatemala aprobó presupuestos complementarios cada año, excepto 2013; y en Panamá, se aprobaron presupuestos complementarios en 2012, 2014, 2016 y 2017. La razón principal para aprobar presupuestos complementarios entre 2014 y 2017 en Argentina y El Salvador, fueron circunstancias económicas cambiantes; en Brasil, se hicieron modificaciones para transferir fondos entre asignaciones; en República Dominicana y Paraguay, las necesidades de emergencia fueron los principales impulsores; mientras que en Panamá la razón principal fue el aumento en las estimaciones del gasto obligatorio.

En Bahamas, Chile, México y Uruguay no se aprobaron presupuestos complementarios. En el caso de Bahamas, procesos de planificación inadecuados (como presupuestar los salarios del personal que se jubiló por tener registros obsoletos) conducen a un presupuesto excesivo y un gasto subejecutado. En el caso de México, podría haber gastos por encima de lo presupuestado (por ejemplo, en 2013 hubo un exceso del 6,3% en comparación con lo aprobado). Sin embargo, esto puede suceder sin recurrir a presupuestos complementarios, ya que las regulaciones actuales solo requieren la aprobación del Ministerio de Finanzas en casos específicos, como cuando afectan el equilibrio primario y financiero de la entidad de gasto o cuando se utilizan fondos de inversión para gastos corrientes.

Uruguay es un caso especial ya que tiene un presupuesto de cinco años. Cada vez que un nuevo gobierno asume el cargo después de las elecciones, se debe aprobar uno para todo el período. Las modificaciones solo pueden ocurrir una vez al año, en el momento de la presentación de informes (generalmente aumentando los techos).

Los fondos de reserva otorgan flexibilidad presupuestaria a los gobiernos para resolver gastos de contingencia. Según las respuestas a la encuesta los resultados muestran que el 83% de los países de ALC han establecido dichos fondos, un poco menos que en la OCDE (91% de los países). Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay tienen reservas de contingencia para gastos imprevistos (como

desastres naturales). Además, Argentina, Perú y Uruguay tienen reservas de contingencia para gastos previstos (como nuevas políticas) y Argentina, Brasil, Chile y México tienen fondos de estabilización contracíclicos. Chile es el único país que tiene fondos de reserva a largo plazo. Las Bahamas no tienen un fondo de reserva, pero desde 2018, el gobierno tiene a su disposición una línea de crédito contingente de la banca multilateral en caso de desastres naturales.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE/BID de 2018 a la que respondieron 11 países de ALC y la Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE de 2018, que recopiló datos para Chile y México. Los datos de la OCDE se refieren a 34 países encuestados. Los encuestados fueron predominantemente altos funcionarios encargados del presupuesto en países de ALC y países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las autoevaluaciones de los países de las prácticas y procedimientos actuales. Los datos se refieren solo a los gobiernos centrales/federales y excluyen el nivel subnacional.

Un presupuesto complementario o suplementario contiene enmiendas propuestas al presupuesto anual original. Este es el mecanismo con el que el gobierno busca la aprobación legislativa del gasto que difiere del presupuesto y las asignaciones originales. Los presupuestos suplementarios tienen fuerza legal mediante ajustes o asignaciones suplementarias.

Un fondo de reserva, también llamado fondo de reserva para contingencias, es un fondo separado o una provisión presupuestaria reservada para cumplir requisitos imprevistos e inevitables que puedan surgir durante el año presupuestario, como desastres naturales o conflictos armados.

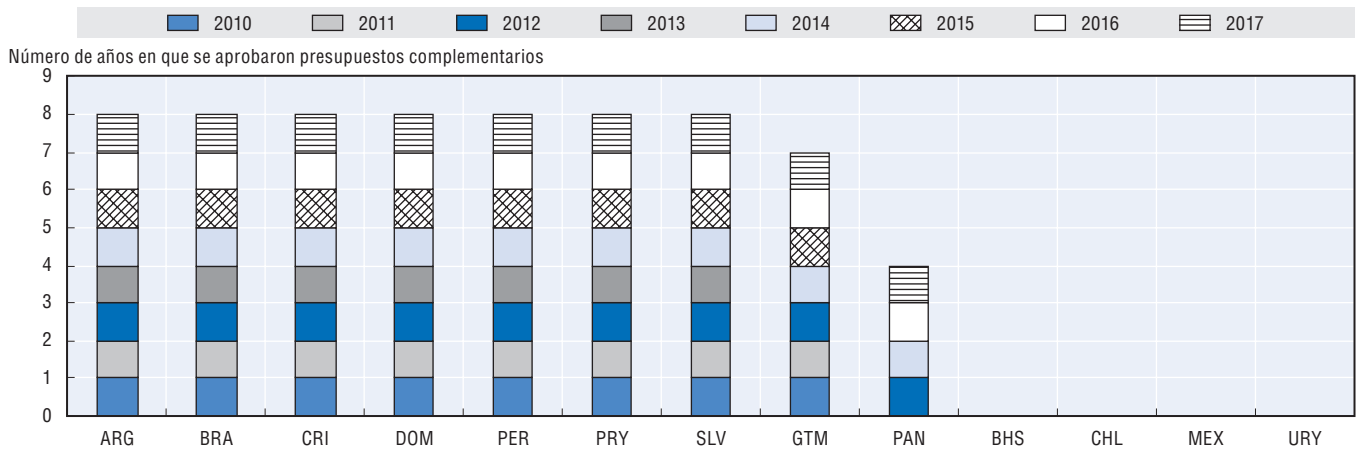
Bibliografía complementaria

- Schmid, J.P., K. Waithe and K. Lorde (2018), "The hidden cost of weak budget projections: Forecast deviation and debt buildup in Barbados", IDB Policy Briefs, Inter-American Development Bank, Washington, DC, <http://dx.doi.org/110.18235/0001473>.
- Vammalle, C. and A. Ruiz Rivadeneira (2019), "Budgeting in Uruguay: Towards modern budgeting practices in Uruguay", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 19/1, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/110.1787/4ff4bfce-en>

Notas para los gráficos

- 5.11. Los datos se corrigieron desde *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*, para Panamá para 2012 y para Paraguay para 2010, 2011 y 2012. Nueva evidencia mostró que los países habían aprobado presupuestos complementarios para esos años.
- 5.12 Los datos para Chile, Guatemala y México no están disponibles. Bahamas y Uruguay solo respondieron a una ronda de la encuesta.
- 5.13 Los datos para la República Dominicana no están disponibles. El Fondo Brasileiro Soberano (Fundo Soberano) dejó de existir en 2019.

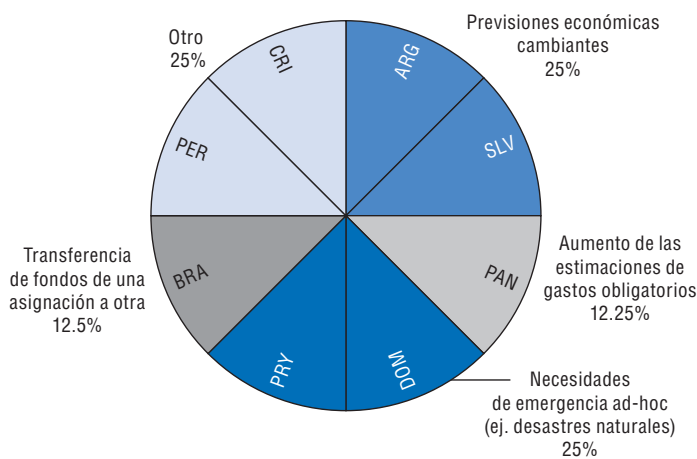
5.11. Aprobación de presupuestos complementarios, años fiscales de 2010 a 2017



Fuente: OCDE/IDB (2016, 2013) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095001>

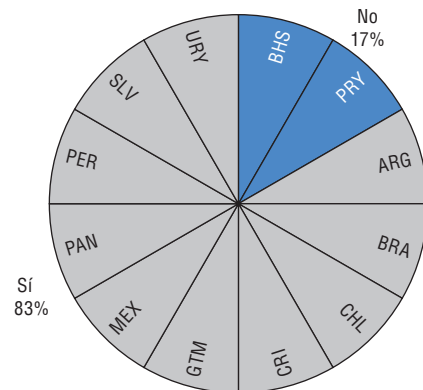
5.12. Motivo principal para aprobar presupuestos complementarios, 2018



Fuente: OCDE/IDB (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095020>

5.13. Existencia de fondos de reserva, 2018



Fuentes: OCDE/IDB (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, OCDE (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095039>

5.6. FONDOS PREASIGNADOS

Los fondos preasignado reservan un porcentaje de los fondos del gobierno para sectores específicos, que pueden estimarse como una parte del PIB. Están establecidos por la constitución, o por legislación primaria o secundaria.

Las preasignaciones causan rigideces presupuestarias debido a la imposibilidad de financiar programas que estén en línea con las nuevas prioridades políticas, en oposición a las preexistentes. A su vez, pueden contribuir a la falta de responsabilidad y al uso ineficiente de recursos, al perpetuar los programas o iniciativas que ya no son necesarios o que no funcionan como se esperaba, pero que pueden ser capturados por grupos de interés y obstaculizar el desarrollo de iniciativas nuevas y estratégicas. En caso de shocks macroeconómicos repentinos, un nivel alto de preasignaciones compromete la estabilidad macroeconómica al reducir el margen de maniobra para ajustar los agregados fiscales a las perspectivas cambiantes, lo que puede llevar a un mayor endeudamiento. Finalmente, calculadas como porcentaje del PIB, las preasignaciones contribuyen al gasto pro-cíclico aumentando los gastos cuando la economía general está creciendo y disminuyéndolos en tiempos de crisis.

Desde el punto de vista de los ministerios, las preasignaciones presupuestarias aumentan la previsibilidad de los recursos a mediano y largo plazo, dándoles una mayor flexibilidad para planificar operaciones anuales y plurianuales. Las preasignaciones también protegen importantes programas sociales de las fluctuaciones a corto plazo en la financiación que pueden obstaculizar los objetivos nacionales a largo plazo.

En 2018, todos los países encuestados de América Latina y el Caribe habían preasignado fondos. En Brasil y República Dominicana representan entre el 61-80% de todos los gastos; en Argentina, Costa Rica, Guatemala y Uruguay representan entre el 41 y el 60%; en El Salvador y Paraguay se destinan entre el 21 y el 40%; y en Bahamas solo entre el 0 y el 20%.

En términos de sectores, en 2018, siete países (Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Panamá, Paraguay y Perú) han preasignados fondos para educación. En la República Dominicana, varias leyes asignan recursos a sectores específicos. Por ejemplo, la Ley de Educación indica que el gasto del sector debería ser el monto mayor entre el 16% del gasto total y el 4% del PIB. Otra ley asigna el 5% del gasto total a la educación superior. En Perú, el Acuerdo Nacional establece que la inversión en educación debe alcanzar el 6% del PIB; sin embargo, en la práctica y, a pesar de los recientes aumentos, todavía está por debajo de este nivel y la financiación varía según las condiciones macroeconómicas y los recursos disponibles. Cinco países (Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador y Uruguay) tenían asignaciones para la salud. En El Salvador, el “Fondo Solidario para la Salud”, establecido en 2004 y modificado en 2019, destina todos los recursos recaudados de los impuestos sobre productos nocivos (por ejemplo, tabaco) para financiar el sistema de salud.

Seis países también han preasignado transferencias a gobiernos subnacionales, incluidos Argentina, Brasil, Costa

Rica, República Dominicana, El Salvador y Perú. En Costa Rica, la ley sobre transferencia de competencias preasigna recursos a las regiones desde 2016. Por ejemplo, los gobiernos subnacionales tienen derecho al menos al 1,5% del presupuesto gubernamental para construir y mantener la red vial que conecta los cantones.

En 2018, siete países (Brasil, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) informaron haber preasignado fondos establecidos en la constitución. Por ejemplo, en Costa Rica, la constitución exige que el presupuesto para la educación debe ser de al menos el 8% del PIB y que al menos el 10% de los ingresos fiscales deben transferirse a los gobiernos subnacionales. La legislación primaria fue la base legal en siete países, incluidos Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana, Perú y Uruguay. La legislación secundaria proporciona la base para las asignaciones en República Dominicana y Panamá.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE/BID de 2018, a la que respondieron 11 países de ALC. Los encuestados fueron predominantemente altos funcionarios encargados del presupuesto en los países de ALC. Las respuestas representan las autoevaluaciones de los países de las prácticas y procedimientos actuales. Los datos se refieren solo a los gobiernos centrales/federales y excluyen el nivel subnacional.

Fondos o recursos preasignados se definen como recursos establecidos por ley, decreto o mandato constitucional y son independiente de la voluntad del ejecutivo. Corresponden a los ingresos de una fuente específica u otras transferencias. Las preasignaciones no corresponden a aquellos gastos derivados de conceptos operativos como el valor de la nómina o el servicio de la deuda.

Bibliografía complementaria

BID (2018), *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. <https://flagships.iadb.org/es/DIA2018/Mejor-Gasto-para-Mejores-Vidas>

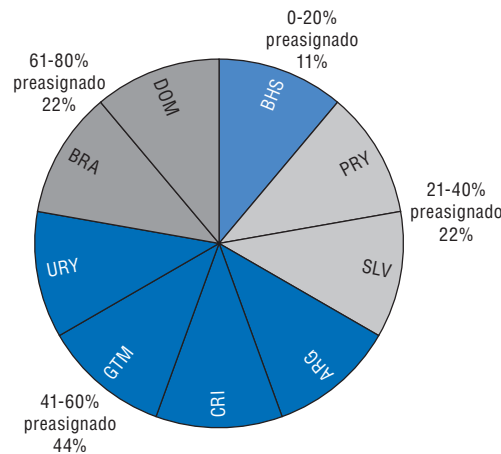
Notas para los gráficos

Los datos para Chile y México para 2018 no están disponibles.

5.14 Los datos para Panamá no están disponibles. Perú ha asignado fondos que varían según el desempeño de las variables macroeconómicas, por lo tanto, no se incluyen en el gráfico.

5.15 y 5.16 Los datos de Bahamas no están disponibles. Los datos para Guatemala para 2018 no están disponibles. Los datos de República Dominicana y Uruguay para 2013 no están disponibles.

5.14. Porcentaje del gasto total preasignado, 2018



Fuente: OCDE/IDB (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095058>

5.15. Sectores con preasignaciones presupuestarias, 2013 y 2018

País	Educación	"Transferencias a los gobiernos subnacionales"	Salud	Justicia	Seguridad	Defensa
Argentina	<input type="radio"/> X	<input type="radio"/> X	<input type="radio"/> X	<input type="radio"/> X		
Bahamas						
Brasil	<input type="radio"/> X	<input type="radio"/> X	<input type="radio"/> X		X	
Chile		X				X
Costa Rica	<input type="radio"/> X	<input type="radio"/> X	<input type="radio"/> X	X	<input type="radio"/> X	
El Salvador		<input type="radio"/> X	<input type="radio"/> X	<input type="radio"/> X		
Guatemala	X	X	X	X	X	X
México		X				
Panamá	<input type="radio"/>			<input type="radio"/>		
Paraguay	<input type="radio"/> X			<input type="radio"/> X		
Perú	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
República Dominicana	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Uruguay			<input type="radio"/>			
ALC						
<input type="radio"/> 2019	7	6	5	4	1	0
X 2013	5	7	5	5	3	2

Fuente: OCDE/IDB (2013, 2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095077>

5.16. Base legal de la asignación presupuestaria, 2013 y 2018

País	Constitución	Legislación primaria	Legislación secundaria
Argentina		<input type="radio"/> X	
Bahamas			
Brasil	<input type="radio"/> X	<input type="radio"/> X	
Chile		X	
Costa Rica	<input type="radio"/> X	<input type="radio"/> X	
El Salvador	<input type="radio"/> X	<input type="radio"/> X	
Guatemala	X	X	X
México		X	
Panamá	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
Paraguay	<input type="radio"/> X	X	
Perú	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
República Dominicana		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uruguay	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
ALC			
<input type="radio"/> 2018	7	7	2
X 2013	5	8	1

Fuente: OCDE/IDB (2013, 2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095096>

5.7. TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

La transparencia presupuestaria va más allá de divulgar toda la información presupuestaria relevante de manera oportuna y sistemática. Es un concepto con diversas facetas que se refiere a la claridad, exhaustividad, confiabilidad, oportunidad, accesibilidad y usabilidad de los informes públicos sobre las finanzas públicas. Los niveles de transparencia presupuestaria están influenciados por la existencia de requisitos legales y la disposición de los gobiernos para compartir información, entre otros aspectos.

La transparencia presupuestaria mejora la rendición de cuentas, la legitimidad, la integridad, la inclusión y la calidad de las decisiones presupuestarias, lo que contribuye a mejorar la confianza entre los gobiernos y sus ciudadanos.

La publicación de información presupuestaria en formato de datos abiertos y la publicación de guías ciudadanas al presupuesto, contribuyen a mejorar la transparencia presupuestaria al permitir que los actores interesados accedan a y comprendan la información fiscal clave. Según los resultados de la encuesta, la práctica de divulgar información fiscal como datos abiertos está más extendida en ALC que la producción de guías para ciudadanos. Por ejemplo, mientras 12 de los 13 países publican el presupuesto aprobado en formato de datos abiertos (excepto El Salvador), solo nueve (Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, México, Perú y El Salvador) tienen guías ciudadanas que incluyen información clave sobre el presupuesto aprobado. Once países de ALC también publican en formato de datos abiertos los informes de ejecución de fin de año (excepto Argentina y El Salvador), mientras que un poco menos de la mitad de los países encuestados los incluyen como parte de las guías para ciudadanos sobre el presupuesto (Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, México y Paraguay). Solo República Dominicana, México y Paraguay publican guías para ciudadanos sobre informes de implementación de mitad de año.

Las nuevas tecnologías están mejorando la interacción entre las personas y las autoridades presupuestarias, y podrían conducir a una mayor transparencia presupuestaria en el futuro. Por ejemplo, Paraguay introdujo una aplicación móvil llamada “PresupuestApp” en octubre de 2019. Esta aplicación permite a las personas realizar consultas sobre presupuestos y gastos aprobados de cualquier institución pública, obtener datos históricos sobre gastos por categoría y fuentes de financiamiento desde 2011, así como también reportar irregularidades presupuestarias al Ministerio de Finanzas/Hacienda. Los datos también están disponibles en el portal nacional de datos abierto.

Las legislaturas representan las prioridades de los ciudadanos y hacen que el gobierno rinda cuentas como parte del proceso presupuestario. La presentación del presupuesto y la documentación relacionada cuando se envía a la legislatura es normalmente la primera oportunidad para el escrutinio público de las prioridades del gobierno, lo que constituye un componente esencial para la transparencia y la responsabilidad sobre las finanzas públicas. En dicha presentación, doce de trece países de América Latina y el Caribe, excepto Panamá, incluyen prioridades presupuestarias incluidas en la narrativa o en un documento separado, y en el texto de la ley de presupuesto. Solo el 59% de los países de la OCDE incluyen en el texto de la ley presupuestaria.

Once países también comparten los supuestos macroeconómicos (excepto Panamá y Perú), mientras que todos los países de la OCDE lo hacen. Otros 11 países de ALC (excepto Panamá y Paraguay) presentan la perspectiva a mediano plazo sobre los ingresos y gastos totales y las asignaciones claramente definidas (excepto El Salvador y Panamá). Entre los países de la OCDE, el 94% comparte asignaciones claramente definidas y el 82% incluye la perspectiva a mediano plazo. Solo cinco países de ALC presentan un plan financiero anual que incluye gastos y fondos extrapresupuestarios, en comparación con más de la mitad de los países de la OCDE.

En promedio, los países de ALC presentan 9 elementos de los 13 consultados en la encuesta a la legislatura, lo mismo que el promedio de los países de la OCDE. El país de ALC que presenta la lista más grande de artículos (13 en total) es Brasil, que incluye un plan financiero anual integral con gastos y fondos extrapresupuestarios.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE/BID de 2018 a la que respondieron 11 países de ALC y la Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE de 2018, que recopiló datos para México y Chile. Los datos de la OCDE se refieren a 34 países encuestados. Los encuestados fueron predominantemente altos funcionarios responsables del presupuesto en países de ALC y países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las autoevaluaciones de los países de las prácticas y procedimientos actuales. Los datos se refieren solo a los gobiernos centrales/federales y excluyen el nivel subnacional.

Los datos abiertos gubernamentales se refieren a los datos digitales que están disponibles con las características técnicas y legales necesarias para que cualquiera pueda utilizarlos, reutilizarlos y redistribuirlos libremente, en cualquier momento y en cualquier lugar.

Una guía ciudadana al presupuesto es un resumen fácil de entender de las características principales del presupuesto anual u otros documentos relacionados con el presupuesto. Es un resumen fácil de usar que ayuda al lector genérico a comprender la información técnica y evita el lenguaje presupuestario sofisticado.

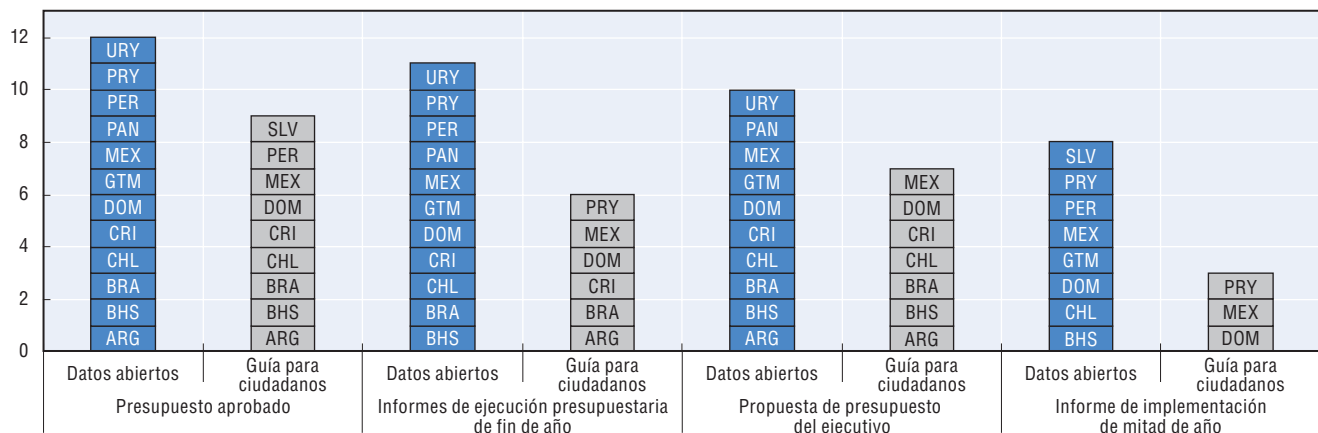
Bibliografía complementaria

- OCDE (2017), *OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/110.1787/9789264282070-en>.
- Pimenta, C. y M. Pessoa, eds. (2015) *Gestión financiera pública en América Latina: La clave de la eficiencia y la transparencia*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Notas para los gráficos

5.18 Se presenta una lista más larga de elementos en la versión en línea.

5.17. Medios de disponibilidad y transparencia de la información presupuestaria clave, 2018



Fuentes: OCDE/IDB (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, OCDE (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios. StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095115>

5.18. Elementos incluidos en la presentación del presupuesto a la legislatura, 2018

País	Prioridades presupuestarias	Supuestos macroeconómicos	Perspectiva a medio plazo sobre ingresos y gastos totales	Asignaciones claramente definidas	Vinculación de las asignaciones a las unidades administrativas	Objetivos de política fiscal a mediano plazo	Texto de legislación para políticas propuestas	Tabla exhaustivos de gastos tributarios
Argentina	●	●	●	●	●	●	●	●
Bahamas	●	●	●	●	●	●	●	●
Brasil	●	●	●	●	●	●	●	●
Chile	●	●	●	●	●	●	●	●
Costa Rica	●	●	●	●	●	●	●	○
El Salvador	●	●	●	●	○	●	●	○
Guatemala	●	●	●	●	●	●	●	●
México	●	●	●	●	●	●	●	●
Panamá	○	○	○	○	○	○	○	○
Paraguay	●	●	○	○	●	●	●	●
Perú	●	○	●	●	●	○	●	○
República Dominicana	●	●	●	●	●	○	●	●
Uruguay	●	●	●	●	●	●	●	○
ALC								
● Sí	12	11	11	11	11	10	12	8
○ No	1	2	2	2	2	3	1	5
OCDE								
● Sí	33	34	28	32	34	28	20	25
○ No	1	0	6	2	0	6	14	9

Fuentes: OCDE/IDB (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, OCDE (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios. StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095134>

5.8. PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES INTERESADOS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

El gobierno abierto se define como una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, responsabilidad y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo (OCDE, 2017). Mediante una mayor transparencia e inclusión en la formulación de políticas, el gobierno abierto busca fortalecer la confianza entre la sociedad civil y el gobierno. Además del objetivo central de lograr resultados fiscales sólidos, los arreglos institucionales del proceso presupuestario pueden fomentar la transparencia y promover una participación significativa de la sociedad, lo que conduce a una mejor alineación entre el presupuesto y las prioridades políticas y sociales.

La consulta pública puede llevarse a cabo en varias etapas del proceso presupuestario, tomar diferentes formas e involucrar a diversas instituciones dentro del gobierno y de los actores interesados. Nueve de los 13 países de ALC que respondieron a la encuesta informaron haber tenido consultas con las partes interesadas en alguna etapa del proceso presupuestario (excepto Argentina, Chile, México y Panamá). Todos ellos consultan en la fase de propuesta previa al presupuesto, y ocho lo hacen después de la propuesta de presupuesto (excepto Chile, Costa Rica y El Salvador).

Durante la fase previa al presupuesto, las consultas son dirigidas por la autoridad presupuestaria central en dos países (Bahamas y Brasil) y exclusivamente por los ministerios competentes en Costa Rica. En El Salvador, las consultas son dirigidas por el Consejo de Ministros mientras que en Perú son los gobiernos locales quienes la hacen. Las consultas que tienen lugar durante la fase posterior a la presentación de la propuesta de presupuesto son dirigidas por el Centro de Gobierno en Bahamas, Paraguay y Uruguay; por la legislatura en la República Dominicana y por ministerios en Brasil y Guatemala. En la OCDE, la legislatura y el gobierno en su conjunto (a saber, el centro de gobierno) fueron los más mencionados durante todo el proceso presupuestario.

Con respecto a las formas de consulta, en la fase de propuesta previa al presupuesto, siete países (Bahamas, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Paraguay y Uruguay) mantienen consultas privadas con los principales actores interesados. Cuatro países (incluidos Bahamas, Brasil, Costa Rica y Uruguay) tienen audiencias formales con los principales interesados. Las consultas privadas también son la forma de consulta más utilizada en la fase posterior a la formulación de la propuesta de presupuesto: cinco países (Bahamas, República Dominicana, Guatemala, Paraguay y Uruguay) informaron haberlas celebrado. Las consultas privadas también son la forma más utilizada de consulta en los países de la OCDE, tanto en la fase previa a la propuesta de presupuesto como en la posterior.

Por lo general, el presupuesto participativo implica reservar una proporción limitada del presupuesto general e invitar al público a expresar su opinión sobre el mejor uso de tales recursos. Además de informar sobre la asignación presupuestaria, el proceso puede contribuir a promover la “alfabetización” y fomentar el involucramiento de la

sociedad. El presupuesto participativo es más común a nivel local y actualmente se implementa en varias ciudades grandes de ALC (como Buenos Aires en Argentina, Sao Paulo y Río de Janeiro en Brasil, Santiago en Chile y Lima en Perú). Un estudio reciente de la práctica en ALC, ha demostrado que aumenta la participación pública en la toma de decisiones, aumenta la recaudación de ingresos fiscales locales, canaliza fracciones más grandes de los presupuestos públicos a los servicios declarados como prioridades principales por los ciudadanos y aumenta la satisfacción con los servicios públicos (Beuermann y Amelina, 2014).

La mayoría de los encuestados de ALC indicaron que actualmente no tienen iniciativas de presupuesto participativo a nivel central/federal. Brasil, República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Perú informaron haber implementado tales iniciativas. Brasil tuvo el foro inter-consejos hasta 2018, que reunió a representantes de los consejos nacionales y representantes de la sociedad civil para discutir la elaboración de planes plurianuales. Entre los países de la OCDE, la práctica del presupuesto participativo a nivel central no está muy extendida.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE/BID de 2018 a la que respondieron 11 países de ALC y la Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE de 2018, que recopiló datos para Chile y México. Los datos de la OCDE se refieren a 34 países encuestados. Los encuestados fueron predominantemente altos funcionarios encargados de presupuesto en países de ALC y países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las autoevaluaciones de los países de las prácticas y procedimientos actuales. Los datos se refieren solo a los gobiernos centrales/federales y excluyen el nivel subnacional. La consulta se refiere a que los actores interesados brinden retroalimentación a la propuesta de presupuesto del ejecutivo y viceversa, previamente, se debe definir el tema sobre el cual se buscan opiniones y proveer información relevante, además de comunicar los resultados del proceso.

Bibliografía complementaria

- Beuermann, D. W., y Amelina, M. (2014). *Does Participatory Budgeting Improve Decentralized Public Service Delivery?* (No. IDB-WP-547). Series de Documentos de Trabajo del BID. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, <https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf>

5.8. PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES INTERESADOS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Notas para los gráficos

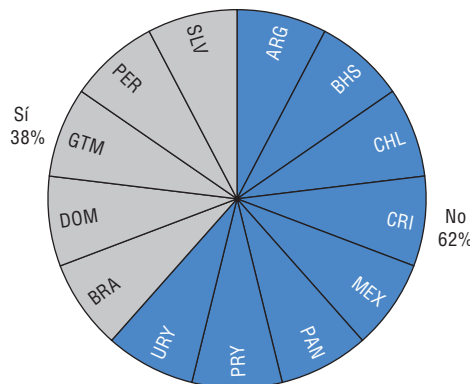
5.19 Los totales son por país, en lugar de por forma de consulta o fase en la que participan los actores interesados.

5.19. Formas de consulta pública y participación utilizadas por las instituciones públicas en el proceso presupuestario, 2018

Formas de consulta	ARG	BHS	BRA	CHL	CRI	DOM	GTM	MEX	PAN	PER	PRY	SLV	URY	
1) Fase previa a la propuesta presupuestaria														
Convocatoria de propuestas pública	...	...	...	...	...	...	◆	...	...	□	...	◆□	...
Reuniones públicas	...	...	...	...	...	◆	◆	...	...	□	...	...	◆
Grupos focales	...	●	●	...	...	◆	...	...	...	...	...	...	◆
Consulta privada con actores interesados clave	...	●	●	...	◆	◆	◆	...	...	...	◆	...	◆
Audiencias formales con actores interesados clave	...	●	●	...	◆	...	...	...	...	...	...	...	■
Foro público en el que participan actores interesados clave	...	●	...	...	...	...	◆	...	...	...	◆	□	◆
2) Fase posterior a la propuesta presupuestaria														
Reuniones públicas	...	◆	...	...	...	...	...	...	...	□	◆	...	◆
Consulta privada con actores interesados clave	...	◆	...	...	...	■□	●	...	...	...	◆	...	◆
Audiencias formales con actores interesados clave	...	◆	●	...	...	■	...	...	...	...	◆	...	...
Foro público en el que participan actores interesados clave	...	◆	...	...	...	□	...	...	...	...	◆	...	◆
Países en los que la institución está involucrada en consultas públicas														
ALC			OCDE											
◆	Gobierno en conjunto	5	◆	Gobierno en conjunto	10									
●	APC	3	●	APC	9									
◆	Gobiernos de líneas/competentes	4	◆	Gobiernos de líneas/competentes	3									
■	Legislatura	2	■	Legislatura	10									
□	Otro	3	□	Otro	5									
...	Sin consulta	4	...	Sin consulta	10									
Países		13	Países		34									

Fuentes: OCDE/IDB (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, OCDE (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios. StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095153>

5.20. Existencia de presupuesto participativo a nivel central/federal, 2018



Fuentes: OCDE/IDB (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, OCDE (2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios. StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095172>