

Instituciones de presupuesto en países de bajos ingresos: Lecciones del G-20*

Sanjeev Gupta y Sami Ylaoutinen**

I. Introducción

1. Todos los países necesitan asegurar la credibilidad fiscal y la sustentabilidad. Esta nota presenta un marco de instituciones financieras necesarias para respaldar los esfuerzos fiscales de los países en tres etapas clave del diseño de políticas (i) comprendiendo la perspectiva fiscal y los desafíos; (ii) formulando una estrategia fiscal creíble; y (iii) implementando esa estrategia.^{1, 2} Si bien fue desarrollado originalmente para analizar a las instituciones presupuestarias en los países del G-20, este marco ha sido aplicado posteriormente a un grupo más amplio de países buscando la consolidación fiscal o la disciplina global en su conjunto.

* Este documento de trabajo fue publicado originalmente por el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional y ha sido incluido en la actual edición la Revista Internacional de Presupuesto Público con permiso concedido por la institución. Este documento de trabajo no deberá ser informado como representando los puntos de vista del FMI. Las opiniones expresadas en este Documento de Trabajo son las de los autores y no representan necesariamente las del FMI o la política del FMI. Los documentos de trabajo describen investigaciones en marcha de parte de los autores y son publicados para dar lugar a comentarios y a debates adicionales.

** Agradecemos a Rachel Wan por su ayuda en la investigación, a Richard Allen por su ayuda en el recuadro 3 y en la sección IV, así como a los participantes de la conferencia UNU-WIDER sobre “Reformas institucionales para la transformación, inclusión y sustentabilidad”, 29 y 30 de junio, Hanoi.

¹ Ver Olden y otros (2010). FMI (2014).

² Las instituciones de presupuesto pueden ser definidas en términos amplios como las leyes, procedimientos y convenciones que influyen en la toma de decisiones presupuestaria y su gobernanza.

2. La nota está estructurada del siguiente modo. La Sección II presenta doce instituciones de presupuesto que pueden respaldar la planificación y entrega de estrategias fiscales creíbles en tres etapas clave del proceso de diseño de políticas. La Sección III aplica el marco a siete países de bajos ingresos y compara el estado de sus instituciones de presupuesto con los países avanzados³ del G-20 y los de mercados emergentes. Esto permite una comparación de debilidades y fortalezas de instituciones de presupuesto de grupos de países a través de los grupos de países⁴. La Sección IV presenta recomendaciones para diseñar e implementar una estrategia fiscal apropiada a lo largo de los países, en particular en aquellos de bajos ingresos. Se debe prestar particular atención a priorizar y secuenciar los esfuerzos de reforma. El Apéndice I presenta los detalles completos del marco institucional.

II. Instituciones de presupuesto para estrategia fiscal creíble

3. Si bien muchos factores afectan el comportamiento de las finanzas públicas, un organismo sólidamente establecido de análisis teórico y empírico muestra que las instituciones de presupuesto son importantes determinantes de los resultados fiscales. Esta evidencia cubre distintas regiones geográficas y países con diferentes escenarios políticos y niveles de ingresos.⁵

4. Las instituciones fuertes pueden mejorar el desempeño fiscal poniendo de relieve la necesidad de políticas sustentables, exponiendo el costo completo de las intervenciones públicas, enfatizando la responsabilidad colectiva por sobre los intereses sectoriales, y elevando el costo de desviarse de los objetivos fiscales establecidos. Esto sugiere que los gobiernos deberían, como

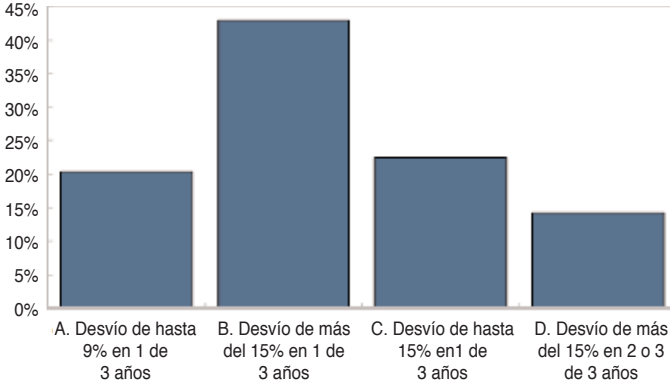
³ *Avanzados*: Australia, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Corea, Reino Unido, Estados Unidos. *Mercados emergentes*: Argentina, Brasil, China, India, Indonesia, México, Rusia, Sudáfrica, Arabia Saudita, Turquía; *Bajos ingresos*: Bolivia, Kenia, Mozambique, Myanmar, Uganda, Vietnam, Zambia.

⁴ No se presentan puntajes específicos de país.

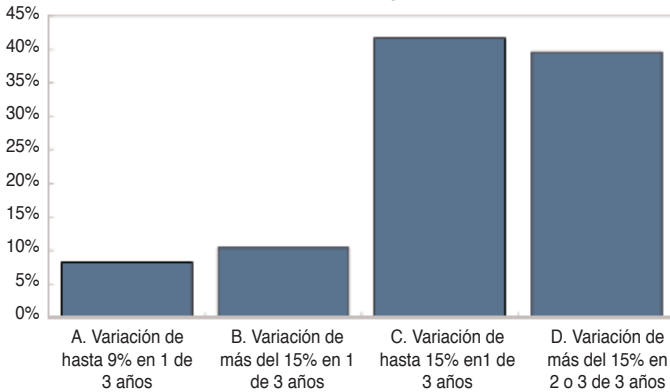
⁵ Ver, por ejemplo, von Hagen (1992), von Hagen y Harden (1996), Hallerberg y otros (2009), Hallerberg y Yläoutinen (2010) para Europa; Alesina y otros (1999), de Haan y otros (1999), Filc y Scartascini (2007) para América Latina; Gollwitzer (2011) para África, Cabezón (2008) para países Sub-Saharianos fuertemente endeudados y Dabla-Norris y otros (2010) para países de bajos ingresos.

Figura 1
Planificación y ejecución del presupuesto en países de bajos ingresos

Rendimiento gasto global comparado con el presupuesto original aprobado



Composición del rendimiento del gasto comparado con el presupuesto original aprobado



Fuente: Base de datos PEFA (50 países). Los porcentajes muestran la proporción de países que recibieron el puntaje en cuestión.

parte de su estrategia fiscal, considerar la suficiencia de las estructuras, normas y procedimientos que rigen la formulación, aprobación y ejecución de sus presupuestos.

5. Dado que la solidez de las instituciones de presupuesto hace impacto en los resultados fiscales, es posible que las brechas institucionales se asocien con debilidades en los resultados fiscales. La Figura 1 presenta el alcance en el cual los países de bajos ingresos han visto diferencias entre el rendimiento final y el presupuesto original aprobado en (i) gasto global, (ii) composición del gasto; y (iii) ingresos globales. El puntaje “A” significa que los desvíos del presupuesto original han sido raros y pequeños, mientras que el puntaje “D” significa que los desvíos han sido frecuentes y grandes.⁶

6. Como quizás se espere, los desvíos del presupuesto original han sido sustanciales en países de bajos ingresos. Este es particularmente el caso de la asignación de gastos, si bien el tamaño del gasto final parece haber diferido en forma muy marcada de los presupuestos originales. Esto implica deficiencias, tanto en la planificación del presupuesto como en su ejecución que, a su vez, puede estar vinculada con debilidades institucionales.

7. El marco presentado aquí permite identificar en dónde se encuentran tales debilidades institucionales. Esta sección identifica doce instituciones presupuestarias y sus características de diseño clave que pueden respaldar la planificación y entrega de estrategias fiscales creíbles en tres etapas clave del proceso del diseño de la política fiscal (Recuadro 1):⁷

- Comprender la perspectiva fiscal y sus desafíos;
- formular una estrategia fiscal creíble;
- implementar esa estrategia a través del proceso de presupuesto.

8. La institución incluida en el marco ha sido identificada sobre la base de su capacidad para respaldar la planificación e implementación de una estrategia fiscal creíble. Sin embargo, mientras este marco presenta un modo de información para analizar deficiencia y necesidades de reforma relacionadas en los marcos fiscales de

⁶ La cifra se compila usando los datos y la metodología de puntaje del marco PEFA (ver Apéndice II y www.pefa.org para mayores detalles). Para un mayor comentario acerca de las evaluaciones PEFA y sus resultados, ver Renzio (2009) y (2013).

⁷ Para una discusión más detallada, ver Olden y otros (2010) sobre los cuales también se basa este debate.

Recuadro 1
Doce instituciones de presupuesto

A. Comprender la perspectiva fiscal y sus desafíos

Informe fiscal
Pronóstico macroeconómico y fiscal
Manejo del riesgo fiscal
Agencia fiscal independiente

B. Formular una estrategia fiscal creíble

Objetivos y normas fiscales
Marco de presupuesto de mediano plazo
Orientación del desempeño
Acuerdos fiscales intergubernamentales

C. Implementar la estrategia fiscal

Unidad de presupuesto
Presupuestación de arriba hacia abajo
Aprobación parlamentaria del presupuesto
Ejecución del presupuesto

Fuente: FMI (2014)

los países, no debe ser considerado como una guía genérica en las reformas de instituciones de presupuesto. Al aplicar este enfoque hacia los países de bajos ingresos, debe prestarse atención a la secuenciación de reformas, que dependen de circunstancias específicas de los países, incluso su capacidad para implementarlas. Estas cuestiones serán discutidas en detalle en la sección IV.

A. Comprendiendo la perspectiva fiscal y sus desafíos

9. Un requisito previo para una estrategia fiscal creíble es una clara comprensión de la posición fiscal corriente y una mirada realista de la perspectiva fiscal a mediano plazo. Una plena conciencia del estado actual y de la evolución futura de las finanzas públicas es particularmente importante hoy en día, cuando muchos países enfrentan una perspectiva macroeconómica y fiscal compleja e incierta. En este contexto, las siguientes instituciones son importantes:

- *Informe fiscal.* Acuerdos de informe fiscal que brinden información completa, oportuna, creíble y transparente son esenciales para informar a los responsables de tomar decisiones y al público acerca del estado y la perspectiva de la economía. Esto debería incluir informes fiscales completos y precisos, incluso estados contables auditados por una institución de auditoría independiente y estadísticas fiscales producidas por una agencia de estadísticas independiente.
- *Pronóstico macroeconómico y fiscal.* Un pronóstico macroeconómico y fiscal de mediano plazo realista y creíble es un punto inicial para la formulación de una estrategia fiscal creíble. Idealmente, los pronósticos macro-fiscales deben tener un enfoque multi-anual, ser actualizados con frecuencia y cubrir todos los totales fiscales con una gama de supuestos económicos realistas.
- *Comunicación y manejo de los riesgos fiscales.* La estrategia fiscal del gobierno debe ser robusta y tomar en cuenta los riesgos que amenazan a la situación fiscal. Por lo tanto, los principales riesgos fiscales (macro-fiscales, garantías, compromisos internacionales, compromisos sociales, asociaciones públicas y privadas, y reclamos legales) deben ser comunicados en los documentos del presupuesto junto con escenarios de presupuesto de mediano plazo alternativos. Los nuevos riesgos (pasivos contingentes en particular) deben estar sujetos a una revisión y aprobación similar a la de las asignaciones de presupuesto regulares. Esto es particularmente importante durante épocas de tensión fiscal, cuando la tentación de pasar por alto la restricción de gastos recurriendo a garantías y otros pasivos contingentes puede tornarse más fuerte.
- *Agencias fiscales independientes.* Las agencias fiscales independientes con un claro mandato pueden ayudar a respaldar la credibilidad global de la estrategia fiscal de un gobierno al evaluar la credibilidad de los pronósticos y el desempeño fiscal del gobierno en forma regular.

B. Formulando una estrategia fiscal creíble

10. La formulación de una estrategia fiscal creíble puede beneficiarse de fuertes acuerdos institucionales. En particular, la credibilidad de una estrategia fiscal se ve realizada si está basada en objetivos fiscales abarcadores, toma una perspectiva de mediano plazo, conecta los fondos suministrados a entidades públicas con sus resultados o producción y conecta entre sí a distintos niveles del gobierno. Las siguientes cuatro instituciones de presupuesto son importantes:

- *Objetivos y normas fiscales.* Los objetivos fiscales abarcadores, transparentes y estables conectan la estrategia fiscal de mediano plazo con metas numéricas que guiarán futuras decisiones y contra las cuales se puede controlar el desempeño. Cierta flexibilidad, ya sea dando cuenta del ciclo o incluyendo cláusulas de rescisión explícitas, puede mejorar la credibilidad de las normas fiscales.
- *Marcos de presupuesto a mediano plazo.* Los marcos de presupuesto a mediano plazo son cruciales para convertir tales metas en planes de ingresos y gastos detallados y documentados. Los marcos de presupuesto a mediano plazo exitosos brindan restricciones coercitivas a los gastos de múltiples años y una manifestación clara y coherente de las prioridades a mediano plazo del gobierno dentro de un tope de gastos total. Dicho marco debería cubrir la mayoría del gasto del gobierno central.
- *Presupuestación orientada hacia el desempeño.* La presupuestación por desempeño —definida como los procedimientos que fortalecen los lazos entre el gasto en los programas y proyectos y los resultados o producciones de tales programas— brinda a los encargados de diseñar las políticas información acerca de cómo contribuye el presupuesto a las políticas globales del gobierno. Las revisiones regulares del gasto pueden ayudar a brindar una fuerte base de evidencia para la racionalización del gasto.
- *Acuerdos fiscales intergubernamentales.* Los acuerdos financieros intergubernamentales aseguran la coherencia de la postura fiscal dentro de los distintos niveles de gobierno y permiten coordinar y compartir la carga de las políticas fiscales y del gasto entre las capas del gobierno.

C. Implementando la estrategia fiscal

11. Aun el plazo de consolidación más sólido se puede descarrilar cuando se confronta con las presiones y realidades del proceso de presupuesto anual. A menos que esté respaldado por fuertes acuerdos institucionales para la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto, existe el riesgo de que el gasto concreto resulte ser mayor que lo pronosticado y el ingreso concreto menor que lo pronosticado. Cuatro instituciones son esenciales en este sentido:

- *Unidad de presupuesto.* Un alto grado de unidad de presupuesto asegura que los gastos del gobierno central sean autorizados bajo el proceso de toma de decisiones, que, en consecuencia, convierte al control sobre la ejecución del presupuesto en más efectivo. Gran parte del gasto del gobierno debería estar cubierto por el presupuesto del gobierno central y autorizado anualmente. También los gastos impositivos importantes deberían ser cuantificados y publicados.
- *Enfoque de arriba hacia abajo para la preparación del presupuesto.* Bajo un enfoque de arriba hacia abajo, el gobierno acuerda límites sobre el gasto tanto global como sectorial en una etapa temprana en el proceso de preparación del presupuesto. Este enfoque aumenta la probabilidad de que el resultado de las discusiones anuales sobre el presupuesto sean coherentes con los anteriores objetivos fiscales del gobierno y el plan fiscal. El destino de los ingresos debería ser limitado y todas las decisiones de ingresos y gastos deberían ser tomadas como parte del proceso de presupuesto anual.
- *Restricciones sobre la aprobación del presupuesto parlamentario.* Si bien los poderes formales del Parlamento sobre la asignación de recursos públicos varían mucho a lo largo de los países, la experiencia sugiere que los debates de orientación del presupuesto o previos al presupuesto pueden ayudar a crear la propiedad parlamentaria de los objetivos fiscales a mediano plazo en una gama de contextos legislativos. La legitimidad política de la estrategia fiscal global se ve mejorada aún más cuando el Parlamento respalda los objetivos fiscales de mediano plazo considerando la propuesta de presupuesto anual del gobierno. Sin embargo, una mayor participación parlamentaria en la estrategia fiscal global ne-

cesita ser combinada con procedimientos legislativos que promuevan la responsabilidad colectiva para su entrega. Como en el gabinete, votar el presupuesto en el Parlamento debería seguir una secuencia de arriba hacia abajo en la cual la legislatura apruebe primero los principales acumulados fiscales, como, por ejemplo, el equilibrio presupuestario, el gasto total y el ingreso total, antes de votar la asignación de recursos a distintos sectores, ministerios, programas o partidas.

- *Disciplina en la ejecución del presupuesto.* La implementación efectiva de un programa de consolidación requiere procedimientos de ejecución que mantengan la disciplina fiscal global, reconociendo al mismo tiempo que se producirán acontecimientos inesperados durante el transcurso del ejercicio presupuestario. Las asignaciones sin límite fijo o permanente deben restringirse al mínimo. El gasto por encima de los totales del presupuesto requeriría que el gobierno introduzca un presupuesto suplementario e, idealmente, proponga compensar los recortes de gastos.⁸ El traspaso del gasto —que permite a los organismos presupuestarios exceder las asignaciones anuales— debería estar también sujeto a restricciones. Para evitar que el espacio de gastos futuros sea ocupado por contratos coercitivos o promesas futuras, también se deberían implementar controles sobre compromisos multi-anales.

III. Evaluación de las instituciones de presupuesto

12. Esta sección incluye una discusión sobre el alcance en el cual las doce instituciones de presupuesto identificadas en la sección anterior están implementadas. Esto se hace aplicando una metodología de evaluación que permita transformar las características institucionales de los marcos fiscales de los países en un conjunto de calificaciones (ver recuadro 2 y apéndice I). Según antes mencionáramos, estas calificaciones no son informadas en el documento.⁹ En este contexto, vale la pena hacer algunas advertencias:

⁸ También se pueden usar giros para hacer ajustes dentro del año en asignaciones de presupuesto.

⁹ Las calificaciones derivan de evaluaciones realizadas por expertos familiarizados con el marco institucional en estos países.

- El análisis sólo presenta una foto del estado de las instituciones de presupuesto actuales de los países. Muchos países examinados están embarcados en ambiciosas agendas de reformas para fortalecer sus marcos. Debido a la naturaleza estática del análisis, la discusión que figura más adelante no le hace justicia a estos esfuerzos.
- Cada institución incluida en el marco es tratada con igual importancia, es decir, se le asignan pesos uniformes. Se podría decir que no todas las instituciones tienen necesariamente la misma importancia, en particular desde el punto específico de un país. Si bien esto está justificado, el enfoque tiene la intención de mantener el marco tan transparente y simple como sea posible.
- Por último, la muestra de países que se examina es pequeña, sólo siete países de bajos ingresos. Si bien la discusión que figura más adelante brinda un buen panorama del estado de estas instituciones de presupuesto de estos países, los resultados no representan necesariamente a todos los países de bajos ingresos.

Recuadro 2 Metodología para la Evaluación

Las doce instituciones de presupuesto y sus características clave descritas en la sección anterior son usadas para evaluar la fortaleza institucional de cada país en la muestra. Cada característica clave es traducida en una cuestión de evaluación específica. El número de preguntas por institución varía de tres a seis, y la evaluación consiste en 52 preguntas en total. Las preguntas han sido formuladas de modo tal que son verificables objetivamente. Se da al país una calificación de 0 si no se satisface el criterio, 1 si el criterio se satisface parcialmente, y 2 si el criterio se satisface totalmente. Las preguntas de evaluación y la base para cada calificación figuran en el Apéndice 1. Para cada país, las calificaciones contra tales preguntas son promediadas para producir un puntaje global de la solidez de cada una de las doce instituciones. Cada una de las doce instituciones tiene el mismo peso en estos promedios, independientemente del número de preguntas usadas para calificar a la institución.

Fuente: Olden y otros (2010).

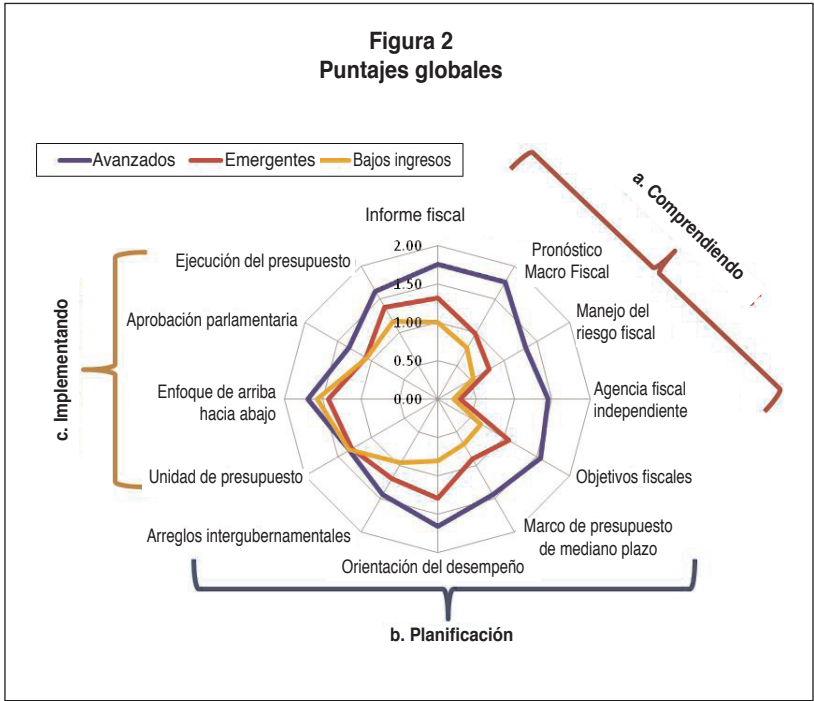
13. Basado en los puntajes institucionales, se pueden efectuar las siguientes observaciones generales (ver Figuras 1-3):

- Como se podría esperar, los puntajes de las instituciones de presupuesto son más bajos en los países de menores ingresos en comparación con los países avanzados y de mercados emergentes. Esto se aplica en particular a las etapas de comprensión y planificación, en donde parecen estar las brechas institucionales más grandes para los países de menores ingresos.¹⁰
- Parece haber un vínculo entre la solidez de las instituciones y el desarrollo económico; los puntajes institucionales y el PBI per cápita, hablando en términos amplios, se mueven juntos en la muestra económica.¹¹
- Los puntajes de los países de ingresos más bajos son, en promedio, los más bajos en los grupos de países en todas las categorías excepto en tres, a saber, presupuestación de arriba hacia abajo (levemente más alta que en los emergentes), aprobación parlamentaria (atada a la de los emergentes) y unidad de presupuesto (atada a países emergentes y avanzados) mientras que el puntaje de los países avanzados es, en promedio, mayor que los demás en todas las otras categorías.
- La variación de puntajes por institución es más grande, hablando en términos generales, que para los países de mercados emergentes comparado con los países avanzados indicando mayores diferencias entre los países.¹² En particular para las etapas de

¹⁰ Esto no debería ser interpretado como diciendo que los países de menores ingresos no tienen debilidades en la ejecución del presupuesto. Por ejemplo, Andrews (2013), basado en puntajes PEFA, encontró que los países en desarrollo tenían los puntajes más débiles en la ejecución del presupuesto entre las distintas etapas del proceso de presupuesto.

¹¹ Asimismo, la crisis reciente ha jugado un papel importante en incentivar a los países avanzados para llevar a cabo reformas institucionales. Como se señala en FMI (2014), las reformas se han implementado a un rápido ritmo en la Europa avanzada a la luz de la consolidación fiscal con posterioridad a la crisis financiera, contribuyendo a una creciente brecha entre los países del G20 avanzados y emergentes.

¹² Aquí uno debería señalar que los tamaños de la muestra son distintos entre los grupos de países: países de bajos ingresos (7), países de mercados emergentes (10) y países avanzados (9).



comprensión y planificación, muchos países de bajos ingresos tuvieron un puntaje de cero en el número de instituciones individuales, indicando que estos países no cuentan con acuerdos básicos.

A. Comprendiendo la perspectiva fiscal y los desafíos

14. La mayoría de los países de bajos ingresos en la muestra parecen contar con prácticas de presentación de informes fiscales básicas, lo que debería darles información razonable acerca de la situación financiera actual. Sin embargo, los acuerdos relacionados con pronosticar futuras novedades fiscales y riesgos relacionados son menos sólidos. Estas son las áreas en donde las brechas en los países avanzados del G-20 son también más pronunciadas.

- *Presentación de informes fiscales.* Todos los países de bajos ingresos producen estados contables que cubren por lo menos el presupuesto, y en la mayoría de los países los estados contables

Figura 4
Promedio y gama de puntajes por institución

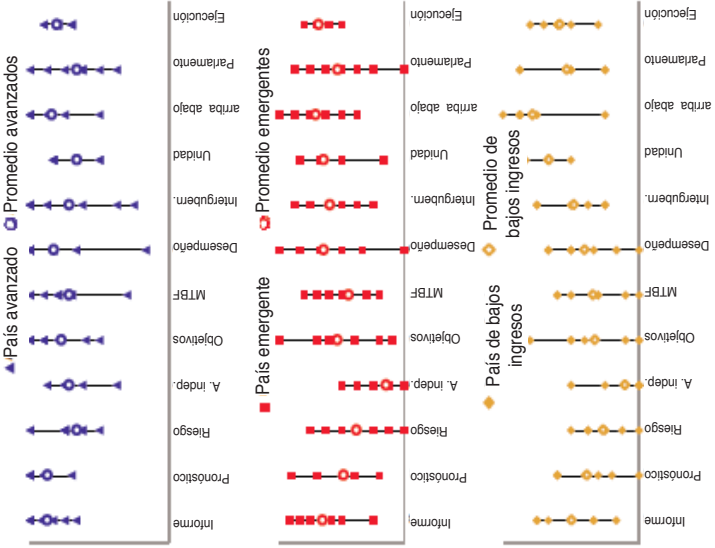
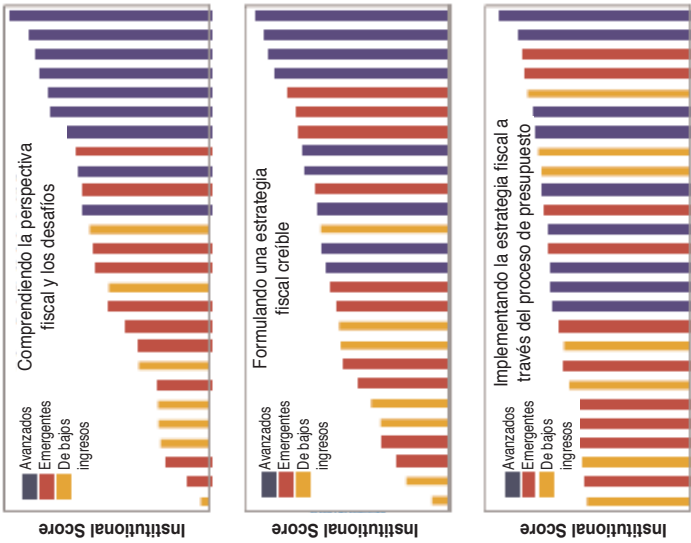
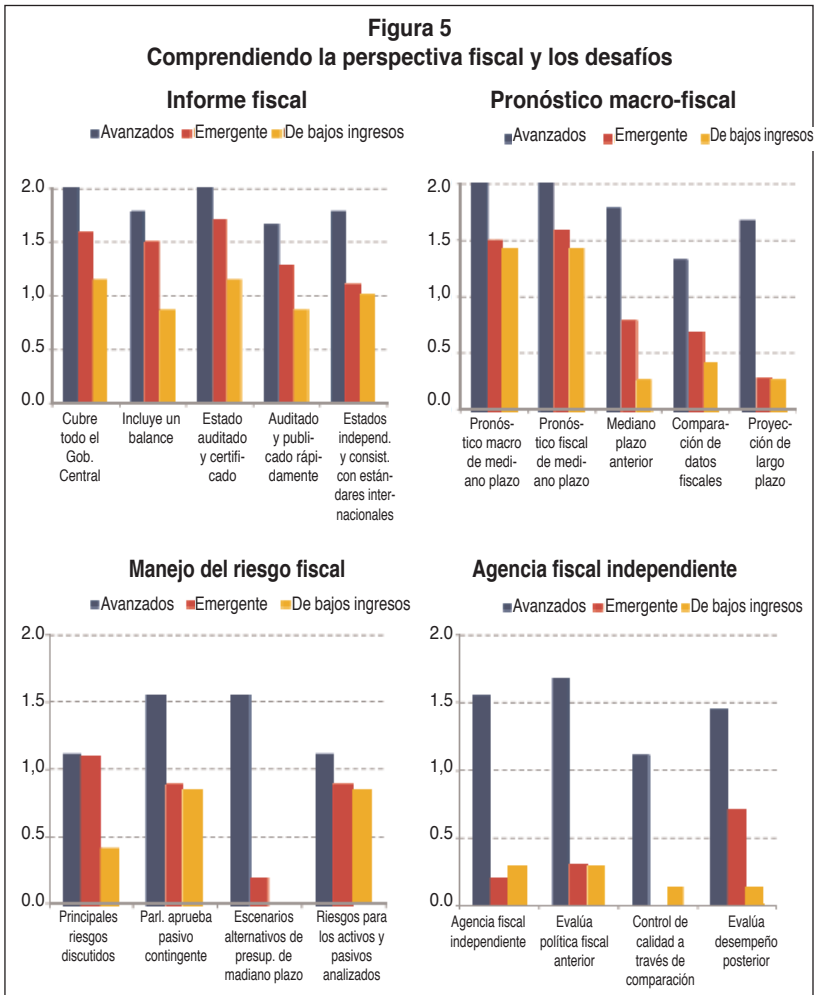


Figura 3
Puntajes de instituciones de presupuesto por país y grupo de países



son auditados por un auditor externo. La mayoría de los países prepara un balance, pero en general, sin incluir todos los activos y pasivos. Casi la mitad de los países prepara estadísticas financieras para el gobierno central y general pero en términos generales no para la totalidad del sector público. En casi todos los países las estadísticas financieras son preparadas por una oficina independiente pero en general no en línea con las normas internacionales.



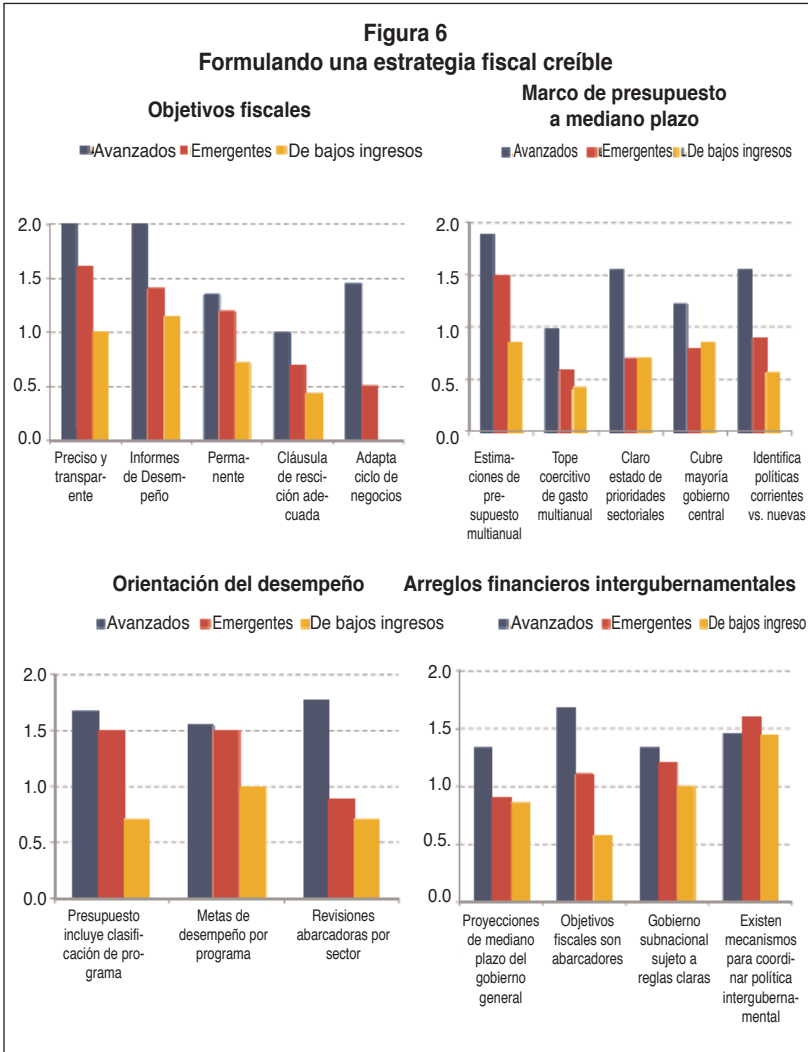
- *Pronóstico macroeconómico y fiscal.* Alrededor de la mitad de los países de bajos ingresos publican pronósticos de mediano plazo en los documentos de presupuesto con supuestos relacionados pero en términos generales, sin ningún control de calidad a través de la comparación posterior de los pronósticos previos con rendimiento concreto de totales macroeconómicos y fiscales. También falta una actualización de mitad de año del presupuesto con proyecciones actualizadas de variables fiscales clave en casi todos los países. Las proyecciones fiscales de largo plazo son también una rareza.
- *Manejo del riesgo fiscal.* Muchos riesgos fiscales (macro-fiscales, garantías, compromisos internacionales, compromisos sociales, PPSs [participaciones público-privadas], reclamos legales) no son discutidos ni cuantificados en los documentos del presupuesto. Tampoco se producen escenarios de presupuesto de mediano plazo alternativos. En la mayoría de los países, el gobierno prepara una estrategia de gestión de deuda a mediano plazo, incluyendo análisis de riesgos relacionados con deuda, pero sin incluir riesgos relacionados con activos (por ejemplo, cambios en los valores de los activos o los flujos de fondos que proporcionan). En casi todos los países, se busca la aprobación parlamentaria para nuevas garantías y en unos muy pocos para otros pasivos contingentes significativos.
- *Agencia fiscal independiente.* Con algunas excepciones, los países no tienen agencias independientes para evaluar la credibilidad de los pronósticos y el desempeño fiscal del gobierno en forma regular.

B. Desarrollando una estrategia creíble

15. Muchas instituciones relacionadas con la formulación de una estrategia fiscal están relativamente subdesarrolladas. Muchos países han dado los primeros pasos para introducir algunos elementos de mediano plazo en su gestión fiscal, pero quedan muchos desafíos sin ser abordados. Los objetivos fiscales y los marcos de presupuesto de mediano plazo reciben los puntajes más bajos en promedio entre los países de bajos ingresos. Asimismo, la orientación del desempeño todavía está en pañales. Por último, los acuerdos fi-

nancieros intergubernamentales no están especificados con claridad en muchos países.

- *Objetivos y normas fiscales.* Alrededor de la mitad de los países han especificado algún tipo de objetivo fiscal a mediano plazo e informan el desempeño con regularidad contra el objetivo establecido. En muy pocos países, el objetivo ha sido consagrado en la ley, y en casi todos los países las excepciones a la regla son frecuentes. Los objetivos fiscales no se adaptan al impacto del ciclo del negocio.
- *Marco de presupuesto de mediano plazo.* Alrededor de la mitad de los países tienen algún tipo de estimación multi-anual para las principales categorías de ingresos y gastos, pero sólo constituyen una restricción no vinculante en presupuestos futuros. En general, no se realiza ninguna conciliación de los cambios en las asignaciones sectoriales de año en año. Por otra parte, los documentos de presupuesto no presentan ningún resumen consolidado del impacto fiscal de las nuevas medidas de ingresos y gastos propuestas.
- *Orientación del desempeño.* Alrededor de la mitad de los países incluye un programa de clasificación de información, y sólo en muy pocos forman la base para la asignación del legislativo. Muchos países han establecido algún tipo de metas u objetivos de desempeño pero, en general, no son monitoreados en forma sistemática. Las revisiones de gastos abarcadoras y sistemáticas son raras entre los países de bajos ingresos de la muestra.
- *Acuerdos fiscales intergubernamentales.* Alrededor de la mitad de los países prepara un pronóstico de un año hacia adelante o de mediano plazo del presupuesto del gobierno central o federal, pero en general no es desglosado en la respectiva contribución de sectores individuales/sector del gobierno (presupuesto, fondos de la seguridad social, fondos extra presupuestarios, empresas del gobierno local y estatales). La mayoría de los países cuenta con normas fiscales para gobiernos subnacionales, pero sin sanciones centralizadas o mecanismos de ejecución. Nuevamente, alrededor de la mitad de los países tiene un marco legal para coordinar o compartir el peso de la política fiscal entre capas de gobierno.

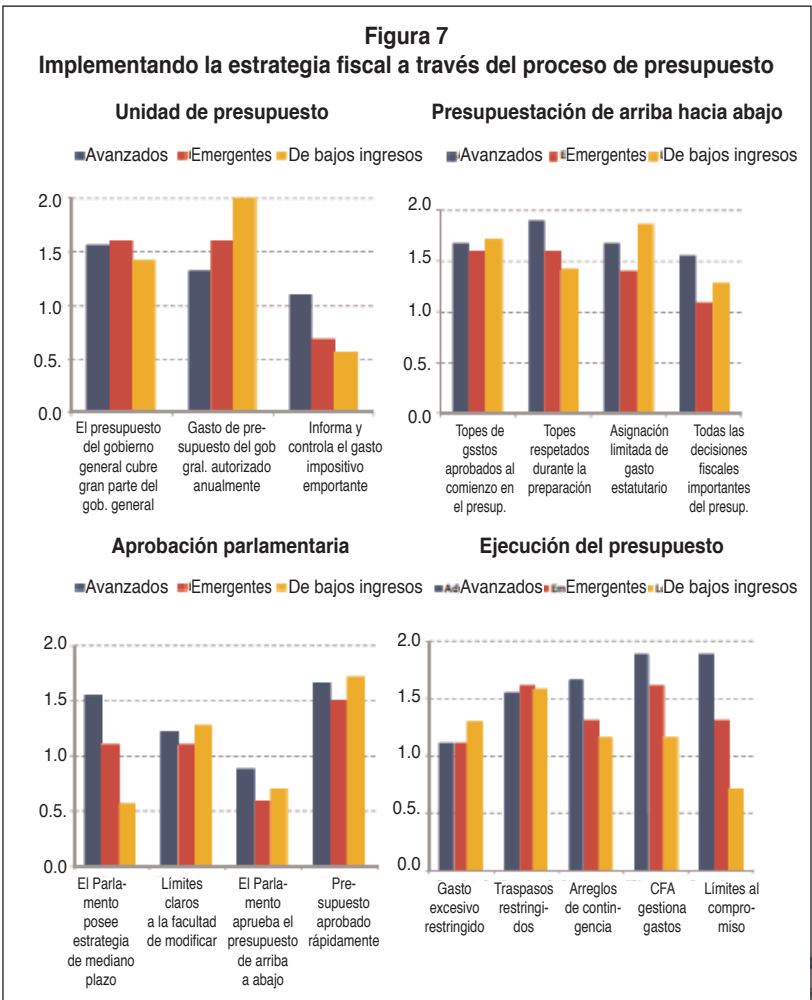


C. Implementando la estrategia fiscal

16. Las instituciones relacionadas con la implementación de la estrategia fiscal emergen como las más fuertes entre las tres etapas clave del proceso de diseño de políticas incluidas en el marco. Las brechas en relación con los países avanzados del G-20

todavía persisten en particular en la presupuestación de arriba hacia abajo y en la ejecución del presupuesto. En particular, si bien es común fijar los topes en etapas tempranas del proceso de presupuesto, es igualmente común que estas restricciones sean pasadas por alto en etapas posteriores.

- *Unidad de presupuesto.* Los países de bajos ingresos reciben iguales puntajes en promedio sobre unidad de presupuesto



cuando se los compara con países avanzados y de mercados emergentes. En todos los países, los fondos del presupuesto, desempleo y la seguridad social o del gasto cubren por lo menos el 80%, y en muchos, más del 90% del gasto del gobierno central. En todos los países, más del 90% del presupuesto-gasto requiere autorización anual de parte del Parlamento. Sin embargo, los arreglos respecto de los gastos por impuestos son menos avanzados, si bien la mayoría de los países produce una cuantificación anual de gastos por impuestos no existe control de su tamaño.

- *Presupuestación de arriba hacia abajo.* En casi todos los países existen límites anteriores sobre el gasto global y sectorial o ministerial establecido en presentaciones anteriores, pero, y esto es importante, en más o menos la mitad de los países estos topes rara vez se respetan. En casi todos los países, menos del 10% del ingreso del gobierno central está sujeto a compromisos de gastos ya destinados o permanentes. En alrededor de la mitad de los países, las principales decisiones de ingresos y gastos son a menudo o a veces tomadas fuera del proceso de presupuesto.
- *Aprobación del presupuesto parlamentario.* En general, el Parlamento no respalda una meta u objetivo fiscal de mediano plazo. Con algunas excepciones, existen límites al derecho de la legislatura para modificar el proyecto de presupuesto del gobierno. En alrededor de la mitad de los países, el presupuesto anual no es aprobado en una secuencia de arriba hacia abajo (es decir, el Parlamento no aprueba en primer término un marco de presupuesto anual global para el total de los ingresos y el total de los gastos). En general, el derecho de la legislatura para modificar la propuesta de presupuesto del legislativo es bastante limitada. En la mayoría de los países existe un requerimiento legal en cuanto a que un presupuesto tiene que ser aprobado antes del comienzo del ejercicio económico.
- *Ejecución del presupuesto.* La mayoría de los países cuenta con restricciones al gasto excesivo durante la ejecución del presupuesto anual. En particular, la mayoría de los países requiere una presentación de presupuesto complementario al Parlamento. En general, no se permiten los traspasos o el gobierno impone un tope al volumen del traspaso anual o sobre giros de traspaso. Existen

arreglos de contingencia para categorías de gastos específicos en todos los países, pero en algunos casos los criterios de acceso a tales fondos podrían ser especificados con mayor claridad. En la mayoría de los países, el Ministro de Hacienda (el Ejecutivo) puede diferir o recortar el gasto sin la aprobación previa del Parlamento, por lo menos hasta cierto límite. Por último, todos los países carecen de límites o controles abarcadores sobre los compromisos de gastos multianuales.

IV. Fortaleciendo las instituciones de presupuesto en países de bajos ingresos. Prioridades para la reforma institucional

A. Priorizando los esfuerzos de reforma

17. Como resulta aparente de la discusión antedicha, los países de bajos ingresos tienen deficiencias sustanciales en sus instituciones de presupuesto, que requieren esfuerzos de reforma continua. Basado en la revisión institucional, las brechas institucionales más grandes se pueden encontrar en la actualidad al comprender y planificar las etapas del diseño de la política fiscal, si bien algunos desafíos importantes quedan también en la etapa de implementación. Esto está en línea con la observación antes efectuada en cuanto a que la composición así como el volumen de los rendimientos del gasto se han desviado sustancialmente de los presupuestos originales aprobados en países de bajos ingresos, indicando problemas con la planificación del presupuesto (ver figura 1 en la Sección II). Puntajes relativos más altos en la etapa de implementación pueden reflejar una tradición de centralización administrativa y fiscal entre los países de este grupo.

18. Sin embargo, diseñar una agenda de reformas para países de bajos ingresos es un acto de equilibrio entre ambición y realismo. Por una parte, la naturaleza fortalecedora de las distintas instituciones subraya la importancia de tener un enfoque abarcador respecto de la reforma institucional. Por cierto, las reformas institucionales en las áreas antedichas deben ser coordinadas a través de las etapas del presupuesto y entre ramas y niveles del gobierno para maximizar su impacto en la toma de decisiones fiscales y su desempeño. El impacto de la reforma en cualquier etapa del proceso sobre

el comportamiento fiscal depende de la integridad del sistema en su conjunto. Pero, por otra parte, el diseño de una agenda de reformas tiene que tomar en cuenta la baja capacidad de muchos países de bajos ingresos para implementar reformas, así como restricciones de economía política y débiles sistemas de gobierno. Por lo tanto, no es realista suponer que todas las deficiencias identificadas más arriba podrían abordarse en forma simultánea. Cierta priorización y secuenciación serán necesarias.

19. De hecho, se deberían abordar reformas en instituciones de presupuesto, en particular problemas específicos del país, y deberán ser colocados en un orden apropiado, es decir, dárseles la correcta prioridad y secuencia. La literatura establece algunos principios generales (por ejemplo, Diamond 2012, Allen, 2013) pero reconoce la dificultad de desarrollar un conjunto de normas operativas que sea aplicable en todos los países, en todos los contextos, y en todos los momentos. Sin embargo, se puede buscar cierta orientación en las experiencias de los países avanzados (ver recuadro 3).

20. Los países más avanzados han alcanzado decisiones acerca de la secuenciación de la reforma de modo no estructurado, pero se pueden identificar algunos importantes principios guía:

- Es importante distinguir dos clases de secuenciación: primero, el orden en el cual se introducen distintas iniciativas dentro de una estrategia global de la reforma de la gestión financiera pública (por ejemplo, estableciendo una unidad de pronóstico macro-fiscal, una cuenta única del tesoro, una agencia moderna de gestión de deuda) y, segundo, la secuenciación de tareas y actividades individuales dentro de un único componente de tal estrategia –por ejemplo, los pasos que se necesitan para convertir el sistema contable y de informes del gobierno de un criterio de lo percibido en un criterio de lo devengado, o para establecer y hacer plenamente operativa una autoridad de ingresos unificada.
- Los países no deberían intentar demasiadas reformas en un solo momento. Si se intentan demasiadas reformas en forma simultánea es probable que no tengan éxito, por ejemplo, porque no se encuentran disponibles recursos suficientes (humanos y financieros), o la capacidad del Ministro de Hacienda está excedida.

Recuadro 3

¿Qué se puede aprender de los países avanzados acerca de la priorización y secuenciación de reforma de instituciones presupuestarias?

Primero, la reforma de las instituciones presupuestarias no se maneja en un sendero reconocidamente predecible: es incremental, habitualmente no está regida por un gran diseño, y en general lleva largo tiempo (Andrews, 2013). El cuadro que figura a continuación muestra cómo en estos tres países –Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos– se puede observar un patrón similar. Primero, se establecieron sistemas básicos contables de presupuestación y presentación de informes financieros de acuerdo con un conjunto uniforme de normas y procedimientos. Después de que estos elementos de presupuesto básicos estuvieron instalados, los países pasaron a desarrollar prácticas más sofisticadas de gestión financiera pública (GFP), como, por ejemplo, marcos de presupuesto de mediano plazo, presupuestación por desempeño y contabilidad de lo devengado.

Segundo, los países avanzados han tendido a acercarse a la reforma en un orden lógico, o sea que las reformas más básicas han sido llevadas a cabo primero, y una vez que estos procedimientos han estado firmemente establecidos, se construyen reformas más avanzadas sobre ellas. Tal proceso puede llevar muchos años para su implementación, pero al permitir que se efectúen ajustes en todas las etapas es más probable que resulte exitoso.

Tercero, la reforma está impulsada por una gama de factores e influencias, internas y externas. Es probable que históricamente el factor más importante haya sido la influencia de crisis económicas y financieras, o cambios políticos considerables disparados por un cambio en la constitución o nuevas elecciones. Otro elemento crítico es la fortaleza del liderazgo político. Si tales fuertes impulsores están ausentes, es probable que las reformas sean más lentas, más cautas y más graduales en cuanto a su naturaleza.

Cuarto, las reformas que son impulsadas por poderosas fuerzas externas o internas pueden tener lugar a menudo más rápidamente, pero todavía requieren tiempo considerable para su diseño e implementación. Por ejemplo, en Sudáfrica, las reformas al sistema de presupuestación y finanzas públicas, incluyendo el establecimiento de una nueva relación financiera entre los gobiernos locales, provinciales y centrales, tomaron por lo menos 10 años para su implementación y todavía están siendo desarrolladas y perfeccionadas 20 años más tarde.

Quinto, como Andrews (2013) señalara, la mayoría de las reformas son iterativas y adaptativas, es decir, proceden mediante una serie de iniciativas y pasos, luego requieren adaptación, dado que se gana experiencia implementando el nuevo sistema y se aprenden lecciones, o si cambios en tecnología requieren la realización de otros cambios (como, por ejemplo, FMIS o sistemas de manejo de deuda). A veces, las iniciativas de reforma no han sido suficientemente bien pensadas o al quedarse sin apoyo político han sido revertidas. Un ejemplo dramático fueron las reformas de presupuestación con base cero en los Estados Unidos en los 1960s y el abandono parcial del marco de evaluación basado en desempeño (PART) bajo la Administración Clinton.

Por último, los países avanzados han realizado ajustes a la organización de sus agen-

cias de finanzas centrales en paralelo con las reformas que habían realizado y en apoyo de las mismas. La reestructuración corporativa del Tesoro Británico, por ejemplo, fue llevada a cabo en los 1960s, a comienzos de los 1990s y a principios de los 2010s, con cambios modulares más pequeños o graduales entre medio (Allen, 2013). Esto ha permitido al gobierno asegurar que (i) las funciones esenciales del Ministerio de Finanzas sean apropiadas para las condiciones económicas y financieras del momento; y (ii) se encuentren disponibles suficientes recursos –humanos y tecnológicos– para llevar a cabo estas funciones y tareas.

| Francia | Reino Unido | Estados Unidos (Federal) |
|---|---|--|
| <p>1791: Oficina Contable informa al parlamento.</p> <p>1807: “Cour des comptes” independiente.</p> <p>1814-19: Primera restauración. Reformas de Baron Louis.</p> <p>1862: Decreto imperial sobre normas para presupuestación y cuenta única del tesoro.</p> <p>1959: Marco de presupuesto de mediano plazo para inversiones.</p> <p>1968: <i>Rationalisation des choix budgétaires</i> (Racionalización de decisiones presupuestarias).</p> <p>2001-06: Presupuestación por programas.</p> <p>A partir de 2006: Contabilidad de lo devengado.</p> <p>2008: Marco de presupuesto de mediano plazo completo.</p> | <p>1787: Se establece el Fondo consolidado.</p> <p>1866: Ley del Departamento de Hacienda y Auditoría (estableció sistema moderno contable y de presupuestación).</p> <p>1866: Se estableció el Contralor y el Auditor General.</p> <p>1960s: Encuesta del Gasto Público (PES) y Revisión de Evaluación de Programa (PAR).</p> <p>1980s: Programa de siguientes pasos.</p> <p>1990s: Presupuestación Multianual Abarcadora.</p> <p>1991: <i>Citizen’s Charter</i> (Carta orgánica del ciudadano).</p> <p>1998: Convenios del Servicio Público.</p> <p>2000-04: Presupuestación por recursos (devengado).</p> | <p>1776: Oficina del Tesoro de Cuentas establecidas.</p> <p>1809: Ley de Asignaciones (modificada en 1870 y 1874).</p> <p>1887-89: Cuentas consolidadas, contabilidad, procedimientos de información (Comisión Cockrill).</p> <p>1894: La Ley Dockery estableció el Contralor del Tesoro, estado anual consolidado de ingresos y gastos.</p> <p>1921: Ley de Presupuestación y Contabilidad estableció la Agencia de Presupuesto y la Oficina de Contabilidad General.</p> <p>1940: Consolidación de normas y procedimientos uniformes para contabilidad e información.</p> <p>1950: Ley de Contabilidad y Auditoría.</p> <p>1982: Ley Federal de Integridad Financiera de Gerentes.</p> <p>1990: Ley Federal de Directores Financieros.</p> <p>1993: Ley de desempeño y resultados del gobierno.</p> <p>1994: Ley de reforma de gestión del gobierno.</p> <p>2010: Ley de desempeño y modernización del gobierno.</p> |

Fuente: Allen (2013). Nota: Las medidas que establecieron el marco básico de la contabilidad y la presupuestación se muestran más arriba en líneas quebradas; los elementos que aparecen debajo de las líneas fueron introducidos más tarde.

- Se deben implementar primero elementos básicos importantes de un sistema de presupuestación antes de incorporar elementos más avanzados.
- Muchos países han tendido a subestimar la complejidad del proceso de reforma, y la necesidad de un cuidadoso manejo de las implicancias para los recursos y dotación de personal y sistemas informáticos de soporte. Una reforma que es exigente en términos de aptitudes y recursos —como, por ejemplo, introducir un MTBF, un sistema contable de lo devengado, o un TSA— requiere fuerte liderazgo, el desarrollo de un plan de acción detallado, un equipo dedicado de comunicaciones y gestión de proyectos para implementar la reforma, y la gestión activa de los aspectos de los recursos humanos de la reforma. Si estos factores no reciben suficiente atención es posible, si no probable, que la reforma (i) encuentre una resistencia sustancial dentro y fuera del Ministerio de Hacienda; (ii) lleve más tiempo que el esperado implementarla; (iii) cueste más de lo necesario; y (iv) entregue menos que todos los beneficios esperados, o fracase por completo.
- Las reformas también necesitan tomar en cuenta opiniones de interesados externos como, por ejemplo, el Ministro de Hacienda. Pueden derivar fuerte oposición a las reformas de los ministros de línea, la oficina del presidente, o los consumidores de servicios públicos. También puede haber oposición de los gerentes y personal dentro del Ministerio de Hacienda.

B. Prioridades para la reforma institucional proveniente de países de bajos ingresos

21. En el contexto del marco usado en este artículo, muchas instituciones incluidas en el marco pueden ser vistas como prerrequisitos para otras. Por ejemplo, los marcos coercitivos de presupuesto a mediano plazo han demostrado ser una herramienta útil y eficiente para la gestión fiscal en muchas economías avanzadas. Sin embargo, implementar tales marcos no es una tarea fácil: las condiciones previas para un marco coercitivo de presupuesto a mediano plazo incluyen un presupuesto anual creíble y predecible, proyecciones precisas macroeconómicas y demográficas de mediano

plazo, objetivos y normas fiscales de mediano plazo y un proceso unificado de presupuesto de arriba hacia abajo (Harris y otros, 2013).

22. Sin duda, los países de bajo ingresos se deben asegurar de contar con sistemas de gestión financiera pública antes de intentar implementar arreglos más sofisticados. Teniendo en cuenta lo discutido más arriba, ¿qué reformas institucionales deben ser vistas como una prioridad? El análisis antes presentado muestra una considerable variación en las fortalezas y debilidades de las instituciones de presupuesto a través y dentro de los países de bajos ingresos. Por lo tanto, las estrategias de reforma apropiadas requieren programas de reforma específicos de un país y cualquier consejo genérico está destinado a ser incompleto. Con esta limitación en mente, podemos, no obstante, subrayar algunas áreas comunes de las deficiencias institucionales que los países deberían buscar abordar.

Comprendiendo la perspectiva fiscal y los desafíos

23. El análisis anterior reveló que la mayoría de los países de bajos ingresos en la muestra parecen contar con prácticas de informe fiscal básicas, pero los arreglos relacionados con pronosticar futuras novedades fiscales y los riesgos relacionados son menos sólidos. Para mejorar la comprensión de la posición fiscal actual y futura, los países de bajos ingresos deben considerar:

- expandir la cobertura de sus estados contables anuales al gobierno central, y además al gobierno general, y verificar que haya una auditoría externa publicada;
- producir estadísticas financieras por parte de una oficina independiente, en línea con las normas internacionales;
- incluir información abarcadora acerca de los riesgos fiscales en su documentación de presupuesto, en particular en países en los que se está usando la participación pública-privada, por ejemplo;
- producir y publicar pronósticos macroeconómicos junto con supuestos relacionados, y actualizar los pronósticos en línea con el proceso de presupuesto; y
- una vez que mejore la capacidad de pronosticación, introducir pro-

nósticos de mediano plazo con escenarios alternativos de presupuesto a mediano plazo que den a los responsables de diseñar las políticas un mejor sentido de la vulnerabilidad específica del país respecto de la incertidumbre.

Formulando una estrategia fiscal creíble

24. Basado en la discusión antedicha, muchas de las instituciones relacionadas con la formulación de una estrategia fiscal parecen estar relativamente subdesarrolladas. Mientras que la mayoría de los países ha tomado los primeros pasos para introducir algunos elementos de mediano plazo en su gestión fiscal, quedan muchos desafíos por ser abordados. Cuando corresponda, los países de bajos ingresos podrían considerar:

- adoptar un objetivo de mediano plazo, en países que en la actualidad no tienen ese objetivo, para brindar una guía hacia la planificación fiscal, y una vez que se cuenta con tal objetivo, informar regularmente respecto del desempeño fiscal contra el objetivo indicado;
- en países sin ningún marco de presupuesto o fiscal a mediano plazo, desarrollar un marco simple, que brindaría una proyección del saldo fiscal, incluiría estimaciones de ingresos y gastos del gobierno a un nivel más global, y en la segunda etapa brindar pautas a los ministerios de línea para preparar planes de gasto a mediano plazo;
- una vez que se cuenta con los prerrequisitos, como por ejemplo sólida pronosticación macro-fiscal sólida, proceso de presupuesto de arriba hacia abajo y objetivos fiscales de mediano plazo, desarrollar el marco en una dirección más coercitiva; y
- asegurar una interacción adecuada entre el gobierno central o federal y los gobiernos subnacionales, por lo menos intercambiando información en forma regular sobre política fiscal, o idealmente, instalando un marco legal para coordinar y compartir el peso de la política fiscal entre capas de gobierno.

Implementando la estrategia fiscal

25. Si bien las instituciones relacionadas con la implementación de la estrategia fiscal parecen ser las más fuertes entre las tres etapas clave revisadas, quedan importantes desafíos. Los mismos se relacionan principalmente con la presupuestación de arriba hacia abajo y con la ejecución del presupuesto. En este contexto, los países de bajos ingresos podrían considerar:

- emitir límites con anterioridad, tanto sobre el gasto global y sectorial como sobre el ministerial, en una etapa temprana en el proceso de preparación del presupuesto, asegurándose que el tamaño de los límites sea realista;
- cambiar los procedimientos parlamentarios para seguir una secuencia de arriba hacia abajo en donde el Parlamento apruebe, primero, un marco de presupuesto anual global para los ingresos y gastos totales, y luego discuta la asignación dentro de estos totales;
- instalar restricciones apropiadas para el gasto excesivo durante la ejecución del presupuesto, e introducir gradualmente límites sobre los compromisos de gastos multi-anales.

Apéndice I:

Marco de evaluación de instituciones de presupuesto

A. Comprendiendo la perspectiva fiscal y los desafíos

1. Informe fiscal abarcador, oportuno y creíble

a. ¿Los estados contables anuales del gobierno central consolidan a todas las entidades del gobierno central? **Criterios:** No satisfecho = no se preparan estados contables anuales; Satisfecho en parte = los estados contables anuales sólo cubren el presupuesto; Totalmente satisfecho = los estados contables anuales cubren a todo el gobierno central.

b. ¿Los estados contables anuales del gobierno central incluyen activos y pasivos? **Criterios:** No satisfecho = no se prepara ningún balance; Satisfecho en parte = se prepara un balance pero no se incluyen todos los activos y pasivos; Totalmente satisfecho = se prepara un balance abarcador, que incluye tanto activos financieros como no financieros.

c. ¿Los estados contables son auditados por una institución de auditoría independiente suprema? ¿El auditor certifica si los estados representan un panorama verdadero y razonable de la situación financiera global del gobierno? **Criterios:** No satisfecho = no hay ninguna auditoría disponible para el público; Satisfecho en parte = hay una auditoría publicada pero el auditor externo no emite un dictamen global respecto de si los estados representan un panorama verdadero y razonable de la situación financiera del gobierno; Totalmente satisfecho = hay una auditoría externa publicada en la cual el auditor emite su dictamen respecto de si las cuentas representan un panorama verdadero y razonable de la situación financiera del gobierno.

d. ¿Se publican estados contables anuales en forma oportuna? **Criterios:** No satisfecho = se publican estados contables más de seis meses después de la finalización del ejercicio económico; Satisfecho en parte = se publican estados contables dentro de los seis meses, o bien se auditan dentro de los nueve meses de la finalización del ejercicio económico; Totalmente satisfecho = se publican y auditan esta-

dos contables dentro de los seis meses de la finalización del ejercicio económico.

e. ¿Las estadísticas financieras del gobierno son abarcadoras? **Criterios:** No satisfecho = no se preparan estadísticas financieras del gobierno o sólo cubren al gobierno central; Satisfecho en parte = se preparan estadísticas financieras del gobierno para el gobierno central y general. Totalmente satisfecho = se preparan estadísticas financieras del gobierno para la totalidad del sector público.

f. ¿Las estadísticas financieras del gobierno son preparadas por una oficina de estadísticas independiente compatible con las normas internacionales? **Criterios:** No satisfecho = ninguna de las dos cosas; Satisfecho en parte = las estadísticas financieras del gobierno son preparadas por una oficina independiente o en línea con una norma internacional, pero no ambas cosas; Totalmente satisfecho = las estadísticas financieras del gobierno son preparadas por una oficina independiente y en línea con SNA93, ESA95, o GFS2001.

2. Pronóstico fiscal y macroeconómico sólido

a. ¿Publica el gobierno pronósticos macroeconómicos en los documentos de presupuesto? **Criterios:** No satisfecho = no se publican proyecciones macro anuales o de mediano plazo; Satisfecho en parte = el gobierno publica proyecciones macro anuales (un año hacia adelante); Totalmente satisfecho = se publican proyecciones macro de mediano plazo en o junto con los documentos del presupuesto.

b. ¿El gobierno publica pronósticos de todos los principales acumulados fiscales (por ejemplo, ingresos, gastos, saldo, deuda) inclusive de todos los principales supuestos económicos (por ejemplo, PBI, inflación, tipo de cambio, precio del petróleo, desempleo)? **Criterios:** No satisfecho = no se publica ninguna proyección anual o de mediano plazo o se publican sin supuestos; Satisfecho en parte = se publican proyecciones fiscales un año para adelante con supuestos; Totalmente satisfecho = se publican proyecciones fiscales de mediano plazo y supuestos.

c. ¿Hay una actualización de presupuesto de mitad de año? **Criterios:** No satisfecho = No existe el requisito de que el gobierno publi-

que una actualización en la mitad del año presupuestario con proyecciones actualizadas sobre variables fiscales clave. Satisfecho en parte = el gobierno publica una actualización del presupuesto a mitad de año con proyecciones para ingresos, gastos y saldos esperados, pero cubriendo solamente el año de presupuesto; Totalmente satisfecho = el gobierno publica una actualización de mitad de año con proyecciones de variables fiscales clave para el año de presupuesto y sobre el mediano plazo.

d. ¿Existe un control de calidad regular a través de la comparación posterior de pronósticos previos con rendimiento real de acumulados macroeconómicos y fiscales clave? **Criterios:** No satisfecho = no existe una comparación posterior de los pronósticos macroeconómicos o fiscales del gobierno. Satisfecho en parte = existen comparaciones posteriores de pronósticos macroeconómicos o fiscales con el rendimiento. Totalmente satisfecho = existen comparaciones de los pronósticos del gobierno tanto macroeconómicos como fiscales con el rendimiento.

e. ¿Prepara y publica el gobierno proyecciones fiscales de largo plazo (es decir, durante por lo menos 20 años) como mínimo cada tres años? En caso afirmativo, ¿incluyen el impacto de factores demográficos? ¿Consideran una gama de escenarios demográficos? ¿Consideran también otros factores (por ejemplo, costos del cuidado de la salud) que afectan la sustentabilidad fiscal de largo plazo? **Criterios:** No satisfecho = no se publican proyecciones de largo plazo o se publican con poca frecuencia (a intervalos que superan los tres años); Satisfecho en parte = el gobierno publica proyecciones presupuestarias de largo plazo por lo menos cada tres años, pero sólo sobre la base de variables demográficas; Totalmente satisfecho = se preparan informes abarcadores de sustentabilidad fiscal a largo plazo por lo menos cada tres años, y se considera una gama de escenarios demográficos o se utilizan uno o más factores adicionales (por ejemplo, costos del cuidado de la salud, cambio climático, etc.).

3. Manejo del riesgo fiscal

a. ¿Los principales riesgos fiscales (macro-fiscales, garantías, compromisos internacionales, compromisos sociales, participaciones públicas y privadas, y reclamos legales) son discutidos y cuantificados en los documentos de presupuesto? **Criterios:** No satisfecho = los

riesgos fiscales no se discuten en los documentos del presupuesto; Satisfecho en parte = existen algunas discusiones acerca de los riesgos fiscales en los documentos del presupuesto; Totalmente satisfecho = la documentación del presupuesto incluye una declaración del riesgo fiscal abarcadora y cuantificada.

b. ¿Los nuevos pasivos contingentes están sujetos a aprobación parlamentaria? **Criterios:** No satisfecho = no se busca la aprobación parlamentaria para los nuevos pasivos contingentes; Satisfecho en parte = se busca la aprobación parlamentaria para nuevas garantías solamente; Totalmente satisfecho = se busca la aprobación parlamentaria para nuevas garantías y otros pasivos contingentes significativos, predecibles y cuantificables.

c. ¿Los escenarios de presupuesto de mediano plazo alternativos son presentados en los documentos del presupuesto anual? **Criterios:** No satisfecho = no se discute ningún escenario de mediano plazo alternativo; Satisfecho en parte = los escenarios macroeconómicos de mediano plazo alternativos son discutidos pero sus consecuencias para los principales acumulados fiscales no son presentadas; Totalmente satisfecho = se presentan escenarios de mediano plazo alternativos y sus implicancias para los principales acumulados fiscales como parte de la documentación del presupuesto anual.

d. ¿Los riesgos asociados con activos del gobierno son examinados al mismo tiempo que aquellos relacionados con deuda y otros pasivos del gobierno? **Criterios:** No satisfecho = el gobierno no prepara una estrategia de manejo de deuda de mediano plazo, y tampoco evalúa los riesgos asociados con los activos del gobierno; Satisfecho en parte = el gobierno prepara una estrategia de gestión de deuda de mediano plazo, incluyendo análisis de riesgos relacionados con deuda, pero no incluye riesgos asociados con activos; Totalmente satisfecho = el gobierno publica una estrategia de manejo de deuda de mediano plazo, incluyendo análisis de riesgos relacionados con deuda y riesgos provenientes de activos del gobierno.

4. Agencias fiscales independientes

a. ¿Existe una agencia independiente responsable de preparar pronósticos macroeconómicos y fiscales que brinden al público proyec-

ciones alternativas a aquellas que figuran en el proyecto de presupuesto (o por lo menos examina los supuestos sobre los cuales están basadas las proyecciones del gobierno)? **Criterios:** No satisfecho = no se preparan proyecciones independientes ni se revisan supuestos; Satisfecho en parte = una agencia independiente prepara pronósticos macroeconómicos o pronósticos fiscales, o por lo menos examina los supuestos sobre los que están basadas las proyecciones del gobierno; Totalmente satisfecho = una agencia independiente prepara pronósticos tanto macroeconómicos como fiscales.

b. ¿Existe una agencia independiente encargada de evaluar el objetivo y/o la política fiscal anterior del gobierno? **Criterios:** No satisfecho = no existe evaluación independiente de los objetivos y/o las políticas fiscales del gobierno; Satisfecho en parte: una agencia independiente evalúa los objetivos y/o las políticas fiscales del gobierno, pero su asesoramiento es confidencial para el ejecutivo; Totalmente satisfecho = una agencia independiente evalúa los objetivos y/o las políticas fiscales del gobierno, y su asesoramiento es publicado.

c. ¿Existe un control de calidad regular a través de la comparación anterior con otras instituciones de pronóstico de los supuestos macroeconómicos que apuntalan al presupuesto? **Criterios:** No satisfecho = no hay una comparación anterior de los pronósticos macroeconómicos o fiscales del gobierno con otras instituciones de pronósticos; Satisfecho en parte = hay comparaciones anteriores de pronósticos macroeconómicos o bien fiscales con otras instituciones de pronósticos; Totalmente satisfecho = hay comparaciones anteriores de los pronósticos tanto macroeconómicos como fiscales del gobierno con los de otros pronosticadores.

d. ¿Existe una agencia independiente encargada de evaluar el desempeño posterior del gobierno respecto de los objetivos fiscales? **Criterios:** No satisfecho = no hay evaluación independiente posterior del desempeño fiscal del gobierno; Satisfecho en parte = una agencia independiente evalúa el desempeño fiscal posterior del gobierno, pero sus opiniones son consideradas como asesoramiento solamente; Totalmente satisfecho = existe una agencia independiente que está encargada de dar una evaluación autorizada (es decir, una que requiere seguimiento) del desempeño del gobierno respecto de sus cargas, objetivos y normas fiscales.

C. Formulando un plan fiscal creíble

5. Objetivos fiscales de mediano plazo claros y transparentes

a. ¿Existe un objetivo fiscal preciso y por tiempo limitado? **Criterios:** No satisfecho = no se especifica ni el valor preciso ni el período de tiempo del objetivo fiscal (alternativamente, los objetivos fiscales de mediano plazo no son revelados); Satisfecho en parte = se especifica el valor preciso o bien el período de tiempo; Totalmente satisfecho = se especifica tanto el valor preciso como el período de tiempo.

b. ¿Informa el gobierno sobre el desempeño respecto de sus objetivos fiscales en forma rutinaria? **Criterios:** No satisfecho = no existen informes respecto de los objetivos fiscales del gobierno; Satisfecho en parte = no existe un informe periódico ad hoc del desempeño del gobierno respecto de sus objetivos fiscales; Totalmente satisfecho = el gobierno informa sobre el desempeño respecto de sus objetivos fiscales por lo menos una vez al año.

c. ¿Los objetivos fiscales son expresados en términos de una norma fiscal numérica permanente? **Criterios:** No satisfecho = no existe una norma fiscal o la misma cambia con frecuencia; Satisfecho en parte = existe una norma fiscal y la misma ha estado estable durante los últimos tres años; Totalmente satisfecho = la norma fiscal ha sido consagrada en la ley.

d. ¿Existe una cláusula de rescisión adecuada para el marco de la norma fiscal? **Criterios:** No satisfecho = tienen lugar excepciones a la norma fiscal pero no están permitidas por el marco legal; Satisfecho en parte = tienen lugar excepciones a la norma fiscal sobre la base de una cláusula de rescisión que da lugar para considerable discreción; Totalmente satisfecho = las excepciones a la norma fiscal están estrechamente definidas por la ley y requieren la aprobación del Parlamento.

e. ¿Se adaptan las normas fiscales al ciclo del negocio? **Criterios:** No satisfecho = el marco de norma fiscal instalado no parece vinculado con este objetivo; Satisfecho en parte = la implementación del marco de la norma fiscal está destinada a evitar la pro-ciclicalidad (por ejemplo, usando un margen de seguridad al diseñar las metas); To-

talmente satisfecho = el marco de la norma fiscal está explícitamente diseñado para adaptarse al impacto del ciclo del negocio.

6. Marco de presupuesto de mediano plazo

a. ¿Está el presupuesto anual preparado dentro de un conjunto de proyecciones de ingresos y gastos de mediano plazo? **Criterios:** No satisfecho = no existen estimaciones de ingresos o gastos de mediano plazo en la documentación del presupuesto; Satisfecho en parte = la documentación del presupuesto incluye estimaciones de múltiples años para las principales categorías de ingresos y gastos; Totalmente satisfecho = la documentación del presupuesto incluye estimaciones de múltiples años para cada categoría de ingreso importante y costos de gastos de mediano plazo por sector, ministerio o programa.

b. ¿Existen restricciones coercitivas de múltiples años sobre el gasto global? **Criterios:** No satisfecho = no existen objetivos o restricciones de múltiples años sobre el gasto global; Satisfecho en parte = existe un objetivo explícito de múltiples años para el gasto global pero se aplica solamente al pronóstico (que puede ser revisado con posterioridad); Totalmente satisfecho = existe una restricción coercitiva de múltiples años sobre el rendimiento por gastos globales y los toques de gastos permanecen fijos durante por lo menos dos años.

c. ¿Brinda el gobierno una declaración clara y coherente de sus prioridades programáticas, ministeriales o sectoriales dentro del tope del gasto total? **Criterios:** No satisfecho = las estimaciones de gastos de mediano plazo detalladas son proyecciones mecánicas que no reflejan las prioridades sectoriales anunciadas; Satisfecho en parte = las estimaciones de gastos de mediano plazo detalladas reflejan las prioridades sectoriales del gobierno, pero no hay una conciliación de cambios en las asignaciones sectoriales de año a año; Totalmente satisfecho = el gobierno brinda estimaciones de gastos sectoriales de mediano plazo detalladas con una explicación completa de cualesquiera cambios de año a año.

d. ¿Los toques de gastos de años múltiples cubren la mayoría del gasto del gobierno central? **Criterios:** No satisfecho = no existen toques de gastos de años múltiples o bien cubren menos del 50% del gasto del

gobierno central; Satisfecho en parte = los topes de gastos de mediano plazo cubren más del 50% del gasto del gobierno central; Totalmente satisfecho = los topes de gastos de mediano plazo cubren más del 75% del gasto del gobierno central.

e. ¿Las proyecciones fiscales identifican por separado el impacto de las políticas corrientes versus las nuevas (medidas de ingresos y gastos)? **Criterios:** No satisfecho = no; Satisfecho en parte = para algunas pero no todas las nuevas medidas de ingresos y gastos o no presentación consolidada del impacto fiscal de las nuevas políticas; Totalmente satisfecho = los documentos del presupuesto presentan un resumen consolidado del impacto fiscal de todas las nuevas medidas de ingresos y gastos propuestas.

7. Desempeño-orientación del presupuesto

a. ¿El presupuesto anual incluye una clasificación de programa? ¿Son los programas la base de la asignación del gasto legislativo? **Criterios:** No satisfecho = el documento de presupuesto anual no incluye una clasificación del programa; Satisfecho en parte = el documento de presupuesto anual incluye una clasificación de programa para información pero ésta no es la base para la asignación del legislativo; Totalmente satisfecho = la documentación del presupuesto anual incluye una clasificación de programa y ésta es la base para la asignación del legislativo.

b. ¿Están estos objetivos y metas asociados con cada programa de gastos importante? ¿El logro de los objetivos y metas de desempeño está monitoreado por lo menos una vez al año? **Criterios:** No satisfecho = no existen objetivos o metas de desempeño para el gasto; Satisfecho en parte = existen metas u objetivos de desempeño pero no están monitoreados sistemáticamente; Totalmente satisfecho = existen metas y objetivos de desempeño con informes sistemáticos sobre sus avances por lo menos una vez al año.

c. ¿Existen revisiones de sector abarcadoras en forma regular? **Criterios:** No satisfecho = las revisiones de gasto no son parte del proceso de presupuesto; Satisfecho en parte = las revisiones de gasto son infrecuentes o incompletas (las revisiones continuadas no son completas o las revisiones abarcadoras son ad hoc y/o suceden

más de cada tres años); Totalmente satisfecho: todos los programas de gastos son revisados sistemáticamente en forma abarcadora (por lo menos una vez cada tres años) o continuada (por lo menos 20% por año).

8. Arreglos financieros intergubernamentales

a. ¿Las proyecciones del gobierno general de mediano plazo son preparadas con una explicación de las contribuciones de cada sector/nivel de gobierno al total, saldo y deuda? **Criterios:** No satisfecho = sólo hay un pronóstico de un año para adelante o un pronóstico de mediano plazo del presupuesto o del gobierno central o federal; Satisfecho en parte = si bien hay una proyección de mediano plazo del gobierno general o sector público, este pronóstico no está desglosado en la contribución respectiva de los sectores /niveles individuales del gobierno (presupuesto, fondos de la seguridad social, fondos extra presupuestarios, gobierno local y empresas estatales); Totalmente satisfecho = las proyecciones de mediano plazo de variables fiscales clave están descompuestas en la contribución de los sectores/niveles individuales del gobierno.

b. ¿El o los objetivos fiscales son abarcadores en alcance? **Criterios:** No satisfecho = el objetivo fiscal sólo cubre el presupuesto del gobierno central (o ningún objetivo); Satisfecho en parte = los objetivos fiscales cubren a todo el sector del gobierno central, inclusive actividades extra presupuestarias controladas por el gobierno central. Totalmente satisfecho = cubre el sector del gobierno general o el sector público.

c. ¿Los gobiernos subnacionales están sujetos a normas fiscales claras y mecanismos de ejecución centralizados? **Criterios:** No satisfecho = no existen normas fiscales para los gobiernos subnacionales. Satisfecho en parte = existen normas fiscales para los gobiernos subnacionales pero no sanciones centralizadas ni mecanismos de ejecución; Totalmente satisfecho = existen normas fiscales para los gobiernos subnacionales y sanciones centralizadas o mecanismos de ejecución en el supuesto de no cumplimiento.

d. ¿Existen mecanismos para coordinar la política fiscal entre las capas del gobierno? **Criterios:** No satisfecho = el gobierno central o

federal no tiene interacción alguna con el gobierno subnacional sobre política fiscal; Satisfecho en parte = el gobierno central o federal tiene intercambio de información regular sobre política fiscal con el gobierno subnacional; Totalmente satisfecho = existe un marco legal para coordinar y compartir el peso de la política fiscal entre las capas del gobierno.

C. Implementando la estrategia fiscal a través del proceso de presupuesto

9. Unidad de presupuesto

a. ¿El presupuesto del gobierno central cubre una mayoría de gasto del gobierno? **Criterios:** No satisfecho = los fondos o gastos del presupuesto, desempleo o seguridad social cubren menos del 80% del gasto del gobierno central; Satisfecho en parte = los fondos o gastos del presupuesto, desempleo o seguridad social cubren más del 80% pero menos del 90% del gasto del gobierno central; Totalmente satisfecho = los fondos o gastos del presupuesto, desempleo o seguridad social cubren más del 90% del gasto del gobierno central.

b. ¿Todo el gasto del presupuesto del gobierno central es autorizado anualmente? **Criterios:** No satisfecho = más del 40% del presupuesto es autorizado por las asignaciones permanentes o la legislación separada, no requiriendo aprobación anual del Parlamento (por ejemplo, pagos de intereses u honorarios para organizaciones internacionales); Satisfecho en parte = menos del 40%, pero más del 10% del gasto del presupuesto es autorizado por las asignaciones permanentes o la legislación separada, no requiriendo aprobación del Parlamento; Totalmente satisfecho = más del 90% del gasto del presupuesto requiere autorización anual del Parlamento.

e. ¿Los gastos impositivos importantes son cuantificados y publicados, por ejemplo, en el presupuesto anual? ¿Existe un mecanismo para controlar el volumen de los gastos? **Criterios:** No satisfecho = no hay cuantificación de gastos impositivos y ningún control sobre su volumen; Satisfecho en parte = hay una cuantificación anual de gastos impositivos pero ningún control sobre su volumen; Totalmente satisfecho = hay una cuantificación e informe anual de todos los gastos impositivos importantes, y un control de su volumen.

10. Enfoque de arriba hacia abajo de la preparación del presupuesto

a. ¿Un límite sobre el gasto global anual y la asignación a amplios sectores o a ministerios es aprobado por el gobierno antes de la discusión (dentro del Ejecutivo) de las asignaciones detalladas del gasto? **Criterios:** No satisfecho = no se acuerdan límites previos sobre el gasto anual en una etapa temprana de la preparación del presupuesto dentro del Ejecutivo; Satisfecho en parte = se acuerdan límites previos sobre los gastos globales (pero no para sectores/ministerios) en una etapa temprana de la preparación del presupuesto dentro del Ejecutivo; Totalmente satisfecho = se acuerdan límites previos tanto sobre el gasto global como sectorial/ministerial en una etapa temprana de la preparación del presupuesto y antes de recibir la presentación del presupuesto de los ministerios de línea.

b. ¿Los límites globales y las asignaciones del sector o ministerio son respetadas en la preparación del presupuesto dentro del Ejecutivo? **Criterios:** No satisfecho = los topes previos no se respetan; Satisfecho en parte = los topes previos se respetan a veces; Totalmente satisfecho = los topes previos son respetados casi siempre.

c. ¿El destino de ingresos al gasto presupuestario está relativamente limitado? **Criterios:** No satisfecho = el destino del ingreso del gobierno central supera el 30% del gasto total del gobierno central; Satisfecho en parte = el destino del ingreso del gobierno central es de entre 10 y 30% del gasto del gobierno central; Totalmente satisfecho = el destino de ingresos es de menos del 10% del gasto del gobierno central.

d. ¿Todas las decisiones importantes sobre ingresos o gastos son tomadas como parte de los procesos de preparación del presupuesto anual dentro del ejecutivo? **Criterios:** No satisfecho = las decisiones importantes sobre ingresos o gastos son tomadas a menudo fuera de los procesos de preparación del presupuesto anual; Satisfecho en parte = las decisiones importantes sobre ingresos y gastos son tomadas a veces fuera de los procesos de preparación del presupuesto anual; Totalmente satisfecho = las decisiones importantes sobre ingresos y gastos rara vez son tomadas fuera de los procesos de presupuesto anual y los presupuestos complementarios son raros y/o limitados en volumen (menos del 3% del presupuesto).

11. Restricciones sobre la aprobación del presupuesto parlamentario

a. ¿Los arreglos institucionales aseguran la propiedad de la estrategia de mediano plazo por el Parlamento? **Criterios:** No satisfecho = no existe un debate de orientación del presupuesto separado y el Parlamento no respalda una meta u objetivo fiscal de mediano plazo; Satisfecho en parte = existe un debate de orientación del presupuesto separado o bien el Parlamento respalda una meta u objetivo fiscal de mediano plazo, pero no ambas cosas; Totalmente satisfecho = existe un debate de orientación del presupuesto separado y el Parlamento respalda explícitamente una meta u objetivo fiscal de mediano plazo.

b. ¿Existen límites (autoimpuestos) sobre el derecho de la legislatura de modificar el proyecto de presupuesto del gobierno? **Criterios:** No satisfecho = no existen límites al derecho del Parlamento de modificar el proyecto de presupuesto del gobierno; Satisfecho en parte = el Parlamento puede introducir modificaciones fiscalmente neutrales al presupuesto; Totalmente satisfecho = el Parlamento puede cambiar la composición de los gastos, pero no aumentar el déficit de presupuesto propuesto, ni los gastos totales (alternativamente, el Parlamento debe aprobar el presupuesto propuesto del gobierno, sin ninguna modificación).

c. ¿El presupuesto anual es aprobado en una secuencia de arriba hacia abajo, es decir, el Parlamento aprueba primero los totales del presupuesto (total ingresos, total gastos, el equilibrio fiscal y/o las tomas en préstamo (netas) antes de aprobar los gastos detallados? **Criterios:** No satisfecho = el Parlamento no aprueba primero los totales del presupuesto antes de votar el gasto detallado; Satisfecho en parte = el Parlamento aprueba en parte los totales del presupuesto, pero cambios posteriores en el presupuesto son todavía posibles; Totalmente satisfecho = el Parlamento aprueba primero los totales del presupuesto, luego vota los gastos detallados dentro de las restricciones de arriba hacia abajo aprobadas sobre el gasto y el ingreso total.

d. ¿El presupuesto es aprobado en forma oportuna? **Criterios:** No satisfecho = no existen reglas claras respecto de la oportunidad de la aprobación definitiva del presupuesto; Satisfecho en parte = existe un requerimiento legal de que el presupuesto sea aprobado dentro de

los tres meses después del comienzo del ejercicio económico; Totalmente satisfecho = existe un requerimiento legal de que un presupuesto sea aprobado antes del comienzo del ejercicio económico.

12. Flexibilidad restringida en la ejecución del presupuesto

a. ¿Existen restricciones sobre el gasto excesivo durante la ejecución del presupuesto anual? **Criterios:** No satisfecho = el gobierno no está obligado a volver al Parlamento antes del final del ejercicio económico en curso cuando el gasto supere las asignaciones anuales. Satisfecho en parte = el gobierno está obligado a presentar un presupuesto complementario al Parlamento si el gasto total supera las asignaciones anuales; Totalmente satisfecho = en caso de gasto excesivo contra las asignaciones anuales totales, el gobierno está obligado a presentar un presupuesto complementario mostrando cómo será compensado el gasto excesivo del total de gastos a través de reducciones en otras asignaciones.

b. ¿Existen restricciones sobre las asignaciones que son trasladadas de un ejercicio al siguiente? **Criterios:** No satisfecho = No existen restricciones sobre asignaciones trasladadas; Satisfecho en parte = existen restricciones sobre los tipos de gasto sujetos a traslado de asignaciones, pero ningún límite al volumen de los saldos trasladados a ejercicios posteriores o retiro de saldos trasladados con anterioridad; Totalmente satisfecho = no se permite el traslado o el gobierno impone un tope sobre el volumen del traslado anual o sobre el retiro de saldos trasladados con anterioridad.

c. ¿Existen reservas u otros arreglos para el gasto en contingencias imprevistas, con reglas claras para el gasto de la reserva? **Criterios:** No satisfecho = no se cuenta con reservas o arreglos de contingencias; Satisfecho en parte = existen reservas o arreglos de contingencias para categorías de gastos específicas; Totalmente satisfecho = existe una considerable reserva de contingencias generales (por ejemplo, 1 a 3% del gasto total) en el presupuesto anual, con normas claras para evaluar la reserva.

d. ¿El Ministro de Hacienda (el Ejecutivo) está obligado a diferir o recortar gastos, es decir, no implementar plenamente el presupuesto aprobado? **Criterios:** No satisfecho = los gastos no pueden ser dife-

ridos ni recortados sin la aprobación previa del Parlamento; Satisfecho en parte = los gastos pueden ser diferidos o recortados, sin aprobación previa del Parlamento, hasta cierto límite; Totalmente satisfecho = las asignaciones de presupuesto pueden ser diferidas o recortadas por el Ejecutivo, sin límite.

e. ¿Existen límites o controles a la capacidad del ministerio de línea para celebrar compromisos de gastos multi-anales? **Criterios:** No satisfecho = no existen límites ni controles sobre los compromisos de gasto multi-anales por los ministerios de línea; Satisfecho en parte = existen límites o controles sobre algunas categorías de compromisos de gastos multi-anales por parte de los ministerios; Totalmente satisfecho = existen límites o controles abarcadores sobre todos los tipos de compromisos de gastos multi-anales por parte de los ministerios de línea.

Apéndice II – Metodología de puntaje PEFA

PEFA: (gasto público y rendición de cuentas)

Rendimiento del gasto global comparado con el presupuesto original aprobado

- A. En no más de uno de los tres últimos años, el gasto real se desvió del gasto presupuestado por un monto equivalente a más del 5% del gasto presupuestado.
- B. En no más de uno de los tres últimos años se desvió el gasto real del gasto presupuestado por un monto equivalente a más del 10% del gasto presupuestado.
- C. En no más de uno de los tres últimos años el gasto real se desvió del gasto presupuestado en más de un monto equivalente a 15% del gasto presupuestado.
- D. En dos o todos los tres últimos años se desvió el gasto real del gasto presupuestado por un monto equivalente a más del 15% del gasto presupuestado.

Composición del rendimiento del gasto comparado con el presupuesto original aprobado

- A. La variación en la composición del gasto superó el 5% en no más de uno de los tres últimos años.
- B. La variación en la composición del gasto superó el 10% en no más de uno de los tres últimos años.
- C. La variación en la composición del gasto superó el 15% en no más de uno de los tres últimos años.
- D. La variación en la composición del gasto superó el 15% en por lo menos dos de los tres últimos años.

Referencias

Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes, y Ernesto Stein, 1999, “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”, *Journal of Development Economics*, Vol. 59, páginas 253–273.

Allen, Richard, 2013, “Challenges of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries”, en Marco Cangiano, Teresa Curristine, y Michel Lazare (Eds.) *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional

Andrews, Matt, 2013, *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*, Cambridge, Cambridge University Press.

Dabla-Norris, Era, Richard Allen, Luis-Felipe Zanna, Tej Prakash, Eteri Kvintradze, Victor Lledo, Irene Yackovlev, y Sophia Gollwitzer, 2010, “Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries”. *Working Paper 10/80*. (Washington: Fondo Monetario Internacional.

De Haan, Jakob, Wim Moessen, y Bjorn Volkerink, 1999, “Budgetary Procedures— Aspects and Changes: New Evidence for Some European Countries,” en James Poterba y Jürgen von Hagen (eds.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago University Press.

De Renzio, Paolo, 2009, “Taking Stock: What Do PEFA Assessments Tell Us About PFM Systems Across Countries”, *Working Paper*, Overseas Development Institute.

De Renzio, Paolo, 2013, “Assessing and Comparing the Quality of Public Financial Systems: Theory, History and Evidence”, en Richard Allen, Richard Hemming and Barry Potter (Eds.) *International Handbook of Public Financial Management*, Palgrave Macmillan.

Diamond, Jack, 2013. *Good Practice Note on Sequencing Public Financial Management (PFM) Reform; and Guidelines for Sequencing PFM Reform*, PEFA Secretariat.

Filc, Gabriel, Carlos Scartascini, 2007, “Budgetary Institutions”. En Eduardo Lora (Ed.), *The State of State Reform in Latin America*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

Gollwitzer, Sophia, 2011, “Budget Institutions and Fiscal Performance in Africa”, *Journal of African Economies*, Vol. 20, número 1, páginas 111–152.

Hallerberg, Mark, Rolf Strauch y Jürgen von Hagen, 2009, *Fiscal Governance: Evidence from Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

— — —, Sami Yläoutinen, 2010, “Political Power, Fiscal Institutions and Budgetary Outcomes in Central and East European Countries”, *Journal of Public Policy* 30:1, 45-62.

Harris, Jason, Richard Hughes, Gösta Ljungman, y Carla Sateriale, 2013, "Medium-Term budget Frameworks in Advanced Economies: Objectives, Design, and Performance", en Marco Cangiano, Teresa Curristine, y Michel Lazare (Eds.), *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Fondo Monetario Internacional, 2014, "Budget Institutions in G-20 Countries: An Update", Abril 7, 2014, (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Olden, Brian, Duncan Last, Sami Yläoutinen, y Carla Sateriale, 2012, "Fiscal Consolidation in Southeast European Countries: The Role of Budget Institutions", IMF Working Paper 12/113 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Prakash, Tej y Ezequiel Cabezon, 2008, "Public Financial Management and Fiscal Outcomes in Sub-Saharan African Heavily-Indebted Poor Countries", IMF Working Paper 08/217 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Von Hagen, Jürgen, 1992, "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", *European Commission Economic Papers* No. 96, (Brussels: European Commission).

— — —, y I.J. Harden, 1996, "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline", IMF Working Paper 96/78 (Fondo Monetario Internacional).