

## **¿Por qué falla la rendición de cuentas presupuestaria?**

Los escurridizos lazos entre los parlamentos y las oficinas de auditoría  
en la supervisión de las finanzas del gobierno

Carlos Santiso<sup>1</sup>

### **Introducción: ¿Qué explica la brecha en la rendición de cuentas en el proceso presupuestario?**

*La constante experiencia nos demuestra que todo hombre investido con poder puede abusar del mismo... es necesario por la naturaleza misma de las cosas que el poder deba ser un control del poder.* Charles de Montesquieu, “El Espíritu de las leyes”, 1748 XI, 4.

Los parlamentos y las agencias de auditoría tienen un rol crítico y complementario en el examen de las finanzas del gobierno, la supervisión del proceso de presupuesto y la ejecución de la rendición de cuentas por parte del gobierno (Wehner, 2006). Sin embargo, el nexo entre los parlamentos y las agencias de auditoría es uno de los vínculos más débiles en la cadena de rendición de cuentas del proceso presupuestario (Stapenhurst y otros, 2008; Santiso 2006, 2008). Existe una brecha importante entre la eficacia potencial y real de este vínculo en la arquitectura de las instituciones de rendición de cuentas. Este vínculo rara vez es tan efectivo como podría y debería ser, lo cual genera una brecha de “rendición de cuentas” en el manejo de las finanzas públicas en las fases decrecientes del proceso presupuestario (Santiso 2009). Este vínculo está enraizado en la más amplia economía política del proceso presupuestario, la gobernabilidad del gasto público, y la debilidad más general de las instituciones de rendición de cuentas.

El vínculo entre los parlamentos y las agencias de auditoría ocupa una coyuntura crítica en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en la supervisión del gasto público. El rol de los parlamentos en el proceso presupuestario ha estado imbuido en controversias pero gradualmente emergió un consenso que anclar la responsabilidad fiscal requiere restringir los poderes presupuestarios de los parlamentos (von Hagen 1992; Stein y otros 2006; Santiso 2008; Stapenhurst 2008). Esto es así porque la presupuestación legislativa está marcada por un dilema de acción colectiva insoluble denominado desafío del “fondo común” que inhibe la cooperación y las negociaciones inter-temporales (Ostrom 1990, Halleberg y otros, 2009): los parlamentaristas individuales tienden a carecer de los incentivos para internalizar las restricciones presupuestarias, buscando a menudo gravar menos y gastar más con fines electorales, empeorando de este modo los déficits fiscales. Como señalan Halleberg y otros (2009:299), “los legisladores votan por lo tanto más gasto que lo que harían si consideraran los efectos impositivos completos de su gasto”. En consecuencia, se espera que las normas fiscales que fortalecen los poderes presupuestarios del presidente en su relación con el parlamento conduzcan a más restricción fiscal y mejor resultado presupuestario (Filc y Scartascini, 2007). La mayoría de los países han adoptado un proceso centralizado para la preparación presupuestaria que establecía una legislatura débil y un ejecutivo fuerte en la toma de decisiones presupuestarias, siendo Chile un modelo de estos arreglos.

---

<sup>1</sup> Carlos Santiso es Responsable de Capacidad Institucional de la División Estatal del Banco Interamericano de Desarrollo. Se desempeñó anteriormente como Gerente de Sector para Gobernabilidad del Banco Africano de Desarrollo y Asesor de Gobernabilidad en el Departamento del Reino Unido para Desarrollo Internacional. El autor está agradecido a Joachim Wehner, Anja Linder, Kalayu Gebre-Selassie, Carlos Scartascini, Katharina Noussi, Marco Varea, y Mariano Lafuente por sus comentarios sobre artículos anteriores. Las opiniones en este capítulo son exclusivamente las del autor en su carácter personal y no deberán ser interpretadas como reflejando los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo o de su Directorio.

Gradualmente establecieron procesos presupuestarios jerárquicos dominados por ministerios de finanzas para anclar la disciplina fiscal.

No obstante, una excesiva discreción del gobierno en el presupuesto público también conlleva riesgos. Los procesos presupuestarios centralizados dominados por los ministerios de finanzas no son, por sí mismos, una garantía contra la opacidad presupuestaria o la imprudencia fiscal, como lo ha demostrado la experiencia reciente en los países desarrollados. La reciente crisis de la deuda pública en los países desarrollados ha llevado a un renovado interés en el papel de los parlamentos para controlar el gobierno y supervisar en forma más rigurosa la política fiscal y el proceso presupuestario.<sup>2</sup> Los parlamentos han buscado recuperar mayor influencia en el proceso presupuestario (Schick 2008, Wehner 2006), no necesariamente aumentando sus poderes presupuestarios sino también fortaleciendo su capacidad para ejercer los poderes presupuestarios que tienen (Santiso 2006, 2004)<sup>3</sup> Han buscado en particular incrementar su supervisión del presupuesto y su capacidad para hacer que los gobiernos se hagan responsables de la calidad del gasto público. En años recientes, especialmente desde la crisis de 2008, muchos países industrializados han establecido consejos fiscales y comités parlamentarios independientes para controlar y supervisar mejor las políticas fiscales (Kopits 2011).

En forma similar, como parte de la tendencia global para fortalecer las instituciones de rendición de cuentas en el proceso presupuestario, hay un renovado interés por la contribución de las agencias de auditoría. Esto surge de una mayor atención por mejorar la transparencia fiscal y el desempeño del gobierno (Noussi 2012, Santiso 2009). Las agencias de auditoría independientes son actores clave en la arquitectura del presupuesto y el sistema de controles y equilibrios. Tienen la tarea de promover la transparencia, eficiencia, eficacia y rendición de cuentas en la administración, como lo señala la Resolución de las Naciones Unidas 11-60142. Su objetivo es supervisar el manejo de las finanzas públicas, asegurar el cumplimiento de las regulaciones financieras y hacer que el gobierno responda por los resultados logrados en la forma en que maneja los recursos públicos. A través de su cumplimiento de auditoría, certifican la legalidad del gasto público; a través de sus auditorías financiera, certifican la alineación del gasto público con el presupuesto aprobado por el parlamento, y a través de sus auditorías de cumplimiento, evalúan el valor respecto del dinero, -eficiencia, eficacia y economía- del gasto público, y más ampliamente, el desempeño del gobierno para implementar las políticas públicas.

La literatura sobre las instituciones presupuestarias se ha enfocado tradicionalmente en analizar el impacto de la supervisión legislativa y la auditoría externa de los resultados fiscales, con resultados mixtos. Sin embargo, con la emergencia del manejo basado en resultados y la auditoría basada en el desempeño, la atención se está moviendo gradualmente hacia buscar determinar el impacto de la supervisión legislativa y la auditoría externa sobre el desempeño del gobierno. Se garantiza más investigación pero, como muestran las figuras 1 y 2, la evidencia empírica de América Latina y el Caribe sugieren que la fuerte supervisión del presupuesto por el legislativo y las instituciones de auditoría tienen un impacto positivo sobre la eficacia del gobierno más que sobre los resultados fiscales.

---

<sup>2</sup> Para un debate sobre las reformas recientes para mejorar el poder presupuestario y la capacidad de los parlamentos en África, ver: Kubai Khasiani y Florence Kuteesa, *PFM Law Reforms: Balancing Legislative and Executive Powers*, blog-post en el blog IMF Public Financial Management el 28 de Mayo de 2013, al que se puede acceder a través de <http://blog-pfm.imf.org>.

<sup>3</sup> Roy Meyers (2000) identifica cinco características institucionales clave para determinar la eficacia del involucramiento del legislativo en la presupuestación (i) las prerrogativas presupuestarias y el alcance del involucramiento legislativo en el planeamiento fiscal; (ii) la oportunidad y duración del proceso de adopción del presupuesto; (iii) el alcance de los poderes legislativos en el presupuesto y los medios de la supervisión legislativa de la implementación presupuestaria; (iv) la expansión de la experiencia presupuestaria en el parlamento; y (v) la coordinación interna de los comités de presupuesto legislativo y órganos asociados.

### **Figura 1: Eficacia del gobierno y supervisión legislativa en América Latina y el Caribe<sup>4</sup>**

Ver figura 1 en la página 4 del original

Eficacia del gobierno

Fortaleza de la supervisión del legislativo sobre el presupuesto

Figura 1: Eficacia del gobierno y supervisión del legislativo. El gráfico muestra la asociación bivariable entre el índice de eficacia del Instituto del Banco Mundial (2011) y la fortaleza de la Sociedad del Presupuesto Internacional del índice de supervisión legislativo (2010). Los países en América Latina y el Caribe están descriptos por grandes círculos rojos. Los países en otras regiones son descriptos por círculos verdes más pequeños. La línea de regresión estimada para una regresión del índice de eficacia sobre la medida de supervisión es mostrada como una gruesa línea negra. Los intervalos de confianza del noventa y cinco por ciento son mostrados como guiones.

### **Figura 2: Eficacia del gobierno y auditoría externa en América Latina y el Caribe<sup>5</sup>**

Figura 2: Eficacia del gobierno e instituciones de auditoría. El gráfico muestra la asociación bivariable entre el índice de eficacia del Instituto del Banco Mundial (2011) y la fortaleza de la Sociedad del Presupuesto Internacional del índice de la suprema institución de auditoría (2010). Los países en América Latina y el Caribe están descriptos por grandes círculos rojos. Los países en otras regiones son descriptos por círculos verdes más pequeños. La línea de regresión estimada para una regresión del índice de eficacia sobre la fortaleza de la medida de auditoría es mostrada como una gruesa línea negra. Los intervalos de confianza del noventa y cinco por ciento son mostrados como guiones.

Cada vez más, las agencias de auditoría se están desplazando de un enfoque sobre el cumplimiento del gobierno con la legislación financiera y las asignaciones presupuestarias, a un énfasis sobre el valor respecto del dinero y el desempeño del gobierno para manejar los recursos públicos e implementar las políticas públicas. Este cambio trae aparejado ir de un rol de supervisión a asumir más funciones de asesoramiento para recomendar mejoras prácticas en la implementación de las políticas públicas. Hay sin duda una “importante brecha” entre las políticas públicas promulgadas por el gobierno y su implementación efectiva por la burocracia, que las agencias de auditoría pueden ayudar a superar.

¿Por qué, entonces, falla la rendición de cuentas del presupuesto? ¿Por qué el fortalecimiento concurrente de los parlamentos y de las agencias de auditoría no ha llevado al fortalecimiento concurrente de la integridad presupuestaria y de la rendición de cuentas fiscal? En este artículo evaluamos la calidad de los vínculos entre parlamentos y agencias de auditoría en la supervisión del gasto público y la ejecución de la rendición de cuentas del gobierno. Evaluamos los factores que permiten u obstaculizan la eficacia de este vínculo y analizamos cómo debería trabajar esta relación, cómo funciona (o no funciona) realmente, y cómo se podría mejorar. El artículo se concentra en procesos clave como muestra para evaluar la calidad de tales vínculos, en particular el cumplimiento del gobierno y el seguimiento de los hallazgos de auditoría.

---

<sup>4</sup> Análisis realizado por Dan Gingerich

<sup>5</sup> Análisis realizado por Dan Gingerich

Sostenemos que las agencias de auditoría son socios y asesores esenciales de los parlamentos en la supervisión del presupuesto y para hacer cumplir la rendición de cuentas del gobierno, pero mostramos que los vínculos entre ellos no son tan efectivos como podrían serlo debido a una combinación de restricciones de capacidad técnica y desincentivos de economía política. El artículo revela importantes fallas de coordinación en la arquitectura del examen financiero y supervisión presupuestaria. Sugerimos que el funcionamiento efectivo del sistema de controles y equilibrios en la presupuestación pública depende tanto de la agilidad de los vínculos funcionales entre las instituciones de rendición de cuentas como de la eficacia de las instituciones de rendición de cuentas individuales actuando aisladamente. A su vez, estas disfunciones se deben a la interacción de las normas institucionales y los incentivos individuales de actores clave en el proceso de presupuesto. Por último, el presupuesto es un proceso inherentemente político. La presupuestación rige.

### **¿Cómo enmarcar los vínculos entre los parlamentos y las agencias de auditoría?**

*La buena supervisión hace a los buenos gobiernos.* Robin Cook, 2001

La literatura sobre economía política brinda útiles perspectivas para conceptualizar el rol y las funciones de las agencias de auditoría independientes como auxiliares de los parlamentos en la supervisión de las finanzas del gobierno (Santiso 2009). La literatura y la práctica de la auditoría externa ponen de relieve dos factores críticos que afectan su eficacia: su grado de independencia y la intensidad de sus funciones de rendición de cuenta. Los principios de Lima de 1977 y la declaración de México de 2007 subrayan la importancia de la independencia de las agencias de auditoría para cumplir efectivamente las responsabilidades de supervisión. Esta independencia requiere la existencia de un apropiado marco constitucional, estatutario y legal que garantice la credibilidad e imparcialidad en la designación de auditores externos, seguridad de titularidad e inmunidad legal en el ejercicio de sus deberes, como así también autonomía financiera, de gestión y administrativa de las agencias de auditoría, inclusive acceso irrestricto a información del gobierno, y su autonomía para informar y publicitar los resultados de auditoría.

Sin embargo, al mismo tiempo la eficacia de las agencias de auditoría depende de la agilidad de sus vínculos funcionales con los otros componentes de los sistemas nacionales de integridad y la arquitectura de la rendición de cuentas fiscal. La literatura sobre “democracia delegativa” (O’Donnel 1994) y “rendición de cuentas horizontal” (O’Donnel 1999, 1998) enfatiza la dinámica interdependencia entre las instituciones de rendición de cuentas insertadas en el entretejido sistema de controles y equilibrios. Desde esta perspectiva, las agencias de auditoría son parte de un sistema más amplio y su eficacia está condicionada por la eficacia de su interacción con otras acciones presupuestarias.

- *Relaciones con el gobierno:* Para ser efectivas, las agencias de auditoría necesitan desarrollar relaciones suficientes y constructivas con los ministerios del gobierno que son responsables de responder a los hallazgos de auditoría e implementar medidas correctivas. También necesitan colaborar con los sistemas de control interno y auditoría del gobierno para poder basarse en ellos.
- *Relaciones con el parlamento:* Requiere relaciones fluidas y efectivas con los parlamentos y los comités parlamentarios, que deben seguir los hallazgos de auditoría y hacer responsable al gobierno.
- *Relaciones con el poder judicial:* Requiere vínculos efectivos con el poder judicial, cuando corresponda, para impulsar cargos penales e imponer sanciones.

- *Relaciones con la sociedad civil y otras instituciones con integridad:* La experiencia ha demostrado la importancia crítica de la relación con las instituciones con integridad como por ejemplo comisiones de delito financiero y anti-corrupción, organizaciones de la sociedad civil, y los medios para publicitar los hallazgos de auditoría e incrementar la demanda de transparencia y rendición de cuentas.

Esta red de relaciones entretejidas depende no obstante de la naturaleza del régimen político (democrático o autocrático), la naturaleza del sistema político (presidencial y parlamentario) y la calidad de la democracia (democracia liberal o “iliberal”) (Zakaria 1997).

Existen dos importantes controversias en la teoría y en la práctica de las instituciones de rendición de cuentas y en las agencias de auditoría. Las mismas se centran en (i) si las agencias de auditoría son independientes o autónomas, y (ii) si existen agencias de supervisión o instituciones de rendición de cuentas (Santiso 2009). Una primera consideración en este debate es si la independencia de las agencias de auditoría debería enfocarse en términos relativos o absolutos. Diferentes enfoques enfatizan diferentes definiciones, grados y características de independencia en términos de independencia política, constitucional, financiera y administrativa. Según el *Oxford Dictionary*, una institución es independiente si está libre de control externo, no depende de la autoridad de otro, y no está influida o afectada por terceros. En otras palabras, una institución es independiente si está libre de control e influencia de otras instituciones como por ejemplo una entidad autónoma con su propia capacidad de acción.<sup>6</sup> Las agencias de auditoría en sí mismas ponen de relieve la importancia de su absoluta independencia como un cuarto poder del estado.

Sin embargo, la independencia absoluta es dura de lograr y no necesariamente aconsejable. El concepto de “autonomía integrada” (Evans 1995) extraída de la literatura institucional es útil para conceptualizar el lugar de las agencias de auditoría en la arquitectura del estado. Sin duda, las agencias de auditoría deberían ser tan autónomas como “instituciones fiscales independientes” (Kopis 2011), las autoridades impositivas (Tallercio 2004), los bancos centrales (Boylan 2001), y algunas oficinas de presupuesto legislativo (Johnson y Staphenurst 2007). Sin embargo, están “incorporadas” en la arquitectura del estado y el sistema de controles y equilibrios en la presupuestación pública. De este modo, la cuestión no es si las agencias de auditoría deben ser totalmente independientes como “islas de eficiencia” (Evans 1995), sino en cambio cuánta independencia es suficiente y cuánta es demasiada independencia debe ser visto como un medio para un fin y no como un fin en sí mismo. A partir de esta perspectiva, la consideración más crítica no es tanto una de absoluta independencia, sino más bien una de imparcialidad, competencia e independencia de la interferencia del gobierno.

En el sistema de controles y equilibrios en la presupuestación pública, existe una relación simbiótica entre los parlamentos y las agencias de auditoría, estas últimas actuando a menudo como asesoras de los primeros. En la literatura sobre economía política, los vínculos institucionales y funcionales entre las agencias de auditoría y los parlamentos son a menudo expresados en un marco mandante-mandatario. Las agencias de auditoría son conceptualizadas como “agentes” o “instituciones auxiliares” de los parlamentos, asistiendo a sus “mandantes” para mitigar asimetrías en la información fiscal. Su eficacia es contingente a la calidad de sus vínculos con su “mandatario”. Esto es porque preferimos referirnos a las instituciones de auditoría supremas como agencias de auditoría *autónomas* (Santiso 2009): deben ser imparciales, capaces y competentes y están insertas en la gobernabilidad más amplia del presupuesto y los sistemas de controles y equilibrios.

---

<sup>6</sup> En la teoría de las probabilidades decir que dos eventos son independientes (en forma alternativa estadísticamente independientes, marginalmente independientes o absolutamente independientes) significa que el acaecimiento de uno no afecta la probabilidad del otro. De modo similar, dos variables al azar son independientes si el valor observado de una no afecta la distribución de probabilidad del otro (Russel y Norwig 2002).

Si las agencias de auditoría van a ser efectivas, rara vez van a funcionar en forma aislada. Como subraya O'Donnell (1999:39) “la rendición de cuentas horizontal efectiva no es producto de agencias aisladas sino de redes de agencias. En particular, su eficacia definitiva depende de decisiones por parte de tribunales y legislaturas para hacer cumplir la rendición de cuentas por parte del gobierno”. Desde esta perspectiva, hay o debería haber una relación simbiótica entre las agencias de auditoría y los parlamentos. Estas dos instituciones son más efectivas actuando en forma concertada que actuando en forma aislada (Santiso 2009). Parte de la brecha en la “rendición de cuentas” en la presupuestación pública se debe a fallas de coordinación entre ellos.

Un segundo debate en la literatura sobre rendición de cuentas se relaciona con funciones fundamentales de las agencias de auditoría y el alcance de sus poderes estatutarios para hacer que el gobierno rinda cuentas. Hay cierta controversia respecto de si las agencias de auditoría son instituciones para rendir cuentas o agencias de supervisión. Las instituciones para rendir cuentas tienen facultades de ejecución autónomas por derecho propio, mientras que las agencias de supervisión requieren que un “mandante” actúe siguiendo sus recomendaciones y haga que el gobierno rinda cuentas. Un rasgo distintivo de una institución de rendición de cuentas es su capacidad para hacer responsable y hacer cumplir sanciones sobre otra institución del estado. En un sistema democrático de controles y equilibrios institucionalizados, sólo un poder estatal puede hacer cumplir la rendición de cuentas de otro poder estatal. Los tres poderes del estado son el ejecutivo, el legislativo y el poder judicial. En este triángulo democrático de poderes, las agencias de auditoría necesitan la confianza de un poder del estado para restringir al gobierno en forma efectiva y hacerlo responsable. Esto es así porque las agencias de auditoría están muy a menudo incorporadas al poder judicial o al poder legislativo (Santiso 2009). Sus principales poderes, contribuciones y funciones se centran en la supervisión del gobierno, en cierta forma en nombre de otro poder del estado con autoridad para hacer cumplir la rendición de cuentas sobre el gobierno.<sup>7</sup> Como tales, según hemos sostenido en otra parte (Santiso 2009), las agencias de auditoría son agencias de supervisión más que instituciones de rendición de cuentas.

Estas dos dimensiones ponen de relieve la centralidad de los vínculos institucionales y funcionales entre los parlamentos y las agencias de auditoría para cerrar la ‘brecha de rendición de cuentas’ en la supervisión del gasto público. En los sistemas democráticos de gobierno hay una distinción entre el examen financiero realizado por las agencias de auditoría y la rendición de cuentas política ejecutada por los parlamentos. Como tales, las agencias de auditoría están mejor conceptualizadas como agencias de supervisión con suficiente autonomía para cumplir con sus responsabilidades en forma efectiva e imparcial, pero la tarea de hacer cumplir la ejecutabilidad al gobierno descansa en último término en las otras dos ramas del gobierno, en particular el parlamento.

Sin duda, en los diversos modelos institucionales para organizar la función de auditoría externa hay un vínculo institucional o funcional entre los parlamentos y las agencias de auditoría. La organización institucional de las agencias de auditoría varía reflejando las tradiciones constitucionales, legales, financieras y políticas de los sistemas de gestión financiera pública de los países. Las tipologías estándar de las agencias de auditoría los clasifican de acuerdo con sus características y funciones

---

<sup>7</sup> Otra distinción importante es entre la rendición de cuentas gerencial y la rendición de cuentas política: ‘la rendición de cuentas política involucra hacer responsables por el desempeño y las decisiones a aquellos que ocupan cargos públicos, mientras que la rendición de cuentas gerencial involucra los aspectos más técnicos de responsabilidad fiscal y administrativa’ (Newell y Bellour 2002:6). Mientras que la rendición de cuentas gerencial es parte del proceso de delegación burocrática, la rendición de cuentas política está incorporada al proceso de delegación legislativa. Sin embargo, la rendición de cuentas gerencial es a menudo inoperante en ausencia de la rendición de cuentas política.

institucionales e incluyen tres tipos ideales: (i) el modelo monocrático, (ii) el modelo del tribunal, y (iii) el modelo de directorio o colegiado (Santiso 2009, Stapenhurst y Titsworth, 2001).

- El *modelo monocromático* o el modelo Westminster es el de una agencia de auditoría uninominal encabezada por un único auditor general o presidente, y que actúa en general como institución auxiliar, para el parlamento, si bien con amplia autonomía. Bajo este modelo, las agencias de auditoría se concentran en una auditoría posterior, más que en un control anterior, y privilegian la auditoría financiera y de cumplimiento sobre el control del cumplimiento. Los controles que realizan buscan corregir más que penalizar. Este modelo es prevalente en muchos países del Commonwealth, los países del Subsahara anglófono, y en varios países latinoamericanos.
- El *modelo del tribunal* o modelo napoleónico es el de un tribunal colegiado de auditores o tribunales de cuentas, dotados de poderes cuasi judiciales en cuestiones administrativas, actuando a menudo como un tribunal administrativo. Las características y funciones cuasi judiciales del modelo del tribunal privilegian el cumplimiento legal y financiero por encima de la auditoría de desempeño. Los vínculos con la legislatura son más débiles que en el modelo monocromático, sin embargo los del poder judicial son también ambiguos. En consecuencia, existe a menudo incertidumbre respecto de quién es el mandante de la agencia. Los países del derecho romano en Europa, América Latina y países del Subsahara francófonos y lusófonos siguen este modelo.
- El *modelo de directorio* o colegiado es un híbrido institucional. Es una agencia con toma de decisiones colegiada similar a la hallada en los tribunales encabezados por una junta de auditores, pero sin autoridad jurisdiccional o poderes cuasi-judiciales. Según este modelo, las agencias de auditoría emiten un dictamen de auditoría sobre la confiabilidad y probidad de las cuentas del gobierno, en general para que lo considere la legislatura. Muchos países del Norte de Europa, la mayoría de los países asiáticos y unos pocos países latinoamericanos como Argentina siguen este modelo.

Los tres modelos comparten un rasgo común central: su independencia institucional del gobierno y una conexión con el parlamento. En la mayoría de los parlamentos un comité o subcomité parlamentario permanente está a cargo de las relaciones con las agencias, guiando su mandato y fijando su presupuesto. El comité parlamentario es responsable de controlar el presupuesto antes y durante su implementación, el comité de presupuesto y finanza es generalmente distinto del comité responsable de controlarlo después de su implementación, el comité de cuentas públicas. En el Reino Unido, como en la mayoría de los sistemas parlamentarios del Commonwealth los sistemas que siguen el modelo monocromático, el Comité de Cuentas Públicas es presidido por la oposición y es uno de los comités parlamentarios más influyentes (McGee 2002; Wehner 2003). En Argentina, que sigue el modelo de directorio, la agencia de auditoría actúa como un cuerpo auxiliar del parlamento e informa al comité conjunto de cuentas públicas y auditoría de la legislatura bicameral, la Comisión Parlamentaria Mixta Revisadora de Cuentas.

No obstante, en algunos parlamentos un único comité parlamentario es responsable de todo el ciclo del presupuesto a través de diversos subcomités. Este modelo es, por diseño, potencialmente más efectivo, “los mismos miembros que examinan los hallazgos de auditoría en el subcomité toman posteriormente decisiones sobre los siguientes presupuestos en el comité de presupuesto. Este vínculo es más débil en los parlamentos con comités de auditoría y presupuesto separados, o, peor, sin ningún comité de auditoría en absoluto” (Wehner 2013).<sup>8</sup> En los sistemas presidenciales de gobierno y en aquellos países que siguen el modelo del tribunal, un subcomité de finanzas y comité de presupuesto está a

---

<sup>8</sup> Comunicación electrónica, 23 de abril de 2013

cargo de las relaciones con la agencia de auditoría, considera informes de auditoría y libera al gobierno. Por ejemplo, en 1999, Francia estableció un subcomité especializado de su comité de finanzas, la *Mission d'Évaluation et de Contrôle*, para trabajar con la agencia de auditoría con un amplio mandato sobre la evaluación de las políticas públicas. En Brasil, la agencia de auditoría es altamente autónoma y supervisada por el comité conjunto para planeamiento, presupuestación y control del parlamento bicameral, la *Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização*.

Asimismo, las agencias de auditoría externa están trasladando gradualmente su énfasis de controlar el cumplimiento con la legislación presupuestaria a mejorar el desempeño del gobierno. La emergencia de auditoría de desempeño enfatiza el rol de asesoramiento de las agencias de auditoría como socios de parlamentos en la supervisión de las finanzas del gobierno. Esta sinergia es tanto más importante dado que los parlamentos buscan reafirmar su influencia en el proceso presupuestario (Shick 2009, Santiso 2008, 2006). El rol del parlamento en la presupuestación pública ha sido tradicionalmente débil, tanto en los sistemas parlamentarios como presidenciales (Stapenhurst 2008; Wehner 2006; Pelizzo y Stapenhurst 2004). Sin embargo, esto está cambiando a medida que los parlamentos están reafirmando sus prerrogativas constitucionales y fortaleciendo sus capacidades técnicas en cuestiones de presupuesto. No obstante, es importante puntualizar que una mayor supervisión del presupuesto por el parlamento no es en sí misma suficiente para asegurar sólidas decisiones fiscales y presupuestos efectivos. La literatura sobre presupuestación pública advierte en realidad contra los poderes presupuestarios excesivos e irresponsables de los parlamentos, que podría llevar a déficits crónicos e irresponsabilidad fiscal (von Hagen 1992).

El rol cambiante del parlamento en la presupuestación pública es parte de reformas más amplias en el manejo de las finanzas públicas que buscan corregir la “brecha de rendición de cuentas” (Andrews 2013). No obstante, y a pesar de la renovada reafirmación del parlamento, la parte “decreciente” del proceso de presupuesto en cuanto a ejecución y rendición de cuentas del presupuesto sigue siendo en general más débil que la parte “ascendente” de la formulación del presupuesto y la responsabilidad fiscal. Varios indicadores subrayan debilidades en la supervisión legislativa y en la auditoría externa del presupuesto. El *Public Expenditure and Accountability Framework* (PEFA ó Marco de Gasto Público y Rendición de Cuentas) pone de relieve debilidades estructurales en el alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa, el examen parlamentario de la ley de presupuesto anual, y el examen parlamentario de los informes de auditoría externa.<sup>9</sup> La Figura 3 muestra la debilidad general de la parte decreciente del proceso de presupuesto alrededor del mundo y en particular el examen y auditoría externos. La Figura 4 pone de relieve las flaquezas en el examen parlamentario de la propuesta de presupuesto (medido por el Indicador de Desempeño PEFA 27) y más seriamente de los informes de auditoría externa (medido por el Indicador de Desempeño PEFA 28) en América Latina y el Caribe. Medidas del examen parlamentario del presupuesto en América Latina y el Caribe sugieren la influencia parlamentaria sobre el proceso de presupuesto no está tan afectada por poderes presupuestarios limitados sino más bien por el uso efectivo de tales poderes presupuestarios y sus capacidades técnicas limitadas (Santiso y Varea, 2013).

### **Figura 3: Debilidad en el examen externo y auditoría independiente**

Ver Figura 3 en la página 11 del original

---

<sup>9</sup> Ver: [www.pefa.org](http://www.pefa.org). El *Open Budget Index* (Índice de presupuesto abierto) de la *International Budget Partnership* y el *Global Integrity Index* (Índice de integridad global) de *Global Integrity* también subraya debilidades en las capacidades de supervisión del parlamento y vínculos disfuncionales entre los parlamentos y las agencias de auditoría en la supervisión de presupuesto. Ver: [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org) y [www.globalintegrity.org](http://www.globalintegrity.org)



1. Credibilidad presupuestaria
2. Integridad y transparencia del presupuesto
3. Presupuestación basada en política
4. Predictibilidad y control en la ejecución del presupuesto
  - Europa Central y del Este
  - Medio Oriente y Norte de África
  - África Subsahariana
5. Sueldos, compras públicas y controles internos
  - Este de Asia y Pacífico
  - América Latina y Caribe
  - Sudáfrica
6. Contabilidad, registros e informes
7. Examen y auditoría externa

Fuente: Basado en informes PEFA, a fines de 2012. [www.pefa.org](http://www.pefa.org)

#### **Figura 4: Flaquezas en el examen parlamentario de la propuesta de presupuesto y los informes de auditoría**

Ver Figura 4 en la página 11 del original

Fuente: Basado en informes PEFA en América Latina y el Caribe, a fines de 2012. [www.pefa.org](http://www.pefa.org)

#### **¿Por qué el examen no llega a convertirse en rendición de cuentas?**

*La ley es como un cuchillo, no amenaza al que lo sostiene.*

José Hernández, 1834-1886

Hay, por lo tanto, una sinergia crítica entre la supervisión del presupuesto realizada por las agencias de auditoría y las funciones de rendición de cuentas de los parlamentos. Sin embargo, estos vínculos no son tan efectivos como podrían y deberían serlo. Esto se explica en parte por el marco de incentivos y la economía política del proceso de presupuesto. La calidad de tales vínculos se puede medir usando cuatro representantes: (i) el rol del parlamento para brindar un entorno que propicie la auditoría externa independiente y la autonomía de la agencia de auditoría; (ii) la consideración por parte del parlamento de los informes de auditoría y el seguimiento de los hallazgos de auditoría; (iii) la certificación por parte del parlamento de las cuentas públicas y la liberación del gobierno; y (iv) examen por parte del parlamento del proyecto de ley del presupuesto.

**Propiciar la auditoría externa.** Los parlamentos son esenciales para brindar el entorno que propicie la auditoría externa independiente y que garantice la autonomía de las agencias de auditoría. Primero, los parlamentos promulgan la legislación propiciadora otorgando a las agencias de auditoría facultades y autonomía efectiva, a través de la ley de auditoría, la ley de presupuesto orgánico, y la ley de gestión financiera pública. En el pasado reciente, muchos países han actualizado su legislación para el manejo

financiero público y la auditoría externa, fortaleciendo el rol del parlamento y promoviendo las responsabilidades de las agencias de auditoría. Brasil adoptó una ley de responsabilidad fiscal en 2000 que mejoró significativamente el rol del parlamento y el *Tribunal de Contas da Unido*. Las leyes de presupuesto orgánico y las leyes de responsabilidad fiscal adoptadas por varias economías emergentes han incrementado la autonomía de las agencias de auditoría y las funciones de supervisión parlamentarias. Segundo, los parlamentos participan en la selección del auditor general, aprueban la asignación de presupuesto de la agencia, que está a menudo protegido, guían el trabajo de las agencias de auditoría, y solicitan informes de auditoría especiales como parte de sus facultades de investigación. Tercero, los parlamentos son uno de los principales clientes y beneficiarios del trabajo de las agencias de auditoría.

**Seguimiento de los hallazgos de auditoría.** Una flaqueza importante en la supervisión del presupuesto es la falta de seguimiento de los informes y hallazgos de auditoría. Una crítica frecuente es que las recomendaciones de auditoría no son seguidas sistemáticamente. Ciertamente es que la principal responsabilidad para actuar según los hallazgos de auditoría está con las agencias del gobierno auditadas en sí. No obstante, las agencias de auditoría y los parlamentos tienen un rol en asegurar que se actúe según sus recomendaciones. A menudo, si bien no en forma sistemática, las agencias de auditoría brindan seguimiento regular a las recomendaciones de auditoría de pasados informes de auditoría. Los parlamentos, a través de sus comités de cuentas públicas, lo hacen sistemáticamente, reduciendo la eficacia del examen posterior de la ejecución del presupuesto. Las buenas prácticas recomiendan arreglos formales en los parlamentos para seguir en forma sistemática los hallazgos de los informes de auditoría y que el comité de cuentas públicas debe informar sobre el alcance en el cual el ejecutivo ha abordado las recomendaciones del auditor externo. Para examinar en forma crítica el gasto público y considerar en forma adecuada los informes de auditoría, los comités parlamentarios necesitan asignar tiempo suficiente al debate, contar adecuadamente con personal de apoyo, y tener condiciones apropiadas de designación para sus miembros.

El informe anual de la agencia de auditoría y la auditoría anual de las cuentas públicas brinda al parlamento otra oportunidad para discutir el resultado del presupuesto del año anterior, evaluar el desempeño del gobierno para manejar el gasto público y, de ser necesario, tomar medidas correctivas. Casi todos los informes de auditoría anual de los países de la OCDE sobre cuentas financieras son hechos públicos dentro de los doce meses, y levemente menos de la mitad de los parlamentos de estos treinta países los reciben dentro de los seis meses después del fin de año (OCDE 2012). Los atrasos en los informes son mayores en las economías emergentes. Las reglamentaciones y las prácticas parlamentarias dictan los procedimientos y el tiempo permitido para que los comités parlamentarios dedicados discutan el informe del auditor externo y sigan sus recomendaciones. Sin embargo, sólo un puñado de países ha establecido un mecanismo para el rastreo sistemático de la implementación de las recomendaciones de auditoría, como por ejemplo el Informe de Estatus de Canadá o el Informe de Resultados de Alemania.

**Liberar al gobierno.** Muchos parlamentos imponen requisitos de información posteriores y llevan a cabo alguna forma de examen posterior de la ejecución del presupuesto. En general examinan y aprueban la implementación del presupuesto a través del procedimiento de liberación y, muy a menudo, una ley legislativa. En algunos países, el parlamento está legalmente obligado a adoptar una ley de ejecución del presupuesto, a través de la cual decide si liberar al gobierno o no y cerrar oficialmente el ciclo del presupuesto. En alrededor de un tercio de los países de la OCDE, es un requisito legal que se suministre al parlamento una comparación entre el gasto real y el gasto presupuestado (Lienert 2010). Las decisiones parlamentarias tienden a no tener consecuencias legales por sí mismas, pero pueden tener serias consecuencias políticas a través de una moción de censurar o impugnar al gobierno. También pueden influir las asignaciones de presupuesto en los futuros presupuestos (Kanis 2012).

La cooperación entre las agencias de auditoría y los comités parlamentarios de cuentas públicas es esencial en la liberación del gobierno. Las agencias de auditoría certifican las cuentas públicas del gobierno y emiten un dictamen de auditoría sobre tales cuentas. Los comités parlamentarios de cuentas públicas consideran el dictamen de auditoría y deciden si liberar al gobierno a través de una ley. Esta sinergia ilustra la distinción entre supervisión y rendición de cuentas, entre la supervisión del presupuesto realizada por la agencia de auditoría y las funciones de rendición de cuentas del parlamento. La práctica muestra, sin embargo, que estos vínculos son a menudo disfuncionales.

En Argentina, por ejemplo, la certificación de las cuentas públicas y la liberación del gobierno por parte del parlamento se ve afectada por largas demoras, que tienden a hacer que el proceso sea superfluo (Santiso 2008b). Berensztein y otros (2000) sostienen que las auditorías de la agencia de auditoría externa son dispersas, generalmente inoportunas, no van más allá del cumplimiento legal, son generalmente inefectivas en sí mismas para mejorar la eficiencia del presupuesto o mejorar las prácticas de corrupción. La agencia de auditoría se ha abstenido de emitir un dictamen de auditoría sobre las cuentas del gobierno, sosteniendo que no brindan información suficientemente confiable sobre la verdadera naturaleza de la ejecución del gobierno. El problema se ve aún más agudizado por la falta de acción legislativa respecto de los hallazgos de la auditoría. Entre 1994 y 2006 el parlamento no aprobó ni desaprobó las cuentas del gobierno.<sup>10</sup> Según Abufalia y otros (2009:47) “el principal problema que afecta el modo en que funcionan los mecanismos de control se relaciona con el hecho de que están altamente politizados, es decir que están sujetos a interferencia política”. Extrañamente, en Argentina la oposición preside la agencia de auditoría, mientras que la mayoría preside el comité de cuentas públicas. Asimismo, la liberación del gobierno es una ley legislativa que podría ser vetada por la mayoría del partido gobernante en la comisión.

En Brasil, el examen legislativo de los estados contables consolidados del gobierno federal usando los hallazgos de auditoría está sujeto a significativas demoras que por momentos llegan casi a una década.<sup>11</sup> La aprobación de las cuentas del gobierno después del final del término del presidente no ha sido inusual. La agencia de auditoría ha recomendado generalmente la aprobación, salvo en 1992, aunque es normal que incluya reservas y recomendaciones. En varias oportunidades, para apurar el trabajo atrasado, la legislatura aprobó las cuentas públicas de varios años en forma simultánea, a menudo en el mismo día, como ocurrió en 2002. La auditoría de los estados contables consolidados del gobierno federal se completa en forma oportuna, pero el examen parlamentario está sujeto a largas demoras a pesar de que el parlamento tiene una comisión permanente de cuentas públicas y una fuerte oficina parlamentaria de presupuesto. Según la OCDE (2012:24), durante la última década el comité de cuentas públicas ha tardado, en promedio, dos años y medio para iniciar su revisión de los estados contables consolidados del gobierno federal después de recibir el dictamen de auditoría preliminar. Sin embargo, la consideración por parte del parlamento federal de las recomendaciones del comité de cuentas públicas se ve afectada por otras demoras. A partir de 2012, el parlamento federal sólo concluyó las deliberaciones sobre las cuentas del gobierno de 2001 (OCDE 2012:25).

---

<sup>10</sup> Por otra parte, dado que la decisión del parlamento de liberar o no al gobierno es una ley ordinaria, podría ser vetada en teoría por el partido gobernante, que controla la mayoría del parlamento.

<sup>11</sup> Los presidentes brasileños están obligados a rendir cuentas al parlamento cada año desde 1934. La agencia de auditoría prepara un informe sobre las cuentas públicas de la federación dentro de los tres meses de recibirlos y emite un ‘dictamen preliminar’ o ‘parecer previo’ (*parecer prévio as contas*) para guiar las discusiones en el parlamento sobre si aprobar las declaraciones del gobierno o no. Basado en el dictamen de la agencia de auditoría, el comité de cuentas públicas parlamentario emite su propia recomendación al parlamento por voto unánime. El proceso sigue luego los procedimientos legislativos normales, siendo examinado y votado por ambas cámaras sucesivamente. Sin embargo, el dictamen preliminar de la agencia de auditoría no es un fallo formal y rara vez incluye cualquier referencia a medidas correctivas o un seguimiento de las irregularidades detectadas en años anteriores.

**Examinar la propuesta de presupuesto.** La interacción entre la agencia de auditoría y el parlamento es también importante para cerrar el círculo de intercambio de ideas en el proceso de presupuesto. Idealmente, el parlamento debe haber examinado el informe de auditoría del ejercicio  $y-1$  al considerar la propuesta de presupuesto del gobierno para el ejercicio  $y-2$ . De este modo, para ser relevante, la ley de ejecución del presupuesto debería ser examinada unos meses después de la finalización del ejercicio económico y coincidir con el debate parlamentario previo al presupuesto. Sin embargo, en muchos países, el tiempo corre y las demoras no permiten que el informe de auditoría del ejercicio anterior aporte ideas a la consideración de la propuesta de presupuesto del ejercicio siguiente. Una mayor comprensión de las restricciones, barreras, e incentivos que afectan a este proceso podría ayudar a las agencias de auditoría para trabajar junto con los parlamentos para mejorar la rendición de cuentas del sector público e informar la toma de decisiones, vinculando la supervisión anterior y posterior del presupuesto.

Una razón para estas disyuntivas está en que los parlamentos y las agencias de auditoría tienen distintas “racionalidades acotadas” (Rubinstein 1998, March 1994, Simon 1991). Las agencias de auditoría tienden a estar dominadas por la racionalidad técnica y los parlamentos por la racionalidad política. Los incentivos que motivan la supervisión parlamentaria son primariamente políticos, determinados por el equilibrio del poder político, las reglas electorales, los ciclos electorales y las políticas del comité que conforman las estructuras de incentivos de los parlamentarios. Existe por cierto una importante correlación entre el grado de competencia política y la transparencia presupuestaria (Wehner y de Renzio 2013). Como señalan Khagan y otros (2013:12), es muy probable que los “gobiernos de partido único enfrenten una débil demanda por parte de la legislatura en cuanto a la información tomada por el ejecutivo” y “cuanto mayor sea el nivel de la competencia del partido político y, por lo tanto, la probabilidad de perder poder en la siguiente elección, más incentivos tendrá un gobierno para promover la transparencia y reducir la prudencia, para atar las manos de sus competidores en el caso de una derrota electoral”. En Argentina, por ejemplo, el partido mayoritario domina tanto al cuerpo colegiado que gobierna a la agencia de auditoría como al comité de cuentas públicas del parlamento, lo que le da poder de veto de hecho sobre la certificación de las cuentas públicas y la liberación del gobierno. El resultado es que la agencia de auditoría corre el riesgo de ser jerárquicamente dependiente de aquellas mismas autoridades que se supone debe controlar. Asimismo, las carreras de los parlamentarios dependen más de su posición política en las provincias y con el gobierno federal, que su posición en la legislatura. Tienen, por lo tanto, pocos incentivos para especializarse e invertir en fortalecer las capacidades de supervisión de los parlamentos. A su vez, las flaquezas en el diseño institucional están compuestas por el más amplio contexto de economía política en el cual está incorporada la agencia de auditoría.

Existe también una inconsistencia en los horizontes de tiempo de los políticos y auditores, entre la perspectiva a más largo plazo del trabajo de auditoría y los horizontes de tiempo de más corto plazo de los parlamentarios determinada por los ciclos electorales. En algunos países, la política del comité, incluyendo la naturaleza partidaria de comités clave y la rotación de sus miembros, tienen una importante influencia sobre sus capacidades para dedicarse a la presupuestación pública. En Colombia, por ejemplo, los miembros de los comités parlamentarios rotan cada año, si bien está en consideración una enmienda constitucional para cambiar esto. Además, en cualquier momento, los parlamentos están supervisando tres presupuestos diferentes (la auditoría del presupuesto de  $y-1$ , la ejecución del presupuesto del año  $y$  y la preparación del presupuesto del año  $y+2$ ). Los parlamentarios tienen más incentivos para comprometerse en el debate sobre la preparación del presupuesto y las asignaciones del presupuesto para el año  $y+1$ , que examinar la ejecución del presupuesto corriente y embarcarse en un debate post-mortem del presupuesto del año  $y-1$  (a menos que la oportunidad sea tal que las cuentas que se están examinando sean las del gobierno instalado).

Tales disfunciones son causadas por una falta de capacidades técnicas, pero más fundamentalmente una falta de incentivos políticos para usar la información de auditoría existente para hacer que el gobierno rinda cuentas. Dado que los parlamentos tienden a estar dominados por el partido político del presidente y se adhiere estrictamente a la lealtad política, hay muy pocos incentivos para que los parlamentarios se desvíen de la línea del partido durante el examen de la ejecución del presupuesto. Más aún, los parlamentarios tienen acceso limitado a la experiencia técnica y por eso su capacidad para debatir cuestiones técnicas del contenido y ejecución del presupuesto es limitada (Santiso y Varea 2013). En la mayoría de los países hay incentivos limitados para concentrarse en el gasto anterior. Los parlamentarios del partido gobernante tienen interés limitado por encontrar fallas en el gobierno y los parlamentarios de la oposición carecen de incentivos para debatir dado un informe de auditoría técnicamente arcano. En consecuencia, como señala Ladipo (2009:47) “los parlamentarios usualmente conducen un voto superficial para aceptar la auditoría de la agencia de auditoría de las cuentas públicas consolidadas. En general, se formulan pocas preguntas detalladas acerca del contenido del informe anual o los hallazgos de auditoría y no hay seguimiento para auditar los recomendaciones para corregir cualesquiera deficiencias identificadas”.

En suma, los parlamentarios tienen pocos incentivos para invertir en examen financiero y en fortalecer las capacidades técnicas de los parlamentos para supervisión del presupuesto. De allí que la eficacia de la agencia de auditoría pueda ser mejorada no sólo incrementando sus facultades de supervisión del presupuesto o fortaleciendo sus capacidades técnicas, sino también alineando el marco de incentivos de su principal mandatario, el parlamento. La supervisión parlamentaria del presupuesto es una cuestión de política y de incentivos políticos, así como de las capacidades técnicas. Esto, a su vez, requiere trabajar sobre las normas electorales, los sistemas de los partidos políticos y la política parlamentaria.

### **¿Cómo se puede mejorar la rendición de cuentas del presupuesto?**

*Vivir por encima de su presupuesto es vivir errando.* Carlos Fuentes.  
El trono del Águila, 2003

Fortalecer la sociedad entre los parlamentos y las agencias de auditoría, manteniendo al mismo tiempo la autonomía de las agencias de auditoría, puede mejorar en forma significativa la supervisión del presupuesto y la rendición de cuentas del gobierno. Un obstáculo importante para la eficacia de las agencias de auditoría se relaciona con el contexto institucional más amplio en el cual están integradas. Como subrayan Johnson y otros (2012: 21-22), “incluso los informes de auditoría más detallados y sólidos probablemente no tengan mucho efecto sin un examen y supervisión presupuestario efectivo por parte del parlamento, y la capacidad para hacer que los ministerios que incurran en gastos rindan cuentas”. No obstante, las sinergias entre los parlamentos y las agencias de auditoría y los parlamentos se pueden mejorar de varios modos.

#### **Fortalecer los vínculos con instituciones de integridad, incluyendo sistemas de auditoría interna.**

Las agencias de auditoría externa podrían mejorar su eficacia aumentando su confianza en los sistemas de control interno que tienen la tarea de asegurar el cumplimiento con las reglamentaciones legales y financieras, en particular a través del control anterior (Westcott: 2008). Esto también permitiría que las agencias de auditoría externa se concentren más en la realización de auditorías posteriores y en la auditoría selectiva de áreas o sectores de alto riesgo, incluso a través de revisiones integrales de sector. Este cambio a la realización de una auditoría posterior también permitiría que las agencias de auditoría avanzaran hacia un rol de asesoramiento más estratégico para el gobierno. De modo similar, las agencias de auditoría podrían fortalecer sus vínculos funcionales con instituciones de integridad clave y unidades de reforma como por ejemplo comisiones anti-corrupción, unidades de inteligencia financiera, comisiones sobre delito financiero, y agencias anti lavado de dinero. Las sinergias entre las

funciones de auditoría interna y externa son particularmente importantes para el gasto de inversión pública en el nivel sub-nacional, dado que los gobiernos sub-nacionales tienden a tener sistemas de control y auditoría interna más atróficos.

**Fortalecer los vínculos con los sistemas de monitoreo del gobierno y las agencias de evaluación independientes.** Las agencias de auditoría y los parlamentos podrían comprometerse más activamente con las agencias responsables de evaluar las políticas públicas, en el centro del gobierno, como así también en los ministerios del sector. Estas son sinergias no exploradas y poco utilizadas entre auditoría externa independiente (especialmente auditoría de desempeño), mecanismos de control del gobierno, y evaluación independiente de políticas públicas. Fortalecer la continuidad de la supervisión independiente de las políticas del gobierno podría arrojar importantes beneficios, conectando en forma más efectiva la supervisión política de los parlamentos con la supervisión financiera mediante agencias de auditoría y la supervisión técnica de las agencias de evaluación. La evaluación de las políticas públicas sigue siendo, sin embargo, un área relativamente débil de la gestión del sector público (López-Acevedo 2012). Varios países están buscando fortalecer la evaluación independiente de las políticas del gobierno al crear agencias de evaluación autónomas, como por ejemplo México, Colombia y Chile. No obstante, en países en los que el control y la evaluación del desempeño del gobierno es gestionado por los ministerios de finanzas, como parte del avance hacia la presupuestación basada en el desempeño, puede haber tensiones entre las agencias de auditoría y los ministerios de finanzas en la evaluación del gasto público y las políticas públicas.

**Fortalecer los vínculos con los parlamentos, los comités parlamentarios y las oficinas de presupuesto parlamentario.** Como se señalara anteriormente, las agencias de auditoría y los parlamentos están movidos por distintas ‘racionalidades acotadas’, dado que las agencias de auditoría tienden a estar dominadas por la racionalidad técnica y los parlamentos por la racionalidad política. No obstante estas diferencias, la racionalidad técnica de los parlamentos puede ser mejorada a través del fortalecimiento de sus propias capacidades técnicas para realizar análisis de las políticas fiscales, informes de auditoría y propuestas de presupuesto. Como señalan Halleberg y otros (2009:306), una razón para la falta de control legislativo “puede ser la disparidad de recursos que estructura la relación entre el presidente y el congreso... los países difieren sustancialmente con respecto a las capacidades técnicas de la legislatura” y las asimetrías con los recursos de los ministerios de finanzas. La mayoría de las oficinas centrales de presupuesto en América Latina y el Caribe tienen más de cuarenta empleados mientras que los parlamentos rara vez tienen oficinas de presupuesto legislativas especializadas y cuando las tienen las mismas cuentan con un personal de menos de diez empleados.

La cooperación más intensa entre las agencias de auditoría y las oficinas de presupuesto parlamentarias podría arrojar importantes beneficios, en particular en el control de los riesgos. Los parlamentos están fortaleciendo sus capacidades de presupuesto técnico a través de la reforma de los comités parlamentarios, el fortalecimiento de las capacidades de supervisión de los parlamentos, el establecimiento de comisiones fiscales independientes, y la creación de oficinas de presupuesto parlamentarias. Las oficinas de presupuesto parlamentarias han mejorado la capacidad de los parlamentarios para interpretar, revisar y tomar mejores decisiones sobre el proceso de presupuesto. A través de la creación de las oficinas de presupuesto parlamentarias, los parlamentos han mejorado sus capacidades técnicas y de asesoramiento para el análisis independiente fiscal y del presupuesto y se han convertido en un interlocutor más firme y responsable para los ministerios de finanzas (Johnson y Staphenurst 2007, Santiso y Varea 2013). Las mismas han emergido en muchos países en años recientes, modeladas según la poderosa Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos creada en 1974.<sup>12</sup> Han emergido en países desarrollados y en desarrollo por igual, incluyendo en estados frágiles. En Uganda, la Ley de Presupuesto de 2001 estableció un Comité de Presupuesto

---

<sup>12</sup> Estos incluyen: el Reino Unido en 2010, Canadá en 2006, Corea en 2003, México en 1998, Filipinas en 1990.

Parlamentario para examinar los objetivos macroeconómicos y fiscales y una Oficina de Presupuesto Parlamentaria para analizar propuestas de presupuesto. Liberia creó una Oficina de Presupuesto Legislativa en 2010, que lleva a cabo análisis de impacto fiscal y revisa borradores de informes de presupuesto. En 2013, Sudáfrica está instalando su oficina de presupuesto parlamentario (Verwey 2009, Folscher y Cole 2006) y Colombia está considerándolo, como parte de una modernización más amplia del parlamento. Internacionalmente, había habido crecimiento en el número de oficinas de presupuesto parlamentario debido a la emergencia de gobiernos más democráticos y el crecimiento de formas de gobierno en multi-partidos.

Sin embargo, las oficinas de presupuesto parlamentario tienden a enfocarse primariamente en el análisis de las políticas fiscales y la formulación del presupuesto, asesorando a los comités de finanzas y de presupuesto del parlamento principalmente durante la etapa de aprobación del presupuesto. Tienden a estar menos comprometidos con las etapas decrecientes del proceso de presupuesto y el examen posterior de la ejecución del presupuesto. El avance hacia la auditoría basada en el riesgo tiene el potencial de contribuir al trabajo sobre la evaluación del impacto fiscal de las decisiones de inversión pública y el control de áreas de alto riesgo. Hay, por lo tanto, espacio para fortalecer la interacción entre las agencias de auditoría y las oficinas de presupuesto parlamentario para reforzar el asesoramiento técnico de las cuentas públicas y los comités de auditoría. Esto contribuirá a hacer las interacciones entre las agencias de auditoría y los comités parlamentarios más ágiles, más técnicas y menos políticas.

Mejorar los vínculos entre las agencias de auditoría y los parlamentos puede ser particularmente poderoso en contextos de transición como parte del más amplio fortalecimiento de controles y equilibrios. En Túnez, el *Cour des Comptes*, que sigue el modelo del tribunal de auditoría externa, ha sido tradicionalmente reconocido como un cuerpo de supervisión técnicamente competente y realizando auditorías de alta calidad (FMI 2001). Sin embargo, bajo el régimen anterior ha sido un tanto inoperante y sus informes de auditoría nunca fueron hechos públicos. Por otra parte, su independencia política era cuestionable, dado que dependía del Presidente, sus miembros eran designados por decreto presidencial, y está administrativamente adjunto a la oficina del Primer Ministro.

**Conectar con la sociedad civil y grupos de ciudadanos comprometidos.** Tanto los parlamentos como las agencias de auditoría pueden acrecentar su impacto a través de una relación más ágil y efectiva con las organizaciones de la sociedad civil que se están especializando en análisis de presupuesto y transparencia fiscal. Los medios especializados juegan un rol crítico y tanto las agencias como los parlamentos deberían adoptar estrategias de comunicación proactiva. Más allá de la publicidad de los informes de auditoría, las agencias de auditoría y el parlamento deberán hacer sus informes más accesibles al público en términos de contenido, evitar terminología demasiado técnica y legalista, y trabajar con los medios especializados para difundirlos. En Francia, por ejemplo, el informe de auditoría anual de la *Cour des Comptes* está cubierto en gran parte por la prensa y contribuye a poner de relieve los desafíos en la eficiencia del gasto público. Las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de reflexión de la política especializados en análisis de presupuesto han emergido en los países tanto desarrollados como en desarrollo, abogando por mayor transparencia en el presupuesto. En Túnez, por ejemplo, una multitud de organizaciones de la sociedad civil ha emergido desde la Primavera Árabe. Varias de ellas están demandando mayor transparencia fiscal y analizando cada vez más información sobre el presupuesto para hacer que el gobierno rinda cuentas. Tales organizaciones brindan una fuente adicional de análisis de presupuesto independiente. Además, la publicidad de los informes de auditoría ha demostrado ser un modo efectivo para que las agencias de auditoría presionen para una mayor transparencia y rendición de cuentas del gobierno.

## Conclusiones

*Una presupuestación más práctica puede tener lugar en una zona crepuscular entre la política y la eficiencia. Aaron Wildavsky, 1961:187*

Las interacciones entre las agencias de auditoría y los parlamentos constituyen una coyuntura crítica en el ciclo de rendición de cuentas y el sistema de integridad. Sin embargo, estos vínculos son a menudo ineficaces, al disminuir la eficacia global del sistema de controles y equilibrio en el manejo de las finanzas públicas. Esto explica por qué “el potencial de la supervisión no siempre se traduce en supervisión efectiva” (Pelizzo y Stapenhurst 2007: 391). Como señalan Halleberg y otros (2009:2), los “Arreglos institucionales pueden exacerbar o contribuir a resolver un número de potenciales problemas” y, como tales, los arreglos institucionales y la agencia de coordinación tienen un impacto significativo sobre la eficacia del sistema global del control fiscal y la formulación de políticas.

El artículo contiene cuatro importantes hallazgos:

- *Primero*, el fortalecimiento de la rendición de cuentas del presupuesto no emergerá necesariamente de incrementar los poderes presupuestarios formales de los parlamentos y las agencias de auditoría, sino a través de un uso más efectivo de los poderes presupuestarios que ya tienen. Esto requeriría, a su vez, acrecentar los incentivos, motivaciones y capacidades de los parlamentarios individuales para hacerlo.
- *Segundo*, el análisis de las interacciones entre el parlamento y las agencias de auditoría revela importantes brechas en el sistema de rendición de cuentas en el proceso de presupuesto. Muestra que tales disfunciones son sistémicas y no específicas de la agencia. Como subrayaron Halleberg y otros (2009:4-6), “el proceso de presupuesto no debe ser examinado como parte de una discusión aislada y técnica... es parte de un proceso de formulación de políticas más amplio”.
- *Tercero*, tales disfunciones son principalmente fallas de coordinación más que fallas de la agencia. La agilidad de los vínculos entre los distintos componentes del sistema de supervisión del presupuesto es a menudo más importante que la eficacia de cada agencia de supervisión e institución de rendición de cuentas individuales tomadas en forma aislada.
- *Cuarto*, el análisis muestra que los vínculos entre los parlamentos y las agencias de auditoría están marcados por desafíos mandante-mandatario. Sin embargo, sugiere que al modificar el marco de los incentivos del mandante, el parlamento puede fortalecer la eficacia de su mandatario, la agencia de auditoría. En otras palabras, los cambios en los incentivos del mandante mejoran la eficacia del mandatario.

Los parlamentos y las agencias de auditoría son dos instituciones de integridad importantes pero separadas que tienen roles de soporte mutuo para asegurar la efectiva gobernabilidad, la supervisión del gasto público, y promover una mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos. El parlamento puede cumplir sus funciones de rendición de cuentas en forma más efectiva cuando usa y puede confiar en el trabajo de supervisión de la agencia de auditoría. De modo similar, una agencia de auditoría puede ser mucho más efectiva cuando el parlamento y sus comités de cuentas públicas brindan tanto un foro para la presentación y discusión de los resultados del trabajo de la agencia de auditoría como un aliado para tomar medidas correctivas o alentar fuertemente al gobierno para que las tome (OCDE 2009).

Sin embargo, es importante reconocer que, en definitiva, el presupuesto es inherentemente un proceso político enmarcado por la interacción entre las normas institucionales y los incentivos individuales de los actores políticos (Stein y otros 2006; Halleberg y otros 2009). Las políticas del presupuesto son particularmente intensas en la arena parlamentaria (Schik 2009, Wildavsky 1964). Por último, “la



presupuestación es un subsistema de la política, y no viceversa por la tendencia actual de recargar la presupuestación. Así como respeto la importancia de la presupuestación y los talentos de los presupuestadores, reemplazar gobernar por presupuestar no va a funcionar” (Wildavsky, 1999:439). El presupuesto es el principal proceso de la política pública que refleja las prioridades políticas. Presupuestar es acerca de gobernar, presupuestar es gobernar pero la falta de instituciones de auditoría fuertes no puede en sí misma impedir el abuso de poder por parte de aquellos que circunstancialmente lo poseen.

## REFERENCIAS

- Abuelafia, Emmanuel, Sergio Berensztein, Miguel Braun, y Luciani di Grescia. 2009. “Who Decides on Public Expenditures: The Importance of the Informal Budget Process in Argentina,” en Halleberg y otros 23-55.
- Andrews, Matt. 2013. *The Limits of Institutional Reform in Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berensztein, Sergio, Hernán Lerena Ortíz y Marcos Peña. 2000. Transparencia, instituciones y reforma: La economía política del proceso de ejecución y ajuste presupuestario,” *Revista Internacional de Presupuesto Publico* 27(44):61-94.
- Boylan, David. 2001. *Defusing Democracy: Central Bank Independence and the Transition from Authoritarian Rule*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformations*. Princeton: Princeton University Press.
- Filc, Gabriel, y Carlos Scartascini. 2007. “Budgetary Institutions”, en Eduardo Lora y otros *The State of State Reform* (Stanford: Stanford University Press), 157-184.
- Fölscher, Alta, y Neil Cole. 2006. “South Africa: Transition to Democracy Offers Opportunity for Whole System Reform” *OECD Journal on Budgeting* 6:2.
- Johnson, Jesper, y otros 2012. *Mapping evidence gaps in anticorruption*. Noruega: U4 Anticorruption Resource Centre.
- Johnson, John, y Rick Stapenhurst. 2007. “The Growth of Parliamentary Budget Offices,” en Anwar Shah Ed., *Performance Accountability and Combatting Corruption*. Washington: Banco Mundial, 359-378.
- Halleberg, Mark, Carlos Scartascini y Ernesto Stein, eds. 2009. *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process* (Washington, DC: BID).
- Kanis, Anna Marlene. 2012. *Parliamentary Control of Budget Implementation*. Bruselas: Comisión Europea
- Khagram, Sanjeev, Paolo de Renzio y Archon Fung. 2013. “Overview and Synthesis”, en Khagram y otros eds. *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability*. Washington: Brookings Institution Press, 1-50.
- Kopits, George. 2011. *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*. Preparado para la 3ª Asamblea Anual de los Funcionarios de Presupuesto Parlamentario de la OCDE, Estocolmo, Suecia, 28-29 de Abril de 2011.
- Lapido, Omowunmi, y otros 2009. *Accountability in Public Expenditures in Latin America and the Caribbean*. Washington: Banco Mundial.
- Lienert, Ian. 2010. *Role of the Legislature in Budget Processes*. Washington: Nota Técnica del FMI.
- Lopez-Acevedo, Gladys, y otros eds. 2012. *Building better policies: the Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*. Washington: Banco Mundial.
- March, James. 1994. *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: Free Press.
- McGee, David. 2002. *The Overseers: Public Accounts Committees and Public Spending*. London.

- Meyers, Roy (2000) *Legislative budgeting in Mexico: Aspirations and Choices*, artículo preparado para la Conferencia sobre la Reforma del Estado: Presupuesto y Gasto Público en México, Ciudad de México, 2 de enero.
- Newell, P., y S. Bellour (2002) *Mapping Accountability* (Brighton: Institute of Development Studies Working Paper 168).
- Noussi, Katharina. 2012. *How Public Accountability is Institutionalized*. Viena: University of Vienna.
- O'Donnell, Guillermo. 2003. "Horizontal Accountability and New Polyarchies," en Andreas Schedler y otros, eds. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* Boulder: Lynne Rienner, 29-52.
- O'Donnell, Guillermo. 1998. "Horizontal Accountability in New Democracies," *Journal of Democracy* 9:3, 112-126.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy," *Journal of Democracy* 5:1, 55-69.
- OECD. 2012. *Brazil's Supreme Audit Institution: The Audit of the Consolidated Year-End Government Report*. Paris: OECD Public Governance Reviews.
- OECD. 2002. *Relations between supreme audit institutions and parliamentary committees*. Paris: OECD SIGMA Papers 33.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Pelizzo, Riccardo, y Rick Stapenhurst. 2007. "Strengthening Public Accounts Committees by Targeting Regional and Country Specific Weaknesses," en Anwar Shah ed. *Performance Accountability and Combatting Corruption*. Washington: Banco Mundial, 379-394.
- Pelizzo, Riccardo, y Rick Stapenhurst. 2004. *Legislatures and Oversight*. Washington: World Bank Institute Working Paper 37236.
- Rubinstein, Ariel. 1998. *Modeling bounded rationality*. Cambridge: MIT Press.
- Russell, Stuart y Peter Norvig. 2002. *Artificial Intelligence: A Modern Approach*. New Jersey: Prentice Hall.
- Santiso, Carlos. 2009. *Political Economy of Government Auditing: Financial Governance and Rule of Law in Latin America and Beyond*. London, United Kingdom: Routledge.
- Santiso, Carlos. 2008a. "Keeping a watchful eye? Parliaments and the politics of budgeting in Latin America," in Rick Stapenhurst y otros, eds. *Legislative Oversight and Government Accountability*. Washington: Banco Mundial.
- Santiso, Carlos. 2008b. "Eyes wide shut? Reforming and defusing checks and balances in Argentina," *Public Administration and Development* 28:1, 67-84.
- Santiso, Carlos. 2007. *Eyes wide shut? The politics of autonomous audit agencies in emerging economies*, Buenos Aires, Argentina: CIPPEC.
- Santiso, Carlos. 2006. "El día que me quieras: Parlamentos y presupuestos en América Latina," en Miguel Braun y otros, eds. *Cada cual; ¿atiende su juego? El rol del Congreso en el Presupuesto Nacional de Argentina*. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC.
- Santiso, Carlos. 2005. *Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process*. Washington: World Bank Institute Working Paper 37253.
- Santiso, Carlos. 2004. "Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies," *OECD Journal on Budgeting* 4:2, 47-76.
- Santiso, Carlos, y Marco Varea. 2013. *Strengthening the Institutional Capacities of Parliaments in the Budget Process*. Washington: IDB Policy Brief 194.
- Schick, Allen. 2009. "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy" en Allen Schick, *Evolutions in Budgetary Practice*, 185-207. Paris: OECD.
- Simon, Herbert. 1991. "Bounded Rationality and Organizational Learning," *Organization Science* 2:1, 125-134.
- Stapenhurst, Rick, y Jack Titsworth. 2001. *Features and Functions of Supreme Audit Institutions*. Washington: World Bank PREM Note 59.
- Stapenhurst, Rick, y otros, eds. 2008. *Legislative Oversight and Budgeting*. Washington: World Bank Institute.

- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarria, Eduardo Lora, y Mark Payne, eds. 2006. *The Politics of Policies* (Washington, DC: BID).
- Verwey, Len, ed. 2009. *Parliament, the budget and poverty in South Africa: A shift in power*. Pretoria: Idasa.
- Wehner, Joachim. 2006. "Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions", *Political Studies* 54:4: 767-785.
- Wehner, Joachim. 2003. "Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts in the Commonwealth", *Commonwealth & Comparative Politics* 41:3, 21-36.
- Wehner, Joachim, y Paolo de Renzio. 2013. "Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency", *World Development* 41, 96-108.
- Wescott, Clay. 2008. *World Bank support for public financial management: Conceptual roots and evidence of impact*. Washington: World Bank Independent Evaluation Group.
- Wildavsky, Aaron. 1993. *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: HarperCollins.
- Wildavsky, Aaron. 1964. *Politics of the Budgetary Process*. Little, Brown.