

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2018-2021

Tesis para obtener el título de Doctorado en Políticas Públicas

Los efectos de la transparencia presupuestaria sobre el control democrático en América
Latina: el caso de Perú en perspectiva comparada (2001-2021)

Carlos Miguel Rodrigues de Caires

Asesor/a: Guillaume Fontaine

Lectores/as:

Aldo Ponce

Iván Narváez

José del Tronco

Marco Córdova

Miguel Herrera

Quito, mayo de 2023

Epigrafe

Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

—Asamblea Nacional Francesa

A popular Government, without popular information, or the means of acquiring it, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy; or perhaps both. Knowledge will forever govern ignorance: And a people who mean to be their own Governors, must arm themselves with the power which knowledge gives.

—James Madison

Índice de contenidos

Resumen	14
Agradecimientos	16
Introducción: La transparencia presupuestaria como mecanismo de apertura e integridad	17
Capítulo 1. El marco analítico de diseño institucional de políticas públicas	33
1.1. Introducción.....	33
1.2. El diseño de políticas como marco analítico: La integración de tres niveles de análisis	33
1.2.1. Los principios y raíces del diseño de políticas	33
1.2.2. Finanzas públicas: El diseño normativo de las políticas presupuestarias	36
1.2.3. Economía política: El diseño estratégico de las políticas presupuestarias.....	39
1.2.4. Gestión financiera pública: El diseño operativo de las políticas presupuestarias	41
1.3. Las teorías del diseño de políticas: Los cuatro componentes del diseño.....	43
1.3.1. Modelos de causalidad: La definición del problema y su inscripción en agenda	46
1.3.2. Modelos de instrumentación: La formulación o selección de instrumentos	48
1.3.3. Modelos de intervención: La implementación o adecuación de estructuras institucionales	50
1.3.4. Modelos de evaluación: El resultado de políticas	53
1.4. El proceso causal de institucionalización de las políticas	55
1.4.1. Cómo las ideas se materializan en políticas: Los paradigmas y el aprendizaje de políticas	57
1.4.2. Cómo las instituciones se amoldan a las nuevas políticas: Patrones de cambio y estabilidad institucional	60
1.4.3. Cómo son evaluados los resultados de las políticas: Las lógicas de lo adecuado	64
1.5. Conclusiones.....	66
Capítulo 2. Métodos mixtos en el diseño realista de políticas públicas	67
2.1. Introducción.....	67
2.2. Una perspectiva pluralista de la ciencia	68
2.2.1. Cuatro concepciones metodológicas.....	68
2.2.2. Cuatro metodologías en el diseño de políticas públicas	74
2.3. El mecanismo causal de la institucionalización de la transparencia presupuestaria	81
2.3.1. Teorización del mecanismo causal: Reconstitución de procesos	81

2.3.2. Operacionalización del mecanismo causal: Instrumentos de políticas	85
2.4. Selección de casos y teorización tipológica	87
2.5. Confirmación de patrones y análisis a profundidad de caso	93
2.5.1. Análisis de congruencia: Sistematización de patrones de políticas	93
2.5.2. Análisis de caso a profundidad: Recolección de evidencias y formalización Bayesiana	95
2.6. Conclusiones.....	98
Capítulo 3. La gobernanza presupuestaria como régimen de políticas	99
3.1. Introducción.....	99
3.2. El giro hacia la gobernanza democrática multinivel	99
3.2.1. Crisis multidimensional y triple descentramiento del Estado.....	99
3.2.2. El paradigma de la gobernanza democrática multinivel	102
3.2.3. El programa global de buena gobernanza	106
3.3. La gobernanza presupuestaria como ámbito de políticas	109
3.3.1. Tradiciones y anomalías presupuestarias: Entre el incrementalismo y el tecnoreformismo	109
3.3.2. La irrupción de la gobernanza presupuestaria	112
3.3.3. Fines y medios de la gobernanza presupuestaria	116
3.4. El rol de la transparencia en la gobernanza presupuestaria	119
3.4.1. Las tres dimensiones de la transparencia presupuestaria	119
3.4.2. Determinantes y efectos de la transparencia presupuestaria.....	123
3.4.3. Evolución de la transparencia presupuestaria: De la dualidad a la convergencia.	127
3.5. Conclusiones.....	133
Capítulo 4. Las políticas de transparencia presupuestaria en América Latina	135
4.1. Introducción.....	135
4.2. Estructuras e historia de la gobernanza presupuestaria en América Latina	136
4.2.1. Tradiciones presupuestarias en América Latina	136
4.2.2. Evolución de la gobernanza presupuestaria en América Latina	140
4.3. Patrón de consolidación y racionalización presupuestaria	144
4.3.1. Orientaciones de diseño	144
4.3.2. Adopción en América Latina: Casos irrelevantes e inconsistentes	146
4.4. Patrón de acceso a la información presupuestaria	154
4.4.1. Orientaciones de diseño	154
4.4.2. Adopción en América Latina: Casos desviados.....	157
4.5. Patrón de apertura e integridad presupuestaria.....	161

4.5.1. Orientaciones de diseño	161
4.5.2. Adopción en América Latina: Casos típicos.....	164
4.6. El cambio institucional de las agencias financieras centrales como condición omitida: una ilustración en el caso de Perú.....	169
4.7. Conclusiones.....	173
Capítulo 5. El rol de las ideas en el diseño de políticas: El giro hacia la transparencia presupuestaria en Perú	174
5.1. Introducción.....	174
5.2. Cambios en la agenda de políticas: Evidenciando que el gobierno declara la transparencia presupuestaria como objetivo de política (H _d)	175
5.2.1. El gobierno incorpora la transparencia presupuestaria en su programación política estratégica (N _d).....	175
5.2.2. El gobierno reconoce la transparencia presupuestaria como un principio del régimen jurídico (A _d)	177
5.2.3. El gobierno reconoce la transparencia presupuestaria como un principio del régimen macroeconómico (T _d)	180
5.2.4. El gobierno se compromete con una reforma de la gestión pública basada en la transparencia presupuestaria (O _d)	182
5.3. La construcción política de los problemas de políticas: De la opacidad fiscal del gobierno de Fujimori al compromiso democrático con la transparencia.....	184
5.4. Cambios en la formulación de estrategia: Evidenciando que el gobierno formula de modo coherente una nueva estrategia de transparencia presupuestaria (H _a)	189
5.4.1. El gobierno crea o fortalece mecanismos de acceso y consulta pública de la información presupuestaria (N _a)	190
5.4.2. El gobierno sanciona nuevas disposiciones jurídicas en materia de transparencia presupuestaria (A _a).....	192
5.4.3. El gobierno establece mecanismos transparentes para la estimación y distribución de los recursos públicos (T _a).....	195
5.4.4. El gobierno fortalece la agencia presupuestaria central (O _a)	198
5.5. La selección estratégica de instrumentos de transparencia presupuestaria: La búsqueda de balance mediante un estilo tecnocrático de políticas	201
5.6. Conclusiones.....	206
Capítulo 6. El rol del diseño institucional en el diseño de políticas: Innovaciones y adaptaciones hacia una gobernanza democrática del presupuesto en Perú	208
6.1. Introducción.....	208
6.2. Cambios en la coordinación de políticas: Evidenciando que el gobierno modifica el sistema institucional para facilitar la coordinación intersectorial de la nueva política de transparencia presupuestaria (H _b)	209

6.2.1. El gobierno fortalece la gestión integral de la información financiera pública (N _b)	209
6.2.2. El gobierno sanciona disposiciones jurídicas bajo un enfoque de gestión integrada de las finanzas públicas (A _b)	213
6.2.3. El gobierno aplica criterios transparentes en la asignación y uso de recursos públicos (T _b)	216
6.2.4. El gobierno consolida el rol de la agencia financiera central como ente rector y coordinador de políticas (O _b)	219
6.3. El diseño institucional de la gestión financiera pública en Perú: El rol coordinador del MEF	221
6.4. Cambios en las interacciones políticas: Evidenciando que el gobierno adopta un estilo consultivo y descentralizado en la implementación de la política de transparencia presupuestaria (H _c)	227
6.4.1. El gobierno implementa mecanismos que facilitan la comprensión y retroalimentación de la información presupuestaria (N _c)	227
6.4.2. El gobierno implementa procedimientos de participación y supervisión independiente sobre la gestión de recursos públicos (A _c)	230
6.4.3. El gobierno implementa mecanismos transparentes para la transferencia, contabilidad y reporte presupuestario y financiero (T _c)	233
6.4.4. El gobierno implementa instancias para el involucramiento de actores no-estatales en el proceso presupuestario (O _c)	236
6.5. El diseño institucional de la gobernanza presupuestaria en Perú: Un balance entre aislamiento y apertura	239
6.6. Conclusiones	243
Capítulo 7. Institucionalización inducida por diseño: Mejoras en la efectividad del régimen de controles democráticos sobre el presupuesto en Perú	245
7.1. Introducción	245
7.2. Resultado de políticas: Evidenciando que se fortalece el control democrático en el proceso presupuestario (H _r)	245
7.2.1. Agentes de control acceden y utilizan efectivamente la información presupuestaria para fines de control (N _r)	246
7.2.2. Agentes de control aplican regular y efectivamente los procesos de auditoría externa y supervisión legislativa (A _r)	251
7.2.3. Agentes de control utilizan los resultados del proceso presupuestario en la toma de decisiones gubernamentales (T _r)	254
7.2.4. Agentes de control refuerzan su autonomía y colaboran entre sí y con otros actores para ejercer sus roles en el proceso presupuestario (O _r)	259
7.3. Apertura e integridad como resultados de política: La complementariedad entre cuatro regímenes de control democrático	264

7.3.1. La institucionalización de la transparencia presupuestaria como fin y como medio	264
7.3.2. El efecto de la transparencia presupuestaria sobre los cuatro regímenes de control democrático.....	270
7.4. Conclusiones	279
Conclusiones: El diseño institucional de políticas como proyecto democrático	280
Hallazgos y limitaciones: El mecanismo de la institucionalización como teoría causal	280
El diseño de políticas como marco analítico: Un aporte a la agenda del Laboratorio de Políticas Comparadas	282
Implicaciones teóricas: El diseño institucional de políticas como puente entre fragilidad y fortaleza institucional	284
Implicaciones metodológicas: Contexto, instituciones y agencia en la caja negra del cambio institucional	287
Implicaciones empíricas: Lecciones sobre el potencial y los límites democráticos de la transparencia presupuestaria.....	289
Agenda de investigación futura: El potencial del presupuesto público como herramienta anticorrupción	292
Referencias	296
Anexos	341

Lista de ilustraciones

Tablas

Tabla I.1. Tipos de controles democráticos.....	24
Tabla 1.1. Componentes y niveles de las políticas presupuestarias	37
Tabla 2.1. Metodologías de investigación científica.....	70
Tabla 2.2. Principales diferencias entre las metodologías científicas	71
Tabla 2.3. Implicaciones de las diferencias ontológicas en el diseño de políticas.....	76
Tabla 2.4. Mecanismo causal de la institucionalización de la transparencia presupuestaria	84
Tabla 2.5. Observaciones empíricas esperadas del mecanismo causal	86
Tabla 2.6. Tabla de verdad de casos.....	92
Tabla 2.7. Tipología de casos (2001-2021).....	93
Tabla 2.8. Tipología de test de evaluación de evidencias	96
Tabla 2.9. Formalización Bayesiana de los test empíricos	97
Tabla 3.1. Concepciones tradicionales de las instituciones presupuestarias.....	110
Tabla 3.2. Lógicas tradicionales y contemporáneas de reforma presupuestaria	113
Tabla 3.3. Cuatro orientaciones político-administrativas en el régimen presupuestario	116
Tabla 3.4. Las dimensiones de la transparencia presupuestaria	123
Tabla 3.5. Evolución de la agenda de transparencia presupuestaria	127
Tabla 4.1. Patrones de las políticas de transparencia presupuestaria en América Latina	143
Tabla 4.2. La transparencia presupuestaria en los patrones de políticas.....	144
Tabla 4.3. Componentes de consolidación y racionalización presupuestaria en América Latina	148
Tabla 4.4. Componentes del acceso a la información presupuestaria en América Latina	158
Tabla 4.5. Componentes de la apertura presupuestaria en América Latina	165

Lista de abreviaturas

CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
TI	Transparencia Internacional
BM	Banco Mundial
CPI	Índice de Percepciones de Corrupción
FMI	Fondo Monetario Internacional
PETS	Encuestas de Rastreo del Gasto Público
OBI	Índice de Presupuesto Abierto
OBS	Encuesta de Presupuesto Abierto
IBP	Alianza de Presupuesto Abierto
PEFA	Marco de Gasto Público y Accountability Financiera
GFP	Gestión financiera pública
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
TIC	Tecnología de información y comunicación
OGP	Alianza para el Gobierno Abierto
NATO	Información, Autoridad, Tesoro y Organización
PPBS	Sistema Integrado de Planificación y Presupuestación
PpR	Presupuesto por Resultados
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
GIFT	Iniciativa Global de Transparencia Fiscal
DeMPA	Evaluación de Desempeño en Gestión de Deuda
TADAT	Herramienta de Evaluación de la Administración Tributaria
PIMA	Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública
FTE	Evaluación de Transparencia Fiscal
PER	Revisión de Gasto Público
ROSC	Reporte sobre la Observancia de Estándares y Códigos
QCA	Análisis cualitativo comparado
INUS	Sistema de partes necesarias, pero insuficientes, de una condición suficiente, pero innecesaria
T	Detonante
O	Resultado
A	Formulación de política
B	Coordinación intersectorial
C	Interacciones políticas
LTAIP	Ley de transparencia y acceso a la información pública
LRF	Ley de responsabilidad fiscal
WGI	Indicadores Mundiales de Gobernanza
CPIA	Evaluación del Desempeño Institucional y de Políticas Nacionales
RDM	Reporte de Desarrollo Mundial
CUT	Cuenta única de tesoro
SDDS	Estándar de Diseminación de Datos Especiales
GDSD	Estándar de Diseminación de Datos Generales
HIPC	Iniciativa de Alivio de la Deuda para Países Pobres Altamente Endeudados
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
ILTP	Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas

EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
INTOSAI	Organización Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
IPSAS	Estándares Internacionales de Contabilidad del Sector Público
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
PTec	Portal de Transparencia Económica
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
DGPP-MEF	Dirección General de Presupuesto Público
AN	Acuerdo Nacional
SINAPLAN	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
DS	Decreto Supremo
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
SEF	Sector Economía y Finanzas
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
RM	Resolución Ministerial
SMV	Superintendencia del Mercado de Valores
ONP	Oficina de Normalización Previsional
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria
PROINVERSION	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
PERÚ	Central de Compras Públicas
COMPRAS	
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
BN	Banco de la Nación
TC	Tribunal Constitucional
DU	Decreto de Urgencia
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
PNMGP	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública
FEF	Fondo de Estabilización Fiscal
RD	Resolución Directoral
PTE	Portal de Transparencia Estándar
DL	Decreto Legislativo
MMM	Marco Macroeconómico Multianual
SPNF	Sector Público No-Financiero
DNPP-MEF	Dirección Nacional de Presupuesto Público
BCRP	Banco Central de Reserva
CF	Consejo Fiscal
PP-PpR	Programa Presupuestal
PPoR	Programa Presupuestal orientado a Resultados
PPI	Programa Presupuestal Institucional
CAR	Convenio de Administración por Resultados
CAP	Convenio de Apoyo Presupuestario
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
AFSP	Administración Financiera del Sector Público
SEACE	Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado

SIGA-MEF	Sistema Integrado de Gestión Administrativa
PETI	Plan Estratégico de Tecnologías de Información
POI	Plan Operativo Informático
PEGE	Plan Estratégico de Gobierno Electrónico
PGD	Plan de Gobierno Digital
SIAD	Sistema Integrado de Gestión y Administración de Deuda
INVIERTE.PE	Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
AIRHSP	Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público
PMIP	Presupuesto Multianual de Inversión Pública
CuGR	Cuenta General de la República
IGGP	Informe Global de Gestión Presupuestaria
DGTP-MEF	Dirección General del Tesoro Público
DGEP-MEF	Dirección General de Endeudamiento Público
DGCP-MEF	Dirección General de Contabilidad Pública
DGA-MEF	Dirección General de Abastecimiento
DGPMI-MEF	Dirección General de Programación Multianual de Inversiones
DGGFRH-MEF	Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos
PGG	Política General del Gobierno
PDC	Plan de Desarrollo Concertado
PEI	Plan Estratégico Institucional
POIn	Plan Operativo Institucional
PAEAD	Programa Anual de Endeudamiento y Administración de Deuda
EGGAP	Estrategia de Gestión Global de Activos y Pasivos
MIF	Módulo de Instrumentos Financieros
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
TUO	Texto Único Ordenado
APP	Alianza Público-Privada
OxI	Obra por Impuestos
SNPIP	Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada
CGR	Contraloría General de la República
MJUS	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
CIAS	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales
CIAEF	Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros
CCV	Comisión de Coordinación Viceministerial
SIP	Sistema de Integridad Pública
SIP-PCM	Secretaría de Integridad Pública
DJI	Declaración Jurada de Intereses
OII	Oficina de Integridad Institucional
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
PNDA	Plataforma Nacional de Datos Abiertos
INEI	Instituto Nacional de Estadísticas e Informática
ENAPRES	Encuesta Nacional de Programas Presupuestales
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
RISE	Repositorio de Indicadores de Seguimiento
CPCuGR	Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado


CFAA	Evaluación Nacional de la Accountability Financiera
DGPMDF-MEF	Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal
FONCOR	Fondo de Compensación Regional
FOCAM	Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea
IFAC	Federación Internacional de Contadores
MEFP	Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas
GPNNNA	Gasto público en niños, niñas y adolescentes
FED	Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales
CAD	Convenio de Asignación por Desempeño
PI	Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal
MC	Mesa de Coordinación de Finanzas Públicas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
GE	Grupo de Estudios
PMC	Programa de Mejoramiento Continuo
CAF	Compromiso de Ajuste Fiscal
CAN	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
SGP-PCM	Secretaría de Gestión Pública
ANTAIP	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública
SSI	Sistema de Seguimiento de Inversiones
INFOBRAS	Registro de Información de Obras Públicas
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
PIDA	Plataforma de Información de Datos Automatizados: Seguimiento al Gasto Público
DIDP	Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria
OCI	Órgano de Control Institucional
SCI	Sistema de Control Interno
OCC	Observatorio Ciudadano de Corrupción

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Carlos Miguel Rodrigues de Caires, autor de la tesis titulada “Los efectos de la transparencia presupuestaria sobre el control democrático en América Latina: el caso de Perú en perspectiva comparada (2001-2021)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, mayo de 2023.



Firma

Carlos Miguel Rodrigues de Caires

Resumen

Esta investigación aborda la cuestión de en qué condiciones, cómo y por qué el compromiso gubernamental con la transparencia presupuestaria produce mejoras en el control democrático del proceso presupuestario. La transparencia presupuestaria es una condición necesaria, pero insuficiente de un efectivo funcionamiento de los controles democráticos. Su institucionalización es la fuerza causal que la convierte en una condición suficiente.

La inscripción en la agenda de políticas de un objetivo de transparencia presupuestaria detona un mecanismo causal de institucionalización en el que se realizan actividades de formulación, coordinación y gestión de interacciones políticas que, en su conjunto, son suficientes para producir un sistema institucional de apertura e integridad presupuestaria. Este sistema integra y articula en equilibrio cuatro regímenes diferentes, pero complementarios, de control democrático.

Este planteamiento es analizado a la luz de la agenda de políticas anticorrupción y a través del marco analítico de diseño de políticas. A partir de una perspectiva teóricamente institucionalista y metodológicamente realista, se aplica un diseño de métodos mixtos que incluye un análisis cualitativo comparado para la delimitación y clasificación tipológica de la población de casos. La validez de esta tipología es confirmada mediante un análisis de congruencia, que permite además revisar y afinar la hipótesis de partida. Al respecto, se subraya que la efectividad democrática de la transparencia presupuestaria se verifica solo en el contexto de procesos avanzados de modernización institucional de la agencia financiera central.

El análisis de reconstitución de proceso (o *process tracing*) dentro de un caso típico permite comprobar sistemáticamente la hipótesis. El caso peruano presenta condiciones histórico-estructurales y político-institucionales adversas apropiadas para poner a prueba la fuerza causal de la institucionalización. Tras recolectar, sistematizar y analizar 80 evidencias independientes y no-redundantes referidas a los cinco componentes de la explicación causal y los cuatro tipos de recursos del gobierno, se alcanza un aumento significativo de la confianza en la validez de la hipótesis.

Este estudio arroja luz sobre las posibilidades y límites de la institucionalización de la transparencia presupuestaria en un contexto de debilidad institucional y ofrece hallazgos e

implicaciones potencialmente relevantes para los estudios sobre gobernanza presupuestaria, institucionalización de políticas, y transparencia e integridad pública.

Agradecimientos

Esta investigación solo ha sido posible por el apoyo institucional y financiero de FLACSO Ecuador. También por la asesoría, acompañamiento y apoyo de mi director de tesis, Guillaume Fontaine, las lecciones recibidas de otros profesores del Departamento de Asuntos Públicos y los intercambios sostenidos con los demás participantes del Laboratorio de Políticas Comparadas.

Este trabajo debe en particular mucho al esfuerzo que los profesores Fontaine e Iván Narvéez y estudiantes que me antecedieron y acompañaron en el Doctorado y en la Maestría en Políticas Públicas han invertido en desarrollar, operacionalizar y afinar un marco analítico de diseño de políticas públicas. También a los funcionarios, exfuncionarios, activistas, representantes de organismos internacionales y académicos peruanos que regalaron parte de su tiempo para aportarme información y apreciaciones sobre los hechos y planteamientos aquí elaborados. Los cinco lectores de la tesis hicieron muy valiosos comentarios y observaciones que me ayudaron a aclarar ideas y corregir deficiencias del documento. A todos ellos les agradezco.

Agradezco a mis padres por su ejemplo de dedicación, sacrificio y ética, probado en las más duras circunstancias. Mi pareja, Rachel Brito, me ha acompañado con su bondad y paciencia en los momentos difíciles y conoce de primera mano los sacrificios esparcidos en estos largos años. Todo lo que hay de positivo en esta tesis se debe a mí tanto como a todos ellos; sus limitaciones y fallas, que reconozco con humildad, son de mi absoluta responsabilidad.

Introducción. La transparencia presupuestaria como mecanismo de apertura e integridad

La investigación aborda la cuestión de en qué condiciones, cómo y por qué el compromiso gubernamental con la transparencia presupuestaria produce mejoras en el control democrático del proceso presupuestario. La transparencia presupuestaria es concebida como una condición necesaria, pero insuficiente de un efectivo funcionamiento de los controles democráticos. Su institucionalización es la fuerza causal que la convierte en una condición suficiente.

A continuación, se presenta la problemática abordada en la investigación y se justifica su relevancia. Primero, la transparencia presupuestaria es conceptualizada en su condición de objetivo de políticas, valioso por sí mismo y también como medio de otros fines. Segundo, se aborda el control democrático y se presentan algunas consideraciones sobre su compleja y contingente relación causal con la transparencia presupuestaria. Tercero, se analiza el presupuesto público como ámbito de políticas y su posición en la agenda de las políticas anticorrupción. Se concluye presentando la hoja de ruta del resto de la tesis.

La transparencia presupuestaria como objetivo de políticas

La corrupción presupuestaria implica la existencia de un régimen particularista y opaco para la estimación, distribución, asignación y uso de los recursos públicos (Kalniņš 2013, 5). La transparencia y el control son las dos intervenciones de política más populares y efectivas frente a este fenómeno (Long 2019, 106; Duri 2021, 6). Sin embargo, más allá de una (co)relación directa entre estos dos instrumentos y la corrupción, obtenida “controlando” estadística o comparativamente por otros factores, interesa analizar cómo se relacionan causalmente entre sí. En cualquier escenario, la transparencia y el control no operan de manera independiente, sino que su funcionamiento y efectos dependen de cómo interactúan. La presente investigación se propone indagar específicamente por qué, en qué condiciones y cómo la transparencia produce mejoras en la efectividad de los controles.

La transparencia pública en general y presupuestaria en particular iniciaron el ascenso a su actual condición de norma global durante la década de 1990 (Florini 2007; Peters 2013). La crisis asiática de 1997 marcó un punto de inflexión en el tratamiento de la transparencia como un requisito esencial de mercados eficientes y gobernanzas efectivas (Tomioka 2001; Roldan 2006). El Fondo Monetario Internacional (FMI) tuvo un rol clave en este giro dado que produjo el primer documento conceptual y doctrinario influyente en materia de transparencia

fiscal (Best 2006; Koivisto 2016). En este se la define como el suministro comprensible, confiable, comprensivo, oportuno e internacionalmente comparable de información sobre la estructura y funciones gubernamentales, las intenciones de política fiscal, las cuentas del sector público y sus proyecciones (Kopits y Craig 1998, 1).

Este suministro facilitaría tanto a ciudadanos como a agentes económicos conocer con precisión la posición financiera del gobierno y aplicar correctivos políticos y económicos frente a desviaciones (Kopits y Craig 1998). Sin embargo, su concepción y diseño dominantes, tal como se plasmaron en el primer Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia Fiscal (FMI 1998), estuvieron sesgados a favor del disciplinamiento macrofiscal de los gobiernos, la generación de confianza entre inversionistas y el cumplimiento de obligaciones adquiridas con mercados de capitales, prestamistas institucionales y donantes. Los potenciales efectos democráticos de la transparencia presupuestaria fueron relegados a un segundo plano (Philipps y Stewart 2009, 799).

Desde entonces, varias comunidades de políticas, con sus respectivas perspectivas normativas y analíticas, se han involucrado en promover la transparencia presupuestaria y explorar sus múltiples aplicaciones (ver capítulo 3) (Fölscher 2015, 4; de Renzio 2015, 4). En este trabajo, la transparencia presupuestaria es entendida de manera amplia como la difusión accesible, oportuna, completa y comprensible de información financiera (ingresos, gastos, financiamiento, activos y pasivos financieros) y no-financiera (activos y pasivos no-financieros, resultados físicos o humanos) del sector público, generada como insumo, parte o consecuencia del proceso presupuestario (de Simone 2009; GIFT 2012).

Esta definición tiene varias ventajas. Es amplia en términos sustantivos en tanto no se limita a la ley anual presupuestaria o rubros específicos de datos. Es amplia también en términos institucionales, ya que abarca al sector público en su conjunto.¹ Es plural ya que no restringe a ciertos soportes de difusión, públicos destinatarios o métodos de acceso. Es, a la vez, específica al no agregar atributos conceptuales de la participación presupuestaria o la rendición de cuentas fiscales.

¹ El sector público es la categoría institucional más agregada. Comprende “todas las unidades institucionales residentes controladas directa o indirectamente por unidades de gobierno residente, es decir, todas las unidades del sector gobierno general y las sociedades públicas residentes” (FMI 2014c, 20). Son sus subcategorías: el sector público no-financiero (SPNF), el gobierno general y el gobierno central.

La transparencia presupuestaria ha sido abordada como medio de otros objetivos y como fin en sí misma y, consecuentemente, ha sido promovida con argumentos instrumentales y normativos (de Renzio y Wehner 2015, 5). En tanto fines, estas políticas han sido facilitadas por varias tendencias globales. Además de la sucesión de crisis económicas internacionales asociadas con el avance de la globalización financiera, han sido sus vectores los procesos de democratización y descentralización política; la expansión y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil; la proliferación de estándares y mediciones internacionales de buena gobernanza; los programas de reforma y modernización del Estado y la aceleración en la aplicación gubernamental de tecnologías de información y comunicación (TIC) (Khagram, de Renzio y Fung 2013, 1-2).

La adopción de las políticas de transparencia presupuestaria suele ocurrir por la acción de cuatro tipos de detonantes combinables (Khagram, de Renzio y Fung 2013, 3). Las transiciones democráticas entre regímenes o gobiernos suelen presentar ventanas de oportunidad para redistribuir el poder entre diferentes actores políticos e incentivar el fortalecimiento de los dispositivos y órganos de control presupuestario. Los escándalos de corrupción (principalmente política) también pueden soliviantar las presiones reformistas y conducir a los gobiernos a aplicar innovaciones presupuestarias. Las crisis fiscales y financieras suelen presionar a las autoridades a reforzar el control sobre los gastos y restringir la política fiscal en aras de reestablecer el equilibrio y la credibilidad. Las presiones e incentivos de organismos internacionales suelen agregarse a las dinámicas domésticas para intensificar sus efectos y canalizarlos a favor de agendas específicas de reforma.

La configuración singular de detonantes tiende a condicionar el ámbito en el que estas políticas son abordadas y el modo en que son diseñadas (Philipps y Stewart 2009). Pueden figurar en una agenda de reformas políticas, tales como procesos de descentralización política, modernización de las legislaturas o reconocimiento de derechos de acceso a la información pública. También pueden estar insertas en procesos de reforma fiscal (integradas a reglas fiscales, marcos multianuales y normas de responsabilidad fiscal), financiera (modernización de sistemas de gestión financiera, actualización de regímenes contables, innovaciones de tesorería) o administrativa (simplificación administrativa, fortalecimiento del control interno).

Como medio de otros fines, las políticas de transparencia presupuestaria son consideradas relevantes para diversos objetivos políticos, económicos y administrativos. Además de la búsqueda de responsabilidad fiscal y estabilidad macroeconómica, han sido apoyadas para

apuntalar la eficiencia asignativa del gasto, mejorar la efectividad o calidad de los programas y servicios públicos, introducir controles sobre los riesgos de gestión e integridad, y fortalecer la supervisión pública sobre y dentro de los gobiernos (ver capítulo 3).

Las teorías causales subyacentes a estas relaciones, aunque no siempre explícitas, apelan a distintos instrumentos, actores y dinámicas (Fölscher 2015). La transparencia orientada por motivos y metas fiscales se materializa en información agregada o macro, demanda fortalecer la rectoría de las agencias financieras centrales² y su efectividad depende crucialmente de la amenaza de sanción de los mercados en forma de incrementos en riesgo país y primas de endeudamiento (Hameed 2005). La transparencia orientada a la eficiencia (y también al control de la corrupción administrativa) se centra en la información sobre costos y resultados no-financieros desagregada por sectores, programas y unidades ejecutoras. Su efectividad depende de la autonomía de las agencias de gasto y la capacidad de usuarios o supervisores jerárquicos de premiar o castigar su desempeño (Kosack y Fung 2014).

La transparencia orientada al control democrático (y por derivación de la corrupción política) es más expansiva y requiere en principio información interoperable sobre planes, procesos y reportes presupuestarios. También demanda el fortalecimiento de los mecanismos internos y externos de monitoreo y supervisión, así como la disposición y capacidad efectiva de los órganos de control, la sociedad civil y los electores de utilizar sus respectivos instrumentos de corrección y sanción. En esta lógica causal, la transparencia presupuestaria sería un componente de un régimen de apertura e integridad pública, dado su potencial de reducir la disponibilidad de poder y recursos públicos susceptibles de asignación discrecional particularista (Mungiu-Pippidi y Dadasov 2016, 8).

Tras tres décadas de impulso normativo e instrumental, la transparencia presupuestaria constituye un área de políticas consolidada. Esto se constata en la proliferación y actualización de estándares y herramientas internacionales (Petrie 2013; OCDE 2017a) y en el crecimiento de la investigación académica especializada (Cucciniello, Porumbescu y Grimmelikhuijsen 2016, 39). También en la agenda de los gobiernos: 90% de los miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) han incluido

² El conjunto de ministerios y agencias gubernamentales (notablemente, el ministerio de finanzas) que son responsables de desarrollar las políticas e implementar las funciones financieras principales del Estado (Allen y Krause 2013, 98).

compromisos de apertura fiscal en sus planes de acción, los cuales equivalen a un 15% de los más de 4 500 compromisos elaborados hasta fines de 2021 (OGP 2021a).

A pesar de esto, el desempeño en el nivel nacional ha sido desigual y volátil. Para 2019, el Índice de Presupuesto Abierto (OBI por sus siglas en inglés) arrojó que solo seis países proveyeron información extensiva y 25 información sustancial, contra 36 ubicados en un nivel intermedio de información limitada y 48 con una oferta escasa o nula (IBP 2020).

Algunos países han mejorado para luego estancarse en niveles intermedios (Sarr y Friedman 2016, 24), otros han sufrido regresiones y otros más han experimentado progresos y retrocesos intercalados (de Renzio, Hiller y Hasan 2017, 1). Es llamativo que, de los seis primeros países en el índice, cuatro sean países en desarrollo con niveles de ingreso medio: Sudáfrica, Brasil, México y Georgia.

Estas tendencias sugieren que la transparencia presupuestaria es un objetivo accesible a la acción de políticas, que no reproduce el orden internacional por niveles de desarrollo económico o capacidad institucional (de Renzio y Wehner 2019, 11), pero también que es un objeto difícil de institucionalizar. Aunque la evidencia no es concluyente, la disponibilidad pública de información presupuestaria parece retroceder por cambios en la situación económica, reflujos de las presiones domésticas, debilitamiento de las influencias externas, deficiencias en las capacidades institucionales y técnicas, y virajes en las prioridades de gobierno (de Renzio, Hiller y Hasan 2017).

A partir del marco de diseño de políticas, este trabajo teoriza y comprueba empíricamente el mecanismo causal de institucionalización de la transparencia presupuestaria como objetivo de política. Esto exige evidenciar en detalle los múltiples instrumentos de políticas seleccionados, utilizados y calibrados, así como los modos en que se combinan entre sí y cristalizan en un nuevo patrón persistente (Peters 2005c). Este abordaje difiere de la tradición de estudios mono-instrumentales de la transparencia, que reducen la política a sus instrumentos legales (Mabillard, Sofia y Pasquier 2019), tecnológicos (Bannister y Connolly 2011) u organizacionales (Neuman 2009).

Las políticas públicas son en realidad complejas combinaciones de recursos de información, regulación, tesoro y organización administrativa (NATO por su acrónimo en inglés) (Hood 1983). En términos de información, las políticas de transparencia presupuestaria pueden variar por sus alcances funcionales (desde la ley presupuestaria al conjunto del proceso

presupuestario), rubros informativos (ingresos, gastos, financiamiento, etc.), formatos de presentación (documentales, portales de transparencia, portales de datos abiertos) y grados de accesibilidad técnica (guías, glosarios, visualizaciones, reportes personalizados).

En términos de regulación, la política depende del régimen jurídico: los sistemas de derecho común ofrecen en general condiciones más favorables que los de derecho civil (Wehner y de Renzio 2013, 103). Puede tener o no un anclaje constitucional y puede materializarse en distintas clases de instrumentos regulatorios, incluyendo normas relativas a transparencia pública, responsabilidad fiscal, gestión financiera pública (GFP) o presupuesto público. Esta infraestructura jurídica determina si la transparencia presupuestaria está respaldada en un derecho legal, así como los mecanismos institucionales disponibles para el acceso.

En términos de tesoro, la política puede estar más o menos alineada al modelo de desarrollo y al régimen macroeconómico, coordinarse efectivamente o no con las demás políticas económicas y abarcar solo al presupuesto o extenderse a otros instrumentos fiscales, para- o cuasifiscales. El detalle y exhaustividad de la información divulgada depende de los estándares obligatorios de presupuestación, tesorería, contabilidad pública y reporte financiero, es decir, de la base y los métodos para el registro de las operaciones económicas del sector público.

En términos de organización, la política puede variar en su grado de centralización de acuerdo al rol y funciones concentradas en la autoridad o agencia presupuestaria central.³ La cobertura institucional puede limitarse al gobierno central o, al otro extremo, extenderse al sector público consolidado. También es clave el encaje institucional de esta agencia, su posición en el centro del gobierno y la cantidad y calidad de sus recursos profesionales.

El control democrático del proceso presupuestario como resultado de políticas

Esta configuración de instrumentos puede ser diseñada deliberadamente con el propósito de mejorar los controles democráticos sobre el proceso presupuestario. En este estudio, el control democrático es tomado como la traducción de *public accountability*. Consiste en un conjunto de mecanismos y dispositivos institucionales que responden directa o indirectamente a las prerrogativas democráticas de los ciudadanos y se orientan a influir, corregir o sancionar la actividad de entidades, autoridades y funcionarios gubernamentales en función de garantizar

³ Agencia central que ejerce la rectoría del sistema presupuestario. Es responsable de formular sus normas e instructivos y verificar su cumplimiento (OCDE y BID 2020, 92).

su respeto a las normas democráticas y la primacía del interés público (Isunza y Gurza 2013, 11-2).

El interés en el control democrático tiene orígenes remotos (Bovens, Schillemans y Goodin 2014, 3), pero ha adquirido un renovado impulso desde la década de 1990. Dos tendencias han sido importantes. Por un lado, la emergencia de arreglos plurales de gobernanza y las reformas de la nueva gestión pública trasladaron poder y recursos públicos desde el centro del gobierno hacia sus periferias y desde los actores estatales a los no-estatales (Dahlström, Peters y Pierre 2011). Estos cambios debilitaron las líneas jerárquicas tradicionales de control político y legal a la vez que incorporaron nuevos mecanismos de supervisión horizontal y evaluación por resultados (Hood 2004; Considine y Afzal 2012). En muchos casos, originaron ambigüedad respecto a los roles y responsabilidades políticas, brechas de discrecionalidad y nuevos riesgos de abuso de autoridad (Peters 2004).

Por el otro, la “tercera ola” de transiciones democráticas⁴ produjo nuevos regímenes electoralmente competitivos aquejados por persistentes deficiencias en la institucionalización de otros sistemas de controles y contrapesos (O’Donnell 2007). Estas democracias “delegativas” combinaron elecciones con particularismo institucionalizado y se caracterizaron por una amplia discrecionalidad en el ejercicio del poder ejecutivo (O’Donnell 1997, 296, 307).

La insuficiencia democrática del control electoral ha estado en la raíz de una intensa actividad de innovación institucional desarrollada durante las últimas tres décadas (Fontaine y Gurza 2019). Esta nueva infraestructura institucional de control democrático ha sido clasificada de distintos modos. A partir de una analogía espacial, estos mecanismos pueden organizarse según la dirección de la relación de control. Los controles verticales son electorales cuando son ejercidos por los ciudadanos mediante el voto (Manin, Przeworski y Stokes 1999) y sociales cuando los activan actores más o menos organizados de la sociedad civil y la prensa mediante denuncias, protestas y otras acciones colectivas (Smulovitz y Peruzzotti 2000). Los controles horizontales, en cambio, pueden ser aplicados por los poderes públicos (balance) y por agencias especializadas (asignada) (O’Donnell 2007). Existirían además formas híbridas o

⁴ Término popularizado por Huntington (1993). Engloba las transiciones democráticas producidas entre mediados de la década de 1970 e inicios de la década de 1990, especialmente en el sur de Europa y América Latina.

controles diagonales que operan incorporando a ciudadanos en los órganos de control horizontal (Isunza 2003).

Estos mecanismos pueden también ser analizados por las tres funciones implicadas en el control democrático: informativa, argumentativa y coercitiva. Estos componentes se especializan, respectivamente, en forzar al poder a informar (monitoreo); obligarlo a explicar, justificar y responder a críticas por sus decisiones y actos (rendición de cuentas); y sancionarlo por sus abusos, desviaciones y transgresiones (sanción) (Schedler 1999; Bovens 2007).

En la práctica, esta frenética actividad de diseño institucional ha generado un campo de estructuras, agentes y relaciones que desbordan estas diferencias analíticas y demandan formas cada vez más complejas de clasificación (Isunza y Gurza 2013). Además, la recurrente incapacidad de los programas de asistencia internacional y las reformas tecnocráticas para alterar los patrones establecidos de desigualdad de poder ha conducido a prestar más atención a la naturaleza política del control democrático y la necesidad de articular estratégicamente y en múltiples niveles las dinámicas de movilización social y cambio institucional (Fox 2014).

En este estudio, se asume que los controles interactúan y pueden por tanto reforzarse, compensarse o debilitarse entre sí. El desempeño general del control democrático depende de las interacciones entre sus mecanismos. Bajo esta lógica sistémica, los dispositivos pueden agruparse en cuatro tipos según si implican una participación directa de actores no-estatales en el ejercicio de la rendición de cuentas y por el grado de coercitividad ejercida sobre los actores estatales (Fontaine y Gurza 2019, 11). El control vertical electoral es participativo y coercitivo y el control horizontal administrativo no es uno ni lo otro. El control es vertical no-electoral cuando incluye participación con coerción de baja intensidad y es horizontal político si se impone coercitivamente sin involucrar a actores no-estatales (tabla I.1) (Fontaine y Gurza 2019, 13).

Tabla I.1. Tipos de controles democráticos

		Coerción hacia actores estatales	
		+	-
Inclusión de actores no-estatales	+	Verticales electorales	Verticales no-electorales
	-	Horizontales políticos	Horizontales administrativos

Fuente: Fontaine y Gurza (2019, 13)

¿Cómo la transparencia presupuestaria incide en estos regímenes de control democrático?

Más que un componente del control democrático o una de sus funciones, la transparencia es un factor causal que puede afectar la calidad de la rendición de cuentas y la eficacia de la corrección institucional. Existe un creciente consenso en que una mayor transparencia presupuestaria no se acompaña automática ni necesariamente de mejoras en las oportunidades de participación o del fortalecimiento de la auditoría y supervisión legislativa (de Renzio y Wehner 2015; de Renzio 2016). Por un lado, múltiples factores contextuales median esta relación, de modo que su presencia (e intensidad) puede facilitar o dificultar la traducción de la transparencia presupuestaria en control democrático. Estos condicionantes incluyen desde la libertad de prensa hasta el despliegue de un aparato administrativo de implementación del derecho a la información pública (ver capítulo 3).

Por el otro lado, además de ser contextualmente dependiente, la relación entre transparencia y control democrático es internamente compleja. Puede implicar la combinación de diferentes dimensiones de la transparencia (información políticamente relevante o irrelevante) y del control (rendición de cuentas o sanción) y generar por ello diferentes resultados: solo transparencia; transparencia junto a cierto grado de capacidad de respuesta institucional; o una efectiva corrección democrática (Fox 2007, 667-8). Esta relación depende de los marcos normativos y culturales predominantes (Hood 2010), puede seguir trayectorias o rutas alternativas (Meijer 2014) y verse afectada por las variaciones en la sensibilidad pública de la información (Mabillard y Zumofen 2017, 2019).

Esta misma complejidad se manifiesta en la relación entre control democrático y control de la corrupción. Aunque teóricamente las democracias contienen dispositivos para prevenir y corregir los abusos de poder, estudios empíricos sugieren que las nuevas democracias son en promedio más vulnerables a la corrupción que los regímenes autoritarios (Sung 2004). Las normas sociales sobre la naturaleza pública del Estado y el rol de las elecciones y los derechos políticos como instrumentos de sanción retrospectiva toman tiempo en extenderse y consolidarse (Bauhr y Grimes 2021, 186-7). Estudios experimentales arrojan resultados contradictorios respecto a si los electores utilizan la información sobre la honestidad de sus políticos para castigar en las urnas a los corruptos y premiar a los íntegros (Dunning et al. 2019; Incerti 2020). Además, la insatisfacción social ha estimulado el apoyo a líderes antisistema que utilizan la lucha anticorrupción como excusa para concentrar poder, debilitar los contrapesos institucionales y perseguir a opositores (Marquette 2021, 10).

Además de la antigüedad democrática, existen otras condiciones relevantes para un combate democrático efectivo de la corrupción, entre ellas la robustez de la sociedad civil y el nivel de desarrollo económico (Bauhr y Grimes 2021, 188-197). El enfoque de calidad de gobierno enfatiza que el control territorial del Estado y la capacidad institucional de la burocracia son cruciales para legitimarlo frente a los ciudadanos y atraer interés sobre su desempeño. Limitar efectivamente a los políticos requeriría combinar el control democrático ejercido por los electores y sus agentes (control vertical electoral y social) con el control burocrático ejercido por los funcionarios (control horizontal político y administrativo) (Dahlström y Lapuente 2015).

Esto confirma que el control de la corrupción política en tanto norma para la gestión de los recursos públicos requiere una operación efectiva de balances y contrapesos institucionales que restrinja las prácticas particularistas y resguarde la primacía del interés público (Amundsen 2019b, 25-6). En el ámbito presupuestario, esto se traduce en un sistema de apertura e integridad presupuestaria, es decir, un régimen de normas, reglas, organizaciones, prácticas y procedimientos públicos, predecibles y sujetos a supervisión aplicados para estimar, distribuir, asignar, ejecutar y reportar los recursos públicos (Allen, Hemming y Potter 2013, 2).

Este sistema de control democrático del proceso presupuestario requiere un funcionamiento eficaz y especializado de los cuatro tipos generales de control presentados previamente. Primero, de los controles administrativos, tales como el control financiero de la autoridad presupuestaria central, el control interno de las entidades públicas y las auditorías de las entidades fiscalizadoras superiores. Segundo, de los controles políticos, movilizados principalmente en la supervisión de los poderes legislativos. Tercero, de los controles sociales, incluyendo presupuestos participativos, audiencias públicas legislativas y auditorías sociales. Finalmente, de los controles electorales, generalmente materializados en informes de fin de mandato, procesos de transferencia de gestión y reglas de responsabilidad fiscal y neutralidad política del gasto en períodos electorales.

Este sistema opera bajo el principio democrático de apertura presupuestaria, consistente en la aplicación regular y confiable de prioridades y procesos regulados democráticamente para la gestión de los recursos públicos. También es imprescindible el principio republicano de la integridad presupuestaria, referido a la primacía del interés público frente a riesgos de uso indebido, sesgado o negligente de la discrecionalidad en la gestión de los recursos públicos.

La apuesta por un régimen presupuestario abierto e íntegro se ha abierto paso en la comunidad de políticas en las últimas dos décadas. Con una mayor consciencia sobre la naturaleza política del presupuesto y sus profundos impactos sobre la confianza y legitimidad pública (Rudiger 2018a), se ha afianzado el énfasis normativo en ampliar los canales de influencia y supervisión sobre la gobernanza presupuestaria. A pesar de ello, la participación pública en las políticas fiscales nacionales sigue siendo en general excepcional (IBP 2020) y las legislaturas aun tienden a jugar un rol puramente formal en las decisiones presupuestarias (Wehner 2010; Lienert 2013b). El control democrático del presupuesto es una empresa compleja en pleno desarrollo y analizarla desde la perspectiva del diseño de políticas puede contribuir a esclarecer sus potenciales y límites.

El presupuesto público como ámbito de políticas en la agenda anticorrupción

La corrupción no es en absoluto un problema nuevo,⁵ pero su prominente posición actual en la agenda de desafíos globales es una consecuencia del surgimiento y consolidación en las últimas tres décadas de una poderosa “industria global anticorrupción” (Johnston y Fritzen 2021, 3-4). Su carta de acreditación es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), adoptada en octubre de 2003 y ratificada hasta agosto de 2021 por 188 países (UNODC 2021).

La irrupción de la corrupción como problema global refleja un cambio de paradigmas en las políticas de desarrollo (Carothers y Brechenmacher 2014). Por un lado, respondió a un estado de creciente preocupación entre las élites políticas por el alcance de la corrupción y la magnitud de sus hasta entonces subestimados perjuicios políticos, económicos y sociales (Kaufmann 1997). Por el otro, esta agenda de reformas se erigió intelectualmente en los enfoques institucionalistas y su interpretación de la corrupción como manifestación de una pobre gobernanza (Wolfensohn 1997, 5).

El discurso global anticorrupción convergió en torno a una narrativa dominante y se tradujo en un conjunto de orientaciones para el diseño de políticas (Johnston y Fritzen 2021, 3-4). En la actualidad, sin embargo, existe un virtual consenso en que las altas expectativas iniciales se han visto frustradas y los resultados no han sido cónsonos con la magnitud de recursos

⁵ El estudio de la corrupción y las formas corruptas de gobierno tiene orígenes muy antiguos que van al menos hasta Platón y Aristóteles (Mungiu-Pippidi y Heywood 2020, 2), sino anteriores (Tummala 2021, 1).

financieros, apoyo técnico, atención institucional y energía política invertidos en esta causa (Mungiu-Pippidi 2011, 9; Johnston 2014, 10; Heywood 2018, 84; 2020).

Las limitaciones del enfoque dominante han generado críticas y dado pie a interpretaciones alternativas y proposiciones adicionales que han enriquecido y hecho avanzar el campo en una dirección más analítica y políticamente sensible. Estas innovaciones han contribuido a: 1. Reconocer la complejidad y heterogeneidad de los problemas de corrupción; 2. Ampliar el rango y diversidad de los instrumentos anticorrupción, 3. Afinar y contextualizar los enfoques de intervención; y 4. Problematizar las lógicas de evaluación dominantes basadas en enfoques experimentales y cognitivos.

Esta evolución general del pensamiento y las prácticas anticorrupción ha dado relieve al presupuesto público como ámbito estratégico para el control de la corrupción. En realidad, las bases de la presupuestación moderna emergieron en Europa a finales del siglo XIX precisamente con el fin de garantizar el debido proceso, controlar la probidad del gasto y prevenir riesgos de desviación y apropiación de fondos públicos (Schick 1998, 4; BM 1998a, 11; Norton y Elson 2002, 5; Kelly 2003, 312). Desde entonces, el régimen presupuestario se ha complejizado debido a sucesivas reformas que se han sedimentado como capas sobre rutinas persistentes (Schick 2019). Consecuencia del perenne reformismo presupuestario, se han ampliado las expectativas y demandas sobre el presupuesto (Shapiro 2003, 9). Los sistemas presupuestarios actuales cumplen múltiples funciones políticas, económicas y administrativas básicas (Marcel, Guzmán y Saginés 2014).

El presupuesto fue inicialmente atraído a la discusión contemporánea sobre corrupción como un reflejo del problema más que como una herramienta para su combate. En el estudio durante la década de 1990 de los efectos nocivos de la corrupción, se impuso la tesis de que altos niveles de corrupción impiden a los gobiernos cumplir eficazmente las funciones de índole fiscal (estabilización, asignación y distribución), financiera (disciplina fiscal, eficiencia asignativa y eficiencia técnica) y de desarrollo (seguridad jurídica, provisión de bienes públicos, regulación sectorial) (CEPAL 1998, 61; Medas 2022, 24). En teoría, la elevada corrupción causaría déficits fiscales por sus presiones alcistas sobre el gasto; pérdidas de ingresos por creación o abuso de agujeros tributarios; y menor eficiencia por la manipulación particularista de los criterios de asignación de recursos (Tanzi 1998, 113-4).

La evidencia empírica de soporte fue producida a través de estudios cuantitativos patrocinados por el Banco Mundial (BM) y el FMI (para una recapitulación de hallazgos, ver Medas 2022). Evidenciaron mediante correlaciones que países con altos niveles de (percepción de la) corrupción tienden proporcionalmente a recaudar menos (Johnson, Kaufmann y Zoido-Lobato 1999); dedican más recursos a la inversión física, pero descuidan la operación y mantenimiento de las obras (Tanzi y Davoodi 1997); y asignan más presupuesto a rubros y sectores propensos a la captura de rentas (De la Croix y Delavallade 2009).

Estos países gastan menos en educación y salud (Mauro 1998) y más en equipamiento militar (Gupta, de Mello y Sharan 2000). Estas distorsiones se traducen a su vez en procesos de consolidación fiscal lentos e inefectivos (Arin et al. 2011), infraestructura pública de menor calidad (Tanzi y Davoodi 1997), economías informales más grandes (Johnson, Kaufmann y Zoido-Lobato 1999), menores niveles de crecimiento económico (Hessami 2014), pobres resultados educativos y sanitarios (Gupta, Davoodi y Tiongson 2000) y eventualmente mayores niveles de desigualdad y pobreza (Gupta, Davoodi y Alonso-Terme 1998).

Este foco en la corrupción como problema ha cedido progresivamente espacio en las últimas dos décadas a una perspectiva anticorrupción. En ella, la política presupuestaria es considerada un mecanismo potencial para el control de la corrupción. Esta, a su vez, es concebida como una consecuencia de orientaciones perjudiciales, debilidades estructurales y deficiencias institucionales de los sistemas presupuestarios (Martínez-Vazquez, Arze y Boex 2004, 9; Moschovis 2010, 69). Si bien la modernización y transparencia presupuestaria figuraron tempranamente en la agenda anticorrupción de los organismos multilaterales (Kaufmann 1997, 10) y los enfoques de economía política del presupuesto (Von Hagen y Harden 1995) y nueva gestión financiera pública (Campos y Pradhan 1996) abordaron los riesgos de oportunismo fiscal, este giro ha sido lento y solo ha avanzado por el auge de los nuevos enfoques para el control de la corrupción.

El rol anticorrupción del presupuesto es consistente con las intervenciones semi- e indirectas que se proponen controlar de manera estratégica los riesgos de corrupción en la administración de los fondos públicos (Dorotinsky y Pradhan 2007, 267-9). También corresponde a un objetivo principalmente preventivo de disuasión (y, solo en segundo plano, de detección), orientado a someter el manejo de los recursos a estándares y reglas ex ante,

procedimientos y autorizaciones durante las transacciones y exigencias de reporte y supervisión expost (Morgner y Chene 2015).

Consiste en un enfoque continuo y especializado de lucha anticorrupción. Como muestra la experiencia histórica, las reformas presupuestarias son procesos lentos, complejos y conflictivos que incluso en países avanzados e institucionalmente robustos han tomado décadas (Allen 2009, 24; French 2013, 23). De igual modo, a diferencia de otras áreas, en el ámbito presupuestario existen algunas herramientas objetivas de medición y evaluación de alcance programático (PETS o Encuestas de Rastreo del Gasto Público) (Sundet 2008), temático (OBI) (de Renzio y Masud 2011) o general (PEFA o Marco de Gasto Público y Accountability Financiera) (Kromann et al. 2019).

Se trata de un enfoque estratégico por varias razones. Primero, por la cobertura institucional y relevancia política, económica y administrativa del proceso presupuestario. Segundo, por el carácter sistémico de sus riesgos de corrupción: debilidades e imperfecciones en una fase o actividad presupuestaria generan o intensifican riesgos de corrupción en otras (Isaksen 2005, 4). Tercero, por su estrecha interacción con otros sistemas administrativos sensiblemente expuestos a la corrupción, como el sistema tributario, de contrataciones públicas y recursos humanos (Andrews et al. 2014).

Diversos estudios han presentado evidencias de que las reformas presupuestarias, financieras y fiscales han contribuido a la modernización del Estado y al control de la corrupción (Wescott 2008; Pretorius y Pretorius 2009; French 2013; Zaum 2016; Long 2019). Estas reformas se han propuesto blindar los propios regímenes de gobernanza fiscal y los sistemas de gestión financiera para asegurar la integridad y eficacia de sus estructuras y procesos (FMI 2019a). A la vez, un control presupuestario robusto es visto como un requerimiento para consolidar otros procesos de gestión, detectar deficiencias y riesgos en dichos ámbitos y comprender mejor los patrones de reproducción de la corrupción (Isaksen 2005).

Los hallazgos sugieren que estas reformas han tenido mayor éxito que aquellas que atacan frontalmente la corrupción en buena medida porque son presentadas como intervenciones técnicas, que se inscriben en programas de modernización administrativa o consolidación fiscal y, por tanto, resultan más accesibles a organismos multilaterales y donantes (BM 2008, xv). El conjunto de instrumentos movilizados en estas reformas es muy amplio, al punto que Andrews et al. (2014, 8-10) identifican 15 clases diferentes. En este repertorio instrumental

destacan por su popularidad la transparencia fiscal (Chen y Neshkova 2019) y el fortalecimiento de los controles presupuestarios, sean internos (Diamond 2013) o externos (Chene 2018).

En años recientes han proliferado los cuestionamientos a la mentalidad tecnocrática detrás de estas reformas. Por un lado, se señala que incluso las intervenciones aparentemente más técnicas como la integración tecnológica de la administración financiera requieren movilización, compromisos y liderazgo político para su implementación y sostenibilidad (Uña y Pimenta 2015, 320-3). Por el otro, se observa la necesidad de prestar mayor atención a las implicaciones políticas de las reformas de transparencia, rendición de cuentas y participación presupuestaria bajo un horizonte más ambicioso de democratización y justicia fiscal (Rudiger 2018a, 2018b).

Finalmente, estos estudios confirmatorios han provisto únicamente evidencias correlacionales entre países que constatan de manera general una asociación regular entre sistemas financieros más modernos o transparentes y menores percepciones de corrupción (Long 2019). Esto no dice nada respecto a por qué, cómo, en qué circunstancias o mediante cuál mecanismo determinadas modalidades de transparencia o instrumentos de control contribuyen a reducir formas específicas de corrupción (Zaum 2016, 2).

Como se ha visto, la relación causal entre transparencia presupuestaria y control democrático está sujeta a múltiples complejidades y contingencias. La transparencia presupuestaria se configura a partir de la combinación de distintos instrumentos y su diseño específico y condiciones contextuales de operación condicionan su capacidad de contribuir a la institucionalización democrática. El control democrático del proceso presupuestario es un resultado complejo que depende de múltiples mecanismos institucionales y se ve afectado solo contingentemente por los avances en la transparencia presupuestaria, a la vez que influye solo contingentemente sobre el control de la corrupción política. Aun así, no cabe dudas de que el presupuesto como ámbito transversal de políticas constituye una instancia fundamental para institucionalizar estos controles.

A continuación, en el capítulo 1 se presenta el marco institucional de diseño de políticas como enfoque teórico. En el capítulo 2 se revisa el marco realista de diseño de políticas como enfoque metodológico. En el capítulo 3 se describe el giro hacia el paradigma de buena gobernanza presupuestaria como régimen general de políticas. En el capítulo 4 se realiza un

análisis de la congruencia de las políticas de transparencia presupuestaria en América Latina. En los capítulos 5, 6 y 7 se analiza el caso peruano como instancia típica de la relación causal entre el objetivo de transparencia presupuestaria y una mejora del control democrático del proceso presupuestario. Las conclusiones hacen un recuento de los hallazgos y despliegan sus principales implicaciones teóricas, metodológicas y empíricas.

Capítulo 1. El marco analítico de diseño institucional de políticas públicas

1.1. Introducción

Los estudios anticorrupción han convocado enfoques éticos, legales, criminológicos, históricos, antropológicos, filosóficos, sociológicos, politológicos, económicos y organizacionales (de Graaf, von Maravich y Wagenaar 2010, 16). Esta misma pluralidad disciplinaria, analítica y normativa existe en los estudios sobre transparencia⁶ (Hood 2006, 5-18; Alloa 2018, 31-2) y sobre control democrático⁷ (Schillemans 2013, 5; Bovens, Schillemans y Goodin 2014, 1-2).

Este capítulo presenta y justifica la opción por una perspectiva de diseño de políticas públicas. Las siguientes secciones responden a ¿por qué se adopta un marco analítico de diseño? (sección 1.2); dentro de este marco ¿qué perspectiva teórica es más apropiada? (sección 1.3); y ¿qué aspectos específicos dentro de esta perspectiva resultan fundamentales para esta investigación? (sección 1.4). De este modo, el diseño de políticas es presentado en tres momentos como marco analítico, sistema general de teorías y proposiciones teóricas específicas.

1.2. El diseño de políticas como marco analítico: La integración de tres niveles de análisis

1.2.1. Los principios y raíces del diseño de políticas

La diferencia entre marco analítico, teoría y modelo es objeto de desacuerdos en filosofía de la ciencia, ciencias sociales y estudios de políticas (Milán 2019). Estas disputas remiten en parte a diferencias ontológicas, pero también a competencias por estatus e influencia intelectual (Sabatier 2010, 14). Un marco analítico puede ser comprendido como una perspectiva meta-teórica que suministra un lenguaje y lógica general de análisis útil para evaluar teorías, comparar sus proposiciones y examinar sus implicaciones (Dowding 1995; Sabatier 2010; Ostrom, Cox y Schlager 2014).

El diseño de políticas emergió durante la década de 1980 como respuesta a la necesidad de un marco analítico específico para el estudio de las políticas. Este marco debía, por un lado,

⁶ Hood (2006) identifica siete doctrinas contemporáneas sobre la naturaleza y el rol de la transparencia en los sistemas de gobernanza.

⁷ Estudios relevantes sobre instrumentos de control democrático pueden hallarse en contabilidad, derecho constitucional, relaciones internacionales, psicología, ciencia política y administración pública (Schillemans 2013).

superar las limitaciones explicativas del enfoque heurístico del ciclo de políticas y, por el otro, contrarrestar el predominio de las macro-teorías sociales, demasiado generales y deterministas para dar cuenta de la complejidad y contingencia propias de la actividad gubernamental (Linder y Peters 1984, 238; Schneider e Ingram 1997, 7-10). Más que como enfoque alternativo para el estudio de las políticas, el diseño fue concebido como un énfasis metateórico que atraviesa distintas teorías y las hace compatibles (Linder y Peters 1988, 743).

El marco analítico de diseño tiene varias ventajas (Peters 2015a; Peters y Fontaine 2022). Permite identificar y calificar elementos básicos que cualquier teoría útil sobre políticas debería considerar. Provee orientaciones generales compartidas para formular preguntas, seleccionar teorías y valorar evidencias respecto a los problemas y resultados de políticas. Opera como un lenguaje general para que distintos actores, sean académicos o prácticos, puedan abordar cuestiones de común interés.

¿Cuáles son los supuestos meta-teóricos sobre los que se sostiene el marco de diseño? Estos derivaron de los cuatro fundamentos de las ciencias de políticas: contextualidad, complejidad, diversidad y utilidad (Dror 1970; Lasswell 1992b, 110). Las políticas son arreglos complejos de múltiples medios y fines que actúan sobre situaciones institucionales también complejas (Lasswell 1992a, 90). Además, no son objetos aislados, sino que se integran en procesos y sistemas sociales más amplios, los cuales condicionan su sustancia, dinámica y resultados (Lasswell 1992b, 110).

En lugar de adscribir a una escuela o método específico, estas ciencias prometían explotar los avances teóricos y metodológicos de múltiples disciplinas y aplicarlos concienzudamente para comprender la complejidad y variabilidad de las políticas (Lasswell 1992b, 117). Por último, se prometía aportar a la resolución de problemas fundamentales de la sociedad mediante una colaboración más estrecha entre científicos y prácticos y el intercambio productivo entre sus formas particulares de conocimiento (Lasswell 1992a, 89, 103).

El diseño sirve para vincular valores (normativos), modelos de causalidad (científicos) y estilos de selección de instrumentos (prácticas institucionales) en función de generar mejores decisiones (Linder y Peters 1987, 468). Sin embargo, a diferencia de otras disciplinas como la ingeniería y la arquitectura, que operan en ambientes simples, estables y controlados, el diseño de políticas discurre entre valores múltiples y ambiguos, objetivos conflictivos, problemas complejos, control disperso e incertidumbre (Bobrow y Dryzek 1987, 19).

El diseño representa una alternativa práctica, interactiva, integradora e institucionalista a múltiples problemáticas y oportunidades de desarrollo del campo. Primero, el diseño ofrece un puente más firme entre teoría y práctica. Responde a los problemas de incomunicación e incompreensión entre investigadores, asesores y decisores (Peters 2019b, 3-4) causados por la tensión entre las bases científicas y políticas del campo y la ruptura temprana entre estudios sobre la sustancia y sobre el proceso de las políticas (Garson 1992, 155; Torgerson 1992, 198).

Segundo, el diseño ha sido una alternativa al agotamiento del ciclo de políticas (Sabatier y Jenkins-Smith 1993). El enfoque secuencial fue propuesto por Lasswell y perfeccionado por Jones (1970, citado en Fontaine 2015, 54) para segmentar el proceso de políticas en etapas discretas y sucesivas y profundizar en los aspectos singulares de cada una. Aunque ha facilitado la especialización, este abordaje no ha logrado producir teorías causales robustas. Suministró una imagen muy simplificada, lineal y predecible de un proceso más bien complejo, interactivo e incierto (Sabatier 2010, 9-10). El diseño provee un marco tan general como el ciclo, pero más apropiado para entender e intervenir en los procesos reales de políticas y explicar sus resultados (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 21).

Tercero, el diseño suministra integración frente a la fragmentación y crecimiento desequilibrado de los estudios de políticas. Durante las décadas de 1960 y 1970, estos estudios tendieron a enfocarse en aspectos específicos del proceso y perdieron de vista el sentido de conjunto al que responden las distintas actividades. Esto se manifestó, por ejemplo, en una desatención de las actividades predecisorias de formulación y comparación de alternativas (May 1981, 227; Alexander 1982, 279).

Cuarto, el diseño se adscribió a un giro paradigmático de la investigación social hacia concepciones institucionalistas (March y Olsen 1984). Incorpora una concepción institucional sobre las estructuras y valores prevalecientes en el sector público y los modos en que condicionan el diseño de políticas (Linder y Peters 1988, 748; Peters 1992, 162). Acorde a una lógica de lo adecuado, el proceso de políticas es representado como una combinación entre los sistemas institucionales de formulación e implementación y una ecología de contextos institucionales (Linder y Peters 1987, 469; 1989, 49).

Como enfoque institucional, el diseño dialoga con los estudios macro sobre gobernanza (Pierre 2022) y micro sobre administración pública (Van Buuren et al. 2020). Reconoce la

naturaleza multinivel de las políticas y distingue entre los distintos planos de abstracción y complejidad de una política y los modos en que interactúan entre sí (Linder y Peters 1989, 36; Howlett 2009, 73).

El presupuesto público ha concitado interés de múltiples disciplinas y campos, cuyos aportes no han sido apropiadamente integrados (De Renzio 2013, 138). El marco de diseño es útil para dar cuenta de las distintas teorías presupuestarias especializadas y organizarlas. Los principales enfoques sobre la presupuestación pública pueden agruparse en tres grandes grupos por su énfasis analítico en el nivel macro o normativo (finanzas públicas y contractualismo fiscal), meso o estratégico (economía política o institucionalismo presupuestario) y micro u operativo (gestión del gasto público o gestión financiera pública) del diseño de políticas presupuestarias (tabla 1.1).

Mientras que las finanzas públicas se enfocan en el papel económico del Estado y sus preferencias generales de política fiscal, la economía política subraya los diseños institucionales establecidos para la gobernanza presupuestaria y la gestión financiera aborda las metas e instrumentos operativos de implementación. Es posible diferenciar, entre regímenes fiscales por el alcance y modalidad de la actividad económica del Estado, entre estilos de gobernanza presupuestaria por el grado de centralización del proceso presupuestario y entre sistemas de gestión financiera por el grado de integración de sus operaciones.

1.2.2. Finanzas públicas: El diseño normativo de las políticas presupuestarias

Las finanzas públicas constituyen un enfoque macrofiscal y normativo para el análisis presupuestario. Se fundamentan en la economía pública y la teoría política contractualista en función de analizar las dimensiones macro-económica y macro-política del presupuesto. Este es concebido como una herramienta básica de la política económica y como un instrumento del contrato social. El foco está colocado en las políticas fiscales y sus instrumentos directos o explícitos (gasto, tributación, financiamiento) e indirectos o implícitos (gastos tributarios, cuentas extrapresupuestarias, regulaciones, garantías y pasivos contingentes) (Hemming 2013, 18-9).

En términos económicos, atiende a la expansión del rol económico del Estado durante el siglo XX. La intervención fiscal es concebida como un mecanismo para guiar, corregir y complementar a los mercados (Musgrave y Musgrave 1989, 5-6). El Estado es visto como un dictador benevolente con suficiente capacidad para analizar, decidir e implementar políticas

(Marcel 1998, 59). Promueve la efectividad de las políticas fiscales para cumplir tres funciones económicas básicas (Hemming 2013, 17).

Tabla 1.1. Componentes y niveles de las políticas presupuestarias

	Nivel macro: Finanzas públicas y contractualismo fiscal	Nivel meso: Economía política e institucionalismo presupuestario	Nivel micro: Gestión del gasto y gestión financiera pública
Objetivos de políticas	Estabilidad macroeconómica Equidad social Eficiencia asignativa Legitimidad política	Comprehensividad presupuestaria Vinculación políticas- planificación-presupuesto Auditoría, supervisión y control democrático	Sostenibilidad financiera Eficiencia asignativa Eficiencia técnica Representatividad del gasto
Ámbito sustantivo	Régimen fiscal	Gobernanza presupuestaria	Sistemas de gestión financiera
Medios de políticas	Fiscales (tributos, gastos, financiamiento) Cuasifiscales (gastos tributos, garantías de pasivos, fondos extrapresupuestarios, operaciones monetarias)	Instituciones jerárquicas Reglas de resultados Transparencia de procesos	Sistemas de información Procedimientos operativos Arreglos organizacionales
Orientación en la selección de instrumentos	Universalista	Contingencialista	Procedimentalista

Fuente: Elaborado por el autor.

La política fiscal debe servir una función asignativa mediante la orientación de recursos hacia la producción de bienes públicos esenciales para el desarrollo. Su fin distributivo implica transferir recursos entre grupos y actividades para generar una distribución de riqueza e ingresos acorde a principios de justicia y equidad. El fin de estabilización se traduce en promover contracíclicamente niveles elevados y estables de producción y empleo, así como garantizar un comportamiento macroeconómico sostenible de las finanzas públicas (Musgrave y Musgrave 1989, 6-12; Hemming 2013, 17).

El análisis macrofiscal ha tendido a especializarse en la relación entre política fiscal y resultados macroeconómicos. El impacto macroeconómico de las finanzas públicas se transmite a través del déficit y la deuda. Las decisiones de política sobre el nivel y modo de financiamiento del déficit (interno o externo, orgánico o monetario) influyen en las tasas de

interés y afectan las decisiones privadas de inversión y ahorro, el comportamiento de los balances externos y el crecimiento económico. Las decisiones sobre la deuda, por su parte, están sometidas a consideraciones de sostenibilidad y liquidez (Hemming 2013, 20-26).

En términos políticos, el núcleo de las finanzas públicas deriva de la existencia de una delegación de poder sobre la administración de recursos entre ciudadanos y políticos (Shah 2007, 2). La relación se asemeja a un contrato incompleto, por el cual los políticos obtienen poder discrecional residual y, con él, oportunidades de extraer rentas (Von Hagen 2006, 464).

Esto remite a la noción de pacto fiscal, entendido como “el acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social” (CEPAL 1998, 1). La fortaleza del pacto fiscal es vista como la condición histórico-estructural que legitima el rol del Estado, orienta las fuentes, magnitud y reglas de uso de los recursos fiscales y determina la calidad de las finanzas públicas (CEPAL 1998, 7; Lora 2008, 98). En este sentido, las reformas deben dirigirse a explicitar los términos del contrato fiscal y facilitar la inclusión de diversos actores en el debate y vigilancia de las decisiones sobre los recursos públicos (Schick, 2011, 4-5).

En cambio, la carencia o fragilidad del pacto fiscal es fuente de profundas patologías en la relación entre Estado y sociedad. La débil legitimidad política de las estructuras fiscales limita la capacidad de financiar adecuada y suficientemente las funciones básicas del Estado y estimula el uso de instrumentos cuasifiscales, menos costosos políticamente, pero técnicamente deficientes y propensos a la corrupción (CEPAL 1998, 41-43). La ausencia de un consenso fiscal mínimo se manifiesta en cargas tributarias bajas y estructuras desiguales, niveles de gasto insuficientes sesgados a favor de grupos políticamente influyentes, e insostenibilidad tendencial de las finanzas (Lora 2008, 99-104).

Se presume que ciertos instrumentos, debido a su naturaleza técnico-económica, son universal y constitutivamente más óptimos para ciertas tareas y resultados. Esta concepción “universalista” (Linder y Peters 1998, 37) niega por un lado la influencia de los marcos y arreglos institucionales (foco de la gobernanza presupuestaria) y, por el otro, asume una implementación automática y completa de los instrumentos a través de los sistemas de gestión (foco de la GFP). Las importantes divergencias en resultados fiscales entre economías y sistemas políticos relativamente homogéneos han mostrado los límites de las explicaciones

estructurales y la necesidad de analizar mejor los factores de nivel meso y micro (Alesina et al. 1999, 253).

1.2.3. Economía política: El diseño estratégico de las políticas presupuestarias

La economía política constituye un enfoque meso, institucional y estratégico para el análisis presupuestario. Esta perspectiva analítica enfatiza la interdependencia entre procesos políticos y económicos. El presupuesto constituye un objeto privilegiado de estudio dada la vinculación estrecha en el proceso presupuestario de los criterios de poder y escasez (Wehner y de Renzio 2013a, 84).

Sus raíces intelectuales se encuentran en la economía institucional (North 1993), pero también recoge preocupaciones y planteamientos de la elección pública (Niskanen 1971) y del incrementalismo (Wildavsky y Caiden 2004). Subraya la tendencia a seguir un patrón rutinizado y repetitivo de presupuestación caracterizado por ajustes marginales. Ese estilo sería una respuesta adaptativa a la elevada complejidad, presiones temporales y tensiones constantes entre las demandas de gasto y la necesidad de proteger el fisco (Wehner y de Renzio 2013a, 85).

El presupuesto es entendido como un proceso institucional sometido a reglas formales e informales en el que interactúan múltiples actores con intereses diferentes y muchas veces en conflicto (Von Hagen 2006). Más que un mero reflejo del proceso político general, la interacción entre intereses, reglas institucionales e incentivos dentro del proceso presupuestario determina la distribución de poder entre los actores y, consecuentemente, los resultados presupuestarios (Von Hagen 2007). Se presume que las interacciones presupuestarias, al favorecer los intereses de los gastadores e incentivar conductas oportunistas, causan problemas institucionales como los de fondo común y agencia (Marcel, Guzmán y Sanginés 2014, 50-55).

Estos problemas derivan en deficiente calidad de servicios públicos por dinero invertido, consecuencia de la asimetría de información entre gastadores y supervisores (Campos y Pradhan 1996, 4). También llevan a un nivel de gasto agregado excesivo, debido al sesgo hacia los gastos con beneficios concentrados y costos difusos (Von Hagen y Harden 1995, 772), especialmente en períodos electorales (Shmuel 2020, 1). Esto alimentaría tendencias intertemporales insostenibles a través del financiamiento de beneficios actuales con cargo a deuda futura (Hemming 2013, 24).

Las soluciones de la economía política se concentran en la gobernanza presupuestaria y el diseño institucional (De Renzio 2013, 138). La gobernanza presupuestaria se refiere a los procesos, normas, reglas y prácticas creados para asegurar que el sistema presupuestario cumpla sus objetivos de manera sostenible y efectiva (Pattaro 2016, 4-5), mientras que las instituciones presupuestarias son todas las reglas y regulaciones formales e informales que rigen el proceso presupuestario (Alesina y Perotti 1999, 14; Von Hagen 2007, 29).

Estas instituciones deben conciliar intereses y aproximar las demandas particulares hacia una solución colectiva sostenible. Si bien buena parte de la literatura comparada se interesa en la disciplina fiscal como criterio de evaluación de la efectividad de los arreglos institucionales (Poterba 1994; Von Hagen y Harden 1995), estos enfoques promueven diseños más amplios concebidos para generar procesos presupuestarios comprensivos, políticamente representativos, articulados a sistemas de planificación y sometidos a niveles adecuados de auditoría y supervisión democrática (De Renzio 2013, 143).

Respecto a los instrumentos apropiados para alcanzar estos objetivos, se promueven tres tipos de reformas. Primero, se pueden manipular las reglas de procedimiento que regulan las fases y actividades del proceso presupuestario y determinan los roles de los actores en ellas (Von Hagen 2007, 34-5). Inicialmente primaron arreglos jerárquicos que concentraron poder en las agencias centrales en tanto guardianes fiscales. Luego, sin embargo, se han reconocido los beneficios para la disciplina fiscal de los esquemas colegiados que permiten la negociación entre múltiples actores dentro del ejecutivo (Von Hagen y Harden 1995, 774-5). También se ha abogado por introducir instituciones legislativas jerárquicas (Wehner 2010, 11) y fortalecer las facultades y capacidades de las entidades de fiscalización (Santiso 2007, 360) con miras a mejorar el control democrático sin deteriorar el control fiscal.

Segundo, las reglas de resultados son aquellas que imponen límites numéricos ex ante sobre la deuda, gasto u otros agregados (Von Hagen 2007, 32). Son ventajosas por su obligatoriedad, pero pueden ser muy rígidas e incentivar el ocultamiento de las violaciones (Schick 2013, 38-41). Tercero, la transparencia es vista como una reforma fundamental para mejorar la supervisión dentro (entre políticos y funcionarios) y sobre el gobierno (por ciudadanos y mercados financieros). Sin embargo, su definición en esta literatura es muy amplia e incluye desde un acceso fácil y comprensible a la información presupuestaria hasta esquemas centralizados de endeudamiento público (Alesina y Perotti 1999; Alesina et al. 1999).

La perspectiva meso ha contribuido a explicar las restricciones de economía política que limitan las iniciativas de diseño institucional y condicionan sus resultados (Wehner y de Renzio 2013a, 95). En contraste con el enfoque convencional de reformas técnicas basadas en “buenas prácticas”, se ha enfatizado la necesidad de comprender la heterogeneidad de marcos institucionales y seguir lógicas de selectividad y secuencia en la modernización presupuestaria (Allen 2009, 15-25). En ese sentido, tienden a un enfoque “contingencialista” de diseño, según el cual la herramienta apropiada es la que se ajusta mejor a los requerimientos funcional-institucionales del contexto (Linder y Peters 1998, 39-40). Un ejemplo de esto es la preferencia por arreglos jerárquicos en gobiernos mayoritarios y esquemas colegiados para gobiernos de coalición (Von Hagen y Harden 1995, 775).

1.2.4. Gestión financiera pública: El diseño operativo de las políticas presupuestarias

La gestión financiera pública constituye un enfoque micro, técnico y operativo para el análisis presupuestario. Enfatiza los aspectos financieros y administrativos del presupuesto, concebido como un instrumento para organizar operativamente el uso de los recursos públicos (De Renzio 2013, 138). Su foco está en los instrumentos de gestión, arreglos organizacionales y técnicas que operacionalizan las políticas fiscales y regímenes presupuestarios y permiten su efectiva implementación (Hemming 2013, 18).

Las consideraciones administrativas fueron dominantes en el origen de las reformas presupuestarias modernas (Kelly 2003, 312). Se dirigieron al control detallado de partidas de gasto, la verificación central de operaciones y el cumplimiento rutinizado del debido proceso (Allen y Krause 2013, 101). Los principios del debido proceso representan valores universales jurídicamente codificados para garantizar la legalidad y regularidad presupuestaria. Entre ellos destacan la precisión, universalidad, comprehensividad, anualidad, equilibrio y unidad de cuentas (Lienert 2013a, 71; Pattaro 2016, 6).

Estas convenciones clásicas se han materializado en procedimientos operativos estándar que especifican en detalle las actividades, roles, responsabilidades, formatos, etc., obligatorios en el proceso presupuestario. Su cumplimiento regular, sin embargo, no resultó en una garantía de una mayor efectividad y eficiencia ni un remedio a las tendencias incrementales (Schick 2004, 82-3).

A lo largo del siglo XX, la mayor preocupación por los resultados presupuestarios condujo a una reconceptualización del presupuesto como instrumento administrativo para canalizar

recursos hacia resultados (objetivo de gestión) y seleccionar objetivos y cursos de acción (objetivo de planificación). Los principales hitos de este movimiento fueron, respectivamente, las doctrinas de presupuesto por programas y los sistemas integrados de planificación y presupuestación (PPBS) (Schick 1966, 245).

Estas perspectivas se consolidaron desde la década de 1990 en los enfoques de gestión del gasto y gestión financiera. Su diagnóstico de partida es que los persistentes problemas fiscales de países desarrollados y en desarrollo no se explican por objetivos de política incorrectos o instrumentos fiscales inadecuados, sino por su implementación incompleta y sesgada a través de los sistemas de gestión (Premchand 1993, 2; Schick 2013, 66). Este desacoplamiento implicaría que, en la operación real del sistema presupuestario, seguiría predominando un foco asignativo en insumos, horizontes de corto plazo en la toma de decisiones, irregularidades en el flujo de gasto, mínimo escrutinio de programas, y escasa y poco confiable información sobre desempeño y costo de los servicios (BM 1998a, 7).

La respuesta a esto sería adecuar los sistemas administrativos en función de integrar la operación de los distintos componentes y fases del proceso presupuestario (Premchand 1993, 22). Solo así se lograría disciplina en los agregados fiscales, efectividad en la asignación de recursos, y eficiencia en la prestación de servicios (Schick 1998, 2). A estos objetivos básicos se han sumado más explícitamente metas de representatividad social del gasto (Hallerberg, Scartascini y Stein 2010, 270) y responsividad y control democrático (Schick 2013, 26; Andrews et al. 2014, 6). Estos objetivos interactúan entre sí y es habitual que existan canjes entre ellos (Campos y Pradhan 1996, 11).

Los instrumentos para operacionalizar los arreglos institucionales en procedimientos y rutinas de gestión se agrupan en tres tipos según el recurso principal utilizado: información, organización y autoridad. Primero, las reformas basadas en información se dirigen a generar, ofrecer y utilizar nuevos datos de modo que los actores puedan analizar aspectos tradicionalmente omitidos o considerar puntos de vista adicionales. Segundo, las reformas orientadas a procesos buscan modificar la estructura, roles y relaciones entre participantes, así como el marco, autoridad y alcance de las decisiones, con miras a romper rutinas y generar mejores cursos de acción. Tercero, las reformas basadas en reglas se enfocan en restringir la discrecionalidad de los decisores y obligarlos a cumplir ciertos resultados sustantivos (Schick 2013, 27-36).

La gestión financiera pública constituye el marco micro más consolidado. Representa una ampliación del foco exclusivo en el gasto público para considerar las interacciones entre el presupuesto y otros sistemas financieros y no-financieros de la gestión pública (Allen, Hemming y Potter 2013, 2). Incorpora la importancia de las estructuras políticas y los regímenes de gobernanza como condicionantes del desempeño presupuestario. También subraya las notorias brechas entre cambios formales en las reglas y cambios de facto en los comportamientos de los actores, admitiendo las dificultades existentes en la implementación de nuevas políticas fiscales (Allen, Hemming y Potter 2013, 4-5).

La actividad de diseño en la gestión financiera se ha intensificado en las últimas tres décadas debido a estas constataciones, pero también a un crecimiento inédito de la oferta de nuevos o renovados instrumentos de gestión. Respecto a la información, existen innovaciones en los sistemas integrados de administración financiera (SIAF), dispositivos de transparencia fiscal, clasificaciones presupuestarias, estándares de reporte financiero y normas contables. Entre las innovaciones de procesos, se encuentran actualizaciones en los regímenes de presupuesto por resultados (PpR), supervisión legislativa y programación multianual. Del mismo modo, las reglas fiscales se han diversificado para balancear eficacia, flexibilidad y sanción (Schick 2013, 38-62; Andrews et al. 2014, 8-10). Esta multiplicidad de opciones ha sido procesada bajo una lógica procedimentalista que coloca el énfasis en la calibración de la herramienta a la situación particular durante su implementación (Linder y Peters 1998, 38-9).

1.3. Las teorías del diseño de políticas: Los cuatro componentes del diseño

El diseño reúne y permite comparar un acervo de teorías de las políticas públicas. Estas responden a distintas posturas metodológicas sobre la naturaleza de las políticas y su investigación (Fontaine 2020b). En esta sección se revisan los enfoques de diseño desde la perspectiva teórica, mientras que en el capítulo 2 se revisa su fundamentación metodológica.

El diseño expresó desde su origen el ambiente fragmentado reinante en los estudios de políticas durante la década de 1980. Por un lado, frente a la pobre retroalimentación entre teoría y práctica (Uhlener 1980), la promesa de un conocimiento científicamente riguroso y útil a la toma de decisiones fue acogida con entusiasmo por distintas perspectivas y corrientes. Por el otro, la crisis del racional-conductismo (Majone 1997), el relanzamiento de los enfoques institucionalistas (March y Olsen 1984) y la irrupción del giro interpretativista

(Fischer 2003) generaron un ambiente pluralista que estimuló cierto grado de competencia entre los abordajes de las políticas (Pierre 2006).

Los enfoques de diseño pueden separarse en cuatro aproximaciones teóricas de acuerdo a las implicaciones que derivan de los supuestos meta-teóricos y al tratamiento que ofrecen a los cuatro componentes teóricos del diseño: problemas, instrumentos, estructuras de implementación y valores. De manera general, toda teoría del diseño combina proposiciones causales, instrumentales, operativas y evaluativas con el fin de responder a preguntas sobre cómo han sido, son o deberían ser diseñadas las políticas (Rodrigues 2019a, 22).

Un enfoque funcional-instrumentalista concibe el diseño como selección y calibración anidada de instrumentos (Howlett 2009, 2011, 2018a). Su foco está en los instrumentos y en su manifestación concreta a nivel programático. Las políticas son definidas como arreglos anidados de objetivos y medios (Howlett 2011, 16) que se materializan en modos de gobernanza, regímenes de políticas y lógicas de operacionalización (Howlett y Cashore 2009, 39). El “buen” diseño reconoce las restricciones de orden superior y explota eficazmente el espacio de diseño disponible con el fin de mejorar la efectividad de las políticas. Son políticas efectivas las que aseguran coherencia entre los niveles de objetivos, consistencia entre niveles de medios y congruencia entre fines y medios en cada nivel (Howlett 2009, 74).

Un enfoque interpretativista concibe el diseño como un proceso de construcción social de representaciones e imágenes que dan forma a la acción pública y legitiman sus efectos simbólicos y materiales (Ingram y Schneider 1992; Schneider e Ingram 1993, 1997). Su foco analítico está en los contextos del diseño, las construcciones sociales (del conocimiento, los problemas y los destinatarios) y los efectos de las políticas sobre la calidad de las instituciones y prácticas democráticas (Schneider e Ingram 1997, 2). Las políticas son concebidas como mecanismos de acción pública que combinan instrumentos, reglas, argumentos, supuestos y estructuras de implementación en función de ciertos objetivos (Ingram y Schneider 1992, 72).

De acuerdo a su valor y poder, las políticas imponen niveles de cargas y beneficios desiguales a los grupos sociales, constituyéndolos como aventajados, contendores, dependientes o desviados (Schneider e Ingram 1993, 337). El buen diseño no solo emerge de un proceso democrático, sino que contrarresta los privilegios y estigmas socialmente dominantes,

introduce mecanismos de aprendizaje institucional y genera entornos positivos para la convivencia democrática (Schneider y Sidney 2009, 111).

Un enfoque crítico-reflexivo concibe el diseño como un proceso de problematización y gobernanza colectiva de problemas públicos (Bobrow y Dryzek 1987; Hoppe 2010; Colebatch 2010). Su foco analítico está en los conflictos (procesos políticos), valores (marcos valorativos) y epistemologías (lógicas cognitivas) que originan y construyen los problemas públicos.

Las políticas consisten en dispositivos políticos de control o emancipación que emergen de la interacción entre las ideas, el conocimiento y el poder de decisores, implementadores y actores no-estatales (Hoppe, van de Graaf y van Dijk 1987; Bobrow 2006). El buen diseño pone en cuestión los supuestos implícitos que legitiman las prácticas hegemónicas de políticas, abre la deliberación a un mayor rango de participantes y argumentos, promueve la igualación de capacidades discursivas y crea condiciones democráticas para la emergencia de resultados valiosos (Bobrow y Dryzek 1987, 176-9; Bobrow 2006, 90).

Un enfoque institucionalista concibe el diseño como una lógica de adecuación que combina mecanismos institucionales y contextos en función de producir decisiones institucionalmente apropiadas y efectivas (Linder y Peters 1987, 1988, 1989, 1991; Peters 2018). El diseño procura alinear institucionalmente las actividades de fijación de agenda, formulación e implementación en modos que faciliten el aprendizaje y la adaptación de las políticas (Linder y Peters 1987, 469; 1990, 71).

Las políticas son vistas como los mecanismos de la gobernanza pública. Son mecanismos multidimensionales o conjuntos articulados de actividades que utilizan los gobiernos para intervenir en los procesos económicos y sociales y producir en ellos cambios sistémicos (Peters 2015a, 1; Peters y Rava 2017, 2). El buen diseño es aquel que reconoce e integra la complejidad, contrarresta el dominio irreflexivo de los paradigmas y de sus sesgos, abre el proceso a un rango más amplio de ideas y actores, y facilita la innovación y la resiliencia de las políticas (Linder y Peters 1991, 127-9; Peters 2018, 113-5).

A partir de esta descripción general de las teorías de diseño, se examinan a continuación las cuatro dimensiones que interactúan en el diseño de políticas: causalidad, instrumentación, intervención y evaluación. Estos modelos y sus implicaciones son ilustradas en el ámbito de políticas presupuestarias.

1.3.1. Modelos de causalidad: La definición del problema y su inscripción en agenda

Los problemas están en el origen de todo esfuerzo de diseño de políticas, sea que se trate de un problema público “nuevo” o, más habitualmente, de insatisfacciones con los resultados de políticas en funcionamiento. El análisis de la agenda de problemas públicos es un tema clásico de la ciencia política (Cohen, March y Olsen 1972; Peters y Hogwood 1985; Kingdon 2003). En una perspectiva de diseño, interesan en particular las características de los problemas que son relevantes para el diseño de soluciones y los procesos mediante los cuales ingresan a la agenda de políticas.

Un problema público es, elementalmente, una necesidad u oportunidad de mejora no-realizada (Peters 2018, 35). Implica una brecha entre un estado existente y un estado deseado, el primero definido por el nivel de conocimiento disponible para entender el problema y el segundo por las normas y valores que inspiran su solución (Hoppe 2010, 16).

El modo más habitual de caracterizar problemas es asignarlos a categorías funcionales, sectoriales o instrumentales (Peters 2005a, 352). Esta categorización tiene consecuencias importantes ya que indica qué entidades y actores recibirán facultades y recursos para actuar frente al asunto. A la vez, oscurece la complejidad del problema y oculta las variaciones entre problemas de una misma área de políticas y las interconexiones entre problemas de distintos sectores (Peters 2005a, 345).

Frente a estas etiquetas unidimensionales, se han propuesto clasificaciones de problemas en función de conjuntos de atributos. Rochefort y Cobb (1993, 62) identifican una serie de aspectos relevantes respecto a la naturaleza del problema, su relación con la solución y sus efectos políticos. Dunn (2016), en cambio, se enfoca en la capacidad de los decisores de estructurar los problemas.

Peters (2005a) y Hoornbeek y Peters (2017), en una perspectiva más explícita de diseño, identifican una serie de rasgos de los problemas que condicionan los instrumentos y modos de intervención a los que se puede apelar para enfrentarlos. Estos se refieren a la existencia de una solución finita; el grado de complejidad política, técnica y causal del asunto; la escala y magnitud del problema; su divisibilidad; la posibilidad de expresarlo monetariamente; su ámbito de incidencia y su nivel de interdependencia o grado en que se restringe a un sector o atraviesa dominios de políticas.

Otros enfoques enfatizan la naturaleza políticamente construida de los problemas. Dan cuenta de la selectividad con que los sistemas políticos reconocen situaciones indeseables como meritorias de intervención gubernamental, las definiciones políticas alternativas que pueden recibir estos problemas y los procesos institucionales mediante los cuales adquieren su significado y estructura (Peters 2018, 48-50). El enfoque de estructuración destaca el modo en que los marcos cognitivos y valorativos delimitan y dan significado a situaciones ambiguas, indeterminadas y confusas (Hisschemöller y Hoppe 1995, 41). La gobernanza de problemas implica en este marco transformar participativamente problemas desestructurados, en los que hay desacuerdos sobre los valores y el conocimiento en juego, hacia problemas estructurados, caracterizados por certeza cognitiva y consenso normativo (Hoppe 2018, 389).

Sea por sus atributos objetivos o su construcción política, existe una creciente consciencia sobre la complejidad de los problemas y la concomitante dificultad de intervenir en ellos. Comúnmente, los problemas tienden a tener definiciones pobres y múltiples interconexiones entre sí, pero algunos de ellos además carecen de soluciones fácilmente identificables (problemas perversos) o estructuras de gobernanza disponibles para su intervención (súper-perversos). Pueden contener múltiples variables que interactúan en modos poco predecibles (complejos) o se influyen confusamente entre sí (enredados). En algunos casos esto se expresa en la coexistencia de múltiples concepciones políticas y analíticas sobre su origen (intratables) (Peters 2018, 61-75).

La inscripción en agenda es un proceso a través del cual cierto asunto llama la atención seria y activa del gobierno (Elder y Cobb 1993, 77). Implica el paso de una situación socialmente problemática ubicada en la agenda sistémica a un asunto concreto preparado para su tratamiento en la agenda institucional (Kingdon 2003, 3-5). Los principales determinantes de la fijación de agenda son el interés de los medios masivos y las fluctuaciones en la severidad de los asuntos (Bevan y Jennings 2019, 221). Debido a los patrones seriales de atención por parte de los gobiernos, este proceso ha sido representado como un equilibrio puntuado, con irrupciones de interés y actividad en ciertos temas seguidos de largos períodos de estabilidad e intervención rutinizada (Peters y Hogwood 1985; True, Jones y Baumgartner 2010).

El enfoque de corrientes múltiples, en cambio, subraya el carácter accidentado y en gran medida impredecible del acceso a la agenda, consecuencia de convergencias casuales entre la dinámica política, la disponibilidad de soluciones y el reconocimiento de problemas (Kingdon 2003). Se trata de un proceso complejo que puede responder a dinámicas sociopolíticas

diversas como los patrones de actividad mediática, opinión pública, movilización social, competencia electoral, negociaciones corporativas y análisis burocrático (Subirats et al. 2008, 139-48).

En una lógica de diseño, la fijación de agenda implica transformar un problema en objetivo de políticas. Esta relación es compleja y variable, dado que ciertos problemas pueden dar lugar a múltiples objetivos o, a la inversa, múltiples problemas pueden articularse en un solo objetivo. De hecho, los objetivos pueden preceder y “crear” sus problemas (Eldder y Cobb 1993). En el caso de la transparencia presupuestaria, su acceso a las agendas de los gobiernos se ha originado por crisis fiscales, cambios políticos e iniciativas institucionales. En ocasiones, ha logrado relevancia bajo presiones de mercados financieros y agencias donantes, demandas de la opinión pública o consideraciones reputacionales y cálculos políticos de los propios gobiernos. También ha sido moldeada por las ideas sobre buena gobernanza de organismos multilaterales y redes transnacionales de políticas (Michener 2015a).

1.3.2. Modelos de instrumentación: La formulación o selección de instrumentos

Los instrumentos están en el centro de cualquier diseño. Ocupan un espacio estratégico por su estrecha interrelación con los actores, ideas, estructuras de implementación y contexto de las políticas (de Bruijn y Hufen 1998). Las principales diferencias entre perspectivas de diseño remiten a su concepción singular de los instrumentos y la lógica de su selección.

Los instrumentos han sido definidos funcionalmente como herramientas o técnicas mediante las cuales los gobiernos buscan alcanzar sus objetivos (Howlett 2011, 22). Una perspectiva constructivista, en cambio, identifica una doble faceta material y simbólica en los instrumentos, subrayando que transmiten mensajes de valor que pueden afectar el comportamiento de agentes y grupos-meta (Schneider e Ingram 1997, 93). Los instrumentos también pueden ser concebidos como instituciones o mecanismos que estructuran la lógica de las políticas, organizan las relaciones entre Estado y sociedad, y regulan los modos adecuados de acción pública (Lascoumes y LeGales 2007, 4-10)

Las propuestas de clasificación de los instrumentos se basan en muy distintos criterios (Peters 2018, 95; Margetts y Hood 2016, 139). La taxonomía NATO goza de un estatus especial por su capacidad de sistematizar la amplia diversidad de instrumentos en pocas categorías consistentes. Ordena en primer lugar los instrumentos por su función en la relación entre el gobierno y el entorno. Pueden ser detectores útiles para diagnosticar problemas y resultados

de políticas, o efectores para intervenir y producir cambios en ellos. En segundo lugar, los agrupa por el tipo de recurso o mecanismo que subyace a su operación: la posición en redes y sistemas de información (información), la autoridad legal (regulación), el dinero o equivalentes (tesoro) y los recursos físicos para la acción directa (organización administrativa) (Hood 1983, 3-6).

Los estudios sobre diseño han hecho hincapié en la necesidad de contrarrestar los sesgos (ideológicos, políticos, profesionales y sectoriales) que suelen predominar en la selección de instrumentos (Linder y Peters 1991, 129). La selección ocurre bajo la influencia de condiciones contextuales y preferencias de los decisores y puede canalizarse a grandes rasgos desde una lógica de lo apropiado que privilegia la legitimidad de las intervenciones o una lógica de las consecuencias en la que prima la efectividad (Capano y Lippi 2016, 3).

El dominio de un paradigma se traduce en una lógica instrumentalista de selección. Acorde a una racionalidad técnico-funcional, este enfoque privilegia el uso de determinados instrumentos por considerarlos más efectivos o cuando menos robustos. Una lógica procedimentalista, en cambio, asume que la efectividad del instrumento reside más en su adaptación adecuada a los requerimientos de implementación, mientras que una lógica contingencialista se centra en el ajuste adecuado entre el instrumento y el contexto. Ambas resultan más consistentes con una explicación institucional del diseño. Por último, los enfoques constructivistas reconocen la naturaleza simbólica de los instrumentos y destacan la importancia de considerar su significado y valor social para que su uso resulte efectivo (Linder y Peters 1998, 37-41).

En un sentido más amplio, los diseños pueden responder a distintos estilos según el grado de consciencia e intencionalidad introducidos en el proceso. Estos estilos van desde el no-diseño, consecuencia de una selección basada en la familiaridad y las rutinas, a un diseño innovador y personalizado, que surge de un proceso amplio de exploración y creatividad (May 1981; March 1991). En el medio, pueden existir diseños basados en ideologías, cálculos y negociaciones políticas, aprendizaje de otros contextos, ensayos experimentales e incluso accidentes (Peters 2018, 19; Howlett y Mukherjee 2018, 306-11).

Los múltiples criterios de evaluación de los instrumentos confirman la pluralidad de perspectivas (Howlett 2017). Se argumenta que los instrumentos deberían ser usados parsimoniosamente, economizar costos, utilizar un mínimo de coerción y desagregarse para

afectar focalizadamente a los grupos y comportamientos de interés. Dado que, más que un instrumento, las políticas mezclan distintos instrumentos, estos mixes deben orientarse a lograr coherencia, consistencia y congruencia entre sí y con los objetivos, maximizando su complementariedad y minimizando fricciones y contradicciones. Respecto a la relación con el contexto, se debería priorizar un ajuste adecuado entre el diseño y el modo de gobernanza, así como aprovechar al máximo los grados de libertad o espacio de diseño disponible.

La política de transparencia presupuestaria se ha beneficiado de una amplia y expansiva oferta de instrumentos, originados gracias a procesos de reforma institucional, cambios en los roles de actores no-estatales y desarrollos tecnológicos. En este campo predominan los grupos pro-instrumentos, especializados en teorizar sobre un instrumento particular y promover su adopción (Béland y Howlett 2016, 397). Esto es visible en el rol que han tenido el FMI y la comunidad fiscalista en la promoción de las reglas fiscales; el BM y la comunidad desarrollista con el PpR; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y otros actores de la escuela regulacionista con las instituciones fiscales independientes (IFI); y entidades como la Alianza de Presupuesto Abierto (IBP) y la Iniciativa Global de Transparencia Fiscal (GIFT) con mecanismos de presupuestos y auditorías participativas.

1.3.3. Modelos de intervención: La implementación o adecuación de estructuras institucionales

El supuesto básico del neoinstitucionalismo es que las estructuras institucionales condicionan el estilo, orientación y resultados del diseño de políticas (Peters 2019a, 2-3). Una concepción institucionalista se separa de los enfoques que privilegian a los actores individuales y las condiciones contextuales como determinantes del proceso de políticas, reconociendo un rol independiente de las instituciones en generar y sostener patrones singulares de aprendizaje y adaptación (Linder y Peters 1990, 59-60). A la inversa, el diseño tiene el potencial de retroalimentar los marcos institucionales en cuyo seno surge (Pierson 1993, 596).

La relación entre diseño de políticas y diseño institucional ha sido abordada desde varias perspectivas. En el sentido más básico, en tanto los instrumentos son instituciones, el diseño de políticas equivale al diseño institucional (Pierson 2003, 2). Esto sería visible en la categoría de organización de la taxonomía NATO, que captura los modos en que las políticas consumen capacidad institucional y utilizan recursos organizacionales para surtir efectos

(Peters 2018, 135). El recurso de organización goza de un estatus especial debido a que cierta infraestructura y capacidad organizativa puede considerarse prerequisite para movilizar los demás recursos de una manera efectiva (Peters 2005b).

Otra perspectiva rastrea esta interacción en la manera en que los regímenes de gobernanza condicionan las opciones de políticas y las lógicas administrativas mediante las cuales se operacionalizan y calibran estas opciones. En este último sentido, los arreglos y tradiciones de gobernanza orientan el ajuste micro de los instrumentos seleccionados, delimitando su margen de automaticidad, visibilidad, intrusión, costo y focalización (Howlett 2011, 56).

Un tercer enfoque asume que la selección de instrumentos y la estructuración de la implementación son dos actividades fundamentales, pero diferentes, en el diseño de políticas (Linder y Peters 1991, 130-1). Las estructuras de implementación pueden ser entendidas como instituciones ya que vinculan a múltiples actores mediante patrones estables y predecibles de interacción (Peters 2014, 6). Estas interacciones ocurren tanto en estructuras de coordinación infragubernamentales como en estructuras de gobernanza que ligan al gobierno con actores del resto del sector público y no-estatales.

La coordinación de políticas constituye un problema fundamental de diseño debido a la creciente presencia de problemas transectoriales, los legados de fragmentación e incoherencia de muchas reformas de gestión pública y las presiones para que los gobiernos respondan ágil y coherentemente a los desafíos públicos (Peters 2015b, 1-2; Cejudo y Michel 2017, 3). Estas tendencias han incrementado el interés en los arreglos intersectoriales, entre los que se incluyen esquemas de integración (Candel y Biesbroek 2016), regulación funcional (Varone et al. 2013), gobierno conjunto (Pollitt 2003) y centro de gobierno (Alessandro, Lafuente y Santiso 2014).

Los déficits de coordinación son complejos y derivan de obstáculos políticos, administrativos y organizacionales. Su solución puede materializarse en modos positivos (mejorar coherencia) y negativos (minimizar conflictos). También puede darse desde “arriba”, entre decisores, durante la formulación de las políticas o desde “abajo”, entre funcionarios, durante su implementación. La coordinación puede producirse entre programas de un mismo dominio o entre distintos sectores, y de manera coyuntural y pasajera o más estable e institucionalizada (Peters 2015b, 9-19).

En términos de diseño, la coordinación puede ser centralizada, descentralizada o mixta, según si fortalece la rectoría y control de órganos centrales, estimule la adaptación y arreglos entre órganos ejecutores o combine ambas lógicas. Los mecanismos coordinadores pueden emerger de distintas estructuras organizacionales (jerarquías, mercados y redes) y depender de distintos recursos (autoridad legal, precios y valores o normas compartidas). Estas estructuras pueden cruzarse con distintas estrategias de coordinación como las organizaciones, los programas y los procesos. De este modo, pueden identificarse hasta nueve tipos de instrumentos de coordinación que van desde los ministerios coordinadores y mecanismos de metagobernanza hasta infraestructuras TIC e instancias de participación (Bouckaert, Peters y Verhoest 2022).

La gobernanza, por su parte, captura las interacciones que surgen entre las intenciones del gobierno, las actividades de los agentes de implementación y las reacciones provenientes de grupos-meta y otros actores no-estatales (Hoppe 2018). Estas interacciones se han vuelto más complejas debido al triple desplazamiento del poder estatal (Pierre y Peters 2000, 77).

Los estilos de gobernanza se materializan en patrones estado-céntricos (dirigismo, intervencionismo y redistribución), descentralizados (movilización, diversificación y participación) y externalizados (mercantilización, emprendedurismo y eficiencia) (Pierre y Peters 2000, 204). Estas modalidades pueden ubicarse en un continuo desde estilos jerárquicos y coercitivos de interacción hasta estilos horizontales y participativos. En cualquier caso, al definir el modo en que son tratadas las demandas y contribuciones de los actores no-estatales, estos patrones determinan la capacidad de los diseños de alcanzar sus objetivos y el impacto que tienen en los procesos democráticos (Schneider e Ingram 1997, 5).

El presupuesto en sí mismo ha sido considerado un mecanismo crucial de coordinación gubernamental (Peters 2006, 128; Krause et al. 2016, 12), así como un reflejo claro de la gobernanza pública de un país (Pretorius y Pretorius 2009). Las estructuras presupuestarias tienden a ser muy resistentes al cambio y su reforma se ha probado en general compleja, lenta e insatisfactoria (Allen 2009).

Frente a su imagen tradicional como entidades tecnocráticas y aisladas, hay una tendencia a fortalecer políticamente a las agencias financieras centrales y dotarlas de mayores capacidades de conducción interinstitucional (Krause et al. 2016). El reforzamiento de la coordinación infragubernamental, combinada con procesos de descentralización fiscal (Boex y Kelly 2013)

y fortalecimiento de la sociedad civil (Krafchik 2003), ha conducido a una mayor interacción gubernamental con actores independientes del proceso presupuestario como comisiones legislativas, entidades fiscalizadoras y grupos de análisis e incidencia presupuestaria (Allen et al. 2015).

1.3.4. Modelos de evaluación: El resultado de políticas

El diseño de políticas realiza una contribución fundamental a los estudios de evaluación, particularmente a los que utilizan teorías del cambio para explicar los productos y resultados de políticas (Fontaine 2020b). El diseño y la evaluación convergen en el interés común de responder a las preguntas sobre qué funciona, cómo, por qué, para quién y bajo qué circunstancias. Su propósito es en ambos casos aportar conocimiento útil a la innovación, el aprendizaje y la adaptación de las políticas (Fontaine *en prensa*).

La evaluación alude a valores y técnicas. Existen múltiples lógicas, estilos y métodos aplicados a la cuestión de cuáles valores debería el gobierno, ex ante, privilegiar en sus políticas, así como a la cuestión de cómo deberían ser expost evaluados empíricamente los resultados de dichas políticas (Guba y Lincoln 2000). En correspondencia con una visión tecnocrática del análisis de políticas y la noción de las políticas como intervenciones correctivas de fallas de mercado, el valor de la eficiencia, el procedimiento de convertir valores en precios y los métodos de análisis costo-beneficio y costo-efectividad han sido tradicionalmente dominantes (Bobrow y Dryzek 1987, 30-1; Peters 2015a, 142).

La apuesta por contrarrestar el predominio acrítico de supuestos y creencias ha impulsado la pluralización de los criterios sustantivos y procedimentales que pueden ser legítimamente invocados para evaluar los diseños (Linder y Peters 1991, 128-9). En la práctica, el éxito o fracaso de las políticas es complejo, multidimensional y mediado por percepciones subjetivas (Peters 2015a, 172). Como mínimo, una política puede ser considerada efectiva porque resulta de decisiones oportunas que cumplen el procedimiento establecido, logra sus objetivos programáticos o incrementa la legitimidad del sistema político y la competitividad electoral del gobierno (McConnell 2010, 63-74).

La importancia de los valores y símbolos en el diseño de políticas lo distingue de otros tipos de diseños que operan con materiales inertes (Peters 2019b, 2-3). Además del criterio económico de la eficiencia, las políticas pueden orientarse políticamente por la aceptabilidad pública, el respeto a las reglas democráticas, la facilidad para el control social y los efectos

sobre la confianza de los ciudadanos en el gobierno y el sistema. En términos legales, las políticas deberían respetar el debido proceso, las garantías constitucionales y las competencias institucionales.

También existen consideraciones administrativas relevantes respecto a la facilidad (o dificultad) para gestionar, focalizar y calibrar los instrumentos. En términos éticos, las políticas pueden ser más o menos manipulativas y sus efectos pueden o no respetar los estándares de mérito y autonomía individual legitimados socialmente. La dificultad estriba en que estos principios no necesariamente se refuerzan, sino que pueden favorecer diseños diferentes o incluso opuestos (Peters 2018, 102-7).

Históricamente, los diseños presupuestarios han privilegiado distintos valores que, más que desplazarse, han tendido a acumularse en el tiempo. En los esfuerzos de modernización de fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, el presupuesto se orientó a controlar minuciosamente el uso de los recursos bajo una lógica de cumplimiento legal y regularidad financiera. Las reformas aplicadas desde entonces han llevado al presupuesto a servir como medio para la mejora de la calidad de los servicios, la disciplina fiscal, la satisfacción de los derechos humanos, el fortalecimiento institucional, la prevención de la corrupción, y la promoción de la participación pública y el control social (Schick 2019; Alston y Reich 2019).

La práctica de la evaluación requiere instrumentos detectores para recolectar y analizar información y determinar empíricamente los resultados de las políticas. En el campo de la evaluación se han identificado múltiples tipos de acuerdo al objeto (insumos, procesos, productos, resultados), datos (cuantitativos y cualitativos), momentos (exante, concomitante y expost) y actores responsables de la evaluación (internos o externos; especialistas, administradores o usuarios) (Tronco 2016; Parsons 2017).

En consonancia con el desarrollo de rankings internacionales del desempeño de los países (Erkkilä, Peters y Piironen 2016), en el ámbito presupuestario han proliferado los instrumentos y técnicas para el diagnóstico, evaluación y comparación de los sistemas nacionales. Estos incluyen herramientas generales como PEFA, la Base de Datos de Prácticas Presupuestarias, la Evaluación de Desempeño en Gestión de Deuda (DeMPA), la Herramienta de Evaluación de la Administración Tributaria (TADAT) y la Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública (PIMA) (Kromann et al. 2019). También se han diseñado herramientas especializadas como los Reportes sobre la Observancia de Estándares y Códigos (ROSC), las

Evaluaciones de Transparencia Fiscal (FTE) del FMI, las PETS y las Revisiones de Gasto Público (RGP) del BM.

La herramienta más popular y robusta para la evaluación y diseño de políticas de transparencia presupuestaria es el OBI. Ha sido publicada bianualmente desde 2006 por IBP en un conjunto cada vez mayor de países. Su instrumento de medición ha sido construido sobre la base de estándares internacionales de los principales organismos especializados y su aplicación se realiza a través de expertos nacionales. Las respuestas son a su vez auditadas por otros expertos independientes, representantes de los gobiernos evaluados y el equipo central de IBP (de Renzio y Masud 2011; Shutt 2020).

Su principal fortaleza reside en que emerge de un cierto consenso normativo de la comunidad de práctica y se centra en aspectos objetivos, de jure y de facto, del desempeño gubernamental. Además, se ha mostrado una herramienta efectiva para incidir sobre los gobiernos en la adopción de medidas de apertura (Shutt 2020). Aun así, ha recibido cuestionamientos de orden metodológico (Michener 2015b) y normativo (Philips y Stewart 2009).

1.4. El proceso causal de institucionalización de las políticas

El enfoque institucional aborda los procesos de diseño como mecanismos de conversión de ideas o intenciones en resultados incorporados al sistema de gobernanza (Fontaine, Carrasco y Rodrigues 2021). Este proceso articula las cuatro dimensiones de diseño bajo una lógica no-lineal y normativa. Es una concepción sistémica dado que asume que cada componente tiene relevancia propia y, al interactuar con los otros, origina distintos estilos y resultados de diseño (Linder y Peters 1987, 471). En la lógica institucional, las interacciones entre componentes de diseño son más estructuradas y estables; responden a criterios normativos y nociones de lo apropiado; y ocurren en el marco y bajo la influencia de decisiones pasadas y ámbitos de políticas adyacentes (Peters 1992, 176-7).

En primer lugar, se reconoce el rol proactivo de las instituciones gubernamentales en inscribir asuntos de política en sus agendas y darles forma de acuerdo a sus tradiciones administrativas, culturas organizacionales o procedimientos operativos. Esto no niega las fuerzas e influencias externas a los gobiernos que ejercen presión sobre ellos para que respondan a determinados problemas, pero subraya la existencia de intermediaciones y filtros institucionales en el grado y modo en que el gobierno reacciona a estos estímulos y demandas (Hall 1993, 276).

Segundo, los procesos de formulación y las políticas que emergen de ellos no suelen derivar de esfuerzos funcionales por ajustar racionalmente fines y medios. Al contrario, tienden a expresar modos institucionalizados de responder a problemas y preferencias normativas y cognitivas por determinados tipos de instrumentos (Linder y Peters 1998, 36). Estos patrones están condicionados por estilos singulares de capturar información del entorno y producir respuestas a la misma (Linder y Peters 1991; Pierre y Peters 2005). Además, los instrumentos mismos son instituciones y, por lo tanto, tienen capacidad de modificar expectativas, creencias y comportamientos en modos profundos y perdurables, más allá de las intenciones inmediatas de los decisores.

Tercero, contrario a la tesis del ajuste eficiente, las nuevas políticas no producen acomodos automáticos de las estructuras institucionales (March y Olsen 1997, 112). Muchas dificultades de implementación surgen precisamente de la diferencia en grados de maleabilidad y ritmos de cambio entre las políticas y las instituciones (Peters y Pierre 2016, 205; Peters 2019a). También por la preexistencia y persistencia de otras políticas, no necesariamente coherentes con las nuevas orientaciones. Frente a todo cambio de políticas, es posible que los arreglos institucionales previos coopten las nuevas orientaciones, limiten su práctica o frustren sus efectos, o, por el contrario, que las estructuras de coordinación e interacción a través de las cuales se implementa la política se adapten a sus demandas y requerimientos (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 79-80).

Cuarto, los valores que los gobiernos buscan obtener con sus políticas dependen de las lógicas de lo adecuado prevalecientes en cada dominio institucional. La valoración de las políticas es un proceso institucional y está condicionada por códigos, epistemologías y marcos normativos que suelen presentarse en narrativas institucionales. Estas narrativas son dispositivos a través de los cuales las instituciones condicionan el comportamiento de los actores, suministrándoles “guiones” más o menos persuasivos respecto a cómo y por qué se hacen las cosas de determinado modo en cada ámbito institucional (Lowndes y Roberts 2013, 63-4).

El asunto de la institucionalización suscita cuestiones fundamentales respecto a la efectividad, legitimidad y estabilidad de las políticas (Offe 1996, 200). Las principales teorías sobre institucionalización provienen de la sociología organizacional (Jepperson 1999), la ciencia política (Huntington 1997) y la economía institucional (North 1993). La perspectiva sociológica ofrece una concepción más amplia de los objetos susceptibles de institucionalización y una visión más compleja (y realista) de dichos procesos. En estos

intervienen intencionalidades deliberadas de diseño, pero también evoluciones históricas, conflictos políticos y accidentes institucionales (Goodin 1996, 24-5). Desde esta perspectiva, un proceso de institucionalización implica un cambio en la lógica de lo adecuado, es decir, un desplazamiento en lo que es concebido como normativamente correcto, fácticamente esperable o lógicamente apropiado en un determinado ámbito de políticas (March y Olsen 1997, 252-4).

Como mecanismo causal desagregado, la institucionalización procede de la siguiente manera: emerge del influjo de una nueva idea de políticas que adquiere peso en la agenda del gobierno, se materializa en un conjunto de instrumentos sectoriales y se consolida en la forma de prácticas que se insertan en las estructuras institucionales y dominan las interacciones entre sectores del gobierno y entre este y otras entidades públicas y actores no-estatales. Este conjunto de actividades produce en última instancia un resultado efectivo de políticas en un sentido acorde al objetivo inicial.

1.4.1. Cómo las ideas se materializan en políticas: Los paradigmas y el aprendizaje de políticas

Las ideas son categorías complejas y abstractas. Han sido utilizadas para referirse a intereses, estrategias políticas, narrativas, marcos de referencia, memorias y tradiciones nacionales (Schmidt 2008, 306). Pueden definirse como concepciones y percepciones construidas históricamente que son portadas por actores individuales y colectivos (Béland 2019, 4). A pesar de su popularidad, han tendido a aparecer subordinada y secundariamente en las explicaciones de políticas (Blyth 2002, 17) y su relevancia causal sigue siendo indeterminada (Berman 2012, 223).

Las políticas involucran ideas a distintos niveles de abstracción respecto a qué deberían hacer y cómo deberían actuar los gobiernos. Las ideas respecto a los problemas, instrumentos y objetivos suelen ser movilizadas por comunidades epistémicas, grupos pro-instrumentos y coaliciones promotoras, respectivamente (Béland y Howlett 2016, 396-7). Cualquier diseño contiene indefectiblemente y de modo más o menos explícito alguna idea respecto a cuál es el problema (Rocheffort y Cobb 1993) y cuál su solución (Jordan y Turnpenny 2015).

Existen múltiples tipos de ideas de políticas y varias formas de clasificarlas (Campbell 1998; Schmidt 2008; Sabatier y Weible 2010). Las ideas pueden ser normativas o cognitivas según se refieran a los valores y legitimidad o a las causas y efectividad de las políticas. También

pueden afectar los códigos subyacentes o los argumentos especializados de las políticas. Algunas son de alto perfil, influyen en el debate público general y alimentan los discursos comunicativos y otras, generalmente de bajo perfil, operan en los discursos coordinativos que se producen dentro de los dominios específicos de políticas (Schmidt 2008, 310). Por su nivel de abstracción, las ideas pueden adoptar la forma de ideologías, culturas, normas o creencias (Berman 2012, 223-4). En efecto, los actores de políticas son portadores de creencias fundamentales respecto al orden social, a las alternativas adecuadas para la política sectorial y a los instrumentos apropiados dentro de estas políticas (Sabatier y Weible 2010, 209).

La relación entre ideas e instituciones ha sido un asunto de interés en los estudios de políticas de las últimas dos décadas (Béland 2019). Las ideas pueden ser vistas como causas de cambio y estabilidad institucional (Blyth 2002, 19-20). Dependiendo del tipo de idea y el nivel o plano de la política en la que intervienen, pueden cumplir ambas funciones. Un cambio en las ideas paradigmáticas o de tercer orden consiste en una alteración profunda de los códigos, creencias, supuestos y estándares que, generalmente de forma implícita, orientan y delimitan la concepción de los problemas, objetivos, valores, instrumentos y lógicas de intervención de las políticas (Hall 1993, 279; Peters 2018, 23).

Las “revoluciones” paradigmáticas derivan de procesos eminentemente políticos. Si bien la acumulación de anomalías, la experimentación con nuevos abordajes y las evidencias “objetivas” de falla de políticas pueden contribuir a crear condiciones para una contestación activa del paradigma vigente (Hall 1993, 280), el giro paradigmático requiere que estos hechos sean construidos políticamente como expresión de la crisis de las ideas tradicionales y, de este modo, inciten una reasignación de la autoridad a favor de nuevas concepciones y actores (Blyth 2012, 207-13).

Los cambios de segundo y primer orden se caracterizan por sustituciones entre instrumentos y ajustes dentro de los instrumentos, respectivamente. No cuestionan, sino que buscan mejorar el logro de los objetivos de políticas (Hall 1993, 278-9). Consisten en adecuaciones “normales” de las políticas resultantes de procesos de aprendizaje institucional. Dependen de la retroalimentación de resultados previos y la detección de cambios en las condiciones contextuales. En lugar de desplazar un diseño por otro, estos procesos buscan adecuar el original para que siga siendo efectivo y legítimo. La posición de los decisores y funcionarios y de sus interlocutores fuera del Estado no es cuestionada ni se alteran las estructuras y procedimientos institucionales que hacen funcionar la política (Blyth 2012, 204-5).

Blyth (2002) propone un modelo integrado para explicar cómo las ideas producen cambio institucional ante la crisis del régimen de políticas establecido. En la transición entre ordenes institucionales, las ideas pueden cumplir un conjunto de tareas secuenciales para reducir la incertidumbre, movilizar acción colectiva, deslegitimar el orden existente, reemplazarlo con otro régimen y estabilizar el funcionamiento del nuevo.

Primero, dada la incertidumbre generada por la crisis del paradigma vigente, las ideas ayudan a los actores a comprender mejor el proceso en desarrollo y sus causas. Segundo, las ideas pueden actuar como recursos de acción colectiva que facilitan la conformación de coaliciones pro-cambio institucional. Tercero, las ideas pueden servir como herramientas retóricas para cuestionar y deslegitimar el arreglo institucional existente. Cuarto, proveen las guías institucionales que los agentes pueden usar en la construcción de las nuevas instituciones. Y quinto, una vez materializadas institucionalmente, las ideas sirven como mecanismos de coordinación de las acciones y expectativas de los actores, estabilizando y protegiendo el funcionamiento institucional (Blyth 2002, 34-43).

Un problema fundamental del análisis de las ideas de políticas reside en su observación empírica (Hall 1993, 290). En una lógica de diseño como institucionalización, la manifestación empírica de la influencia de las ideas puede rastrearse en las trazas que dejan en los instrumentos de políticas (Fontaine et al. 2016). Las ideas ejercen poder causal cuando se institucionalizan en las reglas, prácticas y narrativas y, desde esa posición, modifican de modo regular y perdurable las expectativas, consideraciones y comportamientos de los actores (Berman 2012, 229-30).

El objetivo de la transparencia presupuestaria adquirió peso al final de la década de 1990 en el marco de un giro más amplio hacia una concepción del desarrollo como problema institucional (Fölscher, Krafchik y Shapiro 2000). Como se verá en el capítulo 3, dos coaliciones separadas promovieron simultáneamente este objetivo a partir de visiones normativas y constelaciones de instrumentos diferentes. Solo progresiva y lentamente, estas comunidades convergieron en una visión al menos parcialmente compartida.

En términos causales, las teorías que ligan la transparencia a resultados democráticos no han logrado consolidarse y persisten brechas en su base de evidencias (Wehner y de Renzio 2015; Cucciniello, Porumbescu y Grimmelikhuijsen 2016). Una limitación fundamental se refiere a su foco micro-conductual en los comportamientos de los actores, por el que se asume que un

mayor acceso a información producirá la activación de la acción colectiva que, a su vez, directamente o a través de las agencias de control, obtendrá respuestas correctivas de los actores gubernamentales (Fox 2014).

Esto pierde de vista la existencia de obstáculos y bloqueos institucionales que pueden interponerse al proceso lineal de cambio. Pueden tomar la forma de tácticas de simulación política o *window dressing*, una pobre materialización de la idea en instrumentos, insuficiencias de capacidades o recursos, resistencias y legados institucionales, brechas entre la elaboración y la aplicación de reglas, y fricciones y contradicciones entre lógicas de diferentes agencias o ámbitos de políticas (Michener 2019; Pozen 2019). Estos factores subyacen a los comportamientos visibles de los actores y deben ser comprendidos para explicar cómo la idea normativa de la transparencia presupuestaria se materializa en una política.

1.4.2. Cómo las instituciones se amoldan a las nuevas políticas: Patrones de cambio y estabilidad institucional

Las políticas tienen un origen, proceso y vocación institucional. Son desarrolladas dentro de marcos institucionales, buscan constituir patrones estables y continuos de acción pública y operan a través de las estructuras y procedimientos institucionales del Estado. Sin embargo, más que necesariamente equivalentes, las políticas pueden ser consideradas instituciones si alcanzan cierto equilibrio y estabilidad, y condicionan de manera independiente el comportamiento de los actores bajo su influencia (Pierson 2003; Scartascini et al. 2011).

Existe un amplio debate respecto al alcance, posibilidades y restricciones del diseño como estrategia de cambio institucional (Weimer 1995; Goodin 1996; Peters 2019a). El dilema fundamental se refiere a si los diseños de políticas son o no sensibles al contexto institucional y capaces de adecuarlo a sus requerimientos normativos, estratégicos y operativos. En realidad, buena parte de la literatura sobre diseño de políticas se ha desarrollado en un vacío institucional y ha tendido a asumir que soluciones diseñadas en un contexto pueden ser validas en otros (Peters 2015a, 179). Aunque la relación entre instituciones y políticas se produce en múltiples escenarios, abordarla en las actividades de implementación permite considerar si existe compatibilidad entre las demandas institucionales de la nueva política y la capacidad de acomodación y adaptación de las estructuras institucionales preexistentes (Pierre 2012, 201; Sager y Gofen 2022).

Esta relación es compleja y variable. Los sistemas de gobernanza y los regímenes de políticas pueden tener diferentes tasas y ritmos de cambio, que pueden o no coincidir. Regímenes adaptativos se caracterizan por cambiar frecuentemente sus estructuras de gobernanza y sus políticas; los regímenes conservadores tienden a persistir en ambos niveles. En el medio, la lógica de retoque consiste en cambios regulares de políticas dentro de las mismas estructuras institucionales y la lógica reformista mantiene las políticas, pero modifica el aparato institucional (Peters y Pierre 2016, 210-2).

La reforma institucional constituye un momento clave del proceso de cambio de una política (Galanti 2018, 42). En la concepción histórico-sociológica, las instituciones son vistas como productos históricos que, una vez son creados, entran en trayectorias reproductivas de autorreforzamiento resistentes a perturbaciones (Peters, Pierre y King 2005). En el otro extremo racional-económico, las instituciones son vistas como arreglos estructurados eficientes o al menos equilibrados, sometidos a la voluntad deliberada y las preferencias racionales de los actores (Shepsle 2006).

En una posición intermedia, las instituciones tienden a la estabilidad y su cambio deliberado constituye un desafío en términos de acción colectiva, superación de resistencias institucionales e incertidumbre. Además, las instituciones tienen diferentes grados de fortaleza y coherencia interna y se ubican en ecosistemas institucionales con los que se relacionan de modos más o menos consistentes. Por ello, cambian más frecuentemente y de modos más variados de lo que el modelo de dependencia de la trayectoria sugiere (Lowndes y Roberts 2013).

Por fuera del modelo prototípico de *big-bang* o creación institucional, muchos cambios se producen con alcances delimitados, dentro de estructuras institucionales preestablecidas y lógicas de lo adecuado persistentes. Streeck y Thelen (2005) y Mahoney y Thelen (2010), por ejemplo, distinguen entre procesos abruptos e incrementales y efectos de continuidad y discontinuidad. Además de la quiebra y reemplazo de un régimen institucional por otro (desplazamiento), existen cambios por superposición (nuevas reglas colocadas sobre las existentes), deriva (cambio en el impacto real de las reglas existentes debido a cambios contextuales) y conversión (cambio en la aplicación de las reglas establecidas para reutilizarlas con otros fines).

En los últimos años han proliferado los estudios sobre estrategias graduales y endógenas de cambio institucional. Se refieren a acciones de recuperación institucional de instituciones en desuso, el olvido o inaplicación deliberada de reglas vigentes y la transferencia e infiltración de prácticas entre dominios (Lowndes y Roberts 2013, 129-43). Los protagonistas de estos cambios son muy diversos entre sí (Offe 2001) e incluyen a emprendedores (Bakir 2009), trabajadores (Lawrence, Suddaby y Leca 2009), bricoladores (Carstensen y Röper 2021), subversivos (Olsson 2016) y traductores-editores (Sahlin y Wedlin 2008).

La pregunta es si todas estas dinámicas y comportamientos pueden considerarse variantes del diseño institucional. Depende de qué se entiende por diseño institucional: una actividad deliberada y racional en búsqueda de objetivos precisos y claros o intentos difusos y acumulativos de insertar valores o propósitos ambiguos en el sistema institucional. Esto remite a distintas raíces filosóficas que asocian el diseño institucional, por un lado, a un ejercicio racional, estratégico y técnico de toma de decisiones y, por el otro, a un proceso político y discursivo de construcción de sentidos (Linder y Peters 1995, 153).

A pesar de las diferencias conceptuales, hay un creciente consenso en que el diseño institucional es una actividad necesaria y desafiante. Los diseñadores tienden a enfocarse en reglas y estructuras formales en detrimento de las prácticas informales subyacentes. También suelen subestimar las defensas del arreglo establecido y la complejidad derivada de las interconexiones de dicho arreglo con otras instituciones. En muchos casos, obvian el riesgo de marchitamiento de la nueva institución en ausencia de un esfuerzo deliberado por mantenerla y actualizarla (Lowndes y Roberts 2013, 185-9).

Es necesario considerar el grado de fortaleza institucional preexistente. Aunque se espera que el régimen institucional sea suficientemente flexible para incorporar la nueva política, también debe gozar de cierto grado de autonomía, estructura y estabilidad para que las nuevas orientaciones, en lugar de quedar expuestas a los cambios constantes en circunstancias contextuales, puedan enraizarse y producir los resultados esperados (Scartascini et al. 2011, 10-11). Una institución fuerte fija objetivos ambiciosos respecto al *statu quo* y, al redirigir las expectativas y redistribuir poder y recursos entre los actores, es capaz de alcanzarlos (Brinks, Levitsky y Murillo 2019, 10).

Una faceta importante de la fortaleza de las instituciones formales reside en su alineación con las prácticas y narrativas informales (Lowndes y Roberts 2013, 71). Más que una dicotomía

clara entre instituciones formales e informales (Helmke y Levitsky 2006), toda institución muestra una cierta combinación de ambos tipos de elementos. En la medida en que reglas formales y normas informales apuntan en la misma dirección, se vuelve difícil discernir la influencia específica de cada una. En cambio, la prueba máxima de fortaleza institucional es la capacidad de introducirse en un contexto normativamente hostil y moldear las expectativas al punto que la aplicación de la misma institución resulta innecesaria (Brinks, Levitsky y Murillo 2020, 11).

Tras episodios de cambio institucional, la cuestión central es cómo consolidar o “institucionalizar” las instituciones reformadas o calibradas por la fuerza causal de las políticas. En un sentido formal, la institucionalización suele verse como el resultado de la validación legal de ciertas prácticas. Otra perspectiva asume que la continuidad de una práctica es un buen *proxy* de su grado de institucionalización. Sin embargo, ni el reconocimiento jurídico ni la continuidad temporal parecen ser criterios suficientes. La eficacia legal depende de la fortaleza del aparato de monitoreo y aplicación, mientras que la repetición en el tiempo puede reflejar una ventajosa constelación de condiciones contextuales o ser un simple reflejo de la intrascendencia de la regla (Rodrigues 2018, 13-22).

La institucionalización requiere que las nuevas reglas y prácticas se materialicen de manera coherente en los cuatro tipos de recursos que conforman una política. El paso del tiempo no es tan relevante como la existencia de desafíos contextuales a la continuidad, que en el caso de las políticas tienen que ver con el cese de las condiciones iniciales que impulsaron la inscripción del asunto en la agenda o el cambio en las orientaciones de los sucesivos gobiernos.

El ámbito presupuestario tiene rasgos institucionales singulares. Entre ellos, la existencia de rutinas consolidadas, el desacoplamiento entre reglas y prácticas, y la tendencia a superponer nuevas normas sobre las preexistentes. El principal desafío institucional es alcanzar un balance entre la adaptabilidad del presupuesto a influencias externas y su capacidad de mantener coherencia en el tiempo. Se espera que la política presupuestaria sea responsiva a los cambios en las condiciones de su entorno, pero, llevado al extremo, esto impediría que el ámbito presupuestario goce de autonomía, suministre predictibilidad y haga valer sus reglas. Para ello, debe “filtrar” las fuerzas externas y procesarlas en modos que sean compatibles con sus objetivos. En un entorno de debilidad institucional crónica, el presupuesto puede operar como sistema estable y predecible que dé sentido y estructura a la gobernanza.

1.4.3. Cómo son evaluados los resultados de las políticas: Las lógicas de lo adecuado

Los resultados de las políticas pueden ser evaluados a la luz de muy diversos criterios. Los valores públicos relevantes para la gobernanza son múltiples, diversos y en muchos casos conflictivos. Se han identificado hasta 72 valores públicos diferentes (Beck y Bozeman 2007). Su relevancia y pertinencia pueden ser consideradas una cuestión de contexto (Paanakker, Masters y Huberts 2020, 12-5). Cualquier cambio en el gobierno se asocia más o menos explícitamente con cambios en uno o más de estos valores públicos. Las reformas pueden introducir un nuevo valor, cambiar el orden de importancia entre valores existentes o elevar o reducir el nivel de provisión de un valor determinado (Bannister y O’Connell 2014, 119).

Como se vio en la sección anterior, las teorías sobre diseño han abogado normativamente por valores diversos como la emancipación, deliberación, redistribución, focalización, costo-eficiencia, etc. Bajo una perspectiva institucional, estos criterios emergen y adquieren legitimidad dentro de lógicas de lo apropiado y son promovidas activamente por los sistemas, órdenes y entidades institucionales (Peters 2003, 51-4). Incluso cuando se aplican lógicas racionalistas de maximización costo-beneficio, estas responden a determinadas normas e ideas construidas institucionalmente (March y Olsen 1997, 70).

La efectividad de las políticas ha sido construida como la expectativa máxima del diseño. Sin embargo, más allá de lograr satisfactoriamente los objetivos planteados, lo que se entiende por política efectiva varía entre actores, contextos, normas y métodos de evaluación (Peters et al. 2018). A lo mínimo, las políticas pueden ser valoradas por sus procesos (por ejemplo, su adecuación procedimental), productos (la entrega a tiempo de las cargas y beneficios a los grupos-meta) e impactos (cambios efectivos de comportamiento de los actores).

Además, las políticas pueden ser juzgadas en una lógica programática por su efecto inmediato y focalizado sobre los actores y comportamientos específicos a los que se dirige. O, alternativamente, puede ser valorada por el modo en que interactúa con otras políticas para lograr objetivos sectoriales más amplios o incluso por su efecto sobre valores sistémicos como la legitimidad del sistema político, la capacidad estatal o la calidad de la democracia (Ingram, deLeon y Schneider 2016).

Una preocupación central en la perspectiva institucional de la gobernanza democrática es el modo en que las políticas contribuyen a introducir y profundizar lógicas y mecanismos consistentes con los valores democráticos (Schneider e Ingram 1997). Esto involucra acudir a

las políticas para desarrollar identidades ciudadanas y políticas cívicas; crear y distribuir equitativamente capacidades y recursos requeridos para participar en la vida política; desarrollar narrativas e interpretaciones apropiadas para el aprendizaje democrático; y desarrollar un sistema político con capacidad de adaptación (March y Olsen 1995, 45-7). El desarrollo político derivaría de combinar procesos para generar alternativas (exploración), implementar aquellas que se muestren efectivas (explotación) y transformar en un sentido democrático los criterios mediante los cuales se evalúan los resultados (March y Olsen 1995, 250).

Esta perspectiva normativamente democrática tiene importantes implicaciones instrumentales. El supuesto es que la democracia en sí misma, en tanto régimen abierto que contiene elementos en tensión, provee un mayor espacio para el diseño institucional y ofrece condiciones ideales para la corrección del poder y el aprendizaje a partir de los resultados (Olsen 1997, 206). El régimen de derechos y libertades democráticas permite a los actores no estatales expresar su disconformidad con la gestión de gobierno, mientras que la competencia política y electoral facilita la circulación de actores, ideas y repertorios de políticas en posiciones de autoridad y la existencia de contrapesos institucionales efectivos contribuye a prevenir o corregir transgresiones. En última instancia, esto facilita la retroalimentación de las políticas y mejora la prospectiva de un rediseño efectivo (Ingram, deLeon y Schneider 2016).

El valor de la transparencia, si bien ha acompañado históricamente al ideal democrático moderno (Ackerman y Sandoval-Ballesteros 2006, 90-2), adquirió una centralidad inédita en las últimas tres décadas. En términos políticos, se espera que las democracias transparentes sean más efectivas en prevenir el abuso de poder y combatir las transgresiones, pero también que generen información de desempeño que facilite el aprendizaje y la mejora de las políticas (Obama 2009).

En los regímenes presupuestarios, tradicionalmente aislados por una tradición de secreto burocrático y complejidad técnica, la transparencia apareció como un principio clásico limitado (Sundelson 1935, citado en de Renzio 2013, 139). Su estatus como valor básico de la presupuestación contemporánea resultó de su instrumentalización para lidiar con los problemas y deficiencias de las finanzas públicas, la gobernanza presupuestaria y la gestión financiera. Una mayor transparencia, además de su valor democrático intrínseco, permitiría aplicar, monitorear y calibrar más eficazmente la amplia constelación de instrumentos de políticas disponibles en el ámbito presupuestario (OCDE 2002).

La cuestión básica del diseño democrático de la transparencia presupuestaria reside en la capacidad de institucionalizar mejoras integrales y convergentes en los cuatro regímenes de control del proceso presupuestario. Un foco exclusivo en los comportamientos de los actores del proceso puede dar una imagen superficial y fugaz del efecto de la transparencia. Esto es especialmente riesgoso en políticas que reportan valores de audiencia, dado que los gobiernos pueden capturar beneficios reputacionales simulando comportamientos o imitando buenas prácticas sin comprometerse a institucionalizarlas (de Renzio 2015, 3; 2017). De igual modo, evaluar sobre un período corto o en un contexto predominantemente favorable resulta inadecuado para capturar la profundidad y estabilidad de los resultados.

Por ello, la evaluación del control democrático sobre el proceso presupuestario requiere constatar la conformación de patrones institucionalizados, legítimos y efectivos, que regulen el comportamiento de los actores de manera estable, incluso en contextos institucionales y circunstancias políticas y económicas adversas. Se trata de detectar empíricamente un proceso de retroalimentación que afiance la orientación de la política y canalice su influencia hacia la creación, fortalecimiento o adaptación democrática de las instituciones presupuestarias. En última instancia, estos controles deben operar de modo de prevenir, adecuar y corregir el funcionamiento del sistema presupuestario para que contribuya más efectivamente a la gobernanza democrática.

1.5. Conclusiones

En este capítulo se ha presentado el diseño de políticas como marco analítico, acervo de teorías y proposiciones teóricas específicas, considerando en los tres planos su relevancia para el ámbito presupuestario. El diseño, en tanto actividad útil, pero compleja y dependiente del contexto, pone en perspectiva los principales enfoques de políticas. Ofrece una mirada completa y desagregada de la política en términos de su estructura causal, estilo instrumental, procedimientos de intervención y lógica de evaluación.

Desde una perspectiva institucional, el diseño puede ser representado como un mecanismo de institucionalización que conecta las intenciones iniciales de diseño con resultados institucionales. Este mecanismo abarca la inserción de ideas en políticas, el cambio de las estructuras institucionales inducido por la política y la producción y reporte de un resultado de naturaleza estratégica. A continuación, en el capítulo 2 se presenta el enfoque realista de diseño como un marco metodológico apropiado para realizar este estudio.

Capítulo 2. Métodos mixtos en el diseño realista de políticas públicas

2.1. Introducción

Los estudios de políticas constituyen un campo teóricamente rico, pero metodológicamente subdesarrollado (Workman y Weible 2022, 1). Los estudios de políticas se ubican en la intersección de varias ciencias sociales que, desde sus propias preocupaciones sustantivas y preferencias técnicas, han aportado al campo sus propias estrategias de descripción, explicación e interpretación (Peters y Fontaine 2020, 7). Por ejemplo, los estudios económicos han suministrado el énfasis en métodos experimentales y estadísticos con el fin de producir explicaciones formales. Los enfoques sociológicos han contribuido al estudio a profundidad dentro de casos y las interpretaciones contextuales. La ciencia política ha aportado el interés en métodos de comparación de pocos casos y explicaciones de alcance medio (Pierre 2006).

Esta asimilación ha ocurrido en ausencia de una comunicación adecuada con los desarrollos de la filosofía de la ciencia y las teorías del conocimiento (Bobrow y Dryzek 1987, 15-6). Esto se constata en la desatención a los supuestos básicos sobre los que se sostienen las prácticas de investigación en políticas públicas y en la habitual confusión entre aspectos ontológicos, metodológicos, teóricos y técnicos en sus diseños de investigación (Hernández-Luis, Carrasco y García-Guerra 2021).

Esta situación fue representada por Sartori como el fruto de una tensión entre perspectivas metodológicas sobre y subconscientes (Sartori 1970, 1033). Esta dicotomía se cruza con la coexistencia de varios objetivos de conocimiento, tales como la explicación general de los procesos de políticas, la predicción del efecto de ciertas medidas o la comprensión de ciertos fenómenos en su contexto de ocurrencia (Fontaine, Milán y Hernández-Luis 2022).

En las últimas décadas, ha habido un esfuerzo sostenido por clarificar las diferencias, fortalezas y debilidades de distintas corrientes de investigación social, habitualmente reducidas a una oposición entre escuelas cuantitativas y cualitativas (King, Keohane y Verba 2000; Brady y Collier 2010; Goertz y Mahoney 2012). Si bien esta dualidad se restringe al nivel de los métodos y se ha quedado corta en dar cuenta de las formas múltiples y heterogéneas de investigar los fenómenos sociales, ha sido útil para distinguir entre los principios básicos comunes a cualquier esfuerzo científico y las diferencias legítimas e irreductibles entre distintas concepciones del objeto de estudio y de su conocimiento.

Se ha abierto paso un reconocimiento a la pluralidad de concepciones sobre las políticas y su análisis, tanto en términos teóricos (Weible y Sabatier 2018) como metodológicos (Peters y Fontaine 2020). En este capítulo, a partir de una preocupación por la alineación entre los distintos estratos de la investigación, se identifican cuatro concepciones metodológicas para el estudio del diseño de políticas y se revisan sus raíces ontológicas e implicaciones técnicas. Luego, se describe en detalle el enfoque realista de diseño de políticas y se demuestra su alineación con un diseño mixto. Por último, se exponen los cinco pasos del protocolo de investigación. Los tres primeros pasos son resueltos en este capítulo, mientras que el análisis de congruencia y la reconstitución del proceso son presentados en los capítulos 4 al 7.

2.2. Una perspectiva pluralista de la ciencia

2.2.1. Cuatro concepciones metodológicas

La metodología puede ser definida como una postura respecto a la estructura, lógica y procedimientos de la indagación científica (Sartori 1970, 1033). Funciona como una guía para seleccionar métodos y usarlos en modos consistentes entre sí y con el planteamiento de investigación (Jackson 2016, 28). Se trata de una cuestión largamente omitida en los estudios de políticas debido a su confusión con posturas abstractas sobre la naturaleza epistémica de la investigación o, más habitualmente, preferencias tácticas por métodos y técnicas específicas (Hernández-Luis, Carrasco y García-Guerra 2021).

La metodología ocupa un terreno intermedio y conecta los supuestos básicos con las herramientas específicas aplicadas en la investigación. Distinguir las cuestiones metodológicas es valioso también para precisar diferencias que son habitualmente tomadas como teóricas, pero que en realidad se originan en las concepciones sobre los modos adecuados de investigar un determinado objeto sustantivo.

En las últimas dos décadas se han avanzado esfuerzos para delimitar y organizar el campo de las políticas públicas desde el punto de vista metodológico (Hall 2003; Marsh y Stoker 2010). La propuesta de Jackson (2008, 2016), emergida de los debates ontológicos de las relaciones internacionales, ha tenido un especial eco en los estudios de políticas (Beach y Pedersen 2018; Fontaine, Medrano y Narváez 2020).

Jackson reúne las dimensiones filosóficas y científicas para diferenciar cuatro concepciones metodológicas y analizar sus implicaciones para la investigación. El punto de partida es una definición amplia de la ciencia que la libera de su sometimiento a una postura

metodológicamente parcializada. La investigación científica corresponde a todo proceso de indagación empírica sistemática (vinculación lógicamente consistente entre supuestos, razonamientos y conclusiones) y pública (susceptible de escrutinio y validación externa) orientada a producir conocimiento del mundo factual (exclusión de las cuestiones metafísicas) (Jackson 2016, 18-25).

La metodología deriva del cruce entre dos facetas o aspectos del modo de aprehender el mundo. Primero, se fundamenta en una concepción científica que especifica los objetos, entidades, procesos, factores, actividades o eventos que existen y habitan en el mundo. Segundo, conlleva una concepción filosófica referida a la base de las afirmaciones que pueden realizarse sobre el mundo, es decir, el fundamento del conocimiento sobre dicho mundo (Jackson 2016, 36-41).

Estas “apuestas” ontológicas definen y ubican al investigador, al mundo y a la relación entre ellos. Condicionan y orientan, primero, si el investigador se relaciona con sus objetos como externos, preexistentes y predeterminados o si, en cambio, el propio proceso de investigación constituye y da forma al mundo estudiado. La primera postura implica un dualismo mente-mundo o separación entre el sujeto y objeto de estudio; la segunda es monista en tanto entiende al investigador como parte consustancial del mundo. Segundo, determinan si el conocimiento al que busca acceder el investigador solo existe en el plano de las experiencias o si es posible trascender esta esfera y conocer objetos no-observables. La primera postura es fenomenalista en tanto asume que solo la experiencia con los fenómenos es fuente de conocimiento; la segunda es transfactual porque contempla la posibilidad de capturar procesos y estructuras más profundas que subyacen a los hechos

La posición de cualquier investigador en estos dos ejes es relevante porque, aunque sean apuestas implícitas, constituyen cuatro posturas metodológicas que orientan y dan sentido a su trabajo teórico y empírico. La metodología neopositivista es dualista y fenomenalista; al opuesto, el reflexivismo se origina del monismo y el transfactualismo. Los analicistas son monistas fenomenalistas y los realistas críticos, dualistas transfactuales (tabla 2.1).

Estas posturas predefinen las concepciones de causalidad movilizadas en el trabajo científico, las cuales pueden ser distinguidas entre teorías de generación de diferencias y productivas. Las primeras se dirigen a mostrar regularidades entre X y Y mediante análisis estadísticos, escenarios contrafácticos y experimentales. Las segundas buscan reconstruir el vínculo entre

X y Y, para lo cual utilizan reconstitución de procesos, análisis de congruencia, explicaciones basadas en procesos y herramientas cibernéticas (Illari y Russo 2014, 52).

Tabla 2.1. Metodologías de investigación científica

		Relación entre el conocimiento y la observación	
		Fenomenalismo	Transfactualismo
Relación entre el conocedor y lo conocido	Dualismo	Neopositivismo	Realismo crítico
	Monismo	Analiticismo	Reflexivismo

Fuente: Adaptado y traducido a partir de Jackson (2016, 41).

Las cuatro posturas metodológicas tienen implicaciones diferenciadas. Estas se revelan en su noción de causalidad, su lógica de diseño de investigación y comparación, sus afinidades por métodos y técnicas y los productos buscados con la investigación (tabla 2.2).

La metodología neopositivista se fundamenta en el positivismo lógico y su evolución a partir de los trabajos de Popper, Kuhn y Lakatos. Concibe el conocimiento científico como conjeturas hipotéticas sobre un mundo independiente de la mente que son refinadas mediante la proposición y testeado continuado. La validez del conocimiento depende de su sistematicidad o coherencia interna y su generalización o validez externa. Se obtiene de observar directamente datos empíricos e identificar en ellos patrones repetitivos. El desafío es construir en el lado de la mente construcciones teóricas que den cuenta o correspondan al mundo (Jackson 2016, 58-82).

La causalidad consiste en relaciones regulares (repetidas) y simétricas (presentes a lo largo del rango de variación de los fenómenos) basadas en condiciones suficientes y necesarias. Implica una inferencia explicativo-predictiva a partir de la observación de covariación regular. Las regularidades empíricas son tratadas como modelos o leyes generales. La lógica de comparación se orienta a reproducir condiciones de laboratorio con el fin de “controlar” la influencia de factores causales. Los diseños de investigación contemplan comparaciones de N grande, ensayos experimentales controlados y análisis cualitativos comparados (QCA). A nivel técnico, requiere tratamientos contrafactuales de observaciones, modelos econométricos básicos y avanzados y estudios de casos *outliers*. Los productos de investigación son modelos formales, pero también comprobaciones empíricas de teorías generales y simulaciones basadas en agentes (Fontaine, Milán y Hernández-Luis 2022).

Tabla 2.2. Principales diferencias entre las metodologías científicas

Dimensión	Neopositivismo	Realismo crítico	Analiticismo	Reflexivismo
Modelo de causalidad	Regularidad	Necesidad	Contingencia histórica	Motivación
Procedimiento causal	Subsunción bajo leyes generales	Complejos INUS	Razonamiento contrafáctico	Develación dialéctica
Objetivo de investigación	Generalizaciones tipo-ley para explicación predictiva	Fuerzas causales disposicional para explicación no-predictiva	Tipos ideales para interpretación configuracional	Marcos discursivos para interpretación crítica
Principio de diseño de investigación	Validez externa	Necesidad productiva	Interpretación útil	Comprensión crítica
Lógica comparativa	Nomotética	Por contraste	Individualización	Desnaturalización
Métodos de investigación	Comparación de N grande, ensayos aleatorios controlados y fs-QCA	Comparación de N pequeña, estudios a profundidad dentro de casos, QCA.	Comparación de N mediana, QCA y estudios dentro de caso a profundidad.	Estudios a profundidad dentro de casos, comparaciones de N pequeña
Técnicas de investigación	Análisis contrafactual de observaciones, modelos econométricos, estudios de casos outliers	Reconstitución de procesos, análisis de congruencia, actualización Bayesiana	Análisis contrafáctico de casos, estadística descriptiva, análisis de congruencia	Etnografía, estadística descriptiva, análisis de discurso, hermenéutica dialéctica
Productos de investigación	Modelos formales, comprobación de teorías-leyes, patrones estadísticos predictivos	Modelos no-formales, patrones de fuerzas causales, explicaciones contextuales.	Tipos ideales, narrativas analíticas.	Marcos discursivos, interpretaciones críticas.

Fuente: Elaborado a partir de Jackson (2016) y Fontaine, Milán y Hernández-Luis (2022)

La metodología realista emerge de la crítica a la búsqueda de regularidades causales en sistemas cerrados. El mundo está habitado por objetos que guardan con sus atributos relaciones necesarias (que dan al objeto su naturaleza) y mantienen entre sí relaciones contingentes (que pueden o no darse sin afectar la esencia del objeto). Estos objetos tienen poderes causales necesarios que pueden o no manifestarse y pueden o no producir ciertos resultados según la presencia condiciones contingentes (Sayer 2010, 86-91; Jackson 2016, 83-122).

Estos sistemas pueden ser abiertos o cerrados. Los sistemas cerrados poseen una relación estable entre el objeto y sus poderes y entre aquel y sus condiciones externas, por lo que mantienen un funcionamiento regular. En cambio, los sistemas abiertos violan estas condiciones. Condicionados por la capacidad reflexiva humana, producen regularidades solo aproximadas y delimitadas temporal y espacialmente (Sayer 2010, 121-5).

El realismo supone posible generar conocimiento acerca de las propiedades causales más profundas que subyacen a las experiencias. La tarea científica por excelencia es descubrir cuáles mecanismos posibles son reales y explican la existencia de una relación productiva o generativa entre fenómenos, independientemente de su frecuencia (Bhaskar 1998, 50). El conocimiento científico es aquel capaz de captar las singularidades del mundo, individualizar los objetos que hay en él y caracterizar sus atributos y relaciones (Sayer 2010, 86).

Busca develar los poderes o fuerzas causales que, si bien no son directamente observables, son reales y pueden ser detectados o inferidos a través de la influencia que ejercen sobre la experiencia. La causalidad consiste así en una relación necesaria y asimétrica basada en complejos INUS, esto es, sistemas de partes que son necesarias, pero insuficientes, de una condición que es suficiente, pero innecesaria (Fontaine, Milán y Hernández-Luis 2022).

La lógica de comparación realista consiste en analizar transfactualmente casos en los que operan los complejos INUS y contrastar la variedad de formas en que estos mecanismos pueden combinarse y actuar en la práctica. Los diseños de investigación suelen combinar comparaciones de pocos casos y estudios a profundidad dentro de casos. Apelan a técnicas de reconstitución de procesos, análisis de congruencia y actualización de confianza Bayesiana con el fin de construir o poner a prueba teorías causales de alcance medio. Los productos incluyen modelos explicativos sin formalizar, patrones de fuerzas causales y explicaciones contextualizadas (Fontaine, Milán y Hernández-Luis 2022).

La metodología analiticista tributa a la sociología de Weber, pero fue articulada de modo más acabado en la década de 1970. Concibe el conocimiento como un instrumento útil para ordenar la experiencia y hacerla más comprensible. Su valor radica en su utilidad más que en su generalización o profundidad. Al negar la existencia de una separación mente-mundo, asume la ciencia como una práctica situada y concreta, sometida a valores culturales y compromisos sustantivos. Su concepción del mundo está basada en la práctica real de actividades concretas que se imbrican y co-constituyen con la producción de conocimiento

sobre ellas. Asume que toda situación histórica específica resulta de una configuración causal singular o combinación de factores causales, entre los cuales pueden existir algunos más críticos causalmente que otros (Jackson 2016, 123-70).

Las teorías son vistas como simplificaciones o idealizaciones del mundo que resultan de acentuar intencionadamente ciertos aspectos y ensamblarlos analíticamente en función de realzar su valor para la interpretación. Con los tipos-ideales se obtiene una versión purificada de los objetos, sistemas y procesos concebida para comprender la realidad y no para representarla ni predecirla. La comparación se dirige a individualizar casos en tanto configuraciones causales específicas a través de su contraste con categorías típico-ideales (Jackson 2016, 222).

La causalidad corresponde a relaciones históricas contingentes basadas en combinaciones de variables. Una teoría de causalidad analiticista se sostiene sobre la interpretación configuracional y contrafactual de eventos singulares. Son métodos afines la comparación de N mediana y el QCA. A nivel técnico, se aplican análisis contrafactuales de casos, estadística descriptiva, análisis de congruencia y análisis históricos comparados en función de construir o comprobar teorías. De ello resultan productos tales como narrativas analíticas e interpretaciones históricas (Fontaine, Milán y Hernández-Luis 2022).

La metodología reflexivista busca conciliar los supuestos monista y fenomenalista. Sus orígenes remiten a diversas críticas a las prácticas convencionales de producción científica y al estatus dominante de la ciencia sobre otras formas de práctica social. Propone una reflexividad crítica sobre el conocimiento mediante la problematización de sus prácticas de producción y legitimación. Da centralidad a la posición del investigador en la estructura social y al rol del conocimiento como práctica que legitima o interpela esta estructura. El conocimiento es visto como la contracara del cambio social: puede develar fuerzas y prácticas históricamente construidas y alimentar el cambio dialéctico del orden social (Jackson 2016, 171-207).

La teoría es en ese sentido un instrumento hermenéutico y dialéctico para el cambio social. La lógica comparativa puede servir para desnaturalizar supuestos al develar su carácter socialmente construido o generar una comprensión holística y sistémica. La causalidad es definida como un resultado de las motivaciones y marcos cognitivos de los actores del proceso social. Conduce a interpretaciones basadas en construcciones sociales y relaciones de

poder. Los diseños favorecen estudios a profundidad dentro de casos junto a comparaciones de pocos casos. Técnicas privilegiadas incluyen la etnografía, estadística descriptiva, análisis de discurso y hermenéutica dialéctica. Sus productos habituales son interpretaciones críticas y marcos discursivos (Fontaine, Milán y Hernández-Luis 2022).

2.2.2. Cuatro metodologías en el diseño de políticas públicas

¿Cómo se manifiestan estas metodologías en el diseño de políticas y cuáles son sus implicaciones específicas? En los estudios de políticas existe una importante heterogeneidad metodológica que, sin embargo, tiende a ser más ambigua que la heterogeneidad teórica (Peters y Fontaine 2022). Esta sección presenta de manera general las metodologías de diseño neopositivista, analicista y reflexivista, para luego detenerse a analizar y justificar explícitamente una opción realista de diseño de políticas.

El diseño es una empresa compleja en la que convergen distintas interpretaciones sobre la naturaleza de las políticas y su análisis. Las políticas pueden ser estudiadas como hechos observables y regulares (neopositivista) (Howlett 2011), configuraciones complejas de experiencias históricas (analicista) (Schneider e Ingram 1997), construcciones narrativas sobre el orden y el cambio social (Bobrow y Dryzek 1987) u objetos portadores de fuerza causal que operan en condiciones contingentes (Peters 2018).

Neopositivistas y analicistas coinciden en confinar las políticas al plano de las experiencias y hechos observables. Su estudio consiste en movilizar teorías generales para explicar empíricamente patrones regulares de condiciones necesarias y suficientes (neopositivismo) o aplicar tipos ideales para interpretar empíricamente configuraciones contextuales (analicismo). Realistas y reflexivistas asumen la trascendencia de las políticas hacia estructuras y sistemas no observables. Para los realistas, estudiar políticas consiste en elucidar los poderes causales necesarios que se activan y producen efectos contingentemente. Para reflexivistas, se trata de esclarecer las estructuras, relaciones y prácticas sociales que construyen y “naturalizan” las políticas (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 21-6).

Una diferencia crucial remite a la concepción del contexto en el que operan las políticas. La influencia del contexto es un principio básico del diseño, sea tratada como un aspecto ontológico, teórico o técnico (Linder y Peters 1988, 748). No hay desacuerdo en que “el contexto importa”, pero existen diferencias respecto a cómo es concebido y tratado metodológicamente (Tilly y Goodin 2006; Pollitt 2013). El contexto puede ser considerado un

problema de multicausalidad, endogeneidad o condicionalidad (Franzese 2007). Puede ser abordado como: 1. Ruido o interferencias a ser controladas experimental, estadística o comparativamente; 2. Componentes indisociables del propio objeto de estudio susceptibles de análisis discursivo o estructural; o 3. Condiciones exógenas que determinan la homogeneidad o heterogeneidad entre casos y determinan si se activan determinados procesos causales (Tilly y Goodin 2006, 7-8; Franzese 2007, 29).

En la metodología neopositivista, el contexto está constituido por modos de gobernanza estructurados y persistentes, susceptibles de modelización formal como variables. En la perspectiva realista, existe una ecología de contextos ubicados en distintos planos que interrelacionan de modos complejos y condicionan la activación, operación y efecto de los mecanismos causales. El analiticismo presume contextos sectoriales y sistémicos compuestos por estructuras materiales y simbólicas que se introducen en la experiencia del diseño y son imprescindibles para su interpretación. El reflexivismo se orienta a interpretar estructuras y dinámicas políticas y cognitivas que condicionan la esfera política tanto como la esfera intelectual (Rodrigues 2019b).

¿Cómo se pueden distinguir las orientaciones metodológicas subyacentes a los principales enfoques del diseño? Pueden analizarse estas implicaciones a través de los cuatro modelos de diseño, considerando específicamente su manifestación en la literatura sobre diseño de políticas presupuestarias (Fontaine 2019, 2020a, 2020b; Fontaine, Medrano y Narváez 2020) (tabla 2.3).

El diseño neopositivista subyace al modelo instrumentalista y busca falsar teorías tipo-ley y producir explicaciones del mundo observable orientadas por variables. El diseño es concebido como un proceso de instrumentación en que actores racionales seleccionan instrumentos observables para lograr objetivos preestablecidos. Los instrumentos son las variables dependientes que co-varían con los intereses, ideas e instituciones configurados dentro de regímenes de gobernanza (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 23-5).

Plantea relaciones regulares entre problemas y soluciones que solo pueden ser probadas a través de covariaciones. La instrumentación implica selección técnica de herramientas por sus propiedades objetivas u objetivables. La evaluación consiste en valorar racionalmente los instrumentos como datos sustantivos en función de criterios de optimización. La intervención se concentra en la aplicación de instrumentos procedimentales. Está guiada por lecciones

basadas en evidencias, producidas mediante técnicas de evaluación de expertos y estudios de impactos (Fontaine 2020b, 3-4; Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 36-9).

Tabla 2.3. Implicaciones de las diferencias ontológicas en el diseño de políticas

Metodología	Teoría central de diseño	Lógica de causalidad	Fines de intervención	Modalidades de evaluación	Resultados de instrumentación
Neopositivista	Selección de instrumentos	Explicación orientada por variables	Falsación de teorías tipo-ley	Análisis contrafáctico de datos observables	Modelos predictivos
Realista	Red institucional de interacciones	Explicación orientada por casos	Construcción y prueba de teorías de rango medio	Análisis transaccional de datos no-observables	Patrones contingentes
Analiticista	Proceso de representación	Interpretación orientada por variables	Construcción y prueba de teorías típico-ideales	Análisis contrafáctico de datos observables	Tipologías
Reflexivismo	Proceso emancipatorio	Interpretación orientada por casos	Prueba de teoría crítica	Análisis transaccional de datos no-observables	Narrativas

Fuente: Adaptado y traducido a partir de Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 24).

En el ámbito presupuestario, esta perspectiva ha dominado el estudio de los efectos e impactos de las reformas presupuestarias modernizantes basadas en la replicación de buenas prácticas tecnocráticas y diseños institucionales óptimos. Se ha beneficiado de la proliferación de herramientas internacionales de medición de las prácticas y resultados presupuestarios. Estos datos han permitido hacer comparaciones de N grande e identificar regularidades entre desempeño fiscal y determinados atributos estructurales e institucionales.

Por ejemplo, Andreula y Chong (2016) investigaron la relación entre calidad institucional y transparencia fiscal en 82 países. Su índice de calidad institucional deriva de un promedio simple de los valores de los seis indicadores de gobernanza medidos por el BM. La transparencia fiscal es medida con información obtenida de los ROSC. Constatan que la calidad institucional correlaciona positiva y significativamente con la transparencia fiscal: un aumento de una unidad en el índice de calidad institucional (-2,5 a 2,5) se traduce en aumentos de 2,8 puntos (0 a 10) en transparencia fiscal.

El diseño analiticista subyace al modelo interpretativo y se dirige a producir interpretaciones contrafácticas orientadas por variables y ordenar observaciones empíricas en teorías

tipológicas. El diseño es concebido como un proceso de construcción sociopolítica en que los actores traducen las construcciones sociales del contexto societal y temático en estilos de diseño, comportamientos de grupos-meta y patrones de actividad política. Los instrumentos constituyen dispositivos institucionales que portan y legitiman estas construcciones sociales y, de ese modo, crean y regulan la interacción entre actores estatales y no-estatales (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 25-6).

El diseño es una actividad configuracional compleja que es mejor comprendida mediante idealizaciones deliberadas. La instrumentación materializa orientaciones normativas y cognitivas en determinadas herramientas en función de alterar los patrones de comportamiento. La intervención es guiada por construcciones ideal-analíticas que dan sentido a las experiencias concretas y permiten actuar en ellas. La evaluación procede mediante representaciones del valor y poder de los grupos-meta y del conocimiento apropiado para atender sus respectivas situaciones (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 32-6).

En el ámbito presupuestario, la perspectiva analicista se observa en interpretaciones multivariadas sobre la naturaleza histórica (contingente) y estructural (diversa) de los sistemas presupuestarios. El énfasis ha estado colocado en distinguir las configuraciones institucionales y comprender el carácter socialmente construido de ciertas prácticas presupuestarias.

Andrews (2007) presenta una crítica analicista a los estándares de GFP. Si bien considera empíricamente útil establecer códigos-guías como tipos ideales para evaluar e intervenir en los sistemas nacionales, cuestiona las limitaciones de PEFA por su tratamiento desbalanceado de los procesos y áreas que conforman la GFP, la desatención al rol de los actores y la omisión de la diversidad de objetivos presupuestarios. Chevauchez (2014), por su parte, desarrolla analíticamente las principales diferencias entre dos tipos-ideales de sistemas presupuestarios, correspondientes a distintas tradiciones administrativas: los sistemas franco y anglo.

El diseño reflexivista subyace a la concepción del diseño emancipatorio y se orienta a producir interpretaciones basadas en casos a través del análisis crítico de fenómenos no-observables y su representación en narrativas. El diseño consiste en un proceso político en el que actores estatales y no-estatales interactúan desde sus propias estructuras de creencias y valores para afectar los fines y medios de las políticas. Los instrumentos son construidos en

este proceso para reforzar o desafiar las relaciones y sesgos de poder establecidos. Pueden legitimar y afianzar estructuras asimétricas o, en cambio, replantear las cuestiones de políticas en formas más abiertas al cambio social (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 26).

La causalidad es concebida dialécticamente a partir de la comprensión de las estructuras sociales, sus dinámicas y tensiones a través de construcciones hermenéuticas. La instrumentación es un proceso narrativo en el que circulan, chocan y se imponen ciertas representaciones sobre el valor y la idoneidad de distintas herramientas, dentro de un margen restringido por estructuras preestablecidas. La intervención se fundamenta en heurísticas prescriptivas y métodos deliberativos alimentados por la filosofía política y la teoría crítica. La evaluación deriva de la construcción de los instrumentos como categorías normativas. Se procura una lógica evaluativa plural con el fin de generar comprensiones holísticas e introducir innovaciones democráticas al proceso de políticas (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 28-32).

En el ámbito presupuestario, esta lógica se expresa en interpretaciones críticas sobre el dominio de las élites en el proceso presupuestario y la influencia de los mercados financieros y organismos multilaterales en las orientaciones de política fiscal. También se analizan las innovaciones participativas y deliberativas y su potencial de democratizar la gobernanza presupuestaria.

Bräutigam (2004) revisa un conjunto de experiencias de participación social para interpretar las condiciones político-institucionales que afectan su capacidad de redistribuir el gasto público hacia las prioridades de las clases populares. El rol de los partidos de izquierda es identificado como clave para legitimar estas reformas como componentes de estrategias más ambiciosas de democratización y redistribución. Estas iniciativas son construidas como narrativas opuestas a la hegemonía neoliberal y se orientan a institucionalizar nuevos parámetros normativos de la reforma fiscal, tales como los derechos humanos (Norton y Elson 2002), la democracia participativa (Baiocchi y Ganuza 2015) o la igualdad de género (Stotski 2020).

El diseño realista subyace a la perspectiva institucionalista y se orienta a construir y probar teorías de rango medio que ofrecen explicaciones contextuales de fenómenos no-observables. El diseño es entendido como un proceso de institucionalización que articula en un sistema decisiones respecto a objetivos, formulación e implementación, basadas en una lógica de lo

adecuado. Esta lógica no se reduce a cálculos racionales y objetivos ni equivale a narrativas y construcciones discursivas, sino que se manifiesta transversalmente en argumentaciones, prácticas y reglas. Los instrumentos son vistos como mecanismos institucionales que movilizan recursos del Estado en función de provocar cambios sostenibles en los patrones de interacción entre actores estatales y no-estatales (Fontaine 2019, 126-9; Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 25).

La lógica de causalidad realista se orienta al análisis transfactual de los resultados de políticas debidos a la operación de complejos INUS en sistemas abiertos. Estos análisis movilizan explicaciones disposicionales para identificar patrones contingentes de causalidad. La instrumentación es vista como una actividad contingente y adaptativa que transcurre en la interacción entre intenciones de diseño, racionalidad limitada de los actores, oportunidades y restricciones institucionales, y persistencias de sesgos y legados institucionales. La intervención corresponde a estudios a profundidad dentro de casos y comparaciones de pocos casos que permiten identificar el alcance de los mecanismos causales, sus actividades necesarias y condiciones contingentes. La evaluación implica elucidar la operación productiva de fuerzas causales y valorar sus efectos a la luz de criterios sustantivos y procedimentales (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 39-42).

Tres cuestiones son definitorias de una perspectiva realista de diseño: su concepción de las políticas como sistemas abiertos, el contexto como delimitante de homogeneidad causal y la institucionalización como fuerza causal. Primero, los déficits explicativos en las políticas reflejan más su naturaleza de sistemas abiertos que insuficiencias de la investigación. Debido a que existe una relación necesaria entre el diseño y sus entidades o componentes, las políticas manifiestan un comportamiento regular en tanto sus fuerzas causales operan consistentemente. En cambio, la relación entre el diseño y su contexto es contingente, lo que significa que la activación y los efectos de las fuerzas causales no son predecibles y dependen de la presencia de ciertas condiciones contextuales (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 53-60).

Segundo, en una lógica realista, las diferencias de contexto pueden ser abordadas como condiciones que delimitan una población de casos causalmente homogénea. Dentro de esta población limitada en tiempo y espacio puede esperarse con grado razonable de confianza que un determinado mecanismo opere del mismo modo. En cambio, son casos causalmente

heterogéneos aquellos que presentan diferencias de contexto de tal tipo que provocan que el mismo mecanismo opere en modos diferentes (Beach y Pedersen 2016, 53).

Tercero, la institucionalización es una de las facultades o propiedades causales que poseen las políticas en tanto objetos del mundo. El diseño se puede distinguir por constituir un esfuerzo consciente, deliberado y sistemático por controlar y dirigir esta fuerza en función de producir determinados resultados. Este proceso convierte las ideas de los actores en instituciones que no dependen enteramente de ellos, es decir, en patrones sociales que poseen cierto estado o propiedad independiente (Jepperson 1999, 195). Las políticas poseen así la institucionalización como propiedad necesaria, pero su activación y efecto depende de condiciones contingentes.

La agenda sustantiva de diseño realista se interesa por los procesos de reforma del Estado, la evolución y diversidad de regímenes de gobernanza, la interacción entre cambios de políticas y cambios institucionales, y el aprendizaje de políticas manifestado en procesos de rediseño. En el ámbito presupuestario, esta perspectiva ha estimulado los análisis sobre los patrones y secuencias de reforma presupuestaria, la expansión de instrumentos de política producto de procesos de innovación, difusión y transferencia, y los desafíos de implementación causados por brechas entre formuladores y aplicadores de reglas y deficiencias de capacidad institucional.

Bietenhader y Bergmann (2010) cuestionan la lógica tecnocrática de modernización de la gestión financiera y recogen un conjunto de estrategias alternativas de reforma que colocan el énfasis en la secuencia de la movilización de instrumentos. Allen (2009) aborda la misma cuestión desde el principio de selectividad. Subraya la necesidad de que los países en desarrollo concentren esfuerzos en la activación de mecanismos prioritarios en áreas críticas antes de dispersar los recursos en múltiples programas. Schick (2013), por su parte, realiza un balance de las reformas de la gestión financiera e identifica tres mecanismos que subyacen a un amplio conjunto de medidas de políticas. Estos mecanismos son el cambio de la información disponible a los participantes, los procedimientos que afectan cómo usan esta información y las reglas que restringen sus actuaciones.

A pesar de los esfuerzos por develar el proceso causal que vincula la transparencia y el control democrático en general (Lieberman, Posner y Tsai 2013; Tsai et al. 2018, 2019; López y Fontaine 2019) y en el presupuesto en particular (Carlitz 2010, 2013; Fölscher 2010; de

Renzio y Wehner 2015), persisten brechas en la explicación de la conexión productiva entre un mayor acceso a información, su uso y aplicación en la acción colectiva y el cambio institucional (de Renzio 2016; Halloran 2020). Los estudios previos han tendido a plantear esta como una cuestión empíricamente observable a través de los comportamientos de los actores, dejando sin develar el mecanismo subyacente que produce causalmente estos cambios.

A continuación, se presenta el protocolo de trabajo seguido para teorizar, operacionalizar y comprobar este mecanismo de institucionalización. Procede mediante cinco pasos referidos a la teorización del mecanismo causal (paso 1), su operacionalización (2), la selección de casos y su organización tipológica (3), el análisis de congruencia de los patrones de políticas presentes en los casos (4) y el estudio causal a profundidad dentro del caso (5) (Fontaine, Medrano y Narvárez 2020, 75).

2.3. El mecanismo causal de la institucionalización de la transparencia presupuestaria

2.3.1. Teorización del mecanismo causal: Reconstitución de procesos

Existen múltiples concepciones sobre qué son los mecanismos y cómo deben ser estudiados. Hedström e Ylikoski (2010, 50) identifican hasta nueve definiciones diferentes. Esta diversidad expresa el interés que en las últimas décadas han obtenido las explicaciones basadas en mecanismos en filosofía de la ciencia y ciencias sociales (Illari y Russo 2014, 122). Los enfoques causales mecanísticos coinciden en que responden a la pregunta de qué significa que A cause B intentando evidenciar la existencia de un cierto mecanismo o proceso que los conecta. Las perspectivas basadas en diferencias asumen, en cambio, que hay causalidad si A hace una diferencia en B (Russo y Williamson 2011, 564-5).

En una óptica minimalista, los mecanismos son vistos como variables intervinientes o narrativas sobre series de eventos empíricamente observables que se ubican entre, y co-varían regularmente con, la variable independiente y la dependiente (King, Keohane y Verba 2000, 96-8). Esta concepción es afín a las perspectivas neopositivista y analicista (Fontaine, Medrano y Narvárez 2020, 57-8). Por el otro lado, los mecanismos pueden ser definidos como sistemas, es decir, conjuntos de entidades y actividades que no son susceptibles de descomposición y tratamiento independiente (Machamer 2004, 27). Esta perspectiva sintoniza con las posturas realistas y reflexivistas (Fontaine, Medrano y Narvárez 2020, 58).

En tanto sistema, un mecanismo es una teoría de un conjunto de partes interconectadas que transmiten fuerzas causales desde un detonante X a un resultado Y. Cada parte del mecanismo se compone de entidades y actividades: las primeras son los factores que se involucran en actividades y las últimas son las transmisoras de fuerza causal a lo largo del mecanismo (Beach y Pedersen 2013, 29-32).

El conocimiento de los mecanismos es especialmente útil frente a problemas acuciantes presentes en los estudios basados en variaciones. Su contribución a la inferencia causal se produce en dos modos: al identificar el mecanismo presente que conduce de X a Y, se incrementa notablemente la confianza en la inferencia de que X causa Y; si, en cambio, no hay evidencia de un mecanismo plausible entre X y Y, se refuerza la creencia de que no se trata de una relación causal (Hedström y Ylikoski 2010, 54).

Estas diferencias respecto a la naturaleza del mecanismo se localizan en desacuerdos más amplios respecto a la lógica y los métodos apropiados para estudiarlo. En las últimas dos décadas ha crecido la popularidad del método de reconstitución de procesos, pero este interés ha degenerado en estiramiento conceptual y ambigüedad (Beach y Pedersen 2016, 269; Fontaine 2020a, 277). Algunos lo conciben como un método independiente, pero otros lo consideran superpuesto o equivalente a otros métodos como el análisis de congruencia (Collier 2011; Goertz y Mahoney 2012; Bennett y Checkel 2015).

Las distintas aplicaciones de la reconstitución de procesos convergen en ciertos supuestos básicos. Presumen de una ontología determinista, lo que significa que los fenómenos y eventos no ocurren al azar a nivel de cada caso (Beach y Pedersen 2016, 22-8). También, las afirmaciones causales producidas en estos estudios son asimétricas, de modo que las causas de un resultado Y son diferentes a las causas de su negación (ausencia de Y) (Beach y Pedersen 2016, 29-32).

A diferencia de los estudios comparados entre casos y su razonamiento contrafáctico, la reconstitución de procesos conlleva una lógica mecanística mediante la cual se explica un fenómeno a través del proceso causal real que lo produjo. También, a diferencia de los estudios de congruencia dentro de casos y su noción minimalista de mecanismos, la reconstitución de procesos demanda “abrir la caja negra” del mecanismo y desagregar y evidenciar explícita y sistemáticamente todas las entidades y actividades que lo componen (Beach y Pedersen 2016, 34-44).

Dentro de los métodos mecanísticos de reconstitución de procesos existe variación respecto a si conciben la causalidad como eventos únicos o generalizables. La modalidad de explicación de resultados se enfoca en construir mecanismos compuestos *ad hoc* que ocurren una sola vez o aplican a un solo caso (Beach y Pedersen 2013, 18-9). En cambio, las variantes de construcción, comprobación y refinación de teoría proponen y prueban la existencia de un mecanismo causal en tanto teoría de rango medio válida para una población delimitada de casos (Beach y Pedersen 2013, 11-6).

El interés en mecanismos causales también se ha manifestado en años recientes en las políticas comparadas y el campo específico del diseño de políticas (Fontaine et al. 2016; Fontaine, Narváez y Paz 2018; Capano, Howlett y Ramesh 2019). El objetivo de la perspectiva realista de diseño es revelar la estructura, jerarquía y secuencia de los mecanismos causales responsables por los resultados de políticas. Implica explicar cómo un complejo INUS es puesto en movimiento por un detonante, transmite fuerza causal, interactúa con un contexto contingente y produce un determinado resultado (Fontaine 2020a, 282-3).

El protocolo de investigación inicia lógicamente con la teorización del mecanismo causal. La teoría institucional de diseño subyace a la noción de mecanismo como una combinación de tres entidades que producen actividades y que se ubican causalmente entre la inscripción de un objetivo determinado en la agenda gubernamental y la producción de un resultado específico (Fontaine 2020b, 9-10). Este mecanismo constituye una teoría de rango medio en tanto opera en múltiples casos, sean estos países, sectores o períodos.

Esta investigación parte de un grado robusto de confianza en que la adopción de un objetivo gubernamental de transparencia presupuestaria (detonante o D) se relaciona con una mejora del control democrático sobre el proceso presupuestario (resultado u R), pero se ignora por qué. La pregunta consecuente es ¿por qué la adopción de la transparencia presupuestaria produce una mejora del control democrático? El diseño aporta un modelo sistémico, reiterativo y no-lineal para responder esta pregunta (Fontaine et al. 2021).

En términos teórico-operacionales (teórico-abstractos), la hipótesis es que la adopción de este objetivo (fijación de agenda) detona un mecanismo causal que moviliza cambios en la política específica (formulación de estrategia), en el sistema institucional (coordinación de políticas) y en el estilo de implementación (interacciones políticas) los cuales, de manera conjunta, provocan cambios en los regímenes de control democrático (resultado de política) (tabla 2.4).

En correspondencia con el principio de asimetría, las hipótesis principales para cada parte del mecanismo pueden oponerse a su negación lógica. A diferencia de las alternas, las hipótesis principales guardan relación causal entre sí, de modo que, si el gobierno declara la transparencia presupuestaria como objetivo, formula una nueva política presupuestaria acorde a este objetivo. Si hace esto, modifica el sistema institucional para facilitar la coordinación de esta nueva política. Si hace esto, adopta un estilo horizontal para su implementación. Y si hace esto, se fortalecerá el control democrático sobre el proceso presupuestario.

Tabla 2.4. Mecanismo causal de la institucionalización de la transparencia presupuestaria

Teoría	Puesta en agenda (D)	Formulación de estrategia (A)	Coordinación intersectorial (B)	Interacciones políticas (C)	Resultado de política (R)
Operacionalización	Nuevos objetivos proclamados por el gobierno	Cambio en la política sectorial	Cambio en el sistema institucional	Estilo de implementación en la relación Estado-sociedad	Reporte público de un resultado de políticas
Hipótesis principal	El gobierno declara la transparencia presupuestaria como objetivo de política (H _d)	El gobierno formula de modo coherente una nueva estrategia de transparencia presupuestaria (H _a)	El gobierno modifica el sistema institucional para facilitar la coordinación intersectorial de la nueva política de transparencia presupuestaria (H _b)	El gobierno adopta un estilo consultivo y descentralizado en la implementación de la política de transparencia presupuestaria (H _c)	Se fortalece el control democrático en el proceso presupuestario (H _r)
Hipótesis alterna	El gobierno no declara la transparencia presupuestaria como objetivo de política (¬H _d)	El gobierno no formula de modo coherente una nueva estrategia de transparencia presupuestaria (H _a)	El gobierno no modifica el sistema institucional para facilitar la coordinación intersectorial de la nueva política de transparencia presupuestaria (¬H _b)	El gobierno no adopta un estilo consultivo y descentralizado en la implementación de la política de transparencia presupuestaria (¬H _c)	No se fortalece el control democrático en el proceso presupuestario (¬H _r)

Fuente: Adaptado a partir de Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 64).

2.3.2. Operacionalización del mecanismo causal: Instrumentos de políticas

La comprobación del mecanismo causal teórico requiere producir expectativas observables de su presencia dentro de casos. Las hipótesis presentadas previamente siguen estando a un alto nivel de agregación y no ofrecen guías claras sobre cómo hallar y evaluar evidencia probatoria de su validez. Este segundo paso consiste precisamente en elaborar un conjunto de observaciones empíricas esperadas de H_n y someterlas a test empíricos por su valor probatorio (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 65).

Una observación empírica esperada consiste en una pieza de información cuya existencia permite confirmar la hipótesis. Sirve para guiar la búsqueda, selección y análisis de información en función de garantizar sistematización y parsimonia en el trabajo dentro del caso. El supuesto es que no hallar información que respalde la hipótesis principal o hallar evidencia que respalde la hipótesis alterna daría un resultado de test negativo (Fontaine et al. 2021).

Los recursos de gobierno utilizados en los instrumentos pueden ser tomados como las fuentes de evidencia de la existencia de una política pública. Estos instrumentos son partes insuficientes, pero necesarias, de un conjunto de condiciones que es suficiente, pero innecesario, para constatar la presencia y orientación de una política. El mix de instrumentos de información, regulación, tesoro y organización administrativa provee evidencia clara y discriminante de las intenciones y acciones de un gobierno (Fontaine et al. 2021). En estos instrumentos es posible detectar las huellas de cualquier diseño, independientemente de su grado de consciencia, novedad, contenido o estilo.

Estas expectativas observables emergen de la propia teoría del diseño, pero también se alimentan del conocimiento especializado del ámbito de políticas presupuestarias, en virtud del cual se inyecta mayor precisión a su contenido. Al respecto, si el gobierno efectivamente declara la transparencia presupuestaria como objetivo (H_d), se espera ver que esta finalidad se exprese en su programación política estratégica (N_d), régimen jurídico (A_d), régimen macroeconómico (T_d) y enfoque de reforma de la gestión pública (O_d). Si, tras ubicarlo en agenda, el gobierno procede a formular una nueva estrategia de transparencia presupuestaria (H_a), se espera observar la creación o fortalecimiento de mecanismos de acceso y consulta de esta información (N_a), la sanción de nuevas disposiciones jurídicas en la materia (A_a), el

establecimiento de mecanismos transparentes para estimar y distribuir los recursos públicos (T_a) y el fortalecimiento de la agencia presupuestaria (O_a).

Si el gobierno, por requerimiento de la nueva política, modifica el sistema institucional para facilitar su coordinación intersectorial (H_b), se espera observar un fortalecimiento de la gestión integral de la información financiera pública (N_b), la sanción de disposiciones jurídicas acordes a la gestión integrada de las finanzas públicas (A_b), la aplicación de criterios transparentes para asignar y usar recursos públicos (T_b) y la consolidación de la agencia financiera central como ente rector y coordinador de políticas (O_b).

Si el gobierno adopta un estilo consultivo y descentralizado para implementar la política (H_c), se debe observar que aplica mecanismos para facilitar la comprensión y retroalimentación sobre la información presupuestaria provista (N_c), implementa procedimientos de participación y supervisión independiente sobre la gestión de recursos públicos (A_c), adopta mecanismos transparentes para transferir, contabilizar y reportar las transacciones presupuestarias y financieras (T_c) e implementa instancias institucionales para involucrar a actores no-estatales en el proceso presupuestario (O_c).

Por último, si producto de este mecanismo se fortalecen los controles democráticos sobre el proceso presupuestario, se puede esperar que diversos agentes de control accedan y utilicen efectivamente la información presupuestaria para fines de control (N_d), apliquen regular y efectivamente los procesos de auditoría independiente y supervisión legislativa (A_d), integren los resultados del proceso presupuestario en la toma de decisiones gubernamentales (T_d) y consoliden su autonomía y colaboren entre sí y con otros actores para ejercer sus roles en el proceso presupuestario (O_d) (tabla 2.5).

Tabla 2.5. Observaciones empíricas esperadas del mecanismo causal

Hipótesis principal	El gobierno declara la transparencia presupuestaria como objetivo de política (H _d)	El gobierno formula de modo coherente una nueva estrategia de transparencia presupuestaria (H _a)	El gobierno modifica el sistema institucional para facilitar la coordinación intersectorial de la nueva política de transparencia presupuestaria (H _b)	El gobierno adopta un estilo consultivo y descentralizado en la implementación de la política de transparencia presupuestaria (H _c)	Se fortalece el control democrático en el proceso presupuestario (H _r)
----------------------------	---	--	--	---	--

Nodalidad	El gobierno incorpora la transparencia presupuestaria en su programación política estratégica (N _d)	El gobierno crea o fortalece mecanismos de acceso y consulta pública de la información presupuestaria (N _a)	El gobierno fortalece la gestión integral de la información financiera pública (N _b)	El gobierno implementa mecanismos que facilitan la comprensión y retroalimentación de la información presupuestaria (N _c)	Agentes de control acceden y utilizan efectivamente la información presupuestaria para fines de control (N _r)
Autoridad	El gobierno reconoce la transparencia presupuestaria como un principio del régimen jurídico (A _d)	El gobierno sanciona nuevas disposiciones jurídicas en materia de transparencia presupuestaria (A _a)	El gobierno sanciona disposiciones jurídicas bajo un enfoque de gestión integrada de las finanzas públicas (A _b)	El gobierno implementa procedimientos de participación y supervisión independiente sobre la gestión de recursos públicos (A _c)	Agentes de control aplican regular y efectivamente los procesos de auditoría externa y supervisión legislativa (A _r)
Tesoro	El gobierno reconoce la transparencia presupuestaria como un principio del régimen macroeconómico (T _d)	El gobierno establece mecanismos transparentes para la estimación y distribución de los recursos públicos (T _a)	El gobierno aplica criterios transparentes en la asignación y uso de recursos públicos (T _b)	El gobierno implementa mecanismos transparentes para la transferencia, contabilidad y reporte presupuestario y financiero (T _c)	Agentes de control utilizan los resultados del proceso presupuestario en la toma de decisiones gubernamentales (T _r)
Organización	El gobierno se compromete con una reforma de la gestión pública basada en la transparencia presupuestaria (O _d)	El gobierno fortalece la agencia presupuestaria central (O _a)	El gobierno consolida el rol de la agencia financiera central como ente rector y coordinador de políticas (O _b)	El gobierno implementa instancias para el involucramiento de actores no-estatales en el proceso presupuestario (O _c)	Agentes de control refuerzan su autonomía y colaboran entre sí y con otros actores para ejercer sus roles en el proceso presupuestario (O _r)

Fuente: Elaborado a partir de Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 66)

2.4. Selección de casos y teorización tipológica

El estudio a profundidad de caso mediante reconstitución de procesos adquiere mayor valor si se anida dentro de un diseño de métodos mixtos (Beach y Rohlfing 2018). La noción de mecanismo causal como teoría de rango medio supone que este puede estar presente en una población delimitada de casos. Fijar los límites de operación de un mecanismo es crucial para lograr cierto grado de validez externa. En la perspectiva realista, si una teoría es válida entre

casos es porque ilumina los atributos necesarios del mecanismo causal que produce un determinado resultado (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 56).

La primera actividad es definir una población causalmente homogénea, entendida como un conjunto de casos en los que se espera que un detonante dado mantenga la misma relación causal con un resultado (Beach y Pedersen 2016, 53). Requiere definir aspectos contextuales que resultan relevantes para la operación del mecanismo causal teorizado (Falletti y Lynch 2009, 1152). En la lógica de diseño, el foco está en factores del contexto que inciden de modo determinista en las consideraciones y capacidades del gobierno para movilizar instrumentos a lo largo del mecanismo causal.

El segundo momento consiste en definir atributos operativos conceptualmente consistentes sobre D y R. En la reconstitución realista de procesos, la selección de casos no se basa en el detonante o en el resultado, sino en la relación teórica entre ambos (Fontaine 2020a, 287). Este ejercicio conceptual es categórico y debe permitir diferenciar entre tipos, por lo que es crucial definir umbrales claros y justificados que permitan separar casos con presencia de causa y de resultado de aquellos en que estos están ausentes (Beach y Pedersen 2016, 57).

La tercera actividad consiste en identificar para cada uno y todos los casos de la población su ubicación en D y R. Esto requiere apelar a información obtenida de manera homogénea y, por tanto, comparable entre casos. Con estos datos, los casos pueden ser ubicados en una tabla de verdad por homogeneidad causal, aplicando la técnica del QCA de conjuntos binarios (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 61).

Esta tabla de cuatro celdas, finalmente, es convertida en una tabla tipológica basada en la pertenencia de los casos a conjuntos consistentes. En tanto tienen presencia de D y R, los casos típicos son convenientes para construir y probar teorías sobre la forma y operación de un mecanismo causal. Los casos desviados no alcanzan R a pesar de tener D, y su utilidad radica en que permiten mejorar la teoría inicial al develar la presencia de otros mecanismos o condiciones contextuales que provocan la ruptura del mecanismo teorizado. Los casos inconsistentes contradicen la teoría dado que tienen R sin D; son ideales para revelar inconsistencias en la hipótesis principal y generar nuevas teorizaciones. Los casos individualmente irrelevantes están fuera del alcance de este método: la asimetría causal hace irrelevantes casos sin presencia de D y R (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 62-3).

Las investigaciones previas sobre la relación entre transparencia presupuestaria y control democrático no suelen presentar estrategias transparentes de selección de casos. Debido al dominio de estudios de N grande, predomina la inclusión del mayor número de casos posibles, solo limitada por la disponibilidad de datos comparables. Se recurre habitualmente al uso de índices agregados para medir estas dos variables.

Por un lado, la disponibilidad de información presupuestaria se combina con otros datos sobre información fiscal y extra-fiscal, y, por el otro, el control democrático es fusionado con el estado general de las libertades políticas o la calidad de la gobernanza, generalmente a partir de percepciones de expertos (Michener 2015b; Bauhr y Grimes 2017). Son excepciones el uso de las mediciones del OBI y los esfuerzos de selección deliberada de casos por patrones de políticas en comparaciones de N pequeña (Khagram, Fung y de Renzio 2013).

El universo de casos de este estudio es definido bajo dos criterios sucesivos. El primer interés se fija en América Latina y el Caribe. No solo es una agrupación regional habitual en el estudio de políticas, sino que existen tendencias históricas comunes en el desarrollo de los sistemas presupuestarios de estos países (Wesberry 1990a, 1990b). Segundo, se aplican cuatro criterios admitidos en la literatura especializada con el fin de asegurar una población causalmente homogénea: el tipo de régimen político; el tipo de régimen de gobierno; la tradición jurídico-administrativa; y la periodicidad del proceso presupuestario.

Debido al marco de libertades y garantías que supone y su mayor grado de competencia política, el régimen democrático ofrece condiciones más apropiadas para que los agentes de control puedan exigir información y utilizarla para incidir en las decisiones presupuestarias (de Renzio y Wehner 2013). En el sistema presidencialista, ejecutivo y legislativo constituyen poderes independientes, con fuentes de legitimidad propias. La coordinación de las decisiones presupuestarias en este contexto suele requerir mayores negociaciones y canjes (von Hagen 2007, 46).

El sistema positivo difiere del derecho común en que el Estado tiene mayores potestades legales, la norma jurídica tiene el estatus de instrumento privilegiado de intervención gubernamental y la administración pública opera mediante la aplicación regular de principios generales a casos particulares. Esto tiene implicaciones importantes sobre la política y la administración presupuestaria y supone una mayor movilización de instrumentos jurídicos para introducir y hacer valer obligaciones de transparencia pública (Alt y Lassen 2006, 1427).

Finalmente, el principio de anualidad y la obligación de producir una ley financiera o presupuestaria para regir el año fiscal es un requisito mínimo de uniformidad (Schiavo-Campo 2007, 57).

Considerando estas cuatro condiciones contextuales como necesarias, se ha delimitado una población causalmente homogénea de 17 países latinoamericanos con régimen democrático, presidencial, de derecho positivo y presupuesto anual.⁸ Panamá pertenece a la población, pero es un caso perdido por falta de datos sobre el resultado esperado. Los 16 casos restantes han sido examinados mediante cuatro atributos empíricos, dos correspondientes al detonante y dos al resultado.

El atributo teórico del detonante es la existencia de un compromiso gubernamental con la transparencia presupuestaria. Esta voluntad se puede observar empíricamente por la vigencia de leyes que dispongan el acceso o divulgación de información presupuestaria y por la participación del país en iniciativas transnacionales multipartes especializadas en transparencia. La ley es relevante en tanto reconoce el acceso a la información pública como derecho y lo libera de normas constitucionales o sublegales ambiguas y de la discrecionalidad de las entidades públicas. La participación en las iniciativas internacionales es una evidencia más dinámica de la continuación del compromiso gubernamental con las medidas de transparencia presupuestaria.

Aunque inicialmente se contemplaron dos tipos de normas (leyes de transparencia y acceso a la información pública (LTAIP) y leyes de responsabilidad fiscal [LRF]) y dos plataformas multipartes (OGP y GIFT), se constató que los países que cumplían los requisitos especializados (LRF y GIFT) eran un subgrupo de los que cumplían los requisitos generales (LTAIP y OGP). Se ha optado por utilizar los criterios más amplios, dado que las LTAIP incluyen en su ámbito de aplicación la información presupuestaria y que los países de la población analizada que son miembros de OGP han incorporado sin excepción en sus planes de acción compromisos en materia de transparencia fiscal o presupuestaria (Petrie y Guerrero 2015, 2017; Brockmyer y Fox 2015). Por razones de consistencia temporal, solo se consideran positivos casos que hayan cumplido estos requisitos hasta 2016.

⁸ Uruguay queda afuera por tener desde la década de 1960 un proceso presupuestario quinquenal (Martner 2008, 15).

El resultado se define teóricamente por la fortaleza y efectividad de las agencias de control presupuestario. Empíricamente, se consideran como atributos el grado de supervisión del legislativo y de la entidad fiscalizadora sobre el proceso presupuestario. Ambos son medidos por IBP. Otros datos especializados disponibles como los producidos por PEFA no ofrecen una medida sistemática común y simultánea entre casos.

Para maximizar la confianza en los datos, se realiza un promedio simple de ambas medidas y se utilizan datos de las últimas dos mediciones: 2017 y 2019. Esto permite tener una referencia más confiable del desempeño sostenido de los países. Promediar el desempeño de ambas instituciones sugiere que la fortaleza de una puede en cierto grado compensar a la otra. Esto ha sido planteado por Wehner (2010, 133) al aludir a la equivalencia funcional entre distintos mecanismos de control presupuestario y por Santiso (2015, 602) al considerarlas explícitamente instituciones complementarias. No se calcula variación ya que no se cuenta con una serie de tiempo suficientemente larga de estos indicadores. Las medidas generales de gobernanza o democracia, que sí están disponibles para un período más largo, son menos apropiadas.

La supervisión del legislativo se refiere a las condiciones y el alcance de la participación de este órgano en la deliberación, aprobación, seguimiento y evaluación del presupuesto; es capturada mediante 12 preguntas de la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS). En la supervisión del órgano auditor se incluyen los procedimientos de selección de su directiva, sus potestades auditoras y su colaboración con el legislativo; deriva de las respuestas a seis preguntas (IBP 2021a). Son mediciones especializadas, con base objetiva. El valor en D y R para cada caso es presentado en la tabla de verdad (tabla 2.6) y los detalles del cálculo están en anexos 1 y 2.

El umbral de 61 es el criterio general utilizado por la IBP para distinguir los países con un desempeño “suficiente” (61 o más) de aquellos con resultados “insuficientes” (menos de 61). En la tabla tipológica se presenta la clasificación de los casos (tabla 2.7). Se identifican ocho casos típicos, cuatro desviados, tres individualmente irrelevantes y uno inconsistente.

Los períodos de estudio para cada caso son definidos, al inicio, por la fecha de adopción de la primera iniciativa sobre transparencia presupuestaria relevante (ley o membresía) y, al cierre, por la finalización del último período de gobierno para el cual se cuenta con datos sobre el resultado. En los países en los que no se ha adoptado ninguna medida (Bolivia y Venezuela),

se definió como año de inicio el de acceso al poder del actual partido de gobierno. No se considera adecuado reducir el período de estudio a un solo período de gobierno por caso, ya que en estas condiciones no se pondría a prueba la institucionalización tal como fue planteada en el capítulo 1.

Tabla 2.6. Tabla de verdad de casos

Caso (País)	D (Ley acceso a información y membresía OGP)	R (Supervisión legislativa y auditora sobre el proceso presupuestario) (+/- 61)
Argentina	1	1
Bolivia	0	0
Brasil	1	1
Chile	1	1
Colombia	1	1
Costa Rica	1	1
Ecuador	0	0
El Salvador	1	1
Guatemala	1	0
Honduras	1	0
México	1	1
Nicaragua	0	1
Paraguay	1	0
Perú	1	1
República Dominicana	1	0
Venezuela	0	0

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Access Info y Centre for Law and Democracy (2021); OGP (2021b); GIFT (2021); IBP (2018, 2020).

Nota: 1. Presencia; 0: Ausencia

La distribución de casos informa sobre la fortaleza de la hipótesis como teoría de rango medio. La mitad de los casos son típicos (8/16), lo que sugiere que se trata de una hipótesis acotada potencialmente válida para una población intermedia de casos. El hecho de que la otra mitad se distribuya entre casos desviados e irrelevantes muestra que no se trata de una teoría trivial. El único caso inconsistente no levanta suficientes sospechas contra la consistencia general de la hipótesis (ver capítulo 4) (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 62).

Las restricciones impuestas por la pandemia impidieron cumplir el cometido de un estudio de tres casos comparados. Se priorizó por ello el análisis a profundidad del caso peruano, considerando condiciones que lo hacen especialmente relevante. Perú ha estado

históricamente aquejado por deficiencias democráticas y graves problemas de corrupción política, así como por una historia de desbalances y crisis fiscales.

Tabla 2.7. Tipología de casos (2001-2021)

		R: Control democrático sobre el proceso presupuestario	
		1 (+)	0 (-)
D: Objetivo de transparencia presupuestaria	1 (+)	Típicos: Argentina (2004-2019) Brasil (2000-2018) Chile (2006-2018) Colombia (2003-2018) Costa Rica (2001-2018) El Salvador (2011-2019) México (2002-2018) Perú (2001-2021)	Desviados: Guatemala (2008-2020) Honduras (2006-2022) Paraguay (2013-2018) República Dominicana (2004-2020)
	0 (-)	Inconsistentes: Nicaragua (2007-2021)	Irrelevantes: Bolivia (2006-2020) Ecuador (2018-2021) Venezuela (1999-2018)

Fuente: Elaborado por el autor.

Desde la transición democrática de 2001, existe una clara y consistente acumulación de medidas de transparencia presupuestaria. Es por ello fácil descartar que no exista una política en operación. Además, si se considera la evolución del OBI, el país ha mantenido un desempeño alto y estable, destacable frente a otros países que han sufrido retrocesos recientes en sus niveles transparencia presupuestaria. Esta continuidad es especialmente relevante en una hipótesis de institucionalización. Perú muestra además el mejor desempeño en términos de fortaleza y efectividad de las agencias de control. Es un buen desempeño equilibrado entre la legislatura y el órgano auditor, lo que contrasta con la tendencia predominante en estos casos a mostrar brechas entre la auditoría (fuerte) y la supervisión legislativa (débil).

2.5. Confirmación de patrones y análisis a profundidad de caso

2.5.1. Análisis de congruencia: Sistematización de patrones de políticas

El cuarto paso en el protocolo de investigación es la aplicación del análisis de congruencia como método de análisis dentro de casos. Existen distintas perspectivas respecto a la naturaleza del método de congruencia, sus fortalezas y debilidades, y sus similitudes y diferencias con la reconstitución de procesos y el análisis comparado de pocos casos (George y Bennett 2005; Blatter y Blume 2008; Beach y Pedersen 2016).

En general, se trata de un enfoque basado en teoría para el análisis de casos. Para Blatter y Blume (2008, 325), el análisis de congruencia es uno de tres tipos de estudios de casos. Se diferencia de los estudios co-variacionales y de reconstitución de procesos en tanto se enfoca en explicar un caso a partir de la congruencia existente entre observaciones empíricas concretas y predicciones teóricas específicas. La principal diferencia entre autores reside en si este método debe partir de un conocimiento profundo de todas las variantes del discurso teórico y, por tanto, servir para comparar varias teorías de modo exhaustivo (Blatter y Blume 2008, 343) o, por el contrario, se concentra en producir inferencias sobre la existencia o no de una determinada y única proposición causal (Beach y Pedersen 2016, 272).

En la primera perspectiva, este método implica un diseño de N pequeña en el que se utilizan estudios de casos para proveer evidencia empírica de la relevancia explicativa o fuerza relativa de un enfoque teórico en comparación con otros (Blatter y Haverland 2012, 144-6). Su objetivo principal es contribuir al discurso académico respecto a la relevancia de las teorías y paradigmas, para lo cual puede refinar teorías específicas, desarrollar nuevas síntesis teóricas dentro o entre paradigmas, fortalecer la posición de una teoría respecto a otras o apoyar la demanda de reconocimiento de nuevas teorías (Blatter y Haverland 2012, 150). Aunque puede integrarse en diseños mixtos, este método tiene su función distintiva y un protocolo independiente de aplicación.

En cambio, en el segundo enfoque, que se sigue aquí, el análisis de congruencia sirve para producir evidencia de la presencia de un mecanismo causal en un caso. Lo que le diferencia de la reconstitución de procesos no es su tratamiento de múltiples teorías, sino la representación del mecanismo como una flecha causal entre causas y resultados, sin desempacar sistemática y explícitamente las entidades y actividades. Su aporte confirmatorio no es tan fuerte, pero su requerimiento de evidencias es también menor. Este método adquiere su mayor valor cuando se combina en diseños mixtos con la reconstitución de procesos. Es utilizado en esta investigación como prueba preliminar para confirmar la plausibilidad de la relación causal, afinar la hipótesis inicial y allanar el camino a un estudio más sistemático y riguroso a través de la reconstitución de procesos (Beach y Pedersen 2016, 271-89).

En este protocolo, el análisis de congruencia es aplicado como un modo apropiado de evaluar tanto la confiabilidad del mecanismo causal teorizado en el paso 1 como la consistencia de la selección de casos realizada en el paso 3 (Fontaine 2020a, 288). Es más informativa que la tipología de casos respecto a las trayectorias y patrones seguidos por los múltiples casos, pero

sin demandar el grado de esfuerzo implicado en la reconstitución de procesos. Este análisis se presenta en el capítulo 4 como una construcción analítica que moviliza información cuantitativa y cualitativa producida fundamentalmente por organismos internacionales (IBP, OCDE, FMI, BID, OGP, PEFA) junto a algunos estudios de casos con el fin identificar y confirmar patrones de políticas en la población de casos.

Por un lado, esto permite transformar la tipología metodológica de casos en una tipología teóricamente fundamentada, basada en la acumulación de patrones de cambio en las políticas presupuestarias. En ella, los casos típicos corresponden a un patrón de apertura presupuestaria; los casos desviados a un patrón de acceso a la información presupuestaria; los inconsistentes a un patrón de consolidación presupuestaria completa y los irrelevantes a una consolidación truncada. Por el otro, se confirma el carácter típico del caso peruano y la presencia plausible del mecanismo causal que vincula transparencia y control democrático presupuestario, aportando mayor confianza al estudio a profundidad de los capítulos 5, 6 y 7.

2.5.2. Análisis de caso a profundidad: Recolección de evidencias y formalización Bayesiana

La reconstitución de procesos dentro de un caso permite abrir la caja negra de la causalidad y confirmar (o descartar) la presencia del mecanismo causal teórico. Esto requiere una búsqueda guiada, sistemática y exhaustiva de evidencias. El paso 5 consiste en recolectar información y evaluarla como evidencia de los observables esperados definidos en el paso 2. Esto implica tres actividades intermedias: recolectar los datos, aplicar test empíricos y evaluar las evidencias (Fontaine 2020a, 289).

La búsqueda y recolección de información debe ser lo más transparente posible. Este es un desafío especialmente por la diversidad de fuentes y tipos de información manejados en la reconstitución de procesos (Beach y Pedersen 2013, 99). Para ello, se considera apropiado recolectar al menos cuatro (4) informaciones independientes y no-redundantes por cada observación esperada, lo que incrementa de manera uniforme la confianza en los hallazgos. Cada observación esperada constituye un test de la presencia de la parte respectiva del mecanismo, de modo que cada parte también es sometida a cuatro test (uno por tipo de recursos). Finalmente, la confianza posterior sobre el mecanismo en su conjunto está determinada por la parte del mecanismo que obtenga menor confianza (Beach y Pedersen 2013, 96-8).

En la medida en que las expectativas empíricas han sido desarrolladas para discriminar entre la hipótesis principal y la alternativa, este razonamiento sirve para determinar si las informaciones empíricas respaldan la validez de una u otra. Una expectativa con alta certeza es inequívoca, de modo que, si no se halla evidencia de la misma, la teoría falla el test y se deteriora notoriamente la confianza en su validez. Una expectativa con alta exclusividad que, en cambio, es respaldada por evidencia aumenta significativamente la confianza en la hipótesis (Beach y Pedersen 2013, 101-2).

¿Qué tipo de test se aplican en esta investigación? Van Evera (1997, citado en Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 68; Collier 2011) diferencia entre cuatro tipos de test por su nivel de certeza y exclusividad (tabla 2.8). Un test de paja al viento tiene baja certeza y baja exclusividad, de modo que sus resultados (sea hallar evidencia o no hallarla) actualizan poco la confianza. El test doblemente decisivo, por ser certero y exclusivo, permite actualizar seriamente la confianza en la hipótesis principal y simultáneamente reducirla en la hipótesis alterna.

En el medio, el test de aro es certero, pero no exclusivo: no hallar la evidencia prevista reduce la confianza en la hipótesis, pero hallarla solo aporta una mejora pequeña en su validez. El test de pistola humeante, por último, es exclusivo y no certero: un positivo confirma fuertemente la hipótesis, pero un negativo no la debilita mucho (Beach y Pedersen 2013, 103-4).

Tabla 2.8. Tipología de test de evaluación de evidencias

Exclusividad $p(e h)$		Certeza $p(e lh)$	
		+	-
+		Doble decisivo	Pistola humeante
-		Aro	Paja al viento

Fuente: Adaptado y traducido de Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 68)

En este estudio se aplican cuatro test sucesivos de aro. Aunque un solo test no aporta mucho respaldo a la hipótesis principal, su replicación cuatro veces permite agregar los pequeños aumentos para generar un aumento acumulado relevante en la confianza posterior. Las categorías NATO son tratadas como test de aro. Si existe una política, hay alta probabilidad de hallar huellas de la misma en sus instrumentos ($p(e|lh)$: 0,9), pero aún existe posibilidad de hallar estas huellas en ausencia de dicha política ($p(e|\neg h)$: 0,3). Una ilustración de los valores de actualización de confianza puede verse en la tabla 2.9, basada en una confianza inicial de

0,50. Estos valores están respaldados por convenciones bayesianas y respetan la jerarquía de los tipos de test en los términos de necesidad y suficiencia.

Tabla 2.9. Formalización Bayesiana de los test empíricos

Test	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(elh)$	$p(\neg elh)$	$p(e h)$	$p(\neg e h)$	$p(h e)$	$p(h \neg e)$	C1: $p(h e) - p(h)$	C2: $p(h \neg e) - p(h)$
Paja en el viento	.50	.50	.40	.60	.30	.70	.57	.46	.07	-.04
Aro	.50	.50	.90	.10	.30	.70	.75	.13	.25	-.38
Pistola humeante	.50	.50	.40	.60	.10	.90	.80	.40	.30	-.10
Doble decisivo	.50	.50	.90	.10	.10	.90	.90	.10	.40	-.40

Fuente: Adaptado y traducido de Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 69)

Tras aplicar estos test, el teorema de Bayes es útil para actualizar la confianza posterior en la hipótesis, dada la evidencia disponible $p(h|e)$ y la confianza inicial puesta en la hipótesis (Bennett 2008, 2015; Fairfield y Charman 2017). La probabilidad de evidencia es determinada por el tipo de test, en este caso test de aro. La confianza inicial debe basarse en el estado del conocimiento previo sobre la relación teórica. Indefectiblemente, sin embargo, existe cierto grado de subjetividad en su definición. En este estudio, se inicia con una confianza previa de 0,30, lo que incrementa la carga de la prueba sobre el investigador. Es necesario un resultado positivo de los 20 test (4x5) para que la validez de la hipótesis no quede indeterminada (Fontaine et al. 2021)

En el análisis a profundidad del caso peruano se presentarán cuatro evidencias por cada expectativa observable y se someterá a evaluación su valor probatorio mediante test de aro. En el capítulo 7, se aplica la formalización Bayesiana y se confirma un incremento de la confianza posterior a 0,97.

Como se verá en los capítulos 5 al 7, se ha privilegiado como fuente de información la documentación gubernamental oficial, incluyendo normas, informes, planes, programas y bases de datos. También ha sido importante el uso de informes producidos por organismos independientes nacionales a internacionales. En menor medida, se han consultado estudios académicos y otros tipos de materiales como notas de prensa o reportajes periodísticos. Además, se han realizado 12 entrevistas a informantes claves con el propósito de corroborar evidencias, comprender sus vinculaciones y dimensionar aspectos contextuales.

Una vez se tienen las observaciones o datos recolectados, deben evaluarse para determinar su condición de evidencias. Esta evaluación responde a una lógica contrafáctica en función de determinar la certeza (¿qué evidencia debemos hallar si esta parte del mecanismo está presente?) y exclusividad (¿podemos explicar esta evidencia usando la hipótesis alternativa?) (Beach y Pedersen 2013, 106). Para garantizar la robustez de los hallazgos, predominan las evidencias “compuestas”, que no dependen de una sola pieza de información, sino que combinan varias, sean redundantes o complementarias. Esto puede verificarse en la tabla de evidencias del anexo 3.

2.6. Conclusiones

Este capítulo ha justificado la alineación del diseño teóricamente institucionalista con el diseño metodológicamente realista. Esta justificación es importante si se acepta, como en esta investigación, el carácter pluralista de la ciencia y la existencia de distintas apuestas ontológicas inconmensurables detrás de todo esfuerzo científico. También es consecuencia de distinguir entre un nivel metodológico, en el que se define la lógica y estructura de la investigación, y un nivel técnico, en el que se seleccionan métodos y herramientas.

En términos operativos, esta investigación ha procedido a través de un protocolo de cinco pasos elaborado y validado sucesivas veces en el Laboratorio de Políticas Comparadas de FLACSO Ecuador. En este capítulo se teorizó el mecanismo causal de tres partes que liga la adopción de un objetivo de transparencia a un resultado de mejora del control democrático y se le operacionalizó a través de las categorías de instrumentos NATO. La población de 16 casos delimitada por homogeneidad causal fue organizada por su pertenencia a detonante y resultado. El caso peruano ha sido seleccionado por considerarse especialmente pertinente para develar el mecanismo de la institucionalización.

Finalmente, se presentaron los parámetros del análisis de congruencia a realizarse en el capítulo 4 y la recolección, análisis y comprobación de evidencias del análisis con reconstitución de procesos (capítulos 5-7). Antes, sin embargo, es necesario enmarcar histórica y analíticamente el origen internacional de las políticas de transparencia presupuestaria en un cambio global de paradigma. A esto se dedica el capítulo 3.

Capítulo 3. La gobernanza presupuestaria como régimen de políticas

3.1. Introducción

Los cambios de paradigmas o de tercer orden reubican el diseño de políticas en nuevos marcos cognitivos y normativos. Conllevan un replanteamiento del régimen de políticas en su conjunto. En una lógica de diseño, la influencia de un giro paradigmático se revela en los objetivos e instrumentos de las políticas, pero también en las concepciones de los problemas y los estilos de implementación (Peters 2018, 23). En capítulos anteriores se ha argumentado que la transparencia presupuestaria tiene el estatus de una idea paradigmática. No se ha profundizado, sin embargo, en su origen, concreción ni implicaciones específicas.

En este capítulo, se analiza detalladamente el giro hacia la gobernanza democrática como un cambio entre paradigmas. Este giro puede reconstruirse en sus dimensiones políticas y científicas y puede analizarse en el plano general de las políticas de desarrollo y en el plano específico de las políticas presupuestarias. Está organizado en tres apartados. El primero explora el cambio global hacia una gobernanza democrática. El segundo analiza el giro específico hacia la gobernanza presupuestaria. El tercero revisa el rol de la transparencia presupuestaria como principio e instrumento fundamental de la gobernanza presupuestaria.

3.2. El giro hacia la gobernanza democrática multinivel

3.2.1. Crisis multidimensional y triple descentramiento del Estado

Los regímenes estatales consolidados tras el fin de la Segunda Guerra Mundial constituyeron variantes institucionales de una misma lógica de regulación vertical y centralizada del poder (Müller 2006, 25-6). El Estado de bienestar, el Estado socialista y el Estado desarrollista coincidieron en concentrar el poder político, administrativo y fiscal en la cúspide de un aparato institucional nacional. Estos sistemas respondieron a propósitos de desarrollo, redistribución y bienestar buscados mediante estilos dirigistas y mecanismos de comando y control. Involucraban, a pesar de sus diferencias, un uso intensivo de instrumentos de autoridad y organización (Pierre y Peters 2000, 200-3).

Los límites de estos distintos modelos de Estado empezaron a manifestarse en la década de 1970 en la forma de crisis fiscales, de eficacia y legitimidad interrelacionadas (Sorensen 2010). La crisis fiscal se expresó en la incapacidad de seguir ampliando el gasto público para atender las múltiples funciones estatales y demandas sociales sin afectar negativamente las decisiones de los agentes económicos (uso del financiamiento interno), amenazar la

sostenibilidad de las finanzas (uso del financiamiento externo) o causar espirales inflacionarias (uso del financiamiento monetario) (Peters y Pierre 2005b, 40; Bakir y Coban 2021, 138).

La crisis de eficacia consistió en la erosión de la capacidad estatal de orientar efectivamente los comportamientos de los grupos-meta mediante sus herramientas tradicionales, así como en la percepción de una creciente brecha entre las expectativas sociales y las prestaciones de bienes y servicios públicos (Mayntz 2005, 86). La crisis de legitimidad se refiere al deterioro de la confianza pública en las instituciones políticas y una mayor oposición a la intervención estatal en los procesos económicos y sociales (Peters y Pierre 2005b, 41-3).

Estos choques exógenos afectaron a los regímenes democráticos de modos singulares. En las democracias maduras, fueron interpretados como rasgos de una crisis de gobernabilidad causada por el propio funcionamiento del sistema democrático. El “éxito” democrático, al garantizar derechos e inflar expectativas, habría alimentado el deterioro de la autoridad, la fragmentación de las identidades políticas y, especialmente, una sobrecarga de demandas que abruma la capacidad de respuesta gubernamental (Crozier, Huntington y Watanuki 1975, 161-8).

En las nuevas democracias surgidas de la tercera ola de democratización estas tendencias contribuyeron a una crisis de institucionalización. Supuso el truncamiento o alargamiento del paso de un régimen democráticamente electo a uno democráticamente institucionalizado, en el que, además de las elecciones regulares, deberían funcionar otras instituciones que regulan el ejercicio del poder político. Estas carencias se explican por las urgencias impuestas por las múltiples crisis, las cuales reforzaron las propensiones delegativas (O’Donnell 1997, 299) y relegaron a un segundo plano la lucha contra las tendencias particularistas tradicionalmente arraigadas en los Estados latinoamericanos (O’Donnell 1997, 324-7).

Estos desafíos pueden interpretarse como consecuencias de la inadecuación de estos regímenes centralizados para lidiar con cambios contextuales en marcha que incrementaron la complejidad, la diversidad y el dinamismo de las sociedades y erosionaron la capacidad del Estado como responsable de la conducción societal (Kooiman 2005, 59-60). La respuesta institucional del Estado a estos cambios en su ambiente externo supuso una adaptación de sus regímenes político-económicos, estructuras institucionales y sistemas administrativos a las nuevas expectativas y requisitos de lo apropiado (Pierre y Peters 2000, 92). Se materializó en

la forma de tres grandes procesos de redistribución del poder y recursos entre el aparato central del Estado y dominios institucionales externos.

Primero, un descentramiento hacia arriba mediante el traslado de ámbitos de acción y decisiones bajo control de los Estados soberanos a favor de actores, entidades y regímenes internacionales (Haggard y Simmons 1987). Constituye un reconocimiento al carácter transfronterizo de muchos problemas de políticas, la necesidad de coordinación interestatal para regular la globalización económica y el aumento de la relevancia de los mercados internacionales (Pierre y Peters 2000, 83-7).

Segundo, un descentramiento hacia abajo mediante la transferencia de autoridad política, administrativa y fiscal a entidades subnacionales y, entre estas, de niveles de mayor escala (regiones y ciudades) a otras de menor escala (localidades y comunidades) (Arocena 1995). Este movimiento deriva de los reclamos de mayor autonomía de actores y grupos territoriales, la presión generada por los procesos de urbanización sobre las capacidades institucionales de las entidades subnacionales y la necesidad de los gobiernos nacionales de reducir sus niveles de gasto y mejorar sus balances fiscales (Pierre y Peters 2000, 88-9).

Tercero, un descentramiento hacia afuera mediante el traspaso de poderes y recursos bajo posesión del Estado hacia ámbitos y entidades en las fronteras del sector público o fuera de sus confines (Hood 1991). Este desplazamiento se justificó en la necesidad de mayor eficiencia y flexibilidad en la gestión de los servicios públicos y tomó múltiples formas, desde la creación de agencias especializadas cuasi-autónomas y la incorporación de organizaciones de la sociedad civil y no-gubernamentales y en labores prestacionales hasta la privatización, externalización o desregulación de actividades (Pierre y Peters 2000, 89-90).

Esta serie de movimientos institucionales ha implicado un cambio en los objetivos e instrumentos de la acción pública. Este ha sido interpretado convencionalmente como la transición entre una “vieja” gobernanza, en la que el gobierno dirigía de manera jerárquica la búsqueda de sus objetivos, y una gobernanza “moderna”, en la que el gobierno pierde centralidad y debe cooperar con actores no-estatales para lograr sus fines (Mayntz 2001). En la práctica, sin embargo, el Estado ha seguido conservando un rol central en la gobernanza de amplios ámbitos económicos y sociales. Además, los nuevos regímenes de políticas que involucran a actores privados y sociales deben parte de su efectividad a la presencia del

gobierno y su potestad desde las “sombras” de intervenir jerárquicamente (Torfing et al. 2012, 131).

Los cambios han implicado un replanteamiento del rol del Estado y una reorganización de sus capacidades. El poder legal de obligación y coerción ha perdido parte de su predominio y han cobrado mayor importancia las capacidades de coordinación, movilización y articulación de actores y recursos diversos (Pierre y Peters 2000, 82-3). Estos roles de facilitación y orquestación son ejercidos en el marco de una mayor consciencia acerca de los múltiples objetivos que deben servir las políticas y la necesidad de articular fuerzas e influencias difusas en su búsqueda. Además de una mayor diversidad de voces, intereses y valores involucrados en las políticas, hay un mayor reconocimiento de la interconexión entre problemas públicos y la interdependencia entre políticas. Un ejemplo es la proliferación de perspectivas transversales de gobierno, como la orientación hacia la competitividad, la sustentabilidad o la equidad de género (Peters 2011a, 7-9).

Junto a un menú de objetivos y consideraciones más amplio y complejo, la caja de herramientas de los gobiernos se ha ampliado. Con estas reformas han surgido, se han estandarizado y difundido múltiples instrumentos de acción pública. A la vez que crearon oportunidades para adecuar la intervención pública a las nuevas situaciones y demandas, estas herramientas ampliaron las alternativas y criterios a tomar en cuenta por los decisores. Los principales atributos comunes a ellas son su carácter indirecto y su requerimiento de una mayor implicación de actores externos al gobierno (Salamon 2002, 6-8).

En síntesis, este conjunto de cambios en las condiciones contextuales, estructuras institucionales, objetivos e instrumentos de políticas representó un quiebre fundamental en las condiciones de existencia de la gobernanza. Este trasfondo generó condiciones políticas e intelectuales ideales para un giro de las visiones científicas y normativas hacia una concepción neoinstitucionalista de la gobernanza y de la buena gobernanza, respectivamente.

3.2.2. El paradigma de la gobernanza democrática multinivel

Un giro paradigmático requiere un doble movimiento: uno por el cual emerjan y sean reconocidas anomalías serias que pongan en duda la validez del paradigma dominante y otro por el cual adquiera prestigio una alternativa viable (Kuhn 2004, 128-31). Las crisis y desplazamientos institucionales previamente revisados son vistos como la expresión de

anomalías, redescubrimientos y desplazamientos científicos que, en su conjunto, conforman un cambio de paradigma.

Hasta entrada la década de 1980 predominaron supuestos racional-individualistas en la corriente dominante de las ciencias sociales. En ciencia política, las instituciones eran concebidas como epifenómenos resultantes de la agregación de decisiones individuales basadas en preferencias maximizadoras exógenas (Peters 2003, 30). En ciencia económica, predominaba el supuesto neoclásico de que los contextos institucionales pueden ser tomados como dados, fijos y exógenos, asumiendo su capacidad de adecuarse eficientemente a los cambios tecnológicos y sociales (Lowndes 1996, 183).

Estos presupuestos sobre agencia individual, racionalidad instrumental, información completa y ajuste sin fricciones se mostraron inadecuados para explicar el desempeño institucional en un período de transformaciones profundas como el abierto desde mediados de la década de 1970 (Djelic 2010, 16). Los cambios institucionales registrados fueron múltiples, complejos y ambiguos, avanzaron a ritmos diferenciados, sometidos a la influencia de múltiples fuerzas. En ese sentido, no correspondieron a un proceso eficiente o coherente. Esto representó un desafío a la interpretación hasta entonces dominante del Estado, concebido como una estructura jerárquica, monolítica, homogénea, cerrada y carente de valores (Linder y Peters 1990, 80-1).

Las limitaciones de este estereotipo de las instituciones públicas impulsaron la emergencia de proposiciones “neoinstitucionalistas” durante la década de 1980. El neoinstitucionalismo emergió como un conjunto de supuestos y planteamientos teóricos concernientes a las relaciones entre características institucionales, agencia, desempeño y cambio político (March y Olsen 2006, 4). El principio básico del pensamiento neoinstitucional es que los sistemas políticos constituyen configuraciones de instituciones y, como tales, delimitan, habilitan y constriñen los procesos políticos y de gobernanza (March y Olsen 2006, 6). Las instituciones estructuran la política en el espacio y el tiempo y determinan sus resultados políticos y económicos (Hall 2016, 31-2). Enfocarse en las instituciones es, en esta lógica, el modo más parsimonioso de explicar el comportamiento de los actores, sus modos de interacción y sus resultados (Peters 2011b).

Qué hace a determinados elementos instituciones y de qué modo y con qué fin constriñen los comportamientos son las cuestiones fundamentales que han diferenciado los enfoques

neoinstitucionalistas entre sí. Inicialmente, los neoinstitucionalistas se orientaron a subrayar énfasis distintivos derivados de la concepción de las instituciones como mecanismos de equilibrio y eficiencia (elección racional), convergencia y divergencia (sociológico), y estabilidad y asimetría (histórico) (Hall y Taylor 1996). En estas concepciones, los arreglos institucionales se orientarían, respectivamente, a reducir incertidumbre y costos de transacción; socializar en valores, normas y rutinas; y generar orden y distribuir valores sociales (Peters 2003).

Progresivamente se ha abierto paso una convergencia paradigmática más nítida en torno a una base común de conceptos, proposiciones e intereses (Lowndes y Roberts 2013, 40-1; Córdova 2017). Esta se ha producido a partir de la constatación de la complejidad prevaleciente en las estructuras y procesos institucionales contemporáneos. En lugar de reducirlas a una u otra faceta, se reconoce cada vez más que las instituciones conforman sistemas sobredeterminados o “estructuras cognitivas, normativas y reglamentarias que dan estabilidad y significado al comportamiento social” (Scott 2010, 186). Toda institución es un sistema complejo y abierto que contiene reglas, prácticas y narrativas, las cuales pueden estar más o menos alineadas entre sí (Lowndes y Roberts 2013, 52).

Seis innovaciones frente al institucionalismo convencional han sido cruciales en esta convergencia teórica (Lowndes 2010, 69-70). Frente a la noción de las instituciones como organizaciones, estas son redefinidas como disposiciones que regulan el comportamiento dentro, entre y por fuera de las organizaciones (North 1993, 15). Frente a una concepción formalista, se subraya el rol de las instituciones informales, entendidas como normas socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y aplicadas fuera de los canales oficiales (Helmke y Levitsky 2006, 5). Frente a una visión estática, se reconoce la frecuencia y heterogeneidad de los procesos de cambio institucional y el rol determinante de los contextos y agentes en mantener o subvertir los arreglos existentes (Koning 2016).

Frente al supuesto de los sistemas institucionales como conjuntos coherentes y funcionales, se privilegia un análisis desagregado de las instituciones individuales con el fin de evidenciar la diversidad de arreglos existentes dentro de un mismo sistema y los modos en que se complementan o contradicen (Thornton y Ocasio 2008). Frente a una visión ahistórica, las instituciones son concebidas como elementos temporal y espacialmente contingentes, que se integran en, y dan forma a, los procesos históricos (Hall 2016). Frente a una visión

políticamente “neutral”, se trabaja en explicitar los valores intrínsecos a las instituciones y los modos en que estas distribuyen de manera diferenciada poder, derechos y recursos (Olsen 2007).

¿Qué implicación tienen estas ideas para el estudio de la gobernanza? Ansell y Torfing (2016a, 13-5) identifican hasta nueve disciplinas y diez enfoques interesados en el estudio de la gobernanza. En su forma básica, la gobernanza alude a las estructuras y procesos encargados de conducir a sociedades y economías hacia objetivos comunes (Bell y Hindmoor 2009, 1). Su atractivo ha sido tal que, bajo su influencia, han sido reinterpretadas categorías básicas de las ciencias sociales (Ansell y Torfing 2016a, 13) y disueltas o relajadas algunas de sus oposiciones tradicionales (Offe 2009, 553).

El mayor potencial de las teorías de gobernanza emerge de su encuentro con el paradigma neoinstitucionalista. Esta perspectiva no opone artificialmente gobernanza y gobierno, sino que reconoce como variable el rol que ejercen los gobiernos en ella. Interpreta los cambios entre y dentro regímenes de gobernanza como expresión de la capacidad diferenciada de los Estados de adaptarse a las transformaciones contextuales (Pierre 2000, 3-4). Estos cambios se producen mediante la desinstitucionalización de patrones previos de organización e interacción y la institucionalización de nuevos (Peters 2011b, 83). En lugar de separar las estructuras y procesos de gobernanza como fundamentos de teorías diferentes, analiza tanto los arreglos estructurales (que pueden aproximarse a jerarquías, redes y mercados) como las interacciones (verticales u horizontales, colaborativas o conflictivas) que mantienen los actores dentro y a través de dichas estructuras (Pierre y Peters 2000, 22; Peters 2011c, 81).

Las instituciones determinan las decisiones de políticas al restringir normativa o estructuralmente los cálculos, intereses y percepciones de los agentes (Peters 2011b, 87). Si bien enfatiza la estabilidad de los patrones de interacción entre actores estatales y no-estatales, también reconoce el potencial de cambio en los contenidos sustantivos y estilos procedimentales de la gobernanza (Pierre y Peters 2005, 50). Este enfoque permite comprender el modo en que determinadas ideas normativas se materializan en estructuras y procedimientos operativos (March y Olsen 1995, 28).

También se interesa por las capacidades y recursos requeridos para cumplir tareas básicas imprescindibles en todo sistema de gobernanza, desde la definición de objetivos hasta la retroalimentación y el aprendizaje (Peters 2016a, 308). La eficacia de la gobernanza depende

de lograr un balance entre la capacidad de monitorear el contexto (detectora) y tomar decisiones (efectora) (Pierre y Peters 2005, 47); entre institucionalizar ciertos patrones y mantener en reserva capacidades adaptativas (Peters y Pierre 2016, 13-6); y entre movilizar recursos y capacidades estatales y también no-estatales (Peters 2005b, 83).

La noción de gobernanza democrática ha tenido un estatus especial en los enfoques neoinstitucionalistas. Contra la noción racional-procedimental de la democracia como proceso para regular el intercambio voluntario, la gobernanza democrática institucionalista abarca la creación de los fundamentos y marcos institucionales que dotan de identidades, capacidades y narrativas a los actores políticos (March y Olsen 1995, 45-7).

En un marco histórico de reformas y transiciones democráticas, los cambios de gobernanza de las últimas décadas han sido evaluados privilegiadamente en función de su contribución al régimen democrático. Esta influencia ha sido contradictoria. Por un lado, han creado renovadas oportunidades de involucramiento y supervisión pública en los procesos de políticas. Por el otro, han tendido a erosionar las estructuras tradicionales de control y rendición de cuentas y han favorecido el surgimiento de nuevos poderes irresponsables (Peters 2005d, 592-6).

3.2.3. El programa global de buena gobernanza

Si bien la acumulación de anomalías explicativas y fallas empíricas revelan deficiencias en el paradigma dominante, un cambio de paradigma no es un proceso meramente técnico-científico. Depende de desplazamientos de la autoridad entre actores y esferas institucionales o la imposición de las nuevas ideas e interpretaciones en los centros de poder tradicionales (Blyth 2012, 203). Las crisis mencionadas previamente, interpretadas como presiones sobre los gobiernos, dieron lugar a al menos cuatro proyectos normativos de cambio institucional. Estos promovieron, respectivamente, la descentralización (descentramiento hacia abajo), el empoderamiento de la sociedad civil y el mercado (descentramiento hacia afuera), y la integración supranacional (descentramiento hacia arriba) (Olsen 1997, 208). Estas propuestas fueron capturadas y formateadas por entidades internacionales financieras, de cooperación y asistencia al desarrollo como recomendaciones de reforma para la “buena gobernanza”.

De hecho, la primera mención contemporánea del vocablo gobernanza provino de un informe del BM en el que se asociaron los persistentes problemas de desarrollo de África subsahariana a deficiencias arraigadas en la gobernanza pública (BM 1989). La institución definió

tempranamente la gobernanza como un nicho fundamental de sus actividades de promoción del desarrollo, entendiéndola como la manera en que el poder es ejercido en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país (Banco Mundial 1994, vii).

A partir de entonces, la comunidad internacional de agencias de financiamiento y cooperación ha promovido el desplazamiento del pensamiento de desarrollo desde una perspectiva económico-ingenieril a una que da peso a las instituciones, los incentivos y las restricciones políticas que moldean la elaboración de políticas (BM 2008, 1). Esto se ha expresado en la adaptación y reconducción de las herramientas de estos organismos, desde la producción de conocimiento y el desarrollo de indicadores y rankings⁹ (Diarra y Plane 2014) hasta la aplicación de condicionalidades para el acceso o continuación de programas de asistencia (Doornbos 2001).

La lógica subyacente es que un sistema institucional deficiente provee una gobernanza inadecuada, dentro de la cual se adoptan pobres decisiones de intervención y asignación que reducen la efectividad de los recursos públicos y disuaden la inversión privada, generando en última instancia resultados negativos en términos de crecimiento económico y reducción de pobreza (BM 2000, 1). La buena gobernanza fue planteada como una respuesta a las fallas de los enfoques técnicos de cooperación para el desarrollo, que la concebían como una actividad tecnocrática enfocada en suministrar recursos directamente a las entidades gubernamentales a través de proyectos y políticas, sin considerar adecuadamente el contexto institucional (BM 2000, 7).

Más allá del acuerdo en torno a las premisas neoinstitucionalistas básicas, surgieron variantes en el pensamiento normativo de la buena gobernanza. Estas diferencias corresponden a distintas formas de concebir la relación entre democracia y mercado (Fontaine 2010, 91). El BM y, en general, los organismos financieros y de cooperación al desarrollo orientaron las reformas institucionales con el fin de ordenar la micro- y macroeconomía y propiciar un funcionamiento eficiente de los mercados (en sintonía con los enfoques de elección racional). En cambio, las agencias del Sistema de Naciones Unidas, entidades de asistencia humanitaria

⁹ Destacan los Indicadores Mundiales de Gobernanza (WGI, por sus siglas en inglés), lanzados en 1999, y el ranking *Doing Business* (2003) del BM. También fueron importantes los cambios introducidos en reportes internacionales de diagnóstico y evaluación de desempeño con el fin de dar más peso a dimensiones y aspectos institucionales. Este es el caso de los PER y las Evaluaciones del Desempeño Institucional y de Políticas Nacionales (CPIA) del BM y los ROSC del FMI (Wescott 2008). Estos cambios se inscriben en una tendencia más amplia a la cuantificación y certificación de desempeños nacionales (Erkkila, Peters y Piironen 2016).

y organizaciones no-gubernamentales internacionales enfatizaron la democracia, sostenibilidad e inclusión como valores y fines esenciales en sus recomendaciones de reforma (afín a los enfoques sociológicos) (Carothers y Brechenmacher 2014, 10-1).

El tránsito de una perspectiva superficial y tímida de las reformas de gobernanza a una perspectiva articulada y ambiciosa se produjo lentamente durante la década de 1990 (Lateef 2016).¹⁰ Aunque varios eventos fueron relevantes, la sucesión de crisis financieras que afectaron a mercados emergentes desde 1994 y especialmente la crisis asiática de julio de 1997 representaron un punto de inflexión en la apuesta por un programa global de buena gobernanza. Estos sucesos mostraron los potenciales efectos adversos de las políticas de liberalización, desregulación y privatización, así como la necesidad de adoptar una “segunda generación” de reformas institucionales orientadas a crear un ambiente institucional propicio para el funcionamiento eficaz y sostenible de Estados, mercados y sociedades civiles (Naím 1994, 35; Haggard 1998, 1). Estas reformas se propusieron mejorar distintas dimensiones de la calidad de la gobernanza.

La visión dominante de la buena gobernanza se ha configurado a partir de una serie de publicaciones del BM, especialmente de algunos de sus reportes de desarrollo mundial (RDM). El reporte de 1997 suministró un análisis general de las transformaciones contextuales que habrían obligado a replantear el rol del Estado de un agente económico directo a un socio, catalizador y promotor del desarrollo. La buena gobernanza demandaría en este nuevo escenario adecuar las funciones del Estado a sus capacidades y fortalecer sus instituciones mediante una combinación de control anticorrupción, competencia, incentivos, descentralización y participación (BM 1997a, 133-5). Sucesivos informes pusieron el énfasis en los marcos institucionales del mercado (2002), la provisión de servicios públicos a poblaciones vulnerables (2004) o la distribución de ingresos (2006) (Lateef 2016).

La consolidación de esta concepción dominante se produjo al costo de su estiramiento conceptual. La buena gobernanza ha sido vinculada, entre otras cosas, a ausencia de corrupción, Estado de derecho, democracia, eficiencia gubernamental e imparcialidad administrativa (Rothstein 2012). Además de atributos institucionales, el programa ha ido

¹⁰ Debe considerarse que las instituciones multilaterales de Bretton Woods tenían expresamente prohibido por sus acuerdos de constitución y reglas de operación involucrarse en cuestiones políticas. La gobernanza fue en ese sentido crucial porque permitió presentar una imagen despolitizada de las reformas políticas (Doornbos 2001, 98).

progresivamente ampliándose a modo de una lista de mercado para incluir políticas sustantivas, servicios y estrategias de implementación específicas. Esta expansión ha generado una sobrecarga de atributos y requisitos cuya implementación ha sido solicitada simultánea e integralmente a los países en desarrollo, en ausencia de guías sobre selección, priorización y secuencia (Grindle 2004, 527).

En este marco, sin embargo, ciertos principios asociados a la gobernanza democrática han adquirido un estatus distintivo. La transparencia, participación, *accountability* e inclusión se han consolidado como el núcleo normativo y estratégico de la buena gobernanza y han dado forma a la nueva sabiduría convencional sobre el desarrollo (Carothers y Brechenmacher 2014, 4-6). Sintetizan las aspiraciones de varias comunidades de la asistencia internacional en tanto ofrecen un puente entre los enfoques democráticos y económicos. Su carácter de categorías “mágicas” implica, sin embargo, que el consenso que las sostiene es más aparente que real y esconde divergencias profundas respecto a su valor intrínseco y su lógica instrumental (Pollitt y Hupe 2011).

La buena gobernanza no ha estado exenta de críticas. Algunos se refieren a su origen occidental y supuestos parcializados (Doornbos 2001), otros a sus métodos coercitivos de aplicación (Grindle 2004) y otros a su efectividad en términos de resultados (Mungiu-Pippidi 2015). Aún así, es innegable su influencia en múltiples esferas y ámbitos de la gobernanza y la gestión pública. A continuación, se analiza este giro paradigmático más acotadamente en la forma de irrupción y consolidación de la gobernanza presupuestaria.

3.3. La gobernanza presupuestaria como ámbito de políticas

3.3.1. Tradiciones y anomalías presupuestarias: Entre el incrementalismo y el tecnoreformismo

Una contribución fundamental del neoinstitucionalismo ha sido dar relevancia a la multiplicidad de arreglos institucionales desagregados que conviven dentro de un mismo sistema político (Lowndes 2010, 69-70). En este sentido, el ámbito presupuestario se constituye en una esfera rica en complejidad, diversidad y dinamismo institucional, rasgos que hasta la década de 1990 estuvieron en general subestimados (Wehner 2010, 136). Persisten pocas dudas de que la calidad de las instituciones presupuestarias afecta de modo determinante el proceso político y de políticas (Hallerberg, Scartascini y Stein 2010, 284).

Existen múltiples formas de clasificar los enfoques presupuestarios. Pueden distinguirse por su perspectiva administrativa, económica o política, que orienta el análisis hacia los sistemas de gestión, las políticas fiscales y los procesos presupuestarios, respectivamente (de Renzio 2013, 138). El foco tiende rutinariamente a colocarse en algunas de las distintas funciones presupuestarias (Schick 1966; Marcel, Guzmán y Sanginés 2014).

Por el tratamiento de las instituciones pueden identificarse tres enfoques clásicos: el debido proceso presupuestario, las finanzas públicas y el incrementalismo (tabla 3.1). Los tres abordan los arreglos institucionales en modos inadecuados, sea porque se concentran solo en las reglas y rutinas formales (enfoque administrativo del debido proceso), asumen que las instituciones se ajustan eficaz y ágilmente a los cambios de contexto (enfoque económico de las finanzas públicas) o presumen que ellas tienden a desacoplarse y degenerar en su aplicación (enfoque político del incrementalismo y la elección pública).

Tabla 3.1. Concepciones tradicionales de las instituciones presupuestarias

Enfoque	Énfasis analítico	Concepción de las instituciones	Deficiencias asociadas
Debido proceso	Administrativo	Reglas y rutinas formales	Rol de las instituciones informales
Finanzas públicas	Económico	Epifenómenos eficientes	Desajustes y fricciones institucionales
Incrementalismo	Político	Reglas inefectivas y degenerativas	Efectos perversos

Fuente: Elaborado por el autor.

La perspectiva del debido proceso emergió a inicios del siglo XX como un esfuerzo por codificar reglas, procedimientos y rutinas uniformes que aseguraran un control legal y financiero del presupuesto (Schick 1998, 4-5). Se enfoca en el cumplimiento de deberes y procesos formales para autorizar, ejecutar y reportar gastos. Estas ideas condujeron a la adopción de sistemas de cuentas detalladas por insumos, sistemas centralizados de autorización y supervisión, y controles administrativos de regularidad y legalidad (Schick 1966, 246).

Este enfoque subraya la naturaleza rutinaria, repetitiva y aislada de la presupuestación. Supone que la validez del presupuesto es una función del acatamiento de las reglas formales (Schick 1998, 4). Es un enfoque indiferente a los resultados presupuestarios: se presenta como políticamente neutral, no se interesa por el comportamiento de los actores (no siempre explicable por referencia a la ley) y puede convivir con pobres resultados en términos de

disciplina, efectividad o eficiencia presupuestaria (Schick 2004, 83). La notoria brecha entre reglas formales y resultados sustantivos ha subrayado la importancia del grado de fortaleza efectiva de las primeras y el modo en que convenciones informales pueden converger o divergir de ellas (Helmke y Levitsky 2006, 13).

Como se adelantó en el capítulo 1, las finanzas públicas estudian la actividad económica del Estado y el modo en que las políticas fiscales contribuyen a lograr objetivos macro y microeconómicos (De Renzio 2013, 138-41). El presupuesto es visto como un instrumento de política fiscal que articula medidas de tributación, gasto y financiamiento. Se orienta a conciliar la provisión efectiva de bienes públicos, la redistribución adecuada del ingreso y la estabilidad de los niveles agregados de actividad económica (Musgrave y Musgrave 1989, 6).

Contiene una visión de las instituciones fundamentada en presunciones neoclásicas y racionalistas. Las instituciones, incluido el presupuesto, son vistas como arreglos coherentes y eficientes diseñados técnicamente para servir fines claros y precisos. El diseño institucional presupuestario consistiría en conciliar las medidas tributarias, de gasto y financiamiento considerando sus efectos múltiples en función de maximizar su eficacia (Musgrave y Musgrave 1989, 13). Las instituciones presupuestarias se ajustan eficientemente, sin fricciones ni demoras, a los cambios de objetivos de las políticas fiscales. Los resultados adversos no provienen así de rezagos u obstáculos institucionales, sino de diagnósticos equivocados y malas decisiones de políticas.

El enfoque incremental parte del supuesto de que la presupuestación es un reflejo del proceso político (Wildavsky y Caiden 2004). Consiste en un esfuerzo por reconciliar intereses en conflicto entre múltiples actores que persiguen a través del proceso presupuestario sus objetivos particulares. Debido a la magnitud, complejidad y premura de la tarea presupuestaria en términos de cálculos, decisiones y plazos, habitualmente se impone un estilo incremental: asumir el presupuesto vigente como dado y enfocar la atención en las decisiones de distribución y asignación del margen de fondos nuevos disponibles (Caiden 1994, 47-8).

Este estilo es considerado fuente de múltiples desviaciones presupuestarias originadas en su visión reduccionista del proceso (Rubin 1992, 6). Sugiere que una vez un programa ingresa al presupuesto, la resistencia de funcionarios y beneficiarios hará sumamente costosa su discontinuación. Además, refuerza expectativas de incrementos marginales sobre gastos ya

asignados y alimenta la institucionalización informal de comportamientos perversos como la sobreestimación de necesidades (anticipando recortes), la subestimación de costos (para lograr autorización) y la imposición de techos y límites arbitrarios (como respuesta a los dos comportamientos previos) (Fölscher 2007, 112-7).

En términos institucionales, el incrementalismo concede un mayor reconocimiento a la naturaleza política del proceso presupuestario, pero a la vez introduce una visión degenerativa de las instituciones en tanto reglas incapaces de contener y procesar apropiadamente la complejidad y conflicto intrínseco a todo proceso político (Saliterer, Sicilia y Steccolini 2018, 152-3). Si bien se reconoce la importancia de las convenciones informales, estas son vistas solo como normas competidoras que fomentan comportamientos incompatibles con las reglas formales (Helmke y Levitsky 2006, 15). Las reformas institucionales serían en general inefectivas dada la influencia determinante de condiciones contextuales, legados institucionales y patrones repetitivos de comportamiento.

Estas perspectivas, respaldadas empíricamente por el patrón fiscal alcista practicado hasta la década de 1970, se mostraron inadecuadas para comprender y guiar las políticas presupuestarias en el marco de la crisis multidimensional y el triple descentramiento del Estado. De hecho, desde la década de 1970 el presupuesto tradicional pasó a ser visto como fuente primordial de las crisis dada su tendencia a alimentar déficits fiscales (crisis fiscal), deteriorar la capacidad de implementación de políticas y servicios públicos (crisis de eficacia) y acomodar patrones opacos, regresivos y poco representativos de distribución del gasto (crisis de legitimidad).

La respuesta de política inicial a las crisis fue la adopción de un patrón “decremental” a través de la imposición de recortes transversales del gasto (Schick 2004, 88). Sin embargo, la diversidad de respuestas institucionales adoptadas progresivamente y los modos complejos y variables en que afectaron los resultados presupuestarios subrayaron la necesidad de un enfoque más robusto de análisis y diseño institucional.

3.3.2. La irrupción de la gobernanza presupuestaria

Los intentos por superar los desajustes presupuestarios y mejorar sus resultados han sido una constante cuando menos desde inicios del siglo XX (tabla 3.2). Hasta la década de 1980, estas reformas tendieron a plantearse invariablemente como esfuerzos comprensivos por

introducir información y racionalidad técnica a la toma de decisiones presupuestarias (Fölscher 2007, 118; Ma 2009, 11).

Tabla 3.2. Lógicas tradicionales y contemporáneas de reforma presupuestaria

Tipo	Perspectivas	Modelo
Tradicionales	Técnico	Presupuesto por programas
		Presupuesto por resultados
		Presupuesto base-cero
Contemporáneas	Institucional	Gobernanza presupuestaria
	Técnico-institucional	Gestión financiera pública

Fuente: Elaborado por el autor.

Tres referentes principales de esta aproximación tecnoreformista fueron las técnicas presupuestarias por programas, por resultados y base-cero. La primera consiste en definir programas presupuestarios, establecerles fines operativos y asignarles ingresos y costos. Fue primero promovida durante los años 1940 en Estados Unidos, pero adquirió su mayor popularidad con su difusión por el Sistema de Naciones Unidas en la década de 1960 (Fölscher 2007, 119-20). Una de sus variantes fue el PPBS, adoptado en la administración federal estadounidense durante la administración de Kennedy y abandonado en 1971 debido a su engorrosa carga de trabajo y escaso impacto (Kelly 2003, 317).

El presupuesto por resultados o desempeño consiste en asignar fondos a actividades en función de sus niveles proyectados de servicios. Estas reformas remiten al reporte de la Comisión Taft de 1912 (Khan 2019, 194). Desde entonces, han evolucionado considerablemente en función de lograr una relación más sistemática entre costos y resultados, incorporando progresivamente herramientas de costeo, medición de resultados e incentivos (Robinson 2007). Es posible en la actualidad distinguir cuatro estilos de presupuestación por resultados de acuerdo a si la información de desempeño es reportada, revisada, analizada o directa y automáticamente vinculada a las decisiones de asignación (Shah y Shen 2007, 153).

El presupuesto base-cero, desarrollado a fines de la década de 1970 durante la administración de Carter, se orienta a liberar el presupuesto de sus tendencias incrementales y generar cada año una propuesta presupuestaria nueva en función de las prioridades programáticas y opciones de intervención más óptimas. Al igual que el PPBS, fue abandonada debido a las dificultades prácticas confrontadas en su implementación (Fölscher 2007, 122-3).

A pesar de no haber alcanzado sus ambiciosas expectativas iniciales, estos enfoques aportaron categorías, estándares y técnicas que se sedimentaron como capas sobre tradiciones presupuestarias preexistentes. Sus limitaciones derivaron de asumir los problemas institucionales del presupuesto como limitaciones cognitivas o técnicas que podrían resolverse suministrando más información a los decisores u optimizando las capacidades de los sistemas de análisis y toma de decisiones (Schick 2019, 21).

El reconocimiento de la gobernanza presupuestaria como un nivel “meso” de reforma respondió a notorias fallas empíricas de los enfoques previos (Allen y Krause 2013, 103), así como a la influencia de perspectivas de elección pública (Bartle 2007) y teoría institucional (North 1993). Emergió de una doble separación. En primer lugar, las diferencias en gravedad, duración y frecuencia de las crisis fiscales mostraron que el desempeño presupuestario no puede explicarse directamente por factores estructurales o macro-institucionales como el tipo de sistema político o económico (Alesina et al. 1999, 253). En segundo lugar, los resultados deficientes o no-anticipados de las reformas técnicas afianzaron la creencia en que los buenos sistemas tecnológicos y prácticas administrativas tienen niveles de implementación y efectividad divergentes en distintos regímenes presupuestarios (Chevauchez 2014).

En ambos casos, se reafirmó la urgencia de prestar mayor atención a las instituciones presupuestarias, entendidas como el conjunto de reglas y regulaciones de acuerdo con las cuales los presupuestos son preparados, aprobados y ejecutados (Alesina y Perotti 1999, 14). Este giro hacia la gobernanza presupuestaria supuso un cambio fundamental en la interpretación de los problemas presupuestarios como causados por debilidades, incoherencias o resistencias institucionales específicas al ámbito presupuestario (Kasdin 2016, 1). Estas patologías incluirían problemas principal-agente, dilemas de acción colectiva e inconsistencias intertemporales que ocasionarían una brecha entre el resultado deseable desde la perspectiva social y desde la perspectiva individual.

En sintonía con la noción de instituciones como arreglos complejos y ambiguos que combinan múltiples principios y como arenas de acción en las que confluyen múltiples intereses, este desplazamiento condujo a colocar en un mismo plano la multiplicidad de facetas, funciones y finalidades asociadas a una gobernanza presupuestaria “apropiada” (Marcel, Guzmán y Saginés 2014). Objetivos valiosos como la disciplina, efectividad o eficiencia se relacionan entre sí de modos complejos y su búsqueda o preservación no puede ser considerada una

función simple de decisiones racionales de priorización. El reto sería diseñar instituciones que permitan equilibrar o, eventualmente, decidir entre estos y otros valores.

La propia empresa de diseño institucional está delimitada por múltiples factores, incluyendo la economía política de las instituciones, actores e intereses preexistentes (Scartascini y Stein 2010). Más que como estrategias deliberadas de optimización, las reformas presupuestarias resultarían de conflictos entre coaliciones políticas, preferencias institucionalizadas y limitaciones cognitivas y materiales (Goodin 1996). Sus resultados pueden ser en consecuencia tardíos, inadecuados o inconsistentes, positivos en ciertos sentidos, pero perjudiciales en otros.

Bajo el influjo del pensamiento neoinstitucionalista y su orientación normativa hacia la buena gobernanza, desde mediados de la década de 1990 han proliferado los análisis y propuestas de innovación institucional presupuestaria. Una orientación se ha centrado en fortalecer las capacidad decisoria y coordinadora de los gobiernos en función de principios de orden, estabilidad y coherencia (Olsen 1997). Se ha traducido en reformas para fortalecer la capacidad de las agencias financieras centrales de controlar el gasto, frenar las demandas de grupos de interés y garantizar la sostenibilidad agregadas de las finanzas públicas (Von Hagen 2007).

Los déficits democráticos y de eficiencia de esta primera orientación han impulsado desde inicios de los 2000 un mayor énfasis en fortalecer el acceso público a la información y el control independiente sobre la rectoría presupuestaria de las agencias financieras. Estas proposiciones responden a principios de diversidad, cambio y aprendizaje (Olsen 1997). Destacan el fortalecimiento de los comités legislativos, la creación de oficinas técnicas presupuestarias, apertura y promoción de mecanismos de participación pública, fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras y, más recientemente, creación de agencias fiscales independientes (Santiso 2006a, 2008).

Consecuencia de esta evolución, hay una mayor consciencia de la naturaleza institucional-dependiente de las reformas técnicas. En paralelo a la discusión sobre innovaciones institucionales, ha crecido la teorización y práctica de innovaciones técnicas, habitualmente agrupadas bajo la etiqueta de gestión financiera. La ampliación de la caja de herramientas ha sido favorecida por la intención de adecuar las intervenciones técnicas a las restricciones y oportunidades institucionales, las cuales varían entre países y en el tiempo. De este modo,

circulan múltiples técnicas para mejorar las funciones de estimación, programación, tesoro, contabilidad y reporte presupuestario (Andrews et al. 2014). Su adopción y calibración apropiada, sin embargo, deben considerar el régimen de gobernanza presupuestaria.

3.3.3. Fines y medios de la gobernanza presupuestaria

Las ideas paradigmáticas sobre buena gobernanza presupuestaria reestructuraron los objetivos y medios de política. Estos cambios se han reflejado tanto en la dimensión político-institucional como técnico-administrativa. En conjunto, supusieron una transformación del rol del presupuesto en la gobernanza pública, una reorganización de los propósitos que deberían ser alcanzados a través del mismo y una ampliación y complejización de la caja de instrumentos disponibles para perseguir estos objetivos.

La historia contemporánea del presupuesto es la de una sucesión de intentos parciales de reforma que se han agregado unos sobre otros sin desplazarse (Schick 2019). Estas orientaciones han sido desarrolladas en diferentes contextos y han respondido a intereses y principios divergentes, configurando un patrón de reformas separadas que, en general, han priorizado ciertos imperativos en detrimento de otros. El giro hacia la gobernanza presupuestaria ha sido crucial para englobar estas distintas agendas en un horizonte común de funciones, objetivos, metas e instrumentos (tabla 3.3). El supuesto esencial es que los resultados presupuestarios son múltiples y diversos, y están influidos por una constelación de factores y actores que interactúan entre sí (Scartascini y Stein 2010, 4).

Tabla 3.3. Cuatro orientaciones político-administrativas en el régimen presupuestario

Gobernanza presupuestaria		Gestión financiera pública	
Función	Objetivo	Meta	Instrumentos de políticas
Control fiscal	Estabilidad y sostenibilidad	Disciplina fiscal agregada	Reglas fiscales numéricas Marcos fiscales plurianuales
Control de gestión	Eficacia y eficiencia	Eficiencia técnica	Presupuesto por resultados Auditorías de desempeño
Control de corrupción (administrativa)	Prevención y verificación	Gestión de riesgos	Control interno Auditoría financiera y de legalidad
Control democrático (corrupción política)	Representatividad y responsividad	Eficiencia asignativa	Participación presupuestaria Supervisión legislativa

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Allen, Hemming y Potter (2013) y Andrews et al. (2014)

Fueron relevantes un conjunto de redefiniciones teóricas en los estudios sobre gobernanza presupuestaria y fiscal, por un lado, y gestión del gasto y financiera, por el otro. En el plano político-institucional, se constata un replanteamiento de los objetivos de la política presupuestaria alrededor de cuatro funciones, junto a una comprensión más precisa de sus interrelaciones y la necesidad de alcanzar equilibrios dinámicos entre ellas (Marcel 1998, 58). En el plano técnico-administrativo, se evidencia una reevaluación de las herramientas e instrumentos en función de los objetivos señalados, considerando de manera más explícita y sistemática la coherencia, consistencia y congruencia entre ellos (Campos y Pradhan 1996, 4-11).

En términos de gobernanza presupuestaria, el desafío fundamental se refiere a compaginar la capacidad centralizada de dirigir y coordinar la política presupuestaria con un grado óptimo de descentralización operativa y permeabilidad a las influencias de actores externos (Allen, Hurcan y Queyranne 2016). El equilibrio entre estos dos tipos de arreglos es fundamental para combinar capacidad decisoria y de aprendizaje, así como contrapesar la influencia de distintas fuerzas y demandas en función de la primacía del interés público. Esto se materializa en la compensación institucionalizada entre control fiscal, de gestión, de corrupción y democrático. En términos de gestión del gasto, el desafío principal es combinar herramientas técnicas que equilibren la disciplina fiscal con mejoras de efectividad de los programas y eficiencia de los servicios (Premchand 1993). El reconocimiento de la complejidad e interdependencia entre las distintas funciones y mecanismos de gestión de los recursos públicos condujo a ampliar el foco del gasto a la GFP (Andrews et al. 2014).

En primer lugar, el presupuesto se ha afirmado como la herramienta más determinante del control fiscal, en tanto un presupuesto fiscalmente equilibrado es una condición necesaria de cuentas públicas sostenibles y un régimen macroeconómico estable (Von Hagen 2007). Dirige hacia regímenes presupuestarios centralizados o jerárquicos, en los que la autoridad decisoria es concentrada en la agencia financiera. Esta debe exhibir la capacidad de internalizar los costos del gasto público y, de esa manera, mantener la disciplina fiscal en el corto plazo, activar palancas contracíclicas en escenarios recesivos y preservar la sostenibilidad de la deuda a mediano y largo plazo (Von Hagen y Harden 1995). Esta agencia rectora fuerte debe corregir la tendencia al gasto excesivo generada por el propio proceso político (Debrun, Hauner y Kumar 2007a, 2007b).

Además de los arreglos jerárquicos, se subrayan las ventajas de las reglas fiscales como limitaciones vinculantes de los agregados de deuda, déficit y gasto (Eyraud et al. 2018), a veces establecidas en leyes de responsabilidad fiscal (Lienert 2013c) y normalmente incluidas en los marcos plurianuales (Fölscher 2007). También sobresale la creación de IFI, responsables como mínimo de proveer o evaluar con criterios técnicos las estimaciones macroeconómicas y fiscales utilizadas en la preparación del presupuesto (Calmfors y Wren-Lewis 2011; Beetsma et al. 2018).

En segundo lugar, se apela a utilizar el presupuesto como mecanismo para el control de gestión. El presupuesto debería servir como instrumento para la planificación de las políticas, programación de los gastos y prestación de los bienes y servicios. Requiere el suministro oportuno de recursos a las unidades prestadoras, así como la creación de incentivos para su uso eficiente. Esta perspectiva subyace a las técnicas para vincular la asignación de los recursos al logro de determinados objetivos y metas, entre las que destacan las clasificaciones presupuestarias por programas y el PpR (Makón y Varea 2015; De Vries y Nemeč 2019).

En las últimas dos décadas, este énfasis ha obtenido un gran impulso proveniente de la nueva gestión pública (Pollitt y Bouckaert 2017). Estas reformas se han traducido en una descentralización de las decisiones presupuestarias al nivel de las agencias públicas, gobiernos subnacionales y proveedores privados. Supone especializar a las agencias financieras para cumplir labores estratégicas centrales como la gestión de activos, pasivos y riesgos fiscales, y delegar la responsabilidad de la gestión operativa de recursos a las unidades ejecutoras, idealmente sometidas a arreglos contractuales (Fölscher 2010). Afronta el problema principal-agente, por el cual los gastadores abusan de su control de la información para ocultar evidencias de su desempeño que pudieran perjudicar sus reclamos de recursos (Campos 2001, 2).

En tercer lugar, el presupuesto puede contribuir al control de la corrupción administrativa. En las últimas tres décadas, el presupuesto ha recuperado su relevancia como instrumento para disuadir o detectar desviaciones y malversaciones de fondos (Dorotinsky y Pradhan 2007). De hecho, la transparencia presupuestaria es considerada un pilar de la integridad pública por su capacidad de disminuir los recursos disponibles a la corrupción (Mungiu-Pippidi y Dadasov 2016). A nivel de gestión, este énfasis se ha expresado en la automatización y fortalecimiento de los instrumentos de control interno que vigilan el compromiso, emisión de órdenes y desembolso de recursos durante la ejecución presupuestaria (Isaksen 2005).

También se resalta la adopción de estándares contables basados en devengo con el fin de verificar con mayor precisión el impacto patrimonial de las transacciones gubernamentales (Chan y Zhang 2013). Otros instrumentos complementarios son el fortalecimiento de los protocolos de reporte financiero (Chan y Xu 2013) y el registro y supervisión de los gastos tributarios y pasivos contingentes (Schiavo-Campo 2007; de Renzio 2019). Otra innovación relevante es la creación de las cuentas únicas de tesoro (CUT). Estos instrumentos financieros centralizan las dotaciones y flujos de recursos en efectivo, asegurando que la gestión bancaria de las disponibilidades líquidas esté consolidada en un sistema central de cuentas, administrado y vigilado por la unidad responsable de tesoro (Williams 2013).

En cuarto lugar, el presupuesto puede servir al control democrático en tanto funcione como mecanismo institucional para conocer públicamente las decisiones gubernamentales, reportar su justificación y aplicar mecanismos correctivos (Fox 2014, 2016). Aunque el control parlamentario de las decisiones presupuestarias no es un fenómeno nuevo, el interés público y legislativo en la gestión presupuestaria ha crecido considerablemente en las últimas dos décadas (Khagram, de Renzio y Fung 2013).

Esto se evidencia en la proliferación de organismos de la sociedad civil especializados en materia presupuestaria, la difusión global del presupuesto participativo y la multiplicación de técnicas como las auditorías sociales y los PETS (Krafchik 2003; Robinson 2006; Sundet 2008). En el mismo sentido, se ha avanzado en la modernización de los procedimientos legislativos en materia presupuestaria (Wehner 2014), el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras (Santiso 2007) y la creación de vínculos colaborativos entre estas entidades y organizaciones sociales, profesionales y académicas (de Renzio 2016).

Estos cuatro regímenes son interdependientes y conforman un sistema. En ese sentido, las reformas presupuestarias, aunque se enfoquen en determinada función, afectan inevitablemente a todas y al sistema presupuestario en su conjunto (Hallerberg, Scartascini y Stein 2010, 273).

3.4. El rol de la transparencia en la gobernanza presupuestaria

3.4.1. Las tres dimensiones de la transparencia presupuestaria

La transparencia es considerada un principio básico de calidad institucional en la gobernanza presupuestaria. Profundos cambios contextuales han empoderado desde la década de 1990 las demandas de mayor transparencia presupuestaria. A pesar de su simultaneidad, estos reclamos

por un mayor acceso a la información se orientaron por concepciones causales y lógicas normativas diferentes. Su convergencia progresiva se ha logrado al costo de cierto grado de estiramiento e imprecisión conceptual (Bauhr y Grimes 2017).

El avance de la globalización financiera, la expansión de los mercados internacionales de capitales y el creciente peso del sector externo en las economías nacionales reforzaron el rol de los mercados financieros y el poder de sus agentes (inversionistas, calificadoras, reguladores) como vigilantes de la disciplina macroeconómica (Hameed 2005, 2011). La transparencia presupuestaria, especialmente de los agregados macrofiscales, se ha asociado a un acceso más barato y fluido a estos mercados, incluyendo primas favorables en las calificaciones crediticias y menores diferenciales de los bonos soberanos (Keita, Leon y Lima 2019).

La sucesión de crisis financieras que sacudieron los mercados emergentes durante la década de 1990 afianzó la influencia de las entidades financieras multilaterales, especialmente el FMI y el BM, como proveedoras de reformas y asistencia financiera para gobiernos en apuros económicos (Mehrez y Kaufmann 1999). El aumento de obligaciones de entrega de información a estos organismos y la mejora de sus estándares de supervisión, evaluación y difusión han presionado a los gobiernos a mejorar sus prácticas de divulgación fiscal (Grigorescu 2003).

La sociedad civil también ha adquirido un mayor interés y capacidad de influencia sobre las decisiones fiscales de los gobiernos. Desde mediados de la década de 1990, múltiples movimientos, organizaciones sociales, instituciones académicas e incubadoras de ideas han ampliado su repertorio estratégico para encarar actividades de análisis e incidencia presupuestaria (Ramkumar y Krafchik 2005; de Renzio y Krafchik 2007). En paralelo a estas dinámicas domésticas, han emergido contactos y redes transnacionales de intercambio y colaboración entre organizaciones independientes especializadas en temas fiscales, las cuales han abanderado la agenda de la transparencia y control democrático de las finanzas públicas en foros internacionales (BTAP 2011).

También han jugado un rol importante agencias de desarrollo, entidades del Sistema de Naciones Unidas y fundaciones donantes que se han interesado en la GFP por su rol determinante en el éxito de los programas y proyectos de desarrollo. En esta (sub)comunidad,

la transparencia ha sido asociada a múltiples objetivos de gobernanza democrática, reducción de pobreza y desarrollo humano (Norton y Elson 2002).

La crisis asiática de 1997 representó sin duda el hito más importante en la legitimación global de la transparencia como valor supremo de la gobernanza democrática multinivel. La interpretación de la crisis constituyó un campo de batalla entre quienes achacaron el descalabro financiero a la imposición imprudente de reformas liberalizadoras (Stiglitz 1998) y quienes lo consideraron un resabio de una forma peculiar de capitalismo basada en vínculos particularistas entre actores públicos y privados, causante de una inadecuada gestión de los riesgos y pobres decisiones de inversión (BM 1998b).

Sea que se planteara como la continuación de las reformas de mercado o como su alternativa, los alcances y promesas de la transparencia se desbordaron rápidamente hacia diversas esferas institucionales (Stiglitz 1999, 2002; Kovach, Neligan y Burall 2003). La transparencia adquirió un estatus de valor “cuasi-religioso” (Hood 2006, 3) o categoría “mágica”, normativamente consensual, pero conceptualmente imprecisa (Alloa 2018, 28).

En correspondencia con la triple faceta del presupuesto, su transparencia ha sido interpretada como un instrumento de transparencia económica útil para identificar y gestionar adecuadamente los riesgos fiscales y garantizar la responsabilidad fiscal (Kopits y Craig 1998; FMI 2012). Como instrumento de transparencia política, contribuye a la supervisión pública, participación social y control político de los gobiernos y previene los ciclos político-electorales y la captura de rentas (de Renzio y Mastruzzi 2016; Shmuel 2020). En tanto instrumento de transparencia administrativa, funciona como un mecanismo de control de la gestión pública y de vigilancia de la prestación de servicios (Kroth 2012; Romero León, de la Mora y Ruiz 2016).

La transparencia presupuestaria es compleja cognitiva, estratégica y operativamente en gran medida porque reúne estas tres expectativas (Meijer 2013). Cada una de estas dimensiones se asocia con determinados énfasis estratégicos, enfoques de divulgación y dispositivos de control presupuestario (tabla 3.4). Esto es cónsono con el proyecto de gobernanza en tanto enfoque que disuelve las fronteras entre política y administración, de un lado, y política y economía, del otro (Offe 2009; Ansell y Torfing 2016b).

En primer lugar, la transparencia política alude al proceso de formulación de políticas, negociación y toma de decisiones que se produce o expresa a través del proceso

presupuestario (Scartascini y Stein 2010, 4). Se vincula principalmente con las actividades de preparación y aprobación del presupuesto, la distribución (sectorial y territorial) de las autorizaciones de gasto y el proceso de supervisión legislativa sobre la ejecución. Se conecta sobre todo con el control democrático electoral y político, y de la corrupción política. Los principales destinatarios de la información presupuestaria son los legisladores, organizaciones sociales y ciudadanos. Privilegia el suministro de información financiera y no-financiera clara, comprensible y amigable, que permita conocer y juzgar la orientación del gobierno y sus principales resultados.

En segundo lugar, la transparencia económica contempla al presupuesto como instrumento de gobernanza macroeconómica. Se asocia a las grandes directrices estratégicas en materia de ingresos tributarios, gastos, endeudamiento, inversión, fondos públicos y riesgos fiscales. Se relaciona directamente con el control fiscal. Son destinatarios principales de su información los organismos multilaterales, las agencias calificadoras de riesgos y los inversionistas institucionales o particulares. Privilegia el suministro de información agregada sobre los principales indicadores macrofiscales con el fin de ofrecer una imagen clara sobre la actividad económica del gobierno y la credibilidad de su compromiso con la responsabilidad fiscal.

En tercer lugar, la transparencia administrativa se enfoca en esclarecer las interacciones del presupuesto con otros sistemas administrativos y sus efectos sobre la calidad de la gestión y la prestación de servicios. Se vincula a la asignación por unidad de servicios, los mecanismos de ejecución presupuestaria, los estándares contables y los sistemas de control interno. Su énfasis está colocado en garantizar un adecuado control de gestión, de la corrupción administrativa.

Esta información tiene como principales destinatarios a la propia agencia presupuestaria central (transparencia interna) y a la entidad de fiscalización externa, dadas sus funciones de control de regularidad y legalidad presupuestaria. También es información útil para los grupos-meta de los programas y organizaciones de incidencia sectorial (educación, salud, etc). Privilegia el suministro de información desagregada sobre la ejecución presupuestaria financiera y sus productos y resultados en términos de bienes y servicios.

Tabla 3.4. Las dimensiones de la transparencia presupuestaria

Dimensión	Regímenes de control
Transparencia política	Control democrático Control de la corrupción política
Transparencia económica	Control fiscal
Transparencia administrativa	Control de gestión Control de la corrupción administrativa

Fuente: Elaborado por el autor.

3.4.2. Determinantes y efectos de la transparencia presupuestaria

La transparencia presupuestaria ha sido considerada un objetivo relevante en sí mismo y un medio de otros fines valiosos. Las mediciones del OBI realizadas entre 2006 y 2019 muestran una ligera mejora en los niveles de transparencia presupuestaria a nivel global. Este comportamiento promedio esconde heterogeneidad entre países: algunos han acumulado importantes mejoras, otros han reducido considerablemente sus niveles de transparencia, y otros han permanecido estables en niveles altos, medios y bajos (IBP 2021b). Esto muestra la compleja configuración de factores detrás de su nivel y evolución.

El grado y modalidad de la transparencia presupuestaria depende de un conjunto diverso de condiciones estructurales, factores institucionales y dinámicas sociopolíticas. Está, en primer lugar, influida por la propia naturaleza de la actividad presupuestaria. Si bien las reformas presupuestarias son en general tan necesarias como difíciles, el carácter tradicionalmente opaco y cerrado del proceso presupuestario, los intereses y conflictos políticos que lo rodean y la complejidad técnica de la información presupuestaria, hacen de la transparencia un objetivo especialmente desafiante (Pereira y Melo 2011, 34).

Distintos factores estructurales condicionan la transparencia presupuestaria. Un aspecto fundamental se refiere a la matriz de origen de los fondos presupuestarios. El financiamiento del gasto público mediante impuestos directos aplicados a una base amplia de contribuyentes ha facilitado históricamente el establecimiento de pactos fiscales, garantizando un mayor nivel de transparencia y supervisión democrática sobre las finanzas públicas (Wehner 2010). En cambio, cuando la tributación doméstica es sustituida por captación de rentas o financiamientos externos, el vínculo fiscal entre ciudadanos y gobiernos tiende a debilitarse. Se ha probado que una mayor dependencia fiscal de recursos hidrocarbúricos incide negativamente en el grado de transparencia, aunque solo cuando se produce en regímenes

autoritarios (Ross 2011). La dependencia de asistencia internacional tiene también un efecto condicionado: una alta dependencia de ayuda externa se relaciona negativamente con la transparencia, pero si este apoyo se dirige a fortalecer el sistema presupuestario puede mejorarla (de Renzio y Angemi 2011).

En promedio, países democráticos y desarrollados tienen un mejor nivel de transparencia presupuestaria que los regímenes autoritarios y las economías emergentes o en desarrollo, aunque el sentido de la relación causal está indeterminado (De Renzio y Wehner 2019). La vigencia de un régimen democrático –expresada en la realización de elecciones competitivas periódicas- y su antigüedad se correlacionan fuertemente con la transparencia, aunque la trayectoria histórica influye menos que los niveles recientes de democracia. Por otro lado, entre los regímenes democráticos, una mayor fragmentación partidista en las legislaturas supone un mayor grado de competencia política y se correlaciona con regímenes presupuestarios más transparentes (Wehner y de Renzio 2013b).

La herencia colonial se ha comprobado un aspecto relevante para el diseño de la gestión financiera y, en particular, el estilo y grado de supervisión legislativa presupuestaria (Wehner 2005). En general, las investigaciones sugieren que los países de matriz colonial anglosajona y regímenes jurídicos de derecho común tienen mayores niveles de transparencia que aquellos con herencia latina y derecho civil (Ríos, Bastida y Benito 2014).

Si bien el contexto estructural moldea las oportunidades y restricciones para el avance de la transparencia presupuestaria, las condiciones coyunturales pueden funcionar como detonantes de progresos. Fölscher y de Renzio (2017) han identificado cuatro factores contextuales que moldean la oportunidad y trayectoria de las reformas pro-transparencia: transiciones políticas; crisis económicas; escándalos de corrupción; e influencia externa de organismos multilaterales, plataformas multipartes o donantes.

Esta perspectiva ubica todos los detonantes fuera del gobierno y obvia las fuentes y filtros endógenos de las políticas presupuestarias. Los incentivos de los decisores para embarcarse en políticas de transparencia presupuestaria son múltiples, complejos y cambiantes (Fölscher 2015; Heald 2015; Kosack 2015; Michener 2015a, 2015d; Roberts 2015). Estas decisiones emergen entre cálculos de costos y beneficios, consideraciones normativas sobre lo adecuado, y configuraciones móviles de presiones y oportunidades.

En la práctica, condiciones exógenas y endógenas al gobierno interactúan y operan en conjunto, en algunos casos simultánea y concurrentemente, y en otros de manera secuencial. Estas interacciones determinan el alcance y durabilidad de las ventanas de oportunidad que se abren para introducir mejoras de transparencia. Aunque algunas conjunciones de factores (como transiciones democráticas y crisis fiscales) pueden ser más propicias para introducir cambios estratégicos y profundos que otras (como modernización administrativa e influencia externa), la acción de coaliciones socio-estatales pro-transparencia en estas coyunturas es fundamental para superar los obstáculos existentes, mantener el impulso más allá de la coyuntura y encadenar trayectorias efectivas de institucionalización (Guerzovich y Moses 2016).

En su implementación, estas políticas enfrentan desafíos formidables como la pérdida de apoyo político e interés social, las insuficiencias de capacidad técnica, la fragmentación institucional o las resistencias insertadas en puntos de veto claves como los ministerios de gasto y las entidades responsables de fondos extrapresupuestarios (Fölscher y de Renzio 2017). Superar estos obstáculos demanda un diseño efectivo que utilice coherentemente las palancas jurídicas, organizacionales y tecnológicas, movilizandolos efectivamente y coherentemente los recursos a disposición del gobierno.

La literatura sobre los impactos de la transparencia presupuestaria ha crecido en años recientes, aunque subsisten importantes vacíos y una débil comprensión de los efectos sistémicos de las acciones en esta área (Haus, Wehner y de Renzio 2022). Estas investigaciones pueden organizarse de acuerdo a los cuatro tipos de controles de la gobernanza presupuestaria. Existe un cuerpo relativamente consolidado de hallazgos respecto a los efectos positivos de la transparencia presupuestaria en el ámbito fiscal (Benito y Bastida 2009). Varios estudios han demostrado que una mayor transparencia se correlaciona con un acceso más fácil y barato al financiamiento externo (Hameed 2005, 2011; Arabatli y Escolano 2012; Bastida, Guillamón y Benito 2015), en parte porque contribuye a una mayor sostenibilidad financiera de los gobiernos (Cuadrado-Ballesteros y Bisogno 2022).

Otros encuentran que el efecto disciplinador de las reglas fiscales y la eficacia de los ajustes fiscales que generan solo se verifica ante la existencia de cierto nivel de transparencia presupuestaria (Gootjes y de Haan 2022). La transparencia suaviza los ciclos presupuestarios y permite mantener a raya los niveles de deuda pública (Alt y Lassen 2006) y de déficit fiscal (Benito y Bastida 2009). También opera como factor de atracción y retención de inversiones

extranjeras (Gelos y Wei 2005; Cicatiello et al. 2021) y disuasivo de las tácticas de contabilidad creativa y los trucos fiscales (Milesi-Ferreti 2000; Alt, Lassen y Wehner 2014).

Los impactos sobre la gestión han concitado también cierta atención. La transparencia fiscal se asocia de modo general a una mejor calidad de la gobernanza pública (Andreula, Chong y Guillén 2009; Welham, Krause y Hedger 2013; Bisogno y Cuadrado-Ballesteros 2021).

También a una mayor eficiencia del gasto (Montes, Albuquerque y de Oliveira 2018), aunque esto último solo en países democráticos (De Simone et al. 2019). Adicionalmente, puede incrementar la credibilidad y predictibilidad del presupuesto (Sarr 2015), mejorar la tasa de ejecución de proyectos (Goldfrank y Schneider 2006) y elevar la cobertura y calidad de los servicios públicos (Heller, Harilal y Chaudhuri 2007; Díaz-Cayeros, Magaloni y Ruiz-Euler 2013; Bauhr y Carlitz 2020).

Otro efecto relevante de ofrecer información fiscal y oportunidades de participación en las decisiones presupuestarias sería incrementar la voluntad ciudadana de contribuir al financiamiento público y, consecuentemente, el nivel de recaudación tributaria (Sjoberg et al. 2019). Sin embargo, el efecto positivo en la eficiencia técnica del gasto depende de calibraciones: sobre cierto nivel, la transparencia puede acarrear costos administrativos excesivos y politización de las decisiones de gasto (El-Berry, Naert y Goeminne 2022).

Otros estudios la asocian con una reducción de los riesgos de corrupción. Bellver y Kaufmann (2005), Haque y Neanidis (2009), de Simone, Gaeta y Reis (2017), Chen y Neshkova (2019) y Montes y Luna (2021) han hallado regularidades entre mayor transparencia presupuestaria y menor percepción de la corrupción. Reinikka y Svensson (2011) ofrecieron evidencia experimental de que el acceso a información sobre transferencias de recursos reduce los desvíos de fondos, mientras que Ferraz y Finan (2008) y Avis, Ferraz y Finan (2018) comprobaron que la publicidad de las auditorías conduce a una sanción electoral y judicial más efectiva contra los políticos corruptos. La eficacia de esta relación estaría mediada por condicionantes, incluyendo el contexto global de relaciones Estado-sociedad (Bauhr y Grimes 2013). También por la fortaleza de las agencias auditoras (Chene 2018), la eficacia de la supervisión legislativa (Stapenhurst 2020) y el grado de libertad de prensa (Lindstedt y Naurin 2010).

Finalmente, el estudio del efecto de la transparencia sobre el control democrático ha arrojado resultados mixtos (de Renzio y Wehner 2015). Análisis empíricos sugieren que la

transparencia contribuye a redirigir recursos hacia prioridades de desarrollo humano (Fukuda-Parr, Guyer y Lawson-Remer 2011; Touchton y Wampler 2013; Cuadrado-Ballesteros y Bisogno 2021); mejora el involucramiento de la sociedad civil en asuntos de políticas (de Renzio y Krafchik 2007; de Renzio y Mastruzzi 2016); e incrementa la capacidad de legislaturas y órganos fiscalizadores de demandar y obtener correcciones de los gobiernos (Santiso 2006b, 2015). Sin embargo, hay una creciente consciencia de que esta relación es compleja y que la transparencia es un factor necesario, pero insuficiente, de las mejoras democráticas (Fox 2007; Hood 2010; Meijer 2012; Mabillard y Zumofen 2017; Rudiger 2018a).

3.4.3. Evolución de la transparencia presupuestaria: De la dualidad a la convergencia

Irrupción dual: El valor de la transparencia para mercados y democracias

El presupuesto tradicional se ha caracterizado por surgir de un proceso opaco, aislado por lógicas políticas, procedimientos burocráticos y expectativas tecnocráticas (de Sousa Santos 2004, 25-6). Desde mediados de la década de 1990, se ha asistido a un proceso acelerado de adopción, aproximación y convergencia de la transparencia presupuestaria como pieza central de un nuevo régimen de gobernanza presupuestaria (tabla 3.5). El supuesto dominante es que la transparencia, al facilitar el monitoreo e incentivar el cumplimiento, es un requisito básico para que otras reformas sean efectivas (Filc y Scartascini 2007, 180).

Tabla 3.5. Evolución de la agenda de transparencia presupuestaria

Etapa	Lógica
Irrupción dual (1997-1998)	Transparencia presupuestaria como estrategia económico-fiscal o político-democrática
Aproximación (1999-2010)	Transparencia presupuestaria como vector de fortalecimiento del Estado
Convergencia (2011-2021)	Transparencia presupuestaria como componente de apertura

Fuente: Elaborado por el autor.

Un impulso clave para su emergencia como agenda económica provino de la sucesión de crisis financieras internacionales ocurrida durante la década de 1990. En este marco, destaca como primer hito el lanzamiento por el FMI de los estándares de disseminación de datos especiales (SDDS), en marzo de 1995, y de disseminación de datos generales (GDDS), en diciembre de 1997, como respuesta a la crisis mexicana de 1994 y la crisis asiática de 1997 respectivamente. Estas iniciativas se propusieron mejorar la transparencia de los datos de los

países miembros: mientras el SDDS orienta a los países con acceso a mercados de capital para divulgar datos macroeconómicos claves, el GDDS apoya a los países sin acceso al mercado en el desarrollo de sistemas estadísticos (Kester 2006).

Estas medidas iniciales constituyeron un adelanto de la sucesión de iniciativas adoptadas tras la crisis asiática. En 1998, el FMI publicó el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal. Su objetivo fue facilitar la supervisión de las políticas económicas por autoridades nacionales, mercados financieros e instituciones internacionales. La transparencia fiscal implicaría: 1. Establecer roles y responsabilidades gubernamentales claras; 2. Proveer públicamente información sobre las actividades gubernamentales; 3. Conducir el proceso presupuestario de manera predecible, sometido a objetivos fiscales y obligaciones de reporte; y 4. Verificar de modo independiente la integridad de la información fiscal (FMI 1998).

En 1999 se inició el programa de supervisión ROSC, en el que se incluyó la transparencia fiscal como área principal de monitoreo (Petrie 2003). Estas evaluaciones voluntarias fueron ampliamente utilizadas para diagnosticar deficiencias y promover programas de capacitación y asistencia técnica con apoyo internacional (FMI 2007a, 3). El Código ha sido actualizado en 2001, 2007, 2014 y 2019, incorporando mejoras metodológicas y ampliando su cobertura para incluir los ingresos fiscales por recursos naturales y aspectos adicionales de política y administración tributaria (FMI 2007a, 2007b, 2014a, 2014b, 2019b). En 2014 los ROSC fueron sustituidos por las FTE especializadas, actualizadas de acuerdo a los cambios del Código.

Una tendencia similar se verificó en el BM, aunque, acorde a su mandato, con un foco microeconómico en la efectividad del gasto. Fue clave a este respecto la publicación del Manual de Gestión del Gasto Público en 1998 y las adaptaciones de los reportes CPIA para incluir la gobernanza como dimensión evaluativa (BM 1998a). El organismo incrementó desde mediados de la década de 1990 considerablemente su apoyo técnico y financiero a los programas de modernización de la GFP, especialmente para el desarrollo del SIAF (BM 2008). Además, introdujo el PETS para evaluar riesgos de eficiencia e integridad del gasto a nivel de sectores y programas (Sundet 2008).

Esta corriente económica dominante fue paralela a la revalorización de la transparencia como componente de un proyecto de democratización de la gobernanza fiscal. El surgimiento mismo de la democracia moderna fue resultado en gran medida de luchas por el control

parlamentario de las decisiones fiscales (Wehner 2014, 515). Esta perspectiva se consolidó en la forma de un movimiento internacional a favor de la experimentación participativa en las políticas presupuestarias, el desarrollo de pactos fiscales redistributivos, el uso del presupuesto para la garantía material de los derechos humanos y la reorientación del gasto hacia sectores sociales y grupos poblacionales excluidos (Fölscher, Krafchik y Shapiro 2000). Esta corriente encontró su mayor hito en esta etapa con el reconocimiento del PP de Porto Alegre como buena práctica de gobernanza urbana durante la Cumbre Hábitat II de ONU-Hábitat, realizada en 1996 (Porto de Oliveira 2011). También fue fundamental la constitución en Washington en 1997 de la IBP, rápidamente convertida en el centro articulador del apoyo al trabajo presupuestario de la sociedad civil a nivel global, aunque con énfasis especial en los países en desarrollo (IBP 2022).

Aproximación: el foco en el desarrollo y la lucha contra la pobreza

La irrupción dual de la agenda fue rápidamente sucedida por un segundo período de aproximación entre ambas comunidades. Este acercamiento fue viabilizado por un replanteamiento del rol del presupuesto en la gestión de la asistencia internacional al desarrollo. En particular, fue fruto de la creciente consciencia sobre la necesidad de fortalecer los sistemas presupuestarios de los países en desarrollo como requisito para lograr una gestión más íntegra y efectiva de los recursos obtenidos del financiamiento y las donaciones externas. El primer hito en este sentido fue la reforma en 1999 de la Iniciativa de Alivio de la Deuda de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC), fruto de un acuerdo interinstitucional entre el FMI y el BM (FMI 2021). Las mejoras del programa surgieron de un proceso de consultas con organizaciones independientes y agencias humanitarias, lo que constituyó la primera instancia relevante de convergencia entre ambas comunidades (BM 2003a). Estas reformas explicitaron un vínculo entre ambas agendas, particularmente entre reducción de deuda, movilización de recursos domésticos, política social y reducción de la pobreza.

La reducción unilateral de la deuda fue acompañada de un programa especial de apoyo a la modernización de la GFP de los países favorecidos y una mayor supervisión sobre el uso efectivo de los recursos liberados, velando por su inversión en prioridades de desarrollo. Desde 2000, los países beneficiarios implementaron Evaluaciones del Rastreo del Gasto Público y Planes de Acción en función de guiar las reformas domésticas hacia la reducción de pobreza (Allen, Schiavo-Campo y Columkill 2004, 21).

Un efecto similar tuvo la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como metas comunes a 2015 para los países miembros de la ONU. Existió un gran esfuerzo por incorporar estos fines a la planificación y programación presupuestaria, lo que resultó en muchos casos en iniciativas para revisar, evaluar y reorientar los esquemas y patrones de políticas en la recaudación y asignación de recursos públicos (Simson 2012). Además, los ODM supusieron un marco común de objetivos globales en función de los cuales conocer y comparar los niveles de gasto entre países (Budlender 2017). Otro movimiento coincidente fue la ampliación del foco de asistencia de parte de la banca multilateral para incluir el fortalecimiento de legislaturas, entidades fiscalizadoras y sociedad civil (Santiso 2006b).

Este conjunto de desarrollos convergió en la Declaración de París sobre Efectividad de la Ayuda Oficial al Desarrollo de 2005, en la que se consensuó la adopción de una estrategia internacional de apoyo al presupuesto y el uso de los sistemas nacionales de gestión financiera para la gestión y aplicación de la ayuda internacional. Fue un punto de inflexión para el apoyo internacional a la mejora de la gobernanza nacional presupuestaria (OCDE 2008). Esta orientación se afianzó en las declaraciones sucesivas de la comunidad internacional de desarrollo, plasmadas en el Programa de Acción de Accra (2008) y el Acuerdo de Busam (2011).

Estas tendencias se institucionalizaron con el lanzamiento en 2005 de PEFA, un consorcio encabezado por el BM y la OCDE e integrado por una pluralidad de agencias de desarrollo y donantes. Este programa desarrolló un enfoque integrado para la evaluación del desempeño financiero, incluyendo el régimen de transparencia y rendición de cuentas de los países (Andrews 2007). Muchas agencias cooperantes tomaron sus informes de evaluación como base diagnóstica para decidir sobre sus prioridades de asignación y canalizar sus apoyos hacia aspectos deficitarios de los sistemas de GFP de los países en desarrollo.

Paralelamente, se registraron los primeros esfuerzos por crear estándares de transparencia presupuestaria que conectaran los distintos regímenes de control. Este es el caso de las Buenas Prácticas de Transparencia Presupuestaria de la OCDE. Además de identificar de manera sistemática los documentos y rubros de información que deberían ser activamente divulgados, relacionó la transparencia con estándares de auditoría, supervisión legislativa y vigilancia pública (OCDE 2002). Otro hito fue la adopción de la CNUCC en 2003. Dispuso en su artículo 9 el deber de los Estados de adoptar medidas de transparencia y rendición de cuentas de la hacienda pública, entre las que se incluyen proveer información íntegra sobre

gastos e ingresos, pero también fortalecer la contabilidad, auditoría, gestión de riesgos y control interno (UNODC 2004).

En este período se iniciaron los esfuerzos por medir y diagnosticar el estado de la transparencia presupuestaria a nivel internacional. Estas herramientas movilizaron un conjunto amplio y especializado de criterios y variables de medición. Destaca la Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la propia OCDE (revisada y modificada en varias ocasiones desde 2003) (OCDE 2022); las evaluaciones PEFA (iniciadas en 2005, su marco ha sido actualizado en 2011 y 2016) (PEFA Secretariat 2022b); y el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP) (proyecto iniciado en México en 2001 y aplicado en varios países de la región bianualmente entre 2003 y 2011) (ELLA 2011). La IBP fue muy activa en este período, destacando por la elaboración de guías y manuales para la mejora de la transparencia presupuestaria desde una perspectiva ciudadana (Shapiro 2003; Petrie y Shields 2010).

Convergencia: La búsqueda de apertura e integridad presupuestaria

La tercera etapa se ha caracterizado por la convergencia en torno a una concepción integrada de apertura e integridad presupuestaria (Petrie 2003). El inicio de esta fase estuvo precedido por el lanzamiento del OBI, cuya primera edición se aplicó en 2006 a 40 países y actualmente cuenta con siete ediciones y cubre 117 países. La medición integró en una concepción unitaria los enfoques del FMI, BM y OCDE con las perspectivas de IBP (de Renzio y Masud 2011).

El OBI mide la transparencia como una función de la difusión de ocho documentos producidos durante el ciclo presupuestario. Balancea la información agregada producida durante el período de formulación, la información detallada generada durante la ejecución y la información tanto macro como micro que se sistematiza al fin del año. Además, IBP ha utilizado a la OBS para medir el grado de oportunidades de participación pública en el presupuesto y la efectividad de la supervisión legislativa y la auditoría externa.

Gracias en buena medida a la popularidad del OBI, IBP se ha consolidado como el principal centro global de producción de conocimiento en materia de apertura e integridad presupuestaria (De Renzio 2015, 2016). Opera como nodo articulador de distintos actores internacionales y constituye el principal punto de contacto para la colaboración entre instituciones académicas, tanques de pensamiento, organizaciones de la sociedad civil y grupos de base de más de 120 países.

La convergencia se hizo patente en 2011 y 2012 en el marco del lanzamiento de la OGP y la GIFT. Estas dos plataformas dieron forma a la perspectiva de la apertura e integridad presupuestaria, en función de la cual se renovaron los distintos enfoques y estándares precedentes. La transparencia presupuestaria figura de hecho como requisito de elegibilidad de la OGP (OGP 2021c). El supuesto es que la apertura e integridad trascienden la transparencia y requieren también la institucionalización de mecanismos de participación y de supervisión interinstitucional (de Renzio y Wehner 2015).

Esta convergencia fue impulsada por los efectos de la crisis financiera de 2008-2009, la cual reveló la existencia, incluso en países formalmente transparentes, de importantes riesgos fiscales ocultos en la forma de pasivos contingentes (FMI 2012). Además, el gran peso fiscal generado por los programas de rescate financiero y estímulo económico, colocado sobre los contribuyentes, generó nuevas demandas de vigilancia social sobre la gobernanza fiscal (OCDE 2014, 24).

A fines de 2012, GIFT logró la aprobación de los Principios de Alto Nivel sobre Transparencia Fiscal en la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) (GIFT 2012). Ese mismo año se creó el Grupo de Trabajo Conjunto OGP-GIFT sobre Apertura Fiscal (Petrie 2013, 9). Esta instancia ha contribuido activamente a la alta proporción de compromisos en materia fiscal incluidos en los planes de acción bianuales presentados por los miembros de OGP (Petrie y Guerrero 2015, 2017).

La participación fiscal adquirió en este período una nueva centralidad. En 2015, GIFT aprobó el primer instrumento-guía especializado: los Principios de Participación Pública en las Políticas Fiscales (GIFT 2016). La OCDE adoptó, por su parte, los Principios de Gobernanza Presupuestaria en 2014. En estos, reconoció la importancia de articular la presupuestación a los diferentes pilares de la gobernanza pública y atender equilibradamente el espectro completo de prácticas y objetivos presupuestarios, poniendo especial énfasis en garantizar la legitimidad y confianza pública (OCDE 2014).

El FMI percibió también la necesidad de actualizar sus estándares y modernizó, a través de un proceso consultivo amplio, su Código y Manual en 2014. Contra el rechazo previo a la participación como fuente de excesos fiscales, incluyó como orientación que los gobiernos provean a los ciudadanos oportunidad de participar en las deliberaciones presupuestarias (FMI 2014a, 2014b).

En el plano tecnológico, han proliferado los estándares y programas de datos presupuestarios abiertos (Tygel et al. 2016). Este movimiento promueve el acceso gratuito, en formatos no-propietarios y editables, a los datos presupuestarios brutos en función de su uso y compartido irrestricto. Destacan iniciativas para hacer los datos más comprensibles mediante visualizaciones, promover el monitoreo social, facilitar el seguimiento del dinero por parte de medios y periodistas, y proveer datos especializados para actividades de incidencia pública de las organizaciones de la sociedad civil (Gray 2015).

La transparencia presupuestaria se ha incorporado más nítidamente a la agenda de integridad pública gracias al lanzamiento del IPI. Este índice fue diseñado por ERCAS, uno de los principales centros de investigación sobre políticas anticorrupción a nivel global (Mungiu-Pippidi et al. 2017). Incluye la transparencia presupuestaria como uno de los seis componentes claves de un régimen robusto de integridad pública, utilizando una selección de preguntas del OBS para sus cálculos. La transparencia presupuestaria también figura en el aun más reciente “Índice T”, que mide en 128 países la disponibilidad y accesibilidad real de información pública requerida para disuadir la corrupción y facilitar el control democrático (Mungiu-Pippidi y Vaz Mondo 2021, 1).

Otra señal que sugiere esta evolución es la publicación de la Caja de Herramientas de la Transparencia Presupuestaria de la OCDE en 2017. El documento defiende la complementariedad de los distintos estándares y la conveniencia de adoptar selectivamente ciertas herramientas de acuerdo a las necesidades y circunstancias nacionales. Además de las instancias mencionadas, reconoce la importancia de otras como el G20, la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), TI y la Organización Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría (INTOSAI) (Almeida 2014; OCDE 2017a).

Las comprobaciones más recientes de convergencia se han dado en el contexto de la pandemia y las respuestas fiscales expansivas adoptadas por los gobiernos de todo el mundo. El FMI (2020), OGP (2020), GIFT (2020) e IBP (2021c) han desarrollado declaraciones normativas y guías operativas muy similares con el fin promover la transparencia, participación y supervisión sobre la gestión fiscal de la crisis.

3.5. Conclusiones

El giro hacia la gobernanza pública ha representado una ruptura paradigmática. En el ámbito presupuestario, este cambio ha producido tres consecuencias fundamentales. Primero, ha

implicado una reconceptualización del régimen presupuestario como un sistema integrado de cuatro modalidades de control: fiscal, democrático, de gestión y de corrupción. Segundo, ha llevado a una reevaluación del rol de la transparencia como componente básico de la gobernanza presupuestaria y, por tanto, determinante crucial de los cuatro regímenes de control. Esta configuración compleja subyace a las contradicciones y tensiones que pueden presentarse entre políticas de transparencia en función de sus diferentes objetivos normativos y lógicas causales.

Tercero, a pesar de estas disensiones, la agenda internacional sobre transparencia presupuestaria ha seguido una trayectoria hacia la convergencia, caracterizada por una progresiva aproximación de las distintas coaliciones favorables a estas reformas. Como se verá en el capítulo 4, estos esfuerzos han sido canalizados en América Latina a través de tres patrones diferentes de políticas que, al agregarse, han creado condiciones para un régimen de apertura e integridad presupuestaria.

Capítulo 4. Las políticas de transparencia presupuestaria en América Latina

4.1. Introducción

La reforma del presupuesto público puede ser definida como un cambio deliberado de las instituciones y técnicas presupuestarias dirigido a mejorar su calidad y resultados (Andrews et al. 2014, 8). En tanto soluciones, las reformas presupuestarias han acumulado altos niveles de complejidad (Peters, Pierre y Galaz 2019). La búsqueda de mejoras se ha constituido de hecho en el origen de un problema perverso de políticas.

Con otros problemas complejos comparte la existencia de múltiples variables de diversa naturaleza (política, económica y administrativa) y nivel (central, sectores, entidades, unidades administrativas) que interactúan de modo frecuente y cambiante y hacen difícil de predecir el efecto de cualquier medida (Allen 2009, 5; Peters 2018, 67). Como en otros problemas perversos, predomina una pobre definición de los problemas dada la coexistencia de múltiples intereses en conflicto y distintas concepciones sobre el origen y la estructura causal de las deficiencias (Scartascini y Stein 2010, 7; Peters 2018, 61-5).

A estos atributos sistémicos se suman rasgos disfuncionales característicos de economías emergentes o en desarrollo. En condiciones de escasez de recursos, carencia de consensos básicos y alta vulnerabilidad a la volatilidad externa, los actores presupuestarios buscan ventaja en tácticas contraproducentes como la preasignación presupuestaria, la subestimación y sobreestimación estratégica de gastos e ingresos, la contabilidad creativa y los refugios cuasifiscales (Caiden 1994, 50-1). Estas tendencias adversas a la apertura e integridad presupuestaria han predominado históricamente en América Latina. La región llegó a la década de 1990 con sistemas presupuestarios predominantemente disfuncionales, inefectivos y opacos.

Dada la gravedad y profundidad de estos déficits, el viraje hacia la apertura e integridad ha requerido esfuerzos sostenidos. Tras un breve recorrido histórico-analítico por las tradiciones y evolución del presupuesto en la región, se sistematizan tres patrones de políticas que han circulado entre los gobiernos latinoamericanos en los últimos 25 años. Estos patrones corresponden a la consolidación, el acceso y la apertura presupuestaria. Existe un orden lógico, mas no empírico, entre los patrones: los países pueden o no adoptar los tres y su adopción puede o no darse secuencialmente. Son tipos-ideales en tanto no representan

ninguna trayectoria nacional específica, sino que sirven para delimitar tipológicamente clases de casos por sus correspondencias con determinadas lógicas de políticas.

Este análisis de congruencia permite reevaluar y confirmar la clasificación de casos de la tabla 2.7. También conduce a generar una hipótesis actualizada que da cuenta de la diferencia entre casos típicos (apertura presupuestaria) y casos desviados (acceso a la información presupuestaria), es decir, explica en qué condiciones el mecanismo causal de institucionalización liga efectivamente la transparencia presupuestaria con el control democrático. El caso peruano es usado para ilustrar en una instancia singular la congruencia de la hipótesis modificada.

4.2. Estructuras e historia de la gobernanza presupuestaria en América Latina

4.2.1. Tradiciones presupuestarias en América Latina

La gobernanza presupuestaria en América Latina ha sido causa recurrente de disfuncionalidades políticas, económicas y administrativas. Tradiciones históricas y condiciones estructurales persistentes han condicionado las oportunidades, orientaciones y efectos de las reformas. A pesar de la diversidad de realidades nacionales, estos factores comunes pueden ubicarse en el modo general de gobernanza pública, el régimen fiscal y el proceso presupuestario.

En primer lugar, es posible identificar algunos rasgos político-administrativos comunes (Nef 2012, 562). La geografía institucional latinoamericana se ha construido sobre trayectorias de dependencia del sendero y legados compartidos (Peters y Filgueiras 2022, 301), entre los cuales el CLAD (2010, 4) ha identificado siete: “el patrimonialismo, el formalismo burocrático, el proceso incompleto de modernización generado por el aislamiento burocrático, la fragilidad de la gestión pública en el área social, la excesiva centralización, la imitación de fórmulas extranjeras y el déficit democrático”.

Estos rasgos han configurado una tradición administrativa latinoamericana sui generis. Las nuevas repúblicas fundadas a inicios del siglo XIX heredaron prácticas formalistas ritualizadas como fachada de un uso selectivo y discrecional de la autoridad y los recursos públicos. Estos modos de administración sintonizaban con un contexto de precariedad del Estado de derecho, concentración de las decisiones en estructuras jerárquicas y predominio de distintas formas de particularismo (Painter y Peters 2010; Nef 2012).

Esta caracterización genérica esconde, sin embargo, diferencias nacionales en algunos atributos histórico-institucionales básicos. Los países latinoamericanos muestran un rango amplio de variación en niveles de estatalidad (Soifer 2015); desarrollo del servicio civil (Cortázar, Lafuente y Sanginés 2014); calidad democrática (Fundación Konrad Adenauer y Polilat 2016); formalización económica (Medina y Schneider 2019) e integridad pública (Mungiu-Pippidi 2015). Costa Rica, Chile y Uruguay son habitualmente presentados como casos atípicos de calidad institucional. Sin embargo, incluso estos casos “excepcionales” remiten a condiciones estructurales particularmente favorables (países pequeños y homogéneos) y procesos de institucionalización que se remontan como mínimo a las primeras décadas del siglo XX (Wilson y Villarreal 2017; Buquet y Piñeiro 2017; Silva 2022).

En segundo lugar, la región se ha caracterizado tradicionalmente por los pactos fiscales incompletos. Estos expresan el predominio institucionalizado de ciertos actores y la exclusión de otros, lo que genera una base de legitimidad endeble para las decisiones sobre financiamiento, distribución y uso de los recursos públicos (Lora 2008, 97). Además, delegan en manos de los decisores márgenes de autoridad inadecuadamente supervisados y funcionales a la captura de rentas (Von Hagen 2007, 27).

Las estructuras fiscales latinoamericanas han exhibido históricamente las huellas de estos déficits. La región presenta en promedio una baja presión tributaria global. Aunque los ingresos tributarios han pasado de un promedio de 12,4% del PIB en 1990 a 20,8% en 2019 (OCDE et al. 2021, 171), salvo Brasil y Argentina, los países recolectan menos impuestos a los esperables por sus niveles de desarrollo económico (Focanti, Hallerberg y Scartascini 2013, 3).

Además, las estructuras tributarias son aún excesivamente complejas y están sesgadas hacia los impuestos indirectos. Estos resultan administrativamente más fáciles de recaudar, pero son perjudiciales en términos redistributivos y más vulnerables a los ciclos económicos. Los impuestos sobre bienes y consumo recaudaron en 2019 un 9,9% del PIB (frente a un 10,9% en la OCDE), mientras que los impuestos sobre ingresos y utilidades aportaron solo un 5,6% del PIB (respecto a un 11,5% en la OCDE). La recaudación está muy centralizada: el nivel central generó en 2017 casi el 70% de los ingresos (OCDE y BID 2020, 68).

Los ingresos no-tributarios son relevantes en los países con altas rentas fiscales de recursos naturales como Venezuela, México, Ecuador y Bolivia. Estas rentas provienen de la

propiedad estatal de las empresas productoras y/o de impuestos y regalías a las operadoras privadas (Marcel, Guzmán y Sanginés 2014, 70). Esta dependencia intensifica la vulnerabilidad fiscal al ciclo económico. El volumen promedio de ingresos públicos por recursos naturales ha variado en los últimos 15 años entre un 6,9% (2007) y un 2,9% (2017) del PIB (OCDE y BID 2020, 74).

Los esquemas tributarios han tendido a persistir no obstante una intensa actividad de políticas. Solo entre 1990 y 2004 se contabilizan 331 reformas tributarias en la región, de las cuales 174 se orientaron a incrementar la recaudación y 144 a reducirla. Estas incluyen la creación y eliminación de tipos tributarios, ampliación y reducción de las bases, y aumento y reducción de tasas (Focanti, Hallerberg y Scartascini 2013, 16).

En cuanto al gasto público, sus niveles se encuentran entre 3 y 4 puntos porcentuales del PIB por debajo de lo que correspondería al nivel de desarrollo (Perry et al. 2006). El gasto per cápita de la administración pública osciló en 2011 entre 7 mil dólares en Argentina y menos de 1 mil en Guatemala (OCDE y BID 2014, 49). Existe una importante rigidez causada por preasignaciones obligatorias y tendencias incrementales del gasto corriente. Distintos estudios han calculado la rigidez agregada en torno al 90% del gasto total, siendo especialmente pronunciada en Colombia y Brasil (Echeverry, Bonilla y Moya 2006; Vegh, Lederman y Bennet 2017). Tras separar los componentes estructurales y no-estructurales del gasto, Herrera y Olaberria (2020, 26) encontraron un nivel de rigidez promedio de 12% del PIB.

En términos funcionales, el gasto está sesgado hacia el sector social. De acuerdo a información oficial, el gasto social del gobierno central consumió en 2019 entre 17,3% (Brasil y Chile) y 7,7% del PIB (República Dominicana) (CEPAL 2022). En términos institucionales, si bien el gasto está más descentralizado que los ingresos, el nivel central fue responsable en 2017 del 62,7% del gasto (un 40% en la OCDE) frente a un 18,5% ejecutado a nivel intermedio y 18% a nivel local (OCDE y BID 2020, 69).

En términos económicos, la inversión pública representó un 4,6% del gasto total en 2017, por debajo del 7,7% de la OCDE. Este promedio esconde amplias variaciones: en Perú fue el 18,5%, mientras que en Brasil fue de poco más del 2%. En la región existe una importante descentralización del gasto de inversión: los gobiernos locales ejecutaron un 35,2% de este gasto frente a un 29,1% en la OCDE (OCDE y BID 2020, 72-3).

Estas tendencias subyacen a dos fallas sistemáticas de la política fiscal en la región: la prociclicidad e ineficiencia del gasto. La vulnerabilidad estructural a la volatilidad económica internacional ha sido tradicionalmente amplificadas por las respuestas de política fiscal, que tienden a ser expansivas en tiempos de bonanza y contractivas en períodos recesivos (Galvin y Perotti 1997; Klemm 2014). Este comportamiento, aunque se ha atenuado en las últimas dos décadas,¹¹ responde tanto al incentivo de gastar rápidamente los ingresos extraordinarios como a la (sobre)reacción de los mercados financieros ante turbulencias económicas (Galvin et al. 1996, 2).

La prociclicidad ha desembocado en la priorización de recortes contra la inversión pública y la repetición de crisis macroeconómicas (Cárdenas y Perry 2012, 276-8). El ajuste fiscal típico en América Latina se ha realizado entre un 55% y un 79% a través de la reducción de la inversión (Vegh, Lederman y Bennet 2017). Aunque las crisis económicas han sido un signo constante de la historia latinoamericana (Vegh y Vuletin 2014), el patrón de inestabilidad ha empeorado: solo entre 1990 y 2005 pueden contabilizarse tres grandes crisis regionales y varias decenas de crisis localizadas, incluyendo crisis inflacionarias, bancarias, cambiarias y de deuda soberana (Hallerberg y Scartascini 2011, 17).

La ineficiencia del gasto resulta más difícil de rastrear. Por un lado, existen indicios de la capacidad de ciertos actores de obtener y preservar gastos a su favor por encima del nivel socialmente óptimo. Una ineficiencia asignativa habitual en la región es el sesgo contra el gasto de capital, calculado en un promedio de 9,7% (1980-2016), muy por encima del 3,1% de las economías industrializadas. Este sesgo perjudica el crecimiento de largo plazo de las economías (Izquierdo, Pessino y Vuletin 2018, 11). Por el otro lado, la estimación promedio de las pérdidas de eficiencia técnica en tres rubros (compras, nóminas y transferencias) fue de 4,4% del PIB o 16% del gasto total para los años 2015-2016. El rango de variación va del 7,2% del PIB en Argentina al 1,8% en Chile (Izquierdo, Pessino y Vuletin 2018, 69).

En tercer lugar, el proceso presupuestario se ha caracterizado por su hiper-centralización, formalismo, incrementalismo y minucioso control burocrático (Wesberry 1990a, 353). Herederos de las tradiciones ibéricas, los sistemas presupuestarios latinoamericanos han

¹¹ De acuerdo con Vegh, Lederman y Bennet (2017, 50), la proporción de países de la región con capacidad de desarrollar políticas contracíclicas ha pasado del 10% al 45% en las últimas dos décadas.

priorizado el cumplimiento formal de procedimientos y la verificación detallada de transacciones (Guess 1992, 376).

Este estilo administrativo típicamente lento y engorroso estuvo en la raíz del desacoplamiento entre el régimen formal y las prácticas reales. En los intersticios de las rígidas regulaciones procedimentales emergieron diversos mecanismos operativos informales. Durante décadas, esta tendencia se manifestó en la aplicación de ajustes incrementales al presupuesto, técnicas de presupuestación basada en caja y un uso intensivo de instrumentos cuasi- y parafiscales (CEPAL 1998, 57).

Este desacoplamiento institucional es particularmente visible en las relaciones presupuestarias entre ejecutivo y legislativo. Las legislaturas latinoamericanas tienen en general poderes presupuestarios superiores a los que efectivamente ejercen (Santiso 2004, 50). Esta brecha es una consecuencia de las restricciones de capacidad institucional y técnica de las legislaturas, pero también de factores asociados al sistema electoral y de partidos que condicionan los incentivos de los representantes políticos (Santiso 2008, 257-60).

4.2.2. Evolución de la gobernanza presupuestaria en América Latina

Estos patrones no son tendencias inmutables ni homogéneas. En realidad, la gobernanza presupuestaria varía mucho entre países y en el tiempo. La consciencia de los rezagos y el contacto internacional con ideas e instrumentos de políticas han animado sucesivas oleadas de reforma que, si bien se han difundido regularmente en toda la región, no han sido adoptadas ni aplicadas del mismo modo ni han tenido los mismos efectos.

La primera oleada relevante de reformas se extendió durante las décadas de 1920 y 1930 a través de las asesorías técnicas de las llamadas misiones Kemmerer. Estas introdujeron un conjunto de actualizaciones en materia administrativa, financiera, monetaria y fiscal (Drake 1984). Jugaron un rol fundamental en la reforma de los procedimientos presupuestarios, la reorganización de las agencias financieras centrales, el fortalecimiento de la contabilidad y la creación de las funciones de auditoría externa (Caba y López 2007, 140-1). Sus recomendaciones condujeron a la creación de órganos de auditoría externa en Bolivia, Colombia, Ecuador y Chile (Gozzi y Tappatá 2010, 2-3). Sus aportes fueron más profundos en los países que contaban ya con un mayor grado de desarrollo institucional.

Otro período de actividad intensa fueron los años sesenta y primera parte de los setenta. Esta época estuvo marcada por la expansión de la actividad económica de los Estados (Schick

2004, 85-6). Con apoyo técnico y financiero del gobierno de EEUU y de agencias de la ONU, se difundieron los presupuestos por programas, variantes del PPBS y otras innovaciones orientadas a mejorar la racionalidad del presupuesto y articularlo más efectivamente a los sistemas de planificación del desarrollo (Martner 1976). Tuvieron mayor influencia en Bolivia, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Varios de estos países emitieron leyes presupuestarias enfocadas en mejorar el proceso de formulación (Caba y López 2007, 141).

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones supuso la subordinación de la función financiera a la de planificación (Martner 2008). La elaboración de planes nacionales de desarrollo para guiar la asignación y uso de recursos públicos se extendió en la región a partir de la década de 1950. En la práctica, la vinculación planificación-presupuesto fue esquiva debido a las resistencias, inercias y conflictos interinstitucionales (Leiva 2010, 17). El resultado fue en general la desarticulación de los presupuestos de capital y corrientes y la persistencia de importantes déficits de implementación de los planes y programas (Premchand 2007).

La crisis de la deuda detonada en México en agosto de 1982 y progresivamente extendida al resto de la región¹² reflejó el agotamiento de las prácticas fiscales dominantes, que habían permitido una formidable acumulación de deuda con acreedores externos desde mediados de los años setenta (Leiva 2010, 56). Los años ochenta se caracterizaron por una profunda inestabilidad macroeconómica regional, incluyendo episodios de hiperinflación, crisis de balanza de pagos, crisis financieras, declaración de impagos, grandes confiscaciones de activos y salvatajes de deuda del sector privado (Kehoe, Nicolini y Sargent 2020, 8). El financiamiento monetario de los déficits fiscales, que promediaron 2,4% del PIB entre 1980 y 1989, fue una causa principal de los problemas (Galvin y Perotti 1997, 18).

El presupuesto fue percibido como fuente de problemas macroeconómicos y se impuso un método decremental de presupuestación (Saliterer, Sicilia y Steccolini 2018, 153). La carencia de información y procedimientos adecuados condujo a una aplicación indiscriminada de recortes que tuvieron impactos adversos en la capacidad de gestión pública (Rubin 1992, 13). Además, las políticas económicas fueron sometidas al imperativo de la renegociación de la

¹² Con la notable excepción de Colombia (Leiva 2010, 56).

deuda, por lo cual la presupuestación perdió cualquier certidumbre y credibilidad y terminó subyugada a los irregulares flujos de caja (Wesberry 1990a, 353).

La primera respuesta de políticas a la “década perdida” provino del Consenso de Washington y la implementación de algunos de sus preceptos entre 1985 y 1995. Williamson (2003, 324) acuñó el término en 1989 para englobar un decálogo de medidas económicas que serían esenciales para reestablecer el crecimiento económico. Estas incluyeron tres proposiciones fiscales: el mantenimiento de bajos déficits presupuestarios; la redirección del gasto hacia áreas con alto impacto productivo y redistributivo; y la ampliación de bases y reducción de tasas impositivas. Debido a la complejidad política de las dos últimas medidas, predominaron las medidas de recortes y austeridad, eficaces principalmente para contener la inflación y reponer cierto equilibrio fiscal (Singh et al. 2005, 3). Se avanzó también en la eliminación de la dominancia fiscal al dotar de autonomía a los bancos centrales y prohibirles financiar monetariamente el déficit fiscal (Mendoza y Anastacio 2021, 24-5).

Las políticas de ajuste y estabilización, ampliamente respaldadas por el FMI, tuvieron prioridad sobre las reformas estructurales (Lora 2001). Solo entre 1988 y 1996, 16 países latinoamericanos establecieron 36 acuerdos con el organismo multilateral (Singh et al. 2005, 15-6). Estos acuerdos se dieron en un contexto institucional de concentración de poder en el ejecutivo y agravamiento de los déficits de control democrático (O’Donnell 1997). Sus programas de acción fueron adoptados mediante un estilo decisionista basado en las declaratorias de emergencia económica y el abuso de decretos ejecutivos (Santiso 2004, 68).

Tras superar la fase más aguda de la crisis, se hizo notoria la necesidad de fortalecer las instituciones presupuestarias con el fin de reestablecer cierta capacidad de conducción fiscal y prevenir regresiones a patrones de sobreendeudamiento (Galvin et al. 1996; Alesina et al. 1999; Veight et al. 2005). Esto se hizo especialmente urgente dada la sucesión de crisis financieras regionales iniciadas en 1994 en México y seguidas en Brasil (1998-1999) y Argentina (2001-2002) (Hallerberg y Scartascini 2011).

Dada la responsabilidad adjudicada en estas crisis a prácticas inadecuadas de registro y monitoreo de riesgos fiscales, la transparencia presupuestaria se consolidó como eje fundamental de reformas. En este contexto, la transparencia debería servir para contener amenazas como el crecimiento de las actividades cuasi-fiscales de bancos y empresas públicas; la omisión del impacto fiscal de actividades extrapresupuestarias; pasivos ocultos

asociados a garantías del sector bancario y corporativo; el sobreendeudamiento de gobiernos subnacionales; y la acumulación de garantías de contratos de infraestructura y acuerdos de privatización (Lerda 1999; Parry 2007).

La puesta en agenda del objetivo de transparencia presupuestaria en América Latina marcó el inicio de un proceso complejo de diseño de políticas. Sobre el trasfondo de una profunda y arraigada opacidad, se han desatado al menos tres patrones de políticas orientados a mejorar la transparencia. Estos patrones se relacionan funcionalmente entre sí y juntos subyacen a un proceso de acumulación y superposición de reformas, aunque en la práctica no tienen por qué ocurrir ni sucederse de modo secuencial. Pueden distinguirse por sus componentes legales, organizacionales y tecnológicos (tabla 4.1), que se conjugan para dar forma a distintas concepciones y estilos de transparencia presupuestaria (tabla 4.2).

Cada patrón puede ser asociado a un rasgo distintivo sobresaliente. La consolidación y racionalización presupuestaria ha implicado el fortalecimiento del rol y capacidades de rectoría y control de las agencias financieras. El acceso a la información presupuestaria ha requerido el establecimiento de disposiciones jurídicas en materia de transparencia pública y fiscal. Finalmente, la apertura presupuestaria tiene su núcleo en la independencia y fortalecimiento institucional de las entidades legislativa y auditora.

Tabla 4.1. Patrones de las políticas de transparencia presupuestaria en América Latina

Dimensiones	Consolidación y racionalización presupuestaria	Acceso a información presupuestaria	Apertura e integridad presupuestaria
Jurídica	Leyes de presupuesto / de gestión financiera pública	Leyes de transparencia / de responsabilidad fiscal	Normas alineadas a estándares internacionales en integridad, contabilidad, reporte financiero, control interno y datos abiertos
Organizacional	Fortalecimiento de competencias y capacidades tradicionales de las agencias financieras centrales	Desarrollo de competencias y capacidades modernas de las agencias financieras centrales Creación y modernización de órganos responsables de acceso a información	Fortalecimiento de competencias y capacidades de los entes de control Mecanismos informales de cooperación

Tecnológica	SIAF de uso interno Circulación documental restringida dentro del gobierno y entre el gobierno y entes de control	SIAF con mecanismos de acceso público selectivo Creación de portales o sitios web de transparencia gubernamental	SIAF disponible integralmente con formato de datos abiertos Portales de transparencia de entes de control Mecanismos y herramientas de consulta y retroalimentación virtual
--------------------	--	---	---

Fuente: Elaborado por el autor.

Tabla 4.2. La transparencia presupuestaria en los patrones de políticas

Patrón de políticas	Modalidad de transparencia	Atributos esperados de la información	Énfasis en el control democrático
Consolidación y racionalización presupuestaria	Interna, de agencias de gasto hacia agencia financiera	Credibilidad, sistematización, oportunidad	Control horizontal administrativo
Acceso a la información presupuestaria	Externa, hacia público general	Accesibilidad, completitud, actualización, organización	Control vertical electoral
Apertura e integridad presupuestaria	Externa, hacia ecosistema de control	Comprensibilidad, comparabilidad, (re)usabilidad	Control horizontal político Control vertical no-electoral

Fuente: Elaborado por el autor a partir de de Renzio (2016) y Fontaine y Gurza (2019).

4.3. Patrón de consolidación y racionalización presupuestaria

4.3.1. Orientaciones de diseño

Este patrón se enfoca en fortalecer la capacidad legal, institucional y técnica de las agencias financieras para conducir la política fiscal a través del presupuesto público. Esto implica integrar al máximo las actividades fiscales al sistema presupuestario y reducir el volumen y complejidad de las operaciones cuasi- y parafiscales. También requiere racionalizar el propio proceso presupuestario a través de arreglos institucionales jerárquicos (Stein, Grisanti y Talvi 1998, 20).

La transparencia presupuestaria es entendida en una lógica económica como un instrumento de monitoreo central de las finanzas públicas. Su eficacia depende del grado en que los documentos y datos presupuestarios presentan una imagen fiel y comprehensiva de los ingresos, gastos y el endeudamiento público (Alesina et al. 1999; Hallerberg y Scartascini 2011). Las principales limitaciones a la transparencia emergerían de las desviaciones a los

principios de comprehensividad y credibilidad presupuestaria: fortalecer estos principios equivaldría a incrementar la transparencia.

Respecto al principio de comprehensividad, son prácticas perjudiciales la creación de fondos extrapresupuestarios; la automatización de los gastos; el uso de otros instrumentos legales no financieros para crear gastos; y la creación recurrente de pasivos contingentes y gastos tributarios (Von Hagen 2007, 29-30). En cuanto a la credibilidad, son prácticas adversas las fallas de cobertura, consistencia y comparabilidad de las estadísticas fiscales; sesgos de estimación en las proyecciones macroeconómicas y fiscales; abuso de decretos ejecutivos para introducir cambios y ajustes presupuestarios durante el año; ritmos irregulares de ejecución durante el año; una pobre contabilidad pública; y retrasos en la producción de los reportes presupuestarios y financieros (CEPAL 1998, 30).

Frente a estas desviaciones, el énfasis está puesto en la transparencia interna, es decir, el registro adecuado de las transacciones económicas por parte de las entidades del sector público en función de facilitar su monitoreo y control jerárquico por parte de las autoridades presupuestarias centrales (Pattanayak 2016). Es una transparencia “hacia arriba”, entre actores en relación de supra-subordinación, con el fin de alinear la conducta de los agentes a los mandatos y expectativas de sus superiores (Heald 2006, 27).

El objetivo es garantizar información presupuestaria creíble, sistemática y oportuna, que permita verificar de manera precisa el estado de las finanzas y tomar decisiones adecuadas que prevengan o frenen acumulaciones de riesgos y desviaciones. En términos de control democrático, este régimen de transparencia refuerza los controles administrativos dentro del ejecutivo a través de la supervisión del cumplimiento administrativo y financiero de procedimientos.

En la dimensión legal, la consolidación se ha materializado en la modernización de las leyes orgánicas de presupuesto (LOP) y de gestión financiera. Aunque con variaciones entre países, las LOP delimitan los insumos, procedimientos y resultados del proceso presupuestario, sus fases, actividades, responsables y plazos (Lienert y Fainboim 2010, 1). Las leyes de GFP pueden sustituir o complementar a las LOP. Su rasgo más distintivo es su énfasis en la integración intersistémica del presupuesto con otros sistemas de gestión financiera (Lienert 2013a).

En la dimensión organizacional, este patrón se traduce en un fortalecimiento de las competencias y capacidades tradicionales de las agencias financieras. Estas entidades han tenido dificultades en consolidarse como agencias de control de la ejecución del gasto en países en desarrollo (Allen y Krause 2013, 101). Estos controles son complejos y se despliegan en fases con el propósito de verificar las apropiaciones, reducir costos en la gestión de caja, corroborar la legalidad de los compromisos, certificar la regularidad de la operación de gasto y asegurar el apropiado registro y contabilización de las transacciones (Pattanayak 2016, 9).

Antes de adoptar un modelo “avanzado” de gestión estratégica, ha sido habitualmente necesario fortalecer la capacidad de estas agencias de cumplir sus funciones de políticas, reguladoras y transaccionales clásicas. Estas se refieren, respectivamente, a fijar y conducir las políticas fiscales, verificar el respeto y cumplimiento de las normas presupuestarias y procesar o supervisar eficientemente las transacciones financieras (Allen, Hurcan y Queyranne 2016).

En la dimensión tecnológica, este patrón se orienta a automatizar las actividades presupuestarias y financieras básicas. Bajo un enfoque de gobierno automatizado (Dunleavy et al. 2006, 224), se busca mejorar la eficiencia y confiabilidad de las operaciones rutinarias. La medida emblemática ha sido la creación de los SIAF, concebidos como “sistemas de información de soporte a la gestión presupuestaria, financiera y contable” que en su versión más básica permiten un registro único de operaciones, la integración de procesos, realización de pagos y generación de estados financieros (Uña y Pimenta 2015, 299). En sus primeros desarrollos, funcionaron como sistemas cliente-servidor comprados en el mercado, adaptados de soluciones disponibles o diseñados *in-house* con el fin de facilitar la circulación interna de información y su suministro confiable y oportuno a la toma de decisiones y los procesos de gestión financiera (Dorotinsky y Matsuda 2002, 2-3).

4.3.2. Adopción en América Latina: Casos irrelevantes e inconsistentes

Este patrón de políticas se extendió con sus variantes a todos los países de la población de casos. Desde la década de 1970, estos países actualizaron sus regímenes legales, fortalecieron los procedimientos jerárquicos en el proceso presupuestario e introdujeron sistemas informáticos para la administración financiera (tabla 4.3). Estas acciones crearon cierta

convergencia en un contexto de prácticas y procedimientos presupuestarios en general muy heterogéneos (Curristine y Bas 2007).

En materia jurídica, todos los países adoptaron o renovaron normas legales con el fin de ordenar y racionalizar el régimen presupuestario. Algunos países han optado por una LOP (Colombia, Guatemala); otros por una norma más amplia de GFP (Chile, Costa Rica) y otros han combinado ambos instrumentos en una regulación a dos niveles (Perú). Aunque reformas relevantes se produjeron entre 1975 y 2018, la década de 1990 y primer lustro de los 2000 se caracterizaron por un reformismo especialmente intenso (Gómez-Villegas, Brusca y Bergmann 2020, 5).

Además de estos instrumentos principales, los países latinoamericanos suelen regular aspectos concernientes al presupuesto en otros tipos de normas, incluyendo aquellas sobre administración pública, poder legislativo, servicio civil, responsabilidad fiscal, sistemas de control y auditoría, y descentralización y gobiernos locales (Santiso 2008, 251; IBP 2020). Las leyes anuales que emanan del proceso presupuestario, y cuyo número y contenido varía entre países, son además vehículos habituales de introducción de cambios legales vinculantes.

En materia organizacional, la tendencia a subordinar la función financiera a la de planificación dio paso desde la década de 1990 a una consolidación progresiva de la rectoría presupuestaria dentro de las agencias financieras (McCormick 2000, 192). Solo en casos excepcionales como Brasil, Colombia y República Dominicana ha persistido una dualidad de responsabilidades. Las funciones de las agencias presupuestarias se han extendido progresivamente para incluir el monitoreo de desempeño de los ministerios de línea y la elaboración centralizada de los presupuestos suplementarios o créditos adicionales (OCDE y BID 2020, 92-3).

El alojamiento institucional de la rectoría presupuestaria en las agencias financieras ha contribuido a mejorar la coordinación entre entidades rectoras de sistemas financieros, agencias responsables de las políticas macroeconómicas y unidades a cargo de programas de reforma del Estado (OCDE y BID 2017, 87-8). Aunque no refleja de manera directa su poder real, las agencias presupuestarias tienden a ubicarse en un tercer o cuarto nivel jerárquico (direcciones generales y oficinas) dentro de la estructura ministerial.

Estos cambios institucionales han consistido en la asignación progresiva a las agencias financieras de competencias de estandarización y normalización de las funciones financieras

centrales, las cuales tendían a estar dispersas entre distintas entidades ejecutivas y las entidades fiscalizadoras. En algunos casos, estos roles se han extendido a funciones no-financieras, como inversión, recursos humanos, control interno y compras públicas. Esto se compensa con la adopción de arreglos descentralizados para la gestión y procesamiento de las transacciones financieras cotidianas, viabilizados por el uso de los módulos automatizados de ejecución y registro contable de los SIAF (Allen y Krause 2013; Pattanayak 2016).

Junto al cambio funcional, se ha encarado la reestructuración organizacional y profesionalización del personal en las unidades rectoras de cada sistema (Allen, Hurcan y Queyranne 2016). En el caso de las agencias presupuestarias, por ejemplo, ya un 52,9% de ellas son dirigidas por funcionarios de carrera de alto nivel que permanecen en sus cargos cuando hay cambios de gobierno (OCDE y BID 2017, 88).

En materia tecnológica, el desarrollo de SIAF inició en los años setenta en Ecuador y Brasil y se generalizó en los noventa (Makón 1999, 39). Once países comenzaron su desarrollo entre 1991 y 1996 (McCormick 2000, 195), en algunos casos en el marco del proyecto Simafal de la cooperación estadounidense para el desarrollo (Caba y López 2007, 142). La adopción de SIAF, además de contribuir a la integración operativa entre sistemas financieros, impulsó la adopción de reformas complementarias dirigidas a fortalecer cada sistema individual: consolidación de cuentas y fondos en el presupuesto; adopción de CUT; actualización de normas contables; creación de sistemas de control interno; y fortalecimiento y modernización de las entidades fiscalizadoras (McCormick 2000, 201-3).

Tabla 4.3. Componentes de consolidación y racionalización presupuestaria en América Latina

País	Régimen jurídico		Régimen organizacional		SIAF
	LOP	Ley de GFP	Agencia financiera central	Agencia presupuestaria central	
Argentina	Ley Complementaria Permanente de Presupuesto	Ley de Administración Financiera y de los Sistema de Control del Sector Público Nacional	Secretaría de Hacienda	Oficina Nacional de Presupuesto	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIDIF)
Bolivia	Ley de Administración Presupuestaria	Ley de Administración y Control Gubernamentales	Ministerio de Hacienda	Viceministerio de Presupuesto y Contaduría	Sistema Integrado de Gestión y Modernización

					Administrativa (SIGMA)
Brasil	Ley anual de directrices presupuestarias	Decreto de los Sistemas SIAFI y SIAPE en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	Secretaría del Presupuesto Federal	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI)
Chile		Decreto Ley sobre Administración Financiera del Estado	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Presupuestos	Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE)
Colombia	Decreto Estatuto Orgánico de Presupuesto		Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación	Dirección General de Presupuesto Público Nacional	Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)
Costa Rica		Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Presupuestos	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIGAF)
Ecuador		Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	Ministerio de Economía y Finanzas	Subsecretaría de Presupuestos	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIGAF)
El Salvador		Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Presupuesto	Sistema de Administración Financiero Integrado (SAFI)
Guatemala	Decreto Ley Orgánica del Presupuesto		Ministerio de Finanzas Públicas	Dirección Técnica de Presupuestos	Sistema de Administración Financiera (SIAF)
Honduras	Ley Orgánica de Presupuesto				Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI)
México	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria		Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Subsecretaría de Egresos	Sistema Integrado de Administración Financiera Federal del

					Poder Ejecutivo Federal (SIDAFE)
Nicaragua		Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario			Sistema Integrado de Gestión Administrativa, Financiera y de Auditoría (SIGFA)
Paraguay		Ley de Administración Financiera del Estado	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Presupuesto	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)
Perú	Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público	Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público	Ministerio de Economía y Finanzas	Dirección General de Presupuesto Público	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF-RP)
República Dominicana	Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público		Ministerio de Hacienda	Dirección General de Presupuesto	Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF)
Venezuela		Decreto Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público	Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Comercio Exterior	Oficina Nacional de Presupuesto	

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Curristine y Bas (2007); CEPAL (2018); IBP (2020); Pimenta y Seco (2021).

El rol de los organismos multilaterales ha sido muy relevante en este rubro. El BM ha financiado múltiples proyectos en 13 de los 16 países estudiados, alcanzando montos acumulados que en algunos países superan los 100 millones de dólares (BM 2022). En su mayoría, los proyectos han resultado sobregirados en costos y tiempos debido a una insuficiente planificación, apoyo político y capacitación (Pimenta y Seco 2021). Un problema adicional ha sido el insuficiente mantenimiento, lo que ha llevado en varios casos a deterioro de capacidades operativas y obsolescencia, obligando al desarrollo de nuevas versiones (Pimenta y Seco 2019, 7). A diciembre de 2019, el 90% de los SIAF que se encontraban activos habían entrado en operación después del año 2000 (Pimenta y Seco 2019, 5).

Puede darse cuenta de dos conjuntos de países de acuerdo al alcance y efectividad de sus esfuerzos de consolidación y racionalización. Los casos irrelevantes (Bolivia, Ecuador y Venezuela) e inconsistente (Nicaragua) se caracterizan por haber aplicado esfuerzos para racionalizar su sistema presupuestario, pero sin comprometerse decididamente a mejorar los niveles de transparencia presupuestaria.

Los casos irrelevantes reflejan una consolidación truncada cuyas causas pueden rastrearse en el efecto del boom global de los *commodities* iniciado en 2003. La bonanza aflojó las restricciones fiscales sobre estos países ricos en rentas hidrocarburíferas y aportó cuantiosos recursos a la implementación de programas económicos nacionalistas (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 99-132). La dependencia de rentas de hidrocarburos condiciona el efecto de las reformas presupuestarias jerárquicas, impactando negativamente los balances fiscales (Mejía y de Renzio 2008, 22) y restringiendo el nivel de transparencia presupuestaria, especialmente en regímenes con déficits democráticos (Ross 2011, 19).

Durante las décadas de 1980 y 1990, estos países adoptaron iniciativas de consolidación presupuestaria similares a las de sus vecinos. De hecho, Ecuador y Bolivia fueron pioneros en la adopción de SIAF (Makón 1999) y Venezuela introdujo en su Ley Orgánica de Administración Financiera de septiembre de 2000 múltiples innovaciones fiscales, incluyendo reglas de transparencia (Moreno 2001, 13-5). Sus regulaciones presupuestarias vigentes contienen múltiples (Bolivia y Venezuela) o significativas (Ecuador) disposiciones en materia de transparencia (de Renzio y Kroth 2011).

Sin embargo, estas disposiciones no han garantizado los avances hacia la consolidación ni han servido de base a mejoras consistentes en transparencia. En términos de credibilidad, Bolivia obtuvo 5/8 en su grado de coincidencia entre gasto ejecutado y presupuestado, inferior al promedio de 6,35 de los otros países analizados (PEFA Secretariat 2022a). En el período 2016-2019, Bolivia tuvo desviaciones respecto a lo presupuestado de 19,5% del gasto total y Ecuador de 8,6%, frente a un 6,75% de México y 6,5% de Brasil (BM 2021c). Los tres países tienen gastos públicos muy rígidos: la rigidez estructural alcanza el 13,5% del PIB en Ecuador, cerca del 15% en Bolivia y más del 16% en Venezuela (Herrera y Olaberria 2020, 27).

Solo Ecuador posee una ley de transparencia (2004), pero su calidad regulatoria es muy baja (74/150) (Access Info y Centre for Law and Democracy 2022). Bolivia cuenta con un decreto

ejecutivo (2005) aún menos robusto (70/150) y Venezuela apenas emitió su ley en 2021 a través de un proceso muy cuestionado.¹³ Si bien Ecuador (2002) y Venezuela (2003) cuentan nominalmente con LRF, a la luz de su desempeño fiscal en años recientes, su contribución a la disciplina y transparencia puede considerarse irrelevante.

Solo Bolivia se ha sometido a una FTE del FMI en 2014 (FMI 2022a). Ecuador y Bolivia han sido evaluados por el mecanismo PEFA, pero solo Bolivia accedió a la difusión pública del informe de resultados (PEFA Secretariat 2022a). Ninguno de los tres países es miembro de GIFT y Ecuador solo ingresó a OGP en 2018 (OGP 2021b). No sorprende en consecuencia el pobre desempeño de estos países en el OBI durante la última década (2008-2019), con promedios de 39,8/100 (Ecuador), 19 (Venezuela) y 11,8 (Bolivia), frente a 52,1 del resto de países de la región (IBP 2021b). La supervisión legislativa y, en menor medida, la supervisión auditora, también se encontraron en 2019 por debajo del promedio regional.

La otra categoría de casos inconsistentes presenta una instancia de consolidación presupuestaria completa, pero sin avances suficientes en el acceso a la información presupuestaria. Nicaragua alcanzó cierto grado de efectividad en el control democrático sin aplicar activamente políticas de transparencia presupuestaria. Esta inconsistencia solo puede explicarse como consecuencia de una combinación compleja de factores: el aprendizaje de políticas asociado a la crisis hiperinflacionaria de la segunda mitad de la década de 1980,¹⁴ las presiones externas de organismos multilaterales, la fuerte influencia política de grupos empresariales y las oportunidades políticas surgidas de los pactos entre partidos representados en la Asamblea Nacional.

Los gobiernos nicaragüenses fueron muy activos en la reforma presupuestaria entre 1990 y 2006. Se trata del país de la región que concertó más préstamos con el BM para el desarrollo y mejora de su SIGFA: cuatro préstamos por un total de 105,7 millones de dólares (BM 2022). Entre 1991 y 2002, el país estableció cuatro acuerdos sucesivos con el FMI, manteniendo un vínculo de cooperación ininterrumpido con la entidad durante 12 años (Singh et al. 2005, 16).

¹³ “La Ley de Transparencia aprobada por la Asamblea Nacional consolida el secretismo”, *Transparencia Venezuela*, 17 de septiembre de 2021, <https://transparencia.org.ve/la-ley-de-transparencia-aprobada-por-la-asamblea-nacional-consolida-el-secretismo/>

¹⁴ Nicaragua alcanzó una inflación anual de 13.611% en 1988 y solo volvió a niveles anuales de un dígito en 1996 (BM 2021d).

Este compromiso con las reformas explica tanto la disposición a someterse a evaluaciones internacionales como el logro de calificaciones relativamente favorables. El informe PEFA emitido en 2015 arrojó un resultado máximo de 8/8 en credibilidad del presupuesto (PEFA Secretariat 2022a). Entre 2008 y 2019, la ejecución presupuestaria apenas se desvió de lo presupuestado en un promedio de 2,8% (BM 2021c).

Estos signos de consolidación, sin embargo, contrastan con un deficiente desempeño en materia de transparencia. El país no cuenta con un marco legal sobre responsabilidad fiscal ni reglas fiscales explícitas. Posee, en cambio, una ley de transparencia considerada ejemplar en términos regulatorios (111/150). Fue aprobada al poco tiempo de la elección de Daniel Ortega por una legislatura de mayoría opositora y, desde entonces, su implementación ha sido debilitada sistemáticamente por el propio gobierno (Michener 2015c, 14). En paralelo, el gobierno de Ortega se ha negado en la última década a participar en iniciativas multipartes de apertura.

El desempeño en transparencia presupuestaria es deficiente, aunque no a los mismos niveles que los casos irrelevantes. Nicaragua obtuvo entre 39 y 46/100 en las mediciones del ILTP realizadas en 2003, 2005 y 2007 (Almeida 2014, 24). Esta tendencia se ha mantenido en el OBI con un promedio de 41,8/100 entre 2010 y 2019. Como expresión de la regresión autoritaria reciente, IBP detectó una respuesta fiscal opaca y cerrada a la crisis causada por la COVID-19 (IBP 2021c).

Aunque la efectividad de la supervisión legislativa y auditora entre 2017 y 2019 es satisfactoria, su nivel ha descendido. La Asamblea Nacional cuenta con la Dirección General de Análisis y Seguimiento Presupuestario y Económico, la cual, sin embargo, no es reconocida como institución fiscal independiente por la OCDE (IBP 2020). Su funcionamiento está limitado dada la notoria subordinación de la legislatura al gobierno desde la consolidación de la mayoría legislativa oficialista en 2012 (BID 2018).

En la práctica, los mecanismos de control democrático han sido progresivamente vaciados de influencia real debido a la concentración de poder en el ejecutivo. Por ejemplo, el gobierno ha mantenido un férreo control sobre el uso de los fondos de la asistencia venezolana provistos a través de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Estos han sido asignados y ejecutados mediante fondos y empresas mixtas que se encuentran fuera del presupuesto.

El giro autoritario profundizado por el gobierno desde abril de 2018 pone en cuestión la efectividad futura de los mecanismos democráticos forjados durante el período de pluralismo político y apertura económica iniciado en 1990. Es probable que la efectividad de los controles impulsada por la consolidación presupuestaria sea un efecto temporal insostenible en ausencia de esfuerzos sostenidos de transparencia: la inconsistencia constituiría así solo un punto de paso hacia la irrelevancia.

4.4. Patrón de acceso a la información presupuestaria

4.4.1. Orientaciones de diseño

Este patrón está enfocado en mejorar la capacidad de los actores externos al gobierno de supervisar las operaciones fiscales y sus efectos sobre resultados políticos, económicos y administrativos. Implica fortalecer los protocolos de producción, recopilación y verificación de información generada o requerida durante el proceso presupuestario y asegurar su divulgación con estándares de calidad, oportunidad e integralidad. Funcionalmente, supone la presencia de cierta capacidad institucional y sistemas humanos y técnicos apropiados para generar, sistematizar y publicitar información bajo ciertos estándares de contenido, calidad y plazo (de Renzio, Hiller y Hasan 2017, 6).

La transparencia presupuestaria es concebida como un método de divulgación centralizada de información al público general. Se concreta en ofrecer acceso a información sobre la estructura y funciones gubernamentales, las intenciones de política fiscal, y las cuentas y proyecciones del sector público (Kopits y Craig 1998, 1). Se trata de una forma de transparencia “hacia adentro”, gracias a la cual los que están fuera de las estructuras gubernamentales pueden observar lo que sucede dentro de ellas (Heald 2006, 28).

El objetivo es garantizar información accesible, actualizada, completa y organizada. La accesibilidad se refiere de manera general al empleo de medios técnicos de difusión de amplio alcance que contengan estilos de presentación amigables. La información debe ser exhaustiva y actual para dar una imagen fiel y relevante de las proyecciones, objetivos, acciones y resultados presupuestarios.

La organización remite al uso de estándares y clasificadores homologados internacionalmente que permiten conocer y comparar los principales rasgos funcionales, económicos, administrativos y programáticos del presupuesto (FMI 1998). El control democrático consiste aquí en un ejercicio general de rendición de cuentas ante contribuyentes, acreedores y

beneficiarios del gobierno. Fortalece la capacidad de los ciudadanos de hacer responsables en las urnas a los gobiernos por las decisiones y resultados alcanzados con el dinero público (Wehner y de Renzio 2013b)

En la dimensión legal, este patrón se materializa través de varios vehículos. Entre ellos destacan las leyes de transparencia y de responsabilidad fiscal. Además de tratarse de una norma general y una especializada, en la práctica las LRF tienden a poner el acento en el monitoreo macroeconómico-fiscal, mientras que las LTAIP son más amplias y pueden ser funcionales a múltiples agendas. Adicionalmente, las leyes orgánicas de presupuesto y de gestión financiera pueden presentar disposiciones de transparencia con distintos grados de desarrollo y especificidad.

Aunque las normas legales de transparencia tienen una larga historia, solo a partir de 2000 se produjo una explosión global en la adopción de leyes de transparencia (Relly y Sabharwal 2009). Genéricamente, son instrumentos que dan a los ciudadanos, otros residentes y partes interesadas el derecho de acceder a información en posesión del gobierno sin tener que demostrar un interés particular. Presupone que esta información es pública mientras no existe una excepción legal específica establecida (Ackerman y Sandoval-Ballesteros 2006, 93).

A enero de 2022, existían LTAIP en 137 países y territorios (Access Info Europe y Centre for Law and Democracy 2022). Estas normas suelen conjugar obligaciones de transparencia activa mediante la difusión uniforme de determinados rubros de información (Darbishire 2010) con requerimientos de transparencia pasiva, referidos al deber de entidades y funcionarios de responder eficazmente las solicitudes de acceso en determinados plazos (Dokeniya 2013).

Las normas de responsabilidad fiscal se difundieron tras su primera adopción en Nueva Zelanda en 1994. Son normas de alcance limitado que buscan mejorar la transparencia fiscal, fortalecer la rendición de cuentas y restaurar o mantener la estabilidad y sostenibilidad fiscal (Lienert 2013c, 2-3). Entre sus disposiciones es habitual que se incluyan marcos plurianuales (fiscales, presupuestarios o de gasto), reglas fiscales (de balance, deuda, gastos o ingresos), mecanismos contracíclicos (fondos de contingencia, fondos de estabilización) y obligaciones de reporte (cumplimiento de reglas y metas fiscales) (Makón y Varea 2015, 98).

La ubicación y rol de la transparencia presupuestaria varía mucho entre regímenes jurídicos. En su análisis de 125 países, de Renzio y Kroth (2011) encontraron que solo 38 contienen

disposiciones legales muy extensas o extensas en la materia. El desarrollo legislativo contribuye a ejercer presión hacia un mejor desempeño en países con tradiciones institucionales débiles, pero para aquellos con trayectorias institucionalizadas de transparencia no parece ser relevante (de Renzio y Kroth 2011, 5).

Hay dos hitos en la dimensión organizacional de este patrón. Primero, respecto a las funciones de la agencia financiera central, implica un giro hacia un enfoque estratégico de gobernanza presupuestaria. Estas agencias se extienden más allá de su rol clásico de guardián fiscal para abordar responsabilidades propias de los centros de gobierno (Allen y Krause 2013). Este tránsito contempla un cambio en el rol de la transparencia presupuestaria: de una herramienta de control sobre las unidades ejecutoras a una estrategia de divulgación pública orientada a mejorar la confianza ciudadana en la política fiscal, ordenar la economía política del presupuesto y facilitar el control ciudadano (Arenas de Mesa y Mosqueira 2021, 8).

Segundo, se despliega una infraestructura institucional especializada para la implementación y supervisión de las obligaciones de transparencia pública. A nivel central, requiere crear o acomodar agencias encargadas de monitorear, promover y decidir sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información. El arreglo suele seguir uno de tres modelos principales: las comisiones o institutos con poder vinculante, aquellas con capacidad de hacer recomendaciones y el recurso directo a la revisión judicial (Neuman 2009; Holsen y Pasquier 2019).

A nivel descentralizado, consiste en ajustar las estructuras y protocolos operativos de las entidades obligadas para alojar las funciones de transparencia. En este plano suelen emerger múltiples problemas de implementación relativos a la insuficiencia de capacidades administrativas y las barreras al acceso (Holsen y Pasquier 2012, 218-9). Los retos incluyen la creación de sistemas de gestión de información y de archivos, el desarrollo de guías de implementación, la aplicación de programas de capacitación y el establecimiento de sistemas de sanciones e incentivos (Neuman y Calland 2007).

En la dimensión tecnológica pueden identificarse también dos hitos. La base conceptual y técnica se encuentra en los programas de gobierno electrónico (CLAD 2007). Se orientan al desarrollo de sitios y portales web que, además de suministrar información, incluyen ciertas funcionalidades (motores de búsqueda, herramientas de consulta) dirigidas a responder a las demandas y necesidades del público (Luna-Reyes y Gil-García 2014).

Por un lado, los SIAF son adaptados para funcionar como respaldo de interfaces virtuales de consulta pública sobre ciertas secciones y rubros de información (Fridman 2012). Aunque las opciones de consulta y descarga tienden a ser limitadas, la conexión automática con los SIAF asegura una actualización oportuna de datos. Por el otro, se desarrollan portales y sitios en línea que ofrecen acceso a documentos presupuestarios básicos. Estos sitios pueden ubicarse a nivel de entidades, agencias centrales o ambas.

4.4.2. Adopción en América Latina: Casos desviados

Este patrón irrumpió en la región a fines de la década de 1990 en el marco del impulso global a la transparencia presupuestaria. No tuvo la misma penetración en el conjunto de países y, en donde fue incorporado, no alcanzó la misma relevancia estratégica, grado de implementación o efectos (tabla 4.4).

En el plano jurídico, las leyes de transparencia llegaron un poco después que las de responsabilidad fiscal, pero tuvieron mayor difusión. Países que previamente regulaban la transparencia pública solo por disposiciones constitucionales (Costa Rica) o decretos ejecutivos (Argentina), que tenían leyes anticuadas (Colombia) o no tenían ley en la materia (Paraguay), han emitido sus respectivas leyes.

Estas han sido motivadas por presiones internacionales y patrones miméticos, pero su fortaleza ha dependido de dinámicas políticas internas (Michener 2015c, 2015d). Su robustez regulatoria y grado de implementación varían mucho. El índice de calidad regulatoria va de 136/150 (México) a 59/150 (República Dominicana) (Access Info y Centre for Law and Democracy 2022), mientras que evaluaciones de la difusión proactiva muestran variaciones que van de entre 80-95% de cumplimiento en Chile a 15-30% en Nicaragua (Michener y Coelho 2019, 10).

Las normas legales de responsabilidad fiscal, en cambio, están vigentes en nueve países. Su difusión se aceleró tras la implementación de la ley en Brasil (2000), considerado el caso más exitoso (Pereira y Melo 2011, 23). Han sido el vehículo favorito de adopción de marcos plurianuales y reglas fiscales. Estos marcos son herramientas dirigidas a extender el horizonte de planificación y programación fiscal más allá del presupuesto anual (Filc y Scartascini 2010, 4). En la región han sido adoptados los tres arreglos-tipos existentes. Los marcos fiscales, que solo contienen proyecciones macroeconómicas y macrofiscales, fueron adoptados en Chile, México y Perú. Los marcos presupuestarios, que contienen

desagregaciones funcionales y administrativos del gasto, son aplicados en Colombia, Guatemala y Paraguay. Los marcos de gasto (desagregado a nivel de programas) existen en Argentina y Brasil (Fílc y Scartascini 2010, 17).

Hay reglas fiscales actualmente vigente en Argentina y Chile (una regla); Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Paraguay (2); y Ecuador, El Salvador y Perú (3). Predominan las reglas de gasto y de balance (Davoodi et al. 2022). Su diseño ha sufrido calibrado continuamente debido a problemas de cumplimiento (Ardanaz, Barreix y Corrales 2019).

En el plano organizacional, estas normas incrementaron las obligaciones de producción de información presupuestaria y fijaron requisitos de contenido, presentación y difusión. En la región ha habido avances dispares en producir y divulgar los ocho documentos básicos¹⁵ identificados por OCDE (2002) y medidos por IBP (2021a). Mientras Brasil, Guatemala, México, Perú y República Dominicana cumplieron en 2019 con difundir los ocho, Venezuela produjo cuatro, pero no divulgó ninguno. La ley presupuestaria y el reporte de cierre de año son los documentos más comunes, mientras que el reporte de medio año es aun atípico. Brasil, Chile, México y Perú, aunque con trayectorias diferentes, alcanzan promedios por encima de los 61/100 en el período 2008-2019. En cambio, Bolivia y Venezuela no llegan a 20/100.

Es crucial la capacidad de calcular y presentar el gasto público de acuerdo a categorías funcionales, económicas, administrativas y programáticas (Shah y Shen 2007, 157). En la región es común que el gasto sea presentado en las cuatro o al menos tres de estas estructuras, con las únicas excepciones de Bolivia y Venezuela.

Tabla 4.4. Componentes del acceso a la información presupuestaria en América Latina

País	Régimen jurídico		Régimen organizacional			Portales y sitios web (2019)	Índice de Presupuesto Abierto (2010-2019)
	LTAIP (año)	LRP (año)	Clasificadores presupuestarios (2019)	Estándar de reporte (2022)	Disponibilidad de documentos presupuestarios (2019)		
Argentina	2016	1999	4	SDDS / 3	6,5	I / T	54,8
Bolivia		-	0	e-GDDS / 1	3,5	I	11,8
Brasil	2011	2000	4	SDDS Plus / 4	8	I / T	75,5

¹⁵ Documento pre-presupuestario, proyecto de presupuesto, versión ciudadana del proyecto, ley presupuestaria, reportes de ejecución durante el año, reporte de actualización de medio año, reporte de fin de año e informe de auditoría.

Chile	2008	2006	3	SDDS Plus / 4	6,5	I / T	61,6
Colombia	2014	2003	4	SDDS / 3	6,5	I / T	55,7
Costa Rica	2017		4	SDDS / 3	6	I	51,5
Ecuador	2004	2002	4	SDDS / 3	5,5	I	39,8
El Salvador	2011		3	SDDS / 3	6,5	I / T	43,5
Guatemala	2008		4	e-GDDS con NSDP / 2	8	I / T	53,2
Honduras	2006	2016	4	e-GDDS con NSDP / 2	7	I	38,7
México	2002	2006	4	SDDS / 3	8	I / T	65,8
Nicaragua	2007		3	e-GDDS / 1	5,5	I	41,8
Paraguay	2014	2013	4	e-GDDS con NSDP / 2	5	I / T	44,5
Perú	2003	1999	4	SDDS / 3	8	I / T	68,8
República Dominicana	2004		4	e-GDDS con NSDP / 2	8	I / T	41,2
Venezuela	2021		0	e-GDDS / 1	2	I	19

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Lienert (2013c); Michener (2015c); Access Info y Centre for Law and Democracy (2022); IBP (2021b) y FMI (2022b).

Nota:

I: Portal institucional; T: Portal temático.

Disponibilidad de documentos: se consideran ocho documentos; se asigna 1: divulgado; 0,5: producido y no divulgado; 0: no producido.

A esto se agrega el cumplimiento de las obligaciones de reporte de estadísticas fiscales del FMI. Desde 1995, la entidad ha creado cuatro formatos de reporte de datos, desde el más básico (e-GDDS) hasta el más avanzado (SDDS Plus, creado en 2012) (Koivisto 2016). Estos protocolos son relevantes no solo para la divulgación comparable internacional, sino porque fuerzan a los gobiernos a desarrollar capacidades estadísticas en materia fiscal y los incentivan a generar medios propios de divulgación pública (Grigorescu 2003). Mientras Brasil y Chile divulgan bajo el estándar más alto, Bolivia, Nicaragua y Venezuela operan con el más bajo (FMI 2022b).

En el plano tecnológico, son claves los medios electrónicos de divulgación presupuestaria utilizados por los países. Se puede distinguir entre portales institucionales y temáticos de acuerdo a si se divulga mediante sitios de entidades o se han desarrollado portales especializados en transparencia presupuestaria. En la región predomina el uso simultáneo de ambos mecanismos (IBP 2021b). Existen portales de transparencia fiscal bajo distintas

denominaciones en Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Perú y República Dominicana. En cuanto a los portales institucionales, son relevantes los de las agencias presupuestarias, pero también los de bancos centrales, entidades fiscalizadoras, institutos de estadísticas, contadurías nacionales, autoridades tributarias e institutos de transparencia.

Aunque el uso de portales temáticos es considerado una buena práctica (Seco y Muñoz 2018), la cobertura de estos portales puede variar mucho. Considerando doce rubros de información fiscal, Martínez (2021) reporta que el portal de México cubre los 12, los de Colombia, Brasil y República Dominicana 10, y el de Costa Rica solo cuatro: presupuesto, gastos, transferencias intergubernamentales e ingresos.

Aquí pueden considerarse los cuatro casos desviados: Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana. Lograron niveles de medios (46 en Paraguay) a altos (75 en República Dominicana) en el OBI 2019. Los cuatro cuentan con regímenes legales de transparencia, y Paraguay y Honduras además poseen leyes de responsabilidad fiscal. Son países miembros de OGP y tres de ellos (excepto Honduras) participan en GIFT (GIFT 2021). Paraguay y Guatemala incluso difunden sus datos presupuestarios y de gasto público mediante la avanzada herramienta BOOST del BM (Kheyfets et al. 2021). Todos han hecho compromisos en materia de apertura fiscal en OGP. Sin embargo, su desempeño en términos de control democrático no resulta satisfactorio.

En realidad, este buen desempeño general en transparencia presupuestaria es más bien un logro reciente: en el OBI 2010, Honduras obtuvo 11 y República Dominicana 14. Sobre nueve rubros de divulgación presupuestaria medidos en 2013, estos países incumplieron al menos cuatro (OCDE y BID 2014, 84-5). En una evaluación de los portales nacionales de transparencia fiscal realizada en 2012, estos países obtuvieron un promedio de 52%, frente a 85% de Perú, 82% de Brasil y 69% de Chile (Fridman 2012, 24).

Por otro lado, el diseño institucional en estos países favorece a los poderes legislativos. Estos tienen facultades irrestrictas para enmendar el proyecto de ley presupuestaria y en ninguno el principio de reversión¹⁶ autoriza la entrada en vigencia de la propuesta del ejecutivo (OCDE y BID 2017, 95). Estas reglas conducen el interés de legisladores hacia la influencia ex ante de

¹⁶ Se refiere a las normas que aplican si se vence el plazo sin que la legislatura haya aprobado un presupuesto (Wehner 2010, 28).

las asignaciones presupuestarias y disminuyen los incentivos para supervisar y auditar expost el desempeño y los resultados gubernamentales (Bonvecchi y Rodríguez 2011). Respecto a este poder formal, estas legislaturas tienen relativamente pocos recursos institucionales y técnicos: solo hay oficina legislativa presupuestaria en República Dominicana y un consejo fiscal en Paraguay (OCDE y BID 2014, 86-7).

Estas deficiencias se reflejan en deficiencias específicas de la supervisión legislativa detectadas en el estudio sobre presupuesto abierto de 2019. En Guatemala y Honduras ninguna comisión legislativa examinó el reporte de auditoría y en Paraguay y República Dominicana lo hizo tardíamente y sin publicar sus hallazgos. En ninguno de los países el ejecutivo dio cuenta pública de las medidas correctivas adoptadas para abordar las recomendaciones de auditoría ni los entes de control publicaron reportes de seguimiento de estas acciones (IBP 2021b).

4.5. Patrón de apertura e integridad presupuestaria

4.5.1. Orientaciones de diseño

Este patrón se enfoca en insertar el sistema presupuestario en un ecosistema más amplio de control democrático en función de producir un equilibrio dinámico entre los distintos propósitos políticos, económicos y administrativos de la gobernanza presupuestaria (de Renzio 2016, 6). Va más allá del acceso a la información como un fin en sí mismo para considerar su rol como instrumentos de cambios institucionales hacia una mayor autonomía, cooperación y efectividad de los agentes de control.

La transparencia es concebida como un componente institucional de la apertura e integridad presupuestaria, esto es, un instrumento para la garantía de los procedimientos democráticos y la primacía del interés general. La divulgación de la información no se orienta genéricamente al público, sino que se adecúa para servir las necesidades y objetivos de múltiples actores articulados en un ecosistema de control. Esto demanda diversificar las fuentes, estilos, canales y formatos de difusión. Además de la transparencia, este régimen contempla oportunidades accesibles de participación pública y un rol más activo y efectivo de las agencias de control.

En términos de control democrático, implica resolver un triple problema: el de pocos ojos (insuficiente demanda de transparencia), pocas manos (insuficiente involucramiento público) y pocos dientes (insuficiente capacidad de corrección y sanción). Se busca lograr que los controles asociados a la consolidación (control administrativo) y el acceso a información

(control electoral) sean completados y reforzados por la supervisión institucional de entes independientes al gobierno (control político) y la acción colectiva de actores no-estatales (control social) (Fox 2016; Halloran 2020).

Privilegia la comprensibilidad, comparabilidad y reusabilidad de la información presupuestaria. La comprensibilidad depende del suministro de recursos de apoyo y opciones amigables de consulta, tales como resúmenes ejecutivos, glosarios o visualizaciones. La comparabilidad requiere contar con información histórica, desagregada por unidades de análisis y acorde a estándares uniformes. La reusabilidad implica el suministro en formatos abiertos, libre de costos y licencias restrictivas, acompañados de mecanismos de retroalimentación y garantías sobre la integridad de los datos. También demanda interoperabilidad o posibilidad de cruzar los datos presupuestarios con otra información financiera y no-financiera proveniente de otros sistemas (Dener y Min 2013).

Este patrón abarca reformas y actualizaciones jurídicas heterogéneas, incluyendo normas básicas de rendición de cuentas e integridad pública y normas especializadas de contabilidad, control interno, auditoría externa, supervisión legislativa y datos abiertos. Estas disposiciones pueden ubicarse a nivel legal, pero en muchos casos aparecen en reglamentos, decretos e incluso guías, instructivos y manuales. Entre ellas, destaca el tránsito entre las bases contables de caja y devengado. Esta última permite registrar los ingresos y gastos cuando se producen los derechos y obligaciones y ofrece una medición más precisa de los recursos económicos del Estado, incluyendo los pasivos contingentes (Chan y Zhang 2013, 752-4).

Estas normas tienen varios propósitos, entre los que destacan: 1. Ampliar las obligaciones de transparencia hacia entidades públicas no-gubernamentales involucradas en el proceso presupuestario; 2. Incorporar regulaciones similares de divulgación pública en sistemas financieros y administrativos asociados (planificación, inversión, seguimiento y evaluación); 3. Establecer oportunidades de participación pública en el proceso presupuestario; y 4. Modernizar las herramientas y modalidades de intervención de los entes de control.

En la dimensión organizacional, las agencias financieras asumen integralmente un enfoque moderno de gobernanza presupuestaria. Se responsabilizan por la coordinación estratégica de políticas; la gestión integral de reglas y riesgos fiscales; la promoción y supervisión de la calidad del gasto; el desarrollo y actualización de las estadísticas fiscales; y la modernización de las TIC aplicadas a las finanzas públicas (Arenas de Mesa y Mosqueira 2021, 17). Supone

una reestructuración institucional profunda que regularmente exige cambios normativos, organizacionales, tecnológicos y de personal (Arenas de Mesa y Mosqueira 2021, 8).

Conlleva también un énfasis inédito en fortalecer institucional y técnicamente las entidades de control. En el ámbito legislativo, los cambios se orientan a consolidar la estructura de comités legislativos, crear o mejorar las oficinas técnicas legislativas y ampliar los recursos de asesoría e investigación (Santiso 2008; BID y OCDE 2014). El supuesto de estos cambios es que las legislaturas tienen poderes formales suficientes pero subutilizados, especialmente en la función de supervisión de la ejecución presupuestaria (Pelizzo 2014).

En cuanto a la función auditora, la eficacia de los tres modelos institucionales de entidad fiscalizadora¹⁷ depende de su grado de independencia, la publicidad de los informes y hallazgos y su capacidad sancionatoria (Blume y Voigt 2007). Las reformas organizacionales se han orientado precisamente a fortalecer la autonomía del órgano, la independencia del proceso de selección de sus directivos, la dotación de recursos presupuestarios, la profesionalización del personal, y la variedad y eficacia de sus herramientas de control. En este último sentido, se ha vuelto cada vez más frecuente que estas entidades trasciendan su foco expost en la regularidad y legalidad para aplicar auditorías de desempeño, revisiones concurrentes e investigaciones sobre las causas de los déficits y deficiencias de la gestión presupuestaria (IBP e IDI 2020; BM 2021a).

Además de fortalecer internamente cada órgano, se plantea institucionalizar los vínculos de colaboración entre ellos para que potencien sus respectivas contribuciones al control democrático. Las instituciones fiscales independientes suelen jugar un rol complementario al introducir experticia técnica en la evaluación de las proyecciones, estimaciones e implicaciones macro-fiscales de las políticas presupuestarias (Beetsma et al. 2018).

También es crucial el rol auxiliar de los órganos fiscalizadores para con las legislaturas y de las organizaciones de la sociedad civil, centros de investigación e incubadoras de ideas para con ambas. Una relación colaborativa órgano auditor-legislatura es estratégica para vigilar el gasto público, evaluar el desempeño financiero y no-financiero del gobierno y forzar la adopción de correctivos institucionales (Santiso 2015). El aporte de actores no-estatales puede

¹⁷ Cortes de cuentas con autoridad cuasi-judicial, consejos auditores colegiados y contralorías con jefatura individual (Stapenhurst y Titsworth 2001).

darse de múltiples modos: desde la participación en audiencias públicas y auditorías sociales hasta la intervención como asesores y evaluadores externos independientes (Van Zyl 2013).

En la dimensión tecnológica, este patrón se inscribe en la lógica del gobierno digital o *govtech* (Santiso y Ortiz 2020). Se aprovecha los avances de las tecnologías digitales para aplicarlas estratégicamente al logro de los objetivos presupuestarios. Cuatro tendencias son relevantes. Primero, el desarrollo de portales de transparencia con nuevas y potentes funcionalidades de consulta, visualización, cruce y manipulación de datos, así como nuevas oportunidades de interacción con los usuarios. Segundo, la modernización tecnológica de los SIAF y su migración a soportes web. Incluyen el uso de códigos abiertos; servicios de nube y tecnologías de registro distribuido; certificados e identidades digitales; sistemas de pagos electrónicos; y aplicaciones de inteligencia artificial y analítica de datos (Pimenta y Seco 2019, 24-39).

Tercero, la extensión de la lógica y soporte de sistemas integrados a otros sistemas de gestión financiera y no-financiera. Los sistemas tributarios, de gestión de deuda y de tesorería se difundieron casi simultáneamente a los SIAF, pero recientemente han proliferado también sistemas de gestión de recursos humanos, contrataciones públicas e inversión pública (BM 2021b, 31). Cuarto, el desarrollo del movimiento de datos abiertos gubernamentales ha tenido una tracción importante en el ámbito fiscal. En los últimos 10 años se han masificado los portales y soluciones de acceso a datos presupuestarios abiertos, alimentados automáticamente desde los SIAF (Dener y Min 2013; Gray 2015).

4.5.2. Adopción en América Latina: Casos típicos

Este tercer patrón arraigó en la región desde la segunda mitad de los 2000. Sus innovaciones constituyen un último y más complejo giro en la búsqueda de regímenes presupuestarios abiertos e íntegros. Los casos típicos de la tabla 2.7 han alcanzado avances importantes en este patrón (tabla 4.5).

En el plano jurídico, adaptaciones y actualizaciones normativas han sido introducidas a distintos niveles con el fin de modernizar estándares e incorporar buenas prácticas. Se han dado cambios en las normas, guías y manuales de contabilidad y reporte financiero. El tránsito de la base de caja a la de devengado ha sido fundamental para generar estados presupuestarios y financieros más completos e íntegros, que suministran una imagen más confiable de la posición y el desempeño del gobierno en función de lograr una asignación más

eficiente de recursos (Alt y Lassen 2006, 8; Menifield et al. 2017, 64). En la región predomina el reporte basado en devengo, tanto consolidado (8 países) como en proceso de implementación (6 países).

Varios factores han impulsado este giro hacia una mayor transparencia contable: iniciativas para controlar la corrupción; presiones de los órganos auditores para mejorar los balances financieros; dependencia de apoyo externo; y demandas de la comunidad de inversionistas (Gómez-Villegas, Brusca y Bregmann 2020, 6). Los arreglos son muy variados entre países. Algunos han optado por aplicar los estándares internacionales de contabilidad del sector público (IPSAS) de manera directa (Costa Rica), otros los han adaptado al contexto local (Chile), y otros han desarrollado estándares nacionales con (Perú) o sin (Argentina) referencia a los IPSAS (IFAC y CIPFA 2018).

Tabla 4.5. Componentes de la apertura presupuestaria en América Latina

País	Régimen jurídico		Régimen organizacional			Datos presu- puestarios abiertos (2013)†††
	Estándar contable (2020)*	PpR (2013)**	Funciones modernas de la agencia financiera central (2021)***	IFI (2021)†	Índice de independencia entidad fiscalizadora superior (2021)††	
Argentina	3	2,5	2	1	4	4
Bolivia	2	0,7	0	0	3	3
Brasil	3	3,8	6	1	4	4
Chile	3	4,7	7	1	3	3
Colombia	3	1,8	2	1	4	4
Costa Rica	2	1,7	1	1	3	2
Ecuador	3	2,3	1	0	2	4
El Salvador	2	0,8	1	1	2	4
Guatemala	3	1,7	0	0	3	4
Honduras	2	2,1	0	0	2	3
México	2	3,9	4	1	4	4
Nicaragua	1	1,8	0	1	2	4
Paraguay	2	1,7	0	1	3	4
Perú	3	3	5	1	4	4
República Dominicana	3	1,7	0	1	2	3
Venezuela	-	-	0	0	-	3

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Gazmuri (2012); Makón y Varea (2015); Dener y Min (2013); CEPAL (2018); FOCAL (2019); IFAC y CIPFA (2020); Velásquez y Sánchez (2021); Arenas de Mesa y Mosqueira (2021).

Nota:

* 3: devengado; 2: devengado parcial; 1: caja.

** 0 (mínimo)-5(máximo)

*** 0 (mínimo)-7(máximo).

† 1 si tiene, 0 si no tiene. Incluye consejos fiscales y oficinas presupuestarias del legislativo.

†† 4: muy alta; 3: alta; 2: sustancial; 1: moderada; 0: baja.

††† 4: altamente visibles; 3: visibles; 2: visibilidad limitada; 1: visibilidad mínima.

Dado que los países iniciaron su transición en distintos momentos e imprimieron ritmos diferentes, el grado de avance es desigual. Para 2017 se estimó una alineación regional de 35% respecto a IPSAS con grandes variaciones nacionales: más de 80% en Colombia y Perú, pero solo 24% en El Salvador (Ernst and Young 2017).

Estos cambios han mejorado la calidad de la información financiera, pero no han afectado la información no-financiera. Las técnicas de presupuesto por resultados se han difundido en la región en la medida en que se han superado deficiencias básicas de cobertura y comprehensividad presupuestaria (File y Scartascini 2012, 4-5). Buscan vincular las decisiones asignativas a información de desempeño programático y suelen incluir el diseño estratégico de programas, sistemas de monitoreo y seguimiento, evaluaciones de desempeño e incentivos de gestión (Makón y Varea 2015, 81-2). Para 2013, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú contaban ya con marcos estandarizados de PpR para sus gobiernos centrales, mientras que Colombia y El Salvador aplicaban arreglos descentralizados en el nivel ministerial (OCDE y BID 2014, 83).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha evaluado el marco normativo y la implementación del PpR en la región a través de cinco componentes: clasificación por programas, marco multianual, evaluación de calidad del gasto, incentivos de gestión y divulgación de información presupuestaria (Makón y Varea 2015, 82). Brasil, Chile, México y Perú habían alcanzado ya para 2013 un nivel avanzado. Argentina, Colombia y Costa Rica (junto a los casos desviados, inconsistentes y Ecuador) estaban en el nivel intermedio, mientras que El Salvador (junto a Bolivia) se encontraba en una fase inicial (CEPAL 2018, 90).

En ocasiones vinculado al PpR, se han introducido nuevos marcadores presupuestarios para facilitar el monitoreo y análisis del gasto por objetivos de políticas transversales. México y Perú contaban en 2021 con clasificadores del gasto sobre cambio climático, mientras que El Salvador, Argentina, Chile y Costa Rica estaban implementándolos (Ferro et al. 2020; Delgado y Lopes 2021, 62). Similares esfuerzos existen para monitorear el gasto sensible al género (Almeida 2021) y orientado por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Development Finance International y OXFAM 2021).

La región es líder en el reconocimiento normativo de la participación presupuestaria. Entre los 6 países a nivel global que incluyen disposiciones sobre participación en la legislación presupuestaria se encuentran Brasil, Ecuador y Honduras (de Renzio y Kroth 2011, 6). Entre los 12 países que cuentan con leyes nacionales sobre presupuesto participativo con algún grado de implementación están Colombia, Ecuador, Perú y República Dominicana (McNulty y No 2021, 12). Incluso en ausencia de una base legal clara, las iniciativas de participación fiscal han proliferado en la región: se identifican 436 iniciativas en desarrollo en Brasil, 68 en Argentina y 38 en Chile (Oficina 2020). Desde inicios de los 2000 han proliferado también prácticas de participación en la fiscalización externa. Sobresalen las experiencias de Argentina y Colombia (Mendiburu 2020).

En el plano organizacional, este patrón implica una reingeniería institucional del núcleo de las finanzas públicas, conformado por agencias financieras, legislaturas y entidades fiscalizadoras. La modernización de las agencias financieras latinoamericanas ha sido desigual. De las siete funciones estratégicas “modernas”, Brasil, Chile, Perú y México han incorporado al menos 4. Argentina, Colombia, Costa Rica y El Salvador (junto a Ecuador), aunque retrasados, se encuentran también en proceso de transición. El resto de los países sigue anclado en un modelo tradicional de gestión financiera (Arenas de Mesa y Mosqueira 2021).

Desde mediados de los 2000, los organismos multilaterales han canalizado financiamientos y apoyos técnicos considerables para el fortalecimiento del control externo sobre las finanzas públicas (Santiso 2006b). El mayor obstáculo para la supervisión legislativa se encuentra en las capacidades institucionales y técnicas de los poderes legislativos y no en el alcance de sus funciones (Santiso 2008). Todos los países cuentan con comités especializados para examinar los proyectos de ley presupuestaria. Estas comisiones (llamadas de presupuesto, hacienda o economía) tienden a ser mixtas en los sistemas bicamerales. México es la excepción al asignar esta función a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, sin involucrar al Senado (IBP 2021b).

En algunos países (Brasil, El Salvador y Perú, además de Ecuador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) estas comisiones son responsables de examinar también los informes anuales de auditoría. En otros casos, como Argentina, Colombia, Costa Rica y México, además de Paraguay y República Dominicana, existen comisiones presupuestarias y de cuentas separadas. Incluso en otros casos, como Chile y Venezuela, no existe un documento que

califique como informe anual de auditoría y, por tanto, no se contempla un procedimiento especial de examen legislativo de cuentas públicas (IBP 2021b).

Estas diferencias de diseño institucional no parecen tan relevantes como las referidas a la existencia y funcionamiento de instancias fiscales independientes. De manera general, son instituciones independientes con el mandato de evaluar y apoyar la política fiscal (Von Trapp, Lienert y Wehner 2015, 11). En la región, todos los países típicos poseen este tipo de instituciones, en algunos casos como oficinas legislativas (Argentina, El Salvador), en otros como consejos fiscales (Chile, Perú) y en otros con ambas (Colombia, Costa Rica).

A esto se suma la efectividad de las entidades fiscalizadoras como determinante de la integridad presupuestaria. Con base en 10 indicadores, el BM (BM 2021a) evaluó el grado de independencia de estas instancias en 2019 en 118 países. Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú cumplieron con casi todos los indicadores y obtuvieron puntajes altos de entre 9 y 9,5/10. Chile y Costa Rica mostraron un nivel considerable de independencia (8-8,5), y solo El Salvador se ubicó en un nivel moderado (6-7,5).

La apertura exige una transformación profunda de las capacidades tecnológicas de los sistemas financieros. El Índice de Madurez de *GovTech* (BM 2021b) mide mediante 48 indicadores el grado en que los gobiernos se han modernizado para operar de manera más simple, eficiente y transparente al servicio de los ciudadanos. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú demuestran soluciones avanzadas y buenas prácticas transversales. Costa Rica y El Salvador presentan buenas prácticas en al menos tres de las cuatro áreas analizadas.

Uno de los componentes de esta medición es el grado de desarrollo del SIAF. En una encuesta realizada en 2018 en 18 países, el BID identificó avances sustanciales en las funciones de los SIAF latinoamericanos. 89% cuentan con CUT y aplican control sincronizado de las etapas de gasto; más del 50% interoperan con los sistemas de recursos humanos, compras y deuda; y 58% cubren las operaciones de entidades descentralizadas (Pimenta y Seco 2021, 6).

Una implicación fundamental de estos desarrollos es la capacidad de suministrar datos presupuestarios actualizados, confiables y oportunos. Los datos fiscales abiertos otorgan a actores externos facilidades para filtrar, analizar, comparar e integrar información oficial en función de sus propias necesidades y objetivos. Resultan útiles para empoderar a los agentes de control externos al gobierno y promover el desarrollo de una industria de “infomediarios”

capaces de elevar el alcance e impacto de la información mucho más allá de lo inicialmente planificado por sus productores (Muent-Kunigami y Serale 2018).

Dener y Min (2013) analizaron en 2013 la publicación de estos datos en 198 economías. Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, México y Perú producían datos presupuestarios abiertos con alta visibilidad, utilizando directamente sus SIAF para divulgarlos de modo oportuno, amigable y con opciones de consulta dinámicas. Solo Costa Rica presentaba aun una limitada visibilidad, pero contaba con esfuerzos en marcha para mejorar sus protocolos. En la actualidad, el país posee una interfaz de Presupuesto Abierto en el portal del Ministerio de Hacienda. Además de esto, Brasil, México y Perú difunden sus datos abiertos y desagregados de gasto mediante el sistema BOOST (Kheyfets et al. 2021).

El principio de apertura ha desbordado a los gobiernos para implicar a los propios entes de control. Las entidades fiscalizadoras de la región han logrado importantes avances en la difusión de información sobre sus marcos institucionales y los procesos, productos y resultados del control y la fiscalización (Sánchez, Jiménez y Velásquez 2019, 6). En el Índice de Disponibilidad de Información a la Ciudadanía de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (IDIGI-EFS) de 2021, los países típicos lograron niveles de cumplimiento superiores al 90%, resultado de importantes mejoras registradas desde 2017 (Velásquez y Sánchez 2021, 23).

4.6. El cambio institucional de las agencias financieras centrales como condición omitida: una ilustración en el caso de Perú

¿Qué diferencia a los casos típicos que han logrado ciertos niveles de apertura e integridad presupuestaria de los casos desviados que no han traducido sus avances en transparencia en un mejor control democrático del proceso presupuestario? Responder esta pregunta permite develar condiciones contextuales cuya presencia es requerida para la operación efectiva del mecanismo causal de la institucionalización de la transparencia presupuestaria.

Aunque obviamente existen múltiples factores que influyen en esta relación, una vez formulada la política, el desafío inmediato es institucionalizar esta orientación en las estructuras gubernamentales. Esto depende de la posición, roles y capacidades institucionales de las agencias financieras centrales, en las cuales se aloja la política. La implementación de la transparencia presupuestaria requiere un fuerte impulso y monitoreo desde el centro de gobierno, dados los costos directos (obligaciones de registro y reporte) e indirectos (reducción

de discrecionalidad) implicados para las agencias de gasto (Neuman y Calland 2007; de Renzio, Hiller y Hasan 2017).

Un dilema principal-agente se presenta así entre las agencias financieras y las de gasto, cuya resolución es crucial para lograr un nivel adecuado de cumplimiento en la divulgación (Michener 2015d). El giro institucional de las agencias financieras hacia un estilo moderno de gobernanza presupuestaria es la condición determinante de su capacidad de coordinar efectivamente la política de transparencia. Este cambio institucional tiene tres facetas: el afianzamiento de la posición estratégica de la entidad en el centro de gobierno; la ampliación de sus responsabilidades de coordinación interinstitucional; y su reestructuración organizacional hacia estilos más flexibles y sensibles al contexto político (Allen, Hurcan y Queyranne 2016).

La jerarquía institucional de las agencias financieras asciende en la medida en que encaran los nuevos roles. Al involucrarse en funciones de planificación estratégica (vínculo planificación-marcos plurianuales-presupuestos), diseño de políticas (PpR), reforma del Estado (rectoría de sistemas financieros y no-financieros) y gestión integral de riesgos fiscales (supervisión de empresas e instituciones financieras públicas y gobiernos subnacionales), estas agencias se ubican en una posición dominante en los procesos de gobernanza del centro de gobierno (Alessandro, Lafuente y Santiso 2014).

Del mismo modo, estas funciones exigen una interacción más estrecha y continua con otras agencias del gobierno, entes de control y actores no-estatales como gremios del sector privado y organismos de la sociedad civil. Esta multiplicidad de interfaces de contacto contrasta con la tradición de aislamiento que se afianzó tras la adopción de los ajustes fiscales durante las décadas de 1980 y 1990 (Haggard y Kaufman 1992).

Este cambio de roles y funciones se ha traducido en reestructuraciones organizacionales dirigidas a lograr mayor flexibilidad y apertura. Frente al predominio de los economistas ortodoxos y su lógica de optimización, las nuevas unidades orgánicas sobre calidad del gasto, evaluación de políticas, integridad pública, etc., han supuesto la diversificación de perfiles profesionales, lógicas de intervención y estilos decisionales dentro de las agencias financieras. Esto ha conducido al fortalecimiento de la capacidad institucional de incluir actores técnicamente solventes que, sin embargo, poseen competencias para la iniciativa, negociación y orquestación política (Dargent 2015).

Estos múltiples desplazamientos son capturados por Arenas de Mesa y Mosqueira (2021) en su distinción entre ministerios tradicionales y modernas (ver tabla 4.5.) Las siete funciones distintivas del modelo moderno han sido progresivamente acomodadas en las trayectorias hacia la apertura presupuestaria. En cambio, los casos desviados se caracterizan por la persistencia general de un modelo tradicional de agencia financiera.

Una política de transparencia presupuestaria en un contexto institucional tradicional resulta truncada debido a la carencia de los recursos institucionales y técnicos requeridos para su coordinación interinstitucional a nivel tanto de la gestión financiera como de la gobernanza presupuestaria. La hipótesis alternativa puede enunciarse del siguiente modo: la institucionalización de la transparencia presupuestaria bajo la rectoría de una agencia financiera moderna es una condición suficiente de la mejora del control democrático en el proceso presupuestario. A la luz de esta hipótesis revisada, el caso peruano es ideal para un análisis a profundidad.

Entre los casos típicos, Perú destaca por haber alcanzado niveles sostenidos de transparencia presupuestaria y una mejora de la efectividad de los controles democráticos en un contexto hostil. A diferencia de Chile, Perú no cuenta con tradiciones institucionales de probidad pública (Silva 2022, 33) ni exhibe un pacto fiscal sólido (Lora 2008, 116). A diferencia de Costa Rica y Colombia (democracias de la “segunda ola”), la democracia peruana tiene solo 20 años de existencia continua. A diferencia de El Salvador y México, Perú tiene uno de los sistemas de partidos menos institucionalizados de la región (Mainwaring 2018, 58). A diferencia de Argentina y Brasil, Perú tiene una bajísima presión tributaria (OCDE et al. 2021, 171) y una amplia porción de su economía sumergida en la informalidad (Medina y Schneider 2019, 19).

La máxima prueba de eficacia del diseño se encuentra en una situación en la que otros factores que pudieran contribuir al resultado no están presentes. Este escenario permite probar la fortaleza institucional de la política al aislar su efecto del de normas informales preexistentes (Brinks, Levitsky y Murillo 2020, 10-1). En un contexto como el surgido del colapso del gobierno de Alberto Fujimori, caracterizado por la opacidad presupuestaria, la violación sistemática de los principios democráticos y la institucionalización de la corrupción política (Ugarteche 2004), la transparencia presupuestaria irrumpió como una institución transformadora.

El gobierno de transición de Valentín Paniagua dio los primeros pasos al lanzar el Portal de Transparencia Económica (PTec) y emitir la primera regulación sobre transparencia de las finanzas públicas (Morón, Gonzáles y Hasegawa 2003, 38). Desde 2001, la transparencia presupuestaria se consolidó en la agenda de políticas como una solución de consenso entre la preservación de la responsabilidad macroeconómica previamente “garantizada” por el gobierno de Fujimori y la apertura hacia la participación pública, el control social y la descentralización estatal prometida por el nuevo régimen democrático. Su formulación ha sido dirigida desde la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP-MEF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) bajo un estilo tecnocrático de políticas (ver capítulo 5).

La institucionalización de la política fue resultado de la combinación de este enfoque tecnocrático con un cambio profundo en el rol, funciones y estilos del MEF como entidad dominante en la gestión financiera y la gobernanza presupuestaria. El MEF se consolidó como principal ente rector de los sistemas administrativos del Estado peruano y, con ello, amplió sus herramientas de control estratégico sobre las finanzas del sector público. Estos instrumentos van mucho más allá del control administrativo-financiero de la ejecución del gasto y sirven para verificar el cumplimiento de reglas fiscales, objetivos y metas de políticas estratégicas (recaudación, simplificación administrativa, desnutrición infantil, etc.), planes de inversión pública y convenios de gestión de riesgos fiscales, entre otros.

Consecuencia de esta expansión, también ha aumentado la carga de responsabilidades de la entidad en la difusión de información y la rendición de cuentas. El MEF ha pasado de un enfoque estrecho en el control fiscal a asumir una perspectiva más amplia sobre sus funciones. En este marco, ha modernizado sus estructuras institucionales y ha desarrollado estrategias más activas de negociación política tanto dentro del gabinete como con el poder legislativo y los gobiernos subnacionales (Dargent 2015, 105-7).

También ha adoptado un estilo más abierto y colaborativo en su interacción con actores no estatales y un protagonismo activo en las reformas de modernización del Estado dirigidas a mejorar el control democrático, tales como el control interno o la integridad pública. Como se puede constatar en los tres próximos capítulos, el resultado ha sido la transformación institucional de la transparencia presupuestaria en un régimen de apertura e integridad presupuestaria.

4.7. Conclusiones

Este capítulo ha permitido corroborar la validez teórica de la distribución de casos presentada en la tabla 2.7. Las categorías metodológicas de casos irrelevantes, inconsistentes, desviados y típicos han sido traducidas en las categorías teóricas de consolidación y racionalización presupuestaria truncada y completa, acceso a la información presupuestaria y apertura e integridad presupuestaria, respectivamente.

Con este fin, se han identificado tres patrones ideales de políticas y se ha analizado en qué medida han sido adoptados en los 16 casos de la población estudiada. Los patrones se caracterizan por distintas concepciones de la transparencia presupuestaria y el control democrático, así como diferentes lógicas de diseño jurídico, organizacional y tecnológico.

El análisis de los cuatro conjuntos ha servido también para aislar una condición contextual hipotética que se considera necesaria para que el mecanismo causal de la institucionalización opere del modo teorizado: la modernización institucional de las agencias financieras centrales. La plausibilidad de esta hipótesis modificada ha sido sucintamente verificada en Perú. Este ejercicio, sin embargo, solo constituye una prueba débil de la presencia del mecanismo causal en el caso. Los siguientes tres capítulos presentan el análisis a profundidad del caso peruano mediante reconstitución de procesos.

Capítulo 5. El rol de las ideas en el diseño de políticas: El giro hacia la transparencia presupuestaria en Perú

5.1. Introducción

La transparencia presupuestaria es una idea paradigmática. En el contexto peruano, su condición de portadora de cambios es especialmente notoria dado el trasfondo de deficiencias histórico-estructurales y el afianzamiento durante la década de 1990 de una gobernanza presupuestaria cerrada y opaca. El Estado peruano es conocido como uno de los más débiles de la región (Soifer 2015, 10). La corrupción sistémica ha sido una de sus pocas constantes históricas (Quiroz 2005). Bajo el gobierno de Fujimori, fueron prácticas habituales la centralización de las decisiones asignativas, el manejo discrecional de cuentas extrapresupuestarias y la aprobación compulsiva de cambios presupuestarios mediante decretos ejecutivos (Morón 2005, 154).

En estas condiciones, la transición democrática de 2000-2001 se presentó como una coyuntura crítica causante de un giro paradigmático hacia la transparencia pública y presupuestaria. Estas coyunturas se caracterizan por un aflojamiento de las restricciones estructurales y oportunidades inéditas para introducir por agencia divergencias respecto al pasado o entre casos (Soifer 2012, 1573). La caída del gobierno de Fujimori generó condiciones permisivas para la reconfiguración de posiciones de los actores involucrados en la gobernanza presupuestaria. Dada la coincidencia de ciertas condiciones productivas técnicas (cierto grado de consolidación presupuestaria) y normativas (ascenso de valores democráticos), el resultado fue una realineación de fuerzas favorable a la transparencia presupuestaria.

Este giro puede reconstruirse por los cambios que provocó en las actividades de puesta en agenda y formulación de política. A continuación, se evidencian y analizan estos cambios mediante el rastreo de sus huellas con la taxonomía NATO. Primero se constata que el gobierno peruano ha declarado la transparencia presupuestaria como objetivo de política (H_a). Luego, estos hallazgos son analizados desde la perspectiva de la construcción política de los problemas de políticas. En la tercera parte se evidencia que el gobierno peruano ha formulado de modo coherente una nueva estrategia de transparencia presupuestaria (H_a). Estos hallazgos son discutidos como pruebas de un estilo tecnocrático y estratégico de selección de instrumentos.

5.2. Cambios en la agenda de políticas: Evidenciando que el gobierno declara la transparencia presupuestaria como objetivo de política (Ha)

El compromiso de políticas con la transparencia presupuestaria se forjó en Perú durante la transición democrática sobre el trasfondo de un régimen autoritario-competitivo caracterizado por la discrecionalidad y opacidad fiscal (Carrión 2006). Se ha expresado como componente de una búsqueda más general de la transparencia gubernamental y como eje de una agenda específica y especializada. En esta sección, se presentan evidencias de este compromiso tomadas de la programación política estratégica, el régimen jurídico, el régimen macroeconómico y la reforma de la gestión pública.

5.2.1. El gobierno incorpora la transparencia presupuestaria en su programación política estratégica (Na)

En términos de información, se espera que el gobierno incorpore explícitamente la transparencia presupuestaria en su programación política estratégica (N_i), sea como objetivo, lineamiento o acción estratégica. Durante la década de 1990 se produjo el abandono de la función de planificación pública, causada por la eliminación del Instituto Nacional de Planificación¹⁸ (Alarco 2012). Solo con el retorno a la democracia se planteó la recuperación institucional de la planificación, ahora concebida como instrumento político de un proceso de concertación democrática de políticas de Estado. El compromiso con la transparencia presupuestaria en este nuevo marco puede detectarse en los instrumentos de planificación estratégica nacional (primera evidencia o E1 y segunda evidencia o E2), funcional (E3) y sectorial (E4).

Primero, el Acuerdo Nacional (AN) se constituyó en 2002 por iniciativa del gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006). Como instancia de diálogo y concertación, reunió a los partidos políticos con representación legislativa y las principales organizaciones religiosas, sindicales, empresariales y sociales del país. En julio de 2002, esta instancia aprobó por consenso 29 Políticas de Estado¹⁹ organizadas en cuatro objetivos nacionales. La transparencia pública aparece como orientación estratégica en cuatro políticas. En la política 29 figura el compromiso general con la transparencia gubernamental, referido a “garantizar el

¹⁸ Sancionada por Decreto Ley 25548 de 1992.

¹⁹ Desde entonces, se han sumado seis políticas adicionales para conformar las 35 vigentes a enero de 2021.

derecho de los ciudadanos a solicitar y recibir información, la obligación de brindarla por parte del Estado, y la transparencia y difusión de los actos de gobierno”.

En materia de transparencia presupuestaria, la política 24 dispone que el Estado “establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal”. También que facilitará el acceso “a la información sobre (...) presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno”, y “pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno” [E1].

Segundo, el AN estableció en su política 5 la creación de un sistema nacional de planeamiento estratégico, cuyos objetivos y lineamientos debían operacionalizarse en las metas presupuestarias. Este compromiso se tradujo en la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) como su ente rector y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) como su principal instrumento.²⁰

El PEDN fue oficializado en junio de 2011 mediante el Decreto Supremo (DS) 054-2011-PCM, bajo la denominación “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”. Está organizado en seis ejes estratégicos. Contempla como acción estratégica del eje “Estado y Gobernabilidad” la mejora articulada de los procesos de planificación concertada, presupuesto participativo, transparencia y acceso a la información, con miras a lograr un Estado moderno, descentralizado, eficiente, transparente, participativo y ético al servicio de los ciudadanos [E2].

Tercero, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) fue establecida en enero de 2001²¹ como un mecanismo de participación y diálogo entre entidades públicas y actores no-estatales en materia de política social. Con instancias activas en los tres niveles de gobierno, se ha dedicado a impulsar la gobernanza democrática de las políticas sociales mediante actividades de incidencia, seguimiento, investigación y difusión.

²⁰ Creados mediante la Ley 28522 de mayo de 2005, no fueron efectivamente implementados hasta su adecuación institucional formalizada por el Decreto Legislativo 1088 de junio de 2008.

²¹ DS 001-2001-PROMUDEH.

Su “Carta Social” aprobada en junio de 2001 reconoce la necesidad de adoptar mecanismos de transparencia, participación y vigilancia ciudadana en función de combatir la exclusión, pobreza y desigualdad. Dispone en su programa de acción adoptar normas y medidas para dar acceso a los ciudadanos a “toda la información que sea necesaria sobre los objetivos, metas y ejecución del Presupuesto de la República y todos sus componentes”. También prevé destinar recursos presupuestarios al seguimiento y evaluación de programas sociales y promover la veeduría ciudadana para prevenir la corrupción en la política social [E3].

Cuarto, el MEF, en su condición de ente rector del Sector Economía y Finanzas (SEF),²² ha contemplado en sus sucesivos Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) el objetivo de mejorar la transparencia y rendición de cuentas fiscales. Los PESEM fueron creados en 2000 bajo coordinación del propio MEF, y tras la entrada en vigencia del SINAPLAN han pasado a ser un eslabón de la cascada de políticas y planes bajo rectoría del CEPLAN.

En el PESEM 2007-2011,²³ se incluyó como objetivo específico “promover la transparencia de la gestión pública”, para lo cual se contempló fortalecer los sistemas de rendición de cuentas públicas. Esta orientación ha sido ratificada en los compromisos sucesivos de mejorar la transparencia en el uso de recursos públicos y la rendición de cuentas (PESEM 2012-2016)²⁴ y, más ambiciosamente, promover la transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, impidiendo la corrupción y las distorsiones en el uso de recursos públicos (PESEM 2017-2021)²⁵ [E4].

5.2.2. El gobierno reconoce la transparencia presupuestaria como un principio del régimen jurídico (A_d)

En términos de regulación, se espera que el gobierno reconozca explícitamente la transparencia presupuestaria como un principio del régimen jurídico (A_d). Si bien la Constitución de 1993 había reconocido el derecho de las personas a solicitar y recibir

²² El SEF incluye al MEF como ente rector y a sus organismos adscritos y empresas vinculadas, que para enero de 2022 son ocho: Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), Oficina de Normalización Previsional (ONP), Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN), Central de Compras Públicas (PERÚ COMPRAS), Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) y Banco de la Nación (BN).

²³ Resolución Ministerial (RM) 014-2007-EF/43.

²⁴ RM 807-2011-EF/41.

²⁵ RM 411-2016-EF/41.

información de las entidades públicas (artículo 2, numeral 5), esta disposición no se había operacionalizado legalmente ni había sido eficaz frente a la arraigada “cultura del secreto” prevaleciente en la administración pública peruana (Defensoría del Pueblo 2001, 9). Frente a este estado de cosas, pueden constatare evidencias del reconocimiento de la la transparencia presupuestaria como principio del derecho a nivel constitucional (E5 y E6) y legal (E7 y E8). Primero, el gobierno acogió la sentencia del Tribunal Constitucional (TC) de enero de 2003²⁶ en la que interpretó la norma constitucional del artículo 2.5 como referida estricta y exclusivamente al “derecho de acceso a la información pública”. Esta sentencia fue motivada por un recurso de hábeas data que requería información de los gastos efectuados por el expresidente Fujimori durante sus viajes internacionales.

El TC determinó que la información sobre el manejo de los asuntos públicos debe ser considerada un bien público “consustancial a un régimen democrático”, imprescindible para asegurar el Estado democrático de derecho y requerimiento “para el ejercicio de otras libertades fundamentales”. En consecuencia, le concedió el carácter de “libertad preferida”, disponiendo que la publicidad de los actos de los poderes públicos constituya la regla general. Advirtió además que su violación ocurriría no solo por la denegación de la información sin razones legítimas, sino también por su entrega “fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada” [E5].

Segundo, el gobierno acogió la sentencia de diciembre de 2004 en la que el TC estableció jurisprudencia respecto a la naturaleza, principios constitucionales y características del presupuesto público.²⁷ La decisión fue motivada por un conflicto de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

En ella, el TC destacó el carácter del presupuesto como instrumento “público” para el control de la actividad política, económica, administrativa y jurídica del Estado. Estableció como uno de los cuatro fines esenciales de la actividad presupuestaria facilitar el conocimiento y control del programa gubernamental. Entre los principios constitucionales presupuestarios incluyó varios afines a la transparencia, como los de legalidad, exactitud, unidad y programación [E6].

²⁶ Expediente 1797-2002-HD/TC. Otras sentencias constitucionales que han complementado y ampliado esta doctrina son: 0644-2004-HD/TC (17 de octubre de 2004), 0959-2004-HD/TC (16 de agosto de 2005), 04912-2008-PHD/TC (7 de septiembre de 2009) y 02814-2008-PHD/TC (25 de mayo de 2010).

²⁷ Expediente 004-2004-CC/TC.

Tercero, el gobierno del presidente Paniagua estableció en marzo de 2001 disposiciones especializadas en materia de transparencia fiscal. Entre las justificaciones del Decreto de Urgencia (DU) 035-2001, el gobierno se refirió a la necesidad de establecer mecanismos que aseguren la continuidad del proceso de reforma democrática del Estado, faciliten el seguimiento de las políticas por parte de la sociedad civil, incrementen la confianza de los agentes económicos privados y generen eficiencia, eficacia y equidad en el manejo de los recursos públicos.

En el texto se argumenta que “el manejo de los recursos fiscales (...) es un área en la que es necesario fomentar la transparencia y la participación de la ciudadanía como fiscalizadora de última instancia del accionar gubernamental”. Por ello, resultaría urgente aprobar una norma que determine “la información mínima que debe ser pública sobre los ingresos, gastos, déficit y su financiamiento, así como el perfil de la deuda del sector público consolidado” y “establecer un sistema de obtención de información, mediante el cual el ciudadano tenga acceso a información adicional” [E7].

Cuarto, el proceso de formulación y aprobación en 2002 de la Ley 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública reflejó el amplio acuerdo político existente en torno a la transparencia. La norma derivó de diez proyectos presentados por congresistas de tres bancadas diferentes, los cuales fueron examinados y discutidos en dos comisiones. Además, el proceso incluyó un análisis de derecho comparado, así como la realización de consultas y audiencias públicas en las que se recabaron aportes del Instituto Prensa y Sociedad, el Consejo de la Prensa Peruana, la Defensoría del Pueblo y el Centro Carter.

En su dictamen, la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado²⁸ argumentó la necesidad de una norma con rango de ley que frenase la “cultura del secreto”, la cual estaría limitando la participación y rendición de cuentas y facilitando la corrupción y el abuso de poder. Se refiere al respecto que el 57,7% de los ministerios y organismos autónomos no publican sus presupuestos ejecutados y, a nivel de unidades ejecutoras, 84,4% no habrían cumplido con publicar su presupuesto anual. Esta opacidad se reflejaría en el ILTP, que para 2001 ubicó a Perú último detrás de Chile, Brasil, Argentina y México.

²⁸ Reaído sobre proyecto de ley 714/2001-CR.

Por su parte, el dictamen de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales²⁹ alegó que un Estado democrático “requiere mecanismos eficientes que permitan a la ciudadanía el ejercicio directo [de la supervisión sobre el Estado], especialmente en lo referido al uso de los fondos públicos, los mismos que precisamente provienen del pago de impuestos de la ciudadanía”. En su propuesta normativa al pleno, incorporó integralmente el contenido del DU 035-2001 con el fin de concederle rango legal a la transparencia presupuestaria [E8].

5.2.3. El gobierno reconoce la transparencia presupuestaria como un principio del régimen macroeconómico (Ta)

En términos de tesoro, se espera que el gobierno reconozca explícitamente la transparencia presupuestaria como un principio del régimen macroeconómico (T₁). En la Constitución de 1993 se establecieron los pilares de un modelo de economía social de mercado (art. 58), basado en la libre competencia (art. 62), la libertad de inversión (art. 63) y un rol empresarial subsidiario del Estado (art. 60). La administración económica y financiera del sector público está regida por el presupuesto, el cual debe ser equilibrado, asignar equitativamente los recursos y ejecutarlos de acuerdo a criterios de eficiencia (art. 77, 78). Las evidencias de este compromiso pueden hallarse en el modelo de desarrollo económico (E9) y en la orientación de la política macroeconómica (E10, E11 y E12).

Primero, el AN incluyó como tercer objetivo nacional la mejora de la competitividad económica del país. Con este fin, la política macroeconómica se orienta a consolidar el modelo de economía social de mercado (política 17) y alcanzar la productividad y formalización económica (política 18). En este marco, se establece como lineamiento estratégico implantar un Estado transparente³⁰ que sea capaz de garantizar la estabilidad de las reglas del juego, estimular la inversión privada y facilitar la creación de empleo productivo [E9].

Segundo, además de los argumentos previamente esgrimidos en E7, el DU 035-2001 fue también justificado por razones económicas. En particular, se plantea que la transparencia de las finanzas públicas y los mecanismos de rendición de cuentas son necesarios para “incrementar la confianza de los agentes económicos privados nacionales y extranjeros en el

²⁹ Reaído sobre los proyectos de ley 0021/2001-CR, 0103/2001-CR, 0165-2001-CR, 0714/2001-CR, 1356/2001-CR, 1922/2001-CR, 1978/2001-CR, 1992/2001 y 3047/2001.

³⁰ También responsable, promotor, regulador y subsidiario.

accionar gubernamental (...) y obtener eficiencia, eficacia y equidad en el manejo de los recursos públicos” [E10].

Tercero, el MEF preparó y sometió a consulta pública³¹ en mayo de 2001 un documento programático titulado “Transparencia Económica y Fiscal: Estado de avance y tareas pendientes”. Con base en el Código de Transparencia Fiscal del FMI, el documento distingue tres lógicas complementarias para la adopción de la transparencia fiscal como política del Estado. En una lógica económica, esta sería una condición necesaria para el funcionamiento óptimo de la economía de mercado, dado que “reduce la incertidumbre en los mercados y aumenta la predictibilidad de las decisiones del gobierno, reduciendo de esa manera el riesgo-país y propiciando la inversión privada y, por ende, el crecimiento económico y la generación del empleo productivo”.

En particular, la transparencia fiscal reduciría la volatilidad de las expectativas de los mercados y facilitaría que los agentes privados tomen decisiones acertadas, acordes a los objetivos y lineamientos del programa económico gubernamental. Enumera en su propuesta los componentes de una estrategia de transparencia económica, incluyendo entre otras medidas la reducción de las actividades empresariales y comerciales del Estado, consideradas formas de competencia desleal y nichos de corrupción, y el fortalecimiento de la autonomía de los organismos reguladores de mercado [E11].

Cuarto, en su alocución anual ante el Congreso de la República en julio de 2002, el presidente Toledo estableció un vínculo entre la opacidad fiscal y la crisis económica. Achacó la recesión económica entonces en su cuarto año a “la corrupción y las malas políticas ejecutadas” durante el gobierno de Fujimori. Específicamente, sostuvo que “el costo económico de la corrupción en la década del oprobio es verdaderamente impresionante. Los datos más conservadores indican que se esfumaron de la economía más de 2 000 millones de dólares y que perdimos como consecuencia de la corrupción más de 200 mil puestos de trabajo”.

Toledo se comprometió en este discurso a mantener el modelo de economía de mercado con “rostro humano”. Para ello, reforzaría una “trayectoria de moderación y responsabilidad en el manejo de la política económica, fijando niveles de déficit y de endeudamiento que sean

³¹ Se difundió y convocaron las consultas mediante la RM 173-2001-EF/1 y se dieron a conocer los resultados de los aportes recibidos mediante la RM 2005-2001-EF/1.

prudentes”, facilitando la conciliación entre inversión pública y privada y evitando “caer en el populismo” [E12].

5.2.4. El gobierno se compromete con una reforma de la gestión pública basada en la transparencia presupuestaria (Oa)

En términos de organización administrativa, se espera que el gobierno se comprometa explícitamente con una reforma de la gestión pública basada en la transparencia presupuestaria (Oa). Durante la década de 1990, las reformas de la gestión pública fueron limitadas y se orientaron a crear “islas de eficiencia” en áreas consideradas estratégicas, sin articularse en un programa global de reforma institucional (Durand 2006; Dargent 2008). Con la transición democrática, en cambio, surgió una concepción estratégica de modernización de la gestión que integró la transparencia gubernamental y presupuestaria como vectores fundamentales. Las evidencias de este compromiso pueden hallarse en el régimen de derecho administrativo (E13) y en las orientaciones de reforma de la gestión, tanto a nivel del Estado (E14 y E16) como del Poder Ejecutivo (E15).

Primero, la adopción de la transparencia como principio básico de la actuación administrativa se materializó durante la transición democrática. La Ley 27444 del Procedimiento Administrativo General fue sancionada en abril de 2001 para reunir y actualizar las regulaciones básicas de la función administrativa del Estado. De acuerdo con el congresista Estrada Pérez, esta norma, cuyo proyecto fue propuesto por el gobierno de Paniagua, respondió a la necesidad de guiar los procedimientos y actos de la administración pública sobre criterios de transparencia y responsabilidad.

En particular, la norma establece la obligación de todas las entidades públicas de difundir su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) (art. 38) y reconoce el derecho de los administrados a acceder gratuitamente a información referida a las actividades de las entidades públicas (art. 55). En consonancia con esto, por disposición del DS 018-2001-PCM de febrero de 2001, los TUPA deben incluir obligatoriamente un procedimiento administrativo específico para el acceso a la información que posean o produzcan las entidades públicas. La relevancia de esta ley estriba además en que se aplica supletoriamente a lo no previsto en el régimen de transparencia y acceso a la información pública³² [E13].

³² DS 070-2013-PCM, Disposición Complementaria Primera.

Segundo, la Ley 27658 de Modernización de la Gestión del Estado, sancionada en enero de 2002, declaró al Estado peruano en un proceso de modernización dirigido a lograr eficiencia, orden y transparencia. El dictamen de la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado³³ recoge un amplio proceso de consultas desarrollado mediante talleres y audiencias públicas. Entre otras motivaciones, la norma es justificada en la necesidad de evaluar la gestión y el uso de recursos públicos en función del desempeño y el logro de resultados. También se justifica en la conveniencia de que los ciudadanos participen en la fiscalización y control de la gestión presupuestaria del Estado [E14].

Tercero, la Ley 29158,³⁴ sancionada en diciembre de 2007 por el gobierno de Alan García (2006-2011), estableció el régimen marco de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo. Entre sus principios fundamentales figuran la participación y transparencia de la gestión. De igual modo, esta norma reafirma como competencia exclusiva del Presidente de la República administrar la hacienda pública (art. 118.17 de la Constitución), pero precisando que debe hacerlo “según las reglas de responsabilidad y transparencia fijadas por ley” (art. 8).

Este instrumento reconoce y ordena los sistemas administrativos del Estado, cuya creación dispone que solo pueda hacerse por ley. La finalidad de estos sistemas es regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública con el propósito de promover la eficacia y eficiencia en su uso. Entre los 11 sistemas que aplican a todas las entidades de la administración pública se incluye el sistema de presupuesto público. Todo ente rector de un sistema administrativo tiene como atribución registrar y producir información relevante y actualizada oportunamente [E15].

Cuarto, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) fue aprobada en enero de 2013 mediante el DS 004-2013-PCM por el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016). Respondió a la necesidad de brindar una orientación estratégica a los esfuerzos de mejora de la gestión pública y establecer un instrumento orientador “para una actuación coherente y eficaz del sector público”. Su visión contempla un gobierno abierto, es decir, “transparente, accesible a los ciudadanos, [que] fomenta la participación ciudadana, la integridad pública y rinde cuentas de su desempeño”. Entre sus objetivos específicos, establece que el Estado dispondrá, asignará y ejecutará los recursos presupuestarios para

³³ Reaído sobre el proyecto de ley 1533/2001-CR.

³⁴ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

financiar los resultados que los ciudadanos esperan y valoran. Con este propósito articula el eje transversal de gobierno abierto con el pilar de Presupuesto por Resultados [E16].

5.3. La construcción política de los problemas de políticas: De la opacidad fiscal del gobierno de Fujimori al compromiso democrático con la transparencia

El establecimiento de la agenda de políticas es un proceso de naturaleza política en el que ciertas situaciones son construidas como problemáticas y demandantes de intervención gubernamental. El cambio en las agendas puede darse rápida y radicalmente o lenta y acumulativamente, dependiendo de factores como las percepciones públicas sobre la situación, la disponibilidad de ideas sobre las soluciones y la gestión del interés político (Bevan y Jennings 2019, 220).

En Perú, el fin del gobierno de Fujimori dio lugar a un cambio rápido y profundo hacia la transparencia presupuestaria. Se produjo en el marco de una extendida condena a las prácticas autoritarias del gobierno saliente, la alarma pública causada por las develaciones de graves hechos de corrupción política³⁵ y el predominio a nivel global de las ideas de buena gobernanza.

El giro hacia la transparencia presupuestaria resultó de la convergencia simultánea de los cuatro detonantes básicos de estas iniciativas (ver introducción), cuya presencia conjunta creó la oportunidad para la operación de una heterogénea coalición de actores reformistas. Las diversas lógicas y expectativas movilizadas por estos actores supusieron tensiones, pero también oportunidades para la institucionalización de la transparencia presupuestaria.

El presidente Fujimori tomó posesión en julio de 1990 sin experiencia política, programa económico ni mayoría parlamentaria³⁶ en medio de una profunda crisis económica y de seguridad interna. Tras una década de continuidad democrática, el país atravesaba graves penurias económicas y un agravamiento de los hechos de violencia política causados por las insurgencias guerrilleras y la represión estatal, esta última avalada por sucesivas declaratorias de emergencias (Levitt 2012, 16-22).

³⁵ La difusión pública de los “vladivideos”, que mostraban al jefe de inteligencia, Vladimiro Montesinos, pagando sobornos a políticos, empresarios, dueños de medios de comunicación, etc., constituye un típico “evento focal” (Carey 2003, 15).

³⁶ Cambio 90, el movimiento con el que postuló Fujimori, obtuvo 32 escaños sobre un total de 180 en la Cámara de Diputados (BID 2018)

En materia económica, el gobierno de Fernando Belaúnde (1980-1985) fracasó en sus intentos de liberalización y declaró la cesación unilateral de pagos de la deuda externa en marzo de 1983. El primer gobierno de Alan García (1985-1990) siguió un programa heterodoxo y recurrió sistemáticamente al financiamiento monetario del déficit fiscal, que promedió durante la década 8,6% del PIB (Mendoza y Anastasio 2021, 77). Resultado de desequilibrios acumulados, entre 1988 y 1990 el PIB per cápita se contrajo un 30% y la inflación anual superó el 7 mil por ciento en 1990 (Carranza, Chávez y Valderrama 2007, 3).

Fujimori convocó a su llegada al poder a un grupo de economistas ortodoxos y les encomendó la tarea de preparar un ajuste fiscal y de precios que frenara la inflación y permitiera reequilibrar las cuentas públicas (Crabtree y Durand 2017, 89). Tras el “Fujishock” de agosto de 1990, el gobierno adoptó un estilo decisionista y jerárquico de política fiscal, basado en el uso intensivo de decretos presidenciales (Müller 2014). De hecho, la crisis que finalmente condujo en abril de 1992 al autogolpe, la disolución del Congreso y la intervención de otros órganos independientes fue precipitada por un bloqueo entre ejecutivo y legislativo en la toma de decisiones presupuestarias (Santiso y García 2004, 13).

Durante toda la década, el gobierno dirigió un régimen autoritario y opaco de gobernanza presupuestaria. Entre 1993 y 2000 se emitieron 1003 decretos de urgencia con incidencia en la disposición de fondos públicos, de los cuales 22 tuvieron carácter secreto (Congreso de la República 2002, 14). Solo en 10 de estas decisiones secretas el Ministerio de Defensa gastó más de 992 millones de dólares (Francke et al. 2003, 9). El presupuesto sufrió un proceso de centralización sin precedentes, en tanto cuatro ministerios (Ministerio de la Presidencia, MEF, Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa) concentraron en promedio 70% del presupuesto anual durante el período (Levitt 2012, 186-7).

El MEF adquirió un peso sin precedentes en la dirección del gobierno. Esto resultó de una mezcla paradójica de modernización tecnocrática con participación en la red de corrupción política. Por un lado, la autoridad del MEF fue delegada a un equipo técnico que operó desde el gabinete de asesores del ministro y, desde ahí, diseñó las reformas económicas y coordinó las negociaciones con el FMI y demás acreedores internacionales (Wise 2003, citado en Dargent 2015, 98). Aunque gozaron de una fuerte autonomía tecnocrática, su relación con el presidente Fujimori y otros sectores del gobierno no estuvo exenta de tensiones. Estas se agravaron durante su segundo mandato (1995-2000) debido a las presiones fiscales generadas por la búsqueda de la segunda reelección presidencial (Dargent 2008, 20-2).

Por otro lado, el MEF participó en el entramado de corrupción fujimorista. De acuerdo con Durand (2005, 308), las operaciones corruptas se organizaron en tres conglomerados mafiosos conducidos desde el Ministerio de la Presidencia, el aparato de inteligencia y seguridad, y el MEF. La llamada “mafia blanca”³⁷ se especializó en la captura de rentas a través de operaciones opacas y fraudulentas de privatización, gestión de la deuda pública, rescates bancarios, adopción de convenios de estabilidad tributaria y construcción de grandes obras (Congreso de la República 2002, 6). Este rol condujo a que cinco exministros de economía y finanzas fueran sentenciados en las investigaciones posteriores realizadas por la justicia peruana (Ugarteche 2020, 47).

En efecto, el MEF funcionó durante este período como una isla de eficiencia carente de responsabilidad pública y liberada del control democrático. Su prioridad fue el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos (Dargent 2008, 21). En términos presupuestarios, persistió un modo incremental de asignación presupuestaria con redistribución en los márgenes hacia sectores considerados políticamente estratégicos. La ejecución del gasto se mantuvo sometida al control del comité de caja, persistiendo la incertidumbre e ineficiencia en la implementación de programas y servicios (BM y BID 2002, 2; Shack 2006, 9).

Solo hacia el final del segundo mandato de Fujimori se adoptaron, bajo presión y con apoyo internacional, algunas reformas de modernización y consolidación presupuestaria. Destacan las Leyes 26703 (diciembre 1996) y 27209 (febrero de 1999) de Gestión Presupuestaria del Estado, que introdujeron un sistema funcional-programático de presupuestación y desconcentraron algunos procedimientos de ejecución presupuestaria. También fue relevante el lanzamiento en 1997 del SIAF como sistema de control de la ejecución presupuestaria y la aprobación en diciembre de 1999 de la Ley 27245 de Prudencia y Transparencia Fiscal.

Un efecto importante de las reformas introducidas durante la década de 1990 fue un notorio avance de la centralización del proceso presupuestario. Alesina et al. (1999, 259-60) encontraron que Perú tuvo en promedio las instituciones menos jerárquicas entre 20 países de América Latina en el período 1980-1992. En cambio, Filc y Scartascini (2007, 197) hallaron que, entre 18 países medidos en el año 2000, Perú se ubicaba en el sexto lugar en nivel de jerarquía institucional presupuestaria.

³⁷ Se distingue de la mafia “amarilla”, encabezada por Fujimori y su círculo cercano, y la mafia “verde”, conducida por Montesinos y altos mandos militares (Ioris 2016, 86).

Junto al fortalecimiento del MEF, los principales contrapesos institucionales de la gobernanza presupuestaria fueron notoriamente debilitados. El gobierno de Fujimori disolvió los gobiernos regionales y los sustituyó por autoridades desconcentradas del Ministerio de la Presidencia (Marcus-Delgado 2001, 19). El Congreso de la República no solo se redujo a una cámara, sino que se dispuso su elección en un solo circuito nacional. Se eliminó la oficina técnica de análisis presupuestario y se redujo hasta en 80% su presupuesto institucional (Santiso y García 2004, 29; Ponce 2018, 297).

La Contraloría General de la República (CGR) fue reorganizada en 1992 y fueron despedidos aproximadamente 85% de sus trabajadores. Entre 1993 y 2000, la entidad se dedicó a auditar detalladamente las cuentas de las municipalidades gobernadas por fuerzas de oposición, responsables de solo 3,5% del presupuesto, inhibiéndose de aplicar controles a las grandes operaciones de privatización y las compras militares (Congreso de la República 2002, 133-4). Estas tendencias explican que Perú haya mostrado un desempeño muy pobre en transparencia presupuestaria en la medición del ILTP realizada en 2001 (Morón, Gonzáles y Hasegawa 2003).

Con este trasfondo, la transición democrática de inicios de siglo puede considerarse una coyuntura crítica propicia al giro hacia la apertura presupuestaria. Se produjo por la confluencia simultánea de los cuatro detonantes de la transparencia presupuestaria (Khagram, de Renzio y Fung 2013, 3). Primero, la transición implicó un retorno al pluralismo y la competencia democrática en medio de un ambiente favorable a los acuerdos básicos entre distintas fuerzas políticas (Crabtree 2006a, 7). Predominó un amplio consenso entre las élites respecto a la necesidad de evitar los errores de la década de 1980 que condujeron a la captura del Estado y su instrumentalización por una estructura criminal (Morón y Sanborn 2007, 30). Segundo, Fujimori abandonó el poder en medio de una sucesión de escándalos públicos de corrupción política que sacudieron al país durante semanas. Estos revelaron el carácter sistémico de la corrupción y la existencia de una compleja y sofisticada red de actores e intereses que desbordaba al Estado e involucraba a empresarios, medios de comunicación e incluso personajes de la farándula (Conaghan 2006, 102). Junto a su extensión y complejidad, el impacto económico de la corrupción fue enorme: Quiroz (2005, 81), en el análisis más serio sobre la materia, lo estimó en más de 14 000 millones de dólares en toda la década, equivalente a 30-35% del gasto presupuestario y 4% del PIB promedio anual.

Tercero, el país enfrentaba un cuadro recesivo desde 1998 debido a los impactos de las crisis financieras internacionales y la política procíclica seguida por Fujimori en su afán reeleccionista (Mendoza 2013, 46). Durante los años 1990, el gobierno administró pronunciados ciclos políticos presupuestarios, con marcados aumentos del gasto en años electorales (1995 y 2000) y profundos ajustes correctivos tras las reelecciones (1996 y 2001) (Carranza, Chávez y Valderrama 2007, 8). De hecho, contra preconceptos sobre la ortodoxia fiscal de Fujimori, el déficit promedió durante la década de 1990 fue un aun elevado 3,1% del PIB (Mendoza y Anastacio 2021, 77).

Cuarto, si bien la Constitución de 1993 eliminó el financiamiento monetario del déficit (art. 82) y el gobierno logró acuerdos de reestructuración de la deuda con sus principales acreedores, no se generaron ahorros fiscales relevantes para responder a bajones económicos (Mendoza 2013, 46). De hecho, se profundizó la dependencia del financiamiento de organismos multilaterales. Estas circunstancias obligaron a Fujimori a establecer un acuerdo con el FMI en junio de 1999, el cual fue seguido por nuevos arreglos firmados por los gobiernos de Paniagua (marzo de 2001) y de Toledo (febrero de 2002) (Singh et al. 2005, 16).

Esta conjunción de factores posibilitó que la transparencia presupuestaria se arraigara como uno de los compromisos institucionales básicos de la nueva democracia. Esta posibilidad se materializó gracias a la configuración y activa influencia de una coalición cívico-tecnocrática promotora de este objetivo. Esta reunió a autoridades y técnicos liberales del MEF³⁸ con actores progresistas provenientes de la sociedad civil. Desde dentro o fuera del gobierno,³⁹ estos actores concordaron en la necesidad de introducir innovaciones democráticas sin afectar la responsabilidad fiscal. Emergió así una “coincidencia entre sectores liberales y de la sociedad civil para mejorar el funcionamiento de la democracia” (Panfichi y Alvarado 2010, 21-2).

El reto planteado fue consolidar el modelo económico liberal en un contexto de libertades democráticas plenas y reformas para la descentralización política y redistribución social. Estos actores heterogéneos apelaron a la transparencia presupuestaria desde distintas lógicas

³⁸ Muchos funcionarios del MEF mantuvieron sus posiciones tras la transición democrática, adaptándose al nuevo contexto y sus requerimientos de transparencia y rendición de cuentas (Dargent 2008, 2015). Un actor clave de este giro institucional fue el ministro Javier Silva Ruete, convocado por Paniagua debido a su experiencia en la conducción del MEF durante la transición democrática de 1978-1980.

³⁹ Representantes de organizaciones no-gubernamentales especializadas en derechos humanos, transparencia y lucha anticorrupción pasaron a ocupar posiciones dentro del gobierno de Paniagua y las mantuvieron durante los primeros años del gobierno de Toledo (Panfichi y Alvarado 2010, 28).

normativas y finalidades estratégicas. Como muestran las evidencias, este objetivo fue reivindicado como instrumento de la modernización de la gestión pública, consolidación de la estabilidad macroeconómica, institucionalización de la democracia y promoción del desarrollo social.

Esta heterogeneidad de lógicas ha persistido y su influencia se percibe en los principales compromisos internacionales del país. Por ejemplo, en cuanto dispositivo de disciplina fiscal y credibilidad macroeconómica, el gobierno se ha comprometido con la transparencia fiscal para facilitar la integración económica y financiera regional (Alianza del Pacífico 2015, 2016). En cuanto mecanismo de apertura democrática, Perú suscribió en 2012 la Declaración de Gobierno Abierto y ha presentado cuatro planes de acción que han incluido distintos compromisos de apertura fiscal (SGP-PCM 2021). En cuanto vector de modernización del Estado, Perú estableció un Programa País y firmó un Memorando de Entendimiento con la OCDE en 2014, incluyendo entre las áreas básicas de trabajo la mejora de la gobernanza pública (Ministerio de Relaciones Exteriores 2014a, 2014b).

En definitiva, la agenda de transparencia presupuestaria se insertó institucionalmente como una solución mínima común entre expectativas y agendas diversas. Esto representó una fortaleza en tanto aportó un mayor apoyo a las reformas, pero también supuso una debilidad en tanto manifestación de una “confluencia perversa”⁴⁰ causante de riesgos potenciales de incoherencia, inconsistencia e incongruencia en la formulación de la estrategia de políticas. Como se verá a continuación, la mitigación de estos riesgos se logró por la prevalencia de un estilo tecnocrático, compensatorio y gradualista de formulación.

5.4. Cambios en la formulación de estrategia: Evidenciando que el gobierno formula de modo coherente una nueva estrategia de transparencia presupuestaria (H_a)

La formulación de la estrategia de transparencia presupuestaria en Perú se sustentó en el fortalecimiento técnico y profesional del MEF. Esta política ha buscado conciliar mediante sus instrumentos los distintos imperativos que llevaron la transparencia presupuestaria a la agenda de políticas. En esta sección, se presentan evidencias de que el gobierno ha formulado de modo coherente una nueva estrategia de transparencia presupuestaria (H_a). Estas son tomadas de la oferta de mecanismos de acceso y consulta pública de la información

⁴⁰ En los términos de Dagnino, Olvera y Panfichi (2006), la confluencia perversa ocurre entre proyectos políticos o de políticas que aparentan perseguir fines y métodos similares, pero que en realidad tienen fundamentos normativos y lógicas instrumentales muy diferentes.

presupuestaria (información), las disposiciones jurídicas específicas en la materia (regulación), los principales mecanismos para la estimación y distribución de recursos públicos (tesoro) y la organización y funcionamiento de la agencia presupuestaria central (organización administrativa).

5.4.1. El gobierno crea o fortalece mecanismos de acceso y consulta pública de la información presupuestaria (Na)

En términos de información, se esperaría que el gobierno introduzca o fortalezca mecanismos de acceso y consulta pública de la información presupuestaria (Na). La disponibilidad pública de esta información durante los años 1990 fue mínima y se limitó a la documentación formal básica requerida por la Constitución y la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado. Las evidencias de estas acciones de difusión pueden encontrarse en el aumento de la oferta informativa mediante canales electrónicos centralizados (E17, E18 y E19) y descentralizados (E20).

Primero, el gobierno peruano desarrolló tempranamente un sistema electrónico de acceso especializado: el Portal de Transparencia Económica (PTec). Fue creado en febrero de 2001, pero su oficialización se produjo en julio a través del DU 077-2001, el cual lo definió como:

Plataforma informativa para los ciudadanos a través de Internet, la cual proporcionará información actualizada sobre aspectos vinculados con el manejo de las finanzas públicas, tales como el balance del sector público (deudas, obligaciones, contingencias, activos, entre otros), proyecciones macroeconómicas, ejecución del gasto público, estado y proyecciones de la recaudación tributaria, entre otros (art. 1).

Fue concebido como instrumento de cumplimiento del DU 035-2001 (y, tras su sanción, de la Ley 27806). Entre sus objetivos originales están actualizar y mejorar permanentemente la información; identificar y responder a nuevas demandas de información fiscal de los ciudadanos; y coordinar con sectores y dependencias proveedoras de la información [E17].

Segundo, el PTEC no solo subsiste, sino que ha expandido progresivamente su cobertura funcional e institucional. Esto responde en parte a la propia expansión del SIAF (ver capítulo 6), su sistema tecnológico de soporte. Se ha consolidado como el principal mecanismo de acceso, consulta y descarga de la información presupuestaria, tanto consolidada como desagregada. Su aplicativo de Consulta Amigable incorpora los datos de gasto público desde

el año fiscal 1999,⁴¹ los de deuda pública desde 2001 y los de ingresos desde 2009.⁴² El gasto es actualizado diariamente, mientras que la información de ingresos y financiamiento se actualiza mensual y trimestralmente, respectivamente.

Esta información puede desagregarse por filtros sectoriales, funcionales e institucionales, así como por fuentes de financiamiento y períodos. El presupuesto puede ser monitoreado en las fases de aprobado, modificado, certificado, comprometido, devengado y girado. Cubre información de los tres niveles de gobierno, organismos públicos descentralizados y empresas adscritas a los gobiernos subnacionales, además de algunos fondos públicos, incluido el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF). A febrero de 2022, contaba además con acceso a información de los proyectos de inversión pública (desde 2014, con actualización diaria), transferencias intergubernamentales (desde 1995), proyecciones macroeconómicas, estados presupuestarios y contables, entre otros rubros [E18].

Tercero, además de la consulta directa en línea, el MEF ha expandido considerablemente su capacidad de producción y divulgación de información presupuestaria en formato documental. El propio PTec ofrece acceso actual e histórico al marco regulatorio íntegro del proceso presupuestario. Las normas abarcan las leyes y decretos legislativos, los reglamentos (generalmente aprobados por DS) y las directivas anuales (especializadas en las fases del proceso y generalmente sancionadas por RM o Resolución Directoral [RD]) emitidas en estos últimos 20 años. Se encuentran compiladas en la sección de “Normatividad” y pueden explorarse por tipo de instrumento.

Respecto al acceso a la documentación generada durante el proceso presupuestario, incluye los proyectos de leyes⁴³ y leyes financieras anuales (desde 2002); los reportes mensuales de seguimiento a la ejecución presupuestaria (acceso desde 2012); y los informes trimestrales y anuales de evaluación presupuestaria (acceso desde 2004). Estos documentos han sufrido innovaciones importantes, generalmente dirigidas a incorporar nuevas secciones, proveer más análisis o sistematizar ciertos rubros o ítems de información. Una prueba de ello es la

⁴¹ Coincide con el inicio de operaciones del SIAF.

⁴² Aunque en la sección aparte de “Recaudación”, se suministra información sobre montos y destino de los ingresos de SUNAT desde el año fiscal 1996.

⁴³ Además del proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público, se incluyen los proyectos de Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público, que establece las fuentes y usos de recursos para lograr el equilibrio financiero anual, y de Endeudamiento del Sector Público, que autoriza montos, condiciones y requisitos para las operaciones de endeudamiento. Estos proyectos son remitidos, examinados y sancionados conjuntamente como un solo bloque de leyes financieras anuales.

expansión y sofisticación de la exposición de motivos y los anexos que acompañan el proyecto de ley presupuestaria: en 2002, la exposición tuvo una extensión de 37 páginas y los anexos no fueron suministrados al público; en el proyecto 2021, la exposición de motivos se desarrolla en 130 páginas y hay acceso en formato editable a 17 anexos cuantitativos [E19].

Cuarto, el sistema centralizado de divulgación a través del MEF ha sido complementado a nivel descentralizado con la creación del sistema de Portales de Transparencia Estándar (PTE) de las entidades públicas. Esta herramienta fue creada en junio de 2010 mediante el DS 063-2010-PCM con el fin de garantizar la publicidad de la información del Estado mediante formatos uniformes, de fácil acceso y lenguaje amigable.

Entre los primeros nueve rubros temáticos de divulgación obligatoria⁴⁴ se contempló el de información presupuestaria, incluyendo los saldos de balance manejados a nivel de cada entidad. Estos son los recursos financieros provenientes de fuentes distintas a los recursos ordinarios que no son comprometidos al 31 de diciembre y que las entidades están obligadas a incorporar mediante resolución de su titular al presupuesto del año subsiguiente.⁴⁵ Las normas sobre PTE obligan también a las entidades a divulgar información sobre la ejecución presupuestaria y, en el caso de gobiernos subnacionales, reportar detalladamente el desarrollo del proceso de presupuesto participativo [E20].

5.4.2. El gobierno sanciona nuevas disposiciones jurídicas en materia de transparencia presupuestaria (Aa)

En términos de regulación, se espera que el gobierno sancione nuevas disposiciones jurídicas sobre transparencia presupuestaria (Aa). Solo al final del mandato de Fujimori se aprobó una norma para promover la transparencia fiscal. Esta, sin embargo, fue concebida solo en un sentido macro-fiscal y se limitó a requerir la presentación al Congreso de ciertos documentos. La penetración jurídica de la transparencia presupuestaria tras el retorno a la democracia puede rastrearse en cuatro regímenes legales diferentes, pero complementarios, relativos a la transparencia y acceso a la información pública (E21), responsabilidad fiscal (E22), presupuesto público (E23) y descentralización fiscal (E24).

⁴⁴ La más reciente regulación, establecida en abril de 2021 por la RD 11-2021-JUS/DGTAIPD amplía a 11 rubros obligatorios.

⁴⁵ Decreto Legislativo (DL) 1440, art. 50.3.

Primero, Perú fue uno de los primeros países latinoamericanos en aprobar su ley de transparencia. La Ley 27806 fue sancionada en agosto de 2002. Aplica institucionalmente a todo el sector público e incluso a entidades privadas que prestan servicios públicos. Cubre funcionalmente las reglas y procedimientos de transparencia activa y pasiva. Cuenta con un título específico referido a la transparencia de las finanzas públicas (título IV), tomado íntegramente del DU 035-2001. Su objeto es “otorgar mayor transparencia al manejo de las finanzas públicas, a través de la creación de mecanismos para acceder a la información de carácter fiscal, a fin de que los ciudadanos puedan ejercer supervisión sobre las finanzas públicas y permitir una adecuada rendición de cuentas” (art. 20).

El régimen de difusión fiscal está discriminado entre obligaciones generales de publicidad de todas las entidades públicas (art. 22) y deberes específicos del MEF (art. 23), FONAFE (art. 24), ONP (art. 25) y la entidad supervisora de las contrataciones públicas (CONSUCODE, convertido en el OSCE en 2008) (art. 26). Sus rubros de divulgación obligatoria son amplios e incluyen presupuesto, ingresos, gastos, financiamiento y gestión de deuda, inversión, personal, contrataciones y adquisiciones, indicadores de desempeño y estados presupuestarios y financieros.

La ley incorpora disposiciones macro-fiscales especializadas que se articulan al régimen de responsabilidad fiscal. Se refieren a la obligación del gobierno de presentar al Congreso un reporte de gastos tributarios (art. 27), una declaración de cumplimiento de reglas fiscales, un informe de evaluación del presupuesto (art. 31) y un informe preelectoral de fin de mandato (art. 32). También se obliga a reportar los presupuestos de los órganos públicos que no estén integrados al Presupuesto del Sector Público (el de FONAFE es el más importante) (art. 33) [E21].

Segundo, la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal ha sufrido sucesivas enmiendas que han ampliado y perfeccionado sus inicialmente limitadas disposiciones de transparencia. Las principales mejoras en la reforma de 2003⁴⁶ se refieren a la obligación del gobierno de remitir al Congreso una evaluación del sistema tributario (art. 12) y un informe anual de

⁴⁶ Aprobada mediante la Ley 27958 de mayo de 2003.

endeudamiento público (Disposición Transitoria Tercera), así como publicar electrónicamente⁴⁷ el balance de ingresos y egresos anuales del FEF (art. 7).

La reforma de 2013⁴⁸ amplía el contenido del Marco Macroeconómico Multianual (MMM)⁴⁹ para incluir la estimación del efecto macro-fiscal de las nuevas iniciativas de ingresos o gastos adoptadas o planificadas (art. 15,c). Se establece también la obligación de publicar al inicio del período presidencial una Declaración de Política Macro Fiscal que contenga la guía quinquenal del resultado fiscal para el sector público no-financiero (SPNF) (art. 3). El MEF es obligado a publicar en su portal informes anuales de los flujos y activos del Tesoro Público y una evaluación de los pasivos contingentes explícitos asumidos por el SPNF (art. 18). Se suman informes públicos de seguimiento sobre el cumplimiento de las reglas fiscales nacionales y subnacionales (art. 19, 20).

Los DL 1276 y 1275 de diciembre de 2016 separan el marco de responsabilidad y transparencia fiscal del SPNF y de los gobiernos subnacionales. Ordenan la elaboración y publicación de Fichas de Análisis Multianual de Gestión Fiscal que incluyan compromisos de cumplimiento de las reglas fiscales en los casos de gobiernos subnacionales que hayan incurrido en incumplimientos (DL 1275, arts. 11 y 12). A diferencia de la anterior práctica de publicar un primer MMM en mayo y luego una modificación del mismo en agosto, se dispone que el MMM sea publicado en agosto junto a las leyes anuales presupuestaria, financiera y de endeudamiento y en abril se publique un nuevo informe especializado, llamado Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas (DL 1276, art. 11) [E22].

Tercero, las normas de transparencia figuran en el régimen orgánico de presupuesto a partir de Ley 28411 General del Sistema Nacional de Presupuesto, sancionada en noviembre de 2004. Esta norma incorporó por primera vez y a propuesta del Congreso el principio de transparencia presupuestaria (art. XII), definido así: “el proceso de asignación y ejecución de los fondos públicos sigue los criterios de transparencia en la gestión presupuestal, brindando o difundiendo la información pertinente”. Se complementa con el principio de información y especificidad (art. VII), según el cual el presupuesto y sus modificaciones deben contener información suficiente y adecuada para hacer seguimiento y evaluar sus objetivos y metas.

⁴⁷ La publicación electrónica suele referirse a la difusión mediante el PTec o el portal institucional del MEF. La publicación oficial se refiere al registro en el diario oficial El Peruano.

⁴⁸ Aprobada mediante la Ley 30099 de octubre de 2013.

⁴⁹ Es el principal documento de programación multianual del marco fiscal peruano.

En correspondencia con estos principios, la norma incluyó varias obligaciones explícitas de divulgación pública. Para garantizar el flujo ágil de información hacia el MEF y su eficaz divulgación centralizada se estableció la obligación de los pliegos presupuestarios de remitir a la DGPP-MEF la información presupuestaria que generen (art. 74).

Estas disposiciones fueron actualizadas y mejoradas por el DL 1440⁵⁰ del Sistema Nacional de Presupuesto Público, sancionado en septiembre de 2018. Esta norma amplía las obligaciones de divulgación de información (además de los datos de las operaciones presupuestarias, los referidos a prestación de servicios y desempeño institucional) y dispone la interoperabilidad entre rubros de datos para facilitar el análisis de calidad del gasto (art. 59). Requiere también a la DGPP-MEF implementar soluciones informáticas para que los datos de ingresos y gastos estén disponibles en formatos abiertos (art. 77) [E23].

Cuarto, la transparencia presupuestaria figura también en el régimen de descentralización fiscal desarrollado entre 2002 y 2004. La Ley 27783 de Bases de la Descentralización de julio de 2002 no solo fijó la obligación de los gobiernos subnacionales de cumplir las normas del sistema nacional de presupuesto (art. 10), sino que ordenó que los presupuestos regionales y locales sean participativos (art. 20). La transparencia fue establecida como principio específico de la descentralización fiscal (art. 5).

La obligación de los gobiernos subnacionales de cumplir las normas de transparencia fiscal fue reiterada en las Leyes 27902 Orgánica de Gobiernos Regionales y 27972 Orgánica de Municipalidades. El Decreto Legislativo 955 de Descentralización Fiscal estableció además nuevos deberes de reporte para los gobiernos subnacionales, entre ellos un informe multianual de gestión fiscal y un informe trimestral de seguimiento de metas ficales (arts. 32-33) [E24].

5.4.3. El gobierno establece mecanismos transparentes para la estimación y distribución de los recursos públicos (T_a)

En términos de tesoro, se espera que el gobierno establezca mecanismos transparentes para estimar y distribuir los recursos públicos (T_a). La transparencia presupuestaria supone la aplicación de criterios públicos, objetivos y predecibles para la gestión de los recursos públicos. Esto contrasta con algunas prácticas dominantes en la gobernanza presupuestaria peruana, llevadas al límite durante el gobierno de Fujimori: manipulación de las proyecciones,

⁵⁰ Esta norma fue emitida por el gobierno de Martín Vizcarra (2018-2020) en virtud de la delegación de facultades para legislar por parte del Congreso, concedida mediante la Ley 30823.

incrementalismo en las asignaciones, incertidumbre en las transferencias e irregularidad en la ejecución. Las evidencias de este cambio se encuentran en la política macrofiscal (E25 y E26), la lógica de programación presupuestaria (E27) y la gestión de los fondos de la ayuda internacional al desarrollo (E28).

Primero, gracias a la incorporación del MMM al proceso presupuestario, el gobierno ha sometido el presupuesto a techos y metas multianuales de ingresos y gastos, basados en estimaciones y proyecciones macroeconómicas transparentes. A través de las sucesivas reformas, se ha optimizado el contenido y racionalizado el proceso anual de elaboración del MMM. Con el tiempo, se ha consolidado como la principal guía de la política fiscal, ampliándose para incluir un reporte de gastos tributarios (desde 2003), la metodología y los cálculos aplicados para determinar el resultado económico estructural del SPNF (desde 2015) y un análisis integral retrospectivo y prospectivo de riesgos fiscales (desde 2020).

El MMM y la validez de sus proyecciones son obligatoriamente sometidos a una opinión externa independiente. Hasta 2015 la evaluación fue emitida por el Banco Central de Reserva (BCRP) a partir de un análisis de la consistencia de sus estimaciones con las realizadas por la entidad de acuerdo a sus objetivos de política monetaria. Desde 2016 esta labor ha recaído en el Consejo Fiscal (CF), cuyo mandato es más amplio. En todo el período, las opiniones técnicas han acompañado como anexo al MMM [E25].

Segundo, ha habido una intensa actividad de adopción, revisión y calibración de reglas fiscales. Las reglas nacionales introducidas en 1999 han sido sucesivamente perfeccionadas. La Ley 30099 de 2013 se fundamentó en un análisis de una comisión técnica de expertos, la cual detectó tendencias a la rigidez y prociclicidad en las reglas vigentes. Nuevos cambios en un sentido semejante fueron introducidos en 2016.

El DL 1276, vigente a julio de 2021, establece cuatro reglas fiscales generales, referidas a la deuda (no mayor a 30% del PIB, con un margen de desvío tolerable de 4 puntos porcentuales), el resultado económico del SPNF (déficit fiscal anual no mayor a 1% del PIB) y el gasto no-financiero y corriente del gobierno general (ambas basadas en cálculos de la tasa de crecimiento real). En años electorales rigen además límites al gasto no-financiero y corriente, compromisos de gasto e incrementos de gastos en los que el gobierno saliente

puede incurrir durante los primeros siete meses del año.⁵¹ En conjunto, estas restricciones buscan frenar el sesgo al déficit y sobreendeudamiento sin dañar la capacidad de inversión pública [E26].

Tercero, el gobierno inició el desarrollo de una estrategia integral de PpR en 2006, tras haber experimentado con algunas propuestas parciales de reforma.⁵² La iniciativa se plasmó primero en la ley de presupuesto de 2007. En 2008 se crearon los primeros cinco programas presupuestales (PP-PpR) orientados al logro de objetivos sociales prioritarios. El PpR incluyó además otros tres componentes: incentivos, seguimiento y evaluación por resultados. Estas herramientas debían complementarse para generar “información sistemática sobre la eficiencia y eficacia del gasto público” (Acuña, Huaita y Mesinas 2012, 3).

Estos programas presupuestales fueron diseñados para romper con las tendencias incrementales y relacionar sistemáticamente los objetivos planificados con acciones y recursos necesarios para su logro. Entre sus propósitos, se previó hacer transparente la racionalidad de la intervención pública, sus objetivos, acciones y resultados (DNPP-MEF 2008). El número de PP-PpR se ha expandido progresivamente: para 2009 se presupuestaron 15, en 2012 se incluyeron 60 y en 2021 se contemplaron 90, distribuidos en las diversas funciones y sectores. Respecto al presupuesto ejecutado total, el peso de los PP-PpR ha aumentado de 21,1% en 2012 a 34,1% en 2020.

Su lógica y diseño han sido reformados sucesivas veces con base en la experiencia de su implementación.⁵³ En 2012, tras una revisión sistemática apoyada por la cooperación internacional, se decidió descentralizar el diseño de los programas presupuestales a los sectores, articular los resultados de cada uno a los objetivos o resultados finales del PEDN y mejorar la clasificación presupuestaria programática.⁵⁴ Desde 2018, los PP han sido redefinidos por su alcance para distinguir entre programas orientados a resultados (PPoR, intersectoriales) y programas institucionales (PPI, sectoriales). Estos últimos cambios

⁵¹ La toma de posesión del nuevo gobierno es el 28 de julio.

⁵² En particular, destaca la creación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (DS 163-2004-EF, de noviembre de 2004) y la adopción entre 2004 y 2005 de programas intangibles protegidos frente a recortes presupuestarios.

⁵³ Entre 2007 y 2020, la DGPP-MEF ha emitido seis resoluciones directorales diferentes para regular los PP-PpR.

⁵⁴ Incluye desde entonces tres categorías: programas presupuestales, acciones centrales y asignaciones presupuestarias que no resultan en productos.

enfatan el vínculo entre planificación estratégica, presupuestación multianual y PpR, así como la utilización de la información de productos y resultados en las decisiones de asignación [E27].

Cuarto, otro componente del PpR es la aplicación de incentivos presupuestarios para la mejora de desempeño. Los convenios de administración por resultados (CAR) son el principal antecedente. Entre 2002 y 2006 se suscribieron 240 de ellos con 129 entidades (Oliva y Ugarte 2006). Estipularon compromisos e indicadores de desempeño trimestrales cuyo logro fue compensado con un bono de productividad a distribuirse entre el personal (Governata 2005).

Con el PpR, los CAR fueron descontinuados y se adoptaron nuevos mecanismos de carácter institucional.⁵⁵ Entre estos, los Convenios de Apoyo Presupuestario (CAP) se distinguen por involucrar a entidades del gobierno nacional. Se enmarcan en los convenios de financiamiento que firma la República del Perú con organismos internacionales y países donantes, orientados a suministrar ayuda financiera a la ejecución de políticas prioritarias. La DGPP-MEF, en tanto administradora de estos fondos, los distribuye a las entidades públicas mediante los CAP, contentivos de compromisos de gestión y metas de resultados cuyo logro es compensado con el desembolso de recursos adicionales.

Desde 2009 se han suscrito al menos cinco convenios de financiamiento con cooperantes europeos que en total suman más de 170 millones de dólares. Para implementar estos convenios, la DGPP-MEF ha suscrito a diciembre de 2019 un total de 36 CAP con ministerios sectoriales, agencias nacionales autónomas y gobiernos regionales, transfiriendo a los mismos aproximadamente 102 millones de dólares. La documentación de los CAP, incluidos acuerdos, programas de trabajo y reportes de resultados, está íntegramente disponible en el portal institucional del MEF [E28].

5.4.4. El gobierno fortalece la agencia presupuestaria central (O_a)

En términos de organización administrativa, se espera que el gobierno fortalezca de manera integral la autoridad presupuestaria central (O_a). En Perú, este rol es cumplido por la DGPP, un órgano de línea del MEF adscrito al Viceministerio de Hacienda. El fortalecimiento es entendido en términos tanto institucionales como técnicos. Sus evidencias pueden ser halladas

⁵⁵ Los recursos son transferidos a favor de la entidad y no de su personal.

en el régimen general de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo (E29) y en los cambios funcionales (E30), estructurales (E31) y de personal (E32) de la DGPP-MEF.

Primero, la Ley 29158 (ver también E15) estableció las principales funciones y la estructura orgánica básica de los ministerios en tanto entes encargados de diseñar, aprobar, ejecutar y supervisar políticas nacionales y sectoriales (art. 22-4). Además, fijó el régimen de los sistemas administrativos y funcionales del Estado (art. 43-8).

Los entes rectores de los sistemas son reconocidos como sus autoridades técnico-normativas a nivel nacional, responsables de dictar las normas y procedimientos, coordinar la operación técnica y velar por su correcto funcionamiento (art. 44). La DGPP-MEF, como rectora del sistema de presupuesto público, recibió en virtud de esta ley atribuciones estratégicas como: programar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la gestión del proceso presupuestario; expedir normas reglamentarias, difundirlas y capacitar sobre su aplicación; supervisar su cumplimiento; promover el perfeccionamiento y simplificación de sus procesos técnicos y emitir opinión vinculante sobre materias presupuestarias (art. 47) [E29].

Segundo, la Ley 28411 fortaleció el alcance institucional de la DGPP-MEF. Sometió explícitamente a su rectoría a los tres niveles de gobierno y sus respectivos organismos descentralizados; a las empresas de los gobiernos subnacionales; los fondos y organismos sin personería jurídica que reciben fondos públicos o tienen asignados créditos presupuestarios; el FONAFE y sus empresas; y otras entidades (art. 2). Además de diseñar y controlar la Ley de Presupuesto del Sector Público (LPSP), puede regular mediante directivas los presupuestos de los gobiernos subnacionales y de los organismos públicos descentralizados y empresas adscritas a estos. También coordina con FONAFE y ESSALUD sus respectivos presupuestos (Cap. VI). En concordancia, se encarga de integrar los presupuestos de todas estas entidades para su seguimiento y control (art. 57).

Esta misma ley prohibió taxativamente crear fondos que conlleven gastos que no estén contemplados por ella (art. 62), previniendo así la existencia de posibles mecanismos de escape o evasión a la rectoría presupuestaria de la DGPP-MEF. En el DL 1440 este control jerárquico es reforzado al disponer que la LPSP integre los presupuestos de los tres niveles de gobierno y solo existan presupuestos adicionales para las entidades descentralizadas de los gobiernos subnacionales y FONAFE (art. 13). Se ratifica también la labor de consolidación de

todos los presupuestos por la DGPP-MEF, aclarando que esta entidad fija los formatos, procedimientos y plazos de remisión de la información (art. 65) [E30].

Tercero, el MEF fue facultado en diciembre de 2009⁵⁶ a reestructurar la organización de la entonces Dirección Nacional de Presupuesto Público con el fin de “adecuarla a los cambios en materia de gestión presupuestaria y de resultados, modernización de la programación, seguimiento y evaluación por productos y resultados, y el fortalecimiento de las acciones en materia presupuestaria en los gobiernos subnacionales” (Disposición Final Séptima). A partir de un diagnóstico realizado por consultores internacionales, esta reforma se materializó en enmiendas al Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MEF, aprobadas en marzo de 2010.⁵⁷

La organización interna vigente había sido establecida para cumplir tres funciones rutinarias: elaborar las regulaciones (Dirección de Normatividad); cumplir las tareas centrales del proceso presupuestario (Dirección de Programación y Evaluación); y ejercer control sobre la ejecución de las entidades públicas (Direcciones de Presupuesto del Gobierno Nacional, de Gobiernos Regionales, de Entidades de Tratamiento Empresarial y de Gobiernos Locales).⁵⁸

La nueva DGPP-MEF, en cambio, fue organizada sobre una estructura funcional-analítica mediante seis direcciones: Ejecutiva,⁵⁹ de Programación y Seguimiento Presupuestal, de Normatividad, de Calidad del Gasto, de Presupuesto Temático y de Articulación del Presupuesto Territorial (art. 100).

Esta reforma estructural vino acompañada de cambios funcionales. En particular, se incluyeron como nuevas funciones de la DGPP-MEF realizar estudios y desarrollar metodologías que incrementen la calidad del gasto, así como prestar asistencia técnica y promover capacidades para la adecuada aplicación de las normas y metodologías presupuestarias (art. 99). La nueva Dirección de Calidad del Gasto asumió como función institucional “difundir y promover la transparencia presupuestaria” (art. 104) [E31].

Cuarto, alineado con los cambios estructurales y funcionales, se ha ampliado y profesional el personal de la DGPP-MEF. De acuerdo con la encuesta aplicada por la OCDE en 2006, esta dependencia contaba para 2005 con 77 funcionarios, muy por debajo de las agencias

⁵⁶ En virtud de la Ley 29465 de presupuesto del año fiscal 2010.

⁵⁷ Aprobadas por RM 143-2010-EF/43.

⁵⁸ RM 416-2005-EF/43, de agosto de 2005, que establece el ROF del MEF.

⁵⁹ Eliminada posteriormente.

presupuestarias centrales de México (615), Brasil (270) y Venezuela (146). Para 2020, el Cuadro de Puestos del MEF muestra que la DGPP posee un total de 294 trabajadores (381% más que en 2005), de los cuales además un 82% se encuentran sometidos al régimen de la Ley 30057 del Servicio Civil. Este régimen promueve la meritocracia mediante procedimientos y prácticas específicas de capacitación, evaluación de desempeño y compensación.

Por otro lado, los funcionarios en las dependencias de las entidades públicas que son parte del sistema de presupuesto⁶⁰ han recibido una intensiva capacitación de la DGPP-MEF, la cual se ha fortalecido con un aumento de la oferta virtual tras el inicio de la pandemia. La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) ha aplicado desde 2013 evaluaciones nacionales a la calidad de los recursos humanos de siete sistemas administrativos.⁶¹ Aunque los resultados son considerados en general insuficientes, el sistema de presupuesto muestra el segundo mejor desempeño relativo, con 75% de los evaluados ubicados por encima del 50% de la calificación [E32].

5.5. La selección estratégica de instrumentos de transparencia presupuestaria: La búsqueda de balance mediante un estilo tecnocrático de políticas

Existen múltiples estilos de selección de instrumentos. Dependiendo del peso dado a las consideraciones instrumentales, pueden seguirse enfoques instrumentalistas, procedimentalistas, contingencialistas o constructivistas (Linder y Peters 1998, 36-42). De acuerdo con el criterio de lo adecuado predominante, existen diseños ideológicos (fidelidad a principios), políticos (factibilidad y aceptabilidad), por transferencia (efectividad previa), innovación (novedad y creatividad) o experimentación (adecuación específica) (Peters 2018, 14-8). Por el grado de consciencia y propósito involucrados, se puede distinguir entre estilos de diseño (reemplazo, parcheo inteligente, superposición tensa y estiramiento) y no-diseño (negociación, corrupción, intercambio y oportunismo) (Howlett y Mukherjee 2021, 265).

En la política de transparencia presupuestaria peruana puede identificarse un estilo tecnocrático que se aproxima a una lógica contingencialista, un diseño experimental y un estilo de parcheo inteligente. Prima un esfuerzo por seleccionar instrumentos acordes a la naturaleza del problema u objetivo planteado, tomados de un rango delimitado de métodos y

⁶⁰ De acuerdo al artículo 4 del DL 1440, forman parte del sistema: las oficinas de presupuesto o las que hagan sus veces, las unidades ejecutoras y los responsables de PP-PpR.

⁶¹ Han sido evaluados los sistemas de inversión pública (2013, 2020), abastecimiento, planeamiento, modernización y presupuesto (2014) y contabilidad (2015).

herramientas consideradas técnicamente válidas. Segundo, proliferan las instancias de ensayo piloto y el énfasis en el seguimiento, análisis y evaluación de desempeño. Tercero, la política se ha expandido por superposición gradual en función de afianzar y perfeccionar sus componentes y mejorar la articulación entre ellos (Capano 2019).

El estilo tecnocrático se define por el recurso a la investigación sistemática y la aplicación intensiva de conocimiento para informar la toma de decisiones. Se inscribe en una lógica de “políticas basadas en evidencia” (Coletti 2013; Blum y Pattyn 2022). Junto a un foco en la eficacia de cada instrumento, se enfatiza la coherencia, consistencia y congruencia de su combinación (Howlett 2019, 67-8). Suele implicar la delegación de poder decisorio a actores con elevada formación y experticia técnica, precisamente en virtud de su capacidad de entender, procesar y aplicar el conocimiento científico a las políticas (Dunlop y Radaelli 2020).

En Perú, este estilo se explica por el alojamiento de la política en un ambiente institucional y una cultura organizacional tecnocráticos. Tradicionalmente, el MEF ha sido considerada una institución de mejor nivel técnico que el resto del Estado peruano (Dargent 2008, 15). Esto no impidió, sin embargo, la influencia política sobre sus decisiones, la cual alcanzó su cénit durante la década de 1980. El presidente García designó como ministros de su primer gobierno a figuras políticas subordinadas y trasladó la formulación de políticas económicas a su equipo de asesores presidenciales (Dargent 2015, 96).

Esto cambió radicalmente durante la década de 1990. Las ideas ortodoxas se impusieron en la política fiscal a través del gabinete de asesores del ministro, cuyas decisiones ganaron influencia debido al aislamiento y autonomía relativa conquistadas por el MEF (Dargent 2015, 98). Este avance fue solo parcial y, a la caída de Fujimori, la reputación de la institución fue severamente dañada por los escándalos que involucraron a sus principales directivos (Eduardo Dargent, profesor universitario, entrevista vía Google Meets, 25 junio de 2021).

Este contexto incentivó el giro institucional hacia la transparencia presupuestaria. En este cambio tuvo un papel protagónico el experimentado ministro Silva Ruete, quien ocupó el cargo durante el gobierno de Paniagua y lo había ocupado durante la transición democrática anterior (1978-1980) (Carolina Gibu, directora de Ciudadanos al Día, entrevista vía Google Meets, 15 de junio de 2021). El desarrollo de la política se ha producido desde entonces en el

marco de un esfuerzo más amplio por adecuar el MEF a las condiciones democráticas y afianzar su posición en los procesos de políticas, ahora más abiertos, plurales y descentralizados (Morón y Sanborn 2007).

Este esfuerzo ha supuesto un proceso de reingeniería institucional. La estrategia de fortalecimiento del perfil profesional ha pasado de estar focalizada en la alta dirección a través de la contratación de asesores externos a ser una política institucional que abarca a la planta de personal y a los distintos niveles de la estructura. De hecho, el nivel de formación y grado de experiencia de los ministros ha crecido tras el retorno a la democracia. De los seis ministros que ocuparon el cargo en la década de 1990, tres habían hecho estudios de posgrado en Estados Unidos o Europa y solo uno había ocupado antes posiciones en el MEF o el BCRP. Entre 2000 y 2013, los 10 ministros que se sucedieron en el cargo realizaron estudios en el exterior y nueve de ellos ocuparon cargos previos en estos organismos (Dargent 2015, 101).

El estilo institucional tecnocrático adaptado al contexto democrático se revela en varios rasgos de la política. En primer lugar, la formulación ha sido informada sistemática y rigurosamente por investigaciones y diagnósticos. Estos estudios han sido elaborados por la propia institución, han involucrado a consultores independientes, y en algunos casos han incluido a expertos internacionales. El MEF no se ha limitado a una mera reproducción de buenas prácticas internacionales o intereses sectoriales estrechos, sino que ha filtrado estas influencias en función de sus propios análisis y consideraciones estratégicas (Limberg Charo, consultor internacional, entrevista vía Google Meets, 14 de julio de 2021).

La autonomía tecnocrática del MEF se ha probado en sus decisiones contrarias a los intereses y agendas de diversos actores, incluyendo los organismos multilaterales y de cooperación internacional⁶² (y sus recomendaciones de política fiscal) y los gremios empresariales privados (y sus resistencias a determinadas medidas tributarias) (Dargent 2015, 57-64). Evidencias de la fundamentación analítica de la política se encuentran en los estudios diagnósticos y propuestas de trabajo elaboradas para adoptar y reformar el PpR (MEF 2008; Acuña, Huaita y Mesinas 2012). También se pueden mencionar en este sentido los estudios que recomendaron la discontinuación de los CAR (Governa 2005; Oliva y Ugarte 2006), la

⁶² Ver evidencia E62.

modernización tecnológica del SIAF (IGT SA-SIDEPRO 2007) y la reforma del marco macrofiscal (Comisión Técnica para el Perfeccionamiento del Marco Macrofiscal 2013).

En segundo lugar, aunque en la formulación de la estrategia se han considerado las capacidades institucionales existentes, la adopción de instrumentos ha estimulado el desarrollo de capacidades adicionales en el MEF y de manera extendida en el sector público. La transformación institucional de la DGPP es una muestra de cómo la modernización progresiva del enfoque presupuestario ha puesto en evidencia y presionado reformas institucionales. El desarrollo del SIAF y su instrumentación como el sistema de base del PTec aporta evidencias en este mismo sentido. Si bien el gobierno de transición aprovechó el SIAF como había sido diseñado por el gobierno de Fujimori para ofrece rápidamente acceso público a la información, desde entonces ha sido transformado y extendido para asumir funciones más estratégicas.⁶³

Tercero, en la formulación se constata un énfasis en el seguimiento y calibración continuas. Los instrumentos son acompañados por diseño de importantes requerimientos de producción, divulgación y supervisión de reportes. Esto incrementa las cargas para las entidades implementadoras y la propia DGPP-MEF, pero a la vez refleja un modo anticipativo de identificar problemas y suavizar correcciones. El monitoreo funciona en este sentido como alternativa a las sanciones (Fung, Graham y Weil 2007): como se evidencia en las reglas fiscales y el PpR, los reportes frecuentes y los incentivos buscan compensar la carencia de un régimen severo de penalizaciones.

Cuarto, los instrumentos responden a una concepción integrada y estratégica y no son producidos en aislamiento. Predomina la búsqueda de coherencia orientada a lograr una mayor convergencia entre los efectos relativos de cada instrumento. La demostración más clara de esto se encuentra en el DL 1440, que se propone articular la política macrofiscal, el planeamiento estratégico, la programación presupuestaria multianual y el PpR como componentes de una sola cadena estratégica de políticas.

Este estilo ha sido fundamental para conciliar las distintas perspectivas que anidan detrás de la promoción de la transparencia presupuestaria en Perú. La política formulada desborda las consideraciones exclusivamente fiscalistas, que se materializan por ejemplo en instrumentos como el marco multianual y las reglas fiscales. Se constata un peso importante de las

⁶³ Ver evidencias E33, 34 y 35.

consideraciones sobre eficiencia del gasto público (PP-PpR), el impacto social de los recursos públicos (CAP) y la calidad democrática del proceso presupuestario (presentación de informes al Congreso y transparencia del presupuesto participativo subnacional). Estos distintos razonamientos, sin embargo, suelen formularse a través de una matriz tecnocrática similar, caracterizada por un lenguaje técnico, énfasis analítico y referencias constantes a evidencias de soporte.

La pregunta es si este estilo tecnocrático puede ser eficaz para, más allá de conciliar distintas dimensiones en la formulación estratégica, facilitar la articulación con otras instituciones durante su implementación y procesar las múltiples influencias y demandas presupuestarias provenientes desde dentro y fuera del Estado. Esto remite a la capacidad de coordinación del MEF como rector de la gestión financiera y la gobernanza presupuestaria.

Las tecnocracias económicas han tendido al aislamiento y centralización en América Latina, apelando a su experticia como fuente principal de su autoridad. Aunque suelen asociarse predominantemente a los programas neoliberales de finales del siglo XX, los tecnócratas tienen una larga trayectoria en la región y en los últimos años han desbordado el área económica para intervenir en otras áreas como las políticas sociales (Dargent 2020, 227). Aunque la relación entre tecnocracia y democracia puede tomar varias formas (Bertsou 2020), su concepción como una forma de poder antidemocrático ha sido dominante en la región.

Por ello resulta determinante el proceso de modernización institucional que ha atravesado el MEF en las últimas dos décadas y el rol que ha jugado la transparencia presupuestaria en esta trayectoria. El MEF ha convertido la transparencia presupuestaria en una palanca para promover su agenda de reformas y administrar las demandas externas. Mediante la provisión pública de información, no solo ha legitimado democráticamente su poder fiscal, sino que ha logrado visibilizar problemas y deficiencias de gestión en otros ámbitos y respaldar sus propuestas más amplias de reforma institucional.

Un ejemplo de esto es el uso por parte de la institución de los generalmente bajos niveles de ejecución presupuestaria evidenciados en el PTec como respaldo objetivo a sus negativas a asignar fondos adicionales a las autoridades subnacionales (Carlos Oliva, exministro de Economía y Finanzas, entrevista vía Google Meets, 17 de junio de 2021). Aun más notoria es la publicación por iniciativa del MEF del extenso listado de proyectos de inversión pública que son presentados por los congresistas durante la discusión y aprobación del presupuesto.

Esta práctica, iniciada en 2019,⁶⁴ revela nítidamente el uso estratégico de la transparencia para deslegitimar peticiones exorbitantes de fondos y guiar sobre bases objetivas (validación de los proyectos en el sistema de inversión, cálculo de su impacto en términos de cierre de brechas de infraestructura o servicios) las decisiones de asignación.

Una consecuencia de esta consolidación de la transparencia presupuestaria ha sido su capacidad de facilitar la coordinación y forzar a otros actores a expresar sus demandas a partir y en consonancia con la información oficial. Al dirigir la política de transparencia presupuestaria, el MEF no solo se ha visto transformado, sino que ha contribuido a desplazar las coordenadas sobre las cuales se produce el debate presupuestario general en Perú.

5.6. Conclusiones

Las nuevas ideas de políticas son causas de cambios en las actividades de puesta en agenda y formulación de estrategia de política. En este capítulo se han examinado estos dos conjuntos de cambios provocados por la introducción de la transparencia presupuestaria en el contexto peruano. Mediante un conjunto articulado de evidencias, se ha comprobado que el gobierno ha declarado la transparencia presupuestaria como objetivo de política y, consecuentemente, ha formulado de modo coherente una nueva política de transparencia presupuestaria.

La transición democrática peruana fue una coyuntura crítica en la que convergieron varios detonantes favorables que crearon condiciones extraordinarias para el giro paradigmático hacia la transparencia presupuestaria. Estas condiciones pudieron ser explotadas debido a la configuración de una coalición de actores cívicos y tecnocráticos que reivindicaron la transparencia presupuestaria simultáneamente, aunque por distintas convicciones y razonamientos normativos.

El predominio de un estilo tecnocrático en el MEF condujo al énfasis en la coherencia estratégica de la política y la adecuación de los instrumentos a sus funciones y objetivos. Esta orientación tuvo que adaptarse a las condiciones democráticas imperantes desde 2001, lo que supuso abandonar el rol estrecho de guardián fiscal ortodoxo para avanzar hacia la promoción estratégica de la calidad, eficacia, equidad e integridad del gasto.

⁶⁴ “MEF publica la lista de proyectos de inversiones que se solicita sean priorizados en el Presupuesto 2021 y la lista de las empresas que accedieron al programa Reactiva Perú”, *Prensa MEF*, 10 de noviembre de 2020, https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101108&view=article&catid=0&id=6788&lang=es-ES

La pregunta abierta es si este estilo tecnocrático sometido a reglas democráticas es efectivo en adecuar la gestión financiera y la gobernanza presupuestaria en el modo requerido para la institucionalización de la transparencia presupuestaria. Para responder a esta pregunta, el capítulo 6 examina las actividades de coordinación intersectorial (B) e interacciones políticas (C).

Capítulo 6. El rol del diseño institucional en el diseño de políticas: Innovaciones y adaptaciones hacia una gobernanza democrática del presupuesto en Perú

6.1. Introducción

El diseño de políticas en la lógica institucional considera el modo en que estas son institucionalizadas en las estructuras y procesos de coordinación intersectorial e interacción política. En el ámbito presupuestario, esto remite a la institucionalización de la política en la gestión financiera y la gobernanza presupuestaria, respectivamente.

En el caso peruano, provocar un cambio institucional mediante diseño ha sido un desafío especialmente agudo dada la endémica debilidad institucional del Estado, que se extiende a la economía y la sociedad. Aunque el MEF era desde hace décadas una atípica “isla de excelencia” (Roll 2014) en el panorama institucional peruano, se había desarrollado como institución cerrada y aislada. A comienzos del siglo XXI, su prestigio había sido deteriorado por importantes acusaciones de corrupción (Congreso de la República 2002, 6).

Institucionalizar el giro hacia la transparencia presupuestaria demandó un cambio institucional profundo en la forma de un desplazamiento de la cultura, estructura y estilo organizacional del MEF. Por un lado, implicó un desplazamiento hacia una coordinación más efectiva con otras agencias centrales y sectores de políticas dentro del Poder Ejecutivo. Por el otro, hacia la consulta y negociación institucionalizada con múltiples actores externos al gobierno. En este marco, la transparencia presupuestaria (y la información provista por sus instrumentos) se ha consolidado como un recurso clave accesible a todos los actores para solicitar, justificar, adoptar o cuestionar decisiones de políticas.

Este capítulo discute los cambios en la gestión financiera y la gobernanza presupuestaria provocados en Perú por la transparencia presupuestaria. En el siguiente apartado se evidencia que el gobierno ha modificado el sistema institucional para facilitar la coordinación intersectorial de la nueva política de transparencia presupuestaria (H_b). Estos hallazgos son analizados desde la perspectiva de la modernización institucional de las agencias financieras centrales y el fortalecimiento de la capacidad de conducción estratégica de los centros de gobierno.

Luego se evidencia que el gobierno ha adoptado un estilo consultivo y descentralizado de implementación de la política de transparencia presupuestaria (H_c). En el análisis, estos hallazgos son valorados como prueba de la consolidación de la transparencia presupuestaria

como un recurso útil para múltiples actores, quienes lo movilizan y aplican gracias a la disponibilidad de diversos puntos de acceso al proceso presupuestario.

6.2. Cambios en la coordinación de políticas: Evidenciando que el gobierno modifica el sistema institucional para facilitar la coordinación intersectorial de la nueva política de transparencia presupuestaria (H_b)

El presupuesto público, como otros sistemas transversales, puede contribuir a la coordinación intersectorial. En un contexto de debilidad institucional, el desafío de lograr coordinación presupuestaria tiende a ser más agudo y a la vez más urgente. Lograr que ciertas orientaciones de política definidas por la agencia presupuestaria central sean adoptadas en el conjunto de entidades públicas requiere un gran despliegue de capacidad institucional. En una primera instancia, este grado de coordinación exige contar con un régimen integrado de gestión financiera en el que se alineen normativa y funcionalmente los distintos sistemas financieros (y también algunos no-financieros) que intervienen en la gestión de los recursos públicos.

En esta sección se constata que la política de transparencia presupuestaria causó cambios en el sistema de gestión financiera que contribuyeron a la coordinación intersectorial.

Específicamente, se suministran evidencias de que el gobierno ha modificado el sistema institucional para facilitar la coordinación intersectorial de la nueva política de transparencia presupuestaria (H_b). Estas evidencias provienen de los sistemas de información (N_b) y normas (A_b) sobre gestión de las finanzas públicas, los patrones de asignación y uso de recursos públicos (T_b) y la posición y rol institucional de la agencia financiera central (O_b).

6.2.1. El gobierno fortalece la gestión integral de la información financiera pública (N_b)

En términos de información, se esperaría que el gobierno fortalezca la gestión integral de la información financiera pública (N_i). El supuesto es que la difusión de información presupuestaria es técnicamente inviable, carente de garantías de calidad o eventualmente inútil en ausencia o disfuncionalidad de otros sistemas de información interrelacionados. Las evidencias son tomadas de la actividad funcional (E33), cobertura institucional (E34) e interoperabilidad (E35) del SIAF y de la oferta documental pública asociada a las principales reformas presupuestarias (E36).

Primero, el SIAF ha sido sometido desde 2001 a importantes mejoras conceptuales, funcionales, tecnológicas y operativas. Aunque inició operaciones en 1999, el registro de datos por parte de las entidades públicas adquirió carácter obligatorio en virtud de la Ley

28112 de noviembre de 2003. Esta norma lo definió como “el medio oficial para el registro, procesamiento y generación de la información relacionada con la administración financiera del sector público” (AFSP) (art. 10). El DL 1436 de septiembre de 2018⁶⁵ precisó su condición de sistema de gestión y no solo de información, cuya finalidad es “brindar soporte a todos los procesos” de la AFSP (art. 23).

El SIAF inició operaciones con solo dos módulos para el acceso de las unidades ejecutoras: Registro Administrativo y Registro Contable. A enero de 2021, sin embargo, estaba siendo utilizado para registrar y controlar íntegramente el proceso presupuestario desde la formulación hasta la elaboración de los estados financieros y presupuestarios. Su diseño se ha segmentado en diez módulos principales referidos a la formulación presupuestaria,⁶⁶ ajustes durante el año,⁶⁷ ejecución,⁶⁸ conciliación de cuentas y operaciones, control de pagos salariales, ejecución de proyectos financiados por organismos internacionales y operaciones de deuda pública.

Si bien el objetivo de contar con un SIAF-II basado en una arquitectura web no se ha alcanzado,⁶⁹ el sistema vigente ha experimentado constantes actualizaciones, acompañadas de nuevos manuales para usuarios, procesos de capacitación y asistencia técnica. Además, desde julio de 2020 se encuentra en ejecución con el BID el proyecto “Mejoramiento de la AFSP a través de la Transformación Digital”, que prevé concluir en un plazo de seis años con la puesta en operación del SIAF-II. Este contendrá 31 módulos para la programación, gestión y evaluación integral de los recursos públicos [E33].

Segundo, la cobertura institucional del SIAF se ha expandido considerablemente. Abarca los tres niveles de gobierno, un atributo que solo cumplen el 32% de los SIAF nacionales de la región (Pimenta y Seco 2021, 6). Este es un resultado de la creación del SIAF-GL,⁷⁰ implantado de manera progresiva entre 2003 y 2007. Este sistema vinculado contiene mecanismos de registro del gasto, los ingresos y la contabilidad de las municipalidades.

⁶⁵ Transforma el SIAF-Sector Público en SIAF-Recursos Públicos (SIAF-RP).

⁶⁶ Acorde a la estructura del PpR.

⁶⁷ Permite registrar créditos suplementarios, transferencias de partidas, habilitaciones, anulaciones e incorporación de nuevas metas presupuestarias.

⁶⁸ Permite registrar la ejecución de los ingresos (en sus fases de estimado, determinado y recaudado) y los gastos (certificación, compromiso, devengado, girado y pagado).

⁶⁹ Este objetivo fue adoptado en 2008 y apoyado por el BID mediante el proyecto “Modernización del SIAF”, el cual se implementó en un 82,5% entre 2010 y 2017. Si bien no se logró poner en operación el SIAF-II, se introdujeron mejoras en la ejecución financiera y la rendición de cuentas en el SIAF vigente.

⁷⁰ Ordenado por la Ley 27978 de mayo de 2003.

Para 2005, 2 467 entidades públicas (sumando unidades ejecutoras y gobiernos locales) registraron sus operaciones en el SIAF. Este número aumentó a 3 585 en 2018. La extensión institucional del SIAF ha facilitado la ampliación de la cobertura de los pagos electrónicos sobre el total de transacciones: representaron un 30% en 2009 y un 58% en 2017. Además del SIAF, el MEF ofrece aplicativos informáticos complementarios para el registro de información financiera y presupuestaria de las entidades descentralizadas de los gobiernos subnacionales y de FONAFE [E34].

Tercero, el SIAF está interconectado con otros sistemas acorde al principio de registro único de información. El DL 1436 establece que el desarrollo y las reglas de operación del SIAF responden a criterios de uniformidad e interoperabilidad (art. 24). En el marco de la estrategia de interoperabilidad del Estado peruano⁷¹ y los planes del MEF en materia de TIC e informática,⁷² gobierno electrónico⁷³ y gobierno digital,⁷⁴ el SIAF ha sido funcional y tecnológicamente adaptado para intercambiar automáticamente datos con otros sistemas de gestión del Estado, generalmente a través de interfaces bidireccionales.

El SIAF es actualmente interoperable con el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), administrado por el OSCE. Esta comunicación permite el registro de las disponibilidades presupuestarias contra las que se realizan las contrataciones de bienes, servicios y obras. El MEF ofrece también a las entidades públicas su Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA-MEF) para el registro y control de las operaciones de abastecimiento y su comunicación automática con el SIAF.

También interopera con la plataforma del Banco de la Nación para el procesamiento y registro de pagos a proveedores; con el Sistema Integrado de Gestión y Administración de Deuda (SIAD) para el registro de las operaciones de financiamiento; con el Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (INVIERTE.PE) para el control de la ejecución financiera de los proyectos de inversión pública; y con el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos

⁷¹ Dispuesta en la RM 391-2008-PCM, que establece estándares y especificaciones de interoperabilidad del Estado peruano; el DS 083-2011-PCM, que crea la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE); y la RM 002-2019-PCM/SEGDI, que fija los estándares de interoperabilidad de la PIDE.

⁷² Planes Estratégicos de Tecnologías de Información (PETI) (2015-2019) y Planes Operativos Informáticos (POI) (2011-2018).

⁷³ Planes Estratégicos de Gobierno Electrónico (PEGE) (2014-2017)

⁷⁴ Plan de Gobierno Digital (PGD) (2018-2021), que sustituye e integra a los tres anteriores.

Humanos del Sector Público (AIRHSP) para el seguimiento y control de gastos remunerativos [E35].

Cuarto, la capacidad del MEF de producir y divulgar información sobre la gestión financiera ha mejorado. Además de los mecanismos ya revisados, hay una amplia oferta pública de reportes e informes cuya elaboración y difusión han sido requeridos o promovidos por distintas reformas presupuestarias. Esto incluye la documentación básica del marco fiscal: los MMM (disponibles desde 2001); las Declaraciones de Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal (desde 2005) y los Informes de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas (desde 2018). Respecto al monitoreo de las reglas fiscales nacionales, hay acceso a los Informes Semestrales de Seguimiento del MMM (2001-2015), sustituidos desde 2015 por los Informes Trimestrales de Reglas Fiscales

La presupuestación multianual ha pasado por tres fases. Entre 2011 y 2016 se elaboraron y publicaron Presupuestos Multianuales de Inversión Pública (PMIP). Incluían solo proyectos de inversión de los gobiernos nacional y regionales contemplados en el proyecto anual de presupuesto (PMIP original) y, tras su aprobación, en la ley presupuestaria anual (PMIP actualizado). Entre 2014 y 2019 se publicó la Programación Multianual del Presupuesto, que proyectaba el conjunto de ingresos y gastos (capital, corriente y financiero) para los tres niveles de gobierno. A partir de 2020, este documento ha sido denominado Informe de Programación Multianual Presupuestaria, sin cambios relevantes en su contenido.

El PpR ha sido fuente de una copiosa producción de información documental, que abarca normas, guías, instructivos e informes. Sobresalen los Reportes de Seguimiento de la Ejecución Financiera y Física de los Programas Presupuestales, producidos con distintas frecuencias (mensual, trimestral, semestral y anual) entre 2009 y 2020. La evaluación anual del PpR ha sido tradicionalmente incorporada como sección en las exposiciones de motivos de los proyectos de ley presupuestaria (desde 2008) y en las Cuentas Generales de la República (CuGR) (desde 2012).

En cuanto a la evaluación presupuestaria realizada por el propio gobierno, el Informe Global de Gestión Presupuestaria (IGGP) ha sustituido desde 2019 al Informe de Evaluación Consolidada del Presupuesto del Sector Público (2005-2018) y a las Evaluaciones Financieras al Cuarto Trimestre del Presupuesto del Sector Público (2011-2018). Se consolidó así en un

solo documento la evaluación macroeconómica, de la gestión financiera y física, y de los resultados del PpR, previamente dispersas [E36].

6.2.2. El gobierno sanciona disposiciones jurídicas bajo un enfoque de gestión integrada de las finanzas públicas (A_b)

En términos de regulación, se esperaría que el gobierno sancione disposiciones jurídicas consistentes con un enfoque integrado de las finanzas públicas (A_b). La capacidad del presupuesto de guiar la gestión financiera hacia una mayor transparencia depende de la existencia legal y efectivo funcionamiento de un marco integrado. Las evidencias se pueden hallar en la legislación general de la administración financiera (E37 y E38), en las normas especializadas de sus sistemas integrantes (E39) y en las regulaciones de su interrelación con las políticas y planes oficiales (E40).

Primero, Perú cuenta con un régimen dual, general y especializado, para regular la gestión financiera. La Ley 28112 Marco de la Administración Financiera del Sector Público estableció el “conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico financiero cuya titularidad corresponde al Estado” y ordenó aprobar leyes específicas complementarias para sus sistemas integrantes. La AFSP se encarga de viabilizar el planeamiento, captación, asignación, utilización, custodia, registro, control y evaluación de los fondos públicos bajo principios de transparencia, legalidad, eficiencia y eficacia (art. 3). Acorde a las normas de integración intersistémica, se dispuso que esta administración operaría a través de cuatro sistemas, cada uno conducido por un órgano de línea del Viceministerio de Hacienda (art. 5, 7):

- El Sistema Nacional de Presupuesto, bajo rectoría de la DGPP-MEF, encargado de conducir la programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del proceso presupuestario (art. 11)
- El Sistema Nacional de Tesorería, bajo rectoría de la Dirección General del Tesoro Público (DGTP-MEF), encargado de administrar los fondos públicos en las entidades, cualquiera sea su fuente de financiamiento y uso (art. 22).
- El Sistema Nacional de Endeudamiento, bajo rectoría de la Dirección General de Endeudamiento Público (DGEP-MEF), responsable de administrar el endeudamiento adquirido por las entidades públicas a plazos mayores a un año (art. 34).

- El Sistema Nacional de Contabilidad, bajo rectoría de la Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP-MEF), responsable de regular y supervisar la actividad contable de los sectores público y privado (art. 40) [E37].

Segundo, la Ley 28112 fue reemplazada por el DL 1436 en septiembre de 2018. La reforma tuvo como principal objetivo incorporar y armonizar prácticas innovadoras de gestión financiera como el PpR, la gestión integrada de activos y pasivos financieros, la gestión de riesgos fiscales, la programación multianual del gasto y la contabilidad de costos. En correspondencia con esto, la norma enfatiza la necesidad de mejorar la interoperabilidad, articulación e integración regulatoria, institucional y tecnológica entre los sistemas de la AFSP.

La principal innovación es la ampliación funcional de la AFSP para incluir siete sistemas (art. 6). A los cuatro sistemas previos se agregan tres nuevos a cargo de la gestión de los tres componentes mayores del gasto público: las contrataciones públicas, la inversión pública y las compensaciones del personal (art. 6):

- El Sistema Nacional de Abastecimiento, bajo rectoría de la Dirección General de Abastecimiento (DGA-MEF), regula la provisión de bienes, servicios y obras a través de los procesos de la cadena de abastecimiento público (art. 13).
- El INVIERTE.PE, bajo rectoría de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI-MEF), regula el ciclo de inversión pública (art. 14).
- La Gestión Fiscal de Recursos Humanos, bajo rectoría de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH-MEF), se encarga de evaluar y validar los ingresos de recursos humanos al sector público y de administrar su registro (art. 15) [E38].

Tercero, el DL 1436 perfecciona las normas de integración intersistémica al disponer su realización mediante tres macro-procesos vinculados entre sí por insumos y productos (art. 18). Estos macro-procesos son la programación, la gestión y la evaluación de la gestión de los recursos públicos (art. 19). La programación debe ser multianual y se desarrolla en cinco ámbitos: inversión pública; ingresos de personal; bienes, servicios y obras; planeación

financiera; y presupuesto (art. 20). La gestión se desarrolla a través de nueve subprocesos⁷⁵ (art. 21) y la evaluación mediante cuatro: Seguimiento y Evaluación de Inversiones (a cargo de la DGPMI-MEF); Elaboración de la CuGR (DGCP-MEF); Elaboración de Estadísticas de las Finanzas Públicas (DGCP-MEF) y Evaluación Presupuestaria (DGPP-MEF).

Este marco estratégico se ha consolidado en la regulación específica de cada sistema. Junto al DL 1436, el gobierno emitió simultáneamente los DL que adecúan o crean las normas especializadas de los siete sistemas integrantes de la AFSP.⁷⁶ A diferencia de las sancionadas entre 2004 y 2006,⁷⁷ contienen disposiciones específicas para la integración intrasistémica e intersistémica desde cada sistema. La norma del sistema presupuestario, por ejemplo, dispone su coordinación e interrelación con los otros sistemas conformantes de la administración financiera (art. 11) y le asigna la responsabilidad de los subprocesos de programación multianual, formulación y aprobación, ejecución y evaluación presupuestaria (art. 12) [E39].

Cuarto, además de la integración dentro de la AFSP, se ha regulado la integración extrasistémica entre esta y otros sistemas administrativos y funcionales. En particular, el DL 1436 dispuso que la AFSP se vincule al sistema de políticas y planes nacionales, sectoriales e institucionales, específicamente al PEDN, la Política General del Gobierno (PGG), los Planes de Desarrollo Concertado (PDC), los PESEM, los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), los Planes Operativos Institucionales (POIn) y el MMM (art. 17). En este sentido, la AFSP no es concebida como un conjunto de sistemas aislados o autorreferenciados, sino como un instrumento para el desarrollo e implementación de las orientaciones sustantivas de políticas.

Estas disposiciones son complementadas con el fortalecimiento de las regulaciones propias del SINAPLAN, dirigidas a afianzar la coherencia y consistencia dentro y entre las políticas públicas. El DS 029-2018-PCM de marzo de 2018 regula y organiza el sistema de políticas, en el que se incluye las políticas de Estado, la PGG y las políticas nacionales sectoriales y

⁷⁵ Estos son: Ejecución Presupuestaria; Gestión de Pasivos Financieros del Sector Público; Gestión de Adquisiciones; Gestión de Ingresos de Personal; Gestión de Inversión Pública; Administración de Bienes; Gestión de Tesorería; Gestión Integral de Activos y Pasivos Financieros; y Gestión de Riesgos Fiscales.

⁷⁶ Además del DL 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público, el 1432 que modifica el DL 1252 que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley 27293; 1437 del Sistema Nacional de Endeudamiento Público; 1438 del Sistema Nacional de Contabilidad; 1439 del Sistema Nacional de Abastecimiento; 1441 del Sistema Nacional de Tesorería; y 1442 de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público.

⁷⁷ Además de la Ley 28411, la 28563 General del Sistema Nacional de Endeudamiento (julio 2005), 28693 General del Sistema Nacional de Tesorería (marzo 2006), y 28708 General del Sistema Nacional de Contabilidad (abril 2006).

multisectoriales (art. 5-10). Ordena también la vinculación del sistema de políticas con el sistema de planes (PESEM, PEM, PEI y POIn), los cuales son concebidos como sus instrumentos básicos de implementación (art. 11).

Esta misma norma dispone que los sistemas funcionales del Estado sean movilizados para lograr el cumplimiento de las políticas (art. 16). Los documentos de políticas y planes, sus soportes y reportes de cumplimiento deben ser difundidos públicamente por el CEPLAN y los ministerios competentes. Entre 2018 y 2021, fueron elaboradas y sancionadas 26 nuevas Políticas Nacionales y se actualizaron o validaron 39, para un total a julio de 2021 de 65: 22 sectoriales y 33 multisectoriales [E40].

6.2.3. El gobierno aplica criterios transparentes en la asignación y uso de recursos públicos (T_b)

En términos de tesoro, se espera que el gobierno fortalezca la transparencia de los criterios de asignación y uso de los recursos públicos (T_b). Coherente con la formulación de instrumentos transparentes para estimar y distribuir recursos, el gobierno puede hacer más objetivos y predecibles los mecanismos para asignarlos y utilizarlos. Las evidencias de estas prácticas pueden hallarse en la gestión estratégica de activos y pasivos (E41) y la gestión operativa de fondos públicos (E42), así como en mecanismos alternativos al gasto presupuestario como los gastos tributarios (E43) y los proyectos de inversión público-privada (E44).

Primero, Perú ha adoptado un enfoque de gestión multianual e integral de activos y pasivos. Hasta 2011, las políticas de financiamiento se definieron en Programas Anuales de Endeudamiento y Administración de Deuda (PAEAD), que incluían solo lineamientos de corto plazo para la gestión de pasivos. En febrero de 2012, el gobierno aprobó los Lineamientos para una Gestión Global de Activos y Pasivos⁷⁸ y a partir de 2013 integró el PAEAD en un documento cuatrienal llamado Estrategia de Gestión Global de Activos y Pasivos (EGGAP),⁷⁹ cuya elaboración quedó a cargo de un nuevo Comité de Gestión de Activos y Pasivos.⁸⁰

Mediante este documento se planifica y gestiona de manera transparente y articulada la emisión de valores, concesión de créditos públicos, administración de activos y pasivos, y las

⁷⁸ RD 016-2012-EF/52.03.

⁷⁹ Cambió su denominación en 2020 a Estrategia de Gestión Integral de Activos y Pasivos.

⁸⁰ Creado en diciembre de 2013 por la Ley 30116.

acciones de promoción del mercado financiero. Informa en detalle la composición de los activos y pasivos financieros con base en la información recabada mediante distintos aplicativos informáticos. El más reciente Módulo de Instrumentos Financieros (MIF) fue creado en diciembre de 2017⁸¹ y permite consolidar la información de todo el SPNF [E41].

Segundo, el gobierno se comprometió en la Ley 28693 de marzo de 2006 a implementar una cuenta unificada de tesoro con el fin de lograr una gestión eficiente y transparente de la captación, custodia y pagaduría de fondos públicos. Con este propósito, ordenó integrar la cuenta principal de la DGTP-MEF (mantenida en el Banco de la Nación) con otras cuentas bancarias bajo su titularidad y demás cuentas que administran fondos públicos, independientemente de su fuente de financiamiento o entidad titular (art. 13). Estas disposiciones fueron actualizadas por el DL 1441, que definió la CUT como “un instrumento para la gestión de liquidez del Estado que busca consolidar los fondos públicos en una sola cuenta bancaria, a nombre de la DGTP, en el BCRP, respetando su titularidad y minimizando los costos de financiamiento temporal de las necesidades de caja” (art. 19).

La implementación progresiva de la CUT se inició en mayo de 2008, cuando se incorporaron los recursos provenientes de la fuente de recursos determinados y los referidos a los rubros de canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones de unidades ejecutoras y municipalidades. En 2010 se incluyeron los recursos por donaciones y transferencias y los referidos al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

Para julio de 2021 estaban siendo administrados mediante la CUT la totalidad de fondos de las fuentes de recursos ordinarios, directamente recaudados, determinados y por transferencias financieras, mientras estaban en proceso de incorporación los de operaciones oficiales de crédito con fuentes externas. En el plano institucional, la CUT brinda servicios de tesorería a al menos 2 600 entidades de los tres niveles de gobierno y administra al menos el 88% de los recursos presupuestarios anuales. Su impacto en términos de ahorros fue estimado en 103,2 millones de dólares para 2018 [E42].

Tercero, el principio de asignación transparente abarca también las operaciones extrapresupuestarias o cuasifiscales que subsisten en la administración financiera peruana. El

⁸¹ Por Ley 30694 y RD 012-2018-EF/52.05.

Código Tributario⁸² establece regulaciones claras para la adopción de gastos tributarios, sean estos exoneraciones, incentivos o beneficios. En su norma VII especifica que debe explicarse y justificarse su objetivo, alcances, efecto jurídico, costos fiscales, beneficios y beneficiarios. También obliga a su alineación con los objetivos de política fiscal del gobierno y limita su plazo de vigencia a tres años.

El MEF ha producido desde 2003 su reporte anual de gastos tributarios y lo ha incluido en el marco multianual para su revisión y deliberación en el Congreso. Su magnitud total en términos de proporción del PIB se ha mantenido bajo control, variando entre 1,91% en 2003 y 2,01% en 2020. El grado de especificidad y desagregación del reporte ha mejorado, ya que actualmente detalla los beneficiarios, alcance geográfico, tipo de gasto, tributo afectado, descripción del beneficio e impacto fiscal potencial y de corto plazo [E43].

Cuarto, la inversión público-privada⁸³ también está sometida a obligaciones de transparencia, especialmente en lo referido a sus costos, procedimientos y potenciales impactos fiscales. A través del DL 1362 de julio de 2018, el gobierno fortaleció los criterios de aprobación de proyectos bajo estas modalidades y elevó los estándares de monitoreo y supervisión. El MEF cuenta para estos fines con la Base de Datos de Obras por Impuestos (OxI) y el Registro Nacional de Contratos de Alianzas Público-Privadas (APP).

El DL 1362 estableció un techo de 12% del PIB al stock acumulado de compromisos firmes y contingentes que puede asumir el SPNF por concepto de APP (art. 27). Para su control se ordenó a las entidades públicas registrar los compromisos asociados a cada contrato (art. 60). En el reglamento de esta norma,⁸⁴ se dispuso la obligación de incluir una cláusula anticorrupción en todos los contratos. Los Lineamientos para el Diseño de Contratos de APP⁸⁵ establecen el régimen de transparencia aplicable, el cual obliga a que toda la información utilizada en las decisiones de los proyectos sea de conocimiento público.

Las decisiones sobre proyectos de APP son adoptadas considerando sus potenciales riesgos fiscales. Desde el MMM 2008-2010 (y desde la CuGR 2015), se ha incluido y progresivamente mejorado la valoración de los pasivos contingentes netos derivados de

⁸² Texto Único Ordenado (TUO) aprobado por DS 133-2013-EF.

⁸³ Incluyen los mecanismos de APP, OxI y Proyectos en Activos. Estos se articulan en el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada (SNPIP), bajo rectoría también del MEF.

⁸⁴ Aprobado por DS 240-2018-EF, de octubre de 2018.

⁸⁵ Aprobados por RD 001-2019-EF/68.01, de mayo de 2019.

APP.⁸⁶ El análisis de las contingencias explícitas asumidas por este concepto ha sido más recientemente integrado a un análisis global de riesgos fiscales. Al cierre de 2019, de un stock total de pasivos contingentes explícitos equivalente a 10,78%⁸⁷ del PIB, las contingencias por APP aportan un 1,9% [E44].

6.2.4. El gobierno consolida el rol de la agencia financiera central como ente rector y coordinador de políticas (Ob)

En términos de organización administrativa, se espera que el gobierno consolide el rol rector y coordinador de la agencia financiera central (Ob). El MEF se ha afianzado institucionalmente para dirigir las finanzas públicas y coordinarlas armónicamente con otros sistemas y regímenes administrativos y funcionales del Estado. Las evidencias provienen del régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo (E45 y E47), de las normas de gestión financiera (E46) y de los mecanismos e instancias de colaboración interinstitucional entre MEF y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) (E48).

Primero, el MEF ocupa una posición central en la estructura del Estado peruano. La Ley 29158 identificó 11 sistemas administrativos transversales que son de obligatoria aplicación a nivel nacional. Siete de ellos fueron colocados bajo rectoría directa del Viceministerio de Hacienda: presupuesto, gestión de recursos humanos, abastecimiento, tesorería, endeudamiento, contabilidad e inversión pública. Los demás fueron alojados en la PCM (planeamiento estratégico y modernización de la gestión pública), el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MJUS) (defensa judicial del Estado) y la CGR (control).

Como se señaló antes, estos siete sistemas administrativos corresponden a los sistemas integrantes de la administración financiera. Su creación institucional efectiva se ha dado progresivamente. Hasta 2018, cuando se produjo la creación de la DGA-MEF, el sistema de abastecimiento carecía de un órgano rector designado y, por tanto, no existía articulación ni consistencia entre las actividades de programación de necesidades, adquisición de bienes, servicios y obras, seguimiento (almacenes, logística, control de calidad) y utilización [E45].

Segundo, la gobernanza de estos sistemas ha mejorado gracias al fortalecimiento de sus instituciones de coordinación. La Ley 28112 creó el Comité de Coordinación de la AFSP,

⁸⁶ La metodología de valuación de compromisos e ingresos es también transparente y está establecida en la RM 048-2015-EF/52.

⁸⁷ Incluye contingencias por procesos judiciales, administrativos y arbitrales, controversias internacionales en temas de inversión y APP.

presidido por el Viceministro de Hacienda e integrado por los titulares de los órganos rectores (art. 8). Su función es establecer políticas para la integración de los sistemas y supervisar su funcionamiento. Debido a sus deficiencias operativas, la Ley 28254 de junio de 2004 dispuso crear una Secretaría Técnica para dicho comité, a la que quedó adscrito el SIAF.

El DL 1436 ratificó la existencia y composición del Comité de Coordinación, enfatizando su condición de líder de la gobernanza de la AFSP y garante de la integración intersistémica. Esta norma institucionalizó la Secretaría Técnica como parte orgánica del comité (art. 7). Además, creó el Comité de Asuntos Fiscales como instancia responsable de establecer lineamientos y estrategias sobre gestión de activos, pasivos y riesgos fiscales (art. 8). De esta forma, se avanzó a un régimen más especializado de coordinación, separando los asuntos financieros-operativos y fiscales-estratégicos.

El Reglamento Interno⁸⁸ del Comité de Coordinación detalla sus funciones. Entre ellas está aprobar estrategias, lineamientos, procedimientos y metodologías para la integración intersistémica, conocer los proyectos de normas relativos a los sistemas integrantes y articular los requisitos funcionales del SIAF (art. 2). En junio de 2020,⁸⁹ las funciones de la Secretaría Técnica fueron ampliadas para incluir la coordinación de la estrategia de reforma de la gestión financiera y el seguimiento de su implementación [E46].

Tercero, la Ley 29158 dispuso un régimen integral de coordinación intersectorial en el Poder Ejecutivo. Además de regular las funciones del Consejo de Ministros (art. 16), la norma legalizó dos comisiones interministeriales permanentes para la coordinación de políticas: la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) y la de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF). La segunda es responsable de determinar las orientaciones generales de política fiscal (art. 20). También se contemplan comisiones sectoriales y multisectoriales para labores de seguimiento, fiscalización, formulación de propuestas o emisión de informes (arts. 35 y 36).

La PCM es responsable de coordinar el funcionamiento de otra instancia clave: la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV). Esta instancia reúne a los 38 viceministros del Poder Ejecutivo y al Secretario General de la PCM para debatir y analizar los proyectos de normas

⁸⁸ RM 057-2019-EF/10 de enero de 2019.

⁸⁹ RM 216-2020-EF/10.

de carácter multisectorial previo a su presentación en el Consejo de Ministros.⁹⁰ El Viceministerio de Hacienda ha utilizado habitualmente esta instancia para requerir, conocer y evaluar los análisis costo-beneficio de los proyectos normativos presentados por los distintos sectores y agencias de gasto (Carlos Oliva, exministro de Economía y Finanzas, entrevista vía Google Meets, 17 de junio de 2021) [E47].

Cuarto, el MEF ha fortalecido su influencia institucional sobre sistemas y regímenes fuera de su control directo al forjar lazos de cooperación institucional con la PCM. Esto se confirma con la presencia de altas autoridades del MEF en las directivas del sistema de planeamiento estratégico y del servicio civil. En virtud del DL 1088 de junio de 2008, el Consejo Directivo de CEPLAN incluye entre sus miembros a un representante propuesto por el MEF (art. 7). El DL 1023 que crea SERVIR dispone que su Consejo Directivo esté integrado entre otros por el jefe de la DGPP-MEF (art. 8), al que se sumó el jefe de la DGGFRH-MEF tras la sanción del DL 1450 de septiembre de 2018.

En paralelo, el MEF ha sido pionero en la implementación de las reformas impulsadas desde la PCM, entre ellas los programas de gobierno digital, datos abiertos y simplificación administrativa. El caso más notorio de alineación se encuentra, sin embargo, en el Sistema de Integridad Pública (SIP). Tras la creación de la Secretaría de Integridad Pública (SIP-PCM) en el marco de la Política y el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (2018-2021), el MEF desarrolló una agresiva estrategia institucional de adaptación al Modelo de Integridad en ámbitos como la regulación ética, el control interno, la gestión de denuncias de corrupción, la gestión de declaraciones juradas de intereses, la neutralidad electoral y la gestión de conflictos de intereses. Con este fin, el MEF creó su nueva Oficina de Integridad Institucional (OII) [E48].

6.3. El diseño institucional de la gestión financiera pública en Perú: El rol coordinador del MEF

La coordinación es un problema tradicional del sector público que se ha intensificado en las últimas décadas debido al efecto de los múltiples descentramientos y el crecimiento de los problemas complejos que demandan intervenciones transectoriales (Peters 2006; Bouckaert, Peters y Verhoest 2010). Las soluciones a la fragmentación gubernamental han proliferado en

⁹⁰ Su funcionamiento está regulado por la RM 251-2013-PCM.

los últimos años, abarcando no solo mecanismos de coordinación, sino de integración (Candel y Biesbroek 2016), gobierno conjunto (Pollitt 2003) u holístico (Christensen y Lægreid 2007).

Esta diversidad es motivo de confusión conceptual (Tosun y Lang 2017). Para Cejudo y Michel (2017, 6), la coordinación se realiza entre organizaciones e implica un proceso en que los miembros de distintas entidades definen tareas, asignan responsabilidades y comparten información en función de que cada una sea más eficiente y efectiva en sus respectivas políticas. Existen niveles de coordinación, desde un intercambio limitado de información hasta la toma de decisiones conjuntas en función de un objetivo compartido.

La coordinación puede ser abordada como un asunto de diseño institucional en tanto implica balancear las ganancias de la especialización sectorial con la necesidad de crear coherencia y uniformidad en la acción gubernamental (Peters 1998). Parte del supuesto de que toda institución se aloja en un contexto en el que se encuentran otras instituciones, las cuales condicionan su eficacia y legitimidad (Lowndes y Roberts 2013). El diseño institucional de la coordinación es relevante dados los costos fiscales y políticos de una acción gubernamental fragmentada, contradictoria o duplicada. También es complejo dados los obstáculos políticos (diferentes objetivos de políticas), administrativos (diferentes rutinas y procedimientos administrativos) y organizacionales (diferentes culturas y estilos) que se interponen a la búsqueda de una coordinación efectiva (Peters 2015b, 8-9).

En el ámbito presupuestario, el primer nivel de coordinación remite a la relación entre el sistema presupuestario y los otros sistemas que conforman la gestión financiera. En la práctica, dada su estrecha interacción, no es posible consolidar un cambio institucional efectivo en el proceso presupuestario sin alterar las reglas, prácticas y procedimientos del conjunto de sistemas integrantes de la administración financiera del Estado (Andrews et al. 2014). Estos otros sistemas son responsables de funciones y tareas esenciales para una adecuada gestión presupuestaria (Schick 2013). La eficacia de esta coordinación depende del alcance de las competencias y la profundidad de las capacidades institucionales de la agencia financiera central.

En un segundo nivel, la efectividad institucional de las políticas presupuestarias depende de si se alinean efectivamente con otros sistemas de gestión que cumplen importantes funciones no-financieras, tales como los sistemas de recursos humanos, contrataciones públicas e inversión pública (Andrews et al. 2014). Estos sistemas consumen grandes porciones de los

recursos presupuestarios en función de cubrir necesidades internas y objetivos externos del sector público. En un tercer nivel, una efectiva coordinación requiere que el sistema presupuestario esté articulado a los objetivos estratégicos del gobierno, los cuales se materializan en su sistema de planificación estratégica (Martner 2008). La eficacia de estas coordinaciones depende de la ubicación institucional de la agencia financiera en el centro de gobierno.

Desde el retorno a la democracia en Perú, el MEF ha experimentado dos movimientos institucionales importantes que han fortalecido su rol en la coordinación gubernamental. Primero, en el plano intrasectorial, el MEF ha absorbido las principales funciones financieras del Estado dentro de su estructura orgánico-funcional bajo una lógica de integración de (Limberg Charo, consultor internacional, entrevista vía Google Meets, 14 de julio de 2021). Segundo, en el plano intersectorial, se ha consolidado como un órgano clave del centro de gobierno, estableciendo una estrecha interacción con la PCM para la definición y operacionalización de los lineamientos estratégicos del gobierno.

En términos más específicos, estos cambios han resultado de un fortalecimiento legal, institucional, humano y tecnológico de la institución, que se constata en distintas evidencias relativas a la AFSP e instrumentos asociados como el SIAF y el Comité de Coordinación. Este afianzamiento interno del MEF se complementa con un estilo más abierto y flexible de interacción dentro del centro de gobierno y con otros sectores del Poder Ejecutivo. Esta combinación da cuenta de un estilo compuesto o híbrido de coordinación (Bouckaert, Peters y Verhoest 2010, 56), que combina una jerarquía fuerte con mecanismos horizontales orientados basados en la colaboración y los acuerdos.

Primero, el alojamiento de la rectoría de siete sistemas transversales del Estado dentro del Viceministerio de Hacienda ha “abaratado” significativamente el costo de articulación de la AFSP. Un problema que tiende a requerir una coordinación intersectorial compleja, en Perú se ha simplificado en gran medida al transformarse en un asunto de coordinación no solo intrasectorial, sino intraorganizacional. En los términos de Bouckaert, Peters y Verhoest (2022, 358), esta coordinación es facilitada al someterse al arreglo jerárquico inscrito en la estructura institucional del MEF.

Segundo, la conformación del centro de gobierno peruano, su grado de institucionalización y la posición del MEF en el mismo han cambiado en modos importantes desde 2001. Durante el

gobierno de Fujimori, estuvo bajo el control de una red informal de actores y agencias influyentes, que incluía el Ministerio de la Presidencia, el MEF y el aparato de inteligencia y seguridad del Estado (Ugarteche 2004). Desde este centro informal el régimen coordinó sus tres pilares: el espionaje, los mecanismos clientelares y de control institucional, y la estrategia de apertura y estabilización económica (Carrión 2006, 2-5; Meléndez y León 2009, 459). La fragilidad del arreglo se hizo palpable cuando surgieron tensiones entre sectores militares y técnicos durante el segundo mandato de Fujimori (Dargent 2015, 99).

El centro de gobierno actual tiene una configuración diferente y se encuentra mejor institucionalizado. Un impulso clave para ello fue el diagnóstico y programa de recomendaciones formulado por la OCDE en su Estudio de la Gobernanza Pública de 2016. Este informe, tras presentar una caracterización del sistema central de gobierno, reveló deficiencias en la coordinación horizontal y vertical, incluyendo déficits de alineación con los sectores de políticas, atomización de la estructura de la PCM y alta rotación de altos funcionarios (OCDE 2016, 20-24).

Antes⁹¹ y, sobre todo, después de la difusión del informe, el gobierno introdujo un conjunto de innovaciones y adaptaciones institucionales para modernizar el centro de gobierno (OCDE 2021). La PCM y el MEF conforman su “núcleo” actual y, en consecuencia, son responsables de definir las orientaciones generales de políticas, articular en torno a ellas la gestión de los sectores y sistemas, y monitorear y evaluar su cumplimiento (OCDE 2016, 18). En la PCM, entre otros cambios,⁹² se creó la Oficina de Cumplimiento de Gobierno como unidad orgánica de apoyo para la coordinación, articulación, seguimiento y evaluación de las prioridades de gobierno (art. 61).⁹³

En cuanto al MEF, además de las reestructuraciones de la DGPP-MEF, la expansión del Viceministerio de Hacienda y los ajustes organizacionales introducidos para cumplir con las políticas nacionales de integridad pública y gobierno digital, la entidad se adaptó orgánicamente al ejercicio de funciones avanzadas de coordinación. Estos ajustes incluyen la

⁹¹ Puede mencionarse la PNMGP, que en enero de 2013 calificó la coordinación intergubernamental e intersectorial como “escasa, difícil, costosa y muy poco efectiva” y dispuso como objetivo específico “promover, apoyar y participar en espacios de coordinación interinstitucional (...) para multiplicar la capacidad de servicio del Estado en beneficio de los ciudadanos mediante la articulación de políticas, recursos y capacidades institucionales” (DS 004-2013-PCM, 16-22).

⁹² Destacan la creación de las Secretarías de Gobierno y Transformación Digital e Integridad Pública. También la reforma interna de la Secretaría de Gestión Pública.

⁹³ DS 022-2017-PCM que aprueba el ROF de la PCM.

fusión de los sistemas de tesoro y endeudamiento en la DGTP-MEF y la creación de la Dirección de Estadísticas de las Finanzas Públicas (dentro la DGCP-MEF), la Dirección de Riesgos Fiscales (dentro de la DGTP-MEF) y la Dirección de Planeamiento Integrado y Programación (dentro de la DGA-MEF).⁹⁴

Tercero, el MEF ha modificado su estilo de interacción intersectorial. Desde el inicio del gobierno de Toledo, el MEF ha enfrentado fuerte oposición política e institucional a su concepción ortodoxa del control fiscal. Estas tensiones aumentaron en la medida en que las restricciones fiscales se aflojaron por efecto del *boom* minero. Los ingresos fiscales por recursos naturales pasaron de representar 0,6% del PIB en 2001 a un 4,2% en 2007 (GPC 2020, 20).

Para adaptarse a la pérdida relativa de su poder de veto tradicional, el MEF apeló a institucionalizar los instrumentos de control (p.e., reglas fiscales para gobiernos subnacionales) e incorporar en su repertorio estrategias y medidas de calidad del gasto (PpR) (Eduardo Morón, profesor universitario, entrevista vía Google Meets, 15 de junio de 2021; Franklin Huaita, consultor internacional, entrevista vía Google Meets, 28 de junio de 2021). Por esta vía, se incrementó su interés en la reforma del Estado y se acercaron sus posiciones a las de la PCM (Jorge Morel, investigador del Instituto de Estudios Peruanos, entrevista vía Google Meets, 14 de junio de 2021). El MEF se involucró así en el diseño de las reformas de planeamiento estratégico (2005-2008), servicio civil (2008-2013) y modernización de la gestión pública (2013-2018), las cuales, si bien estuvieron alojadas en la PCM, recibieron importantes aportes del MEF y le concedieron un papel central en sus arreglos de implementación.

Este estilo de coordinación horizontal con la PCM a través de programas y procesos (Bouckaert, Peters y Verhoest 2022) se ha mantenido en las interacciones directas con los ministeriales sectoriales. En el marco del PpR, el MEF ha tenido que trabajar más estrechamente con los sectores de gasto no solo respecto a los requerimientos y resultados financieros, sino a la eficiencia del gasto y sus impactos sustantivos. Esto es más notorio en el área social, donde la coordinación entre el MEF y los ministerios encargados de las políticas sociales ha sido considerada un determinante de la notoria reducción de los niveles urbanos y rurales de desnutrición infantil (Mejía y Haddad 2014).

⁹⁴ Ver RM 301-2019-EF/41, que consolida varios cambios realizados al ROF del MEF.

¿Por qué la transparencia presupuestaria contribuyó a (y se benefició de) estos cambios institucionales? La información constituye un recurso básico de coordinación y su acceso común por las distintas agencias involucradas es una condición mínima para su funcionamiento (Cejudo y Michel 2017, 8-9). La transparencia presupuestaria puede funcionar, en ese sentido, como un mecanismo de coordinación (Michener 2019, 137). Su institucionalización en esta instancia implica que su valor y eficacia son reconocidos y protegidos a través de los patrones y mecanismos de coordinación intersectorial. Esto ha ocurrido en el caso peruano de dos formas.

Por un lado, la política ha suministrado la información elemental para la toma de decisiones, el desarrollo y funcionamiento de los mecanismos de coordinación y la implementación de las políticas. Por su naturaleza transversal, la información presupuestaria es imprescindible para poder monitorear y corregir el desempeño. Sin un adecuado acceso a información sobre los fundamentos, objetivos, instrumentos y resultados de la gestión presupuestaria, resulta improbable lograr una coordinación efectiva dentro y entre sectores. El cumplimiento a nivel central de las obligaciones de transparencia ha sido posible precisamente por la capacidad del MEF de integrar los distintos componentes de la AFSP. También porque, desde su posición en el centro de gobierno, ha presionado para que otras entidades y agencias cumplan con sus responsabilidades de producción, entrega y divulgación de información.

Por el otro lado, la existencia de una base común y abierta de información presupuestaria, alimentada continuamente a través del seguimiento y evaluación de las reformas, ha facilitado cierta convergencia en los lenguajes, agendas y objetivos de política de los distintos sectores. La transparencia, al evidenciar problemas, oportunidades y avances, ha contribuido a institucionalizar a través de las estructuras gubernamentales un enfoque presupuestario basado en normas de modernización, apertura, orientación a resultados, multianualidad, calidad técnica y servicio al ciudadano.⁹⁵ Estas normas no se limitan al ámbito presupuestario sino que se han legitimado progresivamente como pilares de la reforma general del Estado.

Los efectos de convergencia son especialmente visibles entre los sectores económicos y sociales del gobierno. En el marco del PpR, el MEF ha mantenido una estrecha colaboración con ministerios y agencias del sector social en tareas como la definición y seguimiento de metas e indicadores, el desarrollo de cadenas de resultados y estructuras programáticas, la

⁹⁵ Oficio 272-2018-PR, 17 de septiembre de 2018.

aplicación de evaluaciones independientes y la coordinación de medidas correctivas. La influencia del MEF es tal que la “tecnocracia social” que ha dirigido el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) desde su creación en 2011 es considerada un producto de la emulación y transferencia desde el MEF (Vela et al. 2014).

En definitiva, la transparencia presupuestaria ha facilitado una mayor coordinación institucional dentro del MEF, en el centro del gobierno y a nivel del gobierno en su conjunto. Esta es visible entre los sistemas de la AFSP, entre esta y otros sistemas transversales, y entre el presupuesto y el planeamiento estratégico de las políticas. Se requiere revisar ahora el efecto que ha tenido sobre el régimen más amplio de gobernanza presupuestaria.

6.4. Cambios en las interacciones políticas: Evidenciando que el gobierno adopta un estilo consultivo y descentralizado en la implementación de la política de transparencia presupuestaria (H_c)

La gobernanza presupuestaria consiste en un régimen de interacciones entre actores estatales y no-estatales. En esta sección se examina el modo en que la política de transparencia presupuestaria ha operado como vector de un régimen plural y abierto de gobernanza presupuestaria. Esto deriva de la apertura del MEF a las influencias y aportes provenientes de fuera del gobierno, a la existencia de múltiples canales de acceso al proceso presupuestario y al empoderamiento y mayor activismo de los actores no-gubernamentales.

Específicamente, se suministran evidencias de que el gobierno ha adoptado un estilo consultivo y descentralizado en la implementación de la política de transparencia presupuestaria (H_c). Estas son tomadas de los mecanismos de acceso y consulta sobre la información presupuestaria (N_c), los procedimientos de participación pública y supervisión independiente de la gestión de recursos públicos (A_c), los mecanismos de transferencia, contabilidad y reporte presupuestario (T_c) y las instancias organizativas para el involucramiento de actores no-estatales en la ejecución y monitoreo presupuestario (O_c).

6.4.1. El gobierno implementa mecanismos que facilitan la comprensión y retroalimentación de la información presupuestaria (N_c)

En términos de información, se espera que el gobierno implemente mecanismos que faciliten comprender y retroalimentar la información presupuestaria (N_c). Interesa saber si el gobierno ha adoptado pasos para reducir las barreras técnicas y tecnológicas al acceso a la información presupuestaria y ha introducido métodos para recabar las demandas de información de los

actores externos. Instrumentos en este sentido son esenciales dada la complejidad del lenguaje, formatos y técnicas presupuestarias, así como los riesgos de sobrecarga informativa derivados de las grandes cantidades de datos producidos en cualquier proceso presupuestario anual (Shapiro 2003). Las evidencias provienen de los presupuestos ciudadanos (E49), los glosarios especializados (E50), los datos presupuestarios abiertos (E51) y los aplicativos informáticos sobre participación y desempeño presupuestario (E52).

Primero, una práctica recomendada y monitoreada por IBP es la producción de presupuestos ciudadanos. Son documentos que ofrecen la información presupuestaria esencial en un formato, lenguaje y extensión apropiados al público no-especializado. En Perú, son oficialmente denominados “Guías de Orientación Ciudadana” y han sido producidos desde 2012 tanto para el proyecto de ley (2013-2017, 2021) como para la ley presupuestaria (2013-2021). Han ampliado progresivamente su contenido⁹⁶ al incluir explicaciones más extensas de las decisiones y mayores detalles cuantitativos.

El diseño original del documento y sus mejoras sucesivas han contado con el aporte de organizaciones independientes especializadas en transparencia fiscal (Gibu 2014). En la evaluación del OBI 2019, Perú superó el mínimo de información requerida en la medición (Gibu 2020). Además, si bien desde su lanzamiento estos documentos han ofrecido una dirección de correo electrónico para remitir comentarios y sugerencias, para la edición 2021 se activó una interfaz interactiva completa. Esta permite consultar los contenidos de la guía y enviar consultas adicionales. También da acceso a la base de datos editable, el diccionario de variables y una sección de preguntas y respuestas frecuentes [E49].

Segundo, las sucesivas leyes de AFSP y las LOP han sido relevantes desde el punto de vista conceptual al precisar las definiciones de múltiples términos básicos del proceso presupuestario. Normas como la 27958 y 28112 incluyeron anexos detallados de definiciones legales. Otras como el DL 1436 incluyeron sus definiciones en un artículo específico, e incluso otras como el DL 1440 contienen definiciones dispersas a lo largo del documento.

Esta dispersión conceptual ha sido resuelta con la inclusión de un “Glosario” en el portal institucional del MEF. A julio de 2021, ofrece acceso a colecciones de definiciones en diez áreas temáticas, incluyendo inversión, deuda, tesoro, contabilidad y presupuesto público. Este último contiene 84 términos explorables mediante un buscador. Este grado de transparencia

⁹⁶ En 2013, los documentos tenían una extensión de siete páginas; en 2021, aproximadamente 30.

conceptual ha sido reconocido en las mediciones de IBP: Perú obtuvo en la medición de 2019 100/100 en la pregunta sobre la disponibilidad pública de definiciones claras de los términos utilizados en el presupuesto y otros documentos vinculados [E50].

Tercero, el MEF ha sido pionero en el desarrollo de sistemas de datos abiertos en Perú. El objetivo ha sido facilitar el análisis y reutilización por actores externos de los datos presupuestarios. Si bien la entidad lanzó su portal sectorial de datos abiertos en 2016, la creación en 2017 del Portal Nacional de Datos Abiertos⁹⁷ (desde 2020, Plataforma Nacional de Datos Abiertos [PNDA]) condujo a la convergencia de todos los esfuerzos de apertura de datos gubernamentales en un solo medio.

Entre las categorías temáticas de la PNDA, Economía y Finanzas fue, a febrero de 2022, la que tenía una mayor cantidad de recursos de datos (791). Incluye bases de datos presupuestarias, de gasto, personal del sector público, inversiones, ingresos, deuda, contrataciones, entre otras. En cada base se puede acceder a los metadatos, la base en diferentes formatos y el diccionario de datos. Cuenta con una API para facilitar la reutilización. El proyecto y la ley de presupuesto 2021 fueron los primeros en ser publicados íntegramente en formato abierto [E51].

Cuarto, el gobierno ha expandido la oferta pública de información presupuestaria considerada de mayor interés y relevancia para el control social sobre la gestión gubernamental. Se puede mencionar, por ejemplo, la información relativa a las oportunidades de participación pública y a los resultados no-financieros del gasto público.

El gobierno realiza y difunde un seguimiento detallado de la implementación del presupuesto participativo en los gobiernos subnacionales del país. El Aplicativo Informático del Presupuesto Participativo está alojado en la página institucional del MEF y funciona como un sistema central de registro y difusión pública de información sobre cada una de las fases del proceso en todos los gobiernos obligados (regionales, provinciales y distritales). Existen dos interfaces de consulta para los períodos 2005-2016 y 2017-2021. Permiten consultar información de la agenda del proceso, los PDC, los proyectos de inversión priorizados, los agentes participantes, integrantes de equipos técnicos y comités de vigilancia.

⁹⁷ En virtud de la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales (2017-2021) y el Modelo Nacional de Datos Abiertos, oficializados por DS 016-2017-PCM.

La DGPP-MEF, con apoyo de la cooperación internacional, lanzó en octubre de 2013 el aplicativo RESULTA. Sirve para difundir los indicadores de resultados y productos de los programas presupuestales. El sistema permite cruzar información de las metas e indicadores no-financieros con datos del presupuesto inicial, modificado y ejecutado, tomados del SIAF. También se puede aplicar distintos filtros, generar gráficos y tablas, y exportar los datos.

La principal fuente de esta información es la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES). Es realizada anualmente desde 2010 por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) para apoyar el seguimiento de los PP-PpR. Inicialmente se realizó seguimiento a 10 programas y 54 indicadores; para 2021 el estudio incluyó 20 programas y 144 indicadores. Los resultados son ampliamente difundidos por el INEI mediante sus bases de datos anuales, informes, boletines y reportes especiales.

Este sistema central es complementado con sistemas sectoriales especializados. Estos son, por ejemplo, el Repositorio Estadístico de los Programas Presupuestales de Saneamiento a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y el Repositorio RedInforma del MIDIS, que reúne información de diferentes fuentes sobre los usuarios de los programas y servicios sociales. A raíz de la RD 0027-2020-EF/50.01 de octubre de 2020, el MEF ha desarrollado y puesto en operación el nuevo Repositorio de Indicadores de Seguimiento (RISE). Mediante este sistema se crean y aprueban los indicadores y se registran las metas y valores. La DGPP-MEF es responsable de difundir mediante el portal del MEF las fichas técnicas y los resultados. Solo en 2020 se registraron 899 indicadores oficiales [E52].

6.4.2. El gobierno implementa procedimientos de participación y supervisión independiente sobre la gestión de recursos públicos (Ac)

En términos de regulación, se espera que el gobierno implemente procedimientos de participación y supervisión independiente sobre la gestión de los recursos públicos (Ac). Las oportunidades de involucramiento público o de actores independientes en el proceso presupuestario son aun raras a nivel internacional (IBP 2021b). Las evidencias de esta hipótesis provienen del cumplimiento del debido proceso en la deliberación y aprobación legislativa (E53, E54), la adopción de mecanismos de participación y control social a nivel subnacional (E55) y la participación en evaluaciones internacionales voluntarias (E56).

Primero, desde 2001, el gobierno ha cumplido sistemáticamente con los plazos, procedimientos y requerimientos documentales establecidos para la presentación y

sustentación de los proyectos de leyes financieras ante el Congreso de la República. Este proceso se rige por la Constitución (arts. 78-80) y el Reglamento del Congreso (arts. 55, 76, 78, 81).

El legislativo ha contado con los tres meses calendario (30 de agosto a 30 de noviembre) establecidos constitucionalmente y recomendados internacionalmente para analizar, deliberar y aprobar los proyectos. Entre 2001 y 2018, y luego en 2020,⁹⁸ los presupuestos anuales fueron aprobados por el Congreso mediante el proceso regular. Esto es más relevante si se considera que el principio de reversión favorece al Poder Ejecutivo: en caso de que el Congreso no apruebe al 30 de noviembre los proyectos, el gobierno está autorizado a sancionar mediante decreto legislativo su propuesta inicial (art. 80 constitucional).

Un avance importante ha sido la progresiva ampliación de la documentación presentada al Congreso. Esta incluye no solo los proyectos, exposiciones de motivos y anexos, sino las presentaciones utilizadas por las autoridades en sus sustentaciones. Tras recibir las presentaciones iniciales de los titulares de la PCM y el MEF y desarrollar el primer debate en el Pleno, el Congreso publica los proyectos en El Peruano y los remite a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (CPCuGR). Cumplido su plan de trabajo, el dictamen de comisión debe ser sustentado en plenaria hasta el 15 de noviembre. En estas sesiones plenarias, el MEF, PCM, otros ministros, y los jefes de otros poderes y órganos constitucionales autónomos exponen sus sustentaciones y se abre un nuevo debate entre grupos parlamentarios. Por último, el PCM manifiesta su aceptación del proyecto y se realiza una única votación, con aprobación por mayoría simple de los presentes [E53].

Segundo, el Congreso tiene la potestad constitucional de aprobar las modificaciones presupuestarias requeridas por el Poder Ejecutivo durante el año. Créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas deben tramitarse ante el Congreso del mismo modo que la LPSP (art. 80). El DL 1440 regula en mayor detalle el régimen de modificaciones presupuestarias (arts. 45-51). Diferencia entre las de nivel institucional (créditos suplementarios y transferencias de partidas entre pliegos), que deben ser aprobadas por ley, y

⁹⁸ La excepción se produjo en 2019 con la aprobación del presupuesto mediante DU 014-2019. Esto debido a la disolución temporal del Congreso, tomada con arreglo al artículo 134 de la Constitución. En cualquier caso, se cumplió el debido proceso, dado que el gobierno presentó las normas ante la Comisión Permanente interina y esta la elevó al Congreso que inició sesiones en marzo de 2020.

las de nivel funcional y programático (anulaciones y habilitaciones dentro de créditos ya aprobados), que pueden ser aprobadas por resolución del titular de la entidad.

De acuerdo a los cuestionarios del OBI, el gobierno ha respetado sistemática y regularmente el procedimiento legal, buscando siempre la aprobación del Congreso para transferir fondos entre pliegos. Además, ha recibido aportes del Congreso previo a gastar ingresos adicionales y utilizar los fondos de la reserva de contingencia, así como para reducir los gastos por debajo de los niveles aprobados. Este conjunto de cambios puede ser rastreado en el PTec mediante la comparación de las categorías de Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y Presupuesto Institucional Modificado (PIM) [E54].

Tercero, Perú fue uno de los primeros países a nivel global en sancionar una ley nacional de presupuesto participativo. Inició con una experiencia piloto conducida por el MEF en 2002, cuyo éxito condujo a la sanción en agosto de 2003 de la Ley 28056 Marco del Presupuesto Participativo. Esta norma define este proceso como “un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos” (art. 1) y dispone su aplicación obligatoria por gobiernos regionales, provinciales y distritales. La norma incluye disposiciones para la vinculación del proceso a la planificación del desarrollo, la implementación de mecanismos de vigilancia participativa y el cumplimiento de obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.

Su cumplimiento regular por los gobiernos subnacionales se puede verificar en su aplicativo informático (ver E52). Sus resultados fueron evaluados por el BM. El reporte reveló que el proceso habría involucrado un promedio anual de 150 mil participantes e influido en la priorización del 36% del gasto de inversión ejecutado a nivel distrital. Varios estudios subrayaron la necesidad de vincular el presupuesto participativo al PpR. El “PP basado en resultados” resultó de cambios normativos y metodológicos aprobados entre 2008 y 2010.⁹⁹ Estos dispusieron reglas uniformes respecto a los montos, alcances y resultados prioritarios de los proyectos de inversión, así como su articulación entre los niveles subnacionales de gobierno [E55].

Cuarto, el gobierno se ha sometido de manera rutinaria y voluntaria a procedimientos de evaluación internacional en materia de presupuesto y gestión financiera. Esta práctica ha

⁹⁹ Mediante la Ley 29298 de diciembre de 2008, el DS 142-2009-EF de junio de 2009, la RD 007-2010-EF/76.01, de marzo de 2010 y el DS 131-2010-EF, de junio de 2010.

estado en el origen de varias iniciativas para adoptar nuevos instrumentos de políticas o reformar los existentes. Se pueden mencionar varias instancias relevantes.

El gobierno ha acordado sucesivas revisiones institucionales y de políticas con el BM y el BID. Entre 2001 y 2002 se aplicó una Evaluación Nacional de la Accountability Financiera (CFAA) que detectó importantes deficiencias institucionales y técnicas. En cuanto a las revisiones de gasto público, la primera fue realizada en 2002 e incluyó un PETS del programa social Vaso de Leche. Nuevas revisiones han sido realizadas en 2010 (foco en la descentralización fiscal), 2012 (PpR) y 2017 (ahorros y eficiencia del gasto).

Con el FMI, el gobierno concertó un ROSC fiscal en 2004 y una FTE en 2015. Aunque con metodologías diferentes, estos estudios mostraron mejoras en la transparencia fiscal y desafíos persistentes en áreas como el análisis de riesgos fiscales y la producción de estadísticas de las finanzas públicas. Con PEFA, Perú aplicó una evaluación nacional en 2009 que se encuentra públicamente disponible. Desde la edición 2015 de OBI, los cuestionarios nacionales de Perú cuentan con comentarios de un representante del MEF [E56].

6.4.3. El gobierno implementa mecanismos transparentes para la transferencia, contabilidad y reporte presupuestario y financiero (T_c)

En términos de tesoro, se esperaría que el gobierno aplique mecanismos transparentes para transferir, contabilizar y reportar los recursos públicos (T_c). Previamente se han evidenciado mejoras en la predictibilidad y objetividad de la estimación, distribución, asignación y uso de los recursos. En esta sección interesa conocer si estas reglas y prácticas se han extendido a estas otras fases del ciclo de gasto. Las evidencias para probarlo son tomadas de las transferencias intergubernamentales (E57), las normas básicas (E59) y especiales (E60) de clasificación y reporte presupuestario, y los incentivos presupuestarios dirigidos a gobiernos subnacionales (E60).

Primero, las proyecciones, índices, metodologías de distribución y montos de las transferencias intergubernamentales por la fuente de recursos determinados¹⁰⁰ son predecibles, objetivas y transparentes. El DL 1440 dispone que las respectivas estimaciones sean efectuadas por la DGPP-MEF, de conformidad con los supuestos macroeconómicos

¹⁰⁰ Por los rubros del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), FONCOMUN, regalías mineras, cánones (minero, hidroenergético, pesquero, gasífero, petrolero y forestal), Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM) y participación en rentas de aduanas.

provistos por la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal (DGPMDF-MEF). Para este fin, la dependencia requiere datos generados por el INEI, la SUNAT y ministerios sectoriales, los cuales están obligados a entregarlos. Los cálculos de la DGPP son aprobados por RM como índices de distribución. La PCM los utiliza para determinar los montos a ser distribuidos a cada entidad y los comunica a la DGTP-MEF para su transferencia financiera (arts. 24, 52).

Al ser aprobados anualmente mediante normas oficiales, los criterios de distribución, los valores de referencia, las metodologías de cálculo y las asignaciones son conocidos con anticipación. El MEF ofrece acceso a los índices de distribución por rubro de transferencia desde 2001 y, desde el año 2012, a las estimaciones de recursos que los gobiernos subnacionales deben considerar al preparar sus respectivos presupuestos de apertura. Mediante el PTec se pueden consultar los montos efectivamente transferidos a los gobiernos locales (1995-2003 y 2004-2021) y gobiernos regionales (2004-2021). Además de los recursos determinados, que representaron cerca del 60% de las transferencias en 2021, hay información sobre recursos ordinarios, directamente recaudados, por operaciones oficiales de crédito, y por donaciones y transferencias. Se puede consultar por entidades, períodos mensuales y objetos de gasto [E57].

Segundo, se registran avances en la estandarización y modernización de las normas de reporte presupuestario, contable y estadístico. En cuanto a los clasificadores presupuestarios, el DL 1440 ordena el uso de cinco criterios de clasificación: institucional, funcional, programático, económico y geográfico. En mayo de 2008, el gobierno adecuó su clasificación funcional al estándar internacional,¹⁰¹ la cual distingue entre 25 funciones, subdivididas a su vez en 53 programas y 118 subprogramas.

Del mismo modo, el MEF ha impulsado desde 2002 la convergencia progresiva del régimen contable público a los IPSAS. En 2009 se ordenó el uso obligatorio del Plan Contable Gubernamental,¹⁰² contentivo del catálogo único de cuentas, luego actualizado en 2015 y 2018.¹⁰³ En 2013¹⁰⁴ se oficializó la adopción de las normas IPSAS 1-32 (versión 2011). En

¹⁰¹ Por el DS 068-2008-EF.

¹⁰² Mediante la RD 001-2009-EF/93.01

¹⁰³ RD 010-2015-EF/51.01 y 001-2018-EF/51.01, respectivamente.

¹⁰⁴ Mediante la RD 011-2013-EF/51.01.

2018¹⁰⁵ se extendió la convergencia a las IPSAS 1-40, en su nueva versión 2017. Producto de estos cambios, se ha consolidado el uso de la base devengada en la contabilización de las transacciones económicas gubernamentales: desde 2018 la Federación Internacional de Contadores (IFAC) certifica que Perú produce sus reportes acordes a los estándares contables y financieros basados en devengado.

El gobierno también ha modernizado las normas estadísticas. Tras la creación en 2014 de su Dirección de Estadísticas de las Finanzas Públicas, el MEF ha implementado un plan de cuatro fases para migrar del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (MEFP) 1986 a su versión 2014. La dependencia de contabilidad pública ha logrado divulgar los ingresos, gastos y transacciones de activos no-financieros del gobierno general realizadas desde el año 2009 bajo el nuevo estándar, tanto a nivel consolidado como de subsectores [E58].

Tercero, el MEF ha coordinado la implementación de criterios especiales de seguimiento y reporte del gasto público. El cálculo transparente del gasto social está consolidado y ha sido reportado mediante informes anuales desde 2004. También está institucionalizado el cálculo del gasto público en niños, niñas y adolescentes (GPNNA). A febrero de 2021, se ofrece acceso a reportes para el período 2013-2018, además de un aplicativo interactivo que permite consultar, manipular y extraer información desagregada de 2015 a 2020. El gobierno cuenta con disposiciones para incorporar la perspectiva de género al presupuesto desde la aprobación de la Ley 28983 de marzo de 2007. Uno de los dos primeros programas orientados a resultados se denomina “Reducción de la Violencia contra la Mujer” y deriva de un seguimiento especializado a las asignaciones y resultados.¹⁰⁶

El gobierno ha realizado un rastreo específico para mejorar la toma de decisiones presupuestarias en materia ambiental. El Ministerio de Ambiente ha difundido reportes especiales del gasto público ambiental para el período 2012-2018. En 2014 se introdujo una partida especial sobre adaptación y mitigación del cambio climático, la cual permite hacer seguimiento y reportar los recursos asociados a programas que contribuyen al cumplimiento de los compromisos nacionalmente determinados. El PTec permite las consultas interactivas en este rubro [E59].

¹⁰⁵ Por la RD 010-2018-EF/51.01.

¹⁰⁶ Creado por RM 162-2019-EF/10.

Cuarto, el gobierno ha diseñado transferencias condicionadas para promover el logro de ciertos objetivos prioritarios en los gobiernos subnacionales. Aunque existen algunos mecanismos relativamente recientes como el Reconocimiento a la Ejecución de Inversiones,¹⁰⁷ pueden mencionarse dos especialmente relevantes por su duración e impacto.

En primer lugar, el Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED) fue creado en 2014 y se ha convertido en un instrumento clave de implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Opera mediante la firma de Convenios de Asignación por Desempeño (CAD) trienales entre el MIDIS y los gobiernos regionales, los cuales disponen transferencias de recursos condicionadas al logro de compromisos de gestión y metas de cobertura. Se han implementado dos rondas: 2014-2016 y 2017-2019. Estos CAD contemplan un desembolso anual promedio de 2,5 millones de dólares a cada entidad. Toda la documentación, incluidos los informes de verificación de resultados, están disponibles en línea.

En segundo lugar, mediante las Leyes 29332 y 29465 fueron creados en 2009 el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal y el Programa de Modernización Municipal, respectivamente. Contemplaron la transferencia de recursos a las municipalidades sujetas al cumplimiento de metas en recaudación, inversión pública, simplificación administrativa y servicios sociales. La Ley 29812 de diciembre de 2011 fusionó ambos instrumentos bajo un único Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI). Sus metas, montos y criterios de distribución han sido calibrados anualmente. En promedio, el programa distribuye entre 130 y 200 millones de dólares al año. Incluye una Herramienta de Búsqueda enlazada a la página institucional del MEF que permite consultar información semestral desde 2010 sobre el cumplimiento de metas y las transferencias financieras [E60].

6.4.4. El gobierno implementa instancias para el involucramiento de actores no-estatales en el proceso presupuestario (O_c)

En términos de organización administrativa, se esperaría que el gobierno cree o fortalezca instancias para el involucramiento de actores no-estatales en el proceso presupuestario (O_c). Las evidencias previas reflejan el fortalecimiento institucional de la agencia presupuestaria y financiera centrales, pero para lograr un control democrático efectivo este afianzamiento debe ser balanceado por un aumento de los recursos y oportunidades de influencia de actores

¹⁰⁷ Creado por el DU 011-2019, de diciembre de 2019.

externos. Para evidenciarlo, se toman evidencias de la gobernanza macrofiscal (E61), las reformas de la gestión financiera (E62), la gestión fiscal de las industrias extractivas (E63) y el PpR (E64).

Primero, Perú decidió crear su institución fiscal independiente en un período de relativo equilibrio fiscal. El Consejo Fiscal¹⁰⁸ inició sus actividades en enero de 2016. Aunque sus opiniones no son vinculantes y se encuentra adscrito al MEF, tiene autonomía para analizar y fijar posición sobre el estado y la evolución de las finanzas públicas. En estos primeros años de funcionamiento, sus posturas públicas han tendido a ser críticas, caracterizadas por advertencias sistemáticas respecto a la acumulación de riesgos fiscales.

El CF reúne a expertos y académicos, varios de ellos con experiencia previa en la alta dirección del MEF y el BCRP. Además de la opinión técnica que acompaña anualmente al MMM, ha producido análisis e investigaciones diversas, difundidas mediante documentos de investigación, informes, notas de discusión y reportes técnicos. Sus actas de sesiones están también públicamente disponibles. Entre los temas habitualmente abordados están la evolución general de las finanzas públicas, estimaciones de espacio fiscal, análisis de riesgos fiscales y evaluaciones del impacto económico de determinados proyectos de ley [E61].

Segundo, el gobierno incorporó en 2010 mecanismos especiales para coordinar, asesorar y apoyar técnica y financieramente las reformas de la gestión financiera. A partir del informe nacional de PEFA publicado en 2009, el MEF identificó una serie de prioridades de reforma y estableció dos instancias para coordinar el apoyo internacional para su implementación. Por un lado, creó la Mesa de Coordinación de Finanzas Públicas (MC), dirigida por el Viceministro de Hacienda e integrada por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional y un conjunto de agencias internacionales de cooperación que cuentan con programas en el área fiscal.¹⁰⁹ Por el otro, estableció con un grupo más acotado de agencias¹¹⁰ el Grupo de Estudios (GE) como instancia de asesoría técnica a la implementación de las reformas.

Los lineamientos de políticas acordados han sido sistematizados desde 2011 en el Programa de Mejoramiento Continuo (PMC), aprobado para el período 2011-2015 y luego actualizado (2018-2021). Incluye orientaciones de reforma en materia de presupuestación multianual,

¹⁰⁸ Creado por la Ley 30099, reglamentado por el DS 287-2015-EF y fortalecido por el DL 1276.

¹⁰⁹ Incluyó organismos internacionales como el FMI, BM, BID, CAF y UE y a las agencias de cooperación alemana (GIZ y KfW), suiza (SECO), belga, estadounidense (USAID) y española (AECID).

¹¹⁰ Con las agencias de cooperación suizas, alemanas y belga.

PpR, integración financiera, gestión integrada de activos y pasivos, política tributaria y modernización del servicio civil. La implementación ha sido facilitada gracias a la creación de dos fondos multi-donantes: el Fondo de Asistencia Técnica Inmediata, para iniciativas de corto plazo con un costo de hasta 50 mil dólares, y el Fondo de Reforma de Mediano Plazo, para aquellas que requieren apoyo multianual superior a ese monto. Su seguimiento se ha realizado a través de informes periódicos de la DGPP-MEF. La experiencia fue evaluada como exitosa por la agencia suiza SECO [E62].

Tercero, a raíz de la misma evaluación PEFA se identificó la necesidad de invertir esfuerzos específicos en la mejora de la gestión financiera subnacional. El MEF respondió a esta situación creando los CONECTAMEF. Son unidades desconcentradas integradas por funcionarios de los sistemas administrativos del MEF a cargo de resolver consultas, capacitar y dar asistencia técnica a los funcionarios de los gobiernos subnacionales. En 2011 fueron creadas los nueve primeros y para 2021 se encontraban en operación 27 (MEF 2021).

Adicionalmente, en julio de 2011 se inició el desarrollo del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública Subnacional, concertado con SECO. Se ha implementado en cuatro fases: el diagnóstico inicial realizado en seis gobiernos subnacionales¹¹¹ entre 2011 y 2012; un proyecto piloto entre 2013-2014 con esos seis gobiernos; y dos fases de desarrollo con un grupo ampliado de 11 gobiernos (2015-2019 y 2020-2023). En total, el financiamiento suizo ha ascendido a 15,4 millones de dólares.

El programa ha sido implementado mediante planes de acción. Se ha ampliado de un foco en áreas tradicionales (programación, formulación y ejecución presupuestaria) para cubrir objetivos de transparencia, rendición de cuentas, control interno e integridad pública.

Alineado al propósito de fortalecer capacidades institucionales y facilitar el intercambio de buenas prácticas, SECO ha creado un sitio web en el que se difunden las publicaciones generadas en el marco del proyecto. Estas incluyen propuestas de regulaciones y guías subnacionales sobre rendición de cuentas, seguimiento de ejecución presupuestaria, elaboración de cuadros de necesidades, etc. A este programa se debe que Perú sea el país del mundo con mayor número de informes PEFA subnacionales: a julio de 2021, disponía de 17 evaluaciones públicas [E63].

¹¹¹ Los gobiernos regionales de Cusco, Apurímac y San Martín, y los gobiernos provinciales de Cusco, Chiclayo y Trujillo.

Cuarto, Perú ha sido pionero en la región en la adopción del estándar EITI. El país solicitó el ingreso en 2005, institucionalizó el mecanismo tripartito (gobierno, empresas y sociedad civil) entre 2006¹¹² y 2011¹¹³ y fue declarado país cumplidor en 2012. Se han emitido siete reportes EITI nacionales que cubren el período 2004-2018 y, para julio de 2021, el país se encontraba realizando las últimas correcciones para lograr la validación bajo el estándar 2016. Los reportes nacionales han mejorado debido a la expansión progresiva de su cobertura, tanto en términos de empresas extractivas participantes (de 33 a 56) como en proporción de la producción minera (85% a 87,1%) y de hidrocarburos (90 a 97,1%).

Perú es, además, líder en la descentralización de EITI. A partir de la experiencia piloto aplicada en Cajamarca en 2009, se han instalado mediante Ordenanzas Regionales seis Comisiones Regionales EITI en las zonas con mayor actividad extractiva.¹¹⁴ Con la excepción de Cusco, estas Comisiones han producido al menos un Estudio de Transparencia Regional. En Moquegua y Piura ya han sido elaborados y difundidos cuatro estudios [E64].

6.5. El diseño institucional de la gobernanza presupuestaria en Perú: Un balance entre aislamiento y apertura

La gobernanza presupuestaria es un resultado de la evolución histórica y eventos contingentes tanto como de la voluntad deliberada de diseño institucional (Goodin 1996, 24-5). El caso del Perú postransición democrática puede considerarse una instancia ideal para observar el rol del diseño. El esfuerzo por renovar la gobernanza presupuestaria en clave democrática se dio en un ambiente hostil marcado por la debilidad del Estado, la corrupción sistémica, la inexperiencia democrática y un largo historial de indisciplina fiscal y volatilidad macroeconómica.

La efectividad del diseño institucional en Perú puede constatarse por su capacidad de producir una doble “ruptura”: respecto a la gobernanza presupuestaria tradicional y respecto al sistema político vigente. Las instituciones presupuestarias tradicionales en Perú han sido ineficientes, opacas y excluyentes (Mostajo 2002). Las dinámicas políticas desplegadas tras el retorno a la democracia han estado marcadas por la inestabilidad y volatilidad derivadas de la carencia de un sistema mínimamente institucionalizado de partidos (Levitsky 2018).

¹¹² DS 027-2006-EM.

¹¹³ DS 028-2011-EM.

¹¹⁴ Apurímac, Moquegua, Piura, Arequipa, Loreto y, desde abril de 2021, Cusco.

Como se pudo comprobar durante las décadas de 1980 y 1990, el presupuesto peruano funcionó tradicionalmente como un instrumento maleable al servicio de los intereses coyunturales de las élites políticas y económicas. Esto se tradujo en el desacoplamiento de las reglas formales y las prácticas reales de gobernanza presupuestaria y, consecuentemente, resultados pobres e inconsistentes desde el punto de vista económico, político y administrativo.

Las evaluaciones realizadas por el BID y el BM al inicio de la transición democrática dieron una cuenta nítida de esta situación (BM y BID 2001, 2002). Se diagnosticaron problemas como una importante rigidez presupuestaria; patrones incrementales de asignación; debilidad institucional y técnica de los órganos de control; abuso de discrecionalidad del ejecutivo; un notorio sesgo del gasto hacia los sectores de seguridad; opacidad generalizada; un sistema fiscal bajo estrés severo; y mala focalización y grandes fugas en el gasto social. De cada dólar invertido en el Vaso de Leche, solo 29 centavos llegaban en 2001 al beneficiario final (BM y BID 2002, 9). Dada la naturaleza sistémica de estos problemas y sus causas, subrayaron que implementar efectivamente cualquier reforma requeriría un nuevo contrato entre gobierno y ciudadanos y un aumento sensible de la rendición de cuentas, transparencia, participación y supervisión de la sociedad civil (BM y BID 2002, 3).

El restablecimiento de la democracia peruana en 2001 no supuso un retorno del sistema de partidos que había aportado algo de estabilidad institucional en la década de 1980. Tras la década de la antipolítica fujimorista y el desprestigio persistente de los partidos,¹¹⁵ los políticos han encontrado ineficiente crear organizaciones políticas. Han desarrollado estrategias alternativas para alcanzar el éxito electoral, entre ellas la conformación de “coaliciones de independientes” (Levitsky y Zavaleta 2019, 24). Estos incentivos subyacen a la baja institucionalización del sistema político, la elevada volatilidad electoral y la amplia desconexión entre los actores de la política nacional, regional y local (García 2019, 135-45). Esta fugacidad y fluidez ha afianzado el precario compromiso normativo de los actores políticos con las reglas democráticas (Dargent 2019, 27-8).

¹¹⁵ Los estudios de Latinobarómetro muestran que el promedio de confianza en los partidos en Perú ha sido entre 2001 y 2017 de 13,6%, el más bajo de América Latina (promedio regional de 19,2%) (Vergara y Watanabe 2019, 3). Para 2020, partidos y Congreso reportaron un 7% de confianza, mínimos en la región (Corporación Latinobarómetro 2021)

Estas dinámicas políticas deberían traducirse en procesos de políticas y presupuestarios fragmentados, inconsistentes y volátiles (Scartascini y Stein 2010; Scartascini et al. 2011). Sin embargo, la gobernanza en Perú exhibe lo que algunos autores califican de “estabilidad paradójica” (Barrenechea y Sosa 2014) o “continuidad por sorpresa” (Vergara y Encinas 2016), fenómenos asociados a la aplicación de un “piloto automático” en la conducción de las políticas (Meléndez y Sosa 2013, 326; Meléndez 2019, 11). El ámbito presupuestario es un reflejo visible de esta aparente paradoja.

Este desacoplamiento respecto a las tradiciones fiscales y al sistema político contemporáneo puede explicarse por la institucionalización de la gobernanza presupuestaria como un régimen con normas, reglas y prácticas de interacción propias y distintivas. Implica que el ámbito presupuestario no opera como mero instrumento de influencias externas, sino que cuenta con cierto grado de autonomía para desarrollar sus finalidades normativas y estilos instrumentales propios. La política de transparencia presupuestaria ha ejercido fuerza causal para consolidar esta autonomía relativa y orientarla hacia una mayor apertura y pluralismo.

Si bien el MEF se ha consolidado como ente central de la gobernanza presupuestaria, su estilo de conducción se ha desplazado de un control jerárquico de los agregados fiscales a un patrón más cooperativo de promoción de la transparencia, calidad e integridad del gasto. De hecho, el MEF cuenta con muy pocos instrumentos coercitivos efectivos para conducir la gestión presupuestaria hacia sus prioridades y objetivos.¹¹⁶ Abundan, en cambio, mecanismos de prevención, orientación, facilitación y asistencia técnica dirigidos a las entidades públicas, especialmente a los gobiernos subnacionales.

Por ejemplo, en los casos de violaciones a las reglas fiscales, los gobiernos subnacionales son sometidos a monitoreo preventivo y, en casos de incumplimiento grave o muy grave, impedimentos preventivos para concertar nuevas operaciones de endeudamiento y suscribir contratos de inversión público-privada. El protocolo prevé que los gobiernos elaboren compromisos de cumplimiento que contengan las medidas correctivas a adoptar. Su implementación es monitoreada y reportada, pero también acompañada técnicamente, por el MEF (DL 1275, art. 7-10). En 2019, se solicitó la presentación de Compromisos de Ajuste

¹¹⁶ Un ejemplo está en el art. 20 del DL 1441, que otorga a la DGTP-MEF la facultad de suspender temporalmente operaciones en las cuencas bancarias de unidades ejecutoras y gobiernos locales en los que surjan situaciones de conocimiento público que pongan en riesgo el uso adecuado de los fondos. Se activa a solicitud de la CGR, el MJUS o el Ministerio del Interior.

Fiscal (CAF) a 7 gobiernos regionales y 135 municipalidades, de los cuales 7 y 128 los presentaron. Estos documentos están disponibles en acceso abierto, junto al informe de evaluación anual de su cumplimiento elaborado por el MEF.

Este estilo de detección, apoyo técnico y monitoreo de correcciones se aplica en las evaluaciones independientes, el programa de incentivos municipales y la recolección de la información requerida para la elaboración de la CuGR. Los CONECTAMEF contribuyeron a afianzar este patrón de interacción al transformar el MEF en una entidad territorialmente desconcentrada. Fueron institucionalizados en 2013 con la definición de sus lineamientos de gestión y en 2014 con la creación dentro de la estructura orgánica del MEF de la Oficina de Gestión de los CONECTAMEF. Hasta 2020, realizaron 339 asistencias técnicas, atendieron 636 mil consultas y capacitaron a 597 mil usuarios. Han realizado reuniones técnicas anuales de evaluación con todas las entidades regionales y locales (MEF 2021, 22-31).

En paralelo, se constata un progresivo fortalecimiento de los otros actores de la gobernanza presupuestaria. Este es en gran medida un resultado colateral de otras reformas institucionales adelantadas en las últimas dos décadas. Gracias a la apertura financiera y comercial del país, organismos multilaterales han ganado un mayor poder “blando” expresado en la influencia de sus informes y posiciones sobre las decisiones de mercados e inversionistas. Esto compensa en parte la pérdida de poder “duro” que tuvieron durante la década de 1990, cuando el gobierno de Fujimori dependió de ellos para obtener financiamiento (Carranza, Chávez y Valderrama 2007, 43).

Gracias a los programas de reforma del Estado, se ha incrementado la influencia de las plataformas multipartes globales y los organismos de cooperación internacional, especialmente de aquellos que cuentan en su portafolio con programas de modernización de la gestión financiera. Entre otros efectos, estas reformas han implicado la creación de instancias oficiales para el involucramiento de alto nivel de actores no-estatales. Algunas de ellas son la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN),¹¹⁷ el Foro Multiactor de Gobierno Abierto¹¹⁸ y la Comisión Tripartita de Transparencia de las Industrias Extractivas.¹¹⁹

¹¹⁷ Creada mediante el DS 016-2010-PCM, de enero de 2010, y fortalecida por la Ley 29976, de enero de 2013.

¹¹⁸ Primero creado como Comisión Multisectorial Permanente de Seguimiento (DS 003-2013-PCM, de enero de 2013) y oficializado como Foro Multiactor de Gobierno Abierto en enero de 2020 (DS 206-2019-PCM).

¹¹⁹ Oficializada en junio de 2011 como Comisión Multisectorial Permanente para el Seguimiento y Supervisión de la Transparencia en el empleo de los recursos que obtiene el Estado por el desarrollo de las Industrias Extractivas Minera e Hidrocarburífera (DS 028-2011-EM).

La descentralización estatal ha conducido al fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y la sociedad civil territorial. Esto se debe al incremento de responsabilidades y proporciones de gasto ejecutadas a nivel regional y local, el desarrollo de programas específicos de modernización de la gestión financiera subnacional, y la aplicación de procedimientos de planificación y presupuestación participativa. Además, los mecanismos nacionales de participación han sido replicados territorialmente. Tal es el caso de las Comisiones Regionales Anticorrupción, las Comisiones Regionales de Transparencia de las Industrias Extractivas y los Planes Locales de Acción de Gobierno Abierto.

La transparencia presupuestaria ha jugado un rol fundamental en este régimen de gobernanza. Por un lado, la gobernanza presupuestaria peruana actual se caracteriza por un amplio acceso público a la información presupuestaria, respaldado en una creciente especialización de la transparencia. El gobierno ha avanzado en multiplicar los canales y formatos de acceso, así como vincular la información presupuestaria con otras complementarias. También es notorio el esfuerzo por reducir las barreras de acceso mediante medidas de segmentación, simplificación y contextualización de los datos. Esto explica los avances en satisfacer los diversos intereses y requerimientos que tienen los actores demandantes de información y allanar el tránsito de la información disponible a una información accesible y comprensible.

Por el otro lado, existen obstáculos entre la comprensión de la información y su utilización efectiva para influir en las políticas. Esto remite a la existencia de puntos y canales de acceso al proceso presupuestario a través de los cuales los actores fuera del Estado puedan comunicar sus posturas, plantear sus aportes y presentar sus demandas. Las múltiples instancias señaladas previamente ofrecen distintos tipos de oportunidades de involucramiento institucional que han sido aprovechadas por múltiples actores no-estatales. Desde la MC y el CF hasta el presupuesto participativo y las Comisiones de EITI, diversos mecanismos han permitido a estos actores movilizar sus recursos e influir en las decisiones presupuestarias. El hecho de que estas instancias funcionen bajo reglas claras y conocidas y deban reportar públicamente su funcionamiento y resultados ha contribuido a prevenir su captura o instrumentalización hacia fines diferentes a los previstos en su constitución.

6.6. Conclusiones

Este capítulo ha descrito y analizado el modo en que la política peruana de transparencia presupuestaria, al operar como una institución, ha provocado cambios institucionales

consistentes en la gestión financiera y la gobernanza presupuestaria. Se ha constatado que la transparencia presupuestaria ha facilitado institucionalmente la integración de la AFSP y el fortalecimiento del rol del MEF como su ente rector. También ha conllevado un afianzamiento de la posición del MEF en el centro de gobierno y una mayor articulación entre sus políticas y otras políticas transversales y sectoriales.

Se ha confirmado también que la transparencia presupuestaria ha facilitado institucionalmente la renovación de la gobernanza presupuestaria hacia un estilo más consultivo y descentralizado. Esto se expresa en la adopción de un patrón de interacción horizontal por parte del MEF, dirigido a facilitar y apoyar las mejoras de la transparencia, calidad e integridad presupuestaria. También se debe al fortalecimiento de los actores no-estatales de la gobernanza presupuestaria, los cuales han aprovechado el acceso a la información y las oportunidades de incidencia para influir más activamente en el proceso presupuestario.

La pregunta aun sin responder es si estos mecanismos abiertos de incidencia, impulsados y protegidos por la transparencia, funcionan efectivamente como instancia de control democrático del gobierno. Interesa saber si los actores involucrados movilizan sus recursos y capacidades para actuar como agentes de control y si, por tanto, estas arenas institucionales funcionan como agencias de control. Estas cuestiones son analizadas en el capítulo 7.

Capítulo 7. Institucionalización inducida por diseño: Mejoras en la efectividad del régimen de controles democráticos sobre el presupuesto en Perú

7.1. Introducción

La institucionalización de la transparencia presupuestaria es una causa suficiente de las mejoras en los controles democráticos sobre el proceso presupuestario. El mecanismo de institucionalización se hace efectivo cuando transforma los cambios producidos en el sistema presupuestario, la gestión financiera y la gobernanza presupuestaria en controles democráticos. El diseño institucional de políticas ofrece una lógica causal para explicar este mecanismo.

El caso de Perú es útil para la comprobación de este mecanismo causal, en tanto reúne condiciones propicias para la reproducción de los déficits democráticos y de control de la corrupción política. La prueba máxima de institucionalización efectiva se obtiene precisamente de la capacidad de la política de sostener y profundizar su orientación en entornos inestables o francamente hostiles.

En este escenario, la combinación institucional de jerarquía, por un lado, y descentralización, por el otro, ha causado un fortalecimiento equilibrado de los regímenes de control democrático. Esto supone una operación regular y predecible de estos mecanismos, cierto grado de colaboración entre ellos y un esfuerzo por traducir los resultados de estas actividades en fuentes de aprendizaje y retroalimentación correctiva sobre las prácticas y procedimientos presupuestarios. En ese sentido, aunque subsistan márgenes de mejora en distintos ámbitos, ha habido en las últimas dos décadas un proceso significativo de fortalecimiento institucional.

En la siguiente parte se evidencia que se fortalece el control democrático en el proceso presupuestario (H_r). Estos hallazgos son analizados desde la perspectiva de la complementariedad entre los cuatro regímenes institucionales de control y su articulación en un sistema de apertura e integridad presupuestaria.

7.2. Resultado de políticas: Evidenciando que se fortalece el control democrático en el proceso presupuestario (H_r)

El presupuesto público puede funcionar como un instrumento efectivo de control democrático solo si institucionaliza en su propia estructura y funcionamiento mecanismos de transparencia, participación y rendición de cuentas (de Renzio 2016). Dada su centralidad, el control democrático del proceso presupuestario es un componente esencial del control democrático

del gobierno e irradia su influencia sobre otros ámbitos y sistemas. En el caso peruano, vistas las condiciones imperantes, la importancia del proceso presupuestario para el funcionamiento de la democracia puede tomarse como aun mayor.

El control democrático presupuestario requiere la existencia legítima, activación regular y funcionamiento eficaz de varios dispositivos institucionales. En esta sección, se evidencia cómo los actores del proceso presupuestario, en tanto agentes de control, movilizan estos dispositivos y los utilizan con el fin de limitar, sancionar y corregir al gobierno.

El resultado constituye una notoria mejoría del control democrático en el proceso presupuestario peruano. Resulta más evidente si se contrasta con el estado general de los mecanismos de control hallado al inicio de la democratización y con su estado contemporáneo en otros países de la región. A continuación, las evidencias de que se ha fortalecido el control democrático en el proceso presupuestario (H_r) son tomadas del acceso y uso efectivo de la información presupuestaria (N_r), los procesos de auditoría externa y supervisión legislativa (A_r), el uso de la información en las decisiones presupuestarias (T_r) y la autonomía y colaboración entre agentes de control presupuestario (O_r).

7.2.1. Agentes de control acceden y utilizan efectivamente la información presupuestaria para fines de control (N_r)

En términos de información, se espera que los agentes de control accedan y utilicen la información presupuestaria en sus operaciones y procesos específicos de control (N_r). Previamente se ha evidenciado que el gobierno ha creado mecanismos para divulgar la información presupuestaria y ha aplicado medidas para diversificar, simplificar e interconectar su acceso, pero no se ha determinado si esta información ha sido efectivamente reconocida y utilizada por los agentes de control. Las evidencias de esto son tomadas de las evaluaciones del cumplimiento de la transparencia activa (E65) y pasiva (E66), la reproducción y adecuación de esta información en otros sistemas de transparencia gubernamental (E67) y su utilización por los órganos de control (E68).

Primero, las entidades públicas han mantenido o incluso mejorado sus niveles de cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa dispuestas en la Ley 27806 y sus sucesivas reformas. Esto puede constatarse de varias maneras. El número de entidades que cuentan con PTE se ha incrementado progresivamente: si en el segundo semestre de 2018, 1

395 entidades reportaban tener PTE, este número se elevó a 1 521 en el primer semestre de 2020.

Desde su creación en junio de 2010, la difusión de información mediante PTE ha sido evaluada en distintos períodos y con diferentes metodologías, frecuencias y coberturas por la Defensoría del Pueblo,¹²⁰ la Secretaría de Gestión Pública (SGP-PCM)¹²¹ y la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP).¹²² La Defensoría del Pueblo reportó que, entre 2012 y 2018, el cumplimiento de los ministerios en nueve rubros de información se mantuvo estable, ubicándose entre 85 y 86%. La SGP-PCM muestra una mejora del 95 al 100% entre 2012 y 2015. La ANTAIP recoge un comportamiento estable entre 2018 y 2020, con un grado de cumplimiento de entre 61 y 63%.

El rubro de información presupuestaria muestra en las tres series de reportes un desempeño superior al promedio general y por encima de otros rubros asociados como Información de Personal y de Contrataciones. Los ministerios mostraron entre 2012 y 2018 un cumplimiento promedio en materia presupuestaria de 99% (frente a 89% de cumplimiento general); los gobiernos regionales alcanzaron 95% (71% general); y las municipalidades provinciales capitales un 85% (50% general). De acuerdo con la ANTAIP, la transparencia pública promedió entre 2018 y 2020 62%, mientras que la presupuestaria ha sido de 75% [E65].

Segundo, respecto a la transparencia pasiva, se cuenta con reportes estadísticos anuales sobre las solicitudes de acceso a la información pública, elaborados en cumplimiento del artículo 19 de la Ley 27806. Entre 2003 y 2016, este reporte fue elaborado y remitido puntualmente al Congreso por la PCM. Desde 2017, esta labor pasó a ser responsabilidad de la ANTAIP.

El reporte de la información por parte de las entidades públicas ha mejorado significativamente, aunque sigue siendo bajo. En 2004 solo 409 entidades presentaron sus reportes sobre un universo de 2 057 (19,9%), mientras que, en 2019, lo hicieron 768 sobre un total de 1 979 obligadas (38,8%). Los déficits subsistentes de entrega de información se

¹²⁰ Con periodicidad semestral. Entre 2010 y 2011, incluyó gobiernos regionales y municipalidades provinciales capitales de departamentos. Entre 2012 y 2018, agregó los ministerios.

¹²¹ Entre 2012 y 2015, emitió reportes trimestrales de cumplimiento por parte de ministerios y gobiernos regionales.

¹²² Desde 2018, emite reportes semestrales y anuales de cumplimiento de una muestra de entidades públicas, entre las que se incluyen Poder Legislativo y Judicial, organismos constitucionales autónomos, ministerios, gobiernos regionales, municipalidades provinciales, organismos públicos descentralizados, universidades, y programas y proyectos especiales.

encuentran casi en su totalidad entre municipalidades distritales: para 2019, solo 37,2% de los gobiernos municipales presentaron a tiempo su reporte.

Si bien el número de entidades incluidas en el informe se ha duplicado, el número de solicitudes recibidas se ha multiplicado casi por siete, pasando de 39 296 en 2003 a 267 964 en 2019. El porcentaje de solicitudes “atendidas”¹²³ respecto al total de recibidas se ha incrementado también, pasando de un promedio de 90,88% entre 2003 y 2006 a 97,03% entre 2017 y 2020.

Un dato importante es la proporción de solicitudes referidas a la materia presupuestaria. Dada la oferta pública de información en este rubro, se esperaría que exista poca necesidad de realizar solicitudes. De acuerdo a los informes de la ANTAIP, el porcentaje de solicitudes presupuestarias respecto al total de recibidas fue de 3,5% durante el primer semestre de 2020. Se han presentado principalmente a los gobiernos municipales: de las 33 624 solicitudes recibidas por estas entidades, un 8,1% correspondieron al rubro presupuestario [E66].

Tercero, la información presupuestaria difundida mediante el PTec ha sido un insumo para las entidades públicas en sus propias políticas de transparencia. Esto se constata en el aprovechamiento e instrumentalización del SIAF/PTec como fuente alimentadora de otros sistemas de transparencia gubernamental, los cuales combinan la información presupuestaria con otras fuentes y rubros en función de producir un mayor valor informativo y facilitar el monitoreo y vigilancia por actores externos. Algunos sistemas de difusión que utilizan la información presupuestaria con estos objetivos son:

- El SEACE; cuenta con dos módulos de consulta (v. 2.0 para el período 2004-2016 y v. 3.0 de 2017 en adelante). Permite monitorear la ejecución presupuestaria realizada mediante contrataciones públicas a lo largo de todo el proceso, incluyendo los actos preparatorios, procedimientos de selección y la ejecución contractual. Entre otras herramientas, se cuenta con buscadores para planes de contratación, procedimientos de selección, contratos, y órdenes de compras y de servicio.
- El Banco de Inversiones y el Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI) del INVIERTE.PE (DGPMI-MEF); el primero ofrece información básica de los proyectos

¹²³ Una solicitud es calificada como atendida si es respondida por la entidad. Esto no equivale a la entrega efectiva de la información, dado que la respuesta puede ser la denegación con fundamento en las excepciones legales.

de inversión, incluyendo su monto inicial, actualizado, avances de ejecución y registros de cierre. El segundo integra información del Banco de Inversiones con el SIAF, SEACE y el Registro de Información de Obras Públicas (INFOBRAS) para facilitar el seguimiento de las fases de inversión. Incluye una copiosa cantidad de datos sobre entidades responsables, formulación y evaluación del proyecto (expediente técnico), ejecución financiera, contratación del proyecto y avance físico de la obra.

- Mapa Inversiones País Minero (Ministerio de Energía y Minas [MINEM]); combina datos de INVIERTE.PE y SIAF con datos del MINEM para informar sobre los cerca de 60 mil proyectos de inversión financiados total o parcialmente con recursos mineros que se han ejecutado desde 2012. Suministra datos básicos del proyecto, su ubicación, costos y avances financieros.
- RISE (DGPP-MEF) e Indicadores de Brechas (DGPMI-MEF); el primero ofrece información de las metas y resultados de los indicadores de programas presupuestales y el segundo da acceso a los indicadores de déficits sectoriales y territoriales de servicios e infraestructura.
- CEPLAN v.01, vincula la información de planificación y presupuesto mediante una interfaz copiada del PTec. Permite acceso a información (desde 2015) sobre los planes estratégicos y operativos de las entidades públicas, incluyendo sus metas institucionales, acciones, la ejecución financiera y los resultados alcanzados. CEPLAN también ofrece la Consulta Presupuestal del Gasto (desde 2016), que permite obtener información del gasto total y desagregado por departamentos y provincias. Otra herramienta es el Módulo de Reportes de Asignación y Ejecución Presupuestal (desde 2013) que ofrece la descarga de reportes editables con información presupuestaria a nivel de sectores, pliegos, unidades ejecutoras, departamentos, provincias y distritos.

La orientación de estas herramientas hacia el control externo se evidencia en su oferta de información más desagregada, su cruce de datos financieros y no-financieros y la ampliación de las posibilidades de consulta, especialmente a nivel territorial. Algunos (como Mapa Inversiones) ofrecen mecanismos avanzados de participación virtual como envío de comentarios y fotografías de respaldo. Algunos otros también han sido acompañados por iniciativas para socializar e incentivar el uso de la información. Incluyen programas institucionales como los Veedores Ciudadanos de OSCE y proyectos de la sociedad civil

como “Inversión Pública Transparente” y “Difusión de Mapa Inversiones” de la organización Proética [E67].

Cuarto, la transparencia presupuestaria ha sido un recurso directo para el cumplimiento de funciones de control. Esto puede rastrearse en la reproducción, reutilización y adecuación de la información presupuestaria oficial por los dos principales órganos de control: el Congreso y la CGR. Ambas instituciones han diseñado sus propios medios de difusión en función de sus prioridades y objetivos. Estos operan como mecanismos de “segundo piso” que utilizan al SIAF/PTec como primer nivel.

El Congreso cuenta con la Plataforma de Información de Datos Automatizados: Seguimiento al Gasto Público (PIDA), un instrumento de control desarrollado por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP). Extrae sus datos del PTec y los presenta en dos secciones: una de seguimiento de la ejecución del presupuesto y otra de monitoreo del avance de proyectos de inversión. Es un sistema más amigable al usuario que el propio PTec. El componente de seguimiento de la ejecución cuenta con múltiples opciones de filtrado, tabulación y representación gráfica, facilidades de descarga, glosario de conceptos e instructivos de uso.

Otro sistema de transparencia desarrollado por el Congreso a partir de la información presupuestaria es el Observatorio de la Descentralización. Su objetivo es suministrar información para el control político sobre los gobiernos subnacionales. Para julio de 2021, suministraba datos sobre las transferencias por rubro y la ejecución presupuestal por departamentos y niveles de gobiernos (2005-2019). También incluye reportes de análisis de los proyectos de presupuesto presentados al Congreso (desde 2018), así como un ranking anual del nivel de ejecución presupuestal de las 1874 municipalidades (desde 2017).

La CGR creó INFOBRAS en noviembre de 2011¹²⁴. Este sistema combina información de la CGR con otra extraída del SIAF, el SEACE e INVIERTE.PE. Ofrece datos sobre la ejecución, cierre, operación y mantenimiento de todas las obras que gestionan las entidades públicas, independientemente de su modalidad de ejecución, monto, régimen legal o fuente de financiamiento. Cuenta con un sistema de semáforo para alertar sobre el avance de las obras y un geobuscador para localizarlas en el territorio, además de un formulario para suministrar

¹²⁴ Creado por Resolución 335-2011-CG, que dispuso las normas de registro de información. Estas normas fueron actualizadas por Resolución 324-2013-CG, de agosto de 2013.

comentarios, denuncias y fotografías de las obras. A mayo de 2021, registraba más de 15 millones de visitas, 101 mil obras y un monto global aproximado de 75 mil millones de dólares [E68].

7.2.2. Agentes de control aplican regular y efectivamente los procesos de auditoría externa y supervisión legislativa (Ar)

En términos de regulación, se espera que los agentes de control apliquen de modo regular y efectivo los procedimientos de auditoría externa y supervisión legislativa (Ar). Estos son considerados los dos principales instrumentos de control democrático del presupuesto. Su efectividad es habitualmente baja debido a deficiencias institucionales y técnicas de los órganos de control y a la ventaja relativa de los gobiernos en términos de recursos y capacidades. Las evidencias en este apartado son tomadas de la CuGR (E69 y E70), de su informe de auditoría (E71) y de su dictamen en el Congreso (E72).

Primero, la CuGR es producida anualmente por la DGCP-MEF a partir de la información presupuestaria y financiera entregada por las entidades del sector público. Tiene un alcance institucional mayor al de la ley presupuestaria, ya que cubre a los tres niveles de gobierno, las empresas públicas y otras entidades públicas autónomas. Constituye el principal instrumento de rendición de cuentas del Estado y, como tal, sus hallazgos son fundamentales para la toma de decisiones presupuestarias. Sin embargo, la Constitución de 1993 había establecido que su presentación al Congreso se realizara hasta el 15 de noviembre de cada año, cuando el proceso de deliberación y aprobación del presupuesto se encontraba ya en su fase final.

La comisión de presupuesto del Congreso tomó la iniciativa de modificar estos plazos constitucionales. En virtud de las Leyes 29401¹²⁵ y 29537,¹²⁶ desde el año fiscal 2009, la presentación de la CuGR ante el Congreso se realiza hasta el 15 de agosto, el dictamen de la Comisión Revisora se emite hasta el 15 de octubre y el Pleno se pronuncia hasta el 30 de octubre, cerrando así el proceso un mes antes del plazo límite de aprobación del presupuesto. Previo a esto, la DGCP-MEF remite la CuGR a la CGR para su auditoría hasta el 30 de junio, con lo que se cumple la recomendación de la OCDE de emitirla dentro de los seis meses de concluido el año fiscal [E69].

¹²⁵ Modificó en septiembre de 2009 el artículo 81 de la Constitución.

¹²⁶ Modificó en junio de 2010 la Ley 28078.

Segundo, la cobertura efectiva y alcance informativo de la CuGR se han ampliado progresivamente. Esto ha permitido suministrar un balance más fidedigno y completo de la situación presupuestaria y financiera del Estado. Respecto a la cobertura institucional, en 2002, sobre un universo de 2 335 entidades obligadas a presentar información, 599 o 25,7% quedaron omisas.¹²⁷ Este porcentaje se ha reducido gracias a las mejoras tecnológicas en el registro de información y la asistencia técnica de la dependencia de contabilidad pública, especialmente de la prestada a través de los CONECTAMEF. La CuGR del año fiscal 2018¹²⁸ tuvo solo 97 entidades omisas sobre un universo de 2 504 entidades obligadas, es decir, un 3,87% de incumplimiento. Al tratarse fundamentalmente de entidades municipales y empresas en proceso de liquidación, el grado de omisión presupuestaria es incluso menor: para el año fiscal 2016, último año para el cual esta cifra está disponible, el presupuesto no integrado fue equivalente al 0,01% del total.

En cuanto a los contenidos, la CuGR 2002 se limitó a presentar un panorama de la situación macroeconómica y los balances anuales presupuestarios,¹²⁹ financieros,¹³⁰ de tesorería¹³¹ y deuda pública,¹³² junto a algunas precisiones sobre inversión pública y gasto social. Progresivamente se ha optimizado la clasificación institucional de las entidades públicas y las categorías de información ya contempladas han sido mejoradas metodológica y analíticamente. Además, se ha incluido una sección sobre el desempeño del PpR (desde 2012); se ha extendido la sección macroeconómica para incluir un análisis de riesgos fiscales (desde 2015); se ha incorporado un análisis y anexos más detallados de las estadísticas de las finanzas públicas (desde 2016); y se ha agregado un resumen ejecutivo didáctico al documento (desde 2019) [E70].

Tercero, el informe anual de auditoría a la CuGR ha sido producido regular y puntualmente por la CGR. Este informe se le anexa al documento de la cuenta y presenta la opinión auditora respecto a los estados presupuestarios y financieros (a nivel de entidades), y de tesorería y

¹²⁷ Son entidades omisas aquellas que no presentan información en el plazo establecido o presentan información parcial e inconsistente.

¹²⁸ Considérese esta como la última CuGR elaborada en circunstancias “regulares”. La correspondiente al año 2019 fue elaborada en medio de la pandemia e implicó un retroceso en los porcentajes de cobertura.

¹²⁹ Marco legal del presupuesto, estado de programación y ejecución, estado de fuentes y usos de fondos y análisis de resultados de operaciones.

¹³⁰ Balance general, estado de gestión, estado de cambios en el patrimonio neto y estado de flujos de efectivo, cada uno con sus respectivas notas explicativas.

¹³¹ Estado de tesorería, composición del saldo final y balance general, con sus respectivas notas explicativas.

¹³² Estado de deuda nacional y del gobierno central.

deuda (a nivel central). Esta opinión puede ser limpia, con salvedades, abstención o adversa. La CGR tiene la potestad de seleccionar una muestra de entidades cuyos estados financieros y presupuestarios serán sometidos a auditoría. Esta puede ser realizada por los Órganos de Control Institucional (OCI) o a través de la contratación de Sociedades de Auditoría. Su objetivo es determinar si la información provista es consistente y razonable y deviene de un proceso correcto de integración y consolidación. Adicionalmente, el informe contiene análisis y comentarios respecto a la situación macroeconómica, el PpR, la inversión pública y el gasto social.

El número de entidades cuyos estados financieros y presupuestarios han sido auditados ha crecido progresivamente. El promedio anual de los años 2003-2006 fue de 194 auditorías financieras y 175 auditorías presupuestarias, mientras el promedio 2015-2018 ha sido de 282 financieras y 254 presupuestarias. Se trata de una muestra nominalmente pequeña del universo de entidades, pero su significación reside en su representatividad económica. Las auditorías financieras han pasado de cubrir un promedio de 79% de los gastos totales (2003-2006) a un 85,5% (2015-2018). La cobertura de gastos de las auditorías presupuestarias en estos mismos períodos ha sido de 68,2% y 78,8%, respectivamente.

La opinión auditora sobre los estados de tesorería y deuda ha sido invariablemente limpia, pero ha tendido a endurecerse respecto a los estados financieros y presupuestarios. Esto se asocia en parte a la profesionalización de las auditorías y el fortalecimiento de las normas y estándares aplicados.¹³³ En 2003, de 204 entidades sometidas a auditoría financiera, 119 o 58,3% recibieron opinión limpia, mientras que en 2018 esta proporción fue de 37,8%. Respecto a los estados presupuestarios, estos porcentajes son más altos, pero también han bajado: 86,4% (2003) y 60,2% (2018). Consecuentemente, las opiniones consolidadas de la CGR se han vuelto más negativas. Entre 2003 y 2018, el dictamen anual de los estados financieros ha sido con salvedades o abstención. El dictamen de los estados presupuestarios ha sido con salvedades, con las excepciones de las CuGR de 2009 a 2013 (opinión limpia) [E71].

Cuarto, la CPCuGR del Congreso ha cumplido regularmente y dentro del plazo sus funciones de examinar la CuGR, elaborar un dictamen y sustentarlo ante el Pleno. La examinación se

¹³³ Las Normas y el Manual de Auditoría Gubernamental de la década de 1990 fueron sustituidos por directivas actualizadas y especializadas por tipos de auditoría. La Resolución 445-2014-CG, de octubre de 2014, aprobó nuevas normas sobre auditoría financiera gubernamental.

realiza mediante una subcomisión ad hoc denominada Comisión Revisora que se instala cada año. El proceso incluye las sustentaciones del director de la DGCP-MEF (sobre la CuGR) y del Contralor General de la República (sobre el informe de auditoría). En los dictámenes emitidos desde 2003, la Comisión Revisora ha realizado un seguimiento propio de las razones de incumplimiento de las entidades omisas.

En el informe de dictamen, la subcomisión agrega comentarios y observaciones propias, muchas veces respaldadas con referencias a estudios de organismos externos como el Consejo Fiscal, el BCRP, centros de investigación y ONG. Además, ha tendido a respaldar las recomendaciones formuladas por la CGR y sumar algunas recomendaciones generales adicionales. Al cierre de su informe, emite su opinión sea recomendando al Pleno aprobar o rechazar la CuGR.

Alineada con las opiniones de la CGR, la subcomisión ha pasado de recomendar al Pleno la aprobación a sugerir la no-aprobación. Entre 2003 y 2014, solo recomendó la no-aprobación de las CuGR en 2005 y 2010, en parte debido a razones políticas. En cambio, entre 2015 y 2019 ha recomendado consistentemente rechazarla. El Pleno, por su parte, ha tendido a pronunciarse del modo recomendado. Las únicas excepciones son las CuGR de 2013 y 2014, en las que la subcomisión recomendó aprobar, pero el Pleno optó por rechazar el dictamen. En cualquier caso, la CuGR ha sido publicada todos los años: cuando ha sido aprobada, mediante una ley, y cuando no, como parte de la documentación oficial difundida por el MEF [E72].

7.2.3. Agentes de control utilizan los resultados del proceso presupuestario en la toma de decisiones gubernamentales (T_r)

En términos de tesoro, se espera que los agentes de control utilicen los resultados presupuestarios en la toma de decisiones (T_r). A lo largo del proceso presupuestario, la información debe ser producida, clasificada, compilada, transferida y, eventualmente, convertida en decisiones y acciones. La gestión de esta cadena de información es compleja debido a sus costos de producción, los riesgos de sobrecarga cognitiva y las asimetrías entre sus productores y consumidores (Schick 2013, 27-31). El suministro de información no garantiza su incidencia. Las evidencias de la influencia decisoria de la información en el caso peruano son tomadas de la existencia de mecanismos correctivos transparentes (E73), el proceso de implementación de recomendaciones de control (E74), el uso del proceso

presupuestario como vehículo de reformas (E75) y la redistribución estratégica del gasto hacia prioridades democráticas (E76).

Primero, existen varios mecanismos correctivos cuya eficacia depende en gran medida de la transparencia presupuestaria. Estos se encuentran, por ejemplo, en el ámbito macrofiscal y el PpR. En la política fiscal, los Informes de Seguimiento del Marco Macroeconómico Multianual (2012-2016) y los de Actualización de Proyecciones Económicas (desde 2017) han comparado rutinariamente las metas previstas en el marco y los resultados fiscales obtenidos. Sobre esta base, han ofrecido explicaciones de las desviaciones y, en los casos necesarios, programado medidas correctivas.

También, a partir de la información de los Informes Trimestrales y Anuales de Reglas Fiscales, el MEF ha desarrollado el Tablero de Seguimiento de las Finanzas Públicas y Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Locales. Es una interfaz interactiva que permite hacer seguimiento al cumplimiento trimestral de las reglas desde 2017. Para el cuarto trimestre de 2020, se reportó que solo 3,7% de los gobiernos locales incumplían la regla de saldo de deuda total y un 1,44% la de ahorro en cuenta corriente.

Sostenido en este seguimiento transparente, el MEF ha apoyado a los gobiernos subnacionales ubicados en zona de incumplimiento en la elaboración de sus compromisos de ajuste fiscal. En estos se detalla el plan de trabajo de los gobiernos subnacionales para corregir su desempeño. A fines de 2019, el 100% de los gobiernos regionales y 95% de los gobiernos locales obligados cumplieron con presentar sus compromisos. El informe anual del MEF a junio de 2020 reportó que 29% de los gobiernos regionales y 35% de los locales obtuvieron opinión favorable por haber implementado ya 80% o más de las acciones comprometidas.

Las evaluaciones independientes han venido siendo aplicadas desde 2008 sobre distintos programas presupuestales. Inicialmente se contemplaron dos tipos: Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal y Evaluaciones de Impacto. Desde 2019¹³⁴ se amplió el portafolio al distinguirse a las primeras entre Evaluación de Diseño y Evaluación de Procesos e incluirse las Revisiones de Gasto.

A diciembre de 2018 se habían concluido y publicado 61 informes de diseño y ejecución. 40 de ellas contaban con Matrices de Compromisos, contentivas de un total de 422 medidas

¹³⁴ Por RD 030-2019-EF/50.01, de noviembre de 2019.

correctivas acordadas entre la entidad pública y la DGPP-MEF a partir de los hallazgos de las evaluaciones. Su implementación ha sido monitoreada mediante Informes de Seguimiento Anual del Cumplimiento de Compromisos. En agregado, se había registrado hasta diciembre de 2021 un cumplimiento de 78%. En la RD 007-2019-EF/50.01, de enero de 2019, se estableció una lista de 46 compromisos pendientes cuya implementación ha sido priorizada desde entonces.

Desde octubre de 2020, se ha dispuesto que el RISE sea utilizado para analizar la evolución de los indicadores de los programas presupuestales, detectar inconsistencias entre metas y valores reales (retrasos, ineficiencias, deficiencias de calidad, carencia de información), generar alertas y desarrollar proyectos de mejora. Estos proyectos deben ser registrados en el nuevo Repositorio de Proyectos de Mejora de Calidad del Gasto, administrado por la DGPP-MEF. Para 2020, se logró reportar mediante el RISE la meta programada y el valor real de 198 indicadores. De estos, se registró un cumplimiento del 44% en metas nacionales y 55% en metas regionales [E73].

Segundo, el Sistema Nacional de Control constituye un mecanismo correctivo fundamental. Es responsable de aplicar servicios de control previo, simultáneo y posterior,¹³⁵ incluyendo entre estos últimas auditorías financieras (abarca las presupuestarias), de cumplimiento y, desde 2013,¹³⁶ de desempeño. La CGR ha sistematizado y hecho seguimiento de las recomendaciones presentadas a las entidades públicas con base en las auditorías financieras. Año a año, el informe de auditoría a la CuGR ha presentado el detalle de las medidas correctivas recomendadas y las acciones adoptadas y razones esgrimidas por las entidades, determinando su estatus como implementadas, en proceso, pendientes o no-aplicables.

En la CuGR 2005, se reportaron 369 recomendaciones formuladas desde 1998, de las cuales habrían sido implementadas hasta entonces un 26,8%. En la CuGR 2018, sobre un acumulado de 1 441 recomendaciones, se registraron 14,3% totalmente implementadas y 40,2% en proceso de implementación. Desde 2018, se ha dispuesto que este seguimiento se realice de acuerdo al estatus del dictamen de auditoría. Las entidades con abstención y opinión adversa

¹³⁵ Son servicios previos: opiniones sobre ejecución de adicionales de obra, servicios de supervisión, endeudamiento, APP, OXI y adquisiciones con carácter de secreto militar u orden interno. Son servicios simultáneos: control concurrente, visita de control y orientación de oficio. Son servicios de control posterior: auditorías de cumplimiento, financieras y de desempeño, control específico a hechos con presunta irregularidad y acción de oficio posterior.

¹³⁶ Creada y regulada mediante las Resoluciones 363-2013-CG y 382-2013-CG.

están obligadas a remitir su plan de acciones correctivas a la CGR. Las entidades con dictámenes con salvedades son objeto de un seguimiento especial a través de sus OCI.

Adicionalmente, las auditorías a la CuGR han incluido recomendaciones de alcance general. Se refieren a reformas institucionales y se dirigen usualmente a los entes rectores del MEF y al Congreso de la República. Si entre 2003 y 2006 la CGR emitió un promedio de cuatro recomendaciones anuales, entre 2017 y 2019 ha utilizado más esta herramienta, formulando 10 recomendaciones por año. Desde el informe 2015, ha incluido en el informe un seguimiento del estado de estas recomendaciones generales. El grado de cumplimiento es superior al anterior: en el informe de 2019, de 14 recomendaciones presentadas entre 2016 y 2018, 50% habían sido ya implementadas y otro 21,4% se encontraba en proceso.

La transparencia de los servicios de control ha mejorado notablemente. Mediante una serie de resoluciones,¹³⁷ la CGR ha regulado la publicación en los PTE de las entidades de las recomendaciones recibidas y su estado de implementación. En virtud de la Ley 30742, que estableció en marzo de 2018 la naturaleza pública de los informes de control, la CGR inició una agresiva política para su difusión. Se cuenta con dos interfaces de búsqueda según si los informes fueron emitidos antes o después de marzo de 2018. El sistema permite explorar por entidades, regiones, fechas, sectores y tipos de servicios de control, así como por personas con presunta responsabilidad administrativa, penal o civil. Solo entre 2018 y 2020, la CGR elaboró y publicó 68 952 informes.

Las auditorías de desempeño merecen una mención aparte. La CGR cuenta con el sistema de Seguimiento al Plan de Acción de las Auditorías de Desempeño, mediante el cual ofrece acceso a los planes de acción elaborados desde 2014 para atender las recomendaciones establecidas en los informes de auditoría de desempeño. Hasta julio de 2021 se registran 19 auditorías y planes con sus acciones detalladas y el estado de su implementación. De estos, nueve planes registran cumplimientos superiores a 75%, siete por debajo de 75% y tres no han iniciado su implementación [E74].

Tercero, el proceso presupuestario ha sido en sí mismo el vehículo de múltiples reformas. Varios cambios legales en materias fundamental, pero no exclusivamente, financieras han sido aprobados en primera instancia mediante las leyes anuales de presupuesto. Este proceso

¹³⁷ Resolución 394-2013-CG, 120-2016-CG, 227-2017-CG, 356-2019-CG y 343-2020-CG.

anual se ha consolidado como una oportunidad regular de examinar problemáticas y establecer nuevas disposiciones vinculantes en distintas áreas de la gestión pública.

Además de las reformas estrictamente presupuestarias como el PpR, la presupuestación multianual o mecanismos de incentivos, leyes presupuestarias anuales han dispuesto la integración de las OCI a la estructura de la CGR (Ley 29465 del presupuesto 2010), la creación de INFOBRAS y el fortalecimiento del AIRHSP (Ley 29812 del presupuesto 2012) y la implementación de un nuevo Sistema de Control Interno (Ley 30732 de presupuesto 2016) [E75].

Cuarto, una cuestión fundamental es si la transparencia, al orientar y restringir la toma de decisiones, ha contribuido de algún modo a mejorar los resultados presupuestarios. Esto puede observarse en los tres niveles de efectividad: fiscal, estratégica y técnica. De acuerdo con datos de las CuGR, Perú ha logrado reducir sus niveles de deuda pública de 46,9% del PIB en 2003 a 26,8% en 2019. El déficit fiscal promedio del SPNF entre 2003 y 2019 ha sido de -0,3% del PIB. Esto se ha revertido en una mejora notable de la prima de riesgo (de 900 puntos básicos en 1998 a 150 puntos en diciembre de 2020) y la calificación crediticia del país (el país ascendió en 2008 al grado de inversión en las calificaciones de Moody's, Standard and Poors y Fitch Ratings).

Este desempeño macro ha creado espacio para generar repuestas fiscales contracíclicas y redistribuir estratégicamente el gasto. Frente a la crisis financiera global de 2008-2009 y la recesión económica causada por la pandemia en 2020-2021, el gobierno movilizó paquetes extraordinarios de estímulo económico que ascendieron a 3,2% y 20,6% del PIB, respectivamente. La carga del pago anual de intereses de la deuda se redujo de 2,3% del PIB en 2004 a un promedio de 1,2% en el período 2010-2018. Además, gracias al crecimiento económico¹³⁸ y un ligero incremento de la presión tributaria,¹³⁹ el gasto público anual devengado se ha más que triplicado en términos corrientes, pasando de 20 435 millones de dólares en 2004 a 70 125 millones en 2019.

En esta expansión, el gasto público ha sido redistribuido hacia las prioridades acordadas en las Políticas de Estado. Esta redistribución ha favorecido el gasto social, en inversión pública y descentralizado. El gasto social ejecutado ha pasado (en términos corrientes) de 6 347

¹³⁸ Un crecimiento promedio de 5,2% del PIB entre 2003 y 2019.

¹³⁹ Los ingresos tributarios del gobierno general han pasado de un 11,8% del PIB en 2003 a un 14,8% en 2019.

millones de dólares en 2004 (31% del total) a 25 542 millones en 2019 (36,4%). El gasto ejecutado en inversión pública fue de unos 1 787 millones de dólares en 2004 (8,7% del gasto total o 2,9% del PIB) y de 11 039 millones en 2019 (15,7% y 4,6% respectivamente). El gasto devengado por el gobierno nacional representó más del 80% hasta 2005, mientras que en 2019 fue de 63%.

La ineficiencia técnica en transferencias focalizadas, compras públicas y remuneraciones equivale en Perú a 2,5% del PIB, por debajo del promedio regional de 4,4%. A diferencia de otros países, se concentra casi exclusivamente en los procesos de contrataciones públicas. En este ámbito se han registrado esfuerzos desde 2018 para mejorar la gestión de los riesgos de ineficiencia y corrupción. Entre otras cosas, un estudio reciente demostró que el uso de los Catálogos Electrónicos de PERÚ COMPRAS ha provocado ahorros de entre 25 y 45%. En 2021, 1 881 entidades realizaron contrataciones a través de este sistema por un monto aproximado de 352 millones de dólares [E76].

7.2.4. Agentes de control refuerzan su autonomía y colaboran entre sí y con otros actores para ejercer sus roles en el proceso presupuestario (Or)

En términos de organización administrativa, se espera que los agentes de control refuercen su autonomía y desarrollen vínculos colaborativos entre sí y con otros actores en función de ejercer más efectivamente sus roles presupuestarios (Or). El supuesto es que la eficacia del sistema de control democrático depende tanto de la efectividad de las entidades singulares como de su interconexión sinérgica. Las evidencias son tomadas del fortalecimiento institucional y técnico (E77) y la adopción de mecanismos participativos en el Congreso (E78), el fortalecimiento institucional y técnico de la CGR (E79) y el desarrollo de sistemas complementarios de control (E80).

Primero, la CPCuGR se ha fortalecido política, institucional y técnicamente. Dado que el Congreso no regula en su reglamento el tamaño y composición de sus comités, el número de miembros es un reflejo de su importancia política. La CPCuGR ha pasado de tener 17 titulares y cinco accesitarios en el período 2002-2003 a un promedio de 23 titulares y 44 accesitarios en la legislatura 2016-2021. Este crecimiento es importante dada la magnitud del trabajo rutinario realizado en esta comisión, que no solo trata los tres proyectos financieros y la CuGR, sino las solicitudes de modificaciones presupuestarias y los proyectos de ley en materias vinculadas a la gestión económica del Estado.

Si bien el Congreso no cuenta con una oficina técnica presupuestaria, se han desarrollado mecanismos compensatorios. En primer lugar, la comisión cuenta con personal profesional, técnico y auxiliar que, aunque depende de los congresistas miembros de la directiva, apoya su funcionamiento regular. En el período 2002-2003, este equipo estuvo conformado por siete personas.¹⁴⁰ Para el período 2010-2011, creció a 14. En el período 2015-2016, se identificaron 21 personas trabajando para la comisión, incluyendo a nueve funcionarios del Servicio Parlamentario, es decir, pertenecientes a la carrera legislativa.

En segundo lugar, el DIDP incluye un Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal, responsable de realizar estudios e investigaciones sobre el impacto legislativo, establecer lineamientos para la evaluación de desempeño y hacer seguimiento a la ejecución presupuestal general y en inversión pública. De acuerdo al Cuadro de Asignación de Personal actualizado a octubre de 2020, esta área cuenta con 10 profesionales y un auxiliar.

La labor analítica del DIDP se ha expandido considerablemente en el período 2020-2021 a través de la producción de informes y reportes especializados. Si hasta 2019 los informes sobre temas presupuestarios eran puntuales y esporádicos, entre junio de 2020 y julio de 2021 se publicaron 120 reportes temáticos mensuales respecto a la evolución de las finanzas públicas y del presupuesto, avances de la ejecución de inversiones, gasto en programas sociales, seguimiento a los programas presupuestales, transferencias intergubernamentales y ejecución del gasto contra la COVID-19. Estos documentos se ofrecen en formatos simplificados y didácticos, apropiados para el uso de los propios congresistas y el público general.

En el mismo sentido, aunque de manera aun incipiente, la Comisión se ha respaldado en el Consejo Fiscal y la CGR para recibir apreciaciones independientes sobre la política fiscal y la gestión presupuestaria. Estos intercambios tienden a producirse mediante las audiencias programadas para examinar el marco multianual, el proyecto de presupuesto anual y la CuGR [E77].

Segundo, la CPyCuGR ha desarrollado una política activa de transparencia y ha creado algunos mecanismos de consulta pública. Los sitios web de las comisiones anuales (2001-2021) ofrecen acceso a sus reglamentos, planes de trabajo, agendas, actas de sesiones, proyectos de ley, dictámenes y memorias anuales. Además, suelen divulgar los principales

¹⁴⁰ Tres asesores, dos técnicos, una secretaria y un auxiliar.

documentos recibidos durante el proceso de discusión y aprobación del presupuesto anual. Aunque algunos de estos documentos están disponibles en la web del MEF, otros como los soportes de presentaciones de los pliegos suelen ser inéditos. Esta documentación incluye, para cada entidad, una rendición de cuentas de resultados alcanzados el año anterior, una descripción de los avances del año en curso y una justificación de los requerimientos para el año fiscal siguiente.

Entre los mecanismos de consulta pública, destacan las audiencias públicas descentralizadas y los Foros Legislativos Virtuales. La comisión ha realizado desde 2002 audiencias públicas en las regiones del país con el fin de recibir la sustentación de los resultados, avances y proyectos de presupuesto de los gobiernos regionales, así como recabar necesidades de autoridades municipales y sociedad civil local. Cada año se han realizado un promedio de ocho sesiones descentralizadas.

A través de los foros virtuales, creados en 2003, el Congreso ha sometido a opinión ciudadana los proyectos de ley de presupuesto anual y ha recabado insumos para el proceso de examinación, deliberación y aprobación legislativa. En septiembre de cada año se publican los Expedientes Virtuales de los proyectos, incluyendo antecedentes y presentaciones de sustentación. El reporte de opiniones recibidas está disponible desde 2015. Se han recibido anualmente entre 11 y 39 opiniones [E78].

Tercero, la CGR ha experimentado también un proceso de fortalecimiento institucional. A nivel legal, la Ley 29555 (julio 2010) ordenó incorporar progresivamente los OCI a la CGR, la Ley 29622 (diciembre 2010) amplió sus facultades de sanción en materia de responsabilidad administrativa-funcional y la Ley 30742 (marzo 2018) amplió el repertorio de instrumentos de control. A nivel sublegal, la CGR ha actualizado sus distintas normas de auditoría para incluir nuevas herramientas y prácticas. A nivel del planeamiento y organización, la CGR ha adoptado un enfoque estratégico, preventivo y participativo de control basado en la gestión de riesgos, así como un modelo de gestión institucional por procesos, descentralizado y orientado a resultados.

El número de empleados de la CGR ha pasado de 1 375 en 2008 a 3 141 en 2020. A estos se suman 1 716 funcionarios pertenecientes a los OCI absorbidos.¹⁴¹ El presupuesto devengado por la CGR se ha multiplicado en términos nominales por más de 12 y ha pasado de casi 15

¹⁴¹ Al cierre de 2020, se han incorporado a la CGR 81 OCI y se proyecta incorporar 738 hasta 2023.

millones de dólares en 2001 a 190 millones en 2019. En correspondencia con los cambios institucionales, ha habido un giro desde 2018 en la carga de trabajo para favorecer el control concurrente. Este se enfoca en evaluar los hitos de control de los procesos en curso con el propósito de identificar tempranamente situaciones adversas y apoyar su corrección. En 2020, sobre un total de 26 509 servicios de control concluidos, 85,6% correspondieron a servicios de control simultáneo y solo 14,1% a servicios de control posterior. También se ha avanzado en el uso de las 36 bases de datos a las que tiene acceso la CGR mediante técnicas de analítica de datos y otras herramientas inteligentes.

La CGR se ha vuelto también una institución más abierta. Además de los mecanismos de transparencia ya mencionados, la institución ha desarrollado sistemas de difusión orientados a facilitar el control ciudadano. Entre estos destaca el sistema de Consulta Pública de Informes de Rendición de Cuentas y de Informes de Transferencia de Gestión, que ofrece acceso a los informes anuales y de cierre de gestión de los jefes de entidades públicas desde 2006. Para el cambio de gobierno de 2021, este informe fue mejorado y ampliado. Otros sistemas relevantes son la Consulta de Declaraciones Juradas de Ingresos, Rentas y Bienes y el Monitor de Control y Transparencia COVID-19.

En cuanto a mecanismos de participación, además del Sistema Nacional de Atención de Denuncias,¹⁴² desde 2006 la CGR ha diseñado mecanismos para el involucramiento ciudadano en actividades auditoras. A julio de 2021, cuenta con programas de audiencias públicas, talleres informativos y veedurías escolares. Sin embargo, el principal instrumento es el monitoreo ciudadano de control, que capacita a ciudadanos voluntarios y los acredita para realizar control social sobre ejecución de obras, contrataciones y otras intervenciones. Entre 2018 y 2021 se acreditaron 12 073 monitores, quienes generaron 2 167 reportes con situaciones de incumplimiento [E79].

Cuarto, el control preventivo también ha mejorado producto del desarrollo de sistemas complementarios bajo un enfoque de anticipación y mitigación de riesgos. Cabe revisar el desarrollo aun en marcha del Sistema de Control Interno y del SIP. Aunque la Ley 28716 de abril de 2006 estableció las normas para la implementación de los siete componentes¹⁴³ del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado y dispuso que la CGR ejerciese su

¹⁴² El número de denuncias recibidas de parte de ciudadanos ha crecido significativamente, pasando de 897 en 2008 a 2 685 en 2019.

¹⁴³ Simplificado a un marco de cinco componentes por la Resolución 320-2006-CG, de octubre de 2006.

rectoría, su aplicación efectiva avanzó muy lentamente. En una evaluación especial, la CGR halló en 2014 que el promedio nacional del Índice de Implementación alcanzaba solo 0,38/1. Una evaluación posterior realizada a inicios de 2019 determinó que de 3 595 entidades que debían implementar el SCI, solo 122 o 3,4% lo habían conseguido.

A partir de estos hallazgos, se actualizaron las normas (acordes al modelo COSO 2013) y se simplificaron en tres ejes.¹⁴⁴ También se clasificaron las entidades obligadas en tres categorías y se creó un nuevo aplicativo informático para el registro y consulta de los avances de implementación. Al cierre de 2020, de las 3 090 entidades obligadas, 46% había logrado presentar los cuatro entregables requeridos: el diagnóstico, los planes de acción y el informe de seguimiento. En el sitio de consulta creado por la CGR se puede conocer el nivel de madurez alcanzado por las entidades: el MEF presenta un nivel de 90,74%, mientras que las entidades del grupo 1 (335 entidades del nivel nacional) obtienen ya un 69,68%.

En cuanto al SIP, su implementación se realiza mediante un modelo de integridad de nueve componentes.¹⁴⁵ Se trata del enfoque más exhaustivo de reforma en tanto abarca y compagina en una perspectiva estratégica controles internos y externos con transparencia y rendición de cuentas. El informe de seguimiento al 2019 del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (2018-2021), encontró un nivel de cumplimiento de 75% en la implementación de las 83 metas establecidas. El cumplimiento en el eje de capacidad preventiva frente a la corrupción fue de 82%.

La SIP-PCM creó el Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción¹⁴⁶ como un instrumento específico para medir la implementación del modelo de integridad. En su reporte de medición a diciembre de 2021, obtuvo un índice promedio para los ministerios del Poder Ejecutivo de 85%. A nivel de componentes, la transparencia obtuvo un máximo de 96% y la gestión de riesgos un mínimo de 71%. En el ranking por entidades, el MEF ocupó el primer lugar con 100% de cumplimiento. El efecto de estos avances se refleja también en el plano regional. El primer balance del Observatorio Ciudadano de Corrupción, dedicado al

¹⁴⁴ Establecidas por Resolución 146-2019-CG, de mayo de 2019, luego modificada por la Resolución 130-2020-CG de mayo de 2020 y 093-2021-CG, de marzo de 2021. Los tres ejes (y cinco componentes) del SCI son: cultura organizacional (ambiente de control e información y comunicación); gestión de riesgos (evaluación de riesgos y actividades de control) y supervisión (supervisión).

¹⁴⁵ Compromiso de la alta dirección; gestión de riesgos; políticas de integridad; transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas; control interno, externo y auditoría; comunicación y capacitación; canal de denuncias; supervisión y monitoreo del modelo de integridad; y encargo del modelo de integridad.

¹⁴⁶ Mediante la Resolución 002-2021-PCM/SIP, de junio de 2021.

monitoreo de la implementación del Compromiso de Lima, arrojó que, entre 19 países firmantes, Perú presentaba el mayor avance normativo con un cumplimiento de 68 de los 74 indicadores [E80].

Tras presentar y analizar 80 evidencias independientes y no-redundantes para el detonante, las tres entidades y el resultado del mecanismo causal, es posible actualizar el grado de confianza en la presencia del mecanismo causal en el caso de Perú y, consecuentemente, confirmar la validez de la hipótesis principal. Como se explicó en el capítulo 2, esta operación procede mediante la replicación de cuatro test sucesivos de aro, uno por cada observación empírica esperada. Esta serie de cuatro test es repetida cinco veces, una por cada componente de la explicación causal, para un total de 20 test de aro.

El trabajo de recolección y análisis de evidencias inició con un nivel de confianza en la hipótesis principal deliberadamente bajo (0,30 o 30%). Tras la investigación presentada en los capítulos 5, 6 y 7, se cuenta con evidencias confirmatorias suficientes para validar como positivo cada test. Aplicando el teorema de Bayes, se puede estimar el efecto de incremento en la confianza. Para ello, se requieren los valores para la confianza inicial (0,30) y para la probabilidad de la evidencia si la hipótesis principal es correcta (0,90) y si la alterna es correcta (0,30). La confianza posterior resultante es de 0,97 (ver anexo 4).

7.3. Apertura e integridad como resultados de política: La complementariedad entre cuatro regímenes de control democrático

7.3.1. La institucionalización de la transparencia presupuestaria como fin y como medio

Las ganancias en transparencia presupuestaria son difíciles de obtener y aún más de preservar. Como muestran las series de tiempo del OBI, predomina la volatilidad en la difusión de la información presupuestaria, con cambios frecuentes en la oportunidad, modalidad y formato de publicación de los documentos presupuestarios básicos (de Renzio, Hiller y Hasan 2017, 3). Algunos países latinoamericanos han experimentado retrocesos importantes luego de haber alcanzado un grado sustancial de transparencia presupuestaria: el índice en Chile se redujo de 72 a 55 entre 2010 y 2019 y el de Colombia pasó de 61 a 47. Otros países como Argentina y Costa Rica han estado entre 2008 y 2019 en el estatus de disponibilidad limitada, sin avanzar al nivel inmediatamente superior.

La publicación regular, oportuna y predecible de la información presupuestaria es necesaria para que los agentes de control monitoreen lo que hacen los gobiernos con los recursos

públicos (de Renzio, Hiller y Hasan 2017, 2). Una difusión irregular, inconstante o selectiva, dependiente de intereses coyunturales del gobierno, ciclos de atención institucional o presiones externas episódicas, no constituye un patrón institucionalizado y, por tanto, no resulta eficaz para el fortalecimiento del control democrático.

En los términos de la sociología institucional clásica, la institucionalización implica un patrón social constante que no está sujeto a la movilización colectiva, sino que se reproduce en virtud de procedimientos rutinarios (Jepperson 1999, 196). Esta diferenciación tajante entre acción-institucionalización y continuidad-cambio ha sido luego suavizada. Se reconoce que, si bien las instituciones constituyen ordenes estables, su persistencia en el tiempo depende de la intervención de agentes que movilizan ideas y recursos en función de actualizarlas, adecuarlas o reinterpretarlas (Lowndes y Roberts 2013). Sea porque son cognitivamente “tomados por hecho”, considerados normativamente apropiados o instrumentalmente efectivos (Scott 2010), estos procedimientos de reproducción se encuentran en cierta medida protegidos del libre arbitrio de los actores y no se ajustan automática y fluidamente a los cambios contextuales, incluyendo rotaciones de los elencos de gobierno.

El desafío de institucionalizar la transparencia presupuestaria mediante diseño se refiere precisamente al tránsito de la autonomía a la restricción decisoria de los gobiernos o, en otros términos, a la reducción de los grados de libertad de los que gozan los decisores de políticas (Howlett y Rayner 2013, 176). Implica, por un lado, que la transparencia presupuestaria obtiene valor propio o legitimidad como un objetivo en sí mismo y que, por el otro, se reconoce su capacidad instrumental o eficacia para producir otros fines socialmente valiosos (Offe 1996, 201).

Como se ha mostrado en el caso peruano, la transparencia presupuestaria se ha consolidado en el discurso político y las narrativas institucionales como un valor intrínseco al régimen democrático y una condición consustancial a la estabilidad y el crecimiento económico. Es concebida como un símbolo de la ruptura con experiencias autoritarias y sistemas de corrupción sistémica, así como con episodios de irresponsabilidad fiscal y crisis económica. Su continuidad es en gran medida tomada por hecho a pesar de los cambios de orientación de los sucesivos gobiernos (Eduardo Morón, profesor universitario, entrevista vía Google Meets, 15 de junio de 2021).

Aunque la opinión pública peruana exhibe desencanto respecto a los resultados de la transición tras 20 años de vida democrática,¹⁴⁷ esto no parece afectar el compromiso público con la transparencia. En una encuesta internacional aplicada en 2013, un 59,7% de los peruanos consideró que su gobierno era “abierto” o “algo abierto”, un resultado casi idéntico al de Chile (59,9%) y superior al de Brasil (55,9%). Aun así, 73,5% de los encuestados manifestó que quisiera que su gobierno fuese más abierto, una proporción superior al promedio regional (68%) y a sus pares de Chile (68,5%) y Brasil (66,3%) (Opening Government 2013).

Además de adquirir valor propio, la transparencia se ha consolidado institucionalmente como un instrumento eficaz para controlar de manera integral al gobierno. Su valor en tanto medio es mayor precisamente debido a que, dado el contexto de debilidad institucional del Estado y del sistema político, cumple roles esenciales que en entornos democráticos más institucionalizados son realizados de manera más difusa por distintos sistemas, normas y prácticas (Levitsky y Ziblatt 2018).

Como se revisó en el capítulo 3, los efectos de la transparencia presupuestaria han sido buscados en el desempeño fiscal, la efectividad y eficiencia de la gestión pública, el respeto a las reglas y procedimientos democráticos y el control de los riesgos de corrupción en la gestión de los recursos públicos. Al tratarse en gran medida de productos complejos que toman tiempo en manifestarse, los resultados revisados a continuación no pueden explicarse por la adopción coyuntural o episódica de una política de transparencia presupuestaria, sino por su afianzamiento y persistencia mediante un patrón de institucionalización.

En materia fiscal, la transparencia presupuestaria ha facilitado la supervisión y la verificación de la sanidad y sostenibilidad general de las finanzas públicas por parte de organismos multilaterales, agencias calificadoras, mercados financieros e inversionistas. Como han probado estudios previos (Glennerster y Shin 2003; Hameed 2011; Bastida, Guillamón y Benito 2015), esta mayor confianza y credibilidad del gobierno se revierte en mejoras de primas de riesgo y calificaciones crediticias (ver E76).

¹⁴⁷ De acuerdo al Barómetro de las Américas 2018-2019, el apoyo a la democracia en Perú llegó a 49,3% en 2019, el menor valor histórico registrado en las siete rondas de medición. La satisfacción con la democracia se ubicó en 28% (frente a 51,8% en 2012), la segunda más bajo de la región. El apoyo al sistema político fue de 41,7%, el más bajo de la región. Aun así, 66,3% de los peruanos cree que su país es democrático, cerca del máximo regional de 67,3% (Carrión et al. 2020, xix).

En Perú, su efecto práctico ha sido el abaratamiento de la deuda pública (y, consecuentemente, privada): el bono soberano a diez años en el mercado primario pasó de emitirse a 8% de interés en 2006 a 5,3% en 2019 (Mendoza y Anastacio 2021, 79). En noviembre de 2020, en medio de la pandemia, Perú colocó su primer bono a plazo de un siglo a una tasa de 3,23%.¹⁴⁸ La inversión extranjera directa como entrada neta de capital creció sostenidamente en Perú de 1 144 millones de dólares en 2001 a 13 622 millones en 2012. Para 2019, fue de 6 313 millones (BM 2021d).

En cuanto a la calidad de la gestión pública, la transparencia presupuestaria ha sido uno de los vehículos por medio de los cuales ha avanzado la modernización del Estado. Desde 2002, los gobiernos han invertido una parte importante de los recursos adicionales generados por el boom extractivo en el desarrollo de capacidades estatales (Dargent, Feldmann y Luna 2017, 4). La mayor contribución de la transparencia presupuestaria ha sido facilitar el reconocimiento de problemas y deficiencias de gestión que requieren intervención. Ha operado como un sistema de detección, alerta y promoción del aprendizaje institucional.

Un ejemplo notorio es la persistente sub-ejecución y bajo impacto de la inversión pública, especialmente en los niveles subnacionales de gobierno. Este problema se agravó con la descentralización del gasto público (ver E76). Entre otras intervenciones, condujo a la creación en 2016 del INVIERTE.PE. Este no solo tiene un carácter multianual, sino que abarca todo el ciclo de inversión hasta la operación y mantenimiento. También obliga a orientar los proyectos de inversión hacia las brechas de cobertura de servicios básicos, calculadas y difundidas de manera transparente.

Otras innovaciones recientes frente al problema han sido el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, el SSI, la adopción del Plan BIM de transparencia de la inversión pública y la conformación de Oficinas de Gestión de Proyectos. Producto de estos esfuerzos, Perú alcanzó en el año fiscal 2021 un record de inversión pública de 11 172 millones de dólares, un 21% mayor al récord previo de 2018. Este logro se alcanzó con una elevación de la proporción de inversión ejecutada en los tres niveles de gobierno.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Aquino, Marco. “Perú coloca histórico bono a 100 años a solo días de una profunda crisis política”, Reuters, 23 de noviembre de 2020, <https://www.reuters.com/article/peru-bono-idLTAKBN283266>

¹⁴⁹ “MEF: La inversión pública alcanzó la cifra histórica de S/39 103 millones”, Prensa MEF, 1 de enero de 2022, https://www.mef.gob.pe/index.php/?option=com_content&view=article&id=7254&Itemid=101108&lang=es

El Presupuesto por Resultados es otra instancia útil para comprobar el aporte de la transparencia presupuestaria a la mejora de la calidad del gasto y la gestión pública. Entre los cinco primeros programas presupuestales lanzados en 2008 estuvieron el Articulado Nutricional y Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo. Sus resultados prioritarios fueron, respectivamente, reducir la desnutrición crónica en niños menores de cinco años y conseguir que al final del segundo grado los estudiantes obtengan niveles determinados de desempeño verbal y matemático (MEF 2008, 4).

A través de una implementación, seguimiento y evaluación transparentes, estos programas han contribuido a importantes mejoras en estos indicadores.¹⁵⁰ Con base en sus encuestas, el INEI muestra que la prevalencia de la desnutrición crónica se ha reducido a nivel nacional de 23,2% (2010) a 12,1% (2019) (MIDIS 2022). De acuerdo con la UNESCO (2021), Perú es entre 16 países de la región el que registra mayores progresos entre 2013 y 2019 en resultados de aprendizaje en lectura y matemática en estudiantes de tercer grado. En lectura, Perú lidera en 2019 con 75,6% de los estudiantes sobre el Nivel de Desempeño I; en matemática, es el segundo de la región con 70,7% por encima de ese nivel.

En cuanto al efecto sobre la corrupción pública, la transparencia presupuestaria fue explícitamente adoptada en Perú con la intención de prevenir las desviaciones y transgresiones cometidas durante la década de 1990. El diagnóstico del momento fue que dicho grado de corrupción fue favorecido por la opacidad fiscal, el uso discrecional de mecanismos extrapresupuestarios y la politización de los órganos de control (MEF 2001; Congreso de la República 2002).

En tanto herramienta anticorrupción, la transparencia presupuestaria es un mecanismo de carácter preventivo cuya efectividad en un contexto de corrupción sistémica depende de su articulación con otros instrumentos tanto preventivos como sancionatorios. Este desarrollo más coherente e integrado de la política anticorrupción se ha producido en Perú desde 2017 en el marco de una estrategia de integridad pública. Aun así, la lucha anticorrupción en estas últimas dos décadas ha registrado avances sustanciales en tanto las fuerzas promotoras de la integridad han ganado apoyo y recursos (entre ellos, el recurso de la información ofrecido por

¹⁵⁰ Aunque no se aplica una metodología experimental de comprobación, estudios previos como el de Mejía y Haddad (2014) evidencian el rol clave de los programas presupuestales en estos éxitos de políticas.

las políticas de transparencia) en medio de una sucesión de escándalos, investigaciones, sanciones y reformas (McClintock 2020, 104).

Los dos ejemplos más importantes de estos avances remiten a los escándalos de los Vladivideos y Lava Jato. Contra las expectativas de impunidad asociadas a la debilidad del Estado peruano, la corrupción de la década de 1990 no resultó impune: más de 1 400 individuos fueron investigados, 187 arrestados y 58 sentenciados, entre estos últimos Fujimori y Montesinos (McClintock 2020, 106). Solo entre 2000 y 2002, el Estado peruano logró recuperar 75 millones de dólares por concepto de reparaciones (Pozsgai 2015, 7).

En cuanto al caso Lava Jato, Perú es, aparte de Brasil, el país en el que se han registrado mayores avances en términos de investigación, colaboración y acusación judicial¹⁵¹ (de Matos y Greene 2020). A esta labor liderada por los órganos especializados de la Procuraduría (Procuraduría Pública Ad-hoc para el caso Odebrecht) y la Fiscalía (Equipo Especial de Investigación Lava Jato) se suman las numerosas reformas legales e institucionales aprobadas entre 2018 y 2021 (OCC 2021).

Si bien Odebrecht admitió haber pagado en Perú solo el 3,7% del dinero invertido en su esquema internacional de sobornos, en el país estas investigaciones han involucrado a cuatro expresidentes, una excandidata presidencial, altas autoridades gubernamentales nacionales, regionales y locales, y miembros de la élite empresarial. Su avance, aunque lento, ha sido notoriamente mayor al de los otros países afectados por el escándalo, lo que ha dado a Perú el estatus de inesperado “campeón regional anticorrupción” (Rodríguez-Olivari 2020, 174).

La opinión pública en Perú también muestra signos positivos respecto a la corrupción. En un claro contraste con el período 2006-2014, en el que los principales problemas del país mencionados por los ciudadanos fueron por mucho la economía y la seguridad, desde 2017 se ha incrementado notoriamente la consciencia pública sobre la gravedad de la corrupción.¹⁵²

En el Barómetro de las Américas 2018-2019, un 36,1% de los peruanos consideró la

¹⁵¹ En 2019 se produjeron ya las primeras dos condenas por casos que venían siendo investigados antes del estallido del escándalo internacional en diciembre de 2016 (Sánchez, Kenneth. “Quinquenio Lava Jato: análisis del caso a cinco años de la crisis política”, *Revista Memoria*, 30 de septiembre de 2021, <https://idehpucp.pucp.edu.pe/revista-memoria/reportaje/quinquenio-lava-jato-analisis-del-caso-a-cinco-anos-de-la-crisis-politica/>).

¹⁵² Esto es confirmado por las encuestas nacionales de Proética, las cuales registran un aumento progresivo de la preocupación pública por la corrupción. Esta ha pasado de casi un 30% en 2002 a más del 61% en 2018 (Rotta 2021, 8).

corrupción el problema más importante del país. En ninguno de los otros 17 países encuestados este valor superó el 20% (Carrión et al. 2020, 69-70).

Junto a una mayor preocupación, también ha mejorado la percepción de efectividad de la lucha anticorrupción. Entre 2004 y 2017, los estudios de Latinobarómetro evidenciaron que los peruanos estaban muy por debajo del promedio latinoamericano respecto al grado en que identificaban “algo” o “mucho” progreso en la reducción de la corrupción en las instituciones del Estado. En 2020, por primera vez desde que hay registros, la proporción de peruanos que consideraban esto (31,8%) superó la media latinoamericana (28,6%) (Latinobarómetro 2021).

Por otro lado, si bien Perú no ha registrado mejoras relevantes en las mediciones internacionales basadas en percepciones,¹⁵³ hay otros índices basados en desarrollo de políticas y creación de capacidades institucionales que son más favorables. Además de la implementación de compromisos normativos adquiridos a través del Compromiso de Lima (ver E80), el Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción para el año 2022 coloca al país como el cuarto con mejores capacidades en la región, solo detrás de Uruguay, Costa Rica y Chile (Winter y Aalbers 2022, 4-5).

7.3.2. El efecto de la transparencia presupuestaria sobre los cuatro regímenes de control democrático

La institucionalización de la transparencia presupuestaria es una fuerza causal suficiente para establecer un sistema institucional de apertura e integridad presupuestaria. Este sistema funciona a través de un conjunto de mecanismos de control democrático (Fontaine y Gurza 2019, 11). De acuerdo a los agentes de control involucrados y el tipo de control ejercido, estos regímenes son administrativo, político, social (o vertical no-electoral) y electoral. Su eficacia para garantizar la prevalencia de procedimientos democráticos y la primacía del interés público en la gestión de los recursos públicos depende de su articulación coherente, es decir, de su capacidad de compensar o reforzar sus efectos y minimizar duplicidades o contradicciones (Howlett 2017, 9).

¿Cómo ha afectado la transparencia presupuestaria estos regímenes de control democrático en Perú? En general, ha contribuido a que estos controles sean en sí mismos más transparentes, se implementen de modo más eficaz y ejerzan funciones interdependientes y parcialmente

¹⁵³ En el Índice de Percepciones de la Corrupción de TI, Perú aparece estancado en un nivel bajo durante la última década: 38/100 en 2012 y 36/100 en 2021 (TI 2021).

complementarias para mitigar o reducir los riesgos de transgresión o abuso de los recursos públicos.

Los controles administrativos operan tanto dentro de la estructura gubernamental como a través de órganos autónomos, particularmente de la CGR. Son controles fundamentalmente preventivos y, si implican sanciones, son solo de carácter administrativo. No solo controlan el cumplimiento en sentido estricto de los procedimientos administrativos, sino que velan de manera más amplia por la regularidad, legalidad y eficacia de la gestión pública. En este régimen se agrupan cinco tipos de controles: financieros, fiscales, administrativos-operativos, de auditoría y de integridad pública.

Un primer mecanismo es el control financiero de la autoridad presupuestaria central sobre las entidades de gasto. Se enfoca en la regularidad de la ejecución presupuestaria respecto a las apropiaciones y autorizaciones de gasto (DL 1440, art. 35). La DGPP-MEF, en coordinación con la DGTP-MEF, ha fortalecido su capacidad de supervisar el proceso de ejecución de manera ágil y efectiva. A través de sus módulos y controles automatizados de ejecución presupuestaria, el SIAF permite a ambas entidades realizar en tiempo real las verificaciones sobre el compromiso, devengo y giro de los recursos. En tanto el SIAF opera dualmente como sistema de gestión y como sistema de divulgación, el flujo de las operaciones puede ser monitoreado desde fuera. Es un ejemplo de punto de encuentro entre el control administrativo y el control social.

Un segundo mecanismo es el control fiscal ejercido por la DGPMDF-MEF. Controla el cumplimiento de las reglas fiscales (de deuda, balance y gasto) establecidas en los DL 1275 y 1276, aplicables al SPNF, el gobierno general y los gobiernos subnacionales. Es ejercido mediante el monitoreo, divulgación, reporte a órganos de control (CGR y Congreso), apoyo técnico y, excepcionalmente, sanción. Su eficacia relativa está constatada en el cumplimiento entre 2000 y 2020 de las reglas de déficit y gasto del SPNF en 74 y 47%, respectivamente. A pesar de los desvíos temporales, se ha respetado el principio de mantener una trayectoria decreciente de déficit y deuda, así como un crecimiento moderado del gasto corriente (Mendoza y Anastacio 2021, 34-8).

Un tercer mecanismo es el control interno de carácter administrativo y operacional. La búsqueda de un control interno efectivo, adecuado a las diferentes condiciones institucionales que existen en el sector público peruano, se ha traducido en varias iniciativas de reforma. El

Sistema de Control Interno peruano destaca por su alto estatus jerárquico (carácter legal) y autonomía (rectoría de la CGR) (OCDE 2017b, 110-22). La Ley 28716 lo definió como un medio esencial para mejorar la eficiencia, transparencia y calidad de la gestión pública; resguardar los recursos del Estado; garantizar el cumplimiento de las normas y procedimientos; asegurar la confiabilidad y oportunidad de la información; y garantizar la rendición de cuentas (art. 4).

Su implementación en el conjunto de entidades públicas fue hasta 2018 limitada. Al segmentarse el sector público en tres niveles y simplificarse considerablemente los requisitos de aplicación, se ha registrado desde entonces un avance inédito, aun si incompleto. Este proceso puede ser monitoreado públicamente mediante el aplicativo “Avance de la implementación del Sistema de Control Interno”.

En este contexto, el MEF ha sido una entidad líder en la implementación del sistema. Entre 2012 y 2017, logró implementar el ciclo completo de 10 actividades. El grado de madurez institucional pasó de 37,9/100 en 2014 a 85,7 en 2016. Desde 2019, ha avanzado según el cronograma en la implementación del nuevo modelo. En la Evaluación de la Implementación del Sistema de Control Interno para 2021, la entidad presentó un índice de madurez de 90,7/100.

El cuarto mecanismo es el control de auditoría ejercido a través del Sistema Nacional de Control. Un hito en la modernización de la CGR ha sido la reorientación de su enfoque de control hacia la prevención a través de un uso intensivo del servicio de control concurrente y una aplicación más selectiva y estratégica, basada en niveles de riesgo, de los servicios posteriores de auditoría financiera, de cumplimiento y de desempeño.

El Sistema Nacional de Control ha mejorado notablemente su capacidad técnica y operativa. El número de servicios de control realizados anualmente se ha más que duplicado entre 2010 y 2019, pasando de 11 995 a 25 027 (CGR 2016, 98-113; Shack 2021, 85-6). De estos últimos, 54,6% fueron realizados en entidades municipales, los escenarios donde existen más deficiencias de control. A ello han contribuido disposiciones recientes que facilitan el uso de procedimientos electrónicos y técnicas de análisis de datos, así como la autorización a los OCI provinciales para realizar comisiones de servicio en municipalidades distritales.¹⁵⁴ La efectividad del control concurrente ha sido comprobada recientemente: por cada dólar

¹⁵⁴ Aprobado por Resolución 462-2018-CG, de septiembre de 2018.

invertido en control concurrente se generan ahorros de 6 dólares (Shack, Portugal y Quispe 2021, 4).

Otra arista es el desarrollo de mecanismos de transparencia y participación pública en el ejercicio de la función auditora. Aunque estos instrumentos se han expandido progresivamente desde hace al menos 15 años, su robustez quedó en evidencia durante la pandemia por COVID-19. La CGR desarrolló el Monitor de Control y Transparencia COVID-19, que ofrece información detallada sobre la ejecución de los recursos destinados a la emergencia sanitaria e informa extensivamente sobre su estrategia de control. Esto incluye los informes de control específicos y un monitoreo especial del uso de los fondos para compra y distribución de bienes de la canasta básica familiar, al que se integran mecanismos de denuncia ciudadana.

El quinto mecanismo controla los riesgos de integridad pública y conlleva una articulación de múltiples instrumentos preexistentes (control interno, auditoría, ética pública, gestión de intereses, denuncias y protección de denunciantes, etc.) bajo un enfoque estratégico. Bajo rectoría de la SIP-PCM, se implementa a nivel de las entidades mediante OII o sus equivalentes. Como muestran los datos del Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción, la implementación del Sistema de Integridad Pública ha avanzado significativamente a pesar de la crisis política de los últimos años.

La principal innovación introducida por el sistema en términos de control es el fortalecimiento de la gestión de riesgos de corrupción mediante el desarrollo de diagnósticos, planes de tratamiento y reportes de seguimiento. Si bien la implementación del componente de gestión de riesgos fue de un 71% a nivel de ministerios y 44% en las entidades públicas del Poder Ejecutivo, el MEF ha liderado su desarrollo y alcanzó en diciembre de 2021 un 100% de implementación. La entidad cuenta con su Matriz de Identificación y Análisis de Riesgos, que a julio de 2021 contenía 13 riesgos de corrupción y 29 riesgos operativos. En su Plan de Tratamiento de Riesgos se detallan las actividades, responsables, plazos y medios de verificación. En el área presupuestaria, solo se identificaron cuatro riesgos operativos (ningún riesgo de corrupción) limitados al proceso de evaluación presupuestaria.

El régimen de control político contiene los mecanismos de balance entre los poderes públicos (O'Donnell 2007, 140). Son políticos por su ubicación en este nivel institucional. Incluyen los

controles parlamentarios y judiciales. A pesar de sus diferentes lógicas, estos controles se caracterizan por poseer fuerza vinculante y sancionatoria.

El control parlamentario en Perú es robusto y ha tendido a fortalecerse dada la progresiva “parlamentarización” del presidencialismo peruano (García 2019). En materia presupuestaria, si bien la Constitución impide al Congreso crear gastos y establece un punto de reversión favorable al Poder Ejecutivo, existen múltiples obligaciones oficiales de reporte y aprobación que facilitan el control parlamentario. Estas obligaciones inician con la presentación del marco macroeconómico y los proyectos de leyes financieras.

Durante la ejecución, el Congreso recibe informes de seguimiento de la ejecución financiera y las evaluaciones independientes de programas presupuestales. Además, la legislatura procesa y decide respecto a las solicitudes de modificación presupuestaria en el nivel institucional y es informada sobre las modificaciones de nivel funcional-programático. Al final del ejercicio anual, recibe el IGGP, la CuGR y los informes de cumplimiento de reglas fiscales. Otros informes de presentación obligatoria son los relativos a las solicitudes de acceso a la información pública y la implementación del Sistema de Control Interno. Esto sin mencionar el derecho que asiste a los congresistas de solicitar información pública e informes especiales a las entidades (Reglamento del Congreso, art. 22).

Junto a las funciones de examen y aprobación del presupuesto y la CuGR, el Congreso tiene a su disposición un conjunto amplio de herramientas de control político, que incluyen las investigaciones legislativas, votos de investidura del Consejo de Ministros, mociones de interpelación, mociones de censura (ministerial) y mociones de vacancia (presidencial). Su uso se ha intensificado desde el retorno a la democracia: entre 2000 y 2021 se han creado 52 comisiones investigadoras y se han presentado diez peticiones de interpelación al MEF (Hidalgo 2021, 51-60).

A pesar de sus limitadas facultades formales, el Congreso ha logrado introducir redistribuciones marginales dentro del presupuesto. Estos cambios han tendido a ser cuantitativamente pequeños y se han concentrado en la incorporación de nuevos proyectos de inversión (Roca y Campos 2018). De acuerdo a Patriau (2015, 12), las reasignaciones no han superado el 1% del presupuesto total. Estos cambios suelen canalizarse mediante la incorporación en el texto de la ley de disposiciones complementarias finales que autorizan fondos o transferencias o declaran ciertas iniciativas “de interés” (Patriau 2015). El número de

estas disposiciones pasó en 2021 de 67 en el proyecto presentado por el Ejecutivo a 101 en la ley sancionada por el Congreso.

Tras un análisis del proceso de aprobación de los presupuestos 2017 y 2018, la CGR advirtió que la CPCuGR no realizaba un registro adecuado de las modificaciones aprobadas ni documentaba sus justificaciones. La entidad encontró mención de solo un 5% de los proyectos de inversión agregados en 2017 (ENC-CGR 2018, 16). Esta falta de transparencia condujo al MEF a difundir desde el presupuesto anual 2020 las solicitudes de inclusión de proyectos de inversión presentadas por el Congreso durante la fase de aprobación. Esta información ha recibido amplia cobertura de la prensa.¹⁵⁵

El control judicial en materia presupuestaria ha tenido una menor relevancia. El TC ha fijado jurisprudencia orientada a velar por el equilibrio y coordinación del proceso presupuestario (ver E5 y E6). En particular, ha desautorizado acciones del Congreso que, a su juicio, implicaron violaciones al régimen presupuestario constitucional. Un ejemplo reciente de esto último ha sido la Sentencia 151/2021 sobre materia pensional, en la que el TC recalcó la primacía del principio de equilibrio presupuestario y reiteró que el Congreso tiene prohibido crear o aumentar gastos.

Aunque es una iniciativa del Poder Ejecutivo, la creación en 2019 de la Procuraduría Pública Especializada en Materia Hacendaria se ha dirigido a fortalecer el control presupuestario por medios judiciales. Esta reforma responde al crecimiento del número y cuantía de demandas judiciales enfrentadas por entidades públicas. Para 2019, el monto de demandas sin sentencias fue equivalente al 6,3% del PIB o 29,8% del presupuesto.

El régimen de control social está integrado por mecanismos operados desde fuera del Estado o en la interface de este con organismos de la sociedad civil, grupos de base, instituciones de investigación y prensa independiente. Dependiendo de su efectividad, pueden contribuir a visibilizar deficiencias y respaldar o complementar la operación de los mecanismos de control político, electoral o administrativo (Peruzzotti 2006).

En Perú existe un ecosistema relativamente denso de organizaciones especializadas en incidencia e investigación fiscal, para las cuales la información presupuestaria provista

¹⁵⁵ Salazar, Elizabeth. “Congresistas piden S/43 mil millones más para sus regiones a pocos meses de los comicios”, Ojo Público, 21 de noviembre de 2021, <https://ojo-publico.com/3181/congresistas-piden-s43-mil-millones-para-regiones-previo-comicios>

oficialmente ha resultado un recurso fundamental. Una prueba de esto es la red de organizaciones sociales peruanas asociadas a IBP y firmantes de su declaración oficial. En Perú, México y Colombia existen cuatro organizaciones firmantes, mientras que en el resto de los países de la región hay solo una. Las entidades peruanas son: Ciudadanos al Día (responsable de elaborar la evaluación bianual de IBP), Proética (capítulo peruano de TI), la Asociación Civil Transparencia, y Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (IBP 2021d).

Además de este núcleo, existen otras organizaciones, redes y coaliciones que elaboran investigaciones y desarrollan campañas de incidencia en materia fiscal y presupuestaria. Las más destacadas son el Grupo Propuesta Ciudadana (especializado en descentralización e industrias extractivas), el Grupo Justicia Fiscal (especializado en materia tributaria) y el Grupo Nacional de Presupuesto Público (especializado en el impacto social de la política fiscal).

Estas organizaciones han tenido participación en diversas instancias socioestatales, desde donde han ejercido influencia en políticas. Entre ellas, destacan la CAN y las CAR, las Comisiones Nacional y Regionales de Transparencia Extractiva, el Foro Multiactor de Gobierno Abierto, la MCLCP y el Colectivo Interinstitucional de Presupuesto Participativo. Estos vínculos se han dado fundamentalmente con entidades del Poder Ejecutivo, pero también con el Congreso. Por ejemplo, el GNPP ha elaborado pronunciamientos institucionales e incluso propuestas alternativas de presupuesto que ha introducido en el Congreso, generalmente con apoyo de alguna bancada. También ha realizado eventos conjuntos con congresistas y asociaciones de gobiernos subnacionales.

Diversas instituciones académicas y centros de investigación, así como algunas incubadoras de ideas, han aprovechado la transparencia presupuestaria para sus propios fines. Entre estas destacan el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Instituto de Estudios Peruanos, el Grupo de Análisis para el Desarrollo, y el Consorcio de Investigación Económica y Social. Algunas de estas instancias tienen entre sus plantillas a exfuncionarios de alto nivel del MEF y otras entidades gubernamentales.

Se pueden mencionar algunos proyectos académicos emblemáticos por el uso de información oficial, la colaboración con entidades públicas y el aporte de insumos a la toma de decisiones. El proyecto “Gasto en la Mira”, desarrollado entre 2010 y 2011 con apoyo del MEF, incluyó

un conjunto de análisis sobre la calidad del gasto y el impacto de algunos programas presupuestales (CIUP 2021). Las evaluaciones independientes del MEF son habitualmente ganadas por académicos de las instituciones mencionadas. La CGR ha desarrollado también esfuerzos en materia de investigación académica, los cuales incluyen el apoyo activo a diseños internacionales de investigación cuasiexperimental (Lagunes 2021) y la publicación de investigaciones científicas propias (Shack, Pérez y Portugal 2020, 2021; Shack, Portugal y Quispe 2021).

En Perú existe una robusta prensa de análisis económico y político y un periodismo de investigación consolidado, los cuales conviven con otros medios de dudosa calidad. La información pública oficial es ampliamente utilizada en reportajes de investigación por los dos principales diarios del país: El Comercio y la República. Ambos medios han creado recientemente sus respectivas Unidades de Periodismo de Datos, especializadas en el análisis de información pública y la producción de trabajos periodísticos de investigación. Caroline Gibu, directora de Ciudadanos al Día, mantiene una columna de opinión en El Comercio, a través de la cual difunde regularmente análisis de la transparencia presupuestaria.

En cuanto al periodismo de investigación, destacan organizaciones como Convoca, IDL-Reporteros y Ojo Público. Estos medios digitales han desarrollado importantes investigaciones sobre las redes del poder político y económico en Perú y han estado involucrados en la denuncia de sensibles casos de corrupción política, incluyendo los sonados Lava Jato, CNM Audios y el Club de la Construcción.

El régimen de control electoral incluye una serie de mecanismos dirigidos a restringir la capacidad de las autoridades gubernamentales de usar el presupuesto con el fin de sesgar la competencia electoral. Sobresalen las reglas fiscales especiales a las que se encuentra sometido el gobierno en los años de elecciones generales. Estas lo obligan a restringir el ritmo de gasto no-financiero y le impiden asumir nuevos compromisos de gasto remunerativo (DL 1276, art. 6). También es clave la obligación de la PCM, cumplida oportunamente desde 2006, de presentar el Informe Preelectoral. Este documento resume los resultados económicos y sociales del quinquenio y presenta las proyecciones, compromisos de gasto y obligaciones financieras que condicionarán al nuevo gobierno durante los próximos cinco años (Ley 27806, art. 32).

Otra práctica preelectoral institucionalizada es la adopción de normas específicas para garantizar la neutralidad de las entidades y funcionarios públicos, incluyendo restricciones sobre el uso de recursos públicos. Para las elecciones de 2021, la SIP-PCM se encargó de emitir las disposiciones y lineamientos,¹⁵⁶ incluyendo la obligación de las entidades de reportar su cumplimiento. Esta información fue divulgada mediante el portal de la PCM (PCM 2021).

La CGR también ha perfeccionado sus políticas de transparencia y prevención durante períodos electorales. Mediante un portal especializado, ofreció en 2021 un sistema de consulta sobre los candidatos a cargos de elección popular, incluyendo información sobre sus declaraciones juradas de ingresos, rentas y patrimonio, y (de existir) sus presuntas responsabilidades determinadas en informes de control. También ofreció un mecanismo virtual para presentar alertas ciudadanas electorales sobre presuntos hechos irregulares relacionados al uso de recursos públicos con fines electorales.

Por último, los procesos electorales tanto nacionales como regionales en Perú se han constituido en una oportunidad para el análisis de las políticas públicas y el establecimiento de acuerdos programáticos básicos. Desde 2006 se ha desarrollado el programa “Elecciones Perú: Centrando el Debate Electoral”, mediante el cual se convoca a un conjunto de especialistas para elaborar documentos de diagnóstico y propuestas en distintos sectores de políticas. Estos documentos son ampliamente difundidos en los medios y socializados con los equipos de los candidatos (CIES 2021). Además, por iniciativa de la MCLCP, desde 2002 se ha realizado la firma de Acuerdos de Gobernabilidad con los candidatos, contentivos de compromisos programáticos básicos. La implementación de estos acuerdos es sometida a seguimiento una vez instalados los nuevos gobiernos (MCLCP 2021).

Estos mecanismos no existen en aislamiento, sino que interactúan estrecha y en gran medida fructíferamente entre sí. Aunque los ejemplos de colaboración abundan y no es posible detallarlos más, el hecho de que los distintos mecanismos cumplan altos estándares de transparencia es la base de un acceso equitativo a la misma información por los distintos agentes de control. Esto hace visibles oportunidades de cooperación y permite explotarlas por medio de iniciativas conjuntas, mecanismos de participación y dispositivos complementarios de supervisión. El control democrático sobre el presupuesto en Perú resulta así de un sistema

¹⁵⁶ Mediante el DS 199-2020-PCM, de diciembre de 2020 y Resolución 001-2021-PCM/SIP, de febrero de 2021.

integrado de apertura e integridad y no del funcionamiento independiente de mecanismos singulares.

7.4. Conclusiones

Tras reunir, sistematizar y analizar 80 evidencias independientes, se ha confirmado con un suficiente grado de confianza que la institucionalización de la transparencia presupuestaria, en tanto se despliega bajo una agencia financiera moderna, es una fuerza causal suficiente para producir una mejora del control democrático sobre el proceso presupuestario. Probar esto en un caso como el peruano es especialmente significativo dadas las condiciones históricas y sistémicas adversas.

La transparencia presupuestaria, al institucionalizarse tanto normativa como instrumentalmente, ha alimentado el fortalecimiento, la operación y la articulación de un sistema de apertura e integridad presupuestaria, capaz de restringir y orientar la gestión integral de los recursos públicos. Este sistema opera mediante cuatro regímenes de controles administrativos, políticos, sociales y electorales. En cada uno de estos regímenes existen múltiples mecanismos que son movilizados por distintos agentes, pero la clave de su efectividad reside en que conforman un sistema y, por tanto, compensan sus deficiencias, refuerzan sus fortalezas y evitan las contradicciones.

Conclusiones. El diseño institucional de políticas como proyecto democrático

Hallazgos y limitaciones. El mecanismo de la institucionalización como teoría causal

Esta investigación se desarrolló a partir de la pregunta de por qué la adopción en agenda de la transparencia presupuestaria produce mejoras en el control democrático sobre el proceso presupuestario. Las evidencias muestran que la institucionalización de la transparencia presupuestaria es una fuerza causal suficiente para provocar estas mejoras. El mecanismo causal de la institucionalización ha sido reconstruido en tres partes. En estas se movilizan actividades y crean entidades de formulación de estrategia, coordinación intersectorial e interacción política mediante las cuales la transparencia se institucionaliza en el ámbito presupuestario, la gestión financiera y la gobernanza presupuestaria, respectivamente. El resultado es un sistema institucional de apertura e integridad presupuestaria conformado y operacionalizado por cuatro regímenes de controles democráticos.

Este trabajo muestra que la transparencia presupuestaria es un componente preventivo esencial para una lucha anticorrupción efectiva, siempre que se entienda la corrupción política como un fenómeno sistémico, es decir, como un régimen particularista y opaco para la gestión de los recursos públicos (Introducción). También se ha mostrado que un marco analítico de diseño de políticas es útil para comprender de manera integral y articulada las políticas presupuestarias, mientras que un enfoque institucional de diseño es apropiado para comprender el modo en que ciertas ideas de políticas se institucionalizan en la forma de diseños institucionales y producen resultados también institucionales (Cap. 1). Esta perspectiva teórica se alinea con una metodología realista de diseño y su concepción de la causalidad como transmisión de fuerza causal, operacionalizable a través de un protocolo de cinco pasos de investigación (Cap. 2)

Las políticas de transparencia presupuestaria no pueden ser adecuadamente entendidas sin comprender el carácter paradigmático implicado en el giro hacia la gobernanza presupuestaria (Cap. 3). Estas políticas son complejas y, como se ha constatado en el análisis de congruencia, se han configurado en América Latina a través de tres patrones independientes, pero acumulables. La condición fundamental que distingue los países que han utilizado la transparencia presupuestaria como palanca efectiva del control democrático de aquellos que no es la modernización institucional de las agencias financieras (Cap. 4).

El caso de Perú (2001-2021) es ideal para evidenciar la presencia del mecanismo causal de institucionalización de la transparencia presupuestaria y su efectividad en un contexto hostil. Por medio de 80 evidencias que confirman veinte observables empíricos esperados, se ha reconstituido este mecanismo causal y se ha formalizado su contribución comprobatoria a la hipótesis de trabajo. En términos de agenda, Perú muestra la importancia del proceso de construcción política del problema y la influencia que tiene la convergencia simultánea de distintos detonantes de la transparencia presupuestaria en una coyuntura crítica. También confirma las ventajas de un estilo tecnocrático para la conciliación de perspectivas diferentes y la formulación de una estrategia de política coherente (Cap. 5)

En términos de coordinación, la ubicación institucional de la agencia financiera en el centro de gobierno y la transformación de su rol y funciones en el marco de un proceso de modernización institucional se revelan claves para superar los obstáculos de la coordinación interinstitucional de la gestión financiera. En cambio, un estilo más abierto y horizontal de interacción con actores externos al gobierno ha sido el signo más importante de un modo plural y consultivo de gobernanza presupuestaria (Cap. 6).

Este régimen de gobernanza se tradujo causalmente en un fortalecimiento de los participantes del proceso presupuestario en tanto agentes de control. Los distintos esfuerzos de control democrático de carácter administrativo, político, social y electoral han convergido en un sistema de apertura e integridad presupuestaria. Este, si bien no alcanza en todos los aspectos las mejoras prácticas internacionales, representa una notoria mejoría en el contexto nacional peruano, obtenida en condiciones todo menos ideales (Cap. 7).

Como cualquier actividad humana, este estudio tiene limitaciones y deficiencias. La más importante deriva de la restringida validez externa propia de un estudio dentro de caso. Si bien el manejo de 80 evidencias provee una alta confianza en la validez interna de la hipótesis, la selección de casos y el ejercicio de análisis de congruencia no resultan suficientes para confirmar con el mismo grado de confianza que el mecanismo opera del mismo modo en el resto de la población de casos típicos.

En términos de la información empírica, resultó imposible acceder a algunos informantes claves debido a las restricciones para viajar a Lima durante la pandemia de COVID-19. Conversar con ellos hubiese sido de mucha ayuda para verificar algunas informaciones y calibrar mejor el significado e impacto de algunas medidas de políticas. En términos de la

consistencia de la investigación, aunque se intentó enfatizar la alineación entre los aspectos teóricos, metodológicos y empíricos del estudio, siempre hay margen para mejorar la claridad y sofisticación de las ideas y argumentos. En particular, hay espacio para precisar mejor los vínculos entre la transparencia, el control democrático y la corrupción en un ámbito tan complejo como el presupuestario.

A continuación, se extraen algunas implicaciones de estos hallazgos para la agenda de investigación del Laboratorio de Políticas Comparadas y, más allá, para las dimensiones teórica, metodológica y empírica de la investigación. También se dan algunas indicaciones sobre la continuidad de esta investigación en una agenda más amplia que permita acumular sistemáticamente conocimientos.

El diseño de políticas como marco analítico: Un aporte a la agenda del Laboratorio de Políticas Comparadas

Gracias al trabajo colectivo acumulado de un conjunto de investigadores, el Laboratorio de Políticas Comparadas de FLACSO Ecuador se ha afianzado en una agenda de investigación sobre el diseño de políticas como marco analítico (Fontaine 2019; Peters y Fontaine 2022). Este enfoque ha sido alineado a una metodología realista y operacionalizado mediante un protocolo de métodos mixtos (Fontaine 2020a, 2020b).

Ha sido probado en el estudio empírico de múltiples problemas de políticas y casos de análisis en América Latina. Estas investigaciones han abordado cuestiones de política energética (Fontaine, Narváez y Paz 2018; Fontaine, Fuentes y Narváez 2019; López y Fontaine 2019), ambiental (Fontaine, Carrasco y Rodrigues 2022) y económica (Fontaine y Caviedes 2016; Paz y Fontaine 2018). Más allá de caracterizar los instrumentos y arreglos institucionales de las políticas, estos estudios han subrayado transversalmente el rol clave de las interacciones (complejas, en algunos casos sinérgicas y en otras conflictivas) que estos diseños detonan entre actores estatales y no-estatales (Ramírez, Narváez y Fontaine 2018) y el impacto (positivo o negativo) que tienen en el control democrático sobre los gobiernos (Fontaine, Narváez y Velasco 2018).

Esta investigación se ha beneficiado de esta agenda en varios modos. Primero, se han podido tomar como resueltos problemas básicos de alineación ontológica, metodológica y teórica que han cobrado renovada relevancia en los debates contemporáneos sobre la causalidad en los estudios de políticas (Fontaine y Geva-May 2022). Segundo, se ha utilizado un mecanismo

causal de diseño de políticas suficientemente probado como base para formular las hipótesis de trabajo. Este mecanismo típico aborda las cuatro dimensiones básicas del diseño (agenda de problemas, estrategia instrumental, arreglos de implementación y resultados) y las integra equilibradamente en una explicación causal general y parsimoniosa.

Tercero, se ha apropiado la taxonomía NATO de recursos básicos del gobierno como técnica robusta para operacionalizar las hipótesis y recolectar evidencias relevantes y discriminatorias. Cuarto, se ha contado con un protocolo robusto para integrar varios métodos en un diseño mixto que articula investigación entre y dentro de casos en función de producir hallazgos más robustos.

Estos insumos de partida han permitido concentrar esfuerzos de la investigación en retroalimentar la agenda en algunos de sus aspectos más relevantes. En primer lugar, este trabajo ofrece una prueba de la funcionalidad del mecanismo causal en un ámbito central de políticas particularmente complejo en el que interseccionan consideraciones políticas, económicas y administrativas. El dominio presupuestario es especialmente relevante por sí mismo dada la magnitud de las decisiones de gobierno que se adoptan en su seno, pero también por su capacidad de condicionar un recurso esencial para la efectividad y orientación de las políticas sectoriales: el tesoro.

En segundo lugar, al ampararse en los recursos NATO, se ofrece un análisis más desagregado y especializado del diseño de la transparencia que el que es habitual en los estudios sobre portales, leyes u organismos garantes. En este sentido, se comprueba la utilidad de la estrategia de operacionalización basada en instrumentos para dar cuenta de los múltiples elementos componentes de las políticas y las complejas articulaciones que pueden darse entre ellos.

Tercero, esta investigación profundiza en el problema del diseño institucional como un proceso que anida dentro del diseño de políticas e involucra cambios en los arreglos de gobernanza a través de los cuales se coordinan e implementan las nuevas políticas. En particular, se subrayan los modos en que las estructuras institucionales, en parte a pesar y en parte gracias a su debilidad, pueden adaptarse para alojar la nueva política, facilitar su coordinación con otros ámbitos de políticas y sistemas de gestión, y moldear los procesos de interacción del gobierno con actores no-estatales en modos consistentes con las nuevas orientaciones.

Cuarto, el estudio de los controles democráticos como resultado de políticas presupuestarias ha servido para evidenciar cómo estos patrones sistémicos pueden materializarse en regímenes concretos compuestos por mecanismos y dispositivos institucionales. Finalmente, la cuestión crucial del vínculo entre transparencia-control democrático-control de la corrupción ha sido vista desde una luz diferente al considerar, más que su patrón regular de ocurrencia, la fuerza causal requerida para articularlos. En particular, la institucionalización aparece como el poder productivo que, activado en condiciones apropiadas, permite introducir en el sistema nuevas normas, prácticas y procedimientos que restringen y contrarrestan patrones arraigados de ejercicio particularista del poder y los recursos públicos.

Implicaciones teóricas: El diseño institucional de políticas como puente entre fragilidad y fortaleza institucional

Desde su origen, el diseño de políticas ha sido pensado para contribuir a la resolución de problemas públicos (Mayntz 1983, 126). Sin embargo, como muestran los estudios de gobernanza democrática, la efectividad del diseño no es directa, sino que está condicionada por las estructuras y capacidades institucionales preexistentes dentro del gobierno y las reglas institucionales que regulan sus interacciones con actores no-gubernamentales (Peters 2016b; Howlett, Capano y Ramesh 2021). Más que una actividad racional de adecuación medios-fines, el diseño constituye un proceso complejo que transcurre en la interacción entre agentes, instrumentos, instituciones y contextos (Linder y Peters 1989).

La opción por una concepción institucional de diseño permite comprender cómo la actividad más o menos consciente y deliberada de diseño, en tanto forma de acción colectiva, se confronta con restricciones e impedimentos, pero también con capacidades y oportunidades institucionales (Ostrom 2010). El diseño de políticas es intrínsecamente institucional en tanto se desarrolla dentro y entre instituciones, moviliza recursos y actividades institucionales y se orienta a producir patrones estables y persistentes de acción pública.

El diseño de políticas ocurre en una ecología de contextos institucionales (Linder y Peters 1989, 48-52). Evoluciona en un marco de condiciones delimitado por legados, proyectos, jerarquías y dominios institucionales (Rodríguez 2019b). Como sistemas abiertos, las instituciones son permeables y dependen de su contexto para obtener recursos y recibir presiones adaptativas (Peters 2013, 101).

La naturaleza institucional del diseño se constata también en sus cuatro componentes o modelos. Las concepciones de causalidad están delimitadas por creencias cognitivas institucionalizadas referidas a la naturaleza, estructura, alcance y gravedad de los problemas públicos y el rol que deben asumir los gobiernos frente a ellos. Estas creencias cristalizan en supuestos “dados por hecho” que estructuran, categorizan, dan sentido y aportan significado a la realidad. Esto remite al pilar “cognitivo” de las instituciones en tanto sistemas de símbolos y significados (Scott 2010, 193-9).

Las concepciones de instrumentación e intervención están delimitadas por las preferencias instrumentales institucionalizadas a favor de determinados mecanismos de acción gubernamental y métodos para su operacionalización e implementación. Estas preferencias se expresan en los componentes “duros” de las instituciones, es decir, las reglas y sistemas de supervisiones y sanciones que se orientan a modificar el comportamiento de los agentes y grupos-meta. Estos dos componentes remiten al pilar “regulativo” de las instituciones en tanto sistemas de reglas que se hacen cumplir mediante la corrección repetitiva de desviaciones (Scott 2010, 188-190).

Las concepciones de evaluación están delimitadas por preferencias normativas institucionalizadas respecto a los valores y fines deseables a los que debería servir el gobierno. Estas preferencias se expresan en las prescripciones o expectativas sobre lo adecuado que se transmiten a través de las narrativas y “guiones” institucionales. Se imponen sobre el comportamiento y lo orientan hacia la búsqueda de ciertos principios en lugar de otros. Esto remite al pilar “normativo” de las instituciones en tanto sistemas de normas y roles (Scott 2010, 190-3).

¿Qué implicaciones tiene atribuir centralidad teórica a estos aspectos institucionales? Pueden identificarse cinco consecuencias cruciales en la perspectiva del “nuevo” diseño de políticas (Peters 2018) y la “tercera fase” del pensamiento neoinstitucionalista (Lowndes y Roberts 2013).

Primero, enfatiza los límites y complejidades del diseño deliberado. Se trata de una actividad restringida, en primer lugar, por tradiciones, patrones evolutivos y contingencias accidentales (Goodin 1996, 24-7). En segundo lugar, está condicionada por la interconexión necesaria, pero usualmente contradictoria, dentro y entre sectores de políticas y ordenes institucionales (Friedland y Alford 1991, 248). En tercer lugar, es afectada por la racionalidad limitada de los

actores y las inevitables brechas entre formuladores e implementadores de reglas (Streeck y Thelen 2005, 15).

Segundo, el diseño es “difícil”, pero también “necesario y ubicuo” (Bobrow 2006, 75). El diseño muestra su mayor potencial precisamente en donde los cambios implicados son más ambiciosos y complejos y, para realizarlos, se cuenta con menores certezas y recursos (Peters 2018, 115). El diseño institucional ofrece una guía apropiada para encarar y comprender el proceso que lleva de un cambio paradigmático de las ideas de políticas a la producción de resultados valiosos. Como muestra el caso peruano, este proceso implica una serie de cambios institucionales importantes y diversos que en conjunto se desvían del statu quo y para cuya conducción no existe de antemano un modelo claro ni condiciones ideales.

Tercero, la orientación y calidad de los resultados del diseño dependen de que la nueva política opere como un vector de robustez institucional. Este proceso articula instancias de innovación, adaptación/reinterpretación y ratificación/consolidación institucional que amplían, amoldan o aprovechan los recursos y capacidades institucionales en función de producir un resultado que sea valioso, pero también sostenible.

Como comprueba la construcción de un régimen transparente de gobernanza presupuestaria, el desafío estriba en conciliar cierto grado de autonomía del ámbito de políticas con cierta capacidad de mantener un proceso de retroalimentación abierta orientado al aprendizaje (Pierre y Peters 2005, 8). El primero permite desacoplar las dinámicas de políticas del pasado y del contexto sistémico e introducir en ellas nuevas orientaciones institucionales; la segunda, en cambio, previene que el proceso se cierre y facilita la adaptación continua de la política a los cambios contextuales y su calibración de acuerdo a la información sobre desempeño.

Cuarto, un factor crucial que desafía las intencionalidades de diseño es la debilidad institucional. Buena parte de la teoría neoinstitucionalista sobre cambio y estabilidad ha asumido como supuesto que las instituciones formales son fuertes y, una vez modificadas, gozarán de estabilidad y se harán valer sobre el comportamiento de los actores (Levitsky y Murillo 2010, 32). Sin embargo, como muestran muchos esfuerzos frustrados de diseño institucional pos-tercera ola de transición democrática, la debilidad institucional tiende a reproducirse en el tiempo.

Estas “trampas” de bajo rendimiento institucional reproducen patrones de irrelevancia (impotencia para lograr los objetivos), insignificancia (objetivos que no implican cambio) e

inestabilidad (cambio continuo y contradictorio de los objetivos) (Brinks, Levitsky y Murillo 2019, 26-7). El análisis del caso peruano buscó probar que, aunque penaliza, la debilidad institucional no condena. Perú ha constituido un escenario ideal para probar la eficacia del diseño como puente entre debilidad y fortaleza institucional.

Quinto, ubicar las políticas en la perspectiva de la construcción de gobernanza democrática supone un compromiso normativo subyacente con la concepción original de unas “ciencias de políticas de la democracia” (Lasswell 1992a, 93). En esta lógica, las políticas no solo deben ser técnicamente eficaces, sino que deben contribuir a la acumulación y fortalecimiento de prácticas, reglas y procedimientos institucionales concretos vinculados a los ideales democráticos (March y Olsen 1995, 2).

En lugar de reducir la democracia a un “mercado político” y a las dinámicas de negociación, coalición y competencia que se producen en él, la concepción institucional de la gobernanza democrática se preocupa por la construcción de identidades, capacidades y narrativas funcionales al ejercicio de la ciudadanía democrática y el aprendizaje institucional (March y Olsen 1995, 45-7). Como se mostró en el análisis del control democrático sobre el proceso presupuestario, esta construcción crea actores en tanto agentes de control y los empodera con recursos y capacidades para un ejercicio eficaz y articulado de sus funciones.

Implicaciones metodológicas: Contexto, instituciones y agencia en la caja negra del cambio institucional

La cuestión metodológica fundamental en esta investigación ha sido cómo estudiar la institucionalización en tanto proceso de diseño. Antecede a esto la pregunta de qué son las políticas y las instituciones en tanto objetos de conocimiento. Particularmente, interesa esclarecer si estas pueden ser directamente observadas (o solo detectadas las huellas de su influencia a través del comportamiento de los actores) y estudiadas desde fuera (o si, como investigadores, estamos inmersos en el mundo institucional y no es posible separarnos intelectualmente de él) (Jackson 2016).

La perspectiva realista de diseño combina el transfactualismo y dualismo. Esta postura privilegia explicaciones causales como mecanismos o complejos INUS que transmiten fuerza causal entre una idea detonante y un resultado institucional (Fontaine 2020a, 282). La institucionalización puede ser vista como una fuerza causal que, aunque no es directamente

observable, puede ser detectada por sus huellas impresas en las actividades de formulación, coordinación e interacción política (Carrasco 2020).

La institucionalización combina instancias de cambio y estabilización que discurren en la compleja interacción entre contextos, arenas institucionales y agentes (Lowndes y Roberts 2013, 190-1). Las políticas se pueden considerar institucionalizadas si logran cierta autonomía frente al contexto (hacia arriba) y cierta capacidad de condicionar el comportamiento de los agentes (hacia abajo), es decir, si se introducen como “filtros” entre las influencias contextuales y la interacción entre los actores. Esto puede darse en multiplicidad de formas, estilos y resultados.

Cada uno de estos tres elementos (contexto, institución y agente) es en sí mismo complejo. Los contextos son múltiples y se organizan en ecologías; las instituciones son internamente diversas y no siempre hay coherencia entre sus elementos; los actores son heterogéneos y pueden seguir distintas lógicas de acción, incluso si coinciden en preservar o transformar el arreglo institucional (Mahoney y Thelen 2010, 23).

Su estudio como variables requiere una operación de reducción y simplificación que necesariamente empobrece la calidad conceptual del estudio. Un ejemplo es la operacionalización de la institucionalización como la disposición de normas jurídicas formales. De igual modo, la propia centralidad del contexto en el proceso se opone a la pretensión de validar teorías tipo-ley. La frecuencia con que ciertos tipos de contextos (presidencialistas o parlamentaristas; unitarios o federales) favorecen ciertos patrones de desarrollo institucional (reemplazo serial; superposición; deriva; etc.) o ciertos tipos de arreglos institucionales (jerárquicos u horizontales; cerrados o abiertos, etc.) conducen a ciertas clases de comportamientos (cumplimiento; reinterpretación; evasión; etc.), no dice nada respecto a por qué lo hacen.

En cambio, un estudio a profundidad en un escenario concreto permite “abrir la caja negra” de la institucionalización, es decir, develar con alto grado de validez interna el modo en que estos tres elementos interactúan para producir un patrón singular de institucionalización. Un modo de hacer esto es mediante la comprobación de la presencia de un mecanismo causal de institucionalización, tomado como teoría de rango medio (Fontaine 2020a, 283). La reconstitución de procesos ha sido el método escogido para ello.

En tanto teoría causal, este mecanismo contiene actividades que, al materializarse, producen entidades institucionales. El mecanismo produce una conexión internamente necesaria entre la decisión gubernamental de adoptar un objetivo de política y el resultado de la política en tanto cambio del estado de cosas institucionales. Como se comprobó en el caso peruano, este mecanismo provee una explicación causal solvente del proceso de diseño iniciado con la declaración del objetivo de la transparencia presupuestaria y culminado en el fortalecimiento de un sistema de apertura e integridad presupuestaria.

Su presencia, sin embargo, es contingente a condiciones contextuales. Como teoría de rango medio, su validez externa está limitada a una población causalmente homogénea, caracterizada por la presencia de determinados atributos de contexto (Beach y Pedersen 2016, 43). Coherente con la naturaleza institucional de esta explicación, en la población de casos de América Latina se pudo constatar que la condición crucial de homogeneidad causal de la relación entre transparencia y control democrático en el proceso presupuestario es la modernización institucional de la agencia financiera central. En ese sentido, la transparencia presupuestaria se institucionaliza y, en tanto tal, produce una mejora del control democrático cuando es coordinada por agencias financieras modernas.

Implicaciones empíricas: Lecciones sobre el potencial y los límites democráticos de la transparencia presupuestaria

La transparencia es una categoría de profundas raíces históricas (Hood 2006), filosóficas (Birchall 2018) y científicas (Alloa 2018). Su relevancia se disparó desde la década de 1990 como respuesta a los desafíos implicados por la pérdida de confianza en las democracias establecidas y la insuficiencia de los controles institucionales de las nuevas democracias (Hood 2006; Ackerman y Sandoval-Ballesteros 2006). El ámbito presupuestario, coto tradicional de prácticas opacas, extralimitación gubernamental y aislamiento burocrático, se configuró en uno de los escenarios fundamentales del giro hacia la transparencia en la gobernanza pública (Philipps y Stewart 2009).

La teoría de la gobernanza democrática multinivel (y su derivado programa de buena gobernanza) ha reivindicado la transparencia filosófica, estratégica y operativamente. En términos filosóficos, la transparencia constituye un valor intrínseco a la democracia liberal. En la lógica doctrinaria de los derechos humanos (Birkinshaw 2006), los ciudadanos tendrían

derecho a saber qué hacen aquellos a quienes han autorizado democráticamente con un mandato y financiado solidariamente con los recursos para llevarlo a cabo.

También, en un sentido estratégico, la transparencia ha sido reivindicada como condición de efectividad del ejercicio de la ciudadanía política, económica y social. El acceso a información es un requisito necesario para la actuación de los ciudadanos en tanto agentes cívicos portadores de derechos y libertades que buscan no solo controlar el abuso de los gobiernos, sino obtener de ellos prestaciones básicas en la forma de bienes y servicios (Goetz y Jenkins 2002). En un sentido operativo, finalmente, la transparencia se ha materializado en el desarrollo de procedimientos administrativos, modelos de gestión, sistemas de información y tecnologías para hacer al gobierno “visible” en sus procesos, decisiones y resultados (Heald 2006).

Tras tres décadas de entusiasta adopción institucional de la transparencia en los gobiernos, pero también en otras esferas institucionales (Kovach, Neligan y Burall 2003), es notorio el cambio de actitud hacia ella. De una fe ciega en sus virtudes “mágicas” (Pollitt y Hupe 2011) se ha pasado a una actitud más analítica (Pozen y Schudson 2018; Michener 2019), sino escéptica (Etzioni 2018) o incluso hostil (Peters y Nagel 2020, 13-4). En efecto, existe mayor consciencia de que acceder a información no es por sí mismo una garantía de que el gobierno opere democráticamente y sirva el interés público. Existen brechas y obstáculos entre el acceso y el uso de la información, entre el uso y la influencia en los canales de toma de decisiones y entre esta influencia y una corrección o sanción efectiva sobre los actores gubernamentales (Fox 2007, 2014; Van Zyl 2014; Kosack y Fung 2014).

La transparencia constituye un fenómeno complejo desde el punto de vista cognitivo, institucional y estratégico (Meijer 2013). El diseño de un régimen de transparencia puede responder a muy distintas prioridades y agendas, incluyendo la captura de beneficios de audiencia y el control gubernamental sobre aliados de coalición y la burocracia (Michener 2015a). Su modelo y alojamiento institucional pueden afectar el modo en que es implementada (Neuman y Calland 2007; Neuman 2009). Todo esfuerzo para ampliar la transparencia puede además enfrentar diversas y más o menos severas barreras organizacionales a su implementación (Pasquier y Villeneuve 2007), detonar estrategias adaptativas de los actores obligados a su cumplimiento (Roberts 2006) o quedarse corta en incentivar a potenciales aliados a ejercer roles de infomediación (Roberts 2014).

La indagación de qué hace a la transparencia presupuestaria más efectiva para el control democrático ha conducido a dejar de lado la idea de la transparencia como técnica genérica y reconocer su naturaleza política en tanto objetivo valioso por sí mismo y medio eficaz para lograr distintos valores. También ha llevado a trascender la tradición de estudios “monoinstrumentales” de la transparencia, que reducen esta política a una ley, entidad o dispositivo tecnológico, para considerar los múltiples instrumentos que se movilizan en la formulación de estas políticas, así como las diversas lógicas que pueden conducir su selección y combinación.

También se ha mostrado la relevancia de la transparencia presupuestaria para facilitar la coordinación intersectorial. Si bien el presupuesto ha sido tradicionalmente promovido como un instrumento de coordinación, habitualmente ha cumplido esta función mediante patrones incrementales, uso de instrumentos para-fiscales y no-decisiones (Von Hagen 2007). La transparencia ofrece la oportunidad de lograr una coordinación estratégica del presupuesto con otros sistemas bajo una perspectiva de GFP integrada. Alcanzarla efectivamente depende de un ejercicio eficaz del rol rector y las funciones coordinadoras de la agencia financiera.

Para ser una palanca de control democrático, la transparencia presupuestaria debe trascender los confines institucionales del gobierno. Demanda un régimen de gobernanza presupuestaria que facilite y simplifique el acceso a la información. También que ofrezca múltiples puntos y canales de acceso para que los actores no-gubernamentales del proceso presupuestario puedan canalizar sus reacciones y aportes de una manera productiva.

Estas oportunidades de incidencia, sin embargo, no garantizan un régimen efectivo de controles en ausencia de las herramientas institucionales que fuerzan al gobierno a responder, explicar y eventualmente corregir sus decisiones. La configuración de un sistema de apertura e integridad presupuestaria es el resultado de una transparencia institucionalizada del ámbito presupuestario, la GFP y la gobernanza presupuestaria. La transparencia, al mostrar fortalezas y debilidades, superávits y déficits, sirve al objetivo de equilibrar los distintos regímenes y mecanismos de control y estimular su complementariedad.

El caso de Perú refleja las posibilidades, pero también los límites, del diseño de la transparencia presupuestaria. En un contexto como el peruano, marcado por instituciones democráticas irrelevantes, insignificantes e inestables (Amengual y Dargent 2020; Dargent 2021), la política de transparencia presupuestaria pudo constituir un ejemplo típico de *window*

dressing, movilizada para capturar beneficios de audiencia sin amenazar la continuidad de los intereses dominantes en el proceso presupuestario (Camaj 2016).

Contra esta expectativa, existe una práctica regular, estable y predecible de divulgación de información y se han registrado logros importantes en el fortalecimiento del control de las decisiones presupuestarias, los cuales se han revertido en algunos resultados democráticos y de lucha anticorrupción, pero también han extendido sus efectos hacia la disciplina fiscal y la calidad del gasto. Además, al funcionar como mecanismo principal de evaluación de la gestión, esta política ha mostrado capacidad de “arrastrar” mejoras de transparencia y efectividad en otros sistemas interconectados.

Sin embargo, como atestiguan las tensiones políticas acumuladas desde 2016, el sistema político peruano sigue siendo frágil y actúa como fuente de amenazas sobre la estabilidad política y la continuidad de las reformas institucionales básicas. Los avances en términos de transparencia han tenido el efecto paradójico de incrementar la consciencia sobre los déficits institucionales del sector público y reducir aún más la confianza pública en el gobierno y el sistema político. Este efecto, que Fung y Weil (2010) han calificado “la cara oscura del gobierno abierto”, puede alimentar las preferencias por opciones populistas que, eventualmente, amenacen el avance (lento, inconsistente e insuficiente, pero importante) hacia una democracia de alta calidad.

Agenda de investigación futura: El potencial del presupuesto público como herramienta anticorrupción

Existe aun una pobre comprensión sobre el rol del presupuesto como herramienta anticorrupción. Aunque algunos estudios encuentran una asociación estadística entre una mayor transparencia presupuestaria y menores niveles de percepción de la corrupción, las explicaciones de estas regularidades siguen atadas a los modelos de equilibrio y sus supuestos de que la efectividad anticorrupción deriva de una combinación simple de factores, particularmente del balance entre incentivos, oportunidades y sanciones (Klitgaard 1988; Rose-Ackerman 2001; Ugur y Dasgupta 2011; Mungiu-Pippidi y Dadasov 2016).

Contra este modelo único, los nuevos enfoques anticorrupción hacen especial énfasis en la naturaleza políticamente compleja y contingente de la corrupción (Johnston 2014; Mungiu-Pippidi 2015; Heywood 2018; Amundsen 2019a) y su carácter multifacético, adaptativo y variable. Abogan por enfoques semi- e indirectos de lucha anticorrupción, incluyendo

revalorizar la ética e integridad (Heywood y Kirby 2020), aplicar abordajes sistémicos (Kirby 2020), movilizar la acción colectiva (Marquette 2021) y actuar sobre soportes de la corrupción (Mason 2021).

En este contexto, la transparencia presupuestaria resulta un instrumento anticorrupción estratégico dada su triple faceta política, económica y administrativa. La pobre regulación de las prácticas y procedimientos presupuestarios puede considerarse un requisito funcional de la corrupción sistémica, en tanto genera un caldo de cultivo ideal para múltiples y profundas formas de desviación del poder y los recursos hacia intereses particulares (Isaksen 2005).

En realidad, deficiencias presupuestarias tradicionalmente estudiadas desde una perspectiva fiscal (Marcel, Guzmán y Sanginés 2014) pueden ser entendidas como expresiones de corrupción política, esto es, manifestaciones de un patrón de particularismo institucionalizado en la gestión de los recursos públicos. Los ciclos políticos del presupuesto constituyen en ese sentido manipulaciones de las decisiones fiscales para favorecer las posibilidades electorales del gobierno o sus aliados y limitar la competencia democrática. El fondo común se explica por el predominio de los intereses de grupos de interés sobre el interés general, lo que conduce a una sobreoferta de proyectos clientelares y una subprovisión de bienes públicos. Las inconsistencias intertemporales resultan de sacrificar los objetivos futuros de sostenibilidad fiscal por presiones inmediatas de gasto.

La corrupción política en el ámbito presupuestario se manifiesta tanto en la evasión del presupuesto como en su manipulación. Aunque es habitual que se utilicen herramientas extra-presupuestarias y para-fiscales para la gestión de recursos con fines particularistas (CEPAL 1998), también el sistema presupuestario mismo puede servir para planificar y organizar actos de corrupción política detrás de una fachada de cumplimiento formal de reglas y procedimientos (Isaksen 2005). En cualquier caso, el presupuesto como instrumento de “programación de la corrupción” es intrascendente si no se articula con la captura o el abuso de otros sistemas (contrataciones, inversiones), cuya intervención es requerida en la ejecución de los recursos.

Este estudio da un primer paso en una agenda de trabajo sobre el rol anticorrupción del presupuesto que incluye al menos tres cuestiones sustantivas más. Primero, se requiere entender mejor cómo se relaciona el sistema presupuestario con otros sistemas cruciales para el control de la corrupción, especialmente el de contrataciones, inversiones y recursos

humanos. En particular, se puede analizar más a fondo si las mejoras en uno llevan a mejoras en los otros o si las fallas de uno pueden ser compensadas por los otros.

Segundo, se requiere precisar cómo el control democrático del presupuesto se relaciona minuciosamente con el control de la corrupción política. Los avances democráticos no necesariamente se traducen en mejoras en la integridad pública, en tanto una mayor competencia política puede incentivar el uso clientelar de los recursos públicos (Bauhr y Grimes 2021). En gran medida, los estudios sugieren que las mejoras en la calidad de la democracia deben ir acompañadas de mejoras en la calidad del gobierno para surtir efectos (Dahlström y Lapuente 2015). En el ámbito presupuestario, este equilibrio es particularmente importante y remite a la articulación entre apertura e integridad. Un proceso presupuestario más abierto, en ausencia de un fortalecimiento de las reglas y procedimientos que garantizan la integridad, puede conducir a comportamientos colusivos entre múltiples intereses particulares.

Tercero, se debe profundizar en cómo los procesos políticos previos de construcción de los problemas públicos afectan la puesta en agenda y, desde allí, condicionan el proceso de diseño. En materia presupuestaria, esto supone indagar más a fondo el rol de las distintas lógicas desde las que se reivindica la transparencia presupuestaria y los episodios en cuyo marco los gobiernos deciden adoptarla. Esto afecta el por qué y para qué lo hacen y puede ayudar a entender los contenidos y estilos de políticas seguidos.

Tras el estudio del caso de Perú, se abren tres caminos complementarios para afianzar la teoría tipológica cuya congruencia ha sido constatada en el capítulo 4. Primero, se pueden validar los resultados en otra instancia típica de la relación causal. Si Perú fue escogido en principio como caso “inesperado” de la relación causal, otros casos confirmatorios pueden ser Chile (transparencia declinante), Brasil (transparencia estable) o República Dominicana (transparencia ascendente).

Segundo, se pueden indagar instancias que, aunque parten de un compromiso semejante con la transparencia presupuestaria, concluyen en resultados divergentes. Un caso desviado puede servir para verificar el rol de la modernización institucional de la agencia financiera y considerar otras dimensiones cruciales de la gobernanza presupuestaria, como el grado de competencia política existente en el sistema de partidos y el régimen de relaciones entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. Paraguay parece ser un buen caso para ello.

Tercero, el caso inconsistente de Nicaragua requiere un monitoreo especial dada la agresiva regresión autoritaria en la que se encuentra el país. Sin embargo, más allá del caso particular, es posible indagar mecanismos alternos que pueden llevar a mejoras del control democrático sin requerir un esfuerzo específico especializado en transparencia presupuestaria como el verificado en Perú.

Perú muestra que la transparencia presupuestaria puede compensar la carencia de otros mecanismos en un entorno de debilidad institucional arraigada. En cambio, en escenarios institucionalmente más robustos, los órganos de control democrático pueden funcionar eficazmente incluso sin alcanzar estos niveles de provisión de información. Como se mencionó antes, la transparencia presupuestaria ha sido una política hasta ahora liderada por países emergentes y en desarrollo, lo que sugiere que su valor resulta mayor en donde métodos alternativos (y más costosos) para proveer el bien público del control democrático no están disponibles.

Referencias

- Access Info y Centre for Law and Democracy. 2021. "The RTI Rating". Consulta el 3 de diciembre, <https://www.rti-rating.org/>
- Ackerman, John e Irma Sandoval-Ballesteros. 2006. "The Global Explosion of Freedom of Information Laws". *Administrative Law Review* 58(1): 85-130.
- Acuña, Rodolfo, Franklin Huaita y Jorge Mesinas. 2012. "En camino de un Presupuesto por Resultados (PpR): Una nota sobre los avances en la programación presupuestaria". Serie MEF Documentos de Gestión Presupuestaria 02/2012.
- Alarco, Germán. 2012. "Planeamiento Estratégico para el Desarrollo Nacional". Presentación del CEPLAN.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein. 1999. "Budget institutions and fiscal performance in Latin America". *Journal of Development Economics* 59: 253-273.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti. 1999. "Budget Deficits and Budget Institutions". En *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, editado por James Poterba y Jürgen Von Hagen, 13-36. Chicago: University of Chicago Press.
- Alessandro, Martín, Mariano Lafuente y Carlos Santiso. 2014. *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID.
- Alexander, Ernest. 1982. "Design in the Decision-Making Process". *Policy Sciences* 14: 279-292.
- Alianza del Pacífico. 2015. "Declaración de Paracas: Declaración de la reunión de Ministros de Finanzas de la Alianza del Pacífico". <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/Declaracio%CC%81n-de-Paracas-Declaracio%CC%81n-de-Ministros-de-Finanzas-2015.pdf>
- _____. 2016. "Declaración de Ministros de Finanzas de la Alianza del Pacífico". <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/Declaracio%CC%81n-de-Ministros-de-Finanzas-2016.pdf>
- Allen, Richard. 2009. "The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries". Serie IMF Working Paper 09/96.
- Allen, Richard, Richard Hemming y Barry Potter. 2013. "Introduction: The Meaning, Content and Objectives of Public Financial Management". En *The International Handbook of Public Financial Management*, editado por Richard Allen, Richard Hemming y Barry Potter, 1-12. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Allen, Richard, Yasemin Hurcan y Maximilien Queyranne. 2016. "The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries". *Public Budgeting and Finance* 36(4): 3-25. doi:10.1111/pbaf.12141
- Allen, Richard, Yasemin Hurcan, Peter Murphy, Maximilien Queyranne y Sami Yläoutinen. 2015. "The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries". Serie IMF Working Paper 232/15.
- Allen, Richard y Philipp Krause. 2013. "The Role, Responsibilities, Structure and Evolution of Central Finance Agencies". En *The International Handbook of Public Financial Management*, editado por Richard Allen, Richard Hemming y Barry Potter, 98-115. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Allen, Richard, Salvatore Schiavo-Campo y Thomas Columkill Garrity. 2004. *Assessing and Reforming Public Financial Management: A New Approach*. Washington D.C.: BM.

- Alloa, Emmanuel. 2018. "Transparency: A Magic Concept of Modernity". En *Transparency, Society and Subjectivity: Critical Perspectives*, editado por Emmanuel Alloa y Dieter Thomä, 21-55. Cham: Palgrave Macmillan.
- Almeida, María. 2014. "Experiencias internacionales en transparencia fiscal". Serie CEPAL Macroeconomía del Desarrollo 146.
https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/35882/S20131071_es.pdf
- _____. 2021. "La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina". Serie CEPAL Macroeconomía del Desarrollo 217.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47210/1/S2100331_es.pdf
- Alston, Philip y Nikki Reisch. 2019. "Introduction: Fiscal Policy as Human Rights Policy". En *Tax, Inequality, and Human Rights*, editado por Philip Alston y Nikki Reisch, 1-30. Oxford: Oxford University Press.
- Alt, James y David Lassen. 2006. "Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries". *European Economic Review* 50: 1403-1439.
doi:10.1016/j.euroecorev.2005.04.001
- Alt, James, David Lassen y Joachim Wehner. 2014. "It Isn't Just About Greece: Domestic Politics, Transparency, and Fiscal Gimmickry in Europe". *British Journal of Political Science* (en línea). doi:10.1017/S0007123414000064
- Amengual, Matthew y Eduardo Dargent. 2020. "The Social Determinants of Enforcement: Integrating Politics with Limited State Capacity". En *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, editado por Daniel Brinks, Steven Levitsky y María Victoria Murillo, 161-181. Cambridge: Cambridge University Press.
- Amundsen, Inge, ed. 2019a. *Political Corruption in Africa: Extraction and Power Preservation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Amundsen, Inge. 2019b. "Extractive and power-preserving political corruption". En *Political Corruption in Africa: Extraction and Power Preservation*, editado por Inge Amundsen, 1-28. Cheltenham: Edward Elgar.
- Andreula, Nicolás y Alberto Chong. 2016. "Do good institutions improve fiscal transparency?". *Economics of Governance* 17: 241-263. doi:10.1007/s10101-015-0175-8
- Andreula, Nicolás, Alberto Chong y Jorge Guillén. 2009. "Institutional Quality and Fiscal Transparency". Serie BID Working Paper 125.
- Andrews, Matthew. 2007. "What Would an Ideal Public Finance Management System Look Like?". En *Budgeting and Budgetary Institutions*, editado por Anwar Shah, 359-384. Washington D.C.: BM.
- Andrews, Matthew, Marco Cangiano, Neil Cole, Paolo de Renzio, Philipp Krause y Renaud Seligmann. 2014. "This is PFM". Serie Center for International Development Working Paper 285.
- Ansell, Christopher y Jacob Torfing. 2016a. "Introduction: theories of governance". En *Handbook on Theories of Governance*, editado por Christopher Ansell y Jacob Torfing, 1-17. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ansell, Christopher y Jacob Torfing. 2016b. "Epilogue: The current status and future development of governance theories". En *Handbook on Theories of Governance*, editado por Christopher Ansell y Jacob Torfing, 551-560. Cheltenham: Edward Elgar.
- Arbatli, Elif y Julio Escolano. 2012. "Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings". Serie IMF Working Paper 156/12.
- Ardanaz, Martín, Alberto Barreix y Luis Fernando Corrales. 2019. "Las reglas fiscales en América Latina". En *Reglas Fiscales Resilientes en América Latina*, coordinado por Alberto Barreix y Luis F. Corrales, 1-40. Washington D.C.: BID.

- Arenas de Mesa, Alberto y Edgardo Mosquera. 2021. “La transformación y el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Hacienda en América Latina: Del control al uso estratégico de los recursos públicos para el desarrollo”. Serie CEPAL Documentos de Proyectos.
- Arin, K. Peren, Viera Chmelarova, Eberhard Feess y Ansgar Wohlschlegel. 2011. “Why are corrupt countries less successful in consolidating their budgets?”. *Journal of Public Economics* 95: 521-530. doi:10.1016/j.jpubeco.2011.01.007
- Arocena, José. 1995. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Nueva Sociedad / CLAEH / Universidad Católica de Uruguay.
- Avis, Eric, Claudio Ferraz y Frederico Finan. 2018. “Do government audits reduce corruption? Estimating the impacts of exposing corrupt politicians”. *Journal of Political Economy* 126(5): 1912-64. doi:10.1086/699209
- Baiocchi, Gianpaolo y Ernesto Ganuza. 2015. “Becoming a Best Practice: Neoliberalism and the Curious Case of Participatory Budgeting”. En *Democratizing Inequalities: Dilemmas of the New Public Participation*, editado por Caroline Lee, Michael McQuarrie y Edward Walker, 187-203. Nueva York: New York University Press.
- Bakir, Caner. 2009. “Policy Entrepreneurship and Institutional Change: Multilevel Governance of Central Banking Reform”. *Governance* 22 (4): 571-598. doi:10.1111/j.1468-0491.2009.01454.x
- Bakir, Caner y M. Kerem Coban. 2021. “Finance and monetary policy styles”. En *The Routledge Handbook of Policy Styles*, editado por Michael Howlett y Jale Tosun, 135-150. Abingdon: Routledge.
- Bannister, Frank y Regina Connolly. 2011. “The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government”. *Policy and Internet* 3(1). doi:10.2202/1944-2866.1076
- _____. 2014. “ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research”. *Government Information Quarterly* 31: 119-128. doi:10.1016/j.giq.2013.06.002
- Barrenechea, Rodrigo y Paolo Sosa. 2014. “Perú 2013: La paradoja de la estabilidad”. *Revista de Ciencia Política* 34(1): 267-292. doi:10.4067/S0718-090X2014000100013
- Bartle, John R. 2007. “Budgeting and Public Choice”. En *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (2a. ed.), editado por Evan Berman, 191-4. Nueva York: Taylor and Francis.
- Bastida, Francisco, María-Dolores Guillamón y Bernardino Benito. 2015. “Fiscal transparency and the cost of sovereign debt”. *International Review of Administrative Sciences* (en línea). doi:10.1177/0020852315574999
- Bauhr, Monika y Ruth Carlitz. 2020. “When does transparency improve public services? Street-level discretion, information, and targeting”. *Public Administration* 99(2). Doi:10.1111/padm.12693
- Bauhr, Monika y Marcia Grimes. 2013. “Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability”. *Governance* 27(2): 291-320. doi:10.1111/gove.12033
- _____. 2017. “Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit”. *Crime Law and Social Change* 68: 431-458. doi:10.1007/s10611-017-9695-1
- _____. 2021. “Democracy and the Quality of Government”. En *The Oxford Handbook of the Quality of Government*, editado por Andreas Bagenhölm, Monika Bauhr, Marcia Grimes y Bo Rothstein, 182-209. Oxford: Oxford University Press.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

- _____. 2016. *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Beach, Derek e Ingo Rohlfing. 2018. "Integrating cross-case analyses and process tracing in set-theoretic research: strategies and parameters of debate". *Sociological Methods and Research* 47(1): 3-36. doi:10.1177/0049124115613780
- Beck, Torben y Barry Bozeman. 2007. "Public Values: An Inventory". *Administration and Society* 39(3). doi:10.1177/0095399707300703
- Beetsma, Roel, Xavier Debrun, Xiangming Fang, Young Kim, Victor Lledó, Samba Mbaye y Xiaoxiao Zhang. 2018. "Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance". Serie IMF Working Paper 68/18.
- Béland, Daniel. 2019. "How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy". Serie Cambridge Elements on Public Policy.
- Béland, Daniel y Michael Howlett. 2016. "How Solutions Chase Problems: Instrument Constituencies in the Policy Process". *Governance* 29(3): 393-409. doi:10.1111/gove.12179
- Bell, Stephen y Andrew Hindmoor. 2009. *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bellver, Ana y Daniel Kaufmann. 2005. "'Transparenting Transparency': Initial Empirics and Policy Applications". Ponencia presentada en la Conferencia del FMI sobre Transparencia e Integridad, Washington D.C., 6-7 de julio.
- Benito, Bernardino y Francisco Bastida. 2009. "Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach". *Public Administration Review* 69(3): 403-417. doi:10.1111/j.1540-6210.2009.01988.x
- Berman, Sheri. 2012. "Ideational Theorizing in the Social Sciences since 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State'". *Governance* 26(2): 217-237. doi:10.1111/gove.12008
- Bennett, Andrew. 2008. "Process-Tracing: A Bayesian Perspective". En *The Oxford Handbook of Political Methodology*, editado por Janet Box-Steffensmeier, Henry Brady y David Collier, 702-721. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2015. "Appendix: Disciplining Our Conjectures: Systematizing Process Tracing With Bayesian Analysis". En *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey Checkel, 276-298. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bennett, Andrew y Jeffrey Checkel, eds. 2015. *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Best, Jacqueline. 2006. "Civilizing Through Transparency: The International Monetary Fund". Versión borrador. <http://aix1.uottawa.ca/~jbest/Best-Civilizing.pdf>
- Bertsou, Eri. 2020. "Conclusion: Technocracy and democracy. Friends or foes?". En *The Technocratic Challenge to Democracy*, editado por Eri Bertsou y Daniele Caramani, 247-269. Nueva York: Routledge.
- Bevan, Shaun y Will Jennings. 2019. "The Public Agenda: A Comparative Perspective". En *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data*, editado por Frank Baumgartner, Christian Breunig y Emiliano Grossman, 219-242. Oxford: Oxford University Press.
- Bhaskar, Roy. 1998. "The Logic of Scientific Discovery". En *Critical Realism: Essential Readings*, editado por Margaret Archer, Roy Bhaskar, Andrew Collier, Tony Lawson y Alan Norrie, 48-103. Londres: Routledge.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2018. "The Database of Political Institutions 2017 (DPI2017)". <https://publications.iadb.org/en/database-political-institutions-2017-dpi2017>

- Bietenhader, Daniel y Andreas Bergmann. 2010. "Principles for Sequencing Public Financial Reforms in Developing Countries". *International Public Management Review* 11(1): 52-66.
- Birchall, Clare. 2018. "Interrupting Transparency". En *Transparency, Society and Subjectivity: Critical Perspectives*, editado por Emmanuel Alloa y Dieter Thomä, 343-368. Cham: Palgrave Macmillan.
- Birkinshaw, Patrick. 2006. "Transparency as a Human Right". En *Transparency: The Key to Better Governance?*, editado por Christopher Hood y David Heald, 47-58. Nueva York: Oxford University Press.
- Bisogno, Marco y Beatriz Cuadrado-Ballesteros. 2021. "Budget transparency and governance quality: a cross-country analysis". *Public Management Review* (en línea). doi:10.1080/14719037.2021.1916064
- Blatter, Joachim y Till Blume. 2008. "In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies". *Swiss Political Science Review* 14(2): 315-356. doi:10.1002/j.1662-6370.2008.tb00105.x
- Blatter, Joachim y Markus Haverland. 2012. *Designing Case Studies Explanatory Approaches in Small-N Research*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Blum, Sonja y Valérie Pattyn. 2022. "How are evidence and policy conceptualised, and how do they connect? A qualitative systematic review of public policy literature". *Evidence and Policy* (en línea). doi:10.1332/174426421X16397411532296
- Blume, Lorenz y Stefan Voigt. 2007. "Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A Cross Country Assessment". Serie ICER Working Papers 03-2007.
- Blyth, Mark. 2002. *Great transformations: Economic ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- _____. 2012. "Paradigms and Paradox: The Politics of Economic Ideas in Two Moments of Crisis". *Governance* 26(2): 197-215. doi:10.1111/gove.12010
- BM (Banco Mundial). 1989. "Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study". Informe institucional. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>
- _____. 1994. "Governance: The World Bank's Experience". Serie Development in Practice. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>
- _____. 1997a. "El Estado en un mundo en transformación: Resumen del Informe sobre el Desarrollo Mundial". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 9: 134-151.
- _____. 1998a. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington D.C.: BM.
- _____. 1998b. *East Asia: The Road to Recovery*. Washington D.C.: The World Bank.
- _____. 2000. "Reforming Public Institutions and Strengthening Governance". Informe institucional.
- _____. 2003a. "The HIPC Initiative: Progress and Prospects". Serie Operations Evaluation Department 230. <https://www.imf.org/external/np/hipc/options/options.pdf>
- _____. 2003b. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington D.C.: BM / Oxford University Press.
- _____. 2008. "Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support". Informe institucional.
- _____. 2021a. "Supreme Audit Institutions Independence Index: 2021 Global Synthesis Report". Informe institucional.
- _____. 2021b. *GovTech Maturity Index: The State of Public Sector Digital Transformation*. Washington D.C.: BM.

- _____. 2021c. “Data: Primary government expenditures as a proportion of original approved budget (%)”. Consulta el 11 de noviembre, <https://data.worldbank.org/indicador/GF.XPD.BUDG.ZS>
- _____. 2021d. “Banco de datos: Indicadores del desarrollo mundial”. Consulta el 8 de septiembre, <https://databank.bancomundial.org/source/world-development-indicators>
- _____. 2022. “Financial Management Information Systems (FMIS)”. Consulta el 12 de febrero, <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/financial-management-information-systems-fmis>
- BM (Banco Mundial) y BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2001. “Peru: Country Financial Accountability Assessment”. Reporte CFAA. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/15284/multi0page.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- _____. 2002. “Peru: Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction: A Public Expenditure Review”. Reporte PER. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15341>
- Bobrow, Davis. 2006. “Policy Design: Ubiquitous, Necessary and Difficult”. En *Handbook of Public Policy*, editado por B. Guy Peters y Jon Pierre, 75-96. Londres: SAGE Publications.
- Bobrow, Davis y John Dryzek. 1987. *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Boex, Jamie y Roy Kelly. 2013. “Fiscal Federalism and Intergovernmental Financial Relations”. En *The International Handbook of Public Financial Management*, editado por Richard Allen, Richard Hemming y Barry Potter, 259-280. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bonvecchi, Alejandro y Jesús Rodríguez. 2011. “La influencia de los parlamentos latinoamericanos en las reformas de política pública”. En *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina: Reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*, compilado por Alicia Bárcena y Osvaldo Kacef, 315-334. Santiago: CEPAL / PNUD.
- Bouckaert, Geert, B. Guy Peters y Koen Verhoest. 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- _____. 2022. “Policy Design for Policy Coordination”. En *Research Handbook of Policy Design*, editado por B. Guy Peters y Guillaume Fontaine, 355-373. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bovens, Mark. 2007. “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”. *European Law Journal* 13(4): 447-468.
- Bovens, Mark, Thomas Schillemans y Robert Goodin. 2014. “Public Accountability”. En *The Oxford Handbook of Public Accountability*, editado por Mark Bovens, Robert Goodin y Thomas Schillemans, 1-20. Oxford: Oxford University Press.
- Brady, Henry y David Collier, eds. 2010. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Plymouth: Rowman and Littlefield.
- Bräutigam, Deborah. 2004. “The People’s Budget? Politics, Participation and Pro-Poor Policy”. *Development Policy Review* 22(6): 653-668. doi:10.1111/j.1467-7679.2004.00270.x
- Brinks, Daniel, Steven Levitsky y María Victoria Murillo. 2019. “Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions”. Serie Elements in Politics and Society in Latin America.

- _____. 2020. "The Political Origins of Institutional Weakness". En *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, editado por Daniel Brinks, Steven Levitsky y María Victoria Murillo, 1-40. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brockmyer, Brandon y Jonathan Fox. 2015. "Assessing the Evidence: The Effectiveness and Impact of Public Governance-Oriented Multi-Stakeholder Initiatives". Documento de TAI.
- BTAP (Global Movement for Budget Transparency, Accountability and Participation). 2011. "What is BTAP?". <https://www.policyforum-tz.org/sites/default/files/OnePageBTAP.pdf>
- Budlender, Debbie. 2017. "Tracking Spending on the SDGs: What Have We Learned from the MDGs?". Serie IBP Budget Brief.
- Buquet, Daniel y Rafael Piñeiro. 2017. "The Uruguayan path from particularism to universalism". En *Transitions to Good Governance: Creating Virtuous Circles of Anti-Corruption*, editado por Alina Mungiu-Pippidi y Michael Johnston, 57-79. Cheltenham: Edward Elgar.
- Caba, Carmen y Antonio López. 2007. "Latin-American Public Financial Reporting: Recent and Future Development". *Public Administration and Development* 27: 139-157. doi:10.1002/pad.441
- Caiden, Naomi. 1994. "Budgeting in Historical and Comparative Perspective". *Public Budgeting and Finance* 14(1): 44-57.
- Calmfors, Lars y Simon Wren-Lewis. 2011. "What should fiscal councils do?". *Economic Policy* 26(68): 651-695.
- Camaj, Lindita. 2016. "From 'window dressing' to 'door openers'? Freedom of Information legislation, public demand, and state compliance in South East Europe". *Government Information Quarterly* (en línea). doi:10.1016/j.giq.2016.03.001
- Campbell, John. 1998. "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy". *Theory and Society* 27(5): 377-409. doi:10.1023/A:1006871114987
- Campos, Ed. 2001. "What is Public Expenditure Management (PEM)?". Serie BM Governance Brief 1-2001.
- Campos, Ed y Sanjay Pradhan. 1996. "Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance". Serie Policy Research Working Paper 1646.
- Candel, Jeroen y Robbert Biesbroek. 2016. "Toward a processual understanding of policy integration". *Policy Sciences* (en línea). doi:10.1007/s11077-016-9248-y
- Capano, Giliberto. 2019. "Reconceptualizing Layering. From mode of institutional change to mode of institutional design: Types and outputs". *Public Administration* (en línea). doi:10.1111/padm.12583
- Capano, Giliberto, Michael Howlett y M. Ramesh. 2019. "Disentangling the mechanistic chain for better policy design". En *Making Policies Work: First- and Second-order Mechanisms in Policy Design*, editado por Giliberto Capano, Michael Howlett, M. Ramesh y Altaf Virani, 2-14. Cheltenham: Edward Elgar.
- Capano, Giliberto y Andrea Lippi. 2016. "How policy instruments are chosen: patterns of decision makers' choice". *Policy Sciences* (en línea). doi:10.1007/s11077-016-9267-8
- Cárdenas, Mauricio y Guillermo Perry. 2012. "Fiscal Policy in Latin America". En *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, editado por José Antonio Ocampo y Jaime Ros, 266-293. Oxford: Oxford University Press.
- Carey, John. 2003. "Transparency versus Collective Action: Fujimori's Legacy and the Peruvian Congress". *Comparative Political Studies* (en línea). doi:10.1177/0010414003257096

- Carlitz, Ruth. 2010. "Annex 2. Budget Processes: Review of impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives". Documento de TAI.
- _____. 2013. "Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives". *Development Policy Review* 31(S1): 49-67. doi:10.1111/dpr.12019
- Carothers, Thomas y Saskia Brechenmacher. 2014. "Accountability, Transparency, Participation, and Inclusion: A New Development Consensus". Documento de trabajo del Carnegie Endowment for International Peace.
- Carranza, Luis, Jorge Chávez y José Valderrama. 2007. "La economía política del proceso presupuestario: el caso peruano". Serie BID Documentos de Trabajo CS-102.
- Carrasco, Camila. 2020. "Cómo la institucionalización de la transparencia mejora los controles demoráticos: El caso de la política ambiental chilena". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Carrión, Julio. 2006. Introducción a *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*, editado por Julio Carrión, 1-12. University Park: The Pennsylvania State University.
- Carrión, Julio, Patricia Zárate, Fernanda Boidi y Elizabeth Zechmeister. 2020. *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2018/19: Tomándole el pulso a la democracia*. Lima: USAID / Vanderbilt University / IEP.
- Carstensen, Martin y Nils Röper. 2021. "The other side of agency: bricolage and institutional continuity". *Journal of European Public Policy* (en línea). doi:10.1080/13501763.2021.1936128
- Cejudo, Guillermo y Cynthia Michel. 2017. "Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration". *Policy Sciences* (en línea). doi:10.1007/s11077-017-9281-5
- CGR (Contraloría General de la República). 2016. "Memoria de la Gestión 2009-2016". Informe institucional. http://doc.contraloria.gob.pe/transparencia/documentos/2016/Memoria_Gestion_2009-2016.pdf
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1998. *El pacto fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago: CEPAL.
- _____. 2018. "Panorama de la gestión pública en América Latina: Un gobierno abierto centrado en el ciudadano". Documento de Proyecto.
- _____. 2022. "Panorama Social de América Latina 2021". Informe anual.
- Chan, James y Yunxiao Xu. 2013. "Government Financial Reporting Standards and Practices". En *The International Handbook of Public Financial Management*, editado por Richard Allen, Richard Hemming y Barry Potter, 767-796. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Chan, James y Qi Zhang. 2013. "Government Accounting Standards and Policies". En *The International Handbook of Public Financial Management*, editado por Richard Allen, Richard Hemming y Barry Potter, 742-766. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Chen, Can y Milena Neshkova. 2019. "The effect of fiscal transparency on corruption: A panel cross-country analysis". *Public Administration* (en línea): 1-19. doi:10.1111/padm.12620
- Chene, Marie. 2018. "The role of supreme audit institutions in fighting corruption". Serie U4 Helpdesk Answer 2018-9.
- Chevauchez, Benoit. 2014. "Towards a PFM Taxonomy?". Public Financial Management (Blog), 28 de enero, <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2014/01/towards-a-pfm-taxonomy.html>

- Christensen, Tom y Per Lægheid. 2007. "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform". *Public Administration Review* 67(6): 1059-1066. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x
- Cicatiello, Lorenzo, Elina de Simone, Salvatore Ercolano y Giuseppe Lucio Gaeta. 2021. "Assesing the impact of fiscal transparency on FDI inflows". *Socio-Economic Planning Sciences* 73. doi:10.1016/j.seps.2020.100892
- CIES (Consortio de Investigación Económica y Social). 2021. "Proyecto CIES 'Elecciones Perú: Centrando el Debate Electoral'". Consulta el 11 de noviembre, <https://cies.org.pe/es/proyecto/proyecto-cies-elecciones-peru-centrando-el-debate-electoral>
- CIUP (Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico). 2021. "Proyecto: Gasto en la mira". Consulta el 13 de mayo, <http://www.gastoenlamira.pe/>
- CLAD (Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). 2007. "Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico". Aprobada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago, 10 de noviembre.
- _____. 2010. "Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI". Aprobado por la XL Reunión del Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo, 8-9 de noviembre.
- Cohen, Michael, James March y Johan Olsen. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly* 17(1): 1-25. doi:10.2307/2392088
- Colebatch, Hal. 2010. "Giving Accounts of Policy Work". En *Working for Policy*, editado por Hal Colebatch, Robert Hoppe y Mirko Noordegraaf, 31-44. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Coletti, Paola. 2013. *Evidence for Public Policy Design: How to Learn from Best Practice*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Collier, David. 2011. "Understanding Process Tracing". *Political Science and Politics* 44(4): 823-830. doi:10.1017/S1049096511001429.
- Comisión Técnica para el Perfeccionamiento del Marco Macrofiscal. 2013. "Marco Macrofiscal del Perú: Propuestas para fortalecerlo". https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/marco_macrofiscal.pdf
- Conaghan, Catherine. 2006. "The Immoral Economy of Fujimorismo". En *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*, editado por Julio Carrión, 102-125. University Park: The Pennsylvania State University.
- Congreso de la República. 2002. "Informe Final de la Comisión Investigadora sobre los Delitos Económicos y Financieros cometidos entre 1990-2001". <http://www.parlatino.org/pdf/comisiones/economicos/proyectos-publicaciones.pdf>
- Considine, Mark y Kamran Afzal. 2012. "Accountability in an Age of Markets and Networks". En *The SAGE Handbook of Public Administration* (2ª. ed.), editado por B. Guy Peters y Jon Pierre, pp. 615-633. Londres: SAGE.
- Córdova, Marco. 2017. "El neoinstitucionalismo como paradigma científico". *Mundos Plurales* 4(1): 9-46.
- Corporación Latinobarómetro. 2021. "Adiós a Macondo". Informe anual 2021.
- Cortázar, Juan Carlos, Mariana Lafuente y Mario Sanginés, eds. 2014. *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington D.C.: BID.
- Crabtree, John. 2006. Introducción a *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*, editado por John Crabtree, 7-10. Lima: PUCP / Universidad del Pacífico / IEP.

- Crabtree, John y Francisco Durand. 2017. *Perú: Elites del poder y captura política*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- Crozier, Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki. 1975. *The Crisis of Democracy: Report of the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: New York University Press.
- Cuadrado-Ballesteros, Beatriz y Marco Bisogno. 2021. “The relevance of budget transparency for development”. *Review of Administrative Sciences* (en línea). doi:10.1177/00208523211027525
- _____. 2022. “Budget transparency and financial sustainability”. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management* 34(6): 210-34. doi:10.1108/JPBAFM-02-2022-0025
- Cucciniello, Maria, Gregory Porumbescu y Stephan Grimmelikhuijsen. 2016. “25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions”. *Public Administration Review* 77(1): 32-44. doi:10.1111/puar.12685
- Curristine, Teresa y Maria Bas. 2007. “Budgeting in Latin America: Results of the 2006 OECD Survey”. *OECD Journal on Budgeting* 2007(1): 1-37. doi:10.1787/budget-v7-art4-en
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi. 2006. Introducción a *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, coordinado por Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, 15-99. México D.F.: Fondo de Cultura Democrática.
- Dahlström, Carl y Víctor Lapuente. 2015. “Democratic and Professional Accountability”. En *Elites, Institutions and the Quality of Government*, editado por Carl Dahlström y Lena Wängnerud, 149-166. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dahlström, Carl, B. Guy Peters y Jon Pierre. 2011. “Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies”. En *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, editado por Carl Dahlström, B. Guy Peters y Jon Pierre, 3-25. Toronto: University of Toronto Press.
- Darbishire, Helen. 2010. “Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities”. Serie World Bank Access to Information Program Working Paper.
- Dargent, Eduardo. 2008. “Islas de eficiencia y reforma del Estado: Ministerios de Economía y de Salud 1990-2008”. Informe de proyecto.
- _____. 2015. *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Nueva York: Cambridge University Press.
- _____. 2019. *Demócratas precarios: Élite y debilidad democrática en el Perú y América Latina* (3ª ed.). Lima: IEP.
- _____. 2020. “Technocracy in Latin America: Between stability and democratic deficit”. En *The Technocratic Challenge to Democracy*, editado por Eri Bertsou y Daniele Caramani, 216-231. Oxon: Routledge.
- _____. 2021. *El páramo reformista: Un ensayo pesimista sobre la posibilidad de reformar al Perú*. Lima: PUCP.
- Dargent, Eduardo, Andreas Feldmann y Juan Pablo Luna. 2017. “Greater State Capacity, Lesser Stateness: Lessons from the Peruvian Commodity Boom”. *Politics and Society* 45(1): 3-34. doi:10.1177/0032329216683164
- Davoodi, Hamid, Paul Elger, Alexandra Fotiou, Daniel Garcia-Macia, Andresa Lagerborg, Raphael Lam, and Sharanya Pillai. 2022. “Fiscal Rules Dataset: 1985-2021”. <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>

- De Bruijn, Hans y Hans Hufen. 1998. "The traditional approach to policy instruments". En *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, editado por B. Guy Peters y Frans van Nispen, 11-32. Cheltenham: Edward Elgar.
- Debrun, Xavier, David Hauner y Manmohan Kumar. 2007a. "Discretion, Institutions, and Fiscal Discipline". En *Promoting Fiscal Discipline*, editado por Manmohan Kumar y Teresa Ter-Minassian, 9-18. Washington D.C: FMI.
- _____. 2007b. "The Role for Fiscal Agencies". En *Promoting Fiscal Discipline*, editado por Manmohan Kumar y Teresa Ter-Minassian, 106-134. Washington D.C: FMI.
- Defensoría del Pueblo. 2001. "El acceso a la información pública y la 'cultura del secreto'". Informe institucional. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe_60.pdf
- De Graaf, Gjalt, Patrick von Maravić y Pieter Wagenaar. 2010. "Introduction: Causes of Corruption. The Right Question or the Right Perspective?". En *The Good Cause: Theoretical Perspectives on Corruption*, editado por Gjalt de Graaf, Patrick von Maravić y Pieter Wagenaar, pp. 13-20. Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- De la Croix, David y Clara Delavallade. 2009. "Growth, public investment and corruption with failing institutions". *Economics of Governance* 10: 187-209. doi:10.1007/s10101-008-0057-4
- Delgado, Raúl y Aloisio Lopes. 2021. "Identificación y evaluación de gastos públicos climáticos". En *Política fiscal y cambio climático: Experiencias recientes de los ministerios de finanzas de América Latina y el Caribe*, editado por Raúl Delgado, Huáscar Eguino y Aloisio Lopes, 59-65. Washington D.C.: BID.
- De Mattos, Raquel y Catherine Greene. 2020. "Comparing Peru and Mexico in the Lava Jato corruption scandal". En *Corruption and the Lava Jato Scandal in Latin America*, editado por Paul Lagunes y Jan Svejnar, 143-164. Londres: Routledge.
- Dener, Cem y Saw Young Min. 2013. *Financial Management Information Systems and Open Budget Data: Do Governments Report on Where the Money Goes*. Washington D.C.: BM.
- De Renzio, Paolo. 2013. "Assessing and Comparing the Quality of Public Financial Management Systems: Theory, History and Evidence". En *The International Handbook of Public Financial Management*, editado por Richard Allen, Richard Hemming y Barry Potter, 137-160. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- _____. 2015. "Research on incentives for fiscal openness for governments". GIFT/IBP Interim Synthesis Note.
- _____. 2016. "Creating Incentives for Budget Accountability and Good Financial Governance Through an Ecosystem Approach". Documento de discusión de IBP y GIZ.
- _____. 2017. "Why Open Government? Looking at incentives for fiscal openness through the eyes of experts and reform champions". GIFT/IBP Synthesis Note.
- _____. 2019. "Contabilizados, pero sin rendir cuentas: La transparencia en los gastos tributarios en América Latina". Serie IBP Budget Brief.
- De Renzio, Paolo y Diego Angemi. 2011. "Comrades or Culprits? Donor Engagement and Budget Transparency in Aid Dependent Countries". Serie IBEI Working Paper 2011/33.
- De Renzio, Paolo, Daniel Hiller y Suad Hasan. 2017. "Taking Stock of the Volatility of Budget Transparency". IBP Budget Brief.
- De Renzio, Paolo y Warren Krafchik. 2007. *Lessons from the Field: The Impact of Civil Society Budget Analysis and Advocacy in Six Countries*. Guía práctica de IBP.
- De Renzio, Paolo y Verena Kroth. 2011. "Transparency and Participation in Public Financial Management: What Do Budget Laws Say?". Serie IBP Research Notes IBP 1-2011.

- De Renzio, Paolo y Massimo Mastruzzi. 2016. “How Does Civil Society Use Budget Information? Mapping Fiscal Transparency Gaps and Needs in Developing Countries”. Documento de trabajo de IBP/GIFT.
- De Renzio, Paolo y Harika Masud. 2011. “Measuring and Promoting Budget Transparency: The Open Budget Index as a Research and Advocacy Tool”. *Governance* 24(3): 607-616. doi:10.1111/j.1468-0491.2011.01539.x
- De Renzio, Paolo y Joachim Wehner. 2015. “The Impacts of Fiscal Openness: A Review of the Evidence”. Serie GIFT/IBP Incentives Research.
- _____. 2019. “Do Poor Countries Suffer from an Accountability Gap?”. Ponencia presentada en la Sexta Conference on Transparency Research, Rio de Janeiro, 26-27 de junio.
- De Simone, Elina. 2009. “The Concept of Budget Transparency: Between Democracy and Fiscal Illusion”. Ponencia presentada en la Reunión Científica de la Sociedad Italiana de Economía Pública, Pavia, 24-25 de septiembre.
<http://www.siepweb.it/siep/oldDoc/2009/200931.pdf>
- De Simone, Elina, Mariagela Bonasia, Giuseppe Lucio Gaeta y Lorenzo Cicatiello. 2019. “The effect of fiscal transparency on government spending efficiency”. *Journal of Economic Studies* 46(7): 1365-1379. doi:10.1108/JES-03-2019-0123
- De Simone, Elina, Giuseppe Gaeta y Paulo Reis. 2017. “The Impact of Fiscal Transparency on Corruption: An Empirical Analysis Based on Longitudinal Data”. *The BE Journal of Economic Analysis and Policy* 17(4). doi:10.1515/bejeap-2017-0021
- De Sousa Santos, Boaventura. 2004. *Democracia y participación: El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Quito: Abya-Yala / ILDIS-FES.
- Development Finance International y OXFAM. 2021. “Government Spending Watch”. Consulta el 16 de agosto, <https://www.governmentspendingwatch.org/>
- De Vries, Michiel y Juraj Nemec. 2019. “Dilemmas in Performance-Based Budgeting”. En *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*, editado por Michiel de Vries, Juraj Nemec y David Spacek, 3-25. Cham: Palgrave Macmillan.
- Diamond, Jack. 2013. “Internal Control and Internal Audit”. En *The International Handbook of Public Financial Management*, editado por Richard Allen, Richard Hemming y Barry Potter, 374-395. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Diarra, Gaoussou y Patrick Plane. 2014. “Assessing the World Bank’s influence on the Good Governance Paradigm”. *Oxford Development Studies* 42(4): 473-587. doi:10.1080/13600818.2014.949651
- Díaz-Cayeros, Alberto, Beatriz Magaloni y Alexander Ruiz-Euler. 2013. “Traditional Governance, Citizen Engagement, and Local Public Goods: Evidence from Mexico”. *World Development* (en línea). doi:10.1016/j.worlddev.2013.01.008
- Djelic, Marie-Laure. 2010. “Institutional Perspectives: Working towards Coherence or Irreconcilable Diversity”. En *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, editado por Glenn Morgan, John Campbell, Colin Crouch, Oveka Pedersen y Richard Whitley, 15-40. Oxford: Oxford University Press.
- Dokeniya, Anupama. 2013. *Implementing Right to Information: Lessons from Experience*. Washington D.C.: BM.
- Doornbos, Martin. 2001. “‘Good Governance’: The Rise and Decline of a Policy Metaphor?”. *The Journal of Development Studies* 37(6): 93-108. doi:10.1080/713601084
- Dorotinsky, William y Yasuhiko Matsuda. 2002. “Reforma de la gestión financiera en América Latina: Una perspectiva institucional”. *Reforma y Democracia* 23 (en línea).
- Dorotinsky, William y Shilpa Pradhan. 2007. “Exploring Corruption in Public Financial Management”. En *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the*

- Sector Level*, editado por J. Edgardo Campos y Sanjay Pradhan, 267-294. Washington D.C.: BM.
- Dowding, Keith. 1995. "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach". *Political Studies* 43(1): 136-158. doi:10.1111/j.1467-9248.1995.tb01705.x
- Drake, Paul. 1984. "La misión Kemmerer a Chile: Consejeros norteamericanos, estabilización y endeudamiento, 1925-1932". *Cuadernos de Historia* 4: 31-59.
- Dror, Yehezkel. 1970. "Policy Sciences: Developments and Implications". Ponencia presentada en la American Geographical Society Conference, Nueva York, 27 de abril-2 de mayo.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow y Jane Tinkler. 2006. *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunlop, Claire y Claudio Radaelli. 2020. "Technocracy and the Policy Process". En *The Technocratic Challenge to Democracy*, editado por Eri Bertsou y Daniele Caramani, 183-194. Nueva York: Routledge.
- Dunn, William. 2016. *Public Policy Analysis: An Introduction* (5ª ed.). Nueva York: Routledge.
- Dunning, Thad, Guy Grossman, Macartan Humphreys, Susan Hyde, Craig McIntosh y Gareth Nellis, eds. 2019. *Information, Accountability and Cumulative Learning: Lessons from Metaketa I*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Durand, Francisco. 2005. "Dinámica política de la corrupción y participación empresarial". En *El pacto infame: Estudios sobre la corrupción en el Perú*, editado por Felipe Portocarrero, 287-330. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- _____. 2006. "El problema del fortalecimiento institucional empresarial". En *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*, editado por John Crabtree, 189-210. Lima: PUCP / Universidad del Pacífico / IEP.
- Duri, Jorum. 2021. "The impact of public financial management interventions on corruption". Serie U4 Helpdesk Answer 2021-7.
- Echeverry, Juan, Jorge Bonilla y Andrés Moya. 2006. "Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: los casos de Argentina, Colombia, México y Perú". Serie Documentos de Trabajo CEDE 2006-33.
<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/8013/dcede2006-33.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- El-Berry, Nada, Frank Naert y Stijn Goeminne. 2022. "The impact of fiscal openness on public spending technical efficiency in developing countries". *Public Performance and Management Review* (en línea). doi:10.1080/15309576.2022.2040036.
- Elder, Charles y Roger Cobb. 1993. "Formación de la agenda: El caso de la política de los ancianos". En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, editado por Luis Aguilar Villanueva, 77-104. México D.F.: Porrúa.
- ELLA (Evidence and Lessons from Latin America). 2011. "Citizen Assessment of Budget Transparency: Latin American Budget Transparency Index". Serie Reflections Brief.
- ENC-CGR (Escuela Nacional de Control). 2018. "El presupuesto público para inversiones del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales en los años 2017 y 2018: Una mirada al proceso de aprobación". Serie Documentos de Trabajo 2018/2.
- Erkkilä, Tero, B. Guy Peters y Ossi Piironen. 2016. "Politics of Comparative Quantification: The Case of Governance Metrics". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 18(4): 319-32. doi:10.1080/13876988.2016.1145871
- Ernst and Young. 2017. "Estado de adopción de las NICSP en los países de Latinoamérica y el Caribe: Resumen ejecutivo". Reporte preparado para el BID.

- Etzioni, Amitai. 2018. "The Limits of Transparency". En *Transparency, Society and Subjectivity: Critical Perspectives*, editado por Emmanuel Alloa y Dieter Thomä, 179-202. Cham: Palgrave Macmillan.
- Eyraud, Luc, Xavier Debrun, Andrew Hodge, Victor Lledó y Catherine Pattillo. 2018. "Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability". Serie IFM Staff Discussion Note 04/18.
- Fairfield, Tasha y Andrew Charman. 2017. "Explicit Bayesian Analysis for Process Tracing: Guidelines, Opportunities, and Caveats". *Political Analysis* 25(3): 363-380. doi:10.1017/pan.2017.14
- Falleti, Tulia y Julia Lynch. 2009. "Context and Causal Mechanisms in Political Analysis". *Comparative Political Studies* 42(9): 1143-1166. doi:10.1177/0010414009331724
- Ferraz, Claudio y Frederico Finan. 2008. "Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes". *The Quarterly Journal of Economics* 123(2): 703-745. doi:10.1162/qjec.2008.123.2.703
- Ferro, Pamela, Marcela Jaramillo, Raúl Delgado, Dolores Almeida y Gabriela Rodríguez. 2020. "Compromisos climáticos y presupuestos nacionales: Identificación y alineación. Estudio de casos de Argentina, Colombia, Jamaica, México y Perú". Serie BID Notas Técnicas 1982.
- Filc, Gabriel y Carlos Scartascini. 2007. "Instituciones presupuestarias". En *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, editado por Eduardo Lora, 175-207. Washington D.C.: BID / Mayol.
- _____. 2010. "Is Latin America on the Right Track? An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process". Serie BID Working Paper Series 160.
- _____. 2012. "El presupuesto por resultados en América Latina: condiciones para su implantación y desarrollo". Serie BID Resumen de Políticas 160.
- Fischer, Frank. 2003. *Reframing Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Florini, Ann. 2007. "Introduction: The Battle Over Transparency". En *The Right to Know: Transparency for an Open World*, editado por Ann Florini, 1-18. Nueva York: Columbia University Press.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 1998. "Code of Good Practices on Fiscal Transparency: Declaration on Principles". Adoptado por el Comité Interino el 16 de abril.
- _____. 2007a. "Code of Good Practices on Fiscal Transparency". Versión actualizada. <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>
- _____. 2007b. "Manual on Fiscal Transparency". <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>
- _____. 2012. "Fiscal Transparency, Accountability, and Risk". Informe institucional.
- _____. 2014a. "Update on the Fiscal Transparency Initiative". Serie IMF Policy Paper. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/061614.pdf>
- _____. 2014b. "The Fiscal Transparency Code". <https://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>
- _____. 2014c. *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*. Washington D.C.: FMI.
- _____. 2019a. *Fiscal Monitor: Curbing Corruption*. Washington D.C.: FMI.
- _____. 2019b. "Fiscal Transparency Initiative: Integration of Natural Resource Management Issues". Serie IMF Policy Paper. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/01/29/pp122818fiscal-transparency-initiative-integration-of-natural-resource-management-issues>
- _____. 2020. "Fiscal Monitor: April 2020". <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/06/fiscal-monitor-april-2020>

- _____. 2021. “Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative”. Consulta el 26 de mayo, <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/11/Debt-Relief-Under-the-Heavily-Indebted-Poor-Countries-Initiative>
- _____. 2022a. “Fiscal Policies: Fiscal Transparency”. Consulta el 2 de enero, <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency>
- _____. 2022b. “Dissemination Standards Bulletin Board (DSBB)”. Consulta el 5 de enero, <https://dsbb.imf.org/>
- FOCAL (Foro de Contadurías Gubernamentales de América Latina). 2019. “Contabilidad gubernamental en América Latina y convergencia a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)”. Informe de Brasilia. <https://www.hacienda.go.cr/docs/Libro%20FOCAL%20BID%202019.pdf>
- Focanti, Diego, Mark Hallerberg y Carlos Scartascini. 2013. “Tax Reforms in Latin America in an Era of Democracy”. Serie BID Working Paper 457.
- Fölscher, Alta. 2007. “Budget Methods and Practices”. En *Budgeting and Budgetary Institutions*, editado por Anwar Shah, 109-135. Washington D.C.: BM.
- _____. 2010. “Budget transparency: New frontiers in transparency and accountability”. Documento de trabajo de TAI.
- _____. 2015. “Fiscal Openness to Make Government Work Better: Are We Doing Enough?”. Serie GIFT/IBP Incentives Research.
- Fölscher, Alta y Paolo de Renzio. 2017. “The Road to Budget Transparency. Learning from Country Experience”. Documento de trabajo de IBP.
- Fölscher, Alta, Warren Krafchik e Isaac Shapiro. 2000. “Transparency and Participation in the Budget Process. South Africa: A Country Report”. Informe especial de IDASA e IBP.
- Fontaine, Guillaume. 2010. *Petropolítica: Una teoría de la gobernanza energética*. Quito: FLACSO Ecuador.
- _____. 2015. *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Quito: FLACSO Ecuador / Anthropos.
- _____. 2019. “Una aproximación realista al diseño de políticas públicas”. *Cuadernos del CENDES* 36(102): 117-147.
- _____. 2020a. “Process tracing for comparative policy analysis: a realist approach”. En *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*, editado por B. Guy Peters y Guillaume Fontaine, 277-295. Cheltenham: Edward Elgar.
- _____. 2020b. “The contribution of policy design to realist evaluation”. *Evaluation* (en línea). doi:10.1177/1356389020902496
- _____. En prensa. “Realist Evaluation in the Policy Design Framework”. En *Handbook of Public Policy Evaluation*, editado por Frédéric Varone, Steve Jacob y Pirmin Bundi.
- Fontaine, Guillaume, Camila Carrasco y Carlos Rodrigues. 2021. “How transparency enhances public accountability: The case of environmental governance in Chile”. *The Extractive Industries and Society* (en línea). doi:10.1016/j.exis.2021.101040
- Fontaine, Guillaume, José Luis Fuentes e Iván Narváez. 2019. “Policy mixes against oil dependence: Resource nationalism, layering and contradictions in Ecuador's energy transition” *Energy Research and Social Science* 47: 56-68. doi:10.1016/j.erss.2018.08.013
- Fontaine, Guillaume e Iris Geva-May. 2022. “Causality in Comparative Policy Analysis: Introduction to a Special Issue of the JCPA”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 24(1): 1-15. doi:10.1080/13876988.2021.2013715

- Fontaine, Guillaume y Adrián Gurza. 2019. “Controles democráticos y cambio institucional en América Latina: Presentación del dossier”. *Íconos* 23(65): 7-28. doi:10.17141/iconos.65.2019.4041
- Fontaine, Guillaume, Alejandro Hernández-Luis, Taymi Milán y Carlos Rodrigues. 2021. “El diseño de políticas públicas: Un enfoque realista para América Latina y el Caribe”. Ponencia presentada en las Primeras Jornadas de Políticas Públicas Comparadas de América Latina, Rosario, 10-13 de noviembre.
- Fontaine, Guillaume, Taymi Milán y Alejandro Hernández-Luis. 2022. “Four models of causation in the design of anti-corruption policies”. En *Research Handbook of Policy Design*, editado por B. Guy Peters y Guillaume Fontaine, 136-154. Cheltenham: Edward Elgar.
- Fontaine, Guillaume y Cecilia Medrano. 2016. “How resource nationalism hinders development: the institutional roots of the economic recession in Venezuela”. *Revista do Servico Publico* 67(4): 671-696. doi:10.21874/rsp.v67i4.1636
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano e Iván Narváez. 2020. *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Bayron Paz. 2018. “Explaining public accountability deficit in extractive policies: The Ecuadorian case” *Extractive Industries and Society* 5(1): 190-200. doi:10.1016/j.exis.2017.11.005
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Susan Velasco. 2018. “Explaining a Policy Paradigm Shift: A Comparison of Resource Nationalism in Bolivia and Peru”. *Journal of Comparative Policy Analysis* 20(2): 142-157. doi:10.1080/13876988.2016.1272234
- Fontaine, Guillaume, Esther Sánchez, Marco Córdova y Susan Velasco. 2016. “The Politics of Accountability: Indigenous Participation in Colombian and Ecuadorian Oil and Gas Policies”. *Colombia Internacional* 86: 17-50. doi:10.7440/colombiaint86.2016.01
- Fox, Jonathan. 2007. “The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability”. *Development in Practice* 14(4-5): 663-671. doi:10.1080/09614520701469955.
- _____. 2014. “Auditoría social: ¿qué dice realmente la evidencia?”. Serie GPSA Working Paper 1.
- _____. 2016. “Scaling accountability through vertically integrated civil society policy monitoring and advocacy”. Documento de trabajo IDS. https://jonathanfoxucsc.files.wordpress.com/2011/11/fox_scalingaccountability_online_5.pdf
- Francke, Pedro, Rafael Ugaz, José Salazar, José Castro y Javier Paulini. 2003. “Análisis independiente del presupuesto público”. *Economía y Sociedad* 49: 7-15.
- Franzese, Robert. 2007. “Multicausality, Context-Conditionality, and Endogeneity”. En *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, editado por Carles Boix y Susan Stokes, 27-72. Oxford: Oxford University Press.
- French, Ben. 2013. “The Impact of Public Financial Management Interventions on Corruption”. Documento preparado para DFID.
- Fridman, Mauro. 2012. “El uso del Sistema Integrado de Administración Financiera como instrumento de transparencia y control por la sociedad”. Serie BID Documento de Debate 199.
- Friedland, Roger y Robert Alford. 1991. “Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions”. En *Institutionalism and Organizational Analysis*, editado por Walter Powell y Paul DiMaggio, 232-266. Chicago: University of Chicago Press.

- Fukuda-Parr, Sakiko, Patrick Guyer y Terra Lawson-Remer. 2011. “Does Budget Transparency Lead to Stronger Human Development Outcomes and Commitments to Economic and Social Rights?”. Serie IBP Working Papers 4.
- Fundación Konrad Adenauer y Polilat. 2016. “Índice de Desarrollo Democrático de América Latina IDD-LAT 2016”. <http://idd-lat.org/2016/downloads/idd-lat-2016.pdf?nocache=7687652837>
- Fung, Archon, Mary Graham y David Weil. 2007. *Full Disclosure: The Politics, Perils and Promise of Targeted Transparency*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Fung, Archon y David Weill. 2010. “Open Government and Open Society”. En *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, editado por Daniel Lathrop y Laurel Ruma, 105-114. Sebastopol, CA: O’Reilly.
- Galanti, María. 2018. “Enablers and Time: How Context Shapes Entrepreneurship in Institutional and Policy Change”. En *Institutional Entrepreneurship and Policy Change: Theoretical and Empirical Explorations*, editado por Caner Bakir y Darryl Jarvis, 41-62. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Galvin, Michael, Ricardo Hausmann, Roberto Perotti y Ernesto Talvi. 1996. “Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness”. Serie IDB Working Paper s326.
- Galvin, Michael y Roberto Perotti. 1997. “Fiscal Policy in Latin America”. *NBER Macroeconomics Annual* 12: 11-61.
- García, Ignacio. 2019. “La parlamentarización peruana (2001-2016): Presidencialismo y sistema de partidos”. *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad* 26(74): 127-163. doi:10.32870/espiral.v26i74.7050
- Garson, G. David. 1992. “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso”. En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar Villanueva, 149-180. México D.F.: Porrúa.
- Gazmuri, Jaime. 2012. “Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo en países latinoamericanos”. Documento de trabajo del BID.
- Gelos, R. Gaston y Shang-Jin Wei. 2005. “Transparency and International Portfolio Holdings”. *The Journal of Finance* 60(6): 2987-3020. doi:10.1111/j.1540-6261.2005.00823.x
- George, Alexander y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- GIFT (Global Initiative for Fiscal Transparency). 2012. “Principios de alto nivel para la participación, la rendición de cuentas y la transparencia fiscal”. Adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 67/218 del 21 de diciembre.
- _____. 2016. “Principios de Participación Pública en la Política Fiscal”. Aprobados en la reunión general de consejeros de GIFT. http://www.fiscaltransparency.net/es/principios_pp/#toggle-id-1
- _____. 2020. “Apertura fiscal en respuesta a emergencias: COVID-19”. Consulta el 12 de diciembre, <https://fiscaltransparency.net/es/apertura-fiscal-en-respuesta-a-emergencias-covid-19/>
- _____. 2021. “Acerca de”. Consulta el 11 de mayo, <https://fiscaltransparency.net/es/acerca-de/>
- Glennerster, Rachel y Yongseok Shin. 2003. “Is Transparency Good for You, and Can the IMF Help?”. Serie FMI Working Paper 03/132.
- Goetz, Anne y Rob Jenkins. 2002. “Voice, Accountability and Human Development: The Emergence of a New Agenda”. PNUD Human Development Report Background Paper.

- Goertz, Gary y James Mahoney. 2012. *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.
- Goldfrank, Benjamin y Aaron Schneider. 2006. "Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul". *Latin American Politics and Society* 48(3): 1-31. doi:10.1111/j.1548-2456.2006.tb00354.x
- Gómez-Villegas, Mauricio, Isabel Brusca y Andreas Bergmann. 2020. "IPSAS in Latin America: innovation, isomorphism or rhetoric?". *Public Money and Management* (en línea). doi:10.1080/09540962.2020.1769374
- Goodin, Robert. 1996. "Institutions and Their Design". En *The Theory of Institutional Design*, editado por Robert Goodin, 1-53. Nueva York: Cambridge University Press.
- Gootjes, Bram y Jakob de Haan. 2022. "Do fiscal rules need budget transparency to be effective?". *European Journal of Political Economy* (en línea). doi:10.1016/j.ejpoleco.2022.102210
- Governa. 2005. "Evaluación de la aplicación de los Convenios de Administración por Resultados (CAR) en el Perú". Informe final de consultoría. https://200.60.146.26/contenidos/presu_public/documentacion/EvaluaciondeLaAplicaciondeLosCARs2005.pdf
- Gozzi, Eugenia y Ricardo Tappatá. 2010. "La Misión Kemmerer". https://fitproper.com/documentos/propios/Mision_Kemmerer.pdf
- GPC (Grupo Propuesta Ciudadana). 2020. "Presupuesto 2021: Demasiada confianza en una recuperación en automático". Serie GPC Notas de Información y Análisis 35.
- Gray, Jonathan. 2015. "Open Budget Data: Mapping the Landscape". Reporte de investigación de Open Knowledge, Digital Methods Initiative y GIFT.
- Grigorescu, Alexandru. 2003. "International Organizations and Government Transparency: Linking the International and Domestic Realms". *International Studies Quarterly* 47(4): 643-667.
- Grindle, Merilee. 2004. "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries". *Governance* 17 (4): 545-548. doi:10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x
- Guba, Egon e Yvonna Lincoln. 2000. "Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa". En *Por los rincones: Antología de métodos cualitativos en la investigación social*, compilado por Catalina Denman y Jesús Haro, 113-145. Hermosillo: El Colegio de Sonora.
- Guerzovich, Florencia y Michael Moses. 2016. "Learning to Open Government: Findings and reflections on how the Open Government Partnership is playing out, in practice, in five countries". Documento de trabajo de Global Integrity y TAI.
- Guess, George. 1992. "Centralization of Expenditure Controls in Latin America". *Public Administration Quarterly* 16(3): 376-394.
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi y Rosa Alonso-Terme. 1998. "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?". Serie FMI Working Paper 98/76.
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi y Erwin Tiongson. 2000. "Corruption and the Provision of Health Care and Education Services". Serie FMI Working Paper 00/116.
- Gupta, Sanjeev, Luiz de Mello y Raju Sharan. 2000. "Corruption and Military Spending". Serie FMI Working Paper 00/23.
- Haggard, Stephan. 1998. "La reforma del Estado en América Latina". *Reforma y Democracia* 11.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman. 1992. Introducción a *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, editado por Stephan Haggard y Robert Kaufman, 1-12. Princeton: Princeton University Press.

- Haggard, Stephan y Beth Simmons. 1987. "Theories of international regimes". *International Organization* 41(3): 491-517. doi:10.1017/S0020818300027569
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25(3): 275-296.
- _____. 2003. "Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics". En *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, editado por James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, 373-403. Nueva York: Cambridge University Press.
- _____. 2016. "Politics as a Process Structured in Space and Time". En *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, editado por Orfeo Fioretos, Tulia Falletti y Adam Sheingate, 31-57. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* 44(5): 936-957. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x
- Hallerberg, Mark y Carlos Scartascini. 2011. "Economic Crisis and Fiscal Reforms in Latin America". Serie IDB Working Paper 235.
- Hallerberg, Mark, Carlos Scartascini y Ernesto Stein. 2010. "El proceso presupuestario como eje central de la discusión política". En *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*, editado por Mark Hallerberg, Carlos Scartascini y Ernesto Stein, 267-291. Washington D.C.: BID/Mayol.
- Halloran, Brendan. 2020. "Strengthening the Accountability Ecosystem: Strategic Approaches to Leveraging Audits for Accountability". Politics, Governance and Development (Blog), 20 de abril.
<https://politicsgovernancedevelopment.wordpress.com/2020/04/20/strengthening-the-accountability-ecosystem-strategic-audits-and-uptake-approaches/>
- Hameed, Farhan. 2005. "Fiscal Transparency and Economic Outcomes". Serie IMF Working Paper 225/05.
- _____. 2011. "Budget Transparency and Financial Markets". Serie Working Papers IBP 2011-1.
- Haque, M. Emranul y Kyriakos C. Neanidis. 2009. "Fiscal Transparency and Corruption". Serie CGBCR Discussion Paper 114.
<http://hummedia.manchester.ac.uk/schools/soss/cgbcr/discussionpapers/dpcgbcrl14.pdf>
- Haus, Martin, Joachim Wehner y Paolo de Renzio. 2022. "(When) Do Open Budgets Transform Lives? Progress and Next Steps in Fiscal Openness Research". Documento de trabajo de IBP y GIFT. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/05/When-Do-Open-Budgets-Transform-Lives-Progress-and-Next-Steps-in-Fiscal-Openness-Research.pdf>
- Heald, David. 2006. "Varieties of Transparency". En *Transparency: The Key to Better Governance?*, editado por Christopher Hood y David Heald, 25-43. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 2015. "Surmounting Obstacles to Fiscal Transparency". Serie GIFT/IBP Incentives Research.
- Hedström, Peter y Petri Ylikoski. 2010. "Causal Mechanisms in the Social Sciences". *Annual Review of Sociology* 36: 49-67. doi:10.1146/annurev.soc.012809.102632
- Heller, Patrick, K. Harilal y Shubham Chaudhuri. 2007. "Building Local Democracy: Evaluating the Impact of Decentralization in Kerala, India." *World Development* 35(4): 626-648. doi:10.1016/j.worlddev.2006.07.001

- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky. 2006. Introducción a *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, editado por Gretchen Helmke y Steven Levitsky, 1-32. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Hemming, Richard. 2013. "The Macroeconomic Framework for Managing Public Finances". En *The International Handbook of Public Financial Management*, editado por Richard Allen, Richard Hemming y Barry Potter, 17-37. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hernández-Luis, Alejandro, Camila Carrasco y Saraí García-Guerra. 2021. "Ordenando el caos: Cuatro enfoques metodológicos para investigar en políticas públicas". *Revista Española de Ciencia Política* 56: 173-196. doi:10.21308/recp.56.07
- Herrera, Santiago y Eduardo Olaberria. 2020. "Budget Rigidity in Latin America and the Caribbean: Causes, Consequences, and Policy Implications". Serie BM International Development in Focus.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33571/9781464815201.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Hessami, Zohal. 2014. "Political corruption, public procurement, and budget composition: Theory and evidence from OECD countries". *European Journal of Political Economy* 34: 372-389. doi:10.1016/j.ejpoleco.2014.02.005
- Heywood, Paul. 2018. "Combating Corruption in the Twenty-First Century: New Approaches". *Daedalus* 147(3): 83-97. doi:10.1162/daed_a_00504
- _____. 2020. "A political approach to corruption". En *A Research Agenda for Studies in Corruption*, editado por Alina Mungiu-Pippidi y Paul Heywood, 27-40. Cheltenham: Edward Elgar.
- Heywood, Paul y Nikolas Kirby. 2020. "Public Integrity: From Anti-Corruption Rhetoric to Substantive Moral Ideal". *Etica Pubblica, Studi su Legalita e Partecipazione* 1(2): 11-32.
- Hidalgo, Martín. 2021. *Congresopedia: Veinte años de un sistema parlamentario fallido*. Lima: Planeta.
- Hisschemöller, Matthijs y Robert Hoppe. 1995. "Coping with Intractable Controversies: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis". *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization* 8(4): 40-60.
- Holsen, Sarah y Martial Pasquier. 2012. "Insight on Oversight: The Role of Information Commissioners in the Implementation of Access to Information Policies". *Journal of Information Policy* 2: 214-241. doi:10.5325/jinfopoli.2.2012.0214
- _____. 2019. "More Power to You? A Case Against Binding Decisions as the Ultimate Access to Information Enforcement Tool". *Administration and Society* 51(1): 34-62. doi:10.1177/0095399715611171
- Hood, Christopher. 1983. *The Tools of Government*. Londres: The Macmillan Press.
- _____. 1991. "A Public Management for all Seasons?". *Public Administration* 69(1): 3-19. doi:10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
- _____. 2004. "Controlling public services and government: Towards a cross-national perspective". En *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*, editado por Christopher Hood, Oliver James, B. Guy Peters y Colin Scott, 3-24. Cheltenham: Edward Elgar.
- _____. 2006. "Transparency in Historical Perspective". En *Transparency: The Key to Better Governance?*, editado por Christopher Hood y David Heald, 3-24. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 2010. "Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple". *West European Politics* 33(5): 989-1009. doi:10.1080/01402382.2010.486122

- Hoornbeek, John y B. Guy Peters. 2017. "Understanding policy problems: a refinement of past work". *Policy and Society* 36(3): 365-384. doi:10.1080/14494035.2017.1361631
- Hoppe, Robert. 2010. *The Governance of Problems: Puzzling, Powering, Participation*. Bristol: The Policy Press.
- _____. 2018. "Heuristics for practitioners of policy design: Rules-of-thumb for structuring unstructured problems". *Public Policy and Administration* 33(4): 384-408. doi:10.1177/0952076717709338
- Hoppe, Robert, Henk van de Graaf y Asje van Dijk. 1987. "Implementation research and policy design: problem tractability, policy theory, and feasibility testing". *International Review of Administrative Sciences* 53(4): 581-604. doi:10.1177/002085238705300407
- Howlett, Michael. 2009. "Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design". *Policy Sciences* 42(1): 73-89. doi:10.1007/s11077-009-9079-1
- _____. 2011. *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. Nueva York: Routledge.
- _____. 2017. "The criteria for effective policy design: character and context in policy instrument choice". *Journal of Asian Public Policy* (en línea). doi:10.1080/17516234.2017.1412284
- _____. 2018. "The Contexts and Components of Policy Design: Governance Modes and Policy Regimes". En *Routledge Handbook of Policy Design*, editado por Michael Howlett e Ishani Mukherjee, 20-33. Nueva York: Routledge.
- _____. 2019. *Designing Public Policies: Principles and Instruments* (2ª ed.). Nueva York: Routledge.
- Howlett, Michael, Giliberto Capano y M. Ramesh. 2021. "Governance styles: re-thinking governance and public policy". En *The Routledge Handbook of Policy Styles*, editado por Michael Howlett y Jale Tosun, 204-213. Nueva York: Routledge.
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore. 2009. "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11(1). doi:10.1080/13876980802648144
- Howlett, Michael e Ishani Mukherjee. 2018. "Policy Design and Non-Design –A Continuum of Formulation Modalities". En *Routledge Handbook of Policy Design*, editado por Michael Howlett e Ishani Mukherjee, 305-315. Nueva York: Routledge.
- _____. 2021. "Policy formulation styles: Policy design and non-design". En *The Routledge Handbook of Policy Styles*, editado por Michael Howlett y Jale Tosun, 259-272. Nueva York: Routledge.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner. 2013. "Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design". *Politics and Governance* 1(2): 170-182. doi:10.12924/pag2013.01020170
- Huntington, Samuel. 1993. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- _____. 1997. *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.
- IBP (International Budget Partnership). 2018. "Open Budget Survey 2017". <https://internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-2017/>
- _____. 2020. "Open Budget Survey 2019". <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-survey-2019>
- _____. 2021a. "About Open Budget Survey". <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/about>
- _____. 2021b. "Open Budget Survey Data Explorer". <http://survey.internationalbudget.org/>

- _____ 2021c. “Managing COVID funds: The accountability gap”. Reporte especial. <https://internationalbudget.org/covid/>
- _____ 2021d. “A Call to Open Budgets”. Consulta el 1 de octubre, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/call-open-budgets#signatories-by-country>
- _____ 2022. “About us”. Consulta el 11 de enero, <https://internationalbudget.org/about-us/>
- IBP e IDI (INTOSAI Development Initiative). 2020. “All hands on deck: Harnessing accountability through external public audits. An assessment of national oversight systems”. Documento de trabajo interinstitucional.
- IFAC (International Federation of Accountants) y CIPFA (The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy). 2018. “International Public Sector Financial Accountability Index: 2018 Status Report”. Reporte interinstitucional.
- IGT SA-SIDEPRO. 2007. “Estudio de Evaluación del Sistema de Administración Financiera-SIAF”. Informe de consultoría.
- Illari, Phyllis y Federica Russo. 2014. *Causality: Philosophical Theory Meets Scientific Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Incerti, Trevor. 2020. “Corruption Information and Vote Share: A Meta-Analysis and Lessons for Experimental Design”. *American Political Science Review* 114(3): 761-774. doi:10.1017/S000305542000012X
- Ingram, Helen, Peter deLeon y Anne Schneider. 2016. “Conclusion: Public Policy Theory and Democracy: The Elephant in the Corner”. En *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*, editado por B. Guy Peters y Philippe Zittoun, 175-200. Londres: Palgrave Macmillan.
- Ingram, Hellen y Anne Schneider. 1992. “Constructing Citizenship: The Subtle Messages of Policy Design”. En *Public Policy for Democracy*, editado por Helen Ingram y Steven Rathgeb Smith, 68-94. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Ioris, Antonio. 2016. “‘La Plata Llega Sola’: Reflections on Corruption Trends in Peru”. *Diálogos Latinoamericanos* 25: 82-98.
- Isaksen, Jan. 2005. “The budget process and corruption”. Serie U4 Issue 3-2005. <https://www.cmi.no/publications/file/2559-the-budget-process-and-corruption.pdf>
- Isunza, Ernesto. 2003. “Construcción de la democracia y rendición de cuentas: Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana”. Ponencia presentada en la Reunión Anual de LASA, Dallas, 27-29 de marzo.
- Izquierdo, Alejandro, Carola Pessino y Guillermo Vuletin. 2018. *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Washington D.C.: BID.
- Isunza, Ernesto y Adrián Gurza. 2013. “Develando cauces recurrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática”. En *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. En búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*, coordinado por Ernesto Isunza, 10-62. México D.F.: CIESAS.
- Jackson, Patrick. 2008. “Foregrounding ontology: dualism, monism and IR theory”. *Review of International Studies* 34: 129-153. doi:10.1017/S0260210508007948
- _____ 2016. *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and its Implications for the Study of World Politics* (2ª ed.). Nueva York: Routledge.
- Jepperson, Ronald. 1999. “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo”. En *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, compilado por Walter Powell y Paul DiMaggio, 193-215. México D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y

Administración Pública / Universidad Autónoma del Estado de México / Fondo de Cultura Económica.

- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann y Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Corruption, public finances and the unofficial economy". Serie BM Policy Research Paper 2169.
- Johnston, Michael. 2014. *Corruption, Contention and Reform: The Power of Deep Democratization*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Johnston, Michael y Scott Fritzen. 2021. *The Conundrum of Corruption: Reform for Social Justice*. Oxon: Routledge.
- Jordan, Andrew y John Turnpenny, eds. 2015. *The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kalniņš, Valts. 2013. "Anti-Corruption Policies Revisited: Background paper on Latvia". Documento del proyecto ANTICORRP. http://anticorrrp.eu/wp-content/uploads/2014/03/Latvia-Background-Report_final.pdf
- Kasdin, Stuart. 2016. "An Evaluation Framework for Budget Reforms: A Guide for Assessing Public Budget Systems and Selecting Budget Process Reforms". *International Journal of Public Administration* (en línea). doi:10.1080/01900692.2015.1077462
- Kaufmann, Daniel. 1997. "Corruption: The Facts". *Foreign Policy*. http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/fp_summer97.pdf
- Kehoe, Timothy, Paul Nicolini y Thomas Sargent. 2020. "A Framework for Studying the Monetary and Fiscal History of Latin America, 1960-2017". Serie Federal Reserve Bank of Minneapolis Staff Report 607. <https://www.minneapolisfed.org/research/staff-reports/a-framework-for-studying-the-monetary-and-fiscal-history-of-latin-america-1960-2017>
- Keita, Kady, Gene Leon y Frederico Lima. 2019. "Do Financial Markets Value Quality of Fiscal Governance?". Serie IMF Working Paper 218/19.
- Kelly, Janet. 2003. "The long view: lasting (and fleeting) reforms in public budgeting in the twentieth century". *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management* 15(2): 309-326. doi:10.1108/JPBAFM-15-02-2003-B007
- Kester, Anne. 2006. "IMF Data Standards Initiatives: A Consultative Approach to Enhancing Global Data Transparency". Serie IMF Working Paper 06/102.
- King, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba. 2000. *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Kirby, Nikolas. 2020. "From anti-corruption to building integrity". En *Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration*, editado por Adam Graycar, 463-482. Cheltenham: Edward Elgar.
- Khagram, Sanjeev, Paolo de Renzio y Archon Fung. 2013. "The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation and Accountability around the World". En *Open Budgets. The Political Economy of Transparency, Participation and Accountability*, editado por Sanjeev Khagram, Paolo de Renzio y Archon Fung, 1-50. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Khan, Aman. 2019. *Fundamentals of Public Budgeting and Finance*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Kheyfets, Igor, Massimo Matruzzi, Dino Merotto y Lars Sondergaard. 2021. "BOOST Open Budget Portal". <https://www.worldbank.org/en/programs/boost-portal/about-boost>
- Kingdon, John M. 2003. *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2ª ed.) Nueva York: Longman,
- Klemm, Alexander. 2014. "Fiscal Policy in Latin America over the Cycle". Serie IMF Working Paper 14/59.
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.

- Koivisto, Ida. 2016. "The IMF and the 'Transparency Turn'". *Minnesota Journal of International Law* 25(2): 381-420.
- Koning, Edward. 2016. "The three institutionalisms and institutional dynamics: understanding endogenous and exogenous change". *Journal of Public Policy* 36(4): 639-664. doi:10.1017/S0143814X15000240
- Kooiman, Jan. 2005. "Gobernar en gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez, 57-82. Madrid: INAP.
- Kopits, George y Jon Craig. 1998. "Transparency in Government Operations". Serie IFM Occasional Paper 158/98.
- Kosack, Stephen. 2015. "On Incentivizing Useful Budget Transparency". Serie GIFT/IBP Incentives Research.
- Kosack, Stephen y Archon Fung. 2014. "Does Transparency Improve Governance?". *Annual Review of Political Science* 17: 65-87. doi:10.1146/annurev-polisci-032210-144356
- Kovach, Hetty, Caroline Neligan y Simon Burall. 2003. "Power without accountability?". Serie The Global Accountability Report 1-2003.
- Krafchik, Warren. 2003. "Can civil society add value to budget decision-making? A description of civil society budget work". Documento de trabajo de IBP.
- Krause, Philipp, Sierd Hadley, Shakira Mustapha y Bryn Welham. 2016. "The capabilities of finance ministries". Reporte de ODI.
- Kromann, Jens, Martin Bowen, Cathal Long, Shakira Mustapha y Urska Zrinski, eds. 2019. *PEFA, Public Financial Management, and Good Governance*. Washington D.C.: BM.
- Kroth, Verena. 2012. "Subnational Budget Transparency: An Analysis of Ten Pilot Studies". Documento de IBP.
- Kuhn, Thomas. 2004. *La estructura de las revoluciones científicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lagunes, Paul. 2021. *The Eye and the Whip: Corruption Control in the Americas*. Oxford: Oxford University Press.
- Lascoumes, Pierre y Patrick LeGalès. 2007. "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance* 20(1): 1-21. doi:10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x
- Lasswell, Harold. 1992a. "La orientación hacia las políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar Villanueva, 79-104. México D.F.: Porrúa.
- _____. 1992b. "La concepción emergente de las ciencias de políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar Villanueva, 105-117. México D.F.: Porrúa.
- Lateef, K. Sarwar. 2016. "Evolution of the World Bank's Thinking on Governance". PNUD Human Development Report Background Paper.
- Lawrence, Thomas, Roy Suddaby y Bernard Leca. 2009. "Introduction: theorizing and studying institutional work". En *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*, editado por Thomas Lawrence, Roy Suddaby y Bernard Leca, 1-28. Nueva York: Cambridge University Press.
- Leiva, Jorge. 2010. "Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina". Serie CEPAL Textos para Discusión 237.
- Lerda, Juan Carlos. 1999. "La transparencia en las finanzas públicas: el ámbito fiscal y el ámbito cuasifiscal". *Reforma y Democracia* 14 (en línea).
- Levitsky, Steven. 2018. "Peru: The Institutionalization of Politics without Parties". En *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*, editado por Scott Mainwaring, 326-356. Nueva York: Cambridge University Press.

- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo. 2010. "Variación en la fortaleza institucional". *Revista de Sociología* 24: 31-56.
- Levitsky, Steven y Mauricio Zavaleta. 2019. *¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?* Lima: Planeta.
- Levitsky, Steven y Daniel Ziblatt. 2018. *Cómo mueren las democracias*. Buenos Aires: Ariel.
- Levitt, Barry. 2012. *Power in the Balance: Presidents, Parties, and Legislatures in Peru and Beyond*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Lieberman, Evan, Daniel Posner y Lily Tsai. 2013. "Does Information Lead to More Active Citizenship? Evidence from an Education Intervention in Rural Kenya". Serie MIT Political Science Department Working Paper 2013-2. https://scihub.tw/https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2228900
- Lienert, Ian. 2013a. "The Legal Framework for Public Finances and Budget Systems". En *The International Handbook of Public Financial Management*, editado por Richard Allen, Richard Hemming y Barry Potter, 63-83. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- _____. 2013b. "Role of the Legislature in Budget Processes". En *The International Handbook of Public Financial Management*, editado por Richard Allen, Richard Hemming y Barry Potter, 116-136. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- _____. 2013c. "Fiscal Responsibility Laws: Are They Needed?". *Journal of International Commerce, Economics and Policy* 4(3): 1-32. doi:10.1142/S1793993313500178
- Lienert, Ian e Israel Fainboim. 2010. "Reforming Budget System Laws". Serie FMI Technical Notes and Manuals. <https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1001.ashx>
- Linder, Stephen y B. Guy Peters. 1984. "From Social Theory to Policy Design". *Journal of Public Policy* 4(3): 237-259.
- _____. 1987. "A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription". *Policy Studies Review* 6(3): 459-475. doi:10.1111/j.1541-1338.1987.tb00761.x
- _____. 1988. "The Analysis of Design or the Design of Analysis?". *Policy Studies Review* 7(4): 738-750. doi:10.1111/j.1541-1338.1988.tb00892.x
- _____. 1989. "Instruments of Government: Perceptions and Contexts". *Journal of Public Policy* 9(1): 35-58. doi:10.1017/S0143814X00007960
- _____. 1990. "An Institutional Approach to the Theory of Policy-Making: The Role of Guidance Mechanisms in Policy Formulation". *Journal of Theoretical Politics* 2(1): 59-83. doi:10.1177/0951692890002001003
- _____. 1991. "The Logic of Public Policy Design: Linking Policy Actors and Plausible Instruments". *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer* 4(1-2): 125-151. doi:10.1007/BF02692751
- _____. 1995. "The Two Traditions of Institutional Designing: Dialogue Versus Decision?". En *Institutional Design*, editado por David Weimer, 133-160. Nueva York: Springer Science.
- _____. 1998. "The study of policy instruments: four schools of thought". En *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, editado por B. Guy Peters y Frans van Nispen, 33-46. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lindstedt, Catharina y Daniel Naurin. 2010. "Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption". *International Political Science Review* 31(3): 301-322. doi:10.1177/0192512110377602
- Long, Cathal. 2019. "PFM and Perceptions of Corruption". En *PEFA, Public Financial Management, and Good Governance*, editado por Jens Kromann, Martin Bowen, Cathal Long, Shakira Mustapha y Urska Zrinski, 93-120. Washington D.C.: BM.

- López, Liz y Guillaume Fontaine. 2019. "How transparency improves public accountability: The extractive industries transparency initiative in Mexico". *The Extractive Industries and Society* 6(4): 1156-1167. doi:10.1016/j.exis.2019.09.008
- Lora, Eduardo. 2001. "Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo". Serie BID Working Papers 462.
- _____. 2008. "El futuro de los pactos fiscales en América Latina". En *Hacia un nuevo pacto social: Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina*, editado por José Luis Machinea y Narcís Serra, 97-137. Santiago: CEPAL / CIDOB.
- Lowndes, Vivien. 1996. "Varieties of New Institutionalism: A Critical Appraisal". *Public Administration* 74 (2): 181-197. doi:10.1111/j.1467-9299.1996.tb00865.x
- _____. 2010. "The Institutional Approach". En *Theory and Methods in Political Science* (3^a ed.), editado por David Marsh y Gerry Stoker, 60-79. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Lowndes, Vivien y Mark Roberts. 2013. *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Luna-Reyes, Luis y J. Ramon Gil-García. 2014. "Digital government transformation and internet portals: The co-evolution of technology, organizations, and institutions". *Government Information Quarterly* (en línea). doi:10.1016/j.giq.2014.08.001
- Ma, Jun. 2009. "If you can't budget, how can you govern? A study of China's state capacity". *Public Administration and Development* 29: 9-20. doi:10.1002/pad.509
- Mabillard, Vincent, Amalia Sofia y Martial Pasquier. 2019. "The Use and Effects of Access to Information Laws: A study in 14 countries". Serie Working Paper de L'IDHEAP 6/2019.
- Mabillard, Vincent y Raphaël Zumofen. 2017. "The complex relationship between transparency and accountability: A synthesis and contribution to existing frameworks". *Public Policy and Administration* 32(2): 110-129. doi:10.1177/0952076716653651
- _____. 2019. "Debate: The transparency-accountability relationship depends on the context and the issues at stake". *Public Money and Management* 40(2). doi:10.1080/09540962.2019.1665365
- Machamer, Peter. 2004. "Activities and Causation: The Metaphysics and Epistemology of Mechanisms". *International Studies in the Philosophy of Science* 18(1): 27-39. doi:10.1080/02698590412331289242
- Mahoney, James y Kathleen Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change". En *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, editado por James Mahoney y Kathleen Thelen, 1-37. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott. 2018. "Party system institutionalization in contemporary Latin America". En *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*, editado por Scott Mainwaring, 34-70. Nueva York: Cambridge University Press.
- Majone, Giandomenico. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Fondo de Cultura Económica.
- Makón, Marcos. 1999. "Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina". Serie Políticas Presupuestarias y Tributarias 1.
- Makón, Marcos y Marco Varea. 2015. "Presupuesto por resultados". En *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, editado por Jorge Kaufmann, Mario Sanginés y Mauricio García Moreno, 83-116. Washington D.C.: BID.

- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes. 1999. "Elections and Representation". En *Democracy, Accountability and Representation*, editado por Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin, 29-54. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marcel, Mario. 1998. "Los caminos de la gobernabilidad fiscal en América Latina". *Revista Internacional de Presupuesto Público* 25(37): 55-112.
- Marcel, Mario, Marcela Guzmán y Mario Sanginés. 2014. *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: BID.
- March, James. 1991. "Exploration and Exploitation in Organizational Learning". *Organization Science* 2(1): 71-87.
- March, James y Johan Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Review* 78(3): 734-749. doi:10.2307/1961840
- _____. 1995. *Democratic Governance*. Nueva York: The Free Press.
- _____. 1997. *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. México D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Universidad Autónoma de Sinaloa / Fondo de Cultura Económica.
- _____. 2006. "Elaborating the 'New Institutionalism'". En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R.A.W. Rhodes, Sarah Binder y Bert Rockman, 3-22. Oxford: Oxford University Press.
- Marcus-Delgado, Jane. 2001. "El fin de Alberto Fujimori: Un estudio de legitimidad presidencial". En *Lecciones del final del fujimorismo: La legitimidad presidencial y la acción política*, editado por IEP, 9-56. Lima: IEP.
- Margetts, Helen y Christopher Hood. 2016. "Tools Approaches". En *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*, editado por B. Guy Peters y Philippe Zittoun, 133-154. Londres: Palgrave Macmillan.
- Marquette, Heather. 2021. "Doing anti-corruption democratically". Serie WFD Anti-Corruption and Integrity 2. <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2021/05/Doing-anti-corruption-democratically.pdf>
- Marsh, David y Gerry Stoker, eds. 2010. *Theory and Methods in Political Science*. 3a. ed. Londres: Palgrave Macmillan.
- Martínez, Aura. 2021. "Fiscal Transparency Portals: Lessons from Latin America". FMI PFM (Blog), 25 de octubre, <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2021/10/-fiscal-transparency-portals-lessons-from-latin-america-.html#more>
- Martínez Kukutschka, Roberto. 2020. "The long arm of the law versus the invisible hand of Martínez-Vazquez, Jorge, F. Javier Arze y Jameson Boex. 2004. "Corruption, Fiscal Policy, and Fiscal Management". Documento de trabajo de USAID.
- Martner, Gonzalo. 1976. *Planificar y Presupuesto por Programas*. México D.F.: Siglo XXI.
- Martner, Ricardo, ed. 2008. "Planificar y presupuestar en América Latina". Serie Seminarios y Conferencias de la CEPAL 51.
- Mason, Phil. 2021. "Rethinking strategies for an effective parliamentary role in combatting corruption". Serie WFD Anti-Corruption and Integrity 1. <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2021/04/Rethinking-strategies-for-an-effective-parliamentary-role-in-combatting-corruption-1.pdf>
- Mauro, Paolo. 1998. "Corruption and the composition of government expenditure". *Journal of Public Economics* 69: 263-279. doi:10.1016/S0047-2727(98)00025-5
- May, Peter. 1981. "Hints for Crafting Alternative Policies". *Policy Analysis* 7(2): 227-244.
- Mayntz, Renate. 1983. "The Conditions of Effective Public Policy: A New Challenge for Policy Analysis". *Policy and Politics* 11(2): 123-143.

- _____. 2001. “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Reforma y Democracia* 21 (en línea).
- _____. 2005. “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez, 83-98. Madrid: INAP.
- McClintock, Cynthia. 2020. “Corruption in Peru in the Twenty-First Century: A Tsunami of Scandals, A Tsunami of Prosecutions”. En *Corruption in the Americas*, editado por Jonathan Rosen y Hanna Kassab, 103-122. Londres: Lexington Books.
- McConnell, Allan. 2010. *Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- McCormack, Lynette. 2000. “De la política a la práctica: Reformas a los sistemas de administración financiera del sector público”. En *La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo*, editado por ESAF, 191-206. Santiago: CEPAL.
- McNulty, Stephanie y Won No. 2021. “El presupuesto participativo a través de la ley nacional: qué funciona y qué no”. Documento de People Powered.
- Medas, Paulo. 2022. “The Macro-Fiscal Benefits of Eliminating Corruption in Government”. En *Good Governance in Sub-Saharan Africa: Opportunities and Lessons*, editado por Monique Newiak, Alex Segura-Ubiergo y Abdoul Aziz Wane, 11-26. Washington D.C.: FMI.
- Medina, Leandro y Friedrich Schneider. 2019. “Shedding Light on the Shadow Economy: A Global Database and the Interaction with the Official One”. Serie CESifo Working Papers 7981.
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). 2001. “12 preguntas frecuentes sobre la Transparencia Económica y Fiscal”.
https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101004&view=article&catid=297&id=2155&lang=es-ES
- _____. 2008. “Presupuesto por resultados”. Serie MEF Documentos de Gestión Presupuestaria 1/2008.
- _____. 2021. “CONNECTAMEF: Memoria 2011-2021. Una década al servicio del país”. Informe institucional.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2051204/memoria_conectamef2011_2021.pdf.pdf
- Mehrez, Gil y Daniel Kaufmann. 1999. “Transparency, Liberalization and Financial Crises”. Documento de trabajo.
- Meijer, Albert. 2012. “Introduction to the special issue on government transparency”. *International Review of Administrative Sciences* 78(1): 3-9.
doi:10.1177/0020852311435639
- _____. 2013. “Understanding the Complex Dynamics of Transparency”. *Public Administration Review* 7(3): 429-439. doi:10.1111/puar.12032.
- _____. 2014. “Transparency”. En *The Oxford Handbook of Public Accountability*, editado por Mark Bovens, Robert Goodin y Thomas Schillemans, 508-525. Oxford: Oxford University Press.
- Mejía, Andrés y Paolo de Renzio. 2008. “Aid, Rents and the Politics of the Budget Process”. Serie IDS Working Paper 311.
- Mejía, Andrés y Lawrence Haddad. 2014. “The politics of success in the fight against malnutrition in Peru”. *Food Policy* 44: 26-35. doi:10.1016/j.foodpol.2013.10.009
- Meléndez, Carlos. 2019. “La derecha que se bifurca. Las vertientes populista-conservadora y tecnocrática-liberal en Perú post-2000”. *Colombia Internacional* 99: 3-27.
doi:10.7440/colombiaint99.2019.01

- Meléndez, Carlos y Carlos León. 2010. “Perú 2009: Los legados del autoritarismo”. *Revista de Ciencia Política* 30(2): 451-477. doi:10.4067/S0718-090X2010000200015
- Meléndez, Carlos y Paolo Sosa. 2013. “Perú 2012: ¿Atrapados por la historia?”. *Revista de Ciencia Política* 33(1): 325-350. doi:10.4067/S0718-090X2013000100016
- Mendiburu, Marcos. 2020. “La participación ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores en América Latina: ¿avance o impasse?”. Documento preparado para el Seminario Internacional de Participación Ciudadana en Procesos de Fiscalización, Ciudad de México, febrero.
- Mendoza, Waldo. 2013. “Peruvian Miracle: Good Luck or Good Policies?”. Serie CIUP Documentos de Trabajo 371.
- Mendoza, Waldo y Yuliño Anastacio. 2021. *La historia fiscal del Perú: 1980-2020. Colapso, estabilización, consolidación y el golpe de la COVID-19*. Lima: PUCP.
- Menifield, Charles, LaShonda Stewart, Cal Clark, William Stodden. 2017. “Policy diffusion as a means for improving national budget systems”. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management* 29(1): 51-77. doi:10.1108/JPBAFM-29-01-2017-B003
- MCLCP (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza). 2021. “Acuerdos de Gobernabilidad”. Consulta el 7 de julio, <https://www.mesadeconcertacion.org.pe/acuerdos-de-gobernabilidad#:~:text=Llamamos%20%E2%80%9Cacuerdos%20de%20gobernabilidad%20a,democr%C3%A1ticos%2C%20entre%20ellos%20los%20de>
- Michener, Gregory. 2015a. “Why Policymakers Commit to Transparency: Legitimacy, Insurance, Monitoring and the Importance of the News Media as Mediator”. Serie GIFT/IBP Incentives Research.
- _____. 2015b. “Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes”. *World Development* 74: 184-196. doi:10.1016/j.worlddev.2015.04.016
- _____. 2015c. “Assessing Freedom of Information in Latin America a Decade Later: Illuminating a Transparency Causal Mechanism”. *Latin American Politics and Society* 57(3). doi:10.1111/j.1548-2456.2015.00275.x
- _____. 2015d. “How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws”. *Governance* 28(1): 77-94. doi:10.1111/gove.12075
- _____. 2019. “Gauging the Impact of Transparency Policies”. *Public Administration Review* 79(1): 136-139. doi:10.1111/puar.13011
- Michener, Gregory y Jonas Coelho. 2019. “Are Latin American Governments Complying with Transparency Policies? Analyzing the Results and Reliability of 200 Evaluations”. Ponencia presentada en la Sexta Global Conference on Transparency Research, Rio de Janeiro, 26-27 de junio.
- MIDIS (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social). 2022. “REDInforma”. Consulta el 22 de enero, <http://sdv.midis.gob.pe/redinforma/>
- Milán, Taymi. 2019. “¿El marco de diseño de políticas o diseñando un marco para el análisis de políticas?”. *Cuadernos del CENDES* 36(102): 87-115.
- Milesi-Ferretti, Gian Maria. 2000. “Good, Bad or Ugly? On The Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting”. Serie IFM Working Paper 172/00.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2014a. “Acuerdo entre la República del Perú y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”. Documento oficial.
- _____. 2014b. “Memorando de Entendimiento Relativo al Programa País entre el Gobierno de la República del Perú y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”. Documento oficial.

- Montes, Gabriel, Júlio Albuquerque y Ana de Oliveira. 2018. "Fiscal transparency, government effectiveness and government spending efficiency: Some international evidence base on panel data approach". *Economic Modelling* (en línea). doi:10.1016/j.econmod.2018.10.013
- Montes, Gabriel y Paulo Luna. 2021. "Fiscal transparency, legal system and perception of the control on corruption: empirical evidence from panel data". *Empirical Economics* (en línea). doi:10.1007/s00181-020-01849-9
- Moreno, María. 2001. "La Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público: Contenido, alcance y limitaciones". *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* 7(2): 11-50.
- Morgner, Matthias y Marie Chene. 2015. "Topic Guide: Public Financial Management". Documento de Transparencia Internacional. <https://knowledgehub.transparency.org/guide/topic-guide-on-public-financial-management/4994>
- Morón, Eduardo. 2005. "Transparencia presupuestal: Haciendo visible la corrupción". En *El pacto infame: Estudios sobre la corrupción en el Perú*, editado por Felipe Portocarrero, 147-177. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- Morón, Eduardo, Claudia Gonzáles y Tamiko Hasegawa. 2003. "Transparencia presupuestaria en Perú y América Latina: El divorcio entre lo formal y lo percibido". Serie CIUP Documentos de Trabajo 54.
- Morón, Eduardo y Cynthia Sanborn. 2007. "Los desafíos del policymaking en el Perú: Actores, instituciones y reglas de juego". Serie CIUP Documentos de Trabajo 77.
- Moschovis, Georgios. 2010. "Public Spending Allocation, Fiscal Performance and Corruption". *Economic Papers* 29(1): 64-79. doi:10.1111/j.1759-3441.2010.00048.x
- Mostajo, Rossana. 2002. "El sistema presupuestario en el Perú". Serie CEPAL Gestión Pública 17. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7267/S023177_es.pdf
- Muente-Kunigami, Arturo y Florencia Serale. 2018. *Los datos abiertos en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID.
- Müller, Carolina. 2014. "Neodecisionismo aplicado a través de los Decretos de Necesidad y Urgencia y los Decretos Constitucionales en las Presidencias de Menem y Fujimori respectivamente (1989 - 1995)". *Revista de Ciencia Política* 23 (en línea). <https://www.revcienciapolitica.com.ar/num23art10.php>
- Müller, Pierre. 2006. *Las políticas públicas* (2ª ed.). Bogotá: Universidad Externado.
- Mungiu-Pippidi, Alina, ed. 2011. "Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned". Reporte comisionado por NORAD. https://www.researchgate.net/publication/256017483_Contextual_Choices_in_Fighting_Corruption_Lessons_Learned
- _____. 2015. *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mungiu-Pippidi, Alina y Ramin Davasov. 2016. "Measuring Control of Corruption by a New Index of Public Integrity". *European Journal on Criminal Policy and Research* 22(3): 415-438. doi:10.1007/s10610-016-9324-z
- Mungiu-Pippidi, Alina, Ramin Dadasov, Roberto Martínez Kukutschka, Natalia Alvarado, Victoria Dykes, Niklas Kossow y Aram Khaghaghordyan. 2017. "Index of Public Integrity". <http://www.integrity-index.org>
- Mungiu-Pippidi, Alina y Paul Heywood. 2020. "Making sense of corruption studies: an introduction". En *A Research Agenda for Studies in Corruption*, editado por Alina Mungiu-Pippidi y Paul Heywood, 2-6. Cheltenham: Edward Elgar.

- Mungiu-Pippidi, Alina y Bianca Vaz Mondo. 2021. “Measuring real (de facto) transparency by a new index”. Documento de ERCAS.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave. 1989. *Public Finance in Theory and Practice* (5ª ed.). Singapur: McGraw-Hill.
- Naím, Moisés. 1994. “Latin America: The Second Stage of Reform”. *Journal of Democracy* 5(4): 32-48.
- Nef, Jorge. 2012. “Public Administration and Public Sector Reform in Latin America”. En *The SAGE Handbook of Public Administration* (2ª ed.), editado por B. Guy Peters y Jon Pierre, pp. 562-578. Londres: SAGE.
- Neuman, Laura. 2009. “Enforcement Models: Content and Contexts”. World Bank Access to Information Working Paper.
- Neuman, Laura y Richard Calland. 2007. “Making the Law Work: The Challenges of Implementation”. En *The Right to Know: Transparency for an Open World*, editado por Ann Florini, 119-213. Nueva York: Columbia University Press.
- Niskanen, William. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Nueva York: Routledge.
- Norton, Andy y Diane Elson. 2002. “What’s behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process”. Documento preparado para el ODI.
- North, Douglass. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Obama, Barack. 2009. “Memorandum on Transparency and Open Government”. Documento oficial. <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>
- OCC (Observatorio Ciudadano de Corrupción). 2021. “Primer balance del Observatorio Ciudadano de Corrupción (OCC): Seguimiento a la implementación del Compromiso de Lima. Indicadores normativos”. https://occ-america.com/wp-content/uploads/2021/10/Primer_Balance_del_Observatorio_Ciudadano_de_Corrupcion_Indicadores-1.pdf
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2002. “OECD Best Practices for Budgetary Transparency”. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>
- _____. 2008. “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y Programa de Acción de Accra”. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- _____. 2014. “OECD Principles of Budgetary Governance”. Documento de la OCDE Senior Budget Officials.
- _____. 2016. “Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú. Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo”. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru_9789264265226-es#page1
- _____. 2017a. *OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*. París: OECD Publishing.
- _____. 2017b. “Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente”. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-el-peru_9789264271470-es#page2
- _____. 2021. “Programa de Apoyo a la Implementación de las Recomendaciones del Estudio de Gobernanza Pública del Perú”. Reporte de programa.

- _____. 2022. “International Budget Practices and Procedures Database”. Consulta el 17 de enero, <https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=7F309CE7-61D3-4423-A9E3-3F39424B8BCA>
- OCDE y BID. 2014. *Panorama de las Administraciones Pública: América Latina y el Caribe 2014*. París: OECD Secretariat.
- _____. 2017. *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*. París: OECD Secretariat.
- _____. 2020. *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*. París: OECD Secretariat.
- OCDE, CEPAL, CIAT y BID. 2021. “Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2021”. Informe interinstitucional.
- O’Donnell, Guillermo. 1997. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- _____. 2007. *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Offe, Claus. 1996. “Designing Institutions in East European Transitions”. En *The Theory of Institutional Design*, editado por Robert E. Goodin, 199-226. Nueva York: Cambridge University Press.
- _____. 2009. “Governance: An “Empty Signifier”?”. *Constellations* 16(4): 550-562.
- Oficina, ed. 2020. “Participatory Budgeting World Atlas 2019: Data”. <https://www.pbatlas.net/data-index.html>
- OGP (Alianza para el Gobierno Abierto). 2020. “Guía de Gobierno Abierto y Coronavirus: Respuesta abierta más recuperación abierta”. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/07/Gui%CC%81a-de-Gobierno-Abierto-y-Coronavirus.pdf>
- _____. 2021a. “OGP Vital Signs: 10 Years of Data in Review”. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/12/Vital-Signs_Full-Report.pdf
- _____. 2021b. “Our members”. Consulta el 10 de septiembre, <https://www.opengovpartnership.org/our-members/>
- _____. 2021c. “Eligibility Criteria and OGP Values Check Assessment”. Actualizado el 7 de junio, <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/eligibility-criteria/#:~:text=Core%20Eligibility%20is%20determined%20by,a%20total%20of%2016%20points.>
- Oliva, Carlos y Mayra Ugarte. 2006. “Uso y efectividad de los Convenios de Gestión”. Informe final de consultoría. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/documentac/UsoyEfectividaddelosConveniodeGestion.pdf
- Olsen, Johan. 1997. “Institutional Design in Democratic Contexts”. *The Journal of Political Philosophy* 5(3): 203-229. doi:10.1111/1467-9760.00032
- _____. 2007. “Understanding Institutions and Logics of Appropriateness: Introductory Essay”. Serie Centre for European Studies Working Paper 13.
- Olsson, Jan. 2016. *Subversion in Institutional Change and Stability: A Neglected Mechanism*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Ostrom, Elinor. 2010. “Elección racional institucional: Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional”. En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier, 23-65. Buenos Aires: Westview Press / Proyecto de Modernización del Estado.
- Ostrom, Elinor, Michael Cox y Edella Schlager. 2014. “An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework and Introduction of the Social-Ecological

- Systems Framework”. En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul Sabatier y Christopher Weible, 267-306. Boulder: Westview Press.
- Opening Government. 2013. “Opening Government Survey Results 2013”. Consulta el 11 de enero de 2021, <https://www.openinggovernment.com/>
- Paanakker, Hester, Adam Masters y Leo Huberts. 2020. Introducción a *Quality of Governance: Values and Violations*, editado por Hester Paanakker, Adam Masters y Leo Huberts, 3-24. Cham: Springer.
- Painter, Martin y B. Guy Peters. 2010. “Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups, and Hybrids”. En *Tradition and Public Administration*, editado por Martin Painter y B. Guy Peters, 19-30. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Panfichi, Aldo y Mariano Alvarado. 2010. “Desconfianza y control: ONG y política en Perú”. En *Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina*, compilado por Bernardo Sorj, 153-208. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Parry, Taryn. 2007. “The Role of Fiscal Transparency in Sustaining Growth and Stability in Latin America”. Serie IMF Working Paper 07/220.
- Parsons, David. 2017. *Demystifying Evaluation: Practical Approaches for Researchers and Users*. Bristol: Policy Press.
- Pasquier, Martial y Jean-Patrick Villeneuve. 2007. “Organizational barriers to transparency: A typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information”. *International Review of Administrative Sciences* 73(1): 147-162. doi:10.1177/0020852307075701
- Patriau, Enrique. 2015. “El Congreso peruano y su papel en el proceso de las políticas públicas: Las reglas no escritas en las negociaciones presupuestales”. Ponencia presentada en el Octavo Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Lima, 22 al 24 de julio.
- Pattanayak, Sailendra. 2016. “Expenditure Control: Key Features, Stages, and Actors”. Serie IMF Technical Notes and Manuals. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1602a.pdf>
- Pattaro, Anna Francesca. 2016. “Budgetary Principles”. En *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, editado por Ali Farazmand (en línea). Cham: Springer.
- Paz, Byron y Guillaume Fontaine. 2018. “A Causal Mechanism of Policy Innovation: The Reform of Colombia's Oil-Rents Management System”. *Revista de Estudios Sociales* (63): 2-19. doi:10.7440/res63.2018.01
- PCM (Presidencia del Consejo de Ministros). 2021. “Reporte de Cumplimiento sobre Neutralidad Electoral (DS 199-2020-PCM)”. <https://neutralidad.servicios.gob.pe/>
- PEFA Secretariat (Public Expenditure and Financial Accountability). 2022a. “Assessments”. Consulta el 3 de enero, <https://www.pefa.org/assessments/listing>
- _____. 2022b. “What is PEFA?”. Consulta el 11 de enero, [https://www.pefa.org/about#:~:text=The%20PEFA%20framework%20is%20a,areas%20of%20activity%20\(pillars\)](https://www.pefa.org/about#:~:text=The%20PEFA%20framework%20is%20a,areas%20of%20activity%20(pillars))
- Pelizzo, Riccardo. 2014. “Democracy, Accountability, and Parliaments”. *SSRN Electronic Journal* (en línea). doi:10.2139/ssrn.2492938
- Pereira, Carlos y Marcus Melo. 2011. “The political economy of budgeting in Latin America: procedures, oversight, and participation”. Serie Documentos de Trabajo CAF 2011/13.
- Perry, Guillermo, Omar Arias, J. Humberto López, William Maloney y Luis Servén. 2006. *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington D.C.: BM.
- Peruzzotti, Enrique. 2006. “La política de accountability social en América Latina”. En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y*

- control social*, coordinado por Ernesto Isunza y Alberto Olvera, 245-264. México D.F.: CIESAS / Porrúa.
- Peters, Anne. 2013. "Towards Transparency as a Global Norm". En *Transparency in International Law*, editado por Andrea Bianchi y Anne Peters, 534-607. Nueva York: Cambridge University Press.
- Peters, B. Guy. 1992. "The policy process: an institutionalist perspective". *Canadian Public Administration* 35(2): 160-180. doi:10.1111/j.1754-7121.1992.tb00686.x
- _____. 1998. "Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination". *Public Administration* 76: 295-311.
- _____. 2003. *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- _____. 2004. "Back to the Centre? Rebuilding the State". *The Political Quarterly* 75(s1): 130-140. doi:10.1111/j.1467-923x.2004.628_1.x
- _____. 2005a. "The Problem of Policy Problems". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 4(4): 349-370. doi:10.1080/13876980500319204
- _____. 2005b. "Policy Instruments and Policy Capacity". En *Challenges to State Policy Capacity*, editado por Martin Painter y Jon Pierre, 73-91. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- _____. 2005c. "Conclusion: The Future of Instruments Research". En *Designing Government: From Instruments to Governance*, editado por Pearl Eliadis, Margaret Hill y Michael Howlett, 353-364. Montreal: McGill-Queens University Press.
- _____. 2005d. "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?". *Foro Internacional* 45(4): 585-598.
- _____. 2006. "Concepts and Theories of Horizontal Policy Management". En *Handbook of Public Policy*, editado por B. Guy Peters y Jon Pierre, 115-138. Thousand Oaks: SAGE.
- _____. 2011a. "Steering, rowing, drifting, or sinking? Changing patterns of governance". *Urban Research and Practice* 4(1): 5-12. doi:10.1080/17535069.2011.550493
- _____. 2011b. "Institutional Theory". En *The SAGE Handbook of Governance*, editado por Mark Bevir, 78-90. Londres: SAGE Publications.
- _____. 2013. "Institutions in context, and as context". En *Context in Public Policy and Management: The Missing Link?*, editado por Christopher Pollitt, 101-114. Cheltenham: Edward Elgar.
- _____. 2014. "Implementation structures as institutions". *Public Policy and Administration* (en línea). doi:10.1177/0952076713517733
- _____. 2015a. *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- _____. 2015b. *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*. Lawrence: University Press of Kansas.
- _____. 2016a. "Institutional Theory". En *Handbook on Theories of Governance*, editado por Christopher Ansell y Jacob Torfing, 308-321. Cheltenham: Edward Elgar.
- _____. 2016b. "Institutionalism and Public Policy". En *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*, editado por B. Guy Peters y Philippe Zittoun, 57-72. Londres: Palgrave Macmillan.
- _____. 2018. *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar.
- _____. 2019a. "Designing institutions for designing policy". *Policy and Politics* (en línea). doi:10.1332/030557319X15579230420090
- _____. 2019b. "Introducción: Las promesas del diseño de políticas públicas". *Cuadernos del CENDES* 36(102): 1-12.

- Peters, B. Guy, Giliberto Capano, Michael Howlett, Ishani Mukherjee, Meng-Hsuan Chou y Pauline Ravinet. 2018. "Designig for Policy Effectiveness". Serie Cambridge Elements on Public Policy.
- Peters, B. Guy y Fernando Filgueiras. 2022. "Introduction: Looking for Governance. Latin America Governance Reforms and Challenges". *International Journal of Public Administration* 45(4): 299-307. doi:10.1080/01900692.2021.2020905
- Peters, B. Guy y Guillaume Fontaine, eds. 2020. *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- _____. 2022. Introducción al *Research Handbook of Policy Design: Operationalizing the Policy Design Framework*, editado por B. Guy Peters y Guillaume Fontaine, 1-38. Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters, B. Guy y Brian Hogwood. 1985. "In Search of the Issue-Attention Cycle". *The Journal of Politics* 47(1): 238-253.
- Peters, B. Guy y Maximilian Nagel. 2020. "Zombie Ideas". Serie Cambridge Elements in Public Policy.
- Peters, B. Guy y Jon Pierre. 2005. "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez, 37-56. Madrid: INAP.
- _____. 2016. *Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Peters, B. Guy, Jon Pierre y Victor Galaz. 2019. "Simple solutions for complexity?". En *Global Challenges, Governance, and Complexity: Applications and Frontiers*, editado por Victor Galaz, 188-210. Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters, B. Guy, Jon Pierre y Desmond King. 2005. "The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism". *The Journal of Politics* 67(4): 1275-1300.
- Peters, B. Guy y Nenad Rava. 2017. "Policy Design: From Technocracy to Complexity, and Beyond". Ponencia presentada en la Third International Conference on Public Policy, Singapur, 28-30 de junio.
- Petrie, Murray. 2003. "Promoting Fiscal Transparency: The Complementary Roles of the IMF, Financial Markets, and Civil Society". Serie IMF Working Paper 199/03.
- Petrie, Murray. 2013. "The Current State of Fiscal Transparency: Norms, Assessment, and Country Practices". Serie BM PREM Notes 4.
<http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1361973400317/GPSMSpecialSeries4.pdf>
- Petrie, Murray y Juan Pablo Guerrero. 2015. "Fiscal Transparency in Open Government Partnership Countries, and the Implementation of OGP Commitments: An Analysis". Documento preparado para OGP.
- _____. 2017. "GIFT: Americas Region of the Open Government Partnership: Mapping of Country Fiscal Transparency Commitments". Ponencia presentada en el Taller GIFT sobre Transparencia Fiscal y Participación Pública en Política Fiscal y Elaboración del Presupuesto, Buenos Aires, 20-22 de noviembre.
- Petrie, Murray y Jon Shields. 2010. "Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What and How?". *OECD Journal on Budgeting* 2010(2): 2-13.
- Philipps, Lisa y Miranda Stewart. 2009. "Fiscal Transparency: Global Norms, Domestic Laws, and the Politics of Budgets". *Brooklyn Journal of International Law* 34(3): 796-859.
- Philp, Mark. 2009. "Delimiting Democratic Accountability". *Political Studies* 57: 28-53. doi:10.1111/j.1467-9248.2008.00720.x

- Pierre, Jon. 2006. "Disciplinary Perspectives". En *Handbook of Public Policy*, editado por B. Guy Peters y Jon Pierre, 481-492. Londres: SAGE Publications.
- _____. 2000. "Introduction: Understanding Governance". En *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, editado por Jon Pierre, 1-10. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2012. "Governance and Institutional Flexibility". En *The Oxford Handbook of Governance*, editado por David Levi-Faur, 193-205. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2022. "Governance models and policy design". En *Research Handbook of Policy Design*, editado por B. Guy Peters y Guillaume Fontaine, 296-309. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pierre, Jon y B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- _____. 2005. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pierson, Paul. 1993. "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change". *World Politics* 45(4): 595-628. doi:10.2307/2950710
- _____. 2003. "Public Policies as Institutions". Ponencia presentada en Yale Conference on Crafting and Operating Institutions, New Haven, 2 de abril.
- Pimenta, Carlos y Antonio Seco. 2019. "Oportunidades tecnológicas y recomendaciones para la modernización de los Sistemas Integrados de Administración Financiera en América Latina y el Caribe". Serie BID Documentos para Discusión 651.
- _____. 2021. *Guía de Proyectos de Sistemas de Información de Administración Financiera (SIAF): Aspectos estratégicos, funcionales, tecnológicos y de gobernanza para diseñar e implantar nuevas plataformas para los sistemas de la gestión financiera pública*. Washington D.C.: BID.
- Ponce, Aldo. 2018. "Supervisión legislativa ex ante en un contexto de partidos débiles y limitadas capacidades legislativas: Evidencia del caso peruano". En *Supervisión legislativa en América Latina*, coordinado por Rodrigo Velázquez López Velarde, 285-343. Ciudad de México: FCE / CIDE.
- Pollitt, Christopher. 2003. "Joined-up Government: A Survey". *Political Studies Review* (en línea). doi:10.1111/1478-9299.00004
- _____. 2013. Prefacio de *Context in Public Policy and Management: The Missing Link?*, editado por Christopher Pollitt, xv-xx. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert. 2017. *Public Management Reform: A Comparative Analysis. Into the Age of Austerity* (4ª ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher y Peter Hupe. 2011. "Talking Governance: The Role of Magic Concepts". *Public Management Review* 13(5): 641-658. doi:10.1080/14719037.2010.532963
- Porto de Oliveira, Osmany. 2011. "Las dinámicas de transferencia del presupuesto participativo: una mirada hacia la acción de las élites". En *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, compilado por Yanina Welp y Laurence Whitehead, 119-144. México D.F.: FLACSO México.
- Poterba, James. 1994. "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics". *Journal of Political Economy* 102(4): 799-821.
- Pozen, David. 2019. "Seeing Transparency More Clearly". *Public Administration Review* (en línea). doi:10.1111/puar.1313
- Pozen, David y Michael Schudson. 2018. Introducción a *Troubling Transparency: The History and Future of Freedom of Information*, editado por David Pozen y Michael Schudson, 1-10. Nueva York: Columbia University Press.

- Pozsgai, Joseph. 2015. "Anti-Corruption Demands and Government's Defense: The Case of Peru, 2000-2014". Tesis doctoral, University of Tsukuba.
- Premchand, A. 1993. *Public Expenditure Management*. Washington D.C.: FMI.
- _____. 2007. "Capital Budgets: Theory and Practice". En *Budgeting and Budgetary Institutions*, editado por Anwar Shah, 89-108. Washington D.C.: BM.
- Pretorius, Carole y Nico Pretorius. 2009. "Public Financial Management Reform Literature Review". Serie DFID Evaluation Report 698.
- Quiroz, Alfonso. 2005. "Costos históricos de la corrupción en el Perú Republicano". En *El pacto infame: Estudios sobre la corrupción en el Perú*, editado por Felipe Portocarrero, 75-97. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- Ramírez, Danny, Iván Narváez y Guillaume Fontaine. 2018. "Why do social control deficits persist? The Prior Consultation, Free and Informed within the Ecuadorian Oil Policy". *Ciencia Política* 13(25): 21-49. doi:10.15446/cp.v12n25.69339
- Ramkumar, Vivek y Warren Krafchik. 2005. "The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management". Documento de trabajo de IBP.
- Relly, Jeannine y Meghna Sabharwal. 2009. "Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study". *Government Information Quarterly* 26(1): 148-157. doi:10.1016/j.giq.2008.04.002
- Ríos, Ana-María, Francisco Bastida y Bernardino Benito. 2014. "Budget Transparency and Legislative Budgetary Oversight: An International Approach". *American Review of Public Administration* (en línea). doi:10.1177/0275074014565020
- Roberts, Alasdair. 2006. "Dashed Expectations: Governmental Adaptation to Transparency Rules". En *Transparency: The Key to Better Governance?*, editado por Christopher Hood y David Heald, 107-126. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 2014. "Making Transparency Policies Work: The Critical Role of Trusted Intermediaries". Serie Legal Studies Research Paper 14-39.
- _____. 2015. "Promoting Fiscal Openness". Serie GIFT/IBP Incentives Research.
- Robinson, Marc. 2007. "Performance Budgeting Models and Mechanisms". En *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*, editado por Marc Robinson, 1-18. Basingstoke: Palgrave Macmillan / FMI.
- Roca, Pablo y Milagros Campos. 2018. "La presidencia de la Comisión de Presupuesto y su influencia en la distribución geográfica del presupuesto". *Revista Estudios de Políticas Públicas* 4(2): 156-173. doi:0719-6296.2018.49076
- Rocheftort, David y Roger Cobb. 1993. "Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice". *Policy Studies Journal* 21(1): 56-71. doi:j.1541-0072.1993.tb01453.x
- Rodriguez, Carlos. 2018. "La influencia del alcalde y la sociedad civil en la institucionalización del presupuesto participativo: análisis del caso de Pasto, Colombia (1995-2016)". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- _____. 2019a. "El diseño de políticas públicas en perspectiva histórica". *Cuadernos del CENDES* 36(102): 13-45.
- _____. 2019b. "El contexto del diseño de políticas: Una concepción neoinstitucionalista". Documento de trabajo.
- Rodriguez-Olivari, Denisse. 2020. "Fighting corruption in a hostile environment: Peru's Lava Jato special prosecution team". En *Corruption and the Lava Jato Scandal in Latin America*, editado por Paul Lagunes y Jan Svejnar, 165-182. Londres: Routledge.
- Roldan, Garry. 2006. "Neo-liberalism and Transparency: Political versus Economic Liberalism". En *The Neo-Liberal Revolution: Forging the Market State*, editado por Richard Robison, 197-215. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Roll, Michael. 2014. "Pockets of effectiveness: review and analytical framework". En *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*, editado por Michael Roll, 22-42. Londres: Routledge.
- Romero León, Jorge, Diego de la Mora y Liliana Ruiz. 2016. "Digital Budgets: How are Governments Disclosing Fiscal Information Online?". Documento de IBP.
- Rose-Ackerman, Susan. 2001. *La corrupción y los gobiernos: Causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI.
- Ross, Michael. 2011. "Mineral Wealth and Budget Transparency". Serie IBP Working Papers 2.
- Rothstein, Bo. 2012. "Good Governance". En *The Oxford Handbook of Governance*, editado por David Levi-Faur, 156-166. Oxford: Oxford University Press.
- Rotta, Samuel. 2021. "Plan nacional anticorrupción 2021: viejas estructuras y nuevos riesgos". Serie Documentos del Proyecto Perú Debate 2021.
- Rubin, Irene. 1992. "Budgeting: Theory, Concepts, Methods, and Issues". En *Handbook of Public Budgeting*, editado por Jack Rabin, 3-22. Nueva York: Marcel Dekker.
- Rudiger, Anja. 2018a. "State of the Field Review: Fiscal Transparency and Accountability". Research Note for the Fiscal Futures' Scenario Planning Workshop.
- _____. 2018b. "Fiscal Futures: Scenario Thinking for Fiscal Transparency and Accountability". Special Report for the Fiscal Futures' Scenario Planning Workshop.
- Russo, Federica y Jon Williamson. 2011. "Generic versus single-case causality: the case of autopsy". *European Journal for Philosophy of Science* 1: 47-69. doi:10.1007/s13194-010-0012-4
- Sabatier, Paul. 2010. "Se necesitan mejores teorías". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier, 5-19. Buenos Aires: Westview Press / Proyecto de Modernización del Estado.
- Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith, eds. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul y Christopher Weible. 2010. "El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier, 203-233. Buenos Aires: Westview Press / Proyecto de Modernización del Estado.
- Sager, Fritz y Anat Gofen. 2022. "The polity of implementation: Organizational and institutional arrangements in policy implementation". *Governance* (en línea). doi:10.1111/gove.12677
- Sahlin, Kerstin y Linda Wedlin. 2008. "Circulating Ideas: Imitation, Translation and Editing". En *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, editado por Royston Greenwood, Christine Oliver, Kerstin Sahlin y Roy Suddaby, 218-242. Londres: SAGE Publications.
- Salamon, Lester. 2002. "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction". En *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, editado por Lester Salamon, 1-47. Oxford: Oxford University Press.
- Saliterer, Iris, Mariafrancesca Sicilia e Ileana Steccolini. 2018. "Public Budgets and Budgeting in Europe: State of the Art and Future Challenges". En *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, editado por Edoardo Ongaro y Sandra van Thiel 141-164. Londres: Palgrave Macmillan.
- Sánchez, Sandra, Laura Jiménez y Luis Velásquez. 2019. "IDIGI-EFS 2019: Índice de Disponibilidad de Información a la Ciudadanía sobre la Gestión Institucional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores". Documento de OLACEFS.

- 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. doi:10.1787/budget-v4-art9-en
- _____. 2006a. "Improving Fiscal Governance and Curbing Corruption: How Relevant are Autonomous Audit Agencies?". *International Public Management Review* 7(2): 97-108.
- _____. 2006b. "Banking on Accountability? Strengthening Budget Oversight and Public Sector Auditing in Emerging Economies". *Public Budgeting and Finance* 26 (2): 66-100. doi:10.1111/j.1540-5850.2006.00847.x
- _____. 2007. "Auditing, accountability and anti-corruption: how relevant are autonomous audit agencies". En *Global Corruption Report*, editado por Transparencia Internacional, 358-362. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2008. "Keeping a Watchful Eye? Parliaments and the Politics of Budgeting in Latin America". En *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*, editado por Rick Staphenurst, Riccardo Pelizzo, David Olson y Lisa von Trapp, 243-266. Washington D.C.: BM.
- _____. 2015. "Why budget accountability fails? The elusive links between parliaments and audit agencies in the oversight of the budget". *Brazilian Journal of Political Economy* 35(140): 601-621. doi:10.1590/0101-31572015v35n03a12
- Santiso, Carlos y Arturo García. 2004. "Legislative Budget Oversight in Presidential Systems: Governance of the Budget in Peru". Ponencia presentada en el Sexto Regional Seminar on Fiscal Policy, Santiago, 26-29 de enero.
- Santiso, Carlos e Idola Ortiz. 2020. "Govtech y el futuro del gobierno". Documento interinstitucional de CAF y PublicTech Lab.
- Santiso, Carlos y Marco Varea. 2013. "Fortaleciendo las capacidades presupuestarias de los Parlamentos en América Latina y el Caribe". Serie BID Resumen de Políticas 194.
- Sarr, Babacar. 2015. "Credibility and Reliability of Government Budgets: Does Fiscal Transparency Matter?". Serie IBP Working Papers 5.
- Sarr, Babacar y Joel Friedman. 2016. "The Road to 61: Achieving Sufficient Levels of Budget Transparency". IBP Paper.
- Sartori, Giovanni. 1970. "Concept Misformation in Comparative Politics". *American Political Science Review* 64(4): 1033-1053. doi:10.2307/1958356
- Sayer, Andrew. 2010. *Method in Social Science: A Realist Approach* (2ª ed.). Nueva York: Routledge.
- Scartascini, Carlos y Ernesto Stein. 2010. "Un nuevo marco de análisis para el estudio del proceso presupuestario". En *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*, editado por Mark Hallerberg, Carlos Scartascini y Ernesto Stein, 1-16. Washington D.C.: BID/ Mayol.
- Scartascini, Carlos, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi. 2011. "¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas". En *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, editado por Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, 1-31. Washington D.C.: BID.
- Schedler, Andreas. 1999. "Conceptualizing Accountability". En *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, editado por Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner, 13-28. Boulder: Lynne Rienner.
- Schiavo-Campo, Salvatore. 2007. "The Budget and Its Coverage". En *Budgeting and Budgetary Institutions*, editado por Anwar Shah, 53-88. Washington D.C.: The World Bank.

- Schick, Allen. 1966. "The Road to PPB: The Stages of Budget Reform". *Public Administration Review* 26(4): 243-258.
- _____. 1998. "A Contemporary Approach to Public Expenditure Management". Documento de trabajo del BM.
- _____. 2004. "Twenty-five Years of Budgeting Reform". *OECD Journal on Budgeting* 4(1): 81-102. doi:10.1787/budget-v4-art4-en
- _____. 2011. "Repairing the Budget Contract Between Citizens and the State". *OECD Journal on Budgeting* 11(3). doi:10.1767/budget-11-5kg3pdgctc8v
- _____. 2013. "Reflections on Two Decades of Public Financial Management Reforms". En *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, editado por Marco Cangiano, Teresa Curristine y Michel Lazare, 21-76. Washington D.C.: FMI.
- _____. 2019. "An introduction to budgeting: Everywhere, budgeting is the same and different". En *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, editado por OCDE, pp. 19-29. París: OECD Publishing.
- Schillemans, Thomas. 2013. "The Public Accountability Review: A Meta-Analysis of Public Accountability Research in Six Academic Disciplines". Documento de trabajo de Utrecht University School of Governance.
- Schmidt, Vivien. 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review of Political Science* 11: 303-326. doi:10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342
- Schneider, Anne y Helen Ingram. 1993. "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy". *The American Political Science Review* 87(2): 334-347. doi:10.2307/2939044
- _____. 1997. *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Schneider, Anne y Mara Sidney. 2009. "What is Next for Policy Design and Social Construction Theory?". *The Policy Studies Journal* 37(1): 103-119. doi:10.1111/j.1541-0072.2008.00298.x
- Scott, Richard. 2010. "Teoría contemporánea institucional". En *Organizaciones e instituciones*, compilado por Rodolfo Vergara, 186-222. México D.F.: Siglo XXI.
- Seco, Antonio y Andrés Muñoz. 2018. "Panorama del uso de las tecnologías y soluciones digitales innovadoras en la política y la gestión fiscal". Serie BID Documentos para Discusión 602.
- SGP-PCM (Secretaría de Gestión Pública). 2021. "Gobierno abierto en el Perú: Avances y agenda futura". Serie Documentos de Política 5. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2028521/Gobierno%20Abierto.pdf.pdf>
- Shack, Nelson. 2006. "Presupuestar en Perú". Serie CEPAL Gestión Pública 58.
- _____. 2021. *La reforma del control gubernamental en el Perú: Balance al trienio de su implementación*. Lima: CGR.
- Shack, Nelson, Jeniffer Pérez y Luis Portugal. 2020. "Cálculo del tamaño de la corrupción y la conducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria". Documento de trabajo de la CGR.
- _____. 2021. "Incidencia de la corrupción y la conducta funcional en el Perú 2020". Serie CGR Documentos de Política en Control Gubernamental.
- Shack, Nelson, Luis Portugal y Richar Quispe. 2021. "El control concurrente: Estimando cuantitativamente sus beneficios". Serie CGR Working Papers.
- Shah, Anwar. 2007. "Overview". En *Budgeting and Budgetary Institutions*, editado por Anwar Shah, 1-23. Washington D.C.: BM.
- Shah, Anwar y Chunli Shen. 2007. "A Primer on Performance Budgeting". En *Budgeting and Budgetary Institutions*, editado por Anwar Shah, 137-177. Washington D.C.: BM.

- Shapiro, Isaac, ed. 2003. *Guía ciudadana para el trabajo presupuestario*. Washington D.C.: IBP.
- Shepsle, Kenneth. 2006. "Rational Choice Institutionalism". En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R.A.W. Rhodes, Sarah Binder y Bert Rockman, 23-38. Oxford: Oxford University Press.
- Shmuel, Assaf. 2020. "The political budget cycle across varying degrees of democracy". *Electoral Studies* (en línea). doi:10.1016/j.electstud.2020.102218
- Shutt, Cathy. 2020. "Uptake and Contribution of IBP's OBS to Budget Openness Practices". Reporte de evaluación de IBP.
- Silva, Patricio. 2022. "Combating corruption in Chile: The Presidential Advisory Commissions on public probity, 1994-2015". En *The Politics of Anti-Corruption Agencies in Latin America*, editado por Joseph Pozsgai-Alvarez, 33-50. Nueva York: Routledge.
- Simon, Herbert. 1996. *The Sciences of the Artificial* (3ª ed.). Cambridge: MIT Press.
- Simson, Rebecca. 2012. "Following the money: Examining the evidence on 'pro-poor' budgeting". Serie ODI Background Note.
- Singh, Anoop, Agnes Belaisch, Charles Collyns, Paula de Masi, Reva Krieger, Guy Meredith y Robert Rennhack. 2005. *Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s*. Washington D.C.: FMI.
- Sjoberg, Fredrik, Jonathan Mellon, Tiago Peixoto, Johannes Hemker t Lily Tsai. 2019. "Voice and Punishment: A Global Survey Experiment on Tax Morale". Serie World Bank Policy Research Working Paper 8855.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti. 2000. "Societal Accountability in Latin America". *Journal of Democracy* 11(4): 147-158.
- Soifer, Hillel. 2012. "The Causal Logic of Critical Junctures". *Comparative Political Studies* 45(12): 1572-1597. doi:10.1177/0010414012463902
- _____. 2015. *State Building in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sorensen, Georg. 2010. *La transformación del Estado. Más allá del mito del repliegue*. Valencia: Tirant lo Blanch
- Stapenhurst, Rick. 2020. "Towards the Development of a Parliamentary Oversight Index". En *Anti-Corruption Evidence: The Role of Parliaments in Curbing Corruption*, editado por Rick Stapenhurst, Rasheed Draman, Brooke Larson y Anthony Staddon, 35-50. Cham: Springer.
- Stapenhurst, Rick y Jack Titsworth. 2001. "Features and functions of supreme audit institutions". Serie BM PREM Notes 59.
- Stein, Ernesto, Ernesto Talvi y Alejandro Grisanti. 1998. "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience". Serie NBER Working Paper 6358.
- Stiglitz, Joseph. 1998. "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus". Conferencia presentada en el Wider Annual Lecture, Helsinki, 7 de enero.
<https://www.globalpolicy.org/component/content/article/209/43245.html>
- _____. 1999. "On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life". Ponencia presentada en Oxford Amnesty, 27 de enero, Oxford.
- _____. 2002. "La información y el cambio en el paradigma de la ciencia económica". *Revista Asturiana de Economía* 25: 95-164.

- Stotsky, Janet. 2020. *Using Fiscal Policy and Public Financial Management to Promote Gender Equality: International Perspectives*. Nueva York: Routledge.
- Streeck, Wolfgang y Kathleen Thelen. 2005. "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies". En *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, editado por Wolfgang Streeck y Kathleen Thelen, 1-39. Oxford: Oxford University Press.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Madrid: Ariel.
- Sundet, Geir. 2008. "Following the money: Do Public Expenditure Tracking Surveys matter?". Serie U4 Issue 8-2008.
- Sung, Hung-En. 2004. "Democracy and Political Corruption: A Cross-National Comparison". *Crime, Law and Social Change* 41(2): 179-194. doi:10.1023/B:CRIS.0000016225.75792.02
- Tanzi, Vito. 1998. "Corruption and the Budget: Problems and Solutions". En *Economics of Corruption*, editado por Arvind Jain, 111-128. Nueva York: Springer Science.
- Tanzi, Vito y Hamid Davoodi. 1997. "Corruption, Public Investment, and Growth". Serie FMI Working Paper 97/139.
- Thornton, Patricia y William Ocasio. 2008. "Institutional Logics". En *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, editado por Royston Greenwood, Christine Oliver, Kerstin Sahlin y Roy Suddaby, 99-129. Londres: SAGE Publications.
- TI (Transparencia Internacional). 2021. "Corruption Perceptions Index". Consulta el 13 de diciembre, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
- Tilly, Charles y Robert Goodin. 2006. "It Depends". En *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, editado por Robert Goodin y Charles Tilly, 3-33. Oxford: Oxford University Press.
- Tomioka, Noriyuki. 2001. "Causes of the Asian crisis, Asian-style capitalism and Transparency". *Asia-Pacific Review* 8(2): 47-65. doi:10.1080/0544120120098681
- Torfig, Jacob, B. Guy Peters, Jon Pierre y Eva Sorensen. 2012. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Torgerson, Douglas. 1992. "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar Villanueva, 197-238. México D.F.: Porrúa.
- Tosun, Jale y Achim Lang. 2017. "Policy integration: mapping the different concepts". *Policy Studies* (en línea). doi:10.1080/01442872.2017.1339239
- Touchton, Michael y Brian Wampler. 2013. "Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions". *Comparative Political Studies* 47 (10): 1442-1469. doi:10.1177/0010414013512601
- Tronco, José del. 2016. "La evaluación como instrumento de política pública". *Apuntes de la Escuela Superior de Gobierno* 2016(3): 23-28.
- True, James, Bryan Jones y Frank Baumgartner. 2010. "Teoría del equilibrio interrumpido: Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de las políticas públicas". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier, 167-202. Buenos Aires: Westview Press / Proyecto de Modernización del Estado.
- Tsai, Lily, Benjamin Morse, Guillermo Toral y Varja Lipovsek. 2018. "What is the evidence that efforts to promote international norms and standards for transparency and accountability have an impact on behaviors of accountability actors". Documento de TAI.
- _____. 2019. "Evidence Syntheses of Within-Government and Citizen-Government Accountability Pathways". Documento resumen del MIT Gov Lab y TAI.

- Tummala, Krishna. 2021. Prólogo a *Corruption in the Public Sector: An International Perspective*, editado por Krishna K. Tummala, 1-6. Bingley: Emerald Publishing.
- Tygel, Alan, Judie Attard, Fabrizio Orlandi, Maria Machado y Sören Auer. 2016. “‘How Much?’ is not Enough: an Analysis of Open Budget Initiatives”. Ponencia presentada en ICEGOV 15-16, Montevideo, 1-3 de marzo.
- Ugarteche, Oscar. 2004. “La nueva corrupción: Tipología y aproximaciones teóricas desde el caso Fujimori/Montesinos”. *Nueva Sociedad* 194: 91-104.
- _____. 2020. “Perú 2001-2019: De la corrupción generalizada a la institucionalización pública”. *Perú Hoy* 36: 34-49.
- Uhlaner, Carole. 1980. “Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving”. Reseña. *The Journal of Politics* 42(4): 1202-1204. doi:10.2307/2130759
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2021. “Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe: Evaluación de logros de los estudiantes”. Informe ERCE 2019.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2004. “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”.
https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf
- _____. 2021. “United Nations Convention against Corruption: Signature and Ratification Status”. Consulta el 6 de agosto,
<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>
- Uña, Gerardo y Carlos Pimenta. 2015. “Sistemas Integrados de Administración Financiera en América Latina: Aspectos estratégicos y desafíos pendientes”. En *Gestión financiera pública en América Latina: La clave de la eficiencia y la transparencia*, editado por Carlos Pimenta y Mario Pessoa, 299-346. Washington D.C.: BID/FMI.
- Van Buuren, Arwin, Jenny Lewis, B. Guy Peters y William Voorberg. 2020. “Improving public policy and administration: Exploring the potential of design”. *Policy and Politics* (en línea). doi:10.1332/030557319X15579230420063
- Varone, Frédéric, Stéphane Nahrath, David Aubin y Jean-David Gerber. 2013. “Functional regulatory spaces”. *Policy Sciences* (en línea). doi:10.1007/s11077-013-9174-1
- Van Zyl, Albert. 2013. “Getting a Seat at the Table: Civil Society Advocacy for Budget Transparency in ‘Untransparent’ Countries”. Serie IBP Policy Notes.
- _____. 2014. “How Civil Society Organizations Close the Gap between Transparency and Accountability”. *Governance* 27(2): 347-356. doi:10.1111/gove.12073
- Vegh, Carlos, Daniel Lederman y Federico Bennet. 2017. “Leaning against the wind: Fiscal policy in Latin America and the Caribbean in a historical perspective”. Reporte BM LAC Semiannual.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26364/9781464810947.pdf>
- Vegh, Carlos y Guillermo Vuletin. 2014. “The Road to Redemption: Policy Response to Crises in Latin America”. Serie NBER Working Paper 20675.
- Vela, Estelí, María Becerra, Sebastián García, Gabriela Ruiz y Pablo Roca. 2014. “Tecnocracias sociales: El surgimiento de una tecnocracia en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social”. *Polítai* 5(9): 83-104.
- Velásquez, Luis y Sandra Sánchez. 2021. “Índice de disponibilidad de información a la ciudadanía sobre la gestión institucional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina y el Caribe”. Serie OLACEFS Ciudadanía y Control Fiscal.

- Vergara, Alberto y Daniel Encinas. 2016. "Continuity by Surprise: Explaining Institutional Stability in Contemporary Peru". *Latin American Research Review* 51(1): 159-180. doi:10.1353/lar.2016.0006
- Vergara, Alberto y Aaron Watanabe. 2019. "Presidents without Roots: Understanding the Peruvian Paradox". *Latin American Perspectives* (en línea). doi:10.1177/0094582X19854097
- Von Hagen, Jürgen. 2006. "Political Economy of Fiscal Institutions". En *The Oxford Handbook of Political Economy*, editado por Barry Weingast y Donald Wittman, 464-478. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2007. "Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance". En *Budgeting and Budgetary Institutions*, editado por Anwar Shah, 27-52. Washington D.C.: BM.
- Von Hagen, Jürgen e Ian Harden. 1995. "Budget processes and commitment to fiscal discipline". *European Economic Review* 39 (3-4): 771-779. doi:10.1016/0014-2921(94)00084-D
- Von Trapp, Lisa, Ian Lienert y Joachim Wehner. 2015. "Principles for independent fiscal institutions and case studies". *OECD Journal on Budgeting* 2015(2): 9-24. doi:10.1787/budget-15-5jm2795tv625
- Wehner, Joachim. 2005. "Legislative Arrangements for Financial Scrutiny: Explaining Cross-National Variation". En *The Role of Parliaments in the Budget Process*, editado por Riccardo Pelizzo, Rick Stapenhurst y David Olson, 2-17. Washington D.C.: BM.
- _____. 2010. *Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- _____. 2014. "Legislatures and Public Finance". En *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, editado por Shane Martin, Thomas Saalfeld y Kaare Strøm, 514-526. Oxford: Oxford University Press.
- Wehner, Joachim y Paolo de Renzio. 2013a. "Designing Fiscal Institutions: The Political Economy of PFM Reforms". En *The International Handbook of Public Financial Management*, editado por Richard Allen, Richard Hemming y Barry Potter, 84-97. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- _____. 2013b. "Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency". *World Development* 41: 96-108. doi:10.1016/j.worlddev.2012.06.005
- Weible, Christopher y Paul Sabatier, eds. 2018. *Theories of the Policy Process* (4ª ed.). Nueva York: Routledge.
- Weimer, David. 1995. "Institutional Design: Overview". En *Institutional Design*, editado por David Weimer, 1-16. Nueva York: Springer Science.
- Welham, Bryn, Philipp Krause y Edward Hedger. 2013. "Linking PFM dimensions to development priorities". Serie ODI Working Paper 380.
- Wesberry, James. 1990a. "Government Accounting and Financial Management in Latin American Countries". En *Government Financial Management: Issues and Country Studies*, editado por A. Premchand, 345-374. Washington D.C.: FMI.
- _____. 1990b. "Seeking a strategy to improve governmental financial management: the AID Latin American and Caribbean regional financial management improvement project". *International Review of Administrative Sciences* 56: 537-546.
- Wescott, Clay. 2008. "World Bank Support for Public Financial Management: Conceptual Roots and Evidence of Impact". IEG Working Paper.
- Wildavsky, Aaron y Naomi Caiden. 2004. *The New Politics of the Budgetary Process* (5ª ed.). Nueva York: Pearson.

- Williams, Mike. 2013. "The Treasury Function and the Treasury Single Account". En *The International Handbook of Public Financial Management*, editado por Richard Allen, Richard Hemming y Barry Potter, 355-373. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Williamson, John. 2003. "Our Agenda and the Washington Consensus". En *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, editado por Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson, 323-331. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Wilson, Bruce y Evelyn Villarreal. 2017. "Costa Rica: Tipping points and an incomplete journey". En *Transitions to Good Governance: Creating Virtuous Circles of Anti-Corruption*, editado por Alina Mungiu-Pippidi y Michael Johnston, 184-212. Cheltenham: Edward Elgar.
- Winter, Brian y Geert Aalbers. 2022. "El Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC): Evaluando la capacidad de América Latina para detectar, castigar y prevenir la corrupción". Documento AS/COA y Control Risks. https://www.controlrisks.com/-/media/corporate/files/campaigns/ccc/ccc_reportaje_2022.pdf?la=en&hash=B2180F87431502A9E88D271AFE4975BD902F16E4
- Wolfensohn, James. 1997. "El desafío de la inclusión". Discurso preparado para la Reunión Anual de Junta de Gobernadores del BM y FMI, Hong Kong, 23-25 de septiembre. http://r1.ufrj.br/geac/portal/wp-content/uploads/2012/03/WOLFENSOHN-O_desafio1997.pdf
- Workman, Samuel y Christopher M. Weible. 2022. "The Design of Policy Process Research". En *Methods of the Policy Process*, editado por Christopher M. Weible y Samuel Workman, 1-22. Nueva York: Routledge.
- Zaum, Dominik. 2016. "PFM and corruption". Serie GSDRC Professional Development Reading Pack 42.

Anexos

Anexo 1. Selección de casos: Cálculos para detonante

Caso/País	Ley de acceso a información pública (año de aprobación)	Ley de responsabilidad fiscal (año de aprobación)	Pertenencia OGP (año de ingreso)	Pertenencia GIFT (año de ingreso)
Argentina	1 (2016)	1 (2004)	1 (2012)	1 (2011)
Bolivia	1 (2005)	0	0	0
Brasil	1 (2011)	1 (2000)	1 (2011)	1 (2011)
Chile	1 (2008)	1 (2006)	1 (2011)	1 (2011)
Colombia	1 (2014)	1 (2003)	1 (2011)	1 (2011)
Costa Rica	1 (2017)	0	1 (2012)	1 (2020)
Ecuador	1 (2004)	1 (2002)	1 (2018)	0
El Salvador	1 (2011)	0	1 (2011)	1 (2014)
Guatemala	1 (2008)	0	1 (2011)	1 (2014)
Honduras	1 (2006)	1 (2016)	1 (2011)	0
México	1 (2002)	1 (2006)	1 (2011)	1 (2011)
Nicaragua	1 (2007)	0	0	0
Paraguay	1 (2014)	1 (2013)	1 (2011)	1 (2012)
Perú	1 (2003)	1 (2003)	1 (2011)	0
República Dominicana	1 (2004)	0	1 (2011)	1 (2013)
Venezuela	1 (2021)	0	0	0

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Access Info y Centre for Law and Democracy (2021); Lienert (2013); Davoodi et al. (2022); OGP (2021b); GIFT (2021).

Anexo 2. Selección de casos: Cálculos para resultado

Caso/País	2017			2019			Total	
	Supervisión legislativa (O1)	Supervisión auditora (O2)	Fortaleza y efectividad de agencias de control presupuestario (O1+O2)/2	Supervisión legislativa (O3)	Supervisión auditora (O4)	Fortaleza y efectividad de agencias de control presupuestario (O3+O4)/2	Resultado (O1+O2+O3+O4)/4	Resultado (1:0)
Argentina	44	78	61	42	78	60	61	1
Bolivia	42	61	51,5	33	67	50	51	0
Brasil	72	83	77,5	75	83	79	78	1
Chile	42	83	62,5	50	67	58,5	61	1
Colombia	61	83	72	67	83	75	74	1
Costa Rica	61	89	75	67	89	78	77	1
Colombia	61	83	72	67	83	75	74	1
Ecuador	33	80	56,5	39	67	53	55	0
El Salvador	61	72	66,5	56	72	64	65	1
Guatemala	50	67	58,5	50	67	58,5	59	0
Honduras	39	67	53	39	61	50	52	0
México	56	78	67	50	78	64	66	1
Nicaragua	64	61	62,5	61	56	58,5	61	1
Paraguay	42	61	51,5	44	61	52,5	52	0
Perú	78	83	80,5	72	83	77,5	79	1
República Dominicana	58	56	57	56	61	58,5	58	0
Venezuela	11	67	39	11	17	14	27	0

Fuente: Elaborado por el autor a partir de IBP (2018, 2020)

Anexo 3. Tabla de evidencias

PUESTA EN AGENDA			
El gobierno declara la transparencia presupuestaria como objetivo de política (H_d)	ECod.	Fuente	Enlace
N El gobierno incorpora la transparencia presupuestaria en su programación política estratégica (Nd)	[E1]	Foro del Acuerdo Nacional. 2019 “Las 35 políticas de Estado del Acuerdo Nacional”. Actualizado a febrero de 2019.	https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/35-POL%C3%8DTICAS-DE-ESTADO-actualizado-Feb.2019.pdf
	[E2]	Foro del Acuerdo Nacional. 2019 “Las 35 políticas de Estado del Acuerdo Nacional”. Actualizado a febrero de 2019.	https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/35-POL%C3%8DTICAS-DE-ESTADO-actualizado-Feb.2019.pdf
		Decreto Legislativo 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 27 de junio de 2008.	https://www.gob.pe/institucion/minjus/normas-legales/1933828-1088
		Decreto Supremo 054-2011-PCM, que aprueba el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, El Peruano, 23 de junio de 2011.	https://www.gob.pe/institucion/mincetur/normas-legales/30-054-2011-pcm
		CEPLAN. 2011. Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021. Lima: CEPLAN.	https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/files/Documents/plan_bicentenario_ceplan.pdf
	[E3]	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. 2021. “Quiénes somos”. Consulta el 11 de junio.	https://www.mesadeconcertacion.org.pe/presentacion
		Decreto Supremo 001-2002-PROMUDEH, Constituyen Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, El Peruano, 19 de enero de 2001.	https://mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/decreto_supremo_001_-_2001-promudeh.pdf
		Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. 2001. “Carta Social: Compromiso por el desarrollo y la superación de la pobreza”.	https://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/publicacion_c043ec46dcde5ac3d96b8e9247c04a0c.pdf
	[E4]	Resolución Ministerial 014-2007-EF/43 que aprueba el Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Economía y Finanzas – PESEM 2007-2011, 18 de enero de 2007.	https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/resolucion-ministerial/6463-r-m-n-014-2007-ef-43/file
		Resolución Ministerial 807-2011-EF/41, aprueba el Plan	https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/10/PLAN_10_2015_PE

			Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2012-2016 del Sector Economía y Finanzas, 22 de noviembre de 2011.	SEM_2012-2016_MEF.PDF
			Resolución Ministerial 411-2016-EF/41, que aprueba el Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM 2017-2021 del Sector Economía y Finanzas, 9 de diciembre de 2016.	https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PESEM2017_2021_RM411_2016_EF41.pdf
A	El gobierno reconoce la transparencia presupuestaria como un principio del régimen jurídico (Ad)	[E5]	Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 1797-2002-HD/TC, 29 de enero de 2003.	https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html
		[E6]	Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 004-2004-CC/TC, 31 de diciembre de 2004.	https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00004-2004-CC.html
		[E7]	Decreto de Urgencia 035-2001 de Acceso Ciudadano a Información sobre Finanzas Públicas, 16 de marzo de 2001.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/223696-035-2001
		[E8]	Congreso de la República. 2020. “Archivo Digital de la Legislación del Perú: Ley 27806”. Consulta el 11 de diciembre.	https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_expdig_2001.nsf/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_expdig_2001.nsf/Agenda/4F43C40FC1B8765D052578BF0070743E?opendocument
			Comisión de Modernización de la Gestión del Estado. Dictamen Recaído en el Proyecto de Ley 714/2001-CR, propone Ley de Información Fundamental y Transparencia en la Gestión de las Entidades Públicas, 30 de mayo de 2002.	https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/00ce25a487ff052305257592006e5cfb/\$FILE/00021DCMAY300502.pdf
	Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, recaído en los Proyectos de Ley 0021/2001-CR, 0103/2001-CR, 0165/2001-CR, 0714/2001-CR, 1356/2001-CR, que proponen regular el Derecho al acceso a la información pública contenida en el artículo 2, inciso 5) de la Constitución Política del Perú, 24 de junio de 2002.	https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/092285b15446a3f205257592006e8043/\$FILE/00021DCMAY240602.pdf		
T	El gobierno reconoce la transparencia	[E9]	Foro del Acuerdo Nacional. 2019 “Las 35 políticas de Estado	https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/35-

	presupuestaria como un principio del régimen macroeconómico (Td)		del Acuerdo Nacional”. Actualizado a febrero de 2019.	POL% C3% 8DTICAS-DE-ESTADO-actualizado-Feb.2019.pdf
		[E10]	Decreto de Urgencia 035-2001 de Acceso Ciudadano a Información sobre Finanzas Públicas, 16 de marzo de 2001.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/223696-035-2001
		[E11]	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). 2001. “Preguntas frecuentes 12 sobre la Transparencia Económica y Fiscal”.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101004&view=article&catid=297&id=2155&lang=es-ES
		[E12]	Mensaje del Presidente Alejandro Toledo ante el Congreso Nacional, 28 de julio de 2002.	https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje-nacion-congreso-28-07-2002/
O	El gobierno se compromete con una reforma de la gestión pública basada en la transparencia presupuestaria (Od)	[E13]	Ley 27444 del Procedimiento Administrativo General, El Peruano, 11 de abril de 2001	https://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/delitos_omision/ley27444.pdf
			Decreto Supremo 018-2001-PCM, El Peruano, 27 de febrero de 2001.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101008&view=article&catid=298&id=828&lang=es-ES
			Congreso de la República. 2001. “Período legislativo 2000-2001, 20ª. A Sesión, 15 de marzo de 2001”. Diario de los Debates.	https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc_condoc_2000.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/50dd467a5aab1d73052576d50058bfa2/\$FILE/TSCP20-A15032001.pdf
		[E14]	Ley 27658 de Modernización de la Gestión del Estado, El Peruano, 30 de enero de 2002.	https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/67d4be1fc3b19758052574ab00618014/\$FILE/L%2027658.pdf
			Comisión de Modernización de la Gestión del Estado, dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1533/2001-CR, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, 18 de diciembre de 2001.	https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/b596ac157ef6ac1b052575b700795476/\$FILE/01533DCMAY181201.pdf
		[E15]	Ley 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, El Peruano, 20 de diciembre de 2007.	https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29158.pdf
		[E16]	Decreto Supremo 004-2013-PCM, aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, 9 de enero de 2013.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/357174/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf
FORMULACIÓN				
El gobierno formula de		ECod.	Fuente	Enlace

modo coherente una nueva estrategia de transparencia presupuestaria (Ha)						
N	El gobierno crea o fortalece mecanismos de acceso y consulta pública de la información presupuestaria (Na)	[E17]	Decreto de Urgencia 077-2001, Creación del Portal de Transparencia Económica, El Peruano, 7 de julio de 2001	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/226697-077-2001		
		[E18]	MEF. 2021. “Portal de Transparencia Económica”. Consulta el 11 de marzo.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100143&lang=es-ES&view=category&id=661		
			MEF. 2021. “Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable)”. Consulta el 8 de diciembre.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504		
		[E19]	MEF. 2021. “Normatividad”. Consulta el 16 de julio.	https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&id=672&Itemid=100357&lang=es		
			MEF. 2022. “Presupuesto del Sector Público – Fases”. Consulta el 29 de enero.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101156&lang=es-ES&view=article&id=7139		
		[E20]	Decreto Supremo 063-2010-PCM, que aprueba la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública, 3 de junio de 2010.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/357116/DS_N_063-2010-PCM.pdf		
			Resolución Directoral 11-2021-JUS/DGTAIPD, que aprueba Lineamiento para la Implementación y Actualización del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública, El Peruano, 6 de abril de 2021.	https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-lineamiento-para-la-implementacion-y-actualizacion-resolucion-directoral-no-11-2021-jusdgtaiPd-1940741-1		
			Decreto Legislativo 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público, El Peruano, 16 de septiembre de 2018.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201360-1440		
		A	El gobierno sanciona nuevas disposiciones jurídicas en materia de transparencia presupuestaria (Aa)	[E21]	Ley 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, El Peruano, del 3 de agosto de 2002	https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/118374-27806
				[E22]	Ley 27958 que modifica la Ley 27245 de Prudencia y Transparencia Fiscal, El Peruano 243725, 8 de mayo de 2003.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/229446-27958
Ley 30099 de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, El Peruano, 31 de octubre de 2013.	https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30099.pdf					

			Decreto Legislativo 1275 que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, El Peruano, 23 de diciembre de 2016.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/226855-1275
			Decreto Legislativo 1276 que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, El Peruano, 23 de diciembre de 2016.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/226856-1276
		[E23]	Ley 28411 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, El Peruano, 8 de diciembre de 2004.	https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28411.pdf
			Congreso de la República. 2021. “Archivo Digital de la Legislación del Perú: Ley 28411”. Consulta el 8 de febrero.	https://www.leyes.congreso.gob.pe/DetLeyNumero1p.aspx?xNorma=6&xNumero=28411&xTipoNorma=0
			Decreto Legislativo 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público, El Peruano, 16 de septiembre de 2018.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201360-1440
		[E24]	Ley 27783 de Bases de la Descentralización, El Peruano, 20 de julio de 2002.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/229441-27783
			Ley 27972 Orgánica de Municipalidades, El Peruano, 27 de mayo de 2003.	https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/6FB6BC171E0F6830052579140073B7C2/\$FILE/27972.pdf
			Ley 27902 que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867 para regular la participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales y fortalecer el proceso de Descentralización y Regionalización, El Peruano, 20 de diciembre de 2002.	http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/recursos/archivos/goblocales/ley27902.pdf
			Decreto Legislativo 955 de Descentralización Fiscal, El Peruano, 5 de febrero de 2004.	https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00955.pdf
T	El gobierno establece mecanismos transparentes para la estimación y distribución de los recursos públicos (Ta)	[E25]	MEF. 2021. “Marco Macroeconómico Multianual (MMM)”. Consulta el 5 de julio.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100869&lang=es-ES&view=article&id=3731
		[E26]	Ley 30099 de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, El	https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30099.pdf

			Peruano, 31 de octubre de 2013.	
			Comisión Técnica para el Perfeccionamiento del Marco Macrofiscal. 2013. “Marco Macrofiscal del Perú: Propuestas para fortalecerlo”.	https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/marco_macrofiscal.pdf
			Decreto Legislativo 1276 que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, El Peruano, 23 de diciembre de 2016.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/226856-1276
	[E27]		Decreto Supremo 163-2004-EF, establecen disposiciones para la mejora de la calidad del gasto público y crear el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Gasto Público, 24 de noviembre de 2004.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/226275-163-2004-ef
			Ley 28927 de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007, El Peruano, 12 de diciembre de 2006.	https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/sectr_publ/presu_2007/Ley28927_Presupuesto_2007.pdf
			Ley 29142 de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2008, El Peruano, 10 de diciembre de 2007.	https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/sectr_publ/presu_2008/Ley29142_DePresupuesto2008.pdf
			DNPP-MEF. 2008. Guía Metodológica para la Programación Presupuestaria Estratégica. Lima: MEF.	https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/guia_metodologica_completa.pdf
			Acuña, Rodolfo, Franklin Huaita y Jorge Mesinas. 2012. “En camino de un Presupuesto por Resultados (PpR): Una nota sobre los avances en la programación presupuestaria”. Documento de Gestión Presupuestaria 02/2012.	https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/estudios/En_camino_de_un_PpR.pdf
			MEF. 2021. “Estructura Programática de Programas Presupuestales”. Consulta el 31 de enero.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101885&lang=es-ES&view=article&id=2768#2015
	[E28]		Oliva, Carlos y Ugarte, Mayra. 2006. “Uso y efectividad de los Convenios de Gestión”. Informe de consultoría para la Presidencia del Consejo de Ministros.	https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/documentac/UsoyEfectividaddelosConveniodeGestion.pdf
			Governa. 2005. “Evaluación de la aplicación de los Convenios de Administración por	https://200.60.146.26/contenidos/presu_publ/documentac/EvaluaciondeLaAplicaciondeLosCARs2

			Resultados (CAR) en el Perú”. Informe final de consultoría.	005.pdf
			MEF. 2021. “Convenios de Apoyo Presupuestario”. Consulta el 5 de febrero.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=211&id=5400&lang=es-ES
O	El gobierno fortalece la agencia presupuestaria central (Oa)	[E29]	Ley 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, El Peruano, 20 de diciembre de 2007.	https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29158.pdf
		[E30]	Ley 28411 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, El Peruano, 8 de diciembre de 2004.	https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28411.pdf
			Decreto Legislativo 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público, El Peruano, 16 de septiembre de 2018.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201360-1440
		[E31]	Ley 29465 de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2010, 8 de diciembre de 2009.	https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29465.pdf
			Resolución Ministerial 416-2005-EF/43, Modificación del ROF del MEF, 15 de agosto de 2005.	http://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/ROF_MEF.pdf
			Resolución Ministerial 143-2010-EF/43, Modificación del ROF del MEF, 18 de marzo de 2010.	http://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/ROF_MEF.pdf
		[E32]	OCDE. 2007. “Prácticas presupuestarias en América Latina: Resultados de la encuesta de la OCDE 2006 ‘Procedimientos y Prácticas Presupuestarias en los países de Latinoamérica’”. Versión borrador.	Repositorio documental
			Ley 30057, Ley del Servicio Civil, El Peruano, 4 de julio de 2013.	https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30057.pdf
			SERVIR. 2015. “Diagnóstico de Conocimientos al Sistema Administrativo de Presupuesto Público”.	https://docplayer.es/34037650-Midiendo-conocimientos-para-servir-mejor-diagnostico-de-conocimientos-al-sistema-administrativo-de-presupuesto-publico.html
			MEF. 2020. “Instrumentos de gestión: Cuadro de Puestos de la Entidad”. Consulta el 11 de diciembre.	https://www.transparencia.gob.pe/enlaces/pte_transparencia_enlaces.aspx?id_entidad=134&id_tema=5&ver=#.Yr4aMHZBzIU
COORDINACIÓN				
El gobierno modifica el sistema institucional para	ECod.	Fuente	Enlace	

facilitar la coordinación intersectorial de la nueva política de transparencia presupuestaria (Hb)				
N	El gobierno fortalece la gestión integral de la información financiera pública (Nb)	[E33]	MEF. 2021. “Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)”. Consultado el 11 de febrero.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101421&lang=es-ES&view=article&id=2028
		Ley 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, El Peruano, 28 de noviembre de 2003.	https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28112.pdf	
		Decreto Legislativo 1436 Marco de la Administración Financiera del Sector Público, El Peruano, 16 de septiembre de 2018.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201356-1436	
		BID. 2010. Proyecto: Modernización del SIAF. Aprobado en noviembre de 2010 por 20 millones de dólares (Operación 2445/OC-PE).	https://www.iadb.org/es/project/PE-L1087	
		BID. 2017. Informe de Terminación de Proyecto. Programa de Modernización del Sistema de Administración Financiera Pública para Mejorar la Programación, Ejecución y Rendición de Cuentas de los Recursos Públicos (PE-L1087 / 2445/OC-PE)	https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1789293040-5	
		BID. 2021. Proyecto de Mejoramiento de la AFSP a través de la Transformación Digital (Operación 5301/OC-PE)	https://www.iadb.org/es/project/PE-L1266	
		[E34]	Pimenta, Carlos y Antonio Seco. 2019. 2021. Guía de Proyectos de Sistemas de Información de Administración Financiera (SIAF): Aspectos estratégicos, funcionales, tecnológicos y de gobernanza para diseñar e implantar nuevas plataformas para los sistemas de la gestión financiera pública. Washington D.C.: BID.	https://publications.iadb.org/es/guia-de-proyectos-de-sistemas-de-informacion-de-administracion-financiera-siaf-aspectos
		MEF. 2021. “SIAF GL: Descripción”. Consultado el 16 de febrero.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101424&lang=es-ES&view=article&id=2030	
		DGPP-MEF. 2018. “Informe de Gestión de las Finanzas Públicas: Junio 2018”.	https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/PAENDIS/inf_gestion_finanzas_publicas2018.pdf	

		<p>Consortio IGT SA-SIDEPRO. 2007. “Estudio de Evaluación del Sistema de Administración Financiera – SIAF”. Informe de consultoría del producto 1.</p>	<p>https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjsqOGF_73yAhV3RTABHQAtB3YQFnoECAIQAO&url=http%3A%2F%2Fwww.sidepro-sa.com.ar%2Fwp-content%2Fuploads%2F2015%2F03%2F2.-PER%25C3%25A-Anexo-1-Producto-1-Documento-1-Res%25C3%25BAmen-Ejecutivo-Evaluaci%25C3%25B3n-SIAF-2007.doc&usg=AOvVaw3HYOFKo6b1pWqr-AYKnBJY</p>
		<p>Oliva, Carlos. 2018. “Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú: Informe de sistematización de las evaluaciones bajo metodología PEFA realizadas a 10 gobiernos subnacionales”. Lima: Basel Institute on Governance.</p>	<p>https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-01/gfp_en_el_peru.pdf</p>
		<p>BID. 2008. Mejora de la Calidad del Gasto I. (1699/OC-PE).</p>	<p>https://www.iadb.org/es/project/PE-L1012</p>
		<p>Resolución Ministerial 080-2018-EF/44, Plan Operativo Informático 2018, 27 de febrero de 2018.</p>	<p>https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/RM080_2018EF44.pdf</p>
		<p>BID. 2017. Informe de Terminación de Proyecto. Programa de Modernización del Sistema de Administración Financiera Pública para Mejorar la Programación, Ejecución y Rendición de Cuentas de los Recursos Públicos (PE-L1087 / 2445/OC-PE)</p>	<p>https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1789293040-5</p>
	[E35]	<p>Decreto Legislativo 1436 Marco de la Administración Financiera del Sector Público, El Peruano, 16 de septiembre de 2018.</p>	<p>https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201356-1436</p>
		<p>Uña, Gerardo y Carlos Pimenta. 2015. “Sistemas integrados de Administración Financiera en América Latina: Aspectos estratégicos y desafíos pendientes”. En Gestión financiera pública en América Latina: La clave de la eficiencia y la transparencia, editado por Carlos Pimenta y Mario Pessoa,</p>	<p>https://publications.iadb.org/es/gestion-financiera-publica-en-america-latina-la-clave-de-la-eficiencia-y-la-transparencia</p>

			299-346. Washington D.C.: BID/FMI.	
			MEF. 2021. “Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)”. Consultado el 11 de febrero.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101421&lang=es-ES&view=article&id=2028
			BID. 2021. Proyecto de Mejoramiento de la AFSP a través de la Transformación Digital (Operación 5301/OC-PE)	https://www.iadb.org/es/project/PE-L1266
		[E36]	MEF. 2021. “Marco Macroeconómico Multianual (MMM)”. Consulta el 5 de julio.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100869&lang=es-ES&view=article&id=3731
			MEF. 2021. “Presupuesto Multianual”. Consulta el 19 de agosto.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100289&lang=es-ES&view=article&id=1941
			MEF. 2021. “Presupuesto por Resultados”. Consulta el 8 de enero.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101162&lang=es-ES&view=article&id=5334
			MEF. 2020. “Proyecto de Presupuesto”. Consulta el 27 de diciembre.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101156&lang=es-ES&view=article&id=7139
			MEF. 2021. “Cuenta General de la República”. Consulta el 29 de septiembre.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100330&lang=es-ES&view=article&id=1389
			MEF. 2021. “Evaluación Agregada del Presupuesto”. Consulta el 8 de enero.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101161&lang=es-ES&view=article&id=952
A	El gobierno sanciona disposiciones jurídicas bajo un enfoque de gestión integrada de las finanzas públicas (Ab)	[E37]	Ley 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, El Peruano, 28 de noviembre de 2003.	https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28112.pdf
		[E38]	Decreto Legislativo 1436 Marco de la Administración Financiera del Sector Público, El Peruano, 16 de septiembre de 2018.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201356-1436
		[E39]	Decreto Legislativo 1436 Marco de la Administración Financiera del Sector Público, El Peruano, 16 de septiembre de 2018.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201356-1436
			Decreto Legislativo 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público, El Peruano, 16 de septiembre de 2018.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201360-1440
		[E40]	Decreto Legislativo 1436 Marco de la Administración Financiera	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201356-

			del Sector Público, El Peruano, 16 de septiembre de 2018.	1436
			Texto Único Ordenado del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo 029-2018-PCM, 20 de marzo de 2018.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1857569/TUO%20del%20Reglamento%20que%20regula%20las%20Pol%C3%A9ticas%20Nacionales%20-%20CEPLAN.pdf
			CEPLAN. 2021. “Políticas nacionales y sectoriales”. Consulta el 11 de noviembre.	https://www.ceplan.gob.pe/politicas-nacionales-y-sectoriales/
T	El gobierno aplica criterios transparentes en la asignación y uso de recursos públicos (Tb)	[E41]	DGETP-MEF. 2012. “Programa Anual de Endeudamiento y Administración de la Deuda 2012”.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/233747/Programa Anual de Endeudamiento y Administraci%C3%B3n de la Deuda 2012.pdf
			Resolución Directoral 016-2012-EF/52.03, que aprueba los Lineamientos para la Gestión Global de Activos y Pasivos y el Reglamento de Depósitos, 28 de febrero de 2012.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/259247/232341-file20181218-16260-1uy26yx.pdf
			Ley 30116 de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2014, El Peruano, 2 de diciembre de 2013.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105205/30116-02-12-2013 12 54 01 - Ley 30116.pdf
			MEF. 2022. “Gestión de Activos y Pasivos”. Consulta el 1 de enero.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101941&lang=es-ES&view=article&id=3038
			Ley 30694 de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, El Peruano, 7 de diciembre de 2017.	https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-instrumento/leyes/16770-ley-n-30694-1/file
			Resolución Directoral 012-2018-EF/52.05, que aprueba la Directiva N° 001-2018-EF/52.05, Procedimiento para el Registro de Información de los Activos y Pasivos Financieros de las Entidades del Sector Público No Financiero en el Módulo de Instrumentos Financieros (MIF), 15 de marzo de 2018.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/40478/RD012_2018EF5205.pdf
		[E42]	Ley 28693 General del Sistema Nacional de Tesorería, El Peruano, 22 de marzo de 2006.	https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28693.pdf
			Decreto Legislativo 1441 del Sistema Nacional de Tesorería,	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201361-

			El Peruano, 18 de septiembre de 2018.	1441
			BID. 2008. Mejora de la Calidad del Gasto I. (1699/OC-PE).	https://www.iadb.org/es/project/PE-L1012
			Siu, Jorge y Juan Safra. 2019. "Perú". En la Gestión de Tesorería en América Latina, editado por FOTEGAL, 217-239.	http://fotegal.mecon.gov.ar/documentos/biblioteca_virtual/la-gestion-de-tesoreria-en-america-latina-fotegal.pdf
			Albuquerque, Claudiano, Amalia Lucena, Belinda Pérez, Rodrigo Mejía-Ricart y Gisela Davico. 2020. "Maximizando los ahorros de costos de los gobiernos: Resultados de la aplicación de la metodología en el Perú, República Dominicana y Costa Rica".	https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Maximizando-los-ahorros-de-costos-de-los-gobiernos-Indicadores-para-calcular-ahorros-a-partir-de-la-centralizacion-y-digitalizacion-de-los-pagos.pdf
		[E43]	Texto Único Ordenado del Código Tributario, El Peruano, 22 de junio de 2013.	https://www.mef.gob.pe/contenidos/tribu_fisc/normativa/TUO_13.pdf
			MEF. 2021. "Marco Macroeconómico Multianual (MMM)". Consulta el 5 de julio.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100869&lang=es-ES&view=article&id=3731
		[E44]	Decreto Legislativo 1362 que Regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, El Peruano, 23 de julio de 2018	https://www.gob.pe/institucion/ositran/informes-publicaciones/1860946-decreto-legislativo-n-1362
			Decreto Supremo 240-2018-EF, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo 1362, que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, El Peruano, 30 de octubre de 2018.	https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-supremo/18427-decreto-supremo-n-240-2018-ef/file
			Resolución Directoral 001-2019-EF/68.01, que aprueba Lineamientos para el Diseño de Contratos de Asociación Público Privada, El Peruano, 17 de mayo de 2019.	https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-29923/por-temas/20102-resolucion-directoral-n-001-2019-ef-68-01-2/file
			MEF. 2021. "Cuenta General de la República". Consulta el 29 de septiembre.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100330&lang=es-ES&view=article&id=1389
O	El gobierno consolida el rol de la agencia financiera central como ente rector y	[E45]	Ley 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, El Peruano, 20 de diciembre de 2007.	https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29158.pdf
			Oficio 271-2018-PR, Proyecto	https://www.leyes.congreso.gob

coordinador de políticas (Ob)		de Decreto Legislativo 1439 del Sistema Nacional de Abastecimiento, 17 de septiembre de 2018.	pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Legislativos/2018/DL143920180918.pdf
	[E46]	Ley 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, El Peruano, 28 de noviembre de 2003.	https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28112.pdf
		Ley 28254 que autoriza crédito suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2004, el Peruano, 15 de junio de 2004.	https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/sectr_publico/presu_2004/ley28254.pdf
		Decreto Legislativo 1436 Marco de la Administración Financiera del Sector Público, El Peruano, 16 de septiembre de 2018.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201356-1436
		Resolución Ministerial 057-2019-EF/10, que aprueba el Reglamento Interno del Comité de Coordinación de la Administración Financiera del Sector Público, 14 de febrero de 2019.	https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/resolucion-ministerial/20197-resolucion-ministerial-n-057-2019-ef-10/file
		Resolución Ministerial 216-2020-EF/10, que aprueba modificaciones al Reglamento Interno del Comité de Coordinación de la Administración Financiera del Sector Público, 29 de julio de 2020.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1073255/RM2162020EF10.pdf
	[E47]	Ley 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, El Peruano, 20 de diciembre de 2007.	https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29158.pdf
		Resolución Ministerial 251-2013-PCM, que aprueba Reglas Generales de la Comisión de Coordinación Viceministerial y deja sin efecto la Resolución Ministerial 229-2002-PCM, El Peruano, 27 de septiembre de 2013.	https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-reglas-generales-de-la-comision-de-coordinacion-vic-resolucion-ministerial-n-251-2013-pcm-993484-1/
		PCM. 2021. “Comisión de Coordinación Viceministerial”. Consulta el 1 de agosto.	http://sc.pcm.gob.pe/ccv/
		Carlos Oliva, exministro de Economía y Finanzas, entrevista vía Google Meets, 17 de junio de 2021.	Transcripción personal
	[E48]	Decreto Legislativo 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del	https://www.gob.pe/institucion/minjus/normas-legales/1933828-1088

			Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 27 de junio de 2008.	
			Decreto Legislativo 1023 que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, El Peruano, 21 de junio de 2008.	https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/87CD93F7532F627305257B89004EE4B9/\$FILE/01023.pdf
			Decreto Legislativo 1450 que modifica el Decreto Legislativo 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, y la Ley 30057 del Servicio Civil, El Peruano, 16 de septiembre de 2018.	https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-modifica-el-decreto-legislativo-n-1-decreto-legislativo-n-1450-1692078-25/
			MEF. 2021. “Planeamiento y organización”. Portal de Transparencia Estándar. Consulta el 14 de abril.	https://www.transparencia.gob.pe/enlaces/pte_transparencia_enlaces.aspx?id_entidad=134&id_tema=5&ver=#.Yr4t4HZBzIU
			MEF. 2021. “Integridad”. Consulta el 14 de septiembre.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100828&view=category&id=889&lang=es-ES
			Resolución Ministerial 301-2019-EF/41, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, 16 de agosto de 2019.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/353250/RM3012019EF41.pdf

INTERACCIONES POLÍTICAS

El gobierno adopta un estilo consultivo y descentralizado en la implementación de la política de transparencia presupuestaria (Hc)		ECod.	Fuente	Enlace
N	El gobierno implementa mecanismos que facilitan la comprensión y retroalimentación de la información presupuestaria (Nc)	[E49]	MEF. 2021. “Guía de Orientación al Ciudadano”. Consulta el 8 de diciembre.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101925&lang=es-ES&view=article&id=2916
			Gibu, Caroline. 2014. “Open Budget Survey 2015: Perú”. Documento del International Budget Partnership.	https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Questionnaire-Peru.pdf
			Gibu, Caroline. 2020. “Open Budget Survey 2019: Questionnaire. Peru”. Documento del International Budget Partnership.	https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/peru-202002150030.pdf
		[E50]	Ley 27958 que modifica la Ley	https://www.gob.pe/institucion/

		27245 de Prudencia y Transparencia Fiscal, El Peruano 243725, 8 de mayo de 2003.	mef/normas-legales/229446-27958
		Ley 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, El Peruano, 28 de noviembre de 2003.	https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28112.pdf
		Decreto Legislativo 1436 Marco de la Administración Financiera del Sector Público, El Peruano, 16 de septiembre de 2018.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201356-1436
		Decreto Legislativo 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público, El Peruano, 16 de septiembre de 2018.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201360-1440
		MEF. 2021. “Listado de Categorías por Glosario”. Consulta el 23 de agosto.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100005&lang=es-ES&view=article&id=2042
		Gibu, Caroline. 2020. “Open Budget Survey 2019: Questionnaire. Peru”. Documento del International Budget Partnership.	https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/peru-202002150030.pdf
	[E51]	Decreto Supremo 016-2017-PCM, que aprueba la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017-2021 y el Modelo de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú, El Peruano, 12 de febrero de 2017.	https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-estrategia-nacional-de-datos-decreto-supremo-n-016-2017-pcm-1484961-4/
		PCM. 2021. Plataforma Nacional de Datos Abiertos de Perú. Consulta el 11 de noviembre.	https://www.datosabiertos.gob.pe/
		MEF. 2021. “Ley de Presupuesto Público 2021”. Consulta el 11 de diciembre.	https://datosabiertos.mef.gob.pe/dataset/ley-de-presupuesto-publico-2021
	[E52]	DGPP-MEF. 2016. “Presupuesto Participativo 2016: Aplicativo Informático”. Consulta el 11 de febrero de 2021.	https://ppto-participativo.mef.gob.pe/entrada.php
		DGPP-MEF. 2021. “Presupuesto Participativo”. Consulta el 11 de febrero de 2021.	http://dnpp.mef.gob.pe/app_participativo/login.zul
		MEF. 2021. “RESULTA: Indicadores de desempeño de los Programas Presupuestales”. Consulta el 5 de febrero.	https://apps4.mineco.gob.pe/resulta2
		INEI. 2021. Indicadores de Resultados de los Programas Presupuestales 2020: Resultados	http://proyecto.inei.gob.pe/enapres/wp-content/uploads/2021/04/ENAP

			Anuales. Lima: INEI.	RES-Indicadores-de-Programas-Presupuestales-2020.pdf
			MEF. 2021. “Seguimiento del desempeño de los Programas Presupuestales”. Consulta el 5 de febrero.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=211&id=5351&lang=es-ES
			MVCS. 2021. “Repositorio Estadístico”. Consulta el 11 de julio.	https://ww3.vivienda.gob.pe/repositorioestadistico/Inicio.html
			MIDIS. 2021. “Redinforma”. Consulta el 11 de noviembre.	http://sdv.midis.gob.pe/RedInforma/
			Resolución Directoral 0027-2020-EF/50.01, que aprueba la Directiva 0003-2020-EF/50.01, de Seguimiento en el Marco de la Fase de Evaluación Presupuestaria, 30 de octubre de 2020.	https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-instrumento/resoluciones-directorales/24105-resolucion-directoral-n-0027-2020-ef-50-01-1/file
			MEF. 2021. “Informe Global de la Gestión Presupuestaria 2020”.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1985428/Evaluacion_Global_2020.pdf.pdf
A	El gobierno implementa procedimientos de participación y supervisión independiente sobre la gestión de recursos públicos (Ac)	[E53]	Congreso de la República. 2019. Reglamento del Congreso de la República. Edición oficial.	http://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/2019/reglamento2019.pdf
			MEF. 2021. “Leyes de Presupuesto del Sector Público”. Consulta el 7 de enero.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=102007&lang=es-ES&view=article&id=2327
		[E54]	Decreto Legislativo 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público, El Peruano, 16 de septiembre de 2018.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201360-1440
			Gibu, Caroline. 2011. “Open Budget Questionnaire: Perú”. Documento del International Budget Partnership.	https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Peru_Questionnaire_OBS2012.pdf
			Gibu, Caroline. 2014. “Open Budget Survey 2015: Perú”. Documento del International Budget Partnership.	https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Questionnaire-Peru.pdf
			Gibu, Caroline. 2017. “Open Budget Survey 2017 Questionnaire: Peru”. Documento del International Budget Partnership.	https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/peru-open-budget-survey-2017-responses.pdf
			Gibu, Caroline. 2020. “Open Budget Survey 2019: Questionnaire. Peru”. Documento del International Budget Partnership.	https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/peru-202002150030.pdf
			MEF. 2021. “Portal de Transparencia Económica”.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-

		Consulta el 11 de marzo.	ES&Itemid=100143&lang=es-ES&view=category&id=661
	[E55]	Ley 28056 Marco del Presupuesto Participativo, El Peruano, 8 de agosto de 2003.	https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-tema/presupuesto-participativo/7365-ley-n-28056-3/file
		Banco Mundial. 2011. “Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados”. Documento resumen.	http://documents1.worldbank.org/curated/en/791401468295194694/pdf/625880WPOP11620ci0n0del0Presupuesto.pdf
		Ley 29298, que modifica la Ley 28056 Marco del Presupuesto Participativo, El Peruano, 17 de diciembre de 2008.	https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29298.pdf
		Decreto Supremo 131-2010-EF, modifica el Decreto Supremo 142-2009-EF que aprueba el Reglamento de la Ley 28056 Ley Marco del Presupuesto Participativo, 23 de junio de 2010.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/224810-131-2010-ef
	[E56]	Banco Mundial y BID. 2001. “Peru: Country Financial Accountability Assessment”. Reporte 25729.	https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/15284/multi0page.pdf?sequence=1&isAllowed=y
		Banco Mundial y BID. 2002. “Peru: Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction: A Public Expenditure Review”. Reporte 24286-PE.	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15341
		Banco Mundial. 2010. “The Decentralization Process and Its Links with Public Expenditure Efficiency”. Reporte 52885-PE.	https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12894/528850ESWOP1130ation0English0final.pdf?sequence=1&isAllowed=y
		Banco Mundial. 2012. “Gasto para Resultados: Revisión del Gasto Público para Perú”. Informe 62586-PE.	https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/13253/625860SPANISH000box374325B00PUBLIC0.pdf?sequence=5&isAllowed=y
		Banco Mundial. 2017. “Peru: Public Expenditure Review”. Reporte ACS22743.	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29705
		FMI. 2004. “Peru: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module”. IMF Country Report 04/109.	https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/30/Peru-Report-on-the-Observance-of-Standards-and-Codes-ROSC-Fiscal-Transparency-Module-17338
		Palomba, Geremia, Felipe Bardella, Renaud Duplay,	https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15294.pdf

			Delphine Moretti, Christine Richmond, Alpa Shah y Armando Zamora. 2015. “Peru: Fiscal Transparency Evaluation”. IMF Country Report 15/294.	
			UE, BM y BID. 2009. “Perú: Informe de la gestión de las finanzas públicas. Basado en el marco de referencia para la medición del desempeño (PEFA)”.	https://www.pefa.org/node/2866
T	El gobierno implementa mecanismos transparentes para la transferencia, contabilidad y reporte presupuestario y financiero (Tc)	[E57]	Decreto Legislativo 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público, El Peruano, 16 de septiembre de 2018.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201360-1440
			MEF. 2021. “Índices de Distribución de Recursos”. Consulta el 8 de octubre.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100848&view=article&catid=150&id=1546&lang=es-ES
			MEF. 2021. “Transferencias a Gobiernos Nacional, Regional y Locales: Base legal y aspectos metodológicos”. Consulta el 8 de octubre.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100959&lang=es-ES&view=article&id=454
			MEF. 2021. “Transferencias a gobiernos locales y regionales”. Consulta el 8 de octubre.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100848&lang=es-ES&view=article&id=2305
			MEF. 2021. “Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS”. Consulta el 8 de octubre.	https://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx
		[E58]	Decreto Legislativo 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público, El Peruano, 16 de septiembre de 2018.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201360-1440
			Decreto Supremo 068-2008-EF, aprueba el Clasificador Funcional del Sector Público, El Peruano, 25 de mayo de 2008.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/224274-068-2008-ef
			MEF. 2021. “Plan Contable Gubernamental”. Consulta el 11 de marzo.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100337&lang=es-ES&view=article&id=1538
			Resolución Directoral 011-2013-EF/51.01, oficializa NICSP versión 2011 1-32, 13 de septiembre de 2013.	https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/resolucion-directoral/10404-resolucion-directoral-n-011-2013-ef-51-01-1/file
			Resolución Directoral 010-2018-EF/51.01, oficializa marco	https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-2134/por-

		conceptual, NICSP versión 2017 1-40, 28 de diciembre de 2018.	instrumentos/resoluciones-directorales/18916-resolucion-directoral-n-010-2018-ef-51-01/file
		IFAC y CIPFA. 2018. “International Public Sector Financial Accountability Index: 2018 Status Report”.	https://www.cicpa.org.cn/BNIE/201811/W020210118380557188437.pdf
		MEF. 2017. “Cuenta General de la República 2016”.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100808&view=article&catid=375&id=5280&lang=es-ES
	[E59]	MEF. 2021. “Cuenta General de la República”. Consulta el 29 de septiembre.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100330&lang=es-ES&view=article&id=1389
		MEF. 2021. “Seguimiento a temas específicos en Presupuesto Público”. Consulta el 8 de febrero.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=211&id=5353&lang=es-ES
		Ley 28983, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, El Peruano, 16 de marzo de 2007.	https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28983.pdf
		Resolución Suprema 024-2019-EF, Aprueban el Programa Presupuestal orientado a resultados de reducción de la Violencia contra la Mujer, El Peruano, 30 de diciembre de 2019.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/394078-024-2019-ef
		Ministerio del Ambiente. 2021. “Gasto público ambiental”. Sistema Nacional de Información Ambiental. Consulta el 11 de diciembre.	https://sinia.minam.gob.pe/tematica/gasto-publico-ambiental
		Ferro, Pamela, Marcela Jaramillo, Raúl Delgado, Dolores Almeida y Gabriela Rodríguez. 2020. “Compromisos climáticos y presupuestos nacionales: Identificación y alineación. Estudio de casos de Argentina, Colombia, Jamaica, México y Perú”. Nota Técnica IDB-TN-01982.	https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Compromisos-climaticos-y-presupuestos-nacionales-Identificacion-y-alineacion-Estudios-de-caso-de-Argentina-Colombia-Jamaica-Mexico-y-Peru.pdf
		MEF. 2021. “Consulta de gastos de la Adaptación y Mitigación ante el Cambio Climático”. Portal de Transparencia Económica, consulta el 8 de	http://apps5.mineco.gob.pe/cambioclimatico/Navegador/default.aspx

			julio.	
		[E60]	Resolución Directoral 033-2019-EF/50.01, que aprueba la Directiva 009-2019-EF/50.01, que establece los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Reconocimiento a la Ejecución de Inversiones, El Peruano, 14 de diciembre de 2019.	https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-instrumento/resoluciones-directorales/21398-resolucion-directoral-n-033-2019-ef-50-01-1/file
			MEF. 2021. “Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales”. Consulta el 3 de noviembre.	https://www.mef.gob.pe/es/?id=3810&option=com_content&language=es-ES&Itemid=101937&lang=es-ES&view=article
			Decreto Supremo 006-2019-MIDIS, aprueban el Reglamento del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), El Peruano, 11 de diciembre de 2019.	https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-reglamento-del-fondo-de-estimulo-al-desempeno-y-decreto-supremo-n-006-2019-midis-1835794-2/
			Ley 29332 que crea el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, El Peruano, 21 de marzo de 2009.	https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29332.pdf
			Ley 29465 de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2010, 8 de diciembre de 2009.	https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29465.pdf
			Ley 29812 de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012, El Peruano, 9 de diciembre de 2011.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/323319/Ley-29812-2012.pdf
			DGPP-MEF. 2018. “Marco Conceptual del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal”.	https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/pi/marco_conceptual_PI.pdf
			MEF. 2021. “Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal: Herramienta de Búsqueda”. Consulta al 5 de febrero.	https://apps5.mineco.gob.pe/pla/incentivo/Navegador/Default.aspx
O	El gobierno implementa instancias para el involucramiento de actores no-estatales en el proceso presupuestario (Oc)	[E61]	Ley 30099 de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, El Peruano, 31 de octubre de 2013.	https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30099.pdf
			Decreto Supremo 287-2015-EF, establecen disposiciones para la implementación y funcionamiento del Consejo Fiscal, creado mediante la Ley 30099, El Peruano, 9 de octubre de 2015	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/228903-287-2015-ef

		Decreto Legislativo 1276 que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, El Peruano, 23 de diciembre de 2016.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/226856-1276
		Consejo Fiscal. 2021. “Nosotros”. Consulta el 11 de abril.	https://cf.gob.pe/p/nosotros/
		Consejo Fiscal. 2021. “Documentos”. Consulta el 11 de abril.	https://cf.gob.pe/p/documentos/
	[E62]	SECO. 2012. “Gestión eficiente de las finanzas públicas: Recursos mejor administrados para un mayor bienestar de la población”.	https://www.cooperacionsuiza.pe/wp-content/uploads/2019/03/gestion-de-finanzas-publicas.pdf
		MEF y SECO. 2018. “Programa de Mejora Continua de la Gestión de las Finanzas Públicas – PMC”.	https://www.cooperacionsuiza.pe/wp-content/uploads/2019/03/fs-pmc-final.pdf
		DGPP-MEF. 2014. “Informe de Cumplimiento de Criterios de Elegibilidad del Convenio de Financiación: Informe sobre Gestión de Finanzas Públicas año 2013. Primer Tramo Fijo”.	https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/devida/informe_finanzas_devida2013_tramo1.pdf
		DGPP-MEF. 2015. “Informe Gestión de Finanzas Públicas”.	https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/devida/inf_gestion_finanzas_publicas2015.pdf
		DGPP-MEF. 2018. “Informe de Gestión de las Finanzas Públicas: Junio 2018”.	https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/PAENDIS/inf_gestion_finanzas_publicas2018.pdf
	[E63]	DGPP-MEF. 2011. “Informe de Cumplimiento de Criterios de Elegibilidad del Convenio de Financiación: Gestión de Finanzas Públicas del año 2011. Tercer Tramo Fijo”.	https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/europan/informe_GFP2011.pdf
		MEF. 2021. “CONECTAMEF: Memoria 2011-2021. Una década al servicio del país”.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2051204/memoria_conectamef2011_2021.pdf.pdf
		SECO. 2012. “Programa GFP Subnacional: Fortaleciendo la gestión de las finanzas públicas subnacionales”.	https://www.cooperacionsuiza.pe/wp-content/uploads/2019/06/fs_programa_fortalecimiento.pdf
		SECO. 2015. “Programa GFP Subnacional: Fortaleciendo la Gestión Descentralizada de las Finanzas Públicas”.	https://www.cooperacionsuiza.pe/wp-content/uploads/2019/03/fs_gfps_ubnacional.pdf

			SECO y Basel Institute on Governance. 2020. “Programa GFP Subnacional (2da. Fase): Mejorando la Gestión de las Finanzas Públicas”.	https://www.cooperacionsuiza.pe/wp-content/uploads/2020/12/Fact-Sheet_3011-2.pdf
			SECO y Basel Institute on Governance. 2021. “GFP Subnacional: Un programa de la Cooperación Suiza – SECO”. Consulta el 11 de julio.	https://www.gfpsubnacional.pe/
			SECO. 2021. “Programas: GFP Subnacional”. Consulta el 11 de julio.	https://www.cooperacionsuiza.pe/categoria_de_publicacion/gfp-subnacional/
			PEFA. 2021. “Perú”. Consulta el 14 de febrero.	https://www.pefa.org/country/peru?page=0
		[E64]	Decreto Supremo 027-2006-EM, crea Comisión de Trabajo que implementará la “Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas – EITI”, El Peruano, 12 de mayo de 2006.	http://www.gacetajuridica.com.pe/servicios/normas_pdf/mayo_2006/12-05-2006/pag_318551-318654.pdf
			Decreto Supremo 028-2011-EM, que crea la Comisión Multisectorial Permanente para el Seguimiento y Supervisión de la Transparencia en el empleo de los recursos que obtiene el Estado por el desarrollo de las Industrias Extractivas Minera e Hidrocarburífera, El Peruano, 11 de junio de 2011.	http://www.minem.gob.pe/archivos/legislacion-gz318vsz2q140-Decreto_Supremo_No_028-2011-EM.pdf
			EITI. 2021. “Peru”. Consulta el 11 de junio.	https://eiti.org/peru
			MINEM. 2021. “EITI Perú: Informes EITI”. Consulta el 13 de junio.	https://eiti peru.minem.gob.pe/index.php/informes/
			EITI. 2021. “Peru’s Progress by Requirement”. Consulta el 11 de junio.	https://eiti.org/peru#perus-progress-by-requirement
			DECOSUR. 2021. “Campaña regional EITI”. Consulta el 18 de junio.	http://www.descosur.org.pe/campana-regional-eiti-arequipa/
RESULTADO				
Se fortalece el control democrático en el proceso presupuestario (Hr)		ECod.	Fuente	Enlace
NN	Agentes de control acceden y utilizan efectivamente la información presupuestaria para fines de control (Nr)	[[E65]	Defensoría del Pueblo. 2009. “Cuarto Reporte y Balance Anual 2008 de la Supervisión de los Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de	https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/REPORTE-BALANCE-ANUAL-FINAL-BUEN-GOBIERNO.pdf

			departamento”.	
			Defensoría del Pueblo. 2013. “Segundo Reporte y Balance Anual 2012 de la Supervisión de los Portales de Transparencia Estándar de los Ministerios del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales ubicados en capitales de departamento”.	https://www.defensoria.gob.pe/documentos/segundo-reporte-y-balance-anual-2012-de-la-supervision-de-los-portales-de-transparencia-estandar/
			Defensoría del Pueblo. 2019. “Segundo Reporte y Balance Anual 2018: Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de los Ministerios del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento”.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1961360/Segundo%20Reporte%20y%20Balance%20Anual%202018-PTE.pdf
			SGP-PCM. 2014. “Informe 4: Informe de Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar. Cuarto Trimestre 2013”.	https://sgp.pcm.gob.pe/web/imagenes/documentos/informes_segui_miento_evaluacion/Informe_PT E_cuarto_Trimestre_2013.pdf
			ANTAIP. 2019. “Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de las entidades de la Administración Pública: Segundo Semestre 2018”.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/320140/Reporte_de_Supervisi%C3%B3n_PTE-2018II_-_Final-Publicaci%C3%B3n_-_11_-_06.pdf
			ANTAIP. 2020. “Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de las Entidades de la Administración Pública: Anual 2019 y Primer Semestre 2020”.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1497664/Reporte%202019.pdf.pdf
			Informes de otros períodos	Solicitud de acceso a la información
	[E66]		PCM. 2021. Informes anuales de la Presidencia del Consejo de Ministros al Congreso de la República en el marco de lo dispuesto por el artículo 22 del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (años 2003-2016)	https://drive.google.com/drive/folders/1DkiF6F3yI6-y3t33g2ZCFanpwomqHqUN
			ANTAIP. 2018. “Informe anual 2017: Solicitudes de acceso a la información pública atendidas y no atendidas por las entidades de la administración pública”. Actualizado al 30 de junio de	https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/Informe-Anual-Antaip-2017.pdf

			2018.	
			ANTAIP. 2019. “Informe Anual 2018: Pedidos de acceso a la información pública atendidos y no atendidos por las entidades de la administración pública”.	https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/IA-SAIP-2018_WEB.pdf
			ANTAIP. 2020. “Informe Anual 2019: Solicitudes de acceso a la información pública atendidas por las entidades de la administración pública”.	https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2020/06/INFORME_ANUAL_SAIP-2019.pdf
			ANTAIP. 2021. “Informe Anual 2020: Solicitudes de acceso a la información pública tramitadas por las entidades de la administración pública”.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1780523/IA%202020.pdf.pdf
	[E67]		OSCE. 2021. “SEACE”. Consulta el 3 de agosto.	https://www2.seace.gob.pe/
			MEF. 2021. “Consulta de Inversiones”. Consulta el 19 de julio.	https://www.mef.gob.pe/es/?id=5455&option=com_content&language=es-ES&Itemid=100280&lang=es-ES&view=article
			MEF. 2021. “Sistema de Seguimiento de Inversiones”. Consulta el 21 de julio.	https://ofi5.mef.gob.pe/ssi/ssi/Index
			MINEM. 2021. “Mapainversiones: Perú País Minero”. Consulta el 18 de junio.	https://mapainversiones.minem.gob.pe/#/proyectos/?zoom=6&center=-10.759466555099237,-77.18464355080022&topLeft=-2.9118569576462647,-91.34601392522&bottomRight=-18.408300262467606,-63.02326659767522
			MEF. 2021. “Indicadores de Brechas”. Consulta el 21 de julio.	https://www.mef.gob.pe/es/?id=5952&option=com_content&language=es-ES&Itemid=100280&lang=es-ES&view=article
			CEPLAN. 2021. “Módulo de Brechas de Funciones Priorizadas”. Consulta el 6 de agosto.	https://www.ceplan.gob.pe/informacion-de-brechas-territoriales/
			CEPLAN. 2021. “Consulta CEPLAN”. Consulta el 5 de agosto.	http://app.ceplan.gob.pe/ConsultaCEPLAN/consulta/Default.aspx
			CEPLAN. 2021. “Consulta Presupuestal por Ubigeo”. Consulta el 5 de agosto.	http://app.ceplan.gob.pe/ceplan-presupuesto/Consulta/default.aspx?v=2021&ap=ActProy
			OSCE. 2021. “Vigilancia ciudadana en contrataciones públicas”. Consulta el 1 de agosto.	https://www.gob.pe/9561

			Proética. 2021. “Quiénes somos”. Consulta el 16 de mayo.	https://www.proetica.org.pe/
		[E68]	Congreso de la República. 2021. “Plataforma de Información de Datos Automatizados: Seguimiento al Gasto Público”. Consulta el 18 de marzo.	http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/didp/presupuesto/#/sector-publico/gr
			Congreso de la República. 2021. “Observatorio de la Descentralización”. Consulta el 23 de marzo.	https://www.congreso.gob.pe/departamentocomisiones/observatorio
			Resolución de Contraloría 335-2011-CG, que aprueba la Directiva 009-2011-CG/OEA, Registro de información sobre obras públicas del Estado – INFObras, 23 de noviembre de 2011.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1891586/RC%20N%C2%B0%20335-2011-CG.pdf.pdf
			CGR. 2021. “INFObras: Sistema de Información de Obras Públicas”. Consulta el 1 de mayo.	https://apps.contraloria.gob.pe/ciudadano/
A	Agentes de control aplican regular y efectivamente los procesos de auditoría externa y supervisión legislativa (Ar)	[E69]	MEF. 2021. “Cuenta General de la República”. Consulta el 29 de septiembre.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100330&lang=es-ES&view=article&id=1389
			Ley 29401, de reforma de los artículos 80 y 81 de la Constitución Política del Perú, 8 de septiembre de 2009.	https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/229482-29401
			Ley 29537, que adecúa la Ley 28708, General del Sistema Nacional de Contabilidad, al artículo 81 de la Constitución Política del Perú, El Peruano, 8 de junio de 2010.	https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29537.pdf
		[E70]	MEF. 2021. “Cuenta General de la República”. Consulta el 29 de septiembre.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100330&lang=es-ES&view=article&id=1389
			MEF. 2021. “Consulta de la Cuenta General de la República”. Consulta el 30 de septiembre.	http://apps5.mineco.gob.pe/ctarepublica/
		[E71]	CGR. 2021. “Participación ciudadana: Buscador de informes de control”. Consulta el 1 de julio. Informes: 143-2004-CG/SE; 236-2005-CG/SE; 123-2006-CG/SE; 142-2007-CG/SE; 171-2008-CG/SE; 330-2009-1L320; 307-2010-CG/SE-AF; 287-2011-	http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/CGRNew/as_contraloria/Participacion_Ciudadana/

			CG/ACG-AF; 481-2012-CG/ACG-AF; 402-2013-CG/ACG-AF; 586-2014-CG/AFI-AF; 567-2015-CG/AFI-AF; 260-2016-CG/AFI-AF; 472-2017-CG/AFI-AF; 761-2018-CG/ECO; 1773-2019-CG/ECO-AF; 6811-2020-CG/ECOFI-AF	
			Resolución de Contraloría 445-2014-CG, aprueba Directiva 005-2014-CG/AFIN, Auditoría Financiera Gubernamental, 3 de octubre de 2014.	https://doc.contraloria.gob.pe/normativa/control_posterior/Texto_Integrado_de_la_Directiva_Auditoria_Financiera_Gubernamental_25.02.2021.pdf
		[E72]	Dictámenes y expedientes sobre proyectos: 11939/2004-PE; 14056/2005-PE; 00681/2006-PE; 01624/2007-PE; 2737/2008-PE; 3528/2009-PE; 4209/2010-PE; 46/2011-PE; 1401/2012-PE; 2544/2013-PE; 3719/2014-PE; 4731/2015-PE; 35/2016-PE; 1771/2017-PE; 3218/2018-PE; 4684/2019-PE; 5989/2020-PE	Sitios web históricos de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.
T	Agentes de control utilizan los resultados del proceso presupuestario en la toma de decisiones gubernamentales (Tr)	[E73]	MEF. 2021. “Informe de Seguimiento del Marco Macroeconómico Multianual”. Consulta el 11 de abril.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100870&lang=es-ES&view=article&id=333
			MEF. 2021. “Marco Macroeconómico Multianual (MMM)”. Consulta el 5 de julio.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100869&lang=es-ES&view=article&id=3731
			MEF. 2021. “Informes de Reglas Fiscales”. Consulta el 11 de abril.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101891&lang=es-ES&view=article&id=3927
			MEF. 2021. “Tablero de Seguimiento de las Finanzas Públicas y Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Locales”. Consulta el 11 de abril.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_wrapper&language=es-ES&Itemid=102707&lang=es-ES&view=wrapper
			MEF. 2021. “Compromisos de Ajuste Fiscal (CAF)”. Consulta el 12 de abril.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=102005&lang=es-ES&view=article&id=5750
			DGPP-MEF. 2016. “EDEP: Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal. Herramienta para el logro de resultados en la gestión pública”.	https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/eval_indep/EDEP_herramienta.pdf
			MEF. 2021. “Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP)”. Consulta el 9 de	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=artic

		febrero.	le&catid=211&id=5356&lang=es-ES
		MEF. 2021. “Evaluaciones de impacto”. Consultado el 9 de febrero.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=624&id=5357&lang=es-ES
		Resolución Directoral 030-2019-EF/50.01, aprueban la Directiva 007-2019-EF/50.01, que regula la Evaluación en el marco de la fase de Evaluación Presupuestaria y sus anexos, 6 de noviembre de 2019.	https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-instrumento/resoluciones-directorales/21122-resolucion-directoral-n-030-2019-ef-50-01-1/file
		Resolución Directoral 007-2019-EF/50.01, Aprueban “Calendario de Evaluaciones Independientes para el Año Fiscal 2019” y la “Lista de Compromisos Priorizados de las Matrices de Compromisos de Desempeño”, 30 de enero de 2019.	https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-instrumento/resoluciones-directorales/19212-resolucion-directoral-n-007-2019-ef-50-01/file
		MEF. 2021. “Informe Global de la Gestión Presupuestaria 2020”.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1985428/Evaluacion_Global_2020.pdf.pdf
	[E74]	Ley 27285 Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, El Peruano, 23 de julio de 2002	https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/Ley_Organica_Sistema_Nacional_Control_y_de_la_CGR.pdf
		Resolución de Contraloría 382-2013-CG, que aprueba la Directiva 011-2013-CG/ADE Auditoría de Desempeño y autoriza modificar disposiciones de las Normas de Auditoría Gubernamental y del Manual de Auditoría Gubernamental, 18 de octubre de 2013.	https://rogervara.files.wordpress.com/2017/10/res-contra-nc2b0-382-2013-cg-auditoria-de-desempec3b1o.pdf
		CGR. 2021. “Participación ciudadana: Buscador de informes de control”. Consulta el 1 de julio. Informes: 143-2004-CG/SE; 236-2005-CG/SE; 123-2006-CG/SE; 142-2007-CG/SE; 171-2008-CG/SE; 330-2009-1L320; 307-2010-CG/SE-AF; 287-2011-CG/ACG-AF; 481-2012-CG/ACG-AF; 402-2013-CG/ACG-AF; 586-2014-	http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/CGRNew/as_contraloria/Participacion_Ciudadana/

		CG/AFI-AF; 567-2015-CG/AFI-AF; 260-2016-CG/AFI-AF; 472-2017-CG/AFI-AF; 761-2018-CG/ECO; 1773-2019-CG/ECO-AF; 6811-2020-CG/ECOFI-AF	
		Resolución de Contraloría 394-2013-CG, que aprueba la Directiva 016-2013-CG/REG, Disposiciones para la publicación de los informes de control en el marco del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, El Peruano, 12 de noviembre de 2013.	https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-directiva-disposiciones-para-la-publicacion-de-las-resolucion-n-394-2013-cg-1013237-1/
		Ley 30742 de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, El Peruano, 28 de marzo de 2018.	https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/2243299-30742
		CGR. 2021. “Participación ciudadana: Buscador de informes de control”. Consulta el 1 de julio.	http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/CGRNew/as_contraloria/Participacion_Ciudadana/
		CGR. 2021. “SIGUE PLAN: Seguimiento al Plan de Acción de las Auditorías de Desempeño”. Consulta el 11 de mayo.	https://apps1.contraloria.gob.pe/SeguimientoPA/seg_plan.aspx
	[E75]	Ley 29465 de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2010, 8 de diciembre de 2009.	https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29465.pdf
		Ley 29812 de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012, El Peruano, 9 de diciembre de 2011.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/323319/Ley-29812-2012.pdf
		Ley 30732 de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, El Peruano, 6 de diciembre de 2015.	https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/control_interno/documentos/normativa/Ley_30372.pdf
	[E76]	MEF. 2021. “Cuenta General de la República”. Consulta el 29 de septiembre.	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100330&lang=es-ES&view=article&id=1389
		Izquierdo, Alejandro, Carola Pessino y Guillermo Vuletin. 2018. Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Washington D.C.: BID.	https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejor-gasto-para-mejores-vidas-C%C3%B3mo-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-puede-hacer-m%C3%A1s-con-menos.pdf
		Inostroza Castro, María y Enma	https://cdn.www.gob.pe/uploads

			Centa Cueva. 2020. “Diagnóstico y Estrategia para la Gestión de Riesgos en Contratación Pública”. Lima: OSCE.	/document/file/1038474/Diagn%C3%B3stico y Estrategia para la Gestion de Riesgos en Contrataci%C3%B3n P%C3%BAblica.pdf
			PERÚ COMPRAS. 2022. “Entidades que utilizan los Catálogos Electrónicos de PERÚ COMPRAS ahorran de 25% a 45% al adquirir un bien o servicio”. Nota de prensa 7-2022, 1 de febrero.	https://www.gob.pe/institucion/perucompras/noticias/580804-entidades-que-utilizan-los-catalogos-electronicos-de-peru-compras-ahorran-2-8-veces-al-adquirir-un-bien-o-servicio
O	Agentes de control refuerzan su autonomía y colaboran entre sí y con otros actores para ejercer sus roles en el proceso presupuestario (Or)	[E77]	Integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.	Sitios web históricos de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.
			Congreso de la República. 2021. “Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República: Período Parlamentario 2016-2021”. Consulta el 13 de marzo.	http://www.congreso.gob.pe/comisiones2020/Presupuesto/inicio/
			Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. 2003. “Memoria Anual: Período 2002-2003”.	https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/Informesgestion.nsf/AplenoNS/AE61766EDFB1BFFD0525704B00542B90/\$FILE/MEMORIA_DE_PRE_SUPUESTO.pdf
			Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. 2008. “Informe Período Legislativo 2007-2008”.	https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/Informesgestion.nsf/AplenoNS/64C5FAE4411D8A21052574A400558B56/\$FILE/MA14080808.pdf
			Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. 2012. “Informe Final de Gestión: Período del 27 de julio de 2011 al 26 de julio de 2012”.	https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/InformesGestion/MA_RISOL-ESPINOZA-CRUZ.pdf
			Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. 2016. “Memoria Anual: Período Anual 2015-2016”.	https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/InformesGestion/MA_RISOL-ESPINOZA-CRUZ.pdf
			Congreso de la República. 2021. “Informes y Reportes Temáticos”. Documentos elaborados por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, consultado el 18 de marzo.	http://www.congreso.gob.pe/DI DP/informes-tematicos/
			Congreso de la República. 2020. Cuadro de Asignación de Personal del Servicio Parlamentario. Actualizado al 19 de octubre.	www.congreso.gob.pe/Docs/Dir ectivas/files/transparencia/cuadro de asignacion1.pdf
			[E78]	Documentación de la Comisión

		de Presupuesto y Cuenta General de la República.	Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.
		Congreso de la República. 2021. “Participación ciudadana: Foros Legislativos Virtuales”. Consultado el 18 de marzo.	https://www.congreso.gob.pe/participacion/foros/
	[E79]	Ley 29555, Ley que implementa la incorporación progresiva de las plazas y presupuesto de los Órganos de Control Institucional a la Contraloría General de la República, El Peruano, 13 de julio de 2010.	https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/publicaciones/transparencia/Ley_29622.pdf
		Ley 29622 que modifica la ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional, El Peruano, 7 de diciembre de 2010.	https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/publicaciones/transparencia/Ley_29622.pdf
		Ley 30742 de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, El Peruano, 28 de marzo de 2018.	https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/2243299-30742
		Resolución de Contraloría 85-2019-CG, que aprueba el Plan de Modernización de la Contraloría General de la República, 8 de marzo de 2019.	http://doc.contraloria.gob.pe/transparencia/documentos/2019/RC_085-2019-CG.pdf
		CGR. 2021. “Portal de Transparencia Estándar: Planeamiento y Organización”. Consulta el 14 de abril.	http://doc.contraloria.gob.pe/transparencia/
		CGR. 2016. “Memoria de la Gestión 2009-2016”. Informe institucional	http://doc.contraloria.gob.pe/transparencia/documentos/2016/Memoria_Gestion_2009-2016.pdf
		CGR. 2021. “Informe Ejecutivo de Gestión 2020: Memoria institucional”.	https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/Informe_Ejecutivo_de_Gestion_2020.pdf
		Shack Yalta, Nelson. 2021. La reforma del control gubernamental en el Perú: Balance al trienio de su implementación. Lima: CGR.	https://doc.contraloria.gob.pe/prensa/libros/LA_REFORMA_DE_L_CONTROL_GUBERNAMENTAL.pdf
		CGR. 2021. “Monitor de control y transparencia Covid-19”. Consulta el 11 de mayo.	https://monitorcovid19.contraloria.gob.pe/#informescontrol
		CGR. 2021. “Sistema de Rendición de Cuentas y	https://apps1.contraloria.gob.pe/RCTG/Areas/Ciudadano/Segui

		Transferencia de Gestión: Consulta Ciudadana”. Consulta el 17 de agosto.	mimento/frm_consultaCiudadana.bs.aspx#
		CGR. 2021. “Pack por la Integridad”. Consulta el 1 de mayo.	http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as_contraloria/servidores_publicos/packporlaintegridad
		CGR. 2021. “Participación ciudadana”. Consulta el 11 de mayo.	http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/CGRNew/as_contraloria/Participacion_Ciudadana/
		CGR. 2021. “Monitores Ciudadanos”. Consulta el 11 de mayo.	https://monitorciudadano.contraloria.gob.pe/
	[E80]	Ley 28716 de Control Interno de las Entidades del Estado, El Peruano, 18 de abril de 2006.	https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/396705-28716
		Resolución de Contraloría 320-2006-CG, que aprueba las Normas de Control Interno, 30 de octubre de 2006.	https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/control_interno/documentos/normativa/RC_320-2006-CG.pdf
		CGR. 2014. “Medición de la implementación del Sistema de Control Interno en el Estado”. Lima: CGR / GIZ.	https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/control_interno/documentos/Publicaciones/Medicion_Implementacion_SCI_Estado_2013.pdf
		Departamento de Estudios e Investigaciones de la CGR. 2016. “Control interno”.	http://doc.contraloria.gob.pe/PACK_anticorrupcion/documentos/3_CONTROL_INTERNO_2016.pdf
		Resolución de Contraloría 146-2019-CG que aprueba la Directiva 006-2019-CG/INTEG, Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado, 15 de mayo de 2019.	https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/control_interno/documentos/RC_146-2019-CG.pdf
		CGR. 2021. “Sistema de Control Interno”. Consulta el 11 de mayo.	https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/control_interno/index.html
		Decreto Supremo 044-2018-PCM, que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, El Peruano, 26 de abril de 2018.	https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-externa/17838-decreto-supremo-n-044-2018-pcm/file
		CAN. 2020. “Informe de seguimiento y monitoreo del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021: Balance de metas al 2019”.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1719951/INFORME%20DE%20SEGUIMIENTO%20DEL%20PNILCC%20AL%202019.pdf.pdf
		Resolución de Secretaría de Integridad Pública 002-2021-	https://www.mef.gob.pe/es/tematica-de-integridad/instrumentos-

		PCM/SIP, Aprueba la Directiva 002-2021-PCM/SIP, Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público, 30 de junio de 2021.	de-integridad/integridad-publica/26242-resolucion-de-secretaria-de-integridad-publica-n-002-2021-pcm-sip/file
		SIP-PCM. 2021. “Reporte Nacional de Integridad: Índice de capacidad preventiva frente a la corrupción (ICP)”. Consulta el 24 de julio.	https://reporteintegridad.servicios.gob.pe/
		OCC. 2021. “Primer balance del Observatorio Ciudadano de Corrupción (OCC): Seguimiento a la implementación del Compromiso de Lima. Indicadores normativos”.	https://occ-america.com/wp-content/uploads/2021/10/Primer_Balance_del_Observatorio_Ciudadano_de_Corrupcion_Indicadores-1.pdf

Anexo 4. Formalización Bayesiana de test de aro (5x4)

Test empíricos	p(h)	p(-h)	p(e h)	p(-e h)	p(e -h)	p(-e -h)	p(h e)	p(h -e)	$C_1=p(h e)-pr(h)$
P_{D1} (+)	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
P_{D2} (+)	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P_{D3} (+)	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
P_{D4} (+)	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
P_{A1} (+)	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
P_{A2} (+)	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P_{A3} (+)	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
P_{A4} (+)	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
P_{B1} (+)	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
P_{B2} (+)	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P_{B3} (+)	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
P_{B4} (+)	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
P_{C1} (+)	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
P_{C2} (+)	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P_{C3} (+)	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
P_{C4} (+)	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
P_{R1} (+)	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
P_{R2} (+)	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P_{R3} (+)	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
P_{R4} (+)	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05

Fuente: Adaptado de Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 71)