

El diseño de las políticas de transparencia presupuestaria en América Latina: Un análisis comparado¹

The Design of Budget Transparency Policies in Latin America: A Comparative Analysis

O desenho das políticas de transparência orçamentária na América Latina: Uma análise comparada

Recibido: 11/08/2025 - Aceptado: 29/10/2025

**Carlos Miguel
Rodrigues de Caires**

Investigador Fondecyt post-
doctorado, Instituto de
Gobierno y Asuntos Públicos,
Universidad Austral de Chile
(INGAP, UACH)

carlos.rodrigues@uach.cl

[https://orcid.](https://orcid.org/0000-0003-1310-7686)

[org/0000-0003-1310-7686](https://orcid.org/0000-0003-1310-7686)

Resumen

¿Por qué, a pesar de seguir tradiciones y enfrentar presiones similares, los países latinoamericanos presentan brechas tan amplias en transparencia y supervisión presupuestaria? La literatura apunta a distintos factores estructurales, institucionales y coyunturales para explicar estas diferencias, dejando en un segundo plano el rol del diseño de las políticas públicas. Este artículo explora este rol mediante la teorización de tres patrones de políticas de transparencia presupuestaria y su análisis empírico en 16 países latinoamericanos. Mediante un análisis comparado de congruencia basado en información secundaria, se evidencia que la transparencia ha sido adoptada e instrumentalizada como estrategia de consolidación y racionalización, divulgación, y apertura presupuestaria. Algunos países latinoamericanos han adoptado de manera consistente los tres patrones, lo que ha permitido mejorar la supervisión presupuestaria, pero otros se han limitado a medidas de consolidación o

¹ Esta investigación fue financiada por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), Programa Fondecyt Postdoctorado, Folio N.º 3240180

divulgación que han resultado insuficientes para fortalecer el control democrático sobre el presupuesto. Estos hallazgos subrayan la necesidad de analizar el enfoque normativo y la configuración instrumental de las políticas de transparencia presupuestaria, con el fin de comprender mejor sus efectos y potenciar su efectividad.

Palabras clave: transparencia presupuestaria, supervisión presupuestaria, América Latina, diseño de políticas, análisis comparado.

Abstract

Why do Latin American countries exhibit such wide gaps in budget transparency and oversight, despite following similar traditions and facing comparable pressures? The literature points to various structural, institutional, and contextual factors to explain these differences, often downplaying the role of policy design. This article explores that role by theorizing three patterns of budget transparency policies and analyzing them empirically across 16 Latin American countries. Through a comparative congruence analysis based on secondary data, the study shows that transparency has been adopted and instrumentalized as a strategy for budget consolidation and rationalization, dissemination, and openness. Some countries have consistently adopted all three patterns, thereby improving budget oversight. In contrast, others have implemented only consolidation or dissemination measures, which have proven insufficient to enhance public accountability over the budget. These findings highlight the importance of analyzing both the normative and instrumental configurations of budget transparency policies to understand their effects better and improve their effectiveness.

Keywords: Budget transparency, budget oversight, Latin America, policy design, comparative analysis.

Resumo

Por que os países latino-americanos apresentam diferenças tão amplas em termos de transparência e supervisão orçamentária, mesmo seguindo tradições semelhantes e enfrentando pressões comparáveis? A literatura aponta diversos fatores estruturais, institucionais e conjunturais para explicar essas diferenças, deixando em segundo plano o papel do desenho das políticas públicas. Este artigo explora esse papel por meio da teorização de três padrões de políticas de transparência orçamentária e sua análise empírica em 16 países latino-americanos. Com base em um método comparativo de análise de congruência e utilizando dados secundários, observa-se que a transparência foi adotada e instrumentalizada como estratégia de consolidação e racionalização, divulgação e abertura orçamentária. Alguns países adotaram de forma consistente os três padrões, alcançando melhorias na supervisão orçamentária, enquanto outros se limitaram a medidas de consolidação ou divulgação, que se mostraram insuficientes para fortalecer o controle democrático sobre o orçamento. Esses resultados destacam a importância de analisar tanto o enfoque normativo quanto a configuração instrumental das políticas de transparência orçamentária para melhor compreender seus efeitos e aprimorar sua efetividade.

Palavras-chave: Transparência orçamentária, supervisão orçamentária, América Latina, desenho de políticas, análise comparada

Introducción

La presupuestaria es una de las actividades gubernamentales más estratégicas y, a la vez, más complejas. Los sistemas presupuestarios se encargan de asignar recursos escasos en medio de múltiples necesidades, plazos cortos, rigideces, conflictos e incertidumbre. Las iniciativas para mejorar su capacidad para hacerlo de forma sostenible, legítima y eficiente han sido particularmente frecuentes en las últimas décadas (De Jong, 2025). La transparencia presupuestaria ha sido considerada un requisito esencial para lograr estas mejoras. Aunque no es un principio nuevo, su estatus actual como norma global de buena gobernanza contrasta con una gestión tradicionalmente opaca y discrecional de las finanzas públicas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2017).

En la práctica, sin embargo, los países han variado en su permeabilidad a esta idea y en los grados y modos en que la han instrumentalizado para mejorar la supervisión presupuestaria. Esto es patente en las amplias diferencias de desempeño reportadas por el Índice de

Presupuesto Abierto (OBI) (International Budget Partnership [IBP], 2025) y en las evaluaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2025) y del programa Public Expenditure and Financial Management (PEFA, 2025). A pesar de compartir patrones históricos y de estar sometidos en las últimas décadas a presiones externas y domésticas similares, los países latinoamericanos ofrecen una muestra ideal de estas brechas, cubriendo casi por completo el espectro de niveles de apertura presupuestaria.

Este artículo profundiza en los procesos de diseño de políticas públicas para explicar las diferencias en los niveles de transparencia y supervisión de los presupuestos públicos en la región. Si bien la literatura ha vinculado estas brechas a condiciones estructurales (Wehner, 2010), cambios institucionales (De Renzio et al., 2017), incentivos coyunturales de los decisores (De Renzio, 2015) y aspectos técnicos de la implementación (Fölscher y De Renzio, 2017), no se ha evaluado la existencia de distintas lógicas y modelos de diseño entre las políticas de transparencia presupuestaria ni se han explorado las repercusiones de esta heterogeneidad sobre la efectividad de la supervisión presupuestaria.

El análisis de congruencia permite rastrear empíricamente la presencia de los patrones de diseño en 16 países latinoamericanos seleccionados por la disponibilidad de información comparable. La información empírica, cuantitativa y cualitativa, proviene de fuentes secundarias, incluidos indicadores e informes de organismos internacionales, documentos nacionales de políticas e investigaciones académicas previas. A partir de la heterogeneidad empírica observada en la región, se teorizan y operacionalizan tres patrones de diseño cuyos distintos grados de adopción permiten explicar las brechas en los niveles de transparencia y de supervisión presupuestaria. Estos patrones consisten en la racionalización y consolidación presupuestaria, enfocada en mejorar la unidad y credibilidad de los presupuestos como fuentes de información; la divulgación presupuestaria, dirigida a dar acceso a la información presupuestaria al público general; y la apertura presupuestaria, que busca traducir y adecuar la información a distintas demandas e intereses y apoyar su utilización por parte de diferentes agentes de control.

El resto del artículo está organizado en cuatro secciones. A continuación, se describe el desigual desempeño de los países latinoamericanos en materia de transparencia y supervisión presupuestaria, a partir del cual se elabora una tipología de casos. Luego, se teorizan y operacionalizan los patrones o estilos de políticas que permiten dar cuenta de esta tipología. Finalmente, se rastrean empíricamente los indicadores de la presencia de estos patrones en la población de casos.

El contexto: Las brechas en la transparencia y supervisión presupuestaria en América Latina

Los países latinoamericanos comparten varias tradiciones políticas, administrativas y fiscales. Sus regímenes presupuestarios han seguido trayectorias históricas similares, atravesando oleadas de crisis y reformas en una secuencia semejante a lo largo del siglo XX (Gozzi y Tappatá, 2010). Además, estos países han estado expuestos en las últimas décadas a presiones y demandas comunes a favor de la transparencia presupuestaria. Estas han estado determinadas, en el ámbito doméstico, por los procesos de democratización, el aumento de la competencia política, el surgimiento de una burocracia profesional y el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil y, en el ámbito externo, por la búsqueda de acceso a los mercados internacionales de capitales, al financiamiento de organismos internacionales, y al prestigio y apoyo técnico suministrados en foros y redes transnacionales de políticas (Khagram et al., 2013).

La gobernanza presupuestaria en América Latina ha sido tradicionalmente problemática. En la región han predominado pactos fiscales truncados o incompletos, que han concedido el control de la gobernanza presupuestaria a ciertos actores y les han permitido manejar de manera opaca y discrecional las finanzas públicas (Lora, 2008). Las estructuras fiscales han exhibido históricamente las huellas de estos déficits democráticos en la forma de presiones fiscales bajas, estructuras tributarias regresivas, problemas de rigidez y captura del gasto, y una tendencia a la prociclicidad fiscal. En este contexto, el proceso presupuestario ha tendido a la centralización, al incrementalismo (o decrementalismo) inercial y a un control burocrático formalista, compensado por el recurso a mecanismos extrapresupuestarios y parafiscales (Kehoe et al., 2020).

Como respuesta a estas tendencias y sus impactos, en la década de 1990 se introdujo una agenda para el fortalecimiento de las instituciones presupuestarias (Filc y Scartascini, 2007). Su objetivo inmediato era restablecer el control de la política fiscal y prevenir el retorno al sobreendeudamiento. En este marco, los gobiernos colocaron en su agenda el objetivo de la transparencia presupuestaria, usualmente integrado en iniciativas de consolidación fiscal, pero también, en algunos casos, como parte de los esfuerzos de modernización del Estado, de apertura democrática y de lucha anticorrupción (Evidence and Lessons from Latin America [ELLA], 2010). En la lógica subyacente a estas reformas se preveía que una mayor transparencia contribuiría a mejorar la efectividad de la auditoría externa y de la supervisión legislativa, lo que corregiría el excesivo dominio de los ejecutivos sobre la gobernanza presupuestaria y prevendría sus efectos (Santiso, 2006).

Transcurridas varias décadas desde estas promesas, los desempeños nacionales son muy desiguales. Aunque el promedio regional en el OBI fue de 51/100 en 2023, este valor esconde desempeños tan desiguales como los de Brasil (80/100) y de Venezuela (0/100). Una dispersión similar se observa en los niveles de supervisión auditora y legislativa. Un primer ejercicio para identificar estas diferencias ha sido mapear, en ambas dimensiones, los 16 países latinoamericanos para los que se cuentan con datos secundarios comparables.

Para determinar la adopción de la transparencia presupuestaria como objetivo de políticas públicas, se observa la vigencia de leyes de transparencia y la participación en iniciativas transnacionales de apertura, en particular en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Los países con presencia de esta condición (1) en la tabla 1 habían combinado hasta 2017 reformas legales y compromisos internacionales, mientras que aquellos que no presentaban la condición (0) incumplían al menos una de estas dos características (ver apéndice para más detalles).

Para la supervisión presupuestaria, se evalúa el desempeño de las instituciones de control político (legislatura) y administrativo (entidad auditora) a partir de los datos reportados en el OBI en sus mediciones de 2019, 2021 y 2023. Los países con valor positivo en esta dimensión son los que promedian 61 o más en el promedio simple. Este es el umbral definido por la propia IBP para calificar un desempeño como adecuado. La diferencia en los periodos de corte entre ambas dimensiones se explica porque la transparencia debe ser internalizada, operacionalizada e implementada durante algún tiempo para que sea incorporada a las expectativas y procedimientos de los agentes de control y tenga un efecto sobre la supervisión. El cruce entre estas dos dimensiones permite identificar cuatro clases de casos (tabla 1).

Tabla 1

Tipología de casos

		Efectividad de la supervisión presupuestaria (2019-2023)	
		1 (+)	0 (-)
Objetivo oficial de transparencia presupuestaria (hasta 2017)	1 (+)	Típicos: Argentina; Brasil; Chile; Colombia; Costa Rica; El Salvador; México; Perú	Desviados: Guatemala; Honduras; Paraguay; República Dominicana
	0 (-)	Inconsistentes: ∅	Irrelevantes: Bolivia; Ecuador; Nicaragua; Venezuela

Nota. Véase apéndice para mayores detalles

Fuente: elaboración propia a partir de Beach y Pedersen (2016) con datos de Open Government Partnership (2025), IBP (2025), Access Info y Centre for Law and Democracy (2025).

Los casos típicos corresponden a países que, tras haber puesto en su agenda la transparencia presupuestaria como objetivo, han logrado instituciones de supervisión presupuestaria razonablemente efectivas. En cambio, a pesar de su compromiso con la transparencia presupuestaria, los casos desviados no realizan una vigilancia externa adecuada del presupuesto. Los casos irrelevantes no se han comprometido con la transparencia y, de manera esperable, tampoco someten sus presupuestos a una supervisión efectiva. Finalmente, no contar con casos inconsistentes avala la hipótesis de que la transparencia es necesaria para la supervisión, ya que estos casos sugerirían la existencia de presupuestos opacos, pero bien supervisados.

La literatura sobre los regímenes presupuestarios en América Latina ha identificado algunos factores que explican estas brechas. Como fuerzas favorables a la apertura se encuentran la búsqueda de valores de audiencia por parte de los gobiernos y la incidencia de organismos internacionales (Pino y Halloran, 2016), la calidad regulatoria (Desfrancois, 2023) y la influencia de las burocracias profesionales dentro de las entidades financieras (Alves y Heller, 2013). En cambio, son fuerzas adversas la persistencia de una cultura de opacidad burocrática (Ackerman, 2013), que impide el avance de la transparencia, y el ascenso de gobiernos populistas, que conduce a reversiones (De Brelàz y Carvalho, 2024). Estos estudios, sin embargo, no desempacan en detalle la orientación y la composición de las políticas, asumiendo que estas son el objeto por explicar y no un factor explicativo.

Este artículo, en cambio, vincula las brechas de desempeño observadas con las concepciones normativas y las configuraciones instrumentales de las políticas. Los casos típicos, a pesar de sus grandes diferencias, han acumulado de manera consistente reformas de consolidación, divulgación y apertura presupuestaria; los casos desviados, si bien han adoptado medidas de consolidación y divulgación, no han alcanzado a desarrollar prácticas institucionalizadas de apertura presupuestaria. Los casos irrelevantes solo han adoptado instrumentos básicos para consolidar y racionalizar parcialmente sus presupuestos, sin introducir de manera consistente reformas adicionales de divulgación y de apertura presupuestaria.

El planteamiento teórico: Los tres patrones de diseño de las políticas de transparencia presupuestaria

La transparencia gubernamental es un resultado complejo, cuya comprensión requiere considerar factores institucionales, organizacionales y conductuales (Porumbescu et al., 2022). Esto es tanto o más válido para la transparencia presupuestaria. Desde una perspectiva de diseño de políticas, podemos definirla como un conjunto de objetivos e instrumentos

a través de los cuales un actor o conjunto de actores recolecta, consolida, difunde, traduce y comunica a otros actores información financiera y no financiera generada en el proceso presupuestario.

Distintas comunidades de políticas se han dedicado a promover la transparencia presupuestaria (Philipps y Stewart, 2009). La comunidad macroeconómica, liderada por el FMI, ha visto en la transparencia fiscal un medio para fortalecer la disciplina fiscal y mantener un entorno macroeconómico estable. La comunidad del desarrollo, encabezada por el Banco Mundial, ha vinculado la transparencia presupuestaria con la eficiencia y el impacto del gasto público en los objetivos de desarrollo. La comunidad de gobierno abierto, en la que destacan instituciones como la Alianza de Presupuesto Abierto (IBP) y la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT), ha impulsado la transparencia presupuestaria como mecanismo de control democrático, de empoderamiento ciudadano y de redistribución del gasto hacia demandas sociales prioritarias. Por último, la transparencia presupuestaria también ha sido promovida por la comunidad anticorrupción debido a su potencial para minimizar los riesgos de abuso de los recursos públicos.

A pesar de sus diferencias, estas corrientes coinciden en que, para que se produzcan estos impactos, es necesario que la transparencia contribuya a un ejercicio de supervisión presupuestaria más efectivo. Se asume que, en la medida en que exista un mayor conocimiento público de información presupuestaria de calidad, oportuna y útil, se reducirá la asimetría de información que sufren los agentes de control respecto a los decisores presupuestarios, lo que les permitirá ejercer más efectivamente sus facultades de monitoreo, evaluación y sanción y, en consecuencia, reducir las prácticas perjudiciales en la gestión de los recursos públicos (Khagram et al., 2013).

La investigación académica, sin embargo, reporta hallazgos mixtos sobre los impactos de la transparencia presupuestaria (Cucciniello et al., 2016; Haus et al., 2022). La búsqueda de una mayor transparencia desde agendas e intereses tan diferentes se traduce en la existencia de diferentes concepciones sobre qué es la transparencia, para qué es útil y cómo debe ser operacionalizada. Además, debido al inmenso volumen de información presupuestaria (tanto en rubros como en niveles de agregación) y a las múltiples formas (formatos, lenguajes, calendarios o medios de divulgación) en que esta puede ser presentada, no es del todo sorprendente que distintas políticas e intervenciones de transparencia presupuestaria tengan diferentes efectos.

Otro factor clave es el déficit de institucionalización de las prácticas de transparencia presupuestaria. Si bien las mediciones de IBP confirman que países ubicados en distintas regiones y niveles de ingresos pueden desarrollar prácticas efectivas de transparencia presupuestaria, también han puesto en evidencia que las ganancias tienden a ser difíciles de consolidar y mantener. Estas tienden a ser volátiles, susceptibles a la regresión y vulnerables al estancamiento (Krafchik et al., 2025).

Esto subraya la necesidad de comprender qué han hecho los gobiernos al buscar mejorar la transparencia presupuestaria y qué tan consistentes han sido en esa búsqueda. Esto implica abrir la “caja negra” de estas políticas e indagar en su concepción normativa y en su configuración instrumental (Michener, 2019). El diseño de políticas públicas permite desagregar las políticas en sus instrumentos componentes y evaluar el grado de consistencia entre estas configuraciones y los objetivos. A partir de esta desagregación, este abordaje es útil para identificar el estilo o patrón de políticas adoptado en diferentes contextos y rastrear en el tiempo su evolución (Fontaine et al., 2020).

Este artículo distingue tres estilos de diseño de las políticas de transparencia presupuestaria, cuya combinación consistente resulta determinante para mejorar la supervisión presupuestaria. Estos patrones pueden distinguirse por sus características jurídicas, organizacionales y tecnológicas (tabla 2), así como por sus concepciones de transparencia y supervisión presupuestaria (tabla 3).

El patrón de consolidación y racionalización se materializa en la modernización de las leyes tradicionales de presupuesto y de gestión financiera, el afianzamiento de la agencia financiera central (AFC) en el ejercicio de su rol clásico de guardián fiscal y el desarrollo de sistemas integrados de administración financiera (SIAF). Prioriza una forma de transparencia infragubernamental mediante el suministro de información creíble, sistemática y oportuna por parte de las agencias de gasto a la AFC, de modo que esta pueda ejercer con mayor efectividad sus competencias de control administrativo y financiero.

El patrón de divulgación presupuestaria se expresa, a nivel regulatorio, en normas de transparencia y responsabilidad fiscal que introducen nuevos estándares y obligaciones de transparencia activa y pasiva. En el ámbito organizacional, implica avanzar en la modernización de los AFC y crear estructuras para la implementación y supervisión de la transparencia. En el ámbito tecnológico, supone utilizar los SIAF como soporte para sitios y portales que divulgan información presupuestaria (generalmente en formato cerrado o documental)

al público general, la cual, para contribuir al proceso de control electoral, debe ser accesible, exhaustiva, actualizada y organizada.

El patrón de apertura presupuestaria se concreta en disposiciones para mejorar la calidad de la información (contabilidad, estadísticas fiscales), su usabilidad (datos abiertos) y los mecanismos para su empleo (control). En el plano organizacional, además de completar la modernización de las AFC, se fortalecen las capacidades y facultades de las agencias de control y se fomenta el desarrollo de mecanismos de colaboración entre ellas. En el plano tecnológico, los sistemas de información se fortalecen como soportes de sitios temáticos especializados y de portales de datos abiertos, a lo que se suman los propios esfuerzos de transparencia proactiva de los agentes de control y el desarrollo de formas más avanzadas de interacción digital con los usuarios. La transparencia se centra en atender de manera efectiva las demandas especializadas de información, para lo cual se requiere que esta sea comprensible, comparable, reutilizable e interoperable.

Tabla 2

Patrones de las políticas de transparencia presupuestaria en América Latina

Dimensión	Consolidación y racionalización presupuestaria	Divulgación presupuestaria	Apertura presupuestaria
Jurídica	Modernización de leyes de presupuesto y gestión financiera pública	Leyes de transparencia y responsabilidad fiscal	Modernización de normas complementarias de contabilidad, control y datos abiertos
Organizacional	Fortalecimiento de competencias y capacidades tradicionales de las AFC	Desarrollo parcial de competencias y capacidades modernas de las AFC Creación de infraestructura institucional de transparencia y acceso a información pública	Desarrollo integral de competencias y capacidades modernas de las AFC Fortalecimiento de competencias y capacidades de agencias de control Mecanismos de cooperación formal e informal entre agentes de control
Tecnológica	SIAF como sistema de gestión interna para el intercambio y consolidación de información dentro del gobierno	SIAF como soporte de divulgación pública Creación de portales o sitios web de transparencia	SIAF como soporte de datos abiertos y portales temáticos Portales de transparencia de agencias de control Mecanismos de consulta e interacción digital

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3*La transparencia y supervisión presupuestaria en los patrones de políticas*

Patrón de políticas	Modalidad y destinatario de transparencia	Atributos de la información	Modalidad de supervisión presupuestaria
Consolidación y racionalización presupuestaria	Interna, de agencias de gasto hacia AFC	Credibilidad, sistematización y oportunidad	Control administrativo interno
Divulgación presupuestaria	Externa, hacia público general	Accesibilidad, exhaustividad, actualización y organización	Control electoral
Apertura presupuestaria	Externa, focalizada y especializada en agencias de control	Comprensibilidad, comparabilidad, (re)usabilidad e interoperabilidad	Control político Control administrativo externo Control social

Fuente: elaboración propia.

Diseño metodológico

El método de congruencia es útil para analizar un proceso en una población de casos sin desempacarlo en detalle (Beach y Pedersen, 2016). Consiste en teorizar características o atributos e identificarlos empíricamente en los casos, con el fin de confirmar la plausibilidad de un argumento. Los patrones de política se tratan en este artículo como tipos ideales, en el sentido de que son definiciones abstractas del comportamiento de las políticas que, sin corresponder a ningún caso en particular, resultan analíticamente útiles para su análisis. El contexto latinoamericano ofrece un escenario ideal para comprobar tanto la presencia de los patrones como sus efectos sobre la supervisión presupuestaria, dada la existencia de una matriz histórica y estructural común. La información empírica se obtiene de fuentes secundarias comparables, incluyendo índices e informes de organismos como el FMI e IBP, así como la consulta directa de instrumentos nacionales de política y de investigaciones académicas previas.

En correspondencia con el método de congruencia, los patrones de política se observan empíricamente mediante indicadores jurídicos, organizacionales y tecnológicos de su presencia. El patrón de racionalización presupuestaria es observable por la vigencia de leyes orgánica de presupuesto (LOP) o gestión financiera pública (GFP) que racionalizan el proceso presupuestario y ordenan su vinculación con los demás sistemas de gestión financiera; la consolidación de funciones tradicionales dentro de AFC y agencias presupuestarias centrales

(APC); y el desarrollo de SIAF como sistemas internos de control y registro de transacciones.

El patrón de divulgación se refleja, a nivel legal, en la vigencia de leyes de transparencia o de responsabilidad fiscal. En el plano organizacional, se revisa el uso de clasificadores presupuestarios que permiten organizar y divulgar la información sobre el gasto público con base en distintos criterios. También se verifica el grado en que los principales documentos producidos durante el proceso presupuestario son divulgados públicamente; la calidad informativa de estos documentos (basada en el promedio de OBI de la última década), y la existencia de portales de transparencia económica, fiscal o presupuestaria de carácter institucional o temático.

Respecto al patrón de apertura presupuestaria, se revisa la base contable utilizada para elaborar los estados financieros gubernamentales. Esto permite juzgar la calidad de la información financiera, mientras que el índice de desarrollo del presupuesto por resultados (PpR) es utilizado como un proxy de la calidad de la información no financiera o de desempeño. A nivel organizacional, se revisa el nivel de modernización de las AFC, basado en el número de funciones modernas incorporadas a su normativa interna o a su estructura organizacional, así como en la existencia o no de instituciones fiscales independientes (IFI), ya sea en forma de consejos fiscales u oficinas legislativas de presupuesto. Estas entidades son claves para compensar las deficiencias técnicas de los organismos tradicionales de supervisión presupuestaria. Además, se revisa el nivel de autonomía de la agencia de fiscalización, considerando que la independencia institucional es un requisito para el ejercicio efectivo de las funciones auditoras. Finalmente, como expresión de los esfuerzos por empoderar a los usuarios de la información presupuestaria, se incluye un índice de apertura de los datos presupuestarios.

Resultados y discusión

Las políticas de consolidación y racionalización presupuestaria en América Latina

Estas políticas buscan fortalecer la capacidad de las AFC para conducir y controlar la política fiscal mediante la gestión y supervisión del presupuesto público. Esto implica integrar las actividades fiscales al sistema presupuestario, reducir el volumen y la opacidad de las operaciones cuasi- y parafiscales, y racionalizar el proceso presupuestario mediante arreglos institucionales jerárquicos que blinden la capacidad de las AFC para imponer los agregados fiscales y mantener la credibilidad presupuestaria.

La transparencia presupuestaria se entiende como un instrumento para el monitoreo y el control centralizados de los aspectos financieros del presupuesto. Su eficacia depende del grado en que los documentos y datos presupuestarios reflejan una imagen fiel y exhaustiva de los ingresos, gastos y endeudamiento. Las principales limitaciones a la transparencia se derivan de las violaciones a los principios de unidad y de credibilidad presupuestaria. Estas toman distintas formas, incluyendo fondos extrapresupuestarios, sesgos en las estimaciones macroeconómicas y fiscales o uso de normas no financieras para crear gastos.

La transparencia interna depende del registro adecuado y oportuno de las transacciones por parte de las entidades de gasto, a fin de facilitar su supervisión por parte de la AFC. Es un modo de transparencia “hacia arriba” que permite alinear la conducta de los agentes con los mandatos y expectativas de las entidades centrales (Heald, 2006). En términos de control democrático, este régimen de transparencia refuerza los controles administrativos dentro del ejecutivo a través del empoderamiento de las funciones de vigilancia interna de las AFC.

Este patrón de políticas fue adoptado, con sus variantes, en todos los países de la región. Con antecedentes en la década de 1970 y habitualmente con la asistencia de organismos internacionales, los países latinoamericanos actualizaron sus regímenes legales, introdujeron procedimientos jerárquicos en el proceso presupuestario y crearon sistemas informáticos para la gestión y el control financiero (tabla 4).

En materia jurídica, todos los países aprobaron sustituciones, reformas o enmiendas legales con el fin de reordenar y racionalizar el régimen presupuestario. Además de incorporar técnicas más modernas, estas normas reforzaron el papel de las AFC como guardianes fiscales. Algunos países han optado por una ley orgánica presupuestaria (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 (El Salvador, Perú). La mayoría de las reformas se aprobaron entre 1990 y 2005.

En materia organizacional, la propensión a segmentar las funciones financieras y de planificación, y a administrar por separado los presupuestos corrientes y de inversión, ha dado paso, con pocas excepciones, a la consolidación de las funciones de la rectoría presupuestaria dentro de los ministerios de finanzas (Allen y Betley, 2025). Estos cambios han incluido la consolidación en estos ministerios de otros sistemas de GFP como contabilidad, tesorería y crédito. En paralelo ha avanzado la reestructuración organizacional y profesionalización de las dependencias rectoras de cada sistema: en el caso de las dependencias de presupuesto, para 2017 ya un 52,9% de ellas eran dirigidas por funcionarios técnicos de carrera (Organi-

zación para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] y Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2017, p. 88).

En materia tecnológica, el desarrollo de los SIAF inició a fines de la década de 1970 en Ecuador y Brasil y se generalizó durante los noventa. Además de contribuir a la integración operativa entre sistemas financieros, los SIAF impulsaron la adopción de reformas complementarias orientadas a fortalecer cada sistema, entre ellas la consolidación de cuentas y fondos en el presupuesto, la implementación de cuentas únicas de tesorería y la modernización de los procesos de ejecución presupuestaria.

Tabla 4

Componentes de la consolidación y racionalización presupuestaria en América Latina

País	Régimen jurídico		Régimen organizacional		SIAF
	LOP	LGFP	AFC	APC	
Típicos					
Argentina	Complementaria Permanente de Presupuesto	Administración Financiera y de los Sistema de Control del Sector Público Nacional	Ministerio de Economía	Oficina Nacional de Presupuesto	SIDIF
Brasil	Directrices Presupuestarias Anuales	Normas Generales de Derecho Financiero	Ministerio de Planificación y Presupuesto	Secretaría del Presupuesto Federal	SIAFI
Chile		Administración Financiera del Estado	Ministerio de Hacienda	Dirección de Presupuestos	SIGFE
Colombia	Estatuto Orgánico de Presupuesto		Ministerio de Hacienda y Crédito Público		
	Dirección General de Presupuesto Público Nacional	SIIF			
Costa Rica		Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Presupuesto Nacional	SIGAF
El Salvador	Disposiciones Generales de Presupuestos	Administración Financiera del Estado	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Presupuesto	SAFI
México	Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria		Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Unidad de Política y Control Presupuestario	SIAFF

País	Régimen jurídico		Régimen organizacional		SIAF
	LOP	LGFP	AFC	APC	
Perú	Sistema Nacional de Presupuesto Público	Administración Financiera del Sector Público	Ministerio de Economía y Finanzas	Dirección General de Presupuesto Público	SIAF
Desviados					
Guatemala	Orgánica del Presupuesto		Ministerio de Finanzas Públicas	Dirección Técnica de Presupuestos	SIAF
Honduras	Orgánica de Presupuesto		Secretaría de Finanzas	Dirección General de Presupuesto	SIAFI
Paraguay		Administración Financiera del Estado	Ministerio de Economía y Finanzas	Dirección General de Presupuesto	SIARE
República Dominicana	Orgánica de Presupuesto para el Sector Público		Ministerio de Hacienda	Dirección General de Presupuesto	SIGEF
Irrelevantes					
Bolivia	Administración Presupuestaria	Administración y Control Gubernamentales	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Dirección General de Programación y Gestión Presupuestaria	SIGEP
Ecuador		Planificación y Finanzas Públicas	Ministerio de Economía y Finanzas	Subsecretaría de Presupuestos	SIGEF
Nicaragua		Administración Financiera y del Régimen Presupuestario	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Dirección General de Presupuesto	SIGAF
Venezuela		Administración Financiera del Sector Público	Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio Exterior	Oficina Nacional de Presupuesto	SIGECOF

Nota. Información actualizada a enero de 2025.

Fuente: elaboración propia.

Los casos irrelevantes (Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela) se caracterizan por haber adoptado medidas de transparencia interna como parte de los esfuerzos para racionalizar sus sistemas presupuestarios, pero sin comprometerse decididamente a mejorar los niveles de divulgación pública. Los tres países andinos reflejan una modernización truncada cuyas causas pueden rastrearse al más reciente boom global de las materias primas (2003-2015). La bonanza aflojó las restricciones fiscales sobre estos países ricos en rentas de hidrocarburos,

aportó cuantiosos recursos para la implementación de programas económicos nacionalistas y redujo la permeabilidad a las demandas de transparencia provenientes de los mercados, de organismos internacionales y de la sociedad civil (Fontaine et al., 2020).

Estos países adoptaron entre las décadas de 1980 y 1990 iniciativas de consolidación presupuestaria similares a las de sus vecinos en la forma de modernización legal, fortalecimiento organizacional y actualización tecnológica. De hecho, Ecuador y Bolivia fueron pioneros en la introducción de SIAF, mientras que Venezuela adoptó en su Ley Orgánica de Administración Financiera (2000) múltiples innovaciones fiscales, incluyendo reglas de transparencia. Sin embargo, los avances hacia la consolidación y racionalización no fueron complementados con mejoras adicionales en el acceso público a información. Esto se constata en el desempeño de estos países en las mediciones OBI de la última década (2012-2023), con promedios de 8/100 (Venezuela), 14 (Bolivia) y 43 (Ecuador²), menores al promedio del resto de países de la región (51). Los promedios de supervisión legislativa (32/100) y auditora (46/100) de estos tres países se encontraban en 2023 significativamente por debajo del promedio regional (63 en ambos casos) (IBP, 2025).

Nicaragua, sin contar con rentas fiscales significativas, ha seguido un patrón similar. Entre 1990 y 2006, el Gobierno nicaragüense adoptó varias medidas de modernización presupuestaria, en gran medida impulsadas por organismos internacionales y justificadas por la fragilidad fiscal del Estado heredada tras la hiperinflación de fines de los ochenta. Esto contrasta con las deficiencias en materia de transparencia. Si bien el país cuenta con una ley de transparencia ejemplar en términos regulatorios, su implementación ha sido debilitada sistemáticamente por los gobiernos de Daniel Ortega (Michener, 2015). El OBI ha promediado 43/100 en el periodo 2012-2023. Este desempeño intermedio responde al efecto de las medidas previas y al intento gubernamental por sostener relaciones funcionales con la comunidad financiera y de donantes. Por su parte, los distintos mecanismos de control democrático han sido progresivamente vaciados de influencia real debido a la concentración de poder en el ejecutivo y la cooptación de los órganos de control. En ausencia de rentas naturales, el gobierno ha administrado los cuantiosos fondos de la cooperación venezolana por canales extrapresupuestarios de una manera considerada opaca y discrecional (“Cooperación venezolana”, 2019).

2 Ecuador parece haber retomado tras el resurgimiento de restricciones fiscales desde 2018 la senda de reformas de transparencia, aunque los avances han sido lentos.

Las políticas de divulgación presupuestaria en América Latina

Estas políticas buscan permitir a los actores externos al Gobierno, considerados de manera indistinta como el público, conocer y monitorear la gestión de los recursos públicos. Combinan diversas herramientas para recopilar, verificar y divulgar información presupuestaria, por lo que dependen de contar con cierta capacidad organizacional y técnica para generar, sistematizar y publicitar información de acuerdo con estándares específicos de contenido, calidad y plazo.

La transparencia presupuestaria se concibe, en el sentido convencional, como un método de divulgación de información al público. Se trata de una forma de transparencia “hacia adentro”, gracias a la cual quienes están fuera del Gobierno pueden observar lo que sucede en él (Heald, 2006). Para lograrlo, la información debe ser accesible, actualizada, completa y organizada. Esto supone el uso de medios de difusión de amplio alcance, así como procedimientos para asegurar que esta divulgación se haga de forma oportuna y, en virtud del uso de clasificadores homologados, sea sistemática, completa y organizada. El control democrático es entendido como un ejercicio de rendición de cuentas sobre la gestión y los resultados de las finanzas públicas, que en teoría debe fortalecer la capacidad de los ciudadanos de hacer responsables en las urnas a los gobiernos por las decisiones y los resultados alcanzados con el dinero público.

Este patrón no ha tenido una penetración pareja en el conjunto de países latinoamericanos (tabla 5). En el plano jurídico, países que previamente regulaban el acceso a la información pública solo mediante disposiciones constitucionales (Costa Rica) o decretos ejecutivos (Argentina), que tenían leyes anticuadas (Colombia) o no tenían ley en la materia, han emitido sus respectivas leyes de transparencia en las últimas dos décadas. Tanto su calidad regulatoria (Access Info y Centre for Law and Democracy, 2025) como su nivel de cumplimiento (Michener et al., 2021) son muy dispares. En los casos irrelevantes, las regulaciones, si bien existen, tienden a ser deficientes o escasamente implementadas: en Venezuela y Ecuador³ la regulación es muy pobre, en Nicaragua es ampliamente violada y en Bolivia aún no existe una ley en la materia. Además de la legislación general sobre transparencia gubernamental, nueve países han adoptado normas de responsabilidad fiscal que suelen consagrar obligaciones adicionales de transparencia.

3 Aunque en Ecuador se han realizado mejoras normativas recientes.

En el plano organizacional, estas normas han aumentado las obligaciones de producción de información presupuestaria, fijando parámetros vinculantes para el contenido, la presentación y la difusión. Por un lado, existen avances desiguales en la labor de producir y divulgar los ocho tipos de documentos básicos que emanan del ciclo presupuestario anual⁴. Mientras Brasil, Guatemala, Honduras, México, Perú y República Dominicana elaboraron y difundieron los ocho documentos en 2022, al otro extremo, Venezuela produjo cuatro, pero no divulgó ninguno (IBP, 2025).

La publicación formal del documento no dice mucho sobre la calidad informativa de su contenido. Esta depende en gran medida del uso de estándares y parámetros técnicos. En la región se ha extendido el uso de varios clasificadores presupuestarios homologados. Por ejemplo, en los proyectos de ley presupuestaria anual predomina la presentación de los gastos desagregados funcionalmente, económicamente, institucionalmente y, en varios casos, programáticamente (tabla 5).

Tabla 5

Componentes de divulgación presupuestaria en América Latina

	LTAIP (año)	LRF (año)	Clasificadores (2022)	Documentos (2022)	Portal de transparencia (2023)	Índice de Presupuesto Abierto (promedio 2012-2023)
Típicos						
Argentina	2016	2004	4	6	I / T	53
Brasil	2011	2000	4	8	I / T	78
Chile	2008	2006	3	7	I / T	59
Colombia	2014	2003 2011	3,5	7	I / T	52
Costa Rica	2024	2018	4	7,5	I / T	57
El Salvador	2010	2016	*	5,5	T	42
México	2002	2006	4	8	I / T	75
Perú	2003	2018	4	8	I / T	69
Desviados						
Guatemala	2008		4	8	I / T	58
Honduras	2006	2015	4	8	I	56
Paraguay	2014	2013	4	6	I	46

4 Estos son: El marco o estrategia de política presupuestaria; el proyecto y la ley de presupuesto, así como la versión simplificada de estos documentos para un público ciudadano; los informes de ejecución durante el año; las cuentas de medio y fin de año; y el informe anual de auditoría de las cuentas.

	LTAIP (año)	LRF (año)	Clasificadores (2022)	Documentos (2022)	Portal de transparencia (2023)	Índice de Presupuesto Abierto (promedio 2012-2023)
República Dominicana	2004		4	8	I / T	63
Irrelevantes						
Bolivia			*	4	I	14
Ecuador	2004	2020	4	6,5	I	43
Nicaragua	2007		3,5	6	I	43
Venezuela	2021		*	0	I	8

*Nota. *No se publicó el proyecto de ley*

I: Portal institucional; T: Portal temático.

Documentos: 1: divulgado; 0,5: producido, pero no divulgado; 0: no producido.

Clasificadores: 1: todos los gastos se presentan bajo el clasificador; 0,5: algunos gastos lo son; 0: el clasificador no se utiliza.

Fuente: elaboración propia a partir de Access Info y Centre for Law and Democracy (2025) e IBP (2025).

En el plano tecnológico, la información presupuestaria puede divulgarse a través de portales institucionales o temáticos. En América Latina prevalece el uso simultáneo de ambas plataformas de difusión (IBP, 2025). Respecto a los portales institucionales, los principales son los de las AFC y APC, pero también se encuentra información fiscal relevante divulgada por bancos centrales, órganos auditores y poderes legislativos. Aunque la existencia de portales temáticos de transparencia presupuestaria es considerada una buena práctica, su cobertura en términos funcionales e institucionales es, en la práctica, muy variable.

Los casos desviados (Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana) han mostrado compromiso con la transparencia presupuestaria, pero sus instituciones de supervisión presupuestaria siguen siendo débiles. Estos países cuentan con regímenes legales de transparencia, y Paraguay y Honduras, además, poseen normas de responsabilidad fiscal. Participan en OGP y han establecido en este marco compromisos de apertura fiscal; tres de ellos (excepto Honduras) participaron además en la GIFT. Como resultado, ofrecen cierto nivel de acceso a la información presupuestaria, con promedios OBI (2012-2023) que van de 46/100 a 63/100, similares a los de algunos casos típicos. ¿Por qué esto no se traduce en una mayor efectividad de la supervisión presupuestaria?

En primer lugar, este nivel de transparencia presupuestaria es más bien un logro reciente, fruto de esfuerzos desarrollados en la última década y, por tanto, aún por institucionalizarse.

En la encuesta de 2010, Honduras obtuvo solo 11 y República Dominicana 14. En segundo lugar, los poderes legislativos de estos países tienen facultades irrestrictas para enmendar el proyecto de ley presupuestaria y, en ellos, la cláusula de reversión, que establece qué sucede cuando la legislatura no sanciona el presupuesto dentro del plazo legal, favorece al ejecutivo (OCDE y BID, 2017). Este diseño institucional dirige la atención de los legisladores hacia la asignación presupuestaria ex ante y disminuye los incentivos para supervisar y auditar la ejecución y los resultados presupuestarios. Además, a pesar de que cuentan con poderes formales, estas legislaturas tienen relativamente pocos recursos institucionales y técnicos para ejercerlos: solo hay una dependencia técnica legislativa en República Dominicana y un consejo fiscal, de funcionamiento irregular y de poca presencia pública, en Paraguay.

Los órganos fiscalizadores en estos países tienen un nivel de independencia de medio (Paraguay y Guatemala) a bajo (Honduras y República Dominicana), inferior al promedio de los países típicos (Banco Mundial, 2021a). Esto ratifica que la mera divulgación de información, en ausencia de mecanismos para traducirla y del desarrollo de las capacidades institucionales para usarla, no es suficiente para fortalecer el control democrático del presupuesto.

Políticas de apertura presupuestaria en América Latina

La transparencia se concibe como un medio para la apertura institucional y como un instrumento para el empoderamiento de distintos agentes de control. La divulgación de la información no se orienta genéricamente al público, sino que se selecciona, adecúa y traduce para atender las necesidades y objetivos de múltiples actores que, en función de sus agendas y capacidades distintivas, participan en un ecosistema de rendición de cuentas fiscales (Krafchik et al., 2025). En términos instrumentales, supone diversificar y combinar fuentes, estilos, canales y formatos de difusión. Además de la transparencia focalizada, el régimen de apertura se completa con iniciativas de fortalecimiento institucional y de colaboración interinstitucional entre los agentes de control.

Esta forma de transparencia prioriza la comprensibilidad, la comparabilidad, la reutilización y la interoperabilidad de la información presupuestaria. La comprensibilidad aumenta con el suministro de recursos de apoyo, opciones de consulta amigables y contextos explicativos. Comparar requiere contar con información histórica, desagregada y estandarizada. La reusabilidad depende del suministro de datos brutos en formatos abiertos, sin costos y sin licencias restrictivas. Además, el valor de esta información aumenta si se facilita su integración con información financiera y no financiera proveniente de otros sistemas de gestión. Para ello, otros

rubros de información, como la planificación, la contratación y la inversión pública, también deben alcanzar altos estándares de transparencia.

Este tercer patrón arraigó en la región en la década de 2010 y ha avanzado de manera más consistente en los casos típicos (tabla 6). En el plano jurídico, se han adoptado diversas actualizaciones y complementos normativos con el fin de modernizar estándares e incorporar buenas prácticas, incluyendo cambios en los manuales de contabilidad y estadísticas fiscales, en las normas de control interno y en los marcos de gobernanza y apertura de datos. La adopción de la contabilidad por devengado ha contribuido a generar estados presupuestarios y financieros más completos y precisos: ocho países contaban ya en 2020 con reportes por devengado consolidados, mientras que otros seis estaban embarcados en el proceso de implementación.

Tabla 6

Componentes de la apertura presupuestaria en América Latina

País	Régimen jurídico		Régimen organizacional			DAP (2013)†††
	Base contable (2020)*	PpR (2013)**	Funciones modernas AFC (2021)***	Existencia IFI (2021)†	Autonomía órgano fiscalizador (2021)††	
Típicos						
Argentina	3	2,5	2	1	4	4
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
El Salvador	2	0,8	1	1	2	4
México	2	3,9	4	1	4	4
Perú	3	3	5	1	4	4
Desviados						
Guatemala	3	1,7	0	0	3	4
Honduras	2	2,1	0	0	2	3
Paraguay	2	1,7	0	1	3	4
República Dominicana	3	1,7	0	1	2	3
Irrelevantes						
Bolivia	2	0,7	0	0	3	3
Ecuador	3	2,3	1	0	2	4
Nicaragua	1	1,8	0	1	2	4
Venezuela	-	-	0	0	-	3

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

*** 0 (mínimo)-5(máximo)*

**** 0 (mínimo)-7(máximo).*

† 1 existe; 0 no existe

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

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

Fuente: elaboración propia a partir de Makón y Varea (2015); Dener y Min (2013); International Federation of Accountants y Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (2020); Velásquez y Sánchez (2021); Arenas y Mosqueira (2021).

Si bien estos cambios han mejorado la calidad de la información financiera, una supervisión presupuestaria efectiva también requiere utilizar información sobre el desempeño no financiero. Producir, divulgar y utilizar esta información es el propósito principal de los programas de PpR. Entre los casos típicos, Brasil, Chile, México y Perú habían alcanzado en 2013 un nivel avanzado de implementación de PpR; Argentina, Colombia y Costa Rica estaban en un nivel intermedio, mientras que solo El Salvador se encontraba en una fase inicial (Makón y Varea, 2015). Estudios más recientes corroboran que estas tendencias se han mantenido (Pimenta et al., 2023).

En el plano organizacional, este patrón conlleva una profunda reingeniería institucional. La modernización de las AFC es decisiva, ya que no hay país con una supervisión presupuestaria efectiva que no esté en un estadio avanzado de modernización, mientras que casi todos los países desviados e irrelevantes siguen anclados en un modelo organizacional tradicional. De las siete funciones modernas inventariadas por Arenas y Mosqueira (2021), Brasil, Chile, Perú y México habían incorporado al menos cuatro en su normativa y estructura organizacional. Argentina, Colombia, Costa Rica y El Salvador también se encuentran en proceso de transición.

El mayor obstáculo para la supervisión legislativa radica en las capacidades institucionales y técnicas de los poderes legislativos más que en el alcance de sus competencias formales (Santiso, 2008). Los 16 países cuentan con comités legislativos especializados para examinar los proyectos de ley presupuestaria (supervisión ex ante) y, en menor medida y de manera menos consolidada, las cuentas públicas (supervisión ex post). A pesar de ello, estas instancias suelen carecer de los incentivos y el apoyo técnico suficientes para cumplir sus funciones de manera efectiva, limitando su intervención a una revisión formal o encarando su labor como un ejercicio de negociación más que de supervisión.

Los informes de auditoría a las cuentas son producidos por los órganos fiscalizadores, de cuya independencia y capacidad técnica depende el circuito de supervisión presupuestaria. En general, los países típicos cuentan con agencias auditoras independientes o altamente independientes (Banco Mundial, 2021a). Adicionalmente, todos los países que han adoptado el patrón de apertura han incorporado IFI a sus ecosistemas de rendición de cuentas fiscales, en algunos casos como oficinas legislativas de presupuesto (Argentina, El Salvador), en otros como consejos fiscales (Chile, Perú) y en otros, combinando ambas instancias (Colombia, Costa Rica) (IBP, 2025).

La apertura exige una transformación paralela de las capacidades tecnológicas de los sistemas financieros. Los países de la región ya se encontraban en 2021 en una posición avanzada en el desarrollo de sistemas informáticos para la GFP (Banco Mundial, 2021b). Varios países han actualizado o se encuentran en proceso de actualizar sus SIAF bajo una lógica de gobierno digital (Banco Mundial, 2025).

Un efecto fundamental de estos avances es la capacidad de suministrar datos presupuestarios abiertos y desagregados casi en tiempo real. Este suministro empodera a los agentes de control y promueve el desarrollo de “infomediarios” capaces de ampliar el alcance e impacto de la información más allá de lo inicialmente planificado por sus productores oficiales. Ya en 2013, Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, México y Perú producían datos presupuestarios abiertos con alta visibilidad, utilizando directamente sus SIAF como soporte para divulgarlos de manera oportuna y amigable. Estos datos en Chile eran visibles y solo Costa Rica presentaba aún una visibilidad limitada, pero desde entonces el país ha implementado varias iniciativas de apertura de datos (Dener y Min, 2013). El módulo de finanzas públicas del segundo Barómetro Global de Datos, aunque con una cobertura menor, ratifica estas tendencias, con promedios de 71,8/100 para los casos típicos y de 51,3/100 para los casos irrelevantes (D4D.net y Latin American Open Data Initiative, 2025).

El enfoque de la apertura también se aplica a las agencias de control. Las entidades fiscalizadoras de la región han logrado avances significativos en la difusión de información sobre los planes, procesos y resultados de auditoría (Velásquez y Sánchez, 2021). Los poderes legislativos, aunque en promedio menos transparentes, suelen proveer información valiosa generada durante el proceso de discusión de los proyectos de ley presupuestaria (Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, 2023). Las IFI suelen contar con sus propios portales institucionales, en los que divulgan todos sus informes y pronunciamientos.

Conclusiones

En este artículo se ha utilizado la perspectiva de diseño de políticas para explicar las brechas en la transparencia y la supervisión presupuestaria observadas en una muestra de 16 países latinoamericanos. Tras constatar que la noción de transparencia presupuestaria es amplia y difusa, se teorizan tres patrones diferentes de diseño de políticas que, aunque nominalmente buscan mejorar la transparencia, plantean distintas respuestas sobre qué es la transparencia, cómo debe ser instrumentalizada y de qué manera contribuye al control democrático o a la rendición de cuentas fiscales.

Mientras que las políticas de consolidación y racionalización presupuestaria priorizan la transparencia dentro del Gobierno con el fin de mejorar la supervisión jerárquica de la AFC, las políticas de divulgación presupuestaria promueven la transparencia hacia el público general en función de fortalecer la capacidad difusa de los ciudadanos de juzgar el desempeño gubernamental, y las políticas de apertura presupuestaria diversifican, especializan y adecúan la oferta de información con el propósito de atender las diferentes necesidades concretas de distintos agentes de control. La dispar adopción de estos patrones explica la coexistencia, a pesar de tradiciones y presiones semejantes, de tres clases de casos en la región: un primer grupo de países típicos han acumulado medidas de los tres patrones; los países desviados no han avanzado con consistencia en la apertura, y los países irrelevantes se han limitado a adoptar parcial e inconsistentemente medidas de racionalización y consolidación.

Este artículo ofrece tres aportes principales. Primero, propone una redefinición más compleja de la transparencia que amplía su alcance. Si bien la transparencia suele relacionarse, en sentido estricto, con la divulgación de información sobre un actor que permite a otros actores monitorear su desempeño (Meijer, 2013, p. 430), las prácticas y estándares de producción de información condicionan el valor de dicha divulgación, especialmente en ámbitos de alta complejidad técnica como el presupuestario. Además, la abundante evidencia de window dressing y open washing ratifica que la mera divulgación es insuficiente como ejercicio de apertura si no se realiza con las necesidades de los “otros actores” en mente, y se acompaña de esfuerzos para fortalecer sus capacidades para movilizar dicha información en prácticas de vigilancia, sanción y fortalecimiento institucional.

Segundo, el artículo ofrece una mirada dinámica y comparativa de las trayectorias de las políticas de 16 países. Si bien no se profundiza en ningún caso individual, el análisis comparativo basado en una tipología de estilos de diseño permite identificar tendencias en la adop-

ción de instrumentos legales, organizacionales y tecnológicos que se asocian con ciertos desempeños en términos de transparencia y supervisión. Este planteamiento coloca las ideas e instrumentos de política en el rol explicativo y no, como es habitual, como un resultado por explicar.

Tercero, el análisis permite revelar un patrón secuencial de reformas que, sujeto a particularidades nacionales, permitiría pasar de un régimen presupuestario cerrado a uno abierto. En el escenario actual en el que todos los países de la región poseen márgenes para una mayor apertura presupuestaria, es importante subrayar que la divulgación pública de información presupuestaria es un elemento dentro de un esfuerzo más amplio por racionalizar la producción de esta información, representarla para atender mejor distintas necesidades y crear capacidades y oportunidades para que diversos actores la utilicen como parte de sus esfuerzos para hacer la gobernanza presupuestaria más sostenible, eficiente, responsiva o íntegra.

Estos hallazgos empíricos deben considerarse una prueba de la plausibilidad de la hipótesis. Un siguiente paso puede ser sistematizar el análisis de los múltiples determinantes del control democrático sobre el presupuesto, utilizando un método configuracional. Además, una tesis por profundizar es la relativa al papel de la modernización de las AFC como factor necesario para la efectividad de la política de transparencia presupuestaria. Esto requiere develar y probar el mecanismo causal mediante el cual este cambio institucional habilita una mayor efectividad del control democrático sobre el presupuesto.

Apéndice

Para el cálculo de la condición “objetivo oficial de transparencia presupuestaria (hasta 2017)”, se utilizaron los datos reportados en el anexo A.1. El resultado es 1 (presencia) solo si ambos atributos están presentes.

Anexo A.1

Cálculo de la presencia de transparencia presupuestaria

Caso/País	Ley de acceso a información pública (año de aprobación)	Ingreso a OGP (año de ingreso)	Resultado (1:0)
Argentina	1 (2016)	1 (2012)	1
Bolivia	1 (2005)	0	0
Brasil	1 (2011)	1 (2011)	1
Chile	1 (2008)	1 (2011)	1



El diseño de las políticas de transparencia presupuestaria en América Latina:
Un análisis comparado

Caso/País	Ley de acceso a información pública (año de aprobación)	Ingreso a OGP (año de ingreso)	Resultado (1:0)
Colombia	1 (2014)	1 (2011)	1
Costa Rica	1 (2017)	1 (2012)	1
Ecuador	1 (2004)	0	0
El Salvador	1 (2011)	1 (2011)	1
Guatemala	1 (2008)	1 (2011)	1
Honduras	1 (2006)	1 (2011)	1
México	1 (2002)	1 (2011)	1
Nicaragua	1 (2007)	0	0
Paraguay	1 (2014)	1 (2011)	1
Perú	1 (2003)	1 (2011)	1
República Dominicana	1 (2004)	1 (2011)	1
Venezuela	0	0	0

Fuente: elaborado por el autor a partir de Access Info y Centre for Law and Democracy (2025) y Open Government Partnership (2025)

Para el cálculo de la condición “efectividad de la supervisión presupuestaria (2019-2023)”, se utilizaron los datos del OBI de las ediciones de 2019, 2021 y 2023 (anexo A2). Con ellos se calculó un promedio simple y, utilizando el umbral de 61, se determinó la presencia o ausencia de la condición.

Anexo A.2.

Cálculo de la presencia de supervisión presupuestaria

Caso	2019		2021		2023		Supervisión (2019-2023)	
	Supervisión legislativa (O1)	Supervisión auditora (O2)	Supervisión legislativa (O3)	Supervisión auditora (O4)	Supervisión legislativa (O5)	Supervisión auditora (O6)	Valor Promedio	Resultado (1:0)
Argentina	42	78	42	78	44	89	62,17	1
Bolivia	33	67	39	67	36	50	48,67	0
Brasil	75	83	72	89	81	89	81,50	1
Chile	56	67	60	67	50	67	61,17	1
Colombia	67	83	70	89	61	89	76,50	1
Costa Rica	67	89	72	89	72	89	79,67	1
República Dominicana	56	61	64	61	53	56	58,50	0
Ecuador	39	67	28	67	31	61	48,83	0
El Salvador	56	72	56	72	56	72	64,00	1
Guatemala	50	67	36	67	50	67	56,17	0
Honduras	39	61	39	67	39	72	52,83	0

Caso	2019		2021		2023		Supervisión (2019-2023)	
	Supervisión legislativa (O1)	Supervisión auditora (O2)	Supervisión legislativa (O3)	Supervisión auditora (O4)	Supervisión legislativa (O5)	Supervisión auditora (O6)	Valor Promedio	Resultado (1:0)
México	50	78	56	78	56	83	66,83	1
Nicaragua	61	56	64	50	64	33	54,67	0
Paraguay	44	61	39	61	36	61	50,33	0
Perú	72	83	72	89	72	83	78,50	1
Venezuela	11	17	11	17	28	28	18,67	0

Fuente: elaborado por el autor a partir de IBP (2025).

Referencias

- Access Info, the Centre for Law and Democracy. (2025). *RTI Rating*. <https://www.rti-rating.org/>
- Ackerman, J. (2013). Budget transparency and accountability in Mexico: High hopes, low performance. En S. Khagram, A. Fung, y P. de Renzio (Eds.), *Open budgets: The political economy of transparency, participation and accountability* (pp. 130–157). Brookings Institution Press.
- Allen, R., y Betley, M. (2025). Planning and budgeting: Two sides of the same coin? En R. Allen y P. Krause (Eds.), *Contemporary issues and challenges in public financial management: Responding to global crises* (pp. 207-236). Palgrave Macmillan.
- Alves, J., y Heller, P. (2013). Accountability from the top down? Brazil's advances in budget transparency despite a lack of popular mobilization. En S. Khagram, A. Fung, y P. de Renzio (Eds.), *Open budgets: The political economy of transparency, participation and accountability* (pp. 76–104). Brookings Institution Press.
- Arenas, A., y Mosquera, E. (2021). *La transformación y el fortalecimiento institucional de los ministerios de hacienda en América Latina* (Serie Documentos de Proyectos). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-transformacion-y-el-fortalecimiento-institucional-de-los-Ministerios-de-Hacienda-en-America-Latina-Del-control-al-uso-estrategico-de-los-recursos-publicos-para-el-desarrollo.pdf>
- Banco Mundial. (2021a). *Supreme audit institutions independence index: 2021 global synthesis report*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/885041626769025475/pdf/Supreme-Audit-Institutions-Independence-Index-2021-Global-Synthesis-Report.pdf>
- Banco Mundial. (2021b). *GovTech maturity index: The state of public sector digital transformation*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/495831623303257484/pdf/GovTech-Maturity-Index-The-State-of-Public-Sector-Digital-Transformation.pdf>

- Banco Mundial. (2025). *Financial management information systems (FMIS)*. <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/financial-management-information-systems-fmis>
- Beach, D., y Pedersen, R. B. (2016). *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. University of Michigan Press.
- Cooperación venezolana a Nicaragua cae 73,4 por ciento. (2019, 10 de junio). *El Confidencial*. <https://confidencial.digital/economia/cooperacion-venezolana-a-nicaragua-cae-73-4-por-ciento/>
- Cucciniello, M., Porumbescu, G., y Grimmelikhuijsen, S. (2016). 25 years of transparency research: Evidence and future directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32–44.
- D4D.net, y Latin American Open Data Initiative. (2025). *Global Data Barometer*. <https://globaldatabarometer.org/explore-the-results/>
- De Brelàz, G., y Carvalho, M. (2024). Open government? Democracy and transparency backsliding in Latin America's populist governments. *Reforma y Democracia*, 89, 73–103. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n89.a396>
- De Jong, M. (2025). The evolution of budgeting practices. En R. Allen y P. Krause (Eds.), *Contemporary issues and challenges in public financial management: Responding to global crises* (pp. 125–163). Palgrave Macmillan.
- Dener, C., y Min, S. (2013). *Financial management information systems and open budget data: Do governments report on where the money goes*. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/f0065175-ad51-5f2b-a843-0284e44df768>
- De Renzio, P. (2015). *Research on incentives for fiscal openness for governments* (Documento de trabajo). International Budget Partnership. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/research-on-incentives-fiscal-openness-governments-gift-ibp-2015.pdf>
- De Renzio, P., Hiller, D., y Hasan, S. (2017). *Taking stock of the volatility of budget transparency*. (Documento de trabajo). International Budget Partnership. <https://internationalbudget.org/publications/the-volatility-of-budget-transparency/>
- Desfrancois, P. (2023). Determinantes de la transparencia fiscal en América Latina. *RHS*, 11(2), 1–14. <https://doi.org/10.22209/rhs.v11n2a04>
- Evidence and Lessons from Latin America. (2010). *Improving policy impact in Latin America through the budget*. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08ab7ed915d622c000879/110831_GOV_BudPubPol_GUIDE.pdf
- Filc, G., y Scartascini, C. (2007). Instituciones presupuestarias. En E. Lora (Ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 175–207). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fölscher, A., y de Renzio, P. (2017). *The road to budget transparency: Learning from country experience* (Documento de trabajo). International Budget Partnership. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/the-road-to-budget-transparency-in-six-countries-ibp-paper-2017.pdf>

- Fondo Monetario Internacional (2025). *Fiscal transparency*. <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency>
- Fontaine, G., Medrano, C., y Narváez, I. (2020). *The politics of public accountability: Policy design in Latin American oil exporting countries*. Palgrave Macmillan.
- Gozzi, E., y Tappatá, R. (2010). *La misión Kemmerer*. https://fitproper.com/documentos/propios/Mision_Kemmerer.pdf
- Haus, M., Wehner, J., y de Renzio, P. (2022). *(When) do open budgets transform lives? Progress and next steps in fiscal openness research* (Documento de trabajo de GIFT y IBP). https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Fiscal-Openness-in-Skeptics-Guide_Final.pdf.pdf
- Heald, D. (2006). Varieties of transparency. En C. Hood y D. Heald (Eds.), *Transparency: The key to better governance?* (pp. 25–43). Oxford University Press.
- International Budget Partnership. (2025). *Open Budget Survey*. <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/>
- International Federation of Accountants, y Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. (2020). *Public sector financial accountability index: 2020 financial reporting basis*. <https://www.ifac.org/what-we-do/global-impact-map/public-sector-financial-accountability-index>
- Kehoe, T., Nicolini, P. P., y Sargent, T. (2020). *A Framework for Studying the Monetary and Fiscal History of Latin America, 1960-2017*. <https://www.minneapolisfed.org/research/staff-reports/a-framework-for-studying-the-monetary-and-fiscal-history-of-latin-america-1960-2017>
- Khagram, S., de Renzio, P., y Fung, A. (2013). The political economy of fiscal transparency, participation and accountability around the world. En S. Khagram, P. de Renzio, y A. Fung (Eds.), *Open budgets: The political economy of transparency, participation and accountability* (pp.1–50). Brookings Institution Press.
- Krafchik, W., de Renzio, P., y Garg, A. (2025). The quest for open and accountable budgets: Moving beyond transparency. En R. Allen y P. Krause (Eds.), *Contemporary issues and challenges in public financial management: Responding to global crises* (pp. 347–385). Palgrave Macmillan.
- Lora, E. (2008). El futuro de los pactos fiscales en América Latina. En J. Machinea y N. Serra (Eds.), *Hacia un nuevo pacto social: Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina* (pp. 97–137). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Makón, M., y Varea, M. (2015). Presupuesto por resultados. En J. Kaufmann, M. Sanginés, y M. García (Eds.), *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* (pp. 83–116). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Meijer, A. (2013). Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, 7(3), 429–439. <https://doi.org/10.1111/puar.12032>

- Michener, G. (2015). Assessing freedom of information in Latin America a decade later: Illuminating a transparency causal mechanism. *Latin American Politics and Society*, 57(3). <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2015.00275.x>
- Michener, G. (2019). Gauging the impact of transparency policies. *Public Administration Review*, 79(1), 136–139. <https://doi.org/10.1111/puar.13011>
- Michener, G., Coelho, J., y Moreira, D. (2021). Are governments complying with transparency? Findings from 15 years of evaluation. *Government Information Quarterly*, 38(2). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101565>
- Open Government Partnership. (2025). *Members*. <https://www.opengovpartnership.org/our-members/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2017). *OECD budget transparency toolkit: Practical steps for supporting openness, integrity and accountability in public financial management*. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-budget-transparency-toolkit_9789264282070-en.html
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Banco Interamericano de Desarrollo (2017). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2017*. https://www.oecd.org/es/publications/2016/12/government-at-a-glance-latin-america-and-the-caribbean-2017_g1g7182d.html
- Public Expenditure and Financial Accountability (2025). *Resources*. <https://www.pefa.org/resources>
- Philipps, L., y Stewart, M. (2009). Fiscal transparency: Global norms, domestic laws, and the politics of budgets. *Brooklyn Journal of International Law*, 34(3), 796–859.
- Pimenta, C., Zaltsman, A., Lora, O., y Arana, R. (2023). *El presupuesto por resultados en América Latina y el Caribe: Hallazgos de la encuesta 2023* (Serie Notas Técnicas). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/el-presupuesto-por-resultados-en-america-latina-y-el-caribe-hallazgos-de-la-encuesta-2023>
- Pino, H., y Halloran, B. (2016). *Honduras: The fragility of gains in budget transparency*. (Documento de trabajo). International Budget Partnership. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/ibp-case-study-summary-honduras-budget-transparency-2016.pdf>
- Porumbescu, G., Meijer, A., y Grimmelikhuisen, S. (2022). *Government transparency: State of the art and new perspectives*. Cambridge University Press.
- Public Expenditure and Financial Accountability. (2025). *Assessments*. <https://www.pefa.org/assessments>
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. (2023). *Índice latinoamericano de transparencia legislativa 2023*. <https://transparencialegislativa.org/indice/indice-2023/>
- Santiso, C. (2006). Banking on accountability? Strengthening budget oversight and public sector auditing in emerging economies. *Public Budgeting and Finance*, 26(2), 66–100. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2006.00847.x>

- Santiso, C. (2008). "Keeping a Watchful Eye? Parliaments and the Politics of Budgeting in Latin America". En R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. Olson, y L. von Trapp (Eds.), *Legislative oversight and budgeting: A world perspective* (pp. 243-266). Banco Mundial.
- Velásquez, L., y Sánchez, S. (2021). *Índice de disponibilidad de información a la ciudadanía sobre la gestión institucional de las entidades fiscalizadoras superiores de América Latina y el Caribe*. <https://olacefs.com/ctpbg/document/indice-de-disponibilidad-de-informacion-a-la-ciudadania-sobre-la-gestion-institucional-de-las-entidades-fiscalizadoras-superiores-idigi-efs/>
- Wehner, J. (2010). *Legislatures and the budget process: The myth of fiscal control*. Palgrave Macmillan.

Acerca del autor

Carlos Miguel Rodrigues de Caires

Politólogo por la Universidad Central de Venezuela y doctor en Políticas Públicas por FLACSO Ecuador. Investigador FONDECYT de postdoctorado adscrito al Instituto de Gobierno y Asuntos Públicos de la Universidad Austral de Chile e investigador asociado del Laboratorio de Políticas Comparadas de FLACSO Ecuador. Su investigación se centra en el diseño de políticas de apertura fiscal y sus efectos sobre la gobernanza presupuestaria y la rendición de cuentas.

Cómo citar este artículo:

Rodrigues de Caires, C. M. (2026). El diseño de las políticas de transparencia presupuestaria en América Latina: Un análisis comparado. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (94), 31-61. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n94.a502>

