

# P<sub>3</sub> R<sub>1</sub> I<sub>1</sub> N<sub>1</sub> C<sub>3</sub> I<sub>1</sub> P<sub>3</sub> I<sub>1</sub> O<sub>1</sub> S<sub>1</sub>

## de participación pública en política fiscal

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

### Accesibilidad



Facilitar la participación pública en general distribuyendo información fiscal completa y todos los demás datos relevantes, utilizando formatos y mecanismos que sean fáciles para todos de acceder, comprender, usar, reutilizar y transformar, principalmente en formatos de datos abiertos.

### Apertura



Proporcionar información completa y responder con respecto al propósito, alcance, restricciones, resultados deseados, proceso y plazos, y los resultados esperados y reales de cada uno de los procesos de participación pública.

### Inclusividad



Usar proactivamente mecanismos múltiples para contactar e incluir a los ciudadanos y actores no estatales, incluidos los grupos y personas tradicionalmente excluidas y vulnerables, y las voces que son raramente escuchadas, sin discriminación por ningún motivo, como la nacionalidad, raza, origen étnico, religión, género, orientación sexual, discapacidad, edad o casta; y considerar las opiniones públicas de forma objetiva independientemente de su origen.

### Respeto a la autodeterminación



Permitir y apoyar a las personas y comunidades, incluidas aquellas directamente afectadas, a articular sus intereses en sus propias formas, y elegir el medio de participación que prefieran, al tiempo que reconocen que pueden existir grupos que representen a otros.

### Oportunidad



Permitir un tiempo suficiente en los ciclos del presupuesto y las políticas para que el público proporcione su opinión sobre cada fase; participar inicialmente mientras aún se encuentra abierta una amplia gama de opciones; y, cuando sea conveniente, permitir más de una ronda de participación.

### Profundidad



Apoyar cada participación del público proporcionando toda la información relevante, destacando e informando los objetivos clave de la política, opciones, elecciones e intercambios, identificando los potenciales impactos sociales, económicos y ambientales, e incorporando una diversidad de perspectivas; proporcionar comentarios puntuales y específicos sobre la opinión del público y cómo se incorporó o no en la política o asesoría oficial.

### Proporcionalidad



Usar una combinación de mecanismos de participación proporcionales a la escala e impacto del problema o política involucrada.

### Sostenibilidad



Todas las entidades estatales y no estatales que mantienen una participación continua y regular para aumentar los conocimientos compartidos y la confianza mutua a lo largo del tiempo; institucionalizar la participación pública cuando sea apropiado y efectivo, garantizando que los comentarios provistos conduzcan a revisar las decisiones sobre políticas fiscales; y analizar periódicamente y evaluar la experiencia para mejorar la participación futura.

### Complementariedad



Garantizar que los mecanismos de participación pública y participación de los ciudadanos se complementen y aumenten la eficiencia de los sistemas existentes de gobierno y rendición de cuentas.

### Reciprocidad



Todas las entidades estatales y no estatales que participan en actividades de participación pública deben ser abiertas sobre su misión, los intereses que buscan alcanzar y a quién representan; deben comprometerse y observar todas las reglas acordadas para la participación; y deben cooperar para lograr los objetivos de la participación.

**GIFT**

**PRINCIPIOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA POLÍTICA FISCAL**  
Aprobados por la reunión general de consejeros de GIFT (1-2 de diciembre de 2015)  
(Última revisión: 12 de octubre, 2016)

## Introducción

La participación pública se refiere a la variedad de formas en las cuales los ciudadanos y el público en general, incluyendo organizaciones de la sociedad civil y otros actores no estatales, interactúan de manera directa con las autoridades públicas con respecto al diseño, implementación y revisión de políticas públicas por medio de cualquier forma de comunicación. La participación va desde consultas individuales a relaciones continuas e institucionalizadas que dejan registros sujetos al acceso a la información.<sup>1</sup>

La participación pública directa en la política fiscal del gobierno y la elaboración de presupuestos ha sido establecida como un derecho civil en los [Principios de Alto Nivel de Transparencia Fiscal, Participación y Rendición de Cuentas](#), promulgados por la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT por sus siglas en inglés).<sup>2</sup> El Principio 10 establece: “Los ciudadanos y los actores no estatales deben tener derecho y oportunidades efectivas de participar en forma directa en el debate y la discusión pública sobre el diseño y la implementación de políticas fiscales”.

Los Principios de Alto Nivel de GIFT fueron respaldados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2012 (Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGA) 67/218), la cual además alentó a los estados miembros a “intensificar los esfuerzos por aumentar la transparencia, participación y rendición de cuentas en las políticas fiscales, incluso por medio de la consideración de los principios establecidos por GIFT.” También alentó las conversaciones, cooperación e información compartida entre todos los participantes para ayudar a los estados miembro a generar capacidades e intercambiar experiencias.<sup>3</sup>

Los procesos abiertos e inclusivos de participación pública contrastan con el cabildeo privado de funcionarios públicos. Los procesos abiertos permiten una mayor y más transparente participación para un mayor rango de miembros individuales del público y organizaciones de la sociedad civil que se ven afectados o tienen la intención de beneficiarse con las políticas fiscales. Sin embargo, existe el riesgo de que los ejercicios de participación pública puedan perpetuar la influencia de grupos bien ubicados que tradicionalmente han tenido un acceso importante al gobierno. En consecuencia, existe la necesidad de prestar particular atención al diseño de la participación pública para asegurar que la participación sea amplia y atraiga -en forma balanceada- los comentarios de un rango diverso de intereses.

---

<sup>1</sup> Los principios de participación no se diseñaron para aplicarse a las actividades autónomas o independientes de la sociedad civil en el control, comentario, campaña o protesta contra las políticas fiscales.

<sup>2</sup> Los Principios de Alto Nivel de GIFT están disponibles en <http://www.fiscaltransparency.net/eng/principles.php#more>

<sup>3</sup> La Resolución de UNGA 67/218 está disponible en [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/67/218](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/218)

Las innovaciones en tecnología de la información y comunicaciones han permitido y facilitado la participación pública al reducir significativamente los costos y requisitos de tiempo de tal interacción y diálogo. También han permitido la creación de nuevos espacios virtuales de diálogo con los gobiernos. Los ciudadanos y otros actores no estatales cada vez dialogan más sobre los desafíos y oportunidades sociales, ambientales y económicos. Si bien la participación pública implica costos para las entidades oficiales y la sociedad civil, y deben ajustarse apropiadamente en cada caso, la participación pública directa como una herramienta de política es un medio cada vez más rentable de desarrollar e implementar políticas públicas.

## Antecedentes para el desarrollo de los principios de participación

Con el respaldo recibido por los Principios de Alto Nivel de GIFT, resultó evidente que, con respecto al Principio 10, existía falta de orientación sobre *cómo* las entidades públicas pueden interactuar directamente con el público en la administración de los recursos públicos. Para ayudar a cubrir esta brecha, en 2012 GIFT se embarcó en un programa sustancial de trabajo de varios años para generar un mayor conocimiento sobre las prácticas a nivel de país e innovaciones recientes en la participación de los ciudadanos. Este programa de trabajo incluyó:

- Una serie de talleres sobre la participación pública en la política fiscal y los procesos de creación del presupuesto nacional.<sup>4</sup> Los talleres incluyeron a funcionarios de ministerios de finanzas de gobiernos centrales, funcionarios en otros ministerios, autoridades locales, miembros de la legislatura y organismos de apoyo legislativo, funcionarios de instituciones de auditoría y una amplia variedad de representantes de la sociedad civil (organizaciones de la sociedad civil, académicos e investigadores). Algunos de los talleres se realizaron con el auspicio de GIFT-Alianza para el Gobierno= Abierto (AGA) [Grupo de trabajo de transparencia fiscal](#).<sup>5</sup>
- Se completaron estudios de caso [sobre la participación pública en la política fiscal](#) en ocho [países](#) Brasil, Canadá, Croacia, Kenia, México, Filipinas, Sudáfrica y Corea del Sur.<sup>6</sup>
- Una revisión de la literatura existente sobre este campo.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Los talleres se realizaron en 2014 y 2015 en Washington DC, San José Costa Rica, Jakarta, Ciudad del Cabo, Manila y la ciudad de México. Se realizaron cinco talleres en Washington, dos en el International Budget Partnership (uno en 2014 y dos en 2015), y dos en el Banco Mundial (uno en 2014 y uno en 2015).

<sup>5</sup> Los materiales sobre las actividades del Grupo de trabajo de apertura fiscal están disponibles en <http://www.fiscaltransparency.net/fowg/>

<sup>6</sup> Mecanismos de participación pública: [www.fiscaltransparency.net/mechanisms/](http://www.fiscaltransparency.net/mechanisms/)

<sup>7</sup> Las fuentes consultadas en la revisión de literatura incluyen la Convención de Aarhus, la Encuesta de Presupuesto Abierto 2015, los 'Principios de participación de DBM-CSO' en Filipinas, las Pautas de la Asociación de gobiernos Abiertos para la consulta pública sobre compromisos del país, la Comisión Mundial sobre Represas, una nota de Vivek Ramkumar sobre los principios de participación pública, las Pautas de informes de sostenibilidad de GRI, 'Estrategias de derechos humanos, salud y reducción de la pobreza' publicadas por la Oficina del Comisionado de Derechos Humanos y la OMS en 2008, las Pautas de 2001 de la OCDE sobre información, consulta y participación pública en la creación de políticas, los Principios centrales para la participación pública de la Coalición Nacional para el diálogo y la deliberación, la Asociación Internacional de Participación Pública, la Liga nacional de ciudades que planean una democracia local más fuerte, los Principios de consulta del gobierno del Reino Unido, la Conferencia del Consejo de Europa sobre ONGI: Código de buenas prácticas para la participación civil en los procesos de tomas de decisiones, y la Dirección General de la Unión Europea para la Salud y los Consumidores: Código de buenas prácticas para la

- Una consulta pública en la web sobre el borrador de de 'Principios de participación pública en la política fiscal' de agosto a octubre de 2015.<sup>8</sup>

GIFT también produjo un texto introductorio sobre el tema ([cartilla](#)), destinado a actuar como punto de entrada para quienes buscan información adicional sobre cómo incorporar la participación pública en los ciclos de políticas fiscales y presupuestarias a nivel nacional y por qué deberían hacerlo.

Este programa de trabajo proporcionó una rica fuente de información sobre las prácticas actuales y las innovaciones recientes en participación pública en un rango diverso de países en todo el mundo, basada en el desarrollo, debate y ajuste progresivo de los principios de participación de GIFT.

Para fortalecer el rol de estos principios de la participación pública en la promoción del cambio de la práctica real en los países, GIFT también desarrolla una *guía sobre los principios y mecanismos que han promovido la participación pública en la política fiscal en varios países*, y aprovecha la amplia experiencia de los miembros de la red y las actividades de aprendizaje de pares y asistencia técnica. El objetivo final de esta guía es alentar a los gobiernos a adoptar prácticas que los lleven hacia la transparencia fiscal y la participación pública dentro del marco de la AGA, a la vez que proporciona herramientas claras y prácticas y orientación a todos los gobiernos y organizaciones de la sociedad civil y otros actores sobre mecanismos de participación pública directa.

## El alcance de la participación pública en la política fiscal

Existen cuatro ámbitos principales en los cuales se debe tener en cuenta la participación pública en el diseño y la implementación de la política fiscal:

- I. **En el ciclo presupuestario anual:** desde la estrategia fiscal y la preparación de la propuesta de presupuesto anual del ejecutivo, hasta la presentación del presupuesto y su adopción por parte de la legislatura, la implementación del presupuesto y los informes entregados durante el año sobre presupuesto y enmiendas y los informes de fin de año, auditoría y revisión.
- II. **En las iniciativas de nuevas políticas, planes o revisiones de ingresos, gastos, financiamiento, activos y pasivos:** son iniciativas de la política fiscal que pueden haber estado sujetas a participación fuera del ciclo del presupuesto anual o en un período mayor al intervalo para la preparación del presupuesto anual.
- III. **En el diseño, la producción y el suministro de bienes y servicios públicos:** desde la planificación del suministro de servicios y el establecimiento de estándares de servicio, participación durante la entrega del servicio, hasta comentarios de los receptores del servicio, mecanismos de revisión independiente y el monitoreo y la evaluación.

---

consulta a participantes.

<sup>8</sup> "¡De esta forma su opinión nos ayudó a mejorar nuestros nuevos Principios para la participación pública!" de Murray Petrie: [http://www.fiscaltransparency.net/blog\\_open\\_public.php?IdToOpen=3665](http://www.fiscaltransparency.net/blog_open_public.php?IdToOpen=3665)

- IV. **En la planificación, evaluación e implementación de proyectos de inversión pública:** desde la planificación nacional y sectorial hasta la preparación, evaluación y selección de proyectos, la implementación de proyectos y la auditoría y revisión.

Los principios de participación pública en la política fiscal están destinados a aplicarse a todas las autoridades públicas, es decir, las entidades ejecutivas de todos los niveles de gobierno y, de manera más general, a las legislaturas y a las instituciones superiores de auditoría. Son un conjunto de códigos interdependientes destinados a aplicarse a todos los contextos de los países, si bien las instituciones, procesos y programas de participación pública específicos reflejan diferentes circunstancias de país. El enfoque busca que las autoridades oficiales fomenten y faciliten la participación abierta, responsable y constructiva de los actores no estatales, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones comerciales, los ciudadanos, los individuos y el público en general en la política fiscal del gobierno y en la elaboración del presupuesto.

## **PRINCIPIOS DE GIFT SOBRE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA POLÍTICA FISCAL**

### **PREÁMBULO**

Las Partes de estos Principios,

- Estableciendo que la participación pública se refiere a la variedad de formas en las cuales el público en general, incluso las organizaciones de la sociedad civil y otros actores no estatales, son invitados o generan un lugar para interactuar de manera directa con las autoridades públicas mediante la comunicación cara a cara, la deliberación o la toma de decisiones o mediante formas de comunicación escrita, incluso medios electrónicos o de papel.

-Reconociendo que la participación pública es un elemento esencial del gobierno abierto, de la gobernanza sólida y un elemento fundamental de un ecosistema de rendición de cuentas fiscales.

-Reconociendo que el mundo ha presenciado un aumento en el conocimiento del valor de la participación pública en los últimos 25 años, aceptando que el público, incluidos los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, son agentes importantes del buen gobierno y el desarrollo sostenible junto con el estado y el mercado.

-Reconociendo que la participación pública directa en la política fiscal del gobierno y la elaboración de presupuestos ha sido establecida como un derecho civil en los [Principios de Alto Nivel de Transparencia Fiscal, Participación y Rendición de Cuentas](#), promulgados por la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal.

-Creyendo que la participación pública en la política fiscal puede fortalecer y mejorar el desempeño fiscal y los resultados aumentando:

- Eficiencia,
- Equidad,
- Efectividad,
- Predecibilidad,
- Legitimidad y

- Sostenibilidad de la administración fiscal.

-Reconociendo que el público tiene derecho a oportunidades efectivas de participar en el diseño y la implementación de políticas fiscales.

-Reconociendo también la contribución crítica que la participación pública puede desempeñar en la búsqueda de la reducción de la pobreza, un crecimiento económico equitativo y la dirección del medio ambiente y la ciudadanía global.

-Reconociendo el rol importante de la participación pública en los principales estándares y normas internacionales de apertura fiscal, como el [Código de Transparencia Fiscal](#) del Fondo Monetario Internacional de 2014, los [Principios de Gobernanza Presupuestaria](#) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico de 2014 y la [Encuesta de Presupuesto Abierto](#) del International Budget Partnership.

-Reconociendo que mientras aumenta el consenso, existe una brecha en normas y orientación práctica para la participación pública en políticas fiscales y elaboración del presupuesto.

-Reconociendo que la participación pública en la conducción de asuntos públicos es un derecho del ciudadano establecido en el derecho internacional y en las constituciones/sistemas legales de numerosos estados.

-Considerando las declaraciones formuladas por organizaciones internacionales, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que emitió la [“Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo”](#) en 1992, estableciendo en el Principio 10 que “Los problemas ambientales se manejan mejor con la participación de todos los ciudadanos involucrados, a nivel relevante”; y los principios esenciales de la [Convención de Aarhus](#) de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, que entró en vigencia en 2001, que incluye “el derecho a participar en la toma de decisiones ambientales’ y en el “derecho a revisar los procedimientos para apelar las decisiones públicas”.

-Considerando que el [Objetivo 16 de los Objetivos de desarrollo sostenible de la ONU](#), adoptado por la comunidad internacional en septiembre de 2015, se enfoca en promover sociedades pacíficas e inclusivas y construir instituciones efectivas, responsables e inclusivas.

-Considerando la [Alianza para el Gobierno Abierto](#) (AGA) un esfuerzo global reciente para poner en práctica la participación pública, fomentando un mayor acceso a la información, participación y responsabilidad en el gobierno, con más de 60 países participantes, cuya mayoría ha realizado compromisos de apertura fiscal en sus Planes de Acción de la AGA, incluidos varios compromisos específicos para fortalecer la participación pública en la política fiscal.<sup>9</sup>

-Afirmando la relación recíproca entre los ciudadanos y el gobierno, en que los ciudadanos proporcionan recursos y confían a los gobiernos la dirección de los recursos públicos y, a su vez,

---

<sup>9</sup> Transparencia fiscal en los países de la Alianza para el Gobierno Abierto, y la implementación de compromisos de la AGA: Un análisis.

[http://www.fiscaltransparency.net/eng/resource\\_open\\_public.php?IdToOpen=20151028136](http://www.fiscaltransparency.net/eng/resource_open_public.php?IdToOpen=20151028136)

esperan recibir información sobre las finanzas públicas y las políticas fiscales y tienen oportunidades para participar en la elaboración de políticas fiscales.

-Reconociendo que los desarrollos en tecnologías de la información y comunicación han reducido enormemente los costos de recopilación y distribución de la información, y facilitan nuevas formas de interacciones entre los ciudadanos y el gobierno.

-Reconociendo que estos Principios son interdependientes y deberán implementarse de forma consistente con diversas circunstancias del país al tiempo que promueven el progreso en todos los países hacia el objetivo común de una administración transparente, participativa y responsable de las políticas fiscales.

-Reconociendo que la deliberación de la política fiscal no debe interpretarse meramente como un ejercicio único antes de completar el presupuesto pero debe tratarse como un proceso continuo donde el público proporciona comentarios sobre la implementación que conduce a la revisión de las decisiones originales sobre la política fiscal.

-Reconociendo la necesidad de cooperación e información compartida entre todos los participantes de ayudar a los estados a generar capacidad y aprender cómo administrar las políticas fiscales de forma transparente, participativa y responsable.

-Invitando a todos los estados y actores no estatales, incluidas las personas, grupos de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, organizaciones basadas en la comunidad, asociaciones profesionales y el sector privado a trabajar en conjunto para promover el logro progresivo de estos Principios.

-Reconociendo también el deseo de la participación pública en todas las ramas del gobierno e invitando a los organismos legislativos y judiciales a implementar estos Principios en sus procesos:

**Declaramos que el siguiente conjunto de Principios debe guiar a los creadores de políticas fiscales y otros participantes en sus esfuerzos por mejorar el desempeño del gobierno y la confianza pública:**

Las autoridades públicas deben esforzarse por asegurar que los ciudadanos y los actores no estatales tengan oportunidades efectivas de participar en forma directa en el debate y la discusión pública sobre el diseño, la implementación y la revisión de políticas fiscales, observando los siguientes principios interdependientes:

**1. Accesibilidad:** facilitar la participación pública en general distribuyendo información fiscal completa y todos los demás datos relevantes, utilizando formatos y mecanismos que sean fáciles para todos de acceder, comprender, usar, reutilizar y transformar, principalmente en formatos de datos abiertos.

**2. Apertura:** proporcionar información completa y responder con respecto al propósito, alcance, restricciones, resultados deseados, proceso y plazos, y los resultados esperados y reales de cada uno de los procesos de participación pública.

**3. Inclusividad:** usar proactivamente mecanismos múltiples para contactar e incluir a los ciudadanos y actores no estatales, incluidos los grupos y personas tradicionalmente excluidas y vulnerables, y las voces que son raramente escuchadas, sin discriminación por ningún motivo, como la nacionalidad, raza, origen étnico, religión, género, orientación sexual, discapacidad, edad o casta; y considerar las opiniones públicas de forma objetiva independientemente de su origen.

**4. Respeto a la autodeterminación:** permitir y apoyar a las personas y comunidades, incluidas aquellas directamente afectadas, a articular sus intereses en sus propias formas, y elegir el medio de participación que prefieran, al tiempo que reconocen que pueden existir grupos que representen a otros.

**5. Oportunidad:** permitir un tiempo suficiente en los ciclos del presupuesto y las políticas para que el público proporcione su opinión sobre cada fase; participar inicialmente mientras aún se encuentra abierta una amplia gama de opciones; y, cuando sea conveniente, permitir más de una ronda de participación.

**6. Profundidad:** apoyar cada participación del público proporcionando toda la información relevante, destacando e informando los objetivos clave de la política, opciones, elecciones e intercambios, identificando los potenciales impactos sociales, económicos y ambientales, e incorporando una diversidad de perspectivas; proporcionar comentarios puntuales y específicos sobre la opinión del público y cómo se incorporó o no en la política o asesoría oficial.

**7. Proporcionalidad:** usar una combinación de mecanismos de participación proporcionales a la escala e impacto del problema o política involucrada.

**8. Sostenibilidad:** todas las entidades estatales y no estatales mantienen una participación continua y regular para aumentar los conocimientos compartidos y la confianza mutua a lo largo del tiempo; institucionalizar la participación pública cuando sea apropiado y efectivo, garantizando que los comentarios provistos conduzcan a revisar las decisiones sobre políticas fiscales; y analizar periódicamente y evaluar la experiencia para mejorar la participación futura.

**9. Complementariedad:** garantizar que los mecanismos de participación pública y participación de los ciudadanos se complementen y aumenten la eficiencia de los sistemas existentes de gobierno y rendición de cuentas.

**10. Reciprocidad:** todas las entidades estatales y no estatales que participan en actividades de participación pública deben ser abiertas sobre su misión, los intereses que buscan alcanzar y a quién representan; deben comprometerse y observar todas las reglas acordadas para la participación; y deben cooperar para lograr los objetivos de la participación.

