Presupuesto público y control fiscal

Fundamentos para comprender la gestión de los recursos públicos

Juan de Jesús Reyes Rodríguez

Primera edición digital
Octubre de 2026

Créditos

Presupuesto público y control fiscal

Fundamentos para comprender la gestión de los recursos públicos

Autor: Juan de Jesús Reyes Rodríguez.

Editora: Sociedad de Estructuración, Proyectos y Consultorias, EPC S.A.S.

Sello editorial: EPC SAS.

© 2026 Juan de Jesús Reyes Rodríguez. Todos los derechos reservados.

Primera edición digital en formato PDF. Barranquilla, Colombia.

Fecha de publicación: 27 de octubre de 2026.

ISBN: 978-628-97976-0-2

Distribución gratuita para lectura y descarga.

Publicación y descarga: https://epcsas.com/publicaciones

La obra desarrolla una interpretación conceptual del presupuesto público y el control fiscal. Las fuentes se identifican mediante citas y referencias bibliográficas. La exposición conserva un alcance general y no constituye la descripción de un régimen jurídico particular.

Contenido

Presentación 4

1 El sentido del presupuesto público 5

2 Los fundamentos de una programación responsable 8

3 La ejecución y la calidad del gasto 11

4 La información para comprender la gestión 14

5 Los riesgos y la sostenibilidad 17

6 El sentido del control fiscal 20

7 La evaluación y el aprendizaje institucional 23

8 La confianza y la rendición de cuentas 26

Una gestión que pueda comprenderse y evaluarse 29

Conceptos centrales 30

Referencias 32

Reseña 33

Presentación

El presupuesto público expresa una decisión sobre la vida en común. Organiza recursos que provienen de la sociedad y los vincula con necesidades que requieren una respuesta colectiva. Su importancia puede reconocerse en la continuidad de los servicios, en la conservación del patrimonio público y en la capacidad de sostener compromisos a lo largo del tiempo. Comprenderlo exige relacionar las cuentas con los propósitos que les dan sentido.

El control fiscal participa de esa misma preocupación. Examina la administración de los recursos y aporta fundamentos para valorar lo realizado. Su utilidad depende de que permita comprender las decisiones, reconocer sus consecuencias y distinguir entre una señal que merece atención y una conclusión que puede sostenerse. La calidad del juicio importa tanto como la disponibilidad de información.

La tesis de este libro es que una gestión presupuestal responsable necesita conservar la coherencia entre prioridades, financiación, ejecución y resultados. El control fiscal contribuye a examinar esa coherencia con independencia y evidencia suficiente. Cuando esas relaciones se vuelven comprensibles, la rendición de cuentas adquiere contenido y la discusión pública dispone de mejores elementos para valorar las decisiones.

La exposición adopta una perspectiva conceptual. Estudia las relaciones económicas e institucionales que permiten interpretar el presupuesto y el control, sin desarrollar regímenes jurídicos particulares, casos de organizaciones o ejercicios numéricos. Ese alcance facilita una lectura amplia y conserva la atención en los problemas compartidos de la administración de recursos colectivos. Los conceptos se explican por su significado y por las consecuencias que tienen para el juicio sobre la gestión.

El recorrido comienza con la naturaleza de la elección presupuestal y continúa con la programación, la ejecución y la calidad del gasto. Después examina la información financiera, la sostenibilidad y los riesgos. Los capítulos finales abordan el fundamento del control fiscal, la evaluación, el aprendizaje y la relación entre rendición de cuentas y confianza. Un glosario reúne las nociones centrales para facilitar su consulta.

Las referencias internacionales se utilizan como apoyo conceptual. Las interpretaciones que conectan los temas constituyen el argumento de esta obra y deben distinguirse de las formulaciones de las fuentes citadas. El texto no propone una aplicación formal de los instrumentos de evaluación mencionados ni pretende sustituir el examen de las condiciones de cada organización.

El libro se dirige a lectores interesados en comprender las finanzas públicas desde la relación entre decisiones, recursos y responsabilidad. Su propósito es ofrecer una base de reflexión para quienes administran, estudian o examinan asuntos públicos y para quienes desean participar de manera informada en la discusión sobre su orientación. La claridad de esa discusión depende de que pueda reconocerse qué se busca, qué condiciones permiten alcanzarlo y qué información respalda lo que se afirma.

1 El sentido del presupuesto público

La elección frente a las necesidades colectivas

Las necesidades que una sociedad reconoce como importantes suelen exceder los recursos disponibles para atenderlas de manera simultánea. La decisión presupuestal surge de esa relación. Elegir un destino para los recursos implica valorar qué propósito merece atención, qué alternativas existen y qué consecuencias puede tener la elección sobre otros objetivos igualmente legítimos. El presupuesto hace visible una parte de esas elecciones y permite discutir su consistencia.

La prioridad pública requiere una justificación que conecte la necesidad con la respuesta propuesta. Esa justificación debe reconocer la capacidad de actuar y las condiciones que permitirían alcanzar el resultado. La gravedad de un problema puede explicar la urgencia de atenderlo; la elección de una intervención exige, además, valorar si sus medios guardan una relación razonable con lo que se espera conseguir. La decisión gana fundamento cuando ambas cuestiones se examinan conjuntamente.

El costo de oportunidad aparece porque los recursos elegidos para un propósito dejan de estar disponibles para otros usos. Reconocerlo ayuda a comparar alternativas y a discutir la intensidad de la respuesta pública. También permite advertir que mantener una asignación tiene consecuencias, aunque la decisión se presente como continuidad. Lo que permanece en el presupuesto ocupa capacidad de financiación y de gestión que podría orientarse de otra manera.

La discusión presupuestal contiene valoraciones que la información puede aclarar, pero que no siempre puede resolver por sí sola. Las necesidades tienen distinta urgencia, los beneficios pueden distribuirse de forma desigual y la sociedad puede discrepar sobre la importancia relativa de cada objetivo. Una decisión responsable explica esas valoraciones y muestra cómo influyen en la elección. Esa exposición permite discutir el criterio utilizado y reconocer las consecuencias de adoptarlo.

El carácter público de los recursos

Los recursos públicos se administran con una finalidad colectiva. Quien decide sobre ellos actúa dentro de una responsabilidad institucional que debe poder explicarse ante quienes aportan, reciben servicios o soportan los efectos de la gestión. La comprensión de ese carácter público vincula el presupuesto con la rendición de cuentas y con la posibilidad de examinar las razones de su utilización.

Los beneficios de una decisión pueden alcanzar a personas que no participaron directamente en su financiación, y sus costos pueden recaer sobre grupos distintos de quienes reciben el resultado inmediato. Esa separación exige valorar la distribución de las consecuencias. El interés público necesita una explicación de quiénes se benefician, qué necesidades se atienden y cómo se relaciona esa elección con las demás responsabilidades colectivas.

La administración también se ocupa de capacidades y bienes cuya utilidad se prolonga en el tiempo. Su uso presente puede conservarlos, ampliarlos o deteriorarlos. Esta dimensión patrimonial obliga a considerar qué condiciones recibirá la sociedad después de la decisión. El valor de una gestión incluye el servicio que presta y la capacidad que deja disponible para continuar prestándolo.

La responsabilidad sobre los recursos se extiende al modo de decidir. La información que se conserva, la claridad de las funciones y la posibilidad de revisar las actuaciones influyen en la calidad de la administración. Cuando las razones pueden reconstruirse, resulta más sencillo reconocer una elección fundada, comprender sus límites y valorar si las condiciones que la justificaron siguen presentes.

La relación entre el presupuesto y el tiempo

El presupuesto organiza decisiones dentro de un horizonte, mientras que sus consecuencias pueden extenderse más allá de él. Una actuación puede producir beneficios graduales, originar necesidades de conservación o comprometer capacidad futura. La comprensión económica del gasto requiere relacionar la decisión inicial con las condiciones que harán posible mantener su utilidad.

La duración de las fuentes de financiación debe apreciarse junto con la permanencia de las obligaciones. Un recurso disponible en el presente puede facilitar una decisión y dejar abierta la pregunta sobre su continuidad. Examinar esa relación permite reconocer si la programación conserva equilibrio durante el desarrollo de lo previsto o si traslada una necesidad de financiación que todavía carece de respuesta.

La recomendación de la OCDE sobre gobernanza presupuestal relaciona las prioridades de mediano plazo con los límites fiscales y el seguimiento del presupuesto. Esa referencia ofrece un apoyo para comprender la decisión anual dentro de una perspectiva de continuidad institucional (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2015).

La continuidad también tiene límites. La permanencia de una asignación puede ser razonable cuando sostiene un beneficio necesario y puede requerir revisión cuando cambian las necesidades o las alternativas. El tiempo transcurrido desde una decisión no demuestra su vigencia. Su justificación debe conservar una relación con la situación que pretende atender y con los recursos que exige mantenerla.

El presupuesto como compromiso institucional

El presupuesto ofrece una referencia compartida sobre lo que la administración espera realizar. Esa referencia permite coordinar funciones, reconocer restricciones y establecer expectativas acerca de los resultados. Su credibilidad depende de la correspondencia entre lo anunciado y la capacidad que existe para actuar. Cuando esa correspondencia se debilita, la programación pierde utilidad para orientar la gestión y para informar a la sociedad.

La aprobación de recursos expresa una decisión relevante, pero la producción del beneficio depende de actuaciones posteriores. La organización necesita relacionar sus prioridades con las capacidades humanas, materiales e informativas que permiten ejecutarlas. Esa conexión explica por qué una

asignación puede resultar insuficiente como señal de atención efectiva a una necesidad. El compromiso se aprecia por la capacidad de sostener el recorrido de la decisión hasta su resultado.

La calidad institucional del presupuesto se fortalece cuando los cambios conservan una explicación. Revisar una programación puede ser una respuesta responsable ante nuevas condiciones. Para comprenderla se necesita reconocer qué cambió, por qué afecta la decisión y qué consecuencias tiene la nueva orientación. Esa continuidad de razones permite valorar la adaptación sin perder la referencia del propósito público.

Explicar las prioridades abre un espacio para examinar sus costos de oportunidad y sus efectos. El presupuesto adquiere así una función que supera la organización de cuentas: ofrece una base para discutir cómo se utiliza la capacidad colectiva de actuar. La calidad de esa discusión depende de que las razones sean comprensibles y de que puedan contrastarse con lo que la administración realiza.

2 Los fundamentos de una programación responsable

La relación entre los propósitos y los medios

Programar consiste en relacionar un propósito con los medios que pueden hacerlo posible. La tarea requiere comprender la necesidad, valorar respuestas alternativas y reconocer las capacidades disponibles. Una programación útil explica por qué las actuaciones previstas podrían contribuir al resultado y qué condiciones deben mantenerse para que esa contribución sea plausible. El propósito proporciona dirección; la relación con los medios permite juzgar su viabilidad.

Una formulación puede expresar un objetivo valioso y conservar vacíos sobre la manera de alcanzarlo. Esos vacíos aparecen cuando las actividades no guardan una relación clara con el cambio esperado o cuando la capacidad necesaria se supone disponible sin examinarla. Hacer explícita esa relación permite identificar dependencias y valorar si el esfuerzo previsto se orienta hacia la necesidad que dio origen a la decisión.

La coherencia también debe apreciarse entre decisiones. Las actuaciones pueden competir por la misma capacidad de ejecución, depender unas de otras o requerir recursos que llegan en momentos distintos. La programación mejora cuando reconoce esas relaciones y examina sus efectos sobre el conjunto. Evaluar cada iniciativa de forma aislada puede ocultar restricciones que solo aparecen cuando se considera su realización simultánea.

El alcance debe guardar proporción con el conocimiento y los medios disponibles. Una expectativa demasiado amplia puede dispersar recursos y debilitar la posibilidad de completar lo previsto. Una formulación excesivamente limitada puede dejar sin atender una parte relevante de la necesidad. La elección requiere valorar qué resultado puede sostenerse y qué consecuencias tiene ampliar o reducir la intervención.

La credibilidad de las fuentes de financiación

La previsión de recursos expresa una expectativa sobre lo que estará disponible. Su credibilidad depende de los fundamentos que sostienen esa expectativa y del reconocimiento de la incertidumbre que la acompaña. Una programación responsable relaciona la financiación prevista con la capacidad de asumir compromisos y conserva una explicación de las condiciones que podrían modificar esa relación.

Las fuentes pueden tener distinta permanencia y estar sujetas a condiciones que afectan su uso. Comprender esas características permite valorar qué decisiones pueden respaldar. La disponibilidad de un recurso en un momento determinado no permite inferir que su presencia se repetirá ni que podrá destinarse a cualquier propósito. Su significado económico depende de su duración, de sus restricciones y de la oportunidad con que pueda utilizarse.

La confianza en la previsión aumenta cuando sus supuestos pueden examinarse. Un supuesto organiza una expectativa y permite interpretar la diferencia entre lo previsto y lo observado. Su

utilidad reside en que hace visible una dependencia. Cuando las condiciones cambian, la revisión puede dirigirse a esa relación y reconocer qué parte de la programación necesita ajuste.

La prudencia tiene un costo que también debe valorarse. Una previsión demasiado restrictiva puede limitar actuaciones justificadas, mientras que una expectativa excesivamente favorable puede originar compromisos difíciles de sostener. La decisión responsable procura una relación razonable entre la información disponible y el grado de confianza que se atribuye a los recursos previstos.

Las obligaciones previas y el margen de elección

La programación se construye sobre una historia de decisiones. Parte de los recursos puede estar vinculada con obligaciones asumidas, continuidad de servicios o conservación de capacidades. Esa herencia condiciona el margen disponible para nuevas prioridades. Comprenderla permite discutir el presupuesto futuro con una noción más precisa de lo que puede modificarse y de las consecuencias de hacerlo.

Las restricciones tienen distinta naturaleza. Algunas provienen de compromisos que deben atenderse; otras responden a necesidades operativas o a decisiones que admiten revisión. Reunirlas bajo una idea indiferenciada de permanencia dificulta reconocer el margen de elección. El análisis necesita identificar qué sustenta cada restricción y qué ocurriría si se cambiara la asignación correspondiente.

La continuidad puede conservar un servicio necesario y también puede prolongar una decisión que perdió justificación. Examinarla exige relacionar el recurso con el beneficio que sostiene. Esa valoración permite distinguir entre el costo de interrumpir una capacidad útil y la conveniencia de mantener un uso por el solo hecho de que ya forma parte del presupuesto.

La revisión del gasto existente puede contribuir a abrir espacio para prioridades nuevas. Su alcance depende de que se conozcan los efectos de modificarlo y de que exista capacidad para gestionar la transición. La reasignación responsable considera las necesidades que se dejan de atender y las que podrían recibir una respuesta mejor con la nueva orientación.

La consistencia entre la planificación y la ejecución

La programación necesita reconocer cómo se desarrollará la acción. La capacidad de ejecución depende de personas, información y relaciones organizativas que no aparecen por el solo reconocimiento de un recurso. Cuando esas condiciones se examinan desde el comienzo, la formulación puede adecuarse a las posibilidades reales y anticipar dependencias que afectan su cumplimiento.

La secuencia de las actuaciones influye en el resultado. Algunas condiciones deben estar presentes para que otras decisiones produzcan utilidad. Una programación que ignora esa secuencia puede movilizar recursos sin que todavía exista capacidad de utilizarlos de manera provechosa. Comprender las dependencias permite relacionar la oportunidad del gasto con el momento en que puede generar un beneficio.

El horizonte también afecta la posibilidad de observar resultados. Una actuación puede requerir tiempo para producir cambios, y su seguimiento debe reconocer esa duración. La formulación mejora cuando distingue lo que puede realizarse durante el desarrollo inmediato de lo que necesita continuidad para poder apreciarse. Esa distinción permite interpretar el avance sin atribuirle un alcance mayor al que tiene.

La relación entre planificación y ejecución debe mantenerse abierta a la información que surge de la actividad. El conocimiento adquirido durante la gestión puede revelar condiciones que no estaban disponibles al formular la decisión. Incorporarlo permite corregir la programación y conservar una explicación de por qué el cambio resulta necesario para atender mejor el propósito público.

La adaptación y la responsabilidad de revisar

Toda programación se construye con información incompleta sobre el futuro. Las condiciones económicas, las necesidades sociales y las capacidades de la organización pueden cambiar. La adaptación permite revisar la decisión cuando sus fundamentos se modifican. Su valor depende de que mantenga una relación clara entre el cambio observado y la respuesta que se adopta.

La flexibilidad requiere un criterio. Debe poder explicarse qué propósito conserva prioridad, qué condiciones se modificaron y cómo afecta la revisión a las obligaciones asumidas. Esa explicación permite valorar la nueva decisión y comprender sus consecuencias. La posibilidad de cambiar adquiere sentido institucional cuando las razones permanecen disponibles para el examen de la gestión.

La experiencia de programar y revisar también produce conocimiento. Contrastar las expectativas con lo ocurrido permite reconocer qué supuestos resultaron razonables, qué dependencias fueron subestimadas y qué información faltó al decidir. La organización aprende cuando incorpora ese conocimiento a sus decisiones posteriores y conserva una memoria que pueda utilizar más allá de quienes participaron inicialmente.

3 La ejecución y la calidad del gasto

La transformación de las decisiones en actuaciones

La ejecución convierte las decisiones presupuestales en actividades que buscan producir beneficios colectivos. En ese tránsito intervienen capacidades que deben coordinarse alrededor de un propósito. Los recursos financieros hacen posible parte de la acción, mientras que el resultado depende también del conocimiento, de la organización del trabajo y de las condiciones en que se presta el servicio.

La comprensión de la ejecución exige conservar el significado de sus distintos momentos. Decidir utilizar recursos, asumir un compromiso, reconocer lo realizado y atender una obligación describen dimensiones relacionadas de la gestión. Cada una aporta información sobre el avance. Su interpretación mejora cuando puede reconocerse qué condición se ha cumplido y qué relación conserva con el beneficio esperado.

La coordinación permite que esas dimensiones se conecten. Cuando la información llega tarde o las funciones permanecen desconectadas, una actuación puede perder continuidad aunque disponga de financiación. La ejecución mejora si las personas que intervienen comprenden las dependencias de su trabajo y pueden reconocer cómo su actuación afecta la posibilidad de avanzar del conjunto.

Una señal agregada de actividad puede ocultar situaciones distintas. La valoración necesita comprender qué parte de lo previsto se ha realizado y qué condiciones explican lo que permanece pendiente. Esa comprensión orienta la atención hacia las causas que pueden modificarse y permite reconocer los límites de una interpretación basada exclusivamente en la intensidad del gasto.

La relación entre recursos y beneficios

La calidad del gasto expresa una relación entre los recursos utilizados y la atención de una necesidad pública. Su valoración requiere examinar qué se obtiene, en qué condiciones se obtiene y qué contribución realiza al propósito que justificó la asignación. La lectura económica del gasto conserva así el vínculo entre el esfuerzo colectivo y el beneficio que puede reconocerse.

Un beneficio público puede depender de varias actuaciones que se complementan. La utilidad de una de ellas puede ser limitada mientras falten otras condiciones necesarias. Esta complementariedad explica por qué la realización aislada de actividades puede coexistir con un resultado todavía insuficiente. La valoración debe reconocer cómo se relacionan los medios empleados y qué capacidad conjunta consiguen producir.

Los principios de auditoría de desempeño distinguen la adquisición de recursos en condiciones adecuadas, su transformación en productos y el cumplimiento de objetivos. Las perspectivas de economía, eficiencia y eficacia permiten formular preguntas complementarias sobre esas relaciones y evitan que una sola medida sustituya el examen del desempeño (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores [INTOSAI], 2019b).

La utilidad de esas perspectivas depende de que se conserve el significado de lo que se compara. Una decisión puede utilizar menos recursos y entregar un servicio de distinta calidad o alcance. Para valorar la diferencia se necesita reconocer esas condiciones y establecer qué relación guarda la comparación con la necesidad que se pretende atender.

La oportunidad y la calidad del servicio

El momento en que un beneficio está disponible puede influir en su valor. La atención de una necesidad depende de condiciones temporales que deben apreciarse junto con los recursos utilizados. Una actuación que llega cuando su utilidad ha disminuido puede conservar un cumplimiento formal y ofrecer una contribución menor al propósito que la originó.

La oportunidad también tiene costos. Acelerar una actuación puede requerir más recursos o limitar alternativas, mientras que extender su desarrollo puede afectar a quienes esperan el servicio. La decisión debe valorar esa relación y conservar una explicación de las condiciones que orientan la elección. El juicio sobre la gestión mejora cuando reconoce tanto la importancia del tiempo como las restricciones para actuar.

La calidad admite dimensiones que pueden resultar difíciles de representar mediante una sola observación. La continuidad, la accesibilidad y la capacidad de responder a la necesidad forman parte de la utilidad del servicio. Una valoración razonable explica qué aspectos se consideran relevantes y qué información permite conocerlos. Esa claridad facilita comprender qué mejora y qué asuntos permanecen abiertos.

La administración necesita evitar que la forma de medir desplace el propósito. Cuando la atención se concentra exclusivamente en lo que resulta fácil de registrar, puede perderse de vista una parte del beneficio buscado. El seguimiento aporta más cuando la información se selecciona por su relación con la necesidad pública y se interpreta reconociendo lo que queda fuera de la medición.

La distribución de los beneficios y los costos

La evaluación del gasto necesita preguntar cómo se distribuyen sus consecuencias. Un resultado general puede reunir experiencias distintas entre quienes reciben el servicio. Reconocer esa diversidad permite valorar si la intervención conserva la orientación que justificó su prioridad y qué necesidades siguen encontrando una respuesta insuficiente.

La provisión de un servicio puede exigir esfuerzos distintos según las condiciones de acceso y las necesidades de la población. Una comparación que ignore esas diferencias puede atribuir a la gestión consecuencias que provienen del contexto. El juicio mejora cuando conserva un criterio común y explica las condiciones que modifican los recursos necesarios para producir un beneficio comparable.

La equidad requiere una valoración explícita de esas diferencias. Tratar de manera igual situaciones distintas puede mantener barreras que afectan el acceso efectivo. La decisión presupuestal debe poder explicar qué desigualdades considera relevantes y cómo se relaciona la asignación con la atención de las necesidades. Esa explicación permite discutir la orientación distributiva del gasto.

También deben examinarse los costos que no aparecen de inmediato en la cuenta de quien ejecuta. Una decisión puede trasladar necesidades a otras funciones de la administración o generar exigencias que deben asumir quienes utilizan el servicio. Comprender esas consecuencias amplía la valoración del recurso empleado y ayuda a reconocer si el beneficio se sostiene bajo condiciones razonables.

La continuidad y la revisión de lo realizado

Los recursos públicos buscan producir beneficios que puedan utilizarse. La continuidad de esa utilidad requiere capacidades de operación, conservación y adaptación. Su reconocimiento desde la ejecución permite relacionar la realización de una actuación con las condiciones que mantendrán disponible el servicio durante el horizonte pertinente.

La valoración de una decisión en curso debe atender a sus consecuencias futuras. Los recursos ya utilizados forman parte de la explicación de lo ocurrido, pero la conveniencia de continuar depende de lo que todavía puede obtenerse y de los medios adicionales que se requieren. Mantener esa distinción ayuda a revisar las actuaciones sin convertir su historia en la única razón para prolongarlas.

Interrumpir también puede tener consecuencias que necesitan valoración. La pérdida de continuidad puede deteriorar capacidades o dejar beneficios incompletos. El juicio responsable compara las alternativas disponibles y reconoce qué costos pueden evitarse, cuáles ya se han producido y qué condiciones permitirían obtener utilidad de lo realizado.

La calidad del gasto mejora cuando el seguimiento permite conocer esas relaciones y revisar las decisiones a tiempo. Su contribución se aprecia en la capacidad de orientar la acción hacia el propósito público, conservar los beneficios que siguen siendo necesarios y modificar los usos cuya justificación ha cambiado. Esa capacidad exige información y un juicio que pueda explicar sus razones.

4 La información para comprender la gestión

Las perspectivas que describen la actividad financiera

La gestión pública produce información sobre las decisiones de gasto, la situación financiera y los movimientos de recursos. Cada perspectiva responde a una pregunta. Su lectura conjunta permite comprender qué capacidad se ha autorizado, qué derechos y obligaciones se reconocen y qué recursos están disponibles para atenderlos. El significado de una cifra depende de la dimensión de la gestión que representa.

La información presupuestal organiza decisiones dentro de un horizonte y permite seguir su realización. La contabilidad representa la situación y los cambios económicos conforme a los criterios que le dan estructura. La información de caja permite reconocer entradas, salidas y disponibilidad a lo largo del tiempo. Estas perspectivas se complementan cuando sus relaciones pueden explicarse.

Una misma actuación puede aparecer en momentos distintos según la pregunta que responde cada registro. Esa diferencia exige comprender el hecho y su tratamiento. La coherencia financiera se demuestra mediante una explicación de las relaciones entre los registros y de las condiciones que determinan su reconocimiento. De ese modo, el lector puede apreciar por qué los resultados difieren y qué significado conserva cada uno.

La integración de la información requiere definiciones compartidas. Quienes producen y utilizan los datos necesitan reconocer qué se incluye y qué queda fuera de cada representación. Esa comprensión reduce ambigüedades y permite que la discusión se concentre en la situación económica y en las decisiones que dependen de ella.

La calidad y el significado de los datos

Un dato adquiere sentido cuando puede identificarse qué representa, a qué período corresponde y bajo qué condiciones se produjo. Esa identificación permite relacionarlo con otros datos y valorar si una diferencia expresa un cambio de la gestión o una modificación en la manera de representarla. La confiabilidad necesita conservar ese significado durante el uso de la información.

La consistencia a lo largo del tiempo favorece la interpretación. Cuando una definición o una clasificación cambia, explicar la modificación permite mantener una comparación razonable. La apariencia de continuidad puede resultar engañosa si reúne valores que responden a criterios distintos. Reconocer el cambio protege la calidad de las conclusiones que se construyen sobre la trayectoria.

La información necesita una relación reconstruible con los hechos que describe. Esa trazabilidad permite examinar el origen de una afirmación y valorar sus fundamentos. Su utilidad aumenta cuando el recorrido puede seguirse sin depender exclusivamente de la memoria de quienes

intervinieron. La organización conserva así capacidad para explicar su actuación y para revisar la información cuando aparecen diferencias.

El reconocimiento de un error forma parte del cuidado de los datos. La corrección mejora la información cuando permite comprender qué cambió y qué consecuencias tiene para las interpretaciones anteriores. Conservar esa explicación facilita el aprendizaje y evita que la modificación elimine la posibilidad de reconstruir la evolución del conocimiento disponible.

La oportunidad y la capacidad de decidir

La utilidad de la información depende del momento en que puede utilizarse. Un registro confiable puede llegar cuando la actuación que debía orientar ya se ha producido. La gestión necesita relacionar los tiempos de producción de los datos con los horizontes de las decisiones, de modo que el conocimiento permita actuar sobre las condiciones que todavía pueden modificarse.

La oportunidad debe apreciarse junto con la calidad. Una información temprana puede conservar incertidumbres que limitan su interpretación, mientras que una mayor precisión puede requerir tiempo. La elección exige reconocer qué necesita saberse para decidir y qué consecuencias tendría esperar. Explicar ese equilibrio permite utilizar el conocimiento disponible sin atribuirle una certeza que todavía no tiene.

La acumulación de datos puede aumentar la carga de interpretación. La claridad requiere seleccionar lo que guarda relación con la pregunta y conservar el acceso a sus fundamentos. Un informe útil permite distinguir las señales relevantes, comprender sus causas conocidas y reconocer las cuestiones que requieren atención. Esa organización ayuda a dirigir la capacidad de análisis hacia decisiones concretas.

La tecnología puede facilitar el procesamiento y la comunicación, pero el significado depende de las definiciones y del juicio con que se utilizan. Una representación más rápida conserva las limitaciones de la información que recibe. La capacidad de decidir mejora cuando las herramientas ayudan a comprender esas limitaciones y permiten relacionar los datos con la actividad que representan.

La transparencia y la comprensión pública

La transparencia fiscal comprende información sobre la situación de las finanzas públicas, sus perspectivas y sus exposiciones. El Código de Transparencia Fiscal del FMI relaciona la información reportada con los pronósticos, el presupuesto y los riesgos. Esa amplitud ayuda a comprender la posición financiera junto con las condiciones que podrían modificarla (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2019).

La publicación de información facilita el examen de la gestión cuando permite reconocer su significado. El lector necesita comprender qué se presenta, cómo se relacionan las distintas representaciones y qué límites afectan su interpretación. Esa accesibilidad amplía la posibilidad de discutir las decisiones con una base compartida y de valorar las explicaciones de la administración.

La claridad exige una selección responsable. Resumir puede facilitar la comprensión siempre que conserve las condiciones necesarias para interpretar el resultado. Una presentación demasiado agregada puede ocultar diferencias relevantes; una exposición fragmentada puede dificultar la lectura del conjunto. La organización de la información debe responder a la pregunta pública que pretende ayudar a comprender.

La apertura también requiere reconocer qué se desconoce. Una explicación responsable distingue los hechos comprobados de las interpretaciones y de las expectativas. Esa distinción permite valorar la fuerza de las conclusiones y conocer qué información adicional podría modificarlas. La transparencia gana profundidad cuando hace visible la calidad del conocimiento, además del contenido de los datos.

La información como responsabilidad compartida

La calidad de la información se construye durante la gestión. Depende de quienes producen registros, de quienes los relacionan y de quienes los utilizan para decidir. La claridad de esas responsabilidades permite comprender qué conocimiento debe estar disponible y cómo se conserva la continuidad entre la actuación y su representación.

El uso de los datos puede revelar necesidades de mejora en su producción. Las preguntas de la dirección, de la evaluación o del escrutinio público permiten reconocer definiciones insuficientes y relaciones que permanecen poco claras. La organización aprende cuando incorpora esas observaciones y revisa la manera de conservar y explicar su información.

La confianza en las cuentas públicas depende de que puedan examinarse y, cuando sea necesario, corregirse con fundamento. Esa capacidad favorece una relación más estable entre administración y control. También permite que la rendición de cuentas se apoye en información que la sociedad pueda interpretar y discutir en relación con sus necesidades.

5 Los riesgos y la sostenibilidad

La incertidumbre en las decisiones públicas

Las decisiones públicas se desarrollan en condiciones que pueden cambiar. La incertidumbre afecta la disponibilidad de recursos, las necesidades de gasto y la capacidad de alcanzar los resultados previstos. Comprender el riesgo consiste en identificar cómo esos cambios podrían afectar los propósitos y qué capacidad existe para responder a sus consecuencias. La atención se dirige a una relación posible entre condiciones y efectos.

Una exposición adquiere significado cuando puede reconocerse el mecanismo que la haría relevante. Esa relación permite comprender de qué depende, qué compromisos podría presionar y en qué horizonte resultarían importantes sus consecuencias. El análisis gana profundidad cuando vincula la incertidumbre con las decisiones que podrían necesitar atención, en lugar de tratar el riesgo como una característica indiferenciada de toda la actividad.

El conocimiento disponible establece límites para esa valoración. Algunas condiciones pueden observarse con mayor claridad y otras conservan una incertidumbre difícil de reducir. Una interpretación responsable explica esos límites y evita atribuir a la estimación una precisión que sus fundamentos no permiten. La claridad sobre lo que se sabe ayuda a ordenar la atención y a reconocer qué decisiones requieren mayor capacidad de adaptación.

La incertidumbre también afecta los beneficios previstos. Una actuación puede conservar la financiación y enfrentar condiciones que reduzcan su utilidad o dificulten su realización. La gestión del riesgo necesita, por ello, una comprensión del propósito y de las capacidades que lo hacen posible. Esa amplitud permite relacionar la exposición financiera con la continuidad del servicio y con el resultado público.

La relación entre los recursos y los compromisos

La sostenibilidad expresa la capacidad de mantener compromisos sin debilitar de forma persistente las condiciones que los hacen posibles. En las finanzas públicas, esa capacidad relaciona recursos, obligaciones y necesidades futuras. Su comprensión requiere examinar cómo las decisiones presentes influyen en el margen de acción que quedará disponible más adelante.

La permanencia de una obligación debe apreciarse junto con la duración de los medios que podrían atenderla. Una fuente transitoria puede facilitar una actuación cuyo efecto se prolonga y también puede originar una necesidad de financiación posterior. La valoración depende de la relación entre el horizonte de la decisión y la capacidad de sostenerla durante su desarrollo. Esa relación permite reconocer qué parte del compromiso tiene un respaldo plausible y qué parte requiere una respuesta adicional.

El financiamiento mediante obligaciones futuras modifica la distribución temporal del esfuerzo. Puede permitir que un beneficio esté disponible antes y hace necesario atender recursos

comprometidos después. El juicio económico debe reconocer ambas consecuencias. La conveniencia depende de la utilidad esperada, de las condiciones de financiación y de la capacidad de mantener las demás responsabilidades públicas.

La sostenibilidad necesita una mirada sobre el conjunto. Una decisión puede parecer manejable de manera aislada y contribuir a una presión mayor cuando coincide con otras necesidades. Las relaciones entre los compromisos explican por qué su valoración conjunta ofrece información que no aparece al examinar cada actuación por separado. La capacidad futura depende de la combinación de decisiones que permanece vigente.

La liquidez y la continuidad de la actividad

La capacidad de sostener una obligación también tiene una dimensión temporal inmediata. Los recursos pueden realizarse en momentos distintos de aquellos en que se requieren para mantener la actividad. La comprensión de esa secuencia permite reconocer necesidades de liquidez y valorar qué capacidad existe para responder sin afectar de manera innecesaria los servicios.

La disponibilidad debe interpretarse considerando las condiciones de uso. Un recurso puede estar presente y tener un destino que limita su utilización para otros compromisos. Reconocer esas restricciones permite apreciar qué capacidad existe para atender una necesidad determinada. La lectura de la caja gana precisión cuando mantiene la relación entre el recurso, su oportunidad y el propósito para el que puede utilizarse.

Las dificultades de liquidez pueden trasladar presión a otras partes de la gestión. El aplazamiento de actuaciones puede afectar la continuidad de una capacidad y modificar las condiciones en que se obtiene el beneficio. Esa posibilidad exige relacionar la programación financiera con la actividad pública, de modo que el cuidado de la disponibilidad conserve una comprensión de sus consecuencias operativas.

La previsión mejora cuando se revisa con información observada. Las diferencias entre lo esperado y lo ocurrido permiten reconocer cambios en los tiempos y en las condiciones de realización de los recursos. Esa actualización fortalece la capacidad de anticipar necesidades y de valorar alternativas mientras todavía existe margen para decidir.

Las capacidades que deben conservarse

La sostenibilidad tiene una dimensión material e institucional. Los servicios dependen de bienes, conocimiento y relaciones de trabajo que necesitan conservación y renovación. La valoración del gasto debe reconocer esas condiciones para comprender qué recursos requiere mantener la utilidad de lo realizado. La atención exclusiva a la decisión inicial puede dejar fuera una parte del esfuerzo que hará posible su permanencia.

La conservación insuficiente puede acumular necesidades que se manifiestan más adelante. Esa acumulación modifica los recursos requeridos para recuperar una capacidad y puede afectar la continuidad del beneficio. La relación entre atención presente y necesidad futura merece una

valoración que considere el deterioro y las alternativas disponibles, además de la presión inmediata sobre el presupuesto.

La capacidad institucional también puede perder continuidad. El conocimiento de las decisiones, la calidad de los registros y la comprensión de las dependencias necesitan conservarse para que la organización pueda actuar y revisar su gestión. Su cuidado permite mantener una base de aprendizaje y reduce la dependencia de información que solo permanece en la experiencia individual.

La sostenibilidad exige valorar lo que debe mantenerse y lo que requiere transformación. Conservar una capacidad tiene sentido cuando sigue contribuyendo a una necesidad pública. La adaptación puede ser necesaria si cambian las condiciones o aparecen alternativas que permiten atender mejor el propósito. El juicio responsable relaciona permanencia y cambio con la utilidad que puede sostenerse.

La proporcionalidad de la respuesta al riesgo

Una respuesta al riesgo puede buscar reducir la posibilidad de afectación, limitar sus consecuencias o mejorar la capacidad de recuperación. Su elección requiere valorar qué protección ofrece y qué recursos utiliza. La comparación debe conservar el conocimiento disponible en el momento de decidir y las condiciones que hicieron razonable la actuación.

La proporcionalidad relaciona la intensidad de la respuesta con la relevancia de la exposición y con sus efectos sobre la actividad. Una medida puede proteger recursos y consumir capacidad necesaria para prestar un servicio. El diseño necesita reconocer esa relación y examinar si la protección guarda proporción con los costos y las restricciones que introduce.

La ausencia de una afectación observada admite interpretaciones diferentes. Puede corresponder a condiciones favorables, a la eficacia de una respuesta o a una exposición que no llegó a materializarse. Valorar la medida exige reconstruir su fundamento y apreciar qué información permite explicar lo ocurrido. Esa revisión evita que el resultado posterior sustituya todo el razonamiento sobre la decisión original.

El seguimiento mantiene la respuesta vinculada con la realidad. Las condiciones pueden cambiar y modificar la utilidad de una medida. La organización necesita reconocer cuándo debe conservarla, ajustarla o sustituirla. Esa capacidad de revisión permite que el cuidado de los recursos se mantenga relacionado con los propósitos públicos y con el conocimiento que se obtiene durante la gestión.

6 El sentido del control fiscal

La responsabilidad sobre los recursos colectivos

El control fiscal parte del interés colectivo en conocer cómo se administran los recursos públicos. En una perspectiva conceptual, examina las decisiones y sus efectos mediante información que permita valorar la gestión. Su contribución consiste en aportar un juicio sustentado sobre asuntos que afectan el patrimonio, la continuidad de las capacidades y los propósitos de la sociedad.

La responsabilidad pública vincula el ejercicio de una facultad con la posibilidad de explicar sus consecuencias. Quien administra necesita conservar una relación comprensible entre lo que puede decidir, las actuaciones que adopta y los resultados que presenta. El control examina esa relación y permite reconocer las condiciones que requieren atención, procurando que las afirmaciones mantengan un fundamento suficiente.

La diversidad de funciones en la administración hace necesario comprender quién interviene y de qué depende su actuación. Un resultado puede surgir de decisiones relacionadas que se producen en momentos distintos. El juicio de control debe reconocer esas conexiones para valorar el alcance de cada contribución y evitar que una representación agregada elimine diferencias relevantes sobre la gestión.

La comprensión económica del presupuesto ayuda a interpretar lo observado. Permite relacionar una variación con sus posibles causas, reconocer la naturaleza de una restricción y apreciar qué información se necesita para valorar el desempeño. Esa lectura fortalece la pertinencia del control al vincularlo con la actividad y con el propósito al que se destinan los recursos.

La independencia y el conocimiento de la gestión

La independencia contribuye a que el juicio se forme con autonomía respecto de los intereses vinculados con la actuación examinada. La Declaración de Lima relaciona esa condición con la capacidad de las entidades fiscalizadoras para actuar de manera objetiva y efectiva. También distingue la responsabilidad de la administración de la función que ejerce quien la examina (INTOSAI, 2019a).

La autonomía requiere capacidad para comprender la actividad. Un juicio puede permanecer libre de presiones y resultar insuficiente si desconoce las condiciones económicas u operativas del asunto que examina. La calidad del control necesita relacionar independencia con conocimiento, de modo que la evaluación reconozca las restricciones reales y pueda valorar la consistencia de las explicaciones recibidas.

El diálogo con la administración aporta información sobre los hechos y permite contrastar interpretaciones. Su utilidad depende de que el intercambio preserve la autonomía del juicio y la responsabilidad de cada participante. Escuchar una explicación permite examinarla con mayor fundamento. La decisión de aceptarla o cuestionarla debe apoyarse en la evidencia que la sostiene.

La función de control también debe poder rendir cuentas sobre su propio trabajo. La claridad de sus criterios, la trazabilidad de sus conclusiones y la disposición a considerar información relevante fortalecen su credibilidad. Esa responsabilidad permite comprender cómo se formó el juicio y qué condiciones podrían justificar su revisión.

La pregunta de evaluación y el criterio

Una revisión necesita delimitar qué pretende conocer. La pregunta orienta la selección de información y establece el alcance de la conclusión posible. Examinar la correspondencia entre recursos y productos plantea una relación distinta de la que existe entre una actuación y sus efectos sobre la necesidad pública. La claridad sobre esa diferencia permite conservar un objeto de evaluación comprensible.

El criterio ofrece una referencia para valorar lo observado. Su pertinencia depende de la relación con la pregunta y con las condiciones de la actividad. Una referencia puede ser clara y resultar poco útil si exige algo que no corresponde al propósito examinado o si utiliza bases incompatibles con la información disponible. El juicio necesita explicar por qué el criterio permite una valoración razonable.

La comparación exige reconocer las características que influyen en el resultado. Las diferencias de calidad, oportunidad y alcance pueden modificar el significado de una variación. La evaluación debe conservar las condiciones relevantes para que la comparación permita comprender la gestión. Esa atención protege la fuerza del argumento y facilita discutir sus límites.

La referencia también necesita consistencia. Cambiar el criterio después de conocer el resultado puede introducir una valoración difícil de sostener. La transparencia del razonamiento exige que las razones de cualquier modificación puedan comprenderse y que su efecto sobre la conclusión permanezca visible. La estabilidad del juicio depende de esa continuidad de fundamentos.

La evidencia y la fuerza de las conclusiones

La evidencia sostiene las afirmaciones sobre lo ocurrido. Su fuerza depende de la relación que guarda con la pregunta examinada, de su confiabilidad y de la capacidad que tiene para respaldar la conclusión propuesta. La valoración requiere considerar la información relevante y las explicaciones alternativas que podrían modificar la interpretación de los hechos.

Una señal puede justificar una indagación. Una explicación necesita fundamentos que permitan relacionar lo observado con una causa. La atribución de una consecuencia exige, a su vez, un conocimiento suficiente del vínculo que se afirma. Mantener esas diferencias permite que la evaluación avance sin convertir una posibilidad en una conclusión por el modo de presentarla.

La ausencia de información limita el alcance del juicio. Puede mostrar una dificultad para reconstruir una actuación o revelar una debilidad de la organización. Su significado debe examinarse dentro de las condiciones conocidas. La falta de un soporte no acredita por sí misma todas las explicaciones posibles sobre lo ocurrido y requiere una valoración proporcionada de lo que permite afirmar.

El razonamiento necesita reconocer la diferencia entre el resultado y la calidad de la decisión. Una actuación fundada puede enfrentar condiciones adversas, mientras que una decisión insuficientemente sustentada puede coincidir con un resultado favorable. El examen responsable considera lo que podía conocerse al decidir y lo que después se observó, conservando la relación entre ambos momentos.

La utilidad del control y sus límites

El control aporta valor cuando mejora el conocimiento de la gestión, permite reconocer deficiencias relevantes y favorece una respuesta competente. Su contribución depende de que la conclusión sea comprensible y de que mantenga una relación clara con la evidencia. Una evaluación extensa puede tener utilidad limitada si el lector no consigue reconocer qué se estableció y por qué merece atención.

La administración conserva la responsabilidad de decidir dentro de sus atribuciones. El examen de la gestión debe respetar esa relación para que la intervención de control no desplace la obligación de justificar las actuaciones. La claridad sobre las funciones permite valorar las decisiones sin confundir la evaluación con una sustitución de la capacidad de administrar.

Las actuaciones de control también utilizan recursos y pueden afectar la actividad que examinan. Su pertinencia exige considerar la importancia de la pregunta, la información necesaria y la carga que introduce su obtención. La atención debe guardar proporción con la relevancia del asunto y con la contribución que el trabajo puede realizar a la protección del interés público.

El resultado de la evaluación adquiere continuidad cuando la organización puede responder con fundamento y examinar los efectos de esa respuesta. La utilidad del control se relaciona así con la capacidad institucional de aprender. Esa relación conserva el sentido de la fiscalización como una contribución al cuidado de los recursos y a la responsabilidad de su administración.

7 La evaluación y el aprendizaje institucional

La relación entre la actividad y el resultado

La evaluación examina la relación entre los recursos utilizados, las actividades realizadas y los cambios que se buscaban. Esa relación puede desarrollarse a lo largo de distintos horizontes. Comprenderla requiere reconocer qué parte del resultado puede observarse y qué condiciones influyen en su aparición. La claridad sobre el tiempo permite valorar el avance dentro del alcance que realmente tiene.

La actividad informa sobre lo que la organización hace. Los productos permiten reconocer lo que entrega, mientras que los resultados remiten a los cambios relacionados con el propósito de la actuación. Mantener esas distinciones ayuda a interpretar la ejecución y a valorar si los medios conservan una relación razonable con la necesidad que justificó la asignación de recursos.

La gestión financiera pública puede comprenderse como un conjunto de relaciones entre credibilidad presupuestal, ejecución, información y escrutinio. El marco PEFA sitúa esos componentes en una visión que los vincula con la disciplina fiscal, la asignación de recursos y la prestación de servicios. Esta referencia ayuda a conservar una lectura del proceso completo (Secretaría PEFA, 2016).

La evaluación debe reconocer los límites de la observación. Algunos efectos pueden aparecer gradualmente o depender de actuaciones complementarias. Otros pueden resultar difíciles de atribuir a una sola decisión. Explicar esas condiciones permite utilizar el conocimiento disponible y evitar que una expectativa de medición más amplia conduzca a conclusiones que la información todavía no respalda.

La explicación de los cambios

La observación de una diferencia plantea una pregunta sobre las condiciones que la produjeron. En la gestión pública pueden intervenir decisiones institucionales, características de la población y circunstancias externas. La explicación necesita reconocer esa diversidad y examinar qué relación guarda cada condición con el resultado. La coincidencia temporal aporta una señal y requiere información adicional para sostener una atribución.

La comprensión de una causa permite relacionar la evaluación con la capacidad de actuar. Cuando se conoce qué mecanismo contribuye a un resultado, la organización dispone de mejores fundamentos para conservar una práctica o modificarla. Si la causa permanece incierta, la decisión puede necesitar una respuesta prudente y una revisión que permita obtener conocimiento adicional.

Las explicaciones alternativas merecen atención cuando podrían cambiar la interpretación. Considerarlas ayuda a valorar la fuerza del argumento y a reconocer qué información permite distinguirlas. El juicio gana consistencia al mostrar por qué una explicación resulta más plausible y

qué límites conserva, en lugar de presentar una relación causal como consecuencia automática de una variación observada.

La incertidumbre puede comunicarse con precisión. Una evaluación útil identifica qué parte del razonamiento está respaldada, qué depende de supuestos y qué preguntas permanecen abiertas. Esa delimitación orienta la decisión posterior y permite revisar la conclusión cuando aparece nueva evidencia. La cautela adquiere valor cuando conserva una relación concreta con los vacíos de conocimiento.

La comparación y sus condiciones de validez

La comparación ayuda a interpretar un resultado cuando conserva una base comprensible. Las diferencias de propósito, contexto y calidad pueden modificar el significado de lo observado. La evaluación necesita reconocer esas condiciones para que el contraste permita conocer la gestión y no produzca una apariencia de equivalencia entre situaciones que responden a restricciones diferentes.

Una referencia compartida facilita el examen de la trayectoria. Su utilidad depende de que se mantenga el significado de lo que se mide y de que los cambios se expliquen. Cuando la base se modifica, la comparación debe reconocer su efecto sobre la interpretación. Esa claridad permite valorar el desempeño sin atribuir a la actividad una diferencia que proviene de la representación.

El contexto tampoco debe utilizarse como una explicación automática que impida evaluar. Las condiciones pueden restringir la acción y conservar espacio para decisiones que merecen examen. El análisis necesita reconocer qué estaba fuera de la capacidad de la organización y qué podía modificarse. Esa delimitación permite discutir la contribución de la gestión dentro de sus posibilidades reales.

La comparación adquiere valor cuando ayuda a comprender decisiones. Su finalidad debe mantener relación con la pregunta que orienta la evaluación. Ordenar resultados puede facilitar una lectura inicial y dejar abierta la explicación de las diferencias. El juicio responsable avanza hacia esa explicación y reconoce qué conclusiones permite el conocimiento disponible.

Los incentivos que introduce la evaluación

La forma de evaluar puede influir en la conducta de la organización. Las personas prestan atención a las dimensiones que consideran relevantes para el juicio sobre su trabajo. Esa relación puede orientar esfuerzos hacia el propósito público y también puede favorecer actividades que mejoran la representación del desempeño sin producir un beneficio equivalente.

La calidad de la evaluación exige examinar qué incentivos crea. Una medición demasiado estrecha puede desplazar la atención hacia lo que resulta más fácil de registrar. Una expectativa que no reconoce las condiciones de la actividad puede desalentar decisiones justificadas. Comprender esas consecuencias ayuda a mantener una relación entre la evaluación y la mejora que pretende promover.

La posibilidad de reconocer dificultades con fundamento influye en el aprendizaje. Si la presentación de un problema se interpreta siempre como un fracaso individual, la información puede llegar tarde o perder claridad. La organización necesita condiciones para discutir lo ocurrido y distinguir entre una limitación conocida, una decisión insuficientemente sustentada y una actuación que requiere corrección.

Esa apertura debe mantenerse vinculada con la responsabilidad. Comprender una dificultad permite examinarla y valorar la respuesta. La confianza para presentar información se fortalece cuando el juicio es consistente, las razones pueden discutirse y las consecuencias guardan proporción con lo que se ha establecido. La calidad del aprendizaje depende de esa relación entre claridad y exigencia.

La memoria de las decisiones y la mejora

La evaluación produce aprendizaje cuando sus conclusiones influyen en la manera de decidir y de actuar. Esa transformación requiere que la organización comprenda lo establecido y conserve una memoria de las respuestas adoptadas. El conocimiento adquiere utilidad institucional cuando puede recuperarse para orientar actuaciones posteriores y no permanece limitado a quienes participaron en la revisión inicial.

Una respuesta de mejora necesita relacionarse con la condición que busca modificar. Esa relación permite valorar si la actuación produjo un cambio relevante y si sus efectos pueden mantenerse. La continuidad del seguimiento ayuda a reconocer la diferencia entre completar una tarea y resolver la necesidad que motivó su realización.

Las respuestas también pueden introducir efectos que deben revisarse. Una actuación puede reducir una exposición y aumentar una carga sobre la actividad. La mejora necesita considerar ese resultado conjunto y examinar si existe una alternativa que preserve la protección con una utilización más razonable de los recursos. El aprendizaje incluye la capacidad de revisar la propia respuesta.

La memoria institucional facilita esa revisión cuando conserva los fundamentos de las decisiones y lo que se observó después. Su valor reside en permitir que la experiencia pueda utilizarse con conocimiento de sus condiciones. De esa manera, la evaluación contribuye a una capacidad de juicio que se acumula y puede adaptarse a necesidades distintas de las que le dieron origen.

8 La confianza y la rendición de cuentas

La explicación de las decisiones públicas

La rendición de cuentas relaciona la acción de la administración con el interés de la sociedad en conocer sus fundamentos y sus resultados. Su contenido comprende las razones de las prioridades, los recursos utilizados y las condiciones que explican lo ocurrido. Esa relación permite apreciar la gestión como una responsabilidad que debe poder examinarse y discutirse.

Una explicación clara mantiene el vínculo entre el propósito, la decisión y el efecto observado. Presenta los avances y permite reconocer los asuntos que continúan pendientes. Cuando las expectativas cambian, ofrece una interpretación de las condiciones que motivaron la revisión y de sus consecuencias. La continuidad de razones ayuda a valorar la gestión a lo largo del tiempo.

Los principios de GIFT relacionan el acceso a información fiscal de calidad con oportunidades efectivas de participación y mecanismos de rendición de cuentas. También vinculan la comunicación de los objetivos con los productos y resultados del uso de recursos. Esa perspectiva permite comprender la apertura como una relación entre conocimiento y responsabilidad pública (Global Initiative on Fiscal Transparency [GIFT], 2012).

La explicación necesita reconocer las preguntas de quienes la reciben. La ciudadanía puede interesarse por la continuidad del servicio, por la distribución de los beneficios o por el fundamento de una prioridad. La información adquiere mayor utilidad cuando permite relacionar esas preocupaciones con las decisiones presupuestales y con lo que puede establecerse sobre sus consecuencias.

La participación y la comprensión de las alternativas

La participación informada requiere condiciones para comprender lo que está en discusión. La claridad sobre los propósitos y los límites del presupuesto permite valorar alternativas y reconocer sus efectos. El acceso a esa comprensión amplía la capacidad de expresar prioridades con conocimiento de las restricciones que enfrenta la acción colectiva.

El diálogo puede reunir perspectivas distintas sobre una misma necesidad. Esa diversidad aporta conocimiento sobre las condiciones en que se recibe un servicio y sobre los efectos que una decisión produce en grupos diferentes. Su contribución aumenta cuando las razones pueden exponerse y contrastarse en relación con los medios disponibles.

La oportunidad de participar influye en el alcance de esa contribución. Una intervención puede aportar conocimiento mientras todavía existe margen para revisar una decisión. Cuando la orientación ya se encuentra completamente definida, la participación puede conservar valor para comprender lo ocurrido y tener una capacidad menor para modificarlo. Reconocer esa diferencia permite explicar el alcance real del diálogo.

La respuesta institucional forma parte de la relación. Quienes participan necesitan comprender cómo se consideró la información aportada y qué razones sostienen la decisión que finalmente se adopta. Esa explicación permite reconocer el valor del intercambio incluso cuando las preferencias expresadas no coinciden con la orientación elegida. La responsabilidad consiste en conservar razones que puedan examinarse.

La confianza y la consistencia de la actuación

La confianza se relaciona con la posibilidad de anticipar que la administración actuará conforme a responsabilidades reconocibles y explicará sus decisiones. Su construcción necesita una continuidad entre lo que se presenta y lo que puede demostrarse. Esa continuidad permite a la sociedad interpretar los cambios y valorar la credibilidad de los compromisos públicos.

La consistencia admite adaptación. Una organización puede revisar una decisión cuando cambian sus fundamentos y conservar una orientación comprensible. La confianza se beneficia de que esa revisión tenga razones claras y de que sus consecuencias permanezcan disponibles para el examen. La estabilidad del vínculo depende de la calidad de las explicaciones y de la actuación que las acompaña.

El reconocimiento de una dificultad puede contribuir a esa relación cuando permite comprender lo ocurrido y apreciar una respuesta fundada. La credibilidad se debilita si las afirmaciones cambian sin explicación o si los resultados se presentan con un alcance que la evidencia no sostiene. La rendición de cuentas requiere mantener proporción entre el conocimiento disponible y la fuerza de lo que se comunica.

La confianza también necesita condiciones para ser revisada. El escrutinio público y la evaluación independiente permiten examinar las razones de la gestión y reconocer sus límites. Esa posibilidad protege a la sociedad y aporta incentivos para que la administración conserve información confiable. La apertura al examen forma parte de la responsabilidad sobre los recursos colectivos.

La responsabilidad de comunicar los límites

La comunicación pública puede facilitar la comprensión y también puede ocultar diferencias relevantes mediante una presentación demasiado simplificada. El cuidado del lenguaje requiere conservar las condiciones que permiten interpretar un resultado. La claridad se alcanza cuando el lector reconoce qué se ha establecido y qué asuntos permanecen sujetos a revisión.

La incertidumbre merece una explicación proporcionada. Presentarla de manera indiferenciada puede dificultar el juicio, mientras que omitirla puede transmitir una certeza excesiva. La rendición de cuentas mejora al identificar el fundamento de la duda y su efecto sobre la decisión. Esa delimitación permite comprender si se requiere información adicional o si existe capacidad suficiente para actuar con prudencia.

La comunicación del control está sujeta a una responsabilidad semejante. Una conclusión debe conservar la relación con la pregunta examinada y con la evidencia que la sostiene. Su presentación

puede influir en la interpretación social de la gestión. Por ello, la precisión del lenguaje forma parte del rigor del juicio y de la protección de la confianza pública.

La disposición a corregir información fortalece esa responsabilidad cuando la modificación explica qué cambió y por qué afecta la interpretación. La transparencia de la corrección conserva una memoria del conocimiento y permite comprender su evolución. Esa práctica ayuda a que el debate se apoye en fundamentos que puedan revisarse sin perder continuidad.

La relación entre presupuesto y control fiscal

El presupuesto organiza decisiones sobre recursos colectivos y ofrece una referencia para valorar su utilización. El control fiscal examina la gestión con independencia y fundamentos que permitan sostener el juicio. La relación entre ambos necesita información comprensible, responsabilidades claras y capacidad institucional para actuar a partir de lo conocido.

La calidad de esa relación se aprecia durante todo el proceso. La programación necesita credibilidad; la ejecución requiere capacidades que produzcan beneficios; y la evaluación debe reconocer el alcance de los resultados. La rendición de cuentas hace visible ese recorrido y permite que la sociedad examine su coherencia.

El cuidado de los recursos incluye la capacidad que se conserva para atender necesidades futuras. Esa dimensión vincula el presupuesto con la sostenibilidad y el control con la comprensión de consecuencias que pueden extenderse en el tiempo. Una lectura amplia permite valorar la decisión presente dentro de la continuidad de responsabilidades públicas.

La confianza encuentra un fundamento más estable cuando las razones y las actuaciones pueden relacionarse. Mantener ese vínculo exige información, juicio y disposición a revisar lo decidido. El presupuesto y el control fiscal contribuyen a esa tarea cuando permiten comprender cómo se utiliza la capacidad colectiva de actuar y qué consecuencias tiene su orientación para la sociedad.

Una gestión que pueda comprenderse y evaluarse

El presupuesto público y el control fiscal se relacionan a través de decisiones que deben poder explicarse. La asignación de un recurso expresa una prioridad y crea una expectativa sobre su utilización. El examen de la gestión permite valorar qué ocurrió con esa expectativa y qué información respalda la interpretación del resultado. La coherencia entre ambos momentos constituye el argumento que atraviesa esta obra.

La programación responsable reconoce los límites de los recursos y la continuidad de los compromisos. Su credibilidad depende de que las fuentes previstas, las capacidades disponibles y los propósitos mantengan una relación plausible. Esa relación necesita revisarse durante la ejecución, porque el conocimiento de la actividad puede modificar lo que inicialmente se consideraba posible.

La calidad del gasto se aprecia en la contribución que realiza a una necesidad pública. Los recursos utilizados adquieren sentido cuando puede conocerse qué capacidad producen, quién recibe sus beneficios y qué condiciones permiten mantenerlos. La evaluación gana profundidad al reconocer esas relaciones y al explicar las diferencias que una representación agregada puede dejar fuera.

La información financiera permite comprender dimensiones distintas de una misma gestión. Su utilidad depende de la claridad de las definiciones, de la oportunidad y de la posibilidad de reconstruir su relación con los hechos. La transparencia amplía esa utilidad cuando facilita a la sociedad interpretar las decisiones y valorar las razones con que se presentan sus consecuencias.

El control fiscal aporta un juicio que necesita independencia, conocimiento de la actividad y evidencia suficiente. La fuerza de la conclusión debe guardar proporción con lo que se ha establecido. Esa exigencia permite identificar cuestiones relevantes sin eliminar la incertidumbre que permanece y sin atribuir a una observación un alcance que todavía no puede sostener.

La evaluación y el aprendizaje conectan el conocimiento con la capacidad de actuar. Una organización mejora cuando puede reconocer las condiciones que afectan sus resultados, revisar las respuestas y conservar una memoria de lo aprendido. La responsabilidad pública se fortalece si esa capacidad permanece disponible más allá de una actuación o de quienes participaron en ella.

La rendición de cuentas reúne esas relaciones ante el juicio de la sociedad. Su calidad se reconoce en la posibilidad de comprender qué se decidió, por qué se decidió y qué consecuencias pudieron observarse. El interés público encuentra un mejor respaldo cuando esa explicación conserva fundamentos que pueden examinarse y una disposición a corregir lo que la experiencia muestra necesario.

Conceptos centrales

Actividad pública. Actuación mediante la cual una organización utiliza capacidades para atender un propósito colectivo. Su realización debe distinguirse del cambio que finalmente produce frente a la necesidad que la justifica.

Asignación de recursos. Decisión que orienta medios disponibles hacia un propósito. Su valoración requiere considerar las alternativas y los efectos que tiene sobre otros usos posibles.

Caja. Perspectiva de la información financiera que permite reconocer entradas, salidas y disponibilidad de recursos a lo largo del tiempo.

Capacidad institucional. Conjunto de conocimientos, medios y relaciones organizativas que permiten decidir, actuar, conservar información y aprender de los resultados.

Compromiso. Vinculación de recursos y responsabilidades con una actuación asumida. Su alcance concreto depende de las condiciones que le dan origen y de las obligaciones que conserva.

Control fiscal. Examen de la administración de recursos públicos orientado a aportar un juicio sustentado sobre la gestión y sus consecuencias, dentro de las responsabilidades y facultades que correspondan.

Costo de oportunidad. Valor de las alternativas que dejan de estar disponibles cuando un recurso se orienta hacia un uso determinado. Permite reconocer las consecuencias de elegir y de mantener una asignación.

Criterio de evaluación. Referencia que permite valorar una condición observada. Su pertinencia depende de la relación con la pregunta examinada y con las características de la actividad.

Economía. Perspectiva del desempeño que examina las condiciones en que se obtienen los recursos necesarios, considerando su cantidad, calidad y oportunidad.

Eficacia. Relación entre lo realizado y el cumplimiento del objetivo que orienta una actuación. Su valoración necesita conservar el significado y el horizonte del resultado esperado.

Eficiencia. Relación entre los recursos utilizados y lo que se produce con ellos. Una comparación razonable requiere reconocer diferencias de calidad, alcance y condiciones de producción.

Equidad. Criterio de valoración de la distribución de costos y beneficios que exige explicar qué diferencias entre necesidades y condiciones se consideran relevantes.

Evidencia. Información que respalda una afirmación sobre lo ocurrido. Su fuerza depende de su confiabilidad, de su relación con la pregunta examinada y del alcance de la conclusión que pretende sostener.

Incertidumbre. Límite del conocimiento sobre condiciones futuras o sobre relaciones que todavía no pueden establecerse con suficiente claridad.

Independencia del juicio. Capacidad de formar una evaluación con autonomía respecto de intereses que puedan interferir en su fundamento, conservando la responsabilidad de explicar cómo se llegó a ella.

Liquidez. Capacidad de disponer de recursos utilizables en el momento en que se requieren para atender una obligación o mantener una actividad.

Patrimonio público. Recursos, bienes, derechos y capacidades cuya administración se relaciona con finalidades colectivas. Su cuidado comprende el uso presente y las condiciones que se conservan para el futuro.

Presupuesto público. Organización de decisiones sobre recursos colectivos dentro de un horizonte de gestión. Expresa prioridades y proporciona una referencia para examinar su financiación y realización.

Producto. Bien, servicio o capacidad entregada como resultado inmediato de una actividad. Su existencia necesita distinguirse de los cambios de mayor alcance vinculados con el propósito público.

Programación. Relación entre propósitos, medios, condiciones y secuencias de actuación que permite orientar la gestión y examinar su viabilidad.

Rendición de cuentas. Relación de explicación y examen de las decisiones públicas, sus fundamentos, los recursos utilizados y sus consecuencias.

Resultado. Cambio relacionado con el propósito de una actuación. Su observación y atribución requieren reconocer el horizonte y las condiciones que influyen en su aparición.

Riesgo. Posibilidad de que una condición incierta afecte los recursos, la continuidad de la actividad o el cumplimiento de un propósito.

Sostenibilidad. Capacidad de mantener compromisos sin debilitar de manera persistente las condiciones que permiten atenderlos y conservar otras responsabilidades públicas.

Transparencia fiscal. Disponibilidad de información comprensible sobre las finanzas públicas, sus decisiones, perspectivas y exposiciones, de manera que pueda ser utilizada para el examen de la gestión.

Trazabilidad. Posibilidad de reconstruir la relación entre una afirmación o un registro y los hechos y fundamentos que le dan origen.

Referencias

Fondo Monetario Internacional. (2019). *Fiscal transparency code.* https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf

Global Initiative on Fiscal Transparency. (2012). *High-level principles on fiscal transparency, participation, and accountability.* https://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2021/05/GIFT-High-Level-Principles-2012-08-ENG.pdf

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2019a). *INTOSAI-P 1 The Lima Declaration* [Revisión editorial de la declaración adoptada en 1977]. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_1_en_2019.pdf

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2019b). *ISSAI 300 Performance audit principles.* https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-300-Performance-Audit-Principles.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015). *Recommendation of the Council on Budgetary Governance* [OECD/LEGAL/0410]. https://legalinstruments.oecd.org/api/print?ids=319&lang=en

Secretaría PEFA. (2016). *PEFA 2016 Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas.* https://www.pefa.org/resources/pefa-2016-framework

Reseña

El presupuesto público organiza decisiones sobre necesidades colectivas. Su valor se aprecia en la relación entre las prioridades que expresa, los recursos que las sostienen y los beneficios que pueden mantenerse. El control fiscal aporta un examen de esa gestión y necesita un juicio capaz de reconocer qué permite afirmar la evidencia.

Esta obra desarrolla los fundamentos de esa relación mediante una lectura conceptual de la programación, la calidad del gasto, la información financiera, los riesgos, la evaluación y la rendición de cuentas. Su argumento sitúa la coherencia entre decisiones y resultados en el centro de una administración responsable de los recursos públicos.

Dirigido a lectores interesados en las finanzas públicas y la gestión institucional, el libro ofrece criterios para comprender las responsabilidades que acompañan la decisión de asignar, utilizar y examinar recursos colectivos.