Indice
Latinoamericano
de Transparencia
Presupuestaria

Una comparación de 10 países

2003

Informe Argentina

I. Introducción

Recientemente han surgido varios índices que intentan medir la transparencia con la que se desempeñan los gobiernos en todo el mundo. En general, se puede decir que transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claros y se comunican al público en general. Entendida de esta manera, la transparencia implica varias ventajas: favorece el apego a la ley, promueve el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con honestidad y responsabilidad en el ejercicio de la autoridad pública.

La transparencia en el gasto público tiene particular relevancia dado al carácter central del presupuesto en la política de cualquier gobierno. En el presupuesto se expresan de manera tangible los objetivos verdaderos, los compromisos y las prioridades que tienen los gobernantes. Por tanto, el análisis del presupuesto permite evaluar quiénes ganan y quiénes pierden realmente con la distribución de los recursos públicos. Además, este tipo de análisis revela el grado de eficiencia y eficacia que está teniendo el gasto público, pues ubica casos potenciales de corrupción. En suma, analizar y evaluar el grado de transparencia del proceso presupuestario contribuye al fortalecimiento de las instituciones democráticas y a la consolidación del Estado de derecho.

En 2001, ocho organizaciones de cinco países de América Latina desarrollaron la primera edición del *Índice de Transparencia Presupuestaria en América Latina* (ITP). El objetivo central del proyecto fue contar con información para evaluar qué tan transparentes eran las prácticas presupuestarias en los países involucrados en el estudio. Para lograr este objetivo se diseñó un estudio estructurado en dos partes: por un lado, se desarrolló una encuesta de percepciones, la cual fue contestada por grupos de expertos de cada uno de los países involucrados. Por otro, se diseñó una guía de análisis del marco legal que regula el proceso presupuestario, la cual contestó un experto en materia legal y presupuestaria.

La elaboración del ITP constituyó un aporte social considerable a nivel internacional, pues resultó ser un instrumento de evaluación útil para ejercer presión social y política para mejorar el proceso presupuestario en cada uno de los países considerados en el estudio. Además, el ITP contribuyó con conocimiento actualizado para observadores y usuarios de la información presupuestaria.

En 2003 se replicó este instrumento de medición y evaluación. En esta segunda versión, se incluyeron cinco países nuevos, por lo que los países considerados en esta versión son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú. Así, se cumple la meta de enriquecer este esfuerzo sumando nuevas experiencias. La realización de la segunda edición del ITP ha sido posible gracias al generoso apoyo de la Fundación Ford, México, y apoyos complementarios de las oficinas de Brasil y Chile. Además, contamos con fondos de la Fundación *Open Society Institute*, facilitados por el *International Budget Project*, y con el apoyo de la Agencia Británica de Cooperación (DFID), Perú.

Esta segunda edición del ITP también es resultado de un esfuerzo colectivo que involucró organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de investigación de los diez países involucrados. Las organizaciones participantes en la segunda edición del índice de transparencia son las siguientes:

- Poder Ciudadano (Buenos Aires, Argentina)
- Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos, IBASE (Río de Janeiro, Brasil)
- Departamento de Economía, Universidad de Chile (Santiago de Chile)
- Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas, CORFAS (Santa Fe de Bogotá, Colombia)
- Posgrado de Economía de la Universidad de Costa Rica, Programa Estado de la Nación y Fundación Arias (San José, Costa Rica)
- Centro de Derechos Económicos y Sociales, CDES (Quito, Ecuador)
- Probidad (San Salvador, El Salvador)
- Berumen y Asociados, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE y Fundar, Centro de Análisis e Investigación (México D.F., México)
- Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud, CISAS, Coordinadora Civil y Grupo Fundemos (Managua, Nicaragua)
- Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú)

Todas estas organizaciones e instituciones participaron activamente en el levantamiento de la encuesta de percepciones y en la investigación y análisis de las condiciones formales y prácticas del proceso presupuestario en cada país. La coordinación regional del esfuerzo recayó en Fundar, y la iniciativa contó con la participación y el apoyo continuo del *International Budget Project*. Tres objetivos guiaron este nuevo estudio, a saber:

- Replicar y mejorar un índice que permita medir el grado de transparencia en el gasto público nacional y que a la vez permita hacer comparaciones entre países y a través del tiempo.
- Actualizar el conocimiento que se tiene sobre el proceso presupuestario y la importancia de la transparencia en este ámbito.
- Identificar las áreas específicas del presupuesto con menos transparencia para que los gobiernos puedan trabajar en soluciones concretas.

Este análisis se basa en una metodología que combinó tres elementos:

1. Una encuesta aplicada entre expertos y usuarios de la información presupuestaria, que evalúa las percepciones con respecto a la transparencia. Esta encuesta se aplicó siguiendo los mismos criterios en los diez países (véase sección metodológica), lo cual permite comparar las distintas características relevantes de transparencia en términos cuantitativos. Con esta encuesta se construyó el Índice General de Transparencia Presupuestaria. El índice califica a los países en una escala que va de 0 a 100, donde cero significa nada transparente y cien completamente transparente.

2. Un análisis detallado de las condiciones formales y prácticas del proceso presupuestario, guiado por un cuestionario. Este cuestionario fue contestado por expertos locales, y revisado por diversos lectores. El cuestionario está diseñado para identificar los aspectos de la estructura legal del proceso presupuestario que influyen y promueven la transparencia, a la vez de evaluar la aplicación de estos marcos legales en la práctica. Con este cuestionario se complementó la información obtenida por medio de la encuesta y se pudo agregar una dimensión cualitativa al estudio. Así, el cuestionario sirvió para ahondar en las razones que explican las percepciones en torno a la transparencia presupuestaria e identificar posibles obstáculos.

3. Una guía que sirvió para vincular la encuesta de percepciones y el análisis formal/práctico del cuestionario. Esta guía de vinculación permitió comparar los resultados, identificar las disposiciones legales relevantes y su nivel de aplicación real.

Además, facilitó la retroalimentación entre los países participantes. Este ejercicio de vinculación sustenta las recomendaciones y propuestas de mejora específicas que se emiten en este documento.

Con base en estas herramientas metodológicas se construyó el índice de transparencia y se desarrolló el análisis de 14 variables identificadas como las más relevantes dentro del proceso presupuestario. Cada una de estas variables se analizó con base en la información obtenida de la encuesta de percepciones y de los cuestionarios que sirvieron para evaluar las condiciones formales y prácticas del proceso presupuestario. De este análisis por variables, se desprende un conjunto de recomendaciones por país, que busca mejorar las condiciones de transparencia presupuestaria. Estas recomendaciones se nutren no sólo del análisis del contexto específico de cada país, sino también de la comparación que se pudo realizar entre los distintos países de la región.

Este trabajo está estructurado en cinco secciones. En la primera parte, se presenta brevemente la metodología del diseño y levantamiento de la encuesta de percepciones. En la segunda parte, se presentan los resultados del Índice General de Transparencia Presupuestaria. Después, en la tercera parte, se presenta el análisis comparativo por variables. Para cada variable se presenta tanto la gráfica de resultados como una breve explicación de su importancia y su relación con cada uno de los países evaluados. Cabe mencionar, que la información estadística detallada de cada una de estas variables se presenta en el tercer anexo de este documento. En la cuarta parte, se presentan las recomendaciones por país que se sugieren seguir. Finalmente, en la quinta parte, se integran tres anexos: una explicación metodológica con más detalle, la guía de la encuesta de percepciones y los resultados estadísticos detallados.

La evaluación sistemática y comparativa del estado de la transparencia en el presupuesto de varios países es una fuente de información inigualable para observadores y usuarios de la información presupuestaria. Así, el documento busca ofrecer una agenda tentativa de mejoras específicas por país, que contribuya al fortalecimiento de las instituciones democráticas y de transparencia en Latinoamérica. Tenemos la convicción de que la realización de estudios independientes sobre la transparencia de los presupuestos puede agregar un valor significativo a la discusión presupuestaria, las prácticas presupuestarias y las posibles reformas que distintos países realicen en esta materia. Es un mecanismo para revelar las fallas en la comunicación de las decisiones presupuestarias del gobierno y brindar alternativas para fortalecer la participación social en la asignación del gasto.

Adicionalmente, el ITP es un esfuerzo por generar un mayor conocimiento sobre el presupuesto y favorecer su transparencia, al establecer una referencia puntual, creíble y sencilla en torno a la información sobre las finanzas públicas y su accesibilidad para la sociedad. Como tal, fortalece los reclamos por gobiernos más transparentes, eficientes, con altos grados de probidad y cada vez más reducidos espacios para la discrecionalidad y la corrupción.

Metodología[1]

La metodología para construir el Índice de Transparencia Presupuestaria fue diseñada durante el año 2000 y aplicada en 2001 en cinco países Latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. Para la segunda edición del Índice se utilizó la misma metodología con algunas modificaciones, aplicándola en un total de diez países. Los cinco países adicionales son: Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Nicaragua. Esta metodología consta de tres partes:

1. Encuesta de percepciones

Debido a que la transparencia presupuestaria define el entorno en el cual se realiza la toma de decisiones, la participación y la incidencia en la asignación de los recursos públicos, es fundamental evaluar las percepciones que existen a su respecto. Para este fin se aplicó una encuesta, con las siguientes características y criterios.

Población:
Dado que los temas del presupuesto y sus prácticas son poco conocidos, se definió como población objetivo a cuatro grupos de "expertos en cuestiones presupuestarias y usuarios de la información presupuestaria". Estas poblaciones son pequeñas y fueron identificadas con base en criterios comunes en los diez países:

- Legisladores: Se escogieron los representantes populares que participan en la comisión de presupuesto/gasto público (diputados y/o senadores).[2]
- Medios de comunicación: Periodistas que escriben sobre presupuesto en periódicos y revistas de cobertura nacional.
- Académicos o Investigadores: Los expertos que estudian el tema y/o han publicado sobre presupuesto. Se buscaron a partir de los censos de institutos de investigación y/o educación superior.
- Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC): Las OSC que trabajan en temas de presupuesto, rendición de cuentas, transparencia, corrupción y monitoreo de recursos públicos. Los directorios se construyeron a partir de declaraciones sobre presupuesto en prensa, o con base en directorios existentes en los países.

Censo de público Argentina

Público	*Total*	*Respuestas*	*% de Respondentes*
Legisladores	60	34	57%
ONG´s	13	8	62%
Medios de comunciación	21	17	81%
Investigadores y Académicos	45	18	40%
Total	**139**	**77**	**55% (del universo)**

[1] Para conocer más detalles de la metodología véase el Informe regional del estudio.
[2] Para el caso de Costa Rica, se consultó a la Comisión de Aprobación del Presupuesto que funcionaba anteriormente a la publicación del Índice.

Cuestionario: Para realizar la encuesta *Transparencia Presupuestaria en América Latina, 2003* se utilizó como base el cuestionario del 2001, con algunas variantes. El cuestionario contiene 70 preguntas que se agrupan en tres categorías:

1. Calificaciones sobre la transparencia del presupuesto en diferentes niveles: una calificación de las condiciones de la transparencia en el presupuesto en general y calificaciones de los procesos o temas específicos de formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, participación ciudadana y acceso a la información.
2. Calificaciones sobre la importancia de cada una de las etapas del presupuesto o temas relacionados (formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, participación ciudadana y de acceso a la información).
3. Preguntas específicas sobre la transparencia en el presupuesto. Estas preguntas se construyeron como escalas Likert en un rango de 1 a 5, para medir acuerdo y nivel de acuerdo al mismo tiempo.

Resultados reportados

Los resultados se reportan con dos unidades o escalas. Por un lado, la calificación sobre las condiciones de la transparencia en general y las calificaciones por etapa o proceso son los promedios obtenidos en la encuesta de expertos usando una escala de 1 a 100. El Índice General de Transparencia Presupuestaria está dado por una calificación de este tipo.

Por otro lado, se reporta el porcentaje de respuestas positivas o de acuerdo para variables y preguntas específicas. Este porcentaje es la suma de respuesta de acuerdo total y acuerdo (valores 4 y 5) entre el total de respuestas válidas, en la siguiente escala:

1 Nada de acuerdo	2	3 Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4	5 Totalmente de acuerdo

Ponderación: En 2001, la encuesta de percepciones incluyó poblaciones mayores de legisladores para todos los países, porque se incorporó a tres comisiones parlamentarias en lugar de una. El análisis de resultados mostró que las respuestas del legislativo tienden a ser más positivas que las del resto de la población de expertos. Además, el tamaño de las poblaciones de legisladores varía mucho por país y su proporción en las respuestas va desde 4 hasta 35 por ciento. Para evitar un "sesgo legislativo" de diferentes proporciones entre países se ponderaron las respuestas, de tal forma que las repuestas de los legisladores equivalieran al 10 por ciento del total de las respuestas en todos los países.

Construcción de Variables: Las variables son grupos de preguntas que indagan en aspectos particulares de la transparencia. Se construyeron 14 variables a partir de 49 preguntas específicas. Las variables y el número de preguntas que las integran se detallan a continuación:

Variables	Atributos
Participación ciudadana en el presupuesto	**5**
Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	**3**
Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto	**2**
Cambios del presupuesto	**1**
Asignación del presupuesto	**4**
Fiscalización del presupuesto	**5**
Evaluación de la contraloría interna	**1**
Capacidades de los órganos de control externo	**3**

Rendición de cuentas	**7**
Control sobre funcionarios federales	**5**
Responsabilidad de niveles de gobierno	**1**
Información sobre deuda federal	**4**
Calidad de la información y estadísticas en general	**4**
Oportunidad de la información del presupuesto	**4**
	49

Análisis formal/práctico

Con el propósito de contextualizar los resultados proveídos por la encuesta de percepciones y emitir recomendaciones se analizaron, por un lado, el marco legal o formal que regula el proceso presupuestario y, por el otro lado, las prácticas en las diferentes etapas de este proceso. Además, se hizo un análisis detallado de las condiciones prevalecientes de acceso, utilidad y difusión de la información presupuestaria.

- *Descripción del Marco Legal*. Aquí se identificaron los actores relevantes en cada una de las etapas del proceso presupuestario, sus funciones, atribuciones y responsabilidades, partiendo de un formato de cuestionario de preguntas abiertas.
- *Análisis Práctico*. El objetivo fue identificar el grado de cumplimiento del marco legal, a partir de la enumeración de las prácticas reales durante el proceso presupuestario. Se optó por un formato de cuestionario de preguntas cerradas.[3]

Ambas partes fueron contestadas por un grupo de expertos locales, revisadas por lectores locales y, posteriormente, por expertos de otros países—por medio de un intercambio de documentos entre los grupos que participan en la iniciativa. Los documentos completos de los análisis formal/prácticos de los diez países están disponibles en versión electrónica, en http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm.

Guía de vinculación:

La encuesta de percepciones contestada por expertos y usuarios de la información presupuestaria y el análisis formal/práctico se vincularon a través de una guía. Esta guía siguió el orden de las variables de la encuesta y tiene el objetivo de explicar sus resultados, contextualizándolos en el marco legal y la práctica que rigen al proceso presupuestario. Esta guía también permite comparar las provisiones legales y prácticas de los distintos países, al poder revisar normatividades y su cumplimiento para aspectos de interés particular. Como tal, esta guía da sustento a las recomendaciones y propuestas concretas que se presentan en este documento. La guía de vinculación está disponible en versión electrónica, en http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm

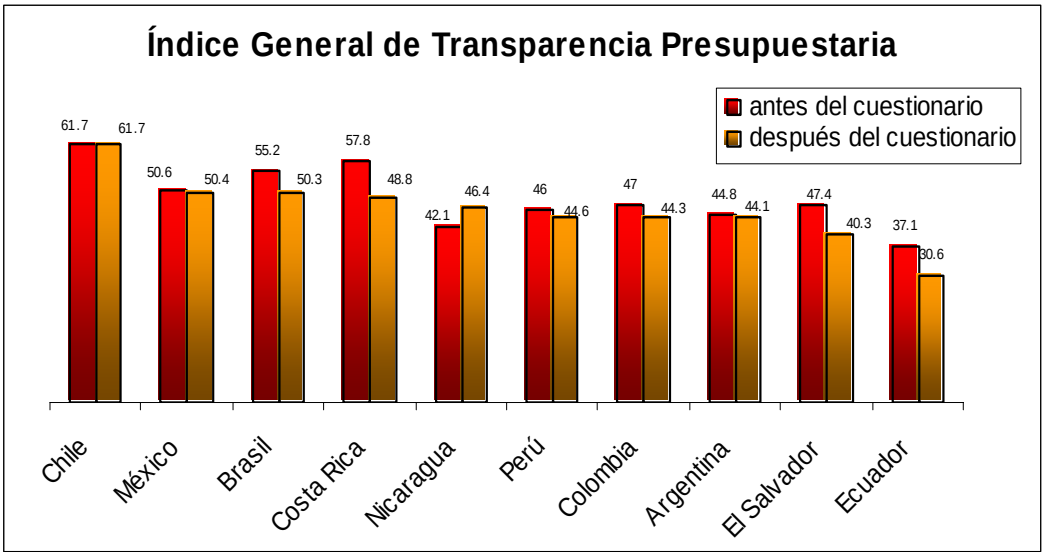
[3] El cuestionario para evaluar las prácticas fue desarrollado por el *International Budget Project*, con el objetivo de establecer un marco mínimo común entre los esfuerzos de evaluación de la transparencia presupuestaria que se están realizando en distintas regiones del mundo. Como tal, es una adición al Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria.

Resultados del Índice General de Transparencia Presupuestaria

La mayoría de los países participantes tienen niveles insatisfactorios en materia de transparencia en el gasto público. El primer indicador en este sentido lo proporciona el Índice General de la Transparencia Presupuestaria, que resulta de una pregunta que se repite al inicio y al final de la encuesta de percepciones. Los expertos califican las condiciones generales de la transparencia en una escala de 1 a 100, encontrándose la mayoría de los valores cercanos a los 50 puntos.

Las respuestas a esta pregunta revelan que en tres de los diez países—Chile, Brasil y Costa Rica—se perciben niveles apenas satisfactorios de transparencia presupuestaria. Un segundo bloque, constituido por México, Colombia, Perú y Argentina se acerca a niveles aprobatorios, alcanzándolos escasamente en el caso del primero y fallando para los siguientes tres. Por último, las calificaciones más bajas corresponden a Nicaragua, Ecuador y El Salvador.

La calificación intuitiva que los expertos y usuarios otorgan a la transparencia presupuestaria se modificó una vez que fueron confrontados con las 49 preguntas específicas del cuestionario. En general, la percepción empeoró después de conocer los distintos conceptos que le dan sentido y profundidad a la transparencia. Particularmente, en los casos de Brasil y Costa Rica, el desencanto es visible. La disminución de calificaciones positivas para estos dos países significó que México, que mantuvo niveles iguales antes y después del cuestionario, pasara del cuarto al segundo lugar mejor calificado. Chile se reafirmó en el lugar de la mayor transparencia. El caso que destaca como excepcional es Nicaragua, en donde la percepción en torno a la transparencia mejoró después de que los expertos y usuarios se vieron confrontados con el significado y contenido de la transparencia presupuestaria.



En los casos de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú, que son los cinco países que integraron la primera edición del Índice de Transparencia Presupuestaria, las calificaciones generales de la transparencia para se mantienen en niveles similares, con diferencias no significativas entre 2001 y 2003. Sin embargo, las opiniones detalladas sí muestran algunos cambios que se revisarán más adelante.

ARGENTINA

Argentina participa por segunda vez en el **Indice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria.** El primer estudio se realizó en el año 2001.

Este año, a pesar de que el universo a encuestar tenía un tamaño importante, el nivel de respuestas obtenidas fue satisfactorio (Argentina obtuvo el 55 por ciento de respuestas). A diferencia del estudio realizado en el año 2001, en el cual Argentina tuvo una baja tasa de respuestas, percibimos mayor predisposición de los legisladores a participar del estudio. Una de las causas puede ser que tanto los Diputados como los Senadores ya habían transcurrido más de un año en su cargo, lo cual puede haber permitido mayor afianzamiento en sus funciones. Por otro lado, también puede haber respondido al quiebre que se produjo en el 2001 a partir del cual la ciudadanía reclamó fuertemente a la clase política el ejercicio de mayores prácticas de transparencia y acceso a la información pública. En el Senado de la Nación se llevó adelante una reforma administrativa que generó cambios en la forma de relacionarse con la ciudadanía y en la que se incorporaron medidas tendientes a la transparencia y la publicidad de los actos. Los grupos que mayor nivel de respuestas obtuvieron fueron los de las ONGs, periodistas y legisladores. En el caso de los académicos e investigadores se registró una tasa de respuestas bastante baja.

En el caso Argentino de las 14 variables evaluadas, sólo una superó los 50 puntos (Atribuciones y participación del legislativo). Los valores de las restantes oscilan entre los 8 y los 49 puntos. Estos puntajes explican la percepción de falta de transparencia en materia presupuestaria en nuestro país.

Los resultados pueden ser agrupados en dos: En un grupo, las variables peor calificadas (ninguna supera los 30 puntos) y en otro, las variables mejor calificadas (sólo una supera los 50 puntos, las que mas calificación positiva recibieron también tienen baja calificación).

Entre las variables con más baja calificación se encuentran:

Cambios en el presupuesto (8 puntos), Participación Ciudadana en el proceso presupuestario (11 puntos); Asignación del Presupuesto (13 puntos); Rendición de Cuentas (17 puntos); Responsabilidad de los niveles de Gobierno y Oportunidad de la información (ambas con 19 puntos cada una); Capacidad de los Organos de Control Externo (21 puntos); Control sobre Funcionarios Federales (25 puntos); Evaluación de la Contraloría Interna (27 puntos).

Entre las variables con mejor calificación se encuentran:

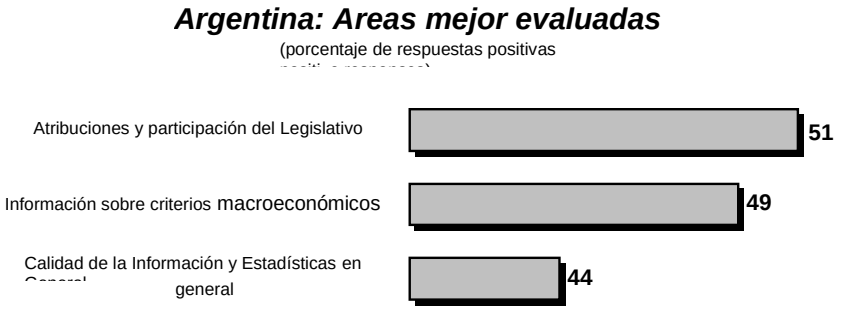
Atribuciones y participación del Legislativo (51 puntos); Información sobre criterios macroeconómicos (49 puntos); Calidad de la Información (44 puntos); Información sobre Deuda Federal (37 puntos); Fiscalización (30 puntos).

Resultados

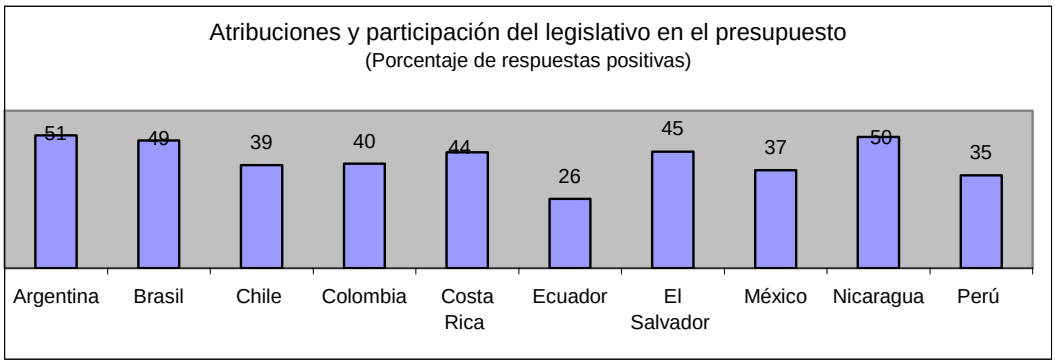
Cuadro 1- Resultado por variable.
(Porcentaje de respuestas positivas)

Tema	Variable	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Ecuador	México	Nicaragua	Perú
Participa-ción ciudada-na en el presu-puesto	Participación Ciudadana en el presupuesto	11	20	14	15	8	5	3	16	12	7
	Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	51	49	39	40	44	45	26	37	50	35
Elabora-ción del Presu-puesto	Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto	49	53	76	43	47	33	36	64	24	43
	Cambios del presupuesto	8	35	20	37	54	23	12	36	50	30
	Asignación del presupuesto	13	39	44	31	20	23	14	29	12	14
Fiscaliza-ción	Fiscalización del presupuesto	30	37	48	40	55	33	4	39	19	18
	Evaluación de la contraloría interna	27	33	33	4	46	-	0	18	11	15
	Capacidades de los órganos de control externo	21	42	48	40	46	8	13	38	20	12
Rendición de Cuentas	Rendición de Cuentas	17	33	39	24	22	19	10	31	14	14
	Control sobre funcionarios federales	25	36	35	36	30	21	11	31	17	18
	Responsabilidad de los niveles de gobierno	19	35	49	50	32	13	14	18	23	14
Acceso a la Informa-ción	Información sobre deuda federal	37	31	49	32	43	31	15	37	24	30
	Calidad de la información y estadísticas en general	44	42	61	35	33	32	24	41	19	25
	Oportunidad de la información del presupuesto	19	33	35	23	22	8	10	24	10	16

Áreas Mejor evaluadas:



1) Atribuciones y participación del Legislativo



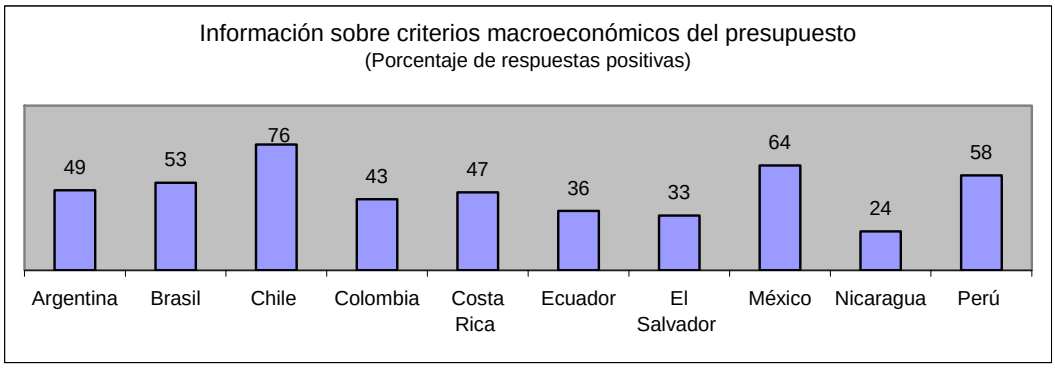
Las preguntas que conforman esta variable son tres:

- El Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo.
- Es suficiente el periodo de tiempo[4] que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto.
- Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo.

De los estudios surge que en esta etapa el problema no es de índole formal. Es decir los tiempos y las atribuciones que tiene el Poder Legislativo son suficientes pero detectamos la falta de debate significativo sobre el proyecto de le ley debido a una decisión política de no cumplir con su rol específico sino más bien permitir que los debates tengan lugar en espacios informales en detrimento de la calidad, oportunidad, solidez y transparencia. La mayor fortaleza detectada en los resultados de la encuesta y del análisis formal está dada por las atribuciones legales que el Poder Legislativo tiene para modificar el proyecto de presupuesto del poder ejecutivo, aunque eso no siempre ocurre en la práctica. Está claro que no es un problema de laguna normativa.

[4] En cada país se especificó el periodo de tiempo.

2) Información sobre criterios macroeconómicos

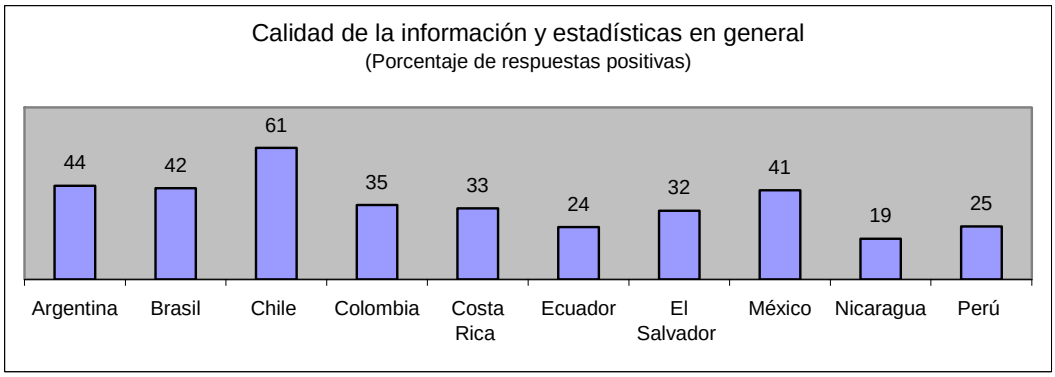


La variable de criterios macroeconómicos está compuesta por dos preguntas:

- El ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto.
- Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables.

La fortaleza de esta variable está dada por la percepción que se tiene sobre la publicación de los supuestos que realiza el ejecutivo cuando elabora un nuevo presupuesto. Tanto en lo formal como en la práctica, la ciudadanía accede a esa información que figura en el cuerpo del Proyecto de Presupuesto y existe un verdadero debate público, mediante los medios de comunicación habituales (diarios, radio y tv), a cargo generalmente, de especialistas en economía y finanzas. La debilidad está dada por la escasa confiabilidad en las proyecciones de los ingresos en el presupuesto.

3) Calidad de la información y estadísticas en general



Esta variable se compone de cuatro frases:

- En general, las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos.
- La información presupuestaria es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado.
- La información presupuestaria incluye agregaciones que permiten un análisis integral.

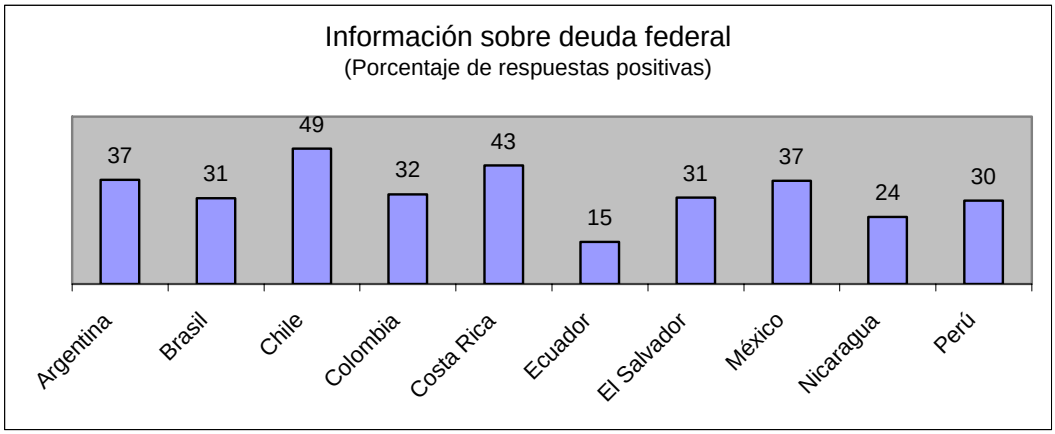
- El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional.

La fortaleza en la calificación de esta variable surge de la percepción de confiabilidad en los datos que producen las instituciones que generan datos estadísticos. Sin embargo la debilidad estaría dada por el nivel de desagregación de la informacion presupuestaria que permita un análisis detallado.

Recomendación:

- Mejorar el acceso a la informacion (desagregada) estadística en materia presupuestaria en la internet.

4) Información sobre deuda federal

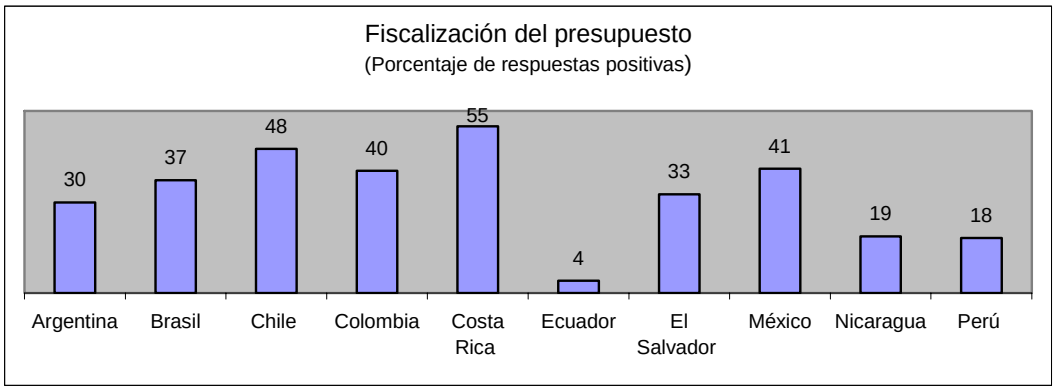


Las preguntas incluidas en esta variable son las siguientes:

- Se publica el destino de la deuda contraída
- Se publica la duración de la deuda (plazos)
- Cualquier obligación futura o pasivo del gobierno federal se hacen públicos
- Toda obligación futura del gobierno se contabiliza como deuda pública

La mayor fortaleza está dada por la percepción y la obligación legal de informar sobre el plazo de duración de la deuda, pero como debilidad detectamos que no siempre se publica el destino de la misma o no puede ser detectada fácilmente, a pesar de la obligación legal que recae sobre la cuestión.

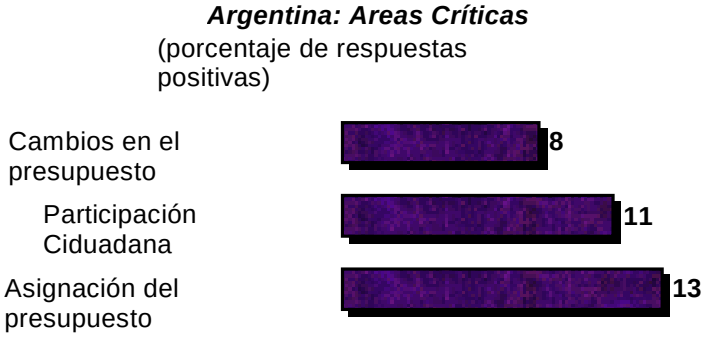
5) Fiscalización del presupuesto



Las preguntas con las cuales se construyó esta la variable se muestran a continuación:

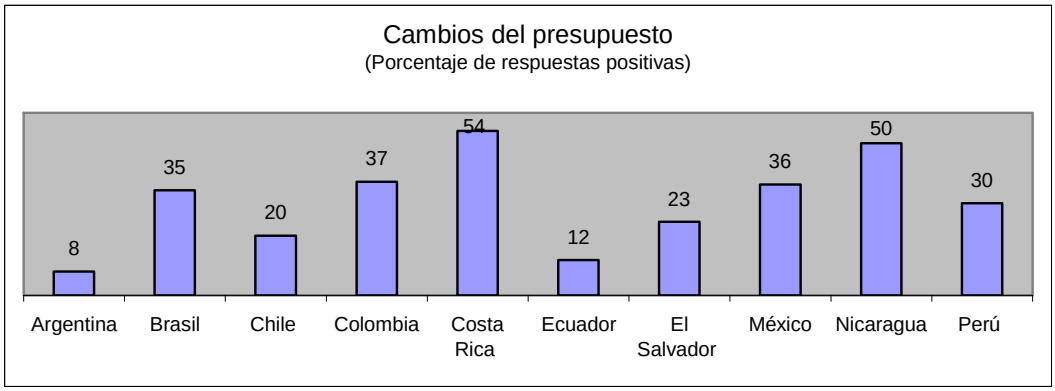
- Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales son bien fiscalizados
- Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son bien fiscalizados
- El gasto nacional para defensa está bien fiscalizado[5]
- La contratación de deuda externa se fiscaliza

Áreas peor evaluadas



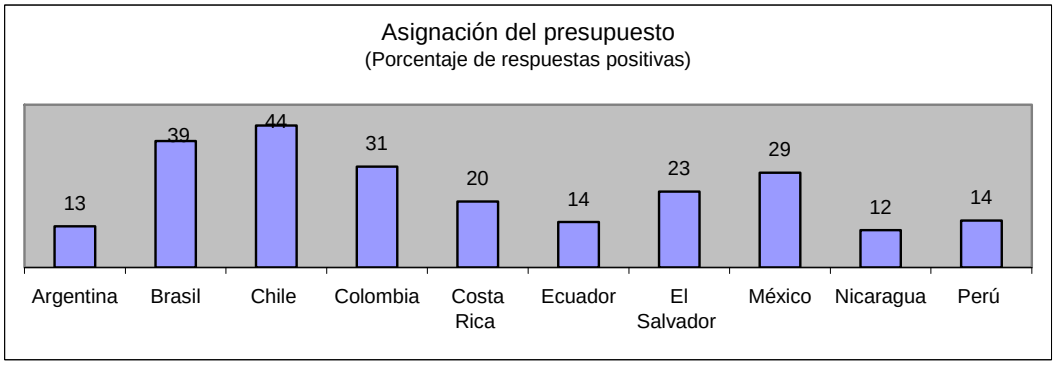
[5] Esta pregunta no aplica en Costa Rica

1) Cambios y Asignación del presupuesto



La frase que integra esta variable es:

- En caso de que se hagan modificaciones sustanciales al presupuesto aprobado durante el ejercicio, ¿En qué medida participa el Poder Legislativo en estos cambios?



Las frases que integran esta variable son:

- La mayoría de los recursos que el ejecutivo nacional asigna a los gobiernos subnacionales se asigna según criterios públicos
- La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas
- Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo
- Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura

En los últimos años, el Ministerio de Economía ha realizado un esfuerzo por publicar información sobre la formulación y ejecución del presupuesto a través de su sitio web, por ejemplo. Se puede obtener información sobre los Acuerdos con el FMI (una vez concluidos), renegociación de la deuda, privatizaciones, Presupuesto Nacional, Ejecución Presupuestaria, Cuentas de Inversión, etc. Existen puntos débiles como la accesibilidad a los Anexos del presupuesto que no siempre son publicados, el mensaje no siempre coincide

totalmente con lo previsto en el presupuesto, se elaboran partidas que no permiten mayor detalle (contribuciones figurativas). Con respecto a la deuda pública, es difícil conocer el destino de los préstamos, esta información es más accesible por parte de los organismos multilaterales de crédito que por el propio Estado, las proyecciones de crecimiento son generosas y no se cumplen en la realidad.

El marco legal es claro y pretende garantizar el sistema de pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y Legislativo Nacional. Pero aquí se observan límites a las facultades del Legislativo, sobre todo por los plazos y las formas en que es debatido el proyecto de ley de presupuesto. La ciudadanía no tiene intervención en esta etapa, el Poder Ejecutivo concentra cada vez más superpoderes para la modificación de la ley de presupuesto, ocasionando de tal modo un fuerte debilitamiento del rol del Congreso Nacional.

Los puntos claves que explicarían la baja calificación de estas variables parecen ser la asignación inercial del presupuesto (según los resultados de la encuesta) y la falta de seguimiento de políticas de largo plazo (fueron las preguntas con calificación más baja).

Otra debilidad relevada de la encuesta es el fuerte nivel de discrecionalidad del Ejecutivo para realizar modificaciones a la ley aprobada por el Congreso Nacional y la escasa participación del Poder Legislativo en modificaciones sustanciales al presupuesto durante el ejercicio.

Se debería respetar el rol y las competencias del Legislativo en cuanto a su participación en la elaboración y la aprobación de modificaciones posteriores Se deberá facilitar el acceso a la información sobre los salarios de los funcionarios en forma exacta y en las cuestiones de modificación del presupuesto. Si bien existe normativa que declare qué información es pública en materia presupuestaria, la misma no se cumple en tiempo, forma y calidad.

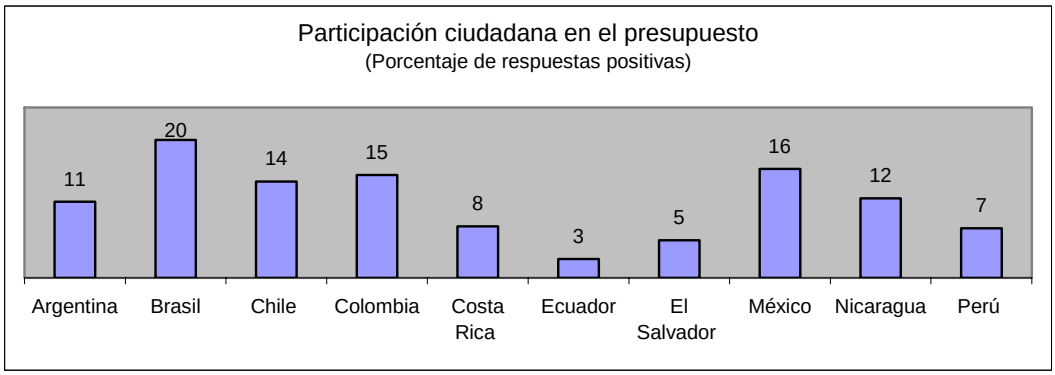
El presupuesto debe contener una proyección real del crecimiento del PBI, de la inflación y del cálculo de los ingresos. En la práctica esto no ocurre.
El gasto debe ser prioritario, objetivo, eficiente, eficaz y debe contemplar principios de calidad.

Recomendaciones

a) Mayor debate en el Poder Legislativo, escuchando las opiniones y/o explicaciones de ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios y funcionarios del gobierno. Todo ello en ámbitos formales y sesiones públicas.
b) Mayor capacitación de los miembros de las Cámaras legislativas.
c) Creación de una Oficina Legislativa de Presupuesto apartidaria que provea de información al cuerpo, que trabaje sobre el desarrollo de la ley de Presupuesto, los decretos de modificación presupuestaria, impuestos, analice las modificaciones necesarias durante la ejecución del mismo, traten leyes que tengan impacto en asuntos fiscales y en el presupuesto del país. Sus miembros deberían ser elegidos por concurso público de oposición y antecedentes.
d) La asignación de los recursos financieros debería ajustarse a un Plan de Políticas de Estado a mediano y largo plazo.
e) Mayor **cumplimiento** de la ley de Presupuesto por parte del Poder Ejecutivo, reduciendo la delegación de facultades del Legislativo hacia el Ejecutivo.

f) Mayor involucramiento del Poder Legislativo en las modificaciones a la Ley de Presupuesto en su faz de ejecución, recuperando su capacidad de control.
g) Participar de la discusión de cuestiones trascendentales como la negociación de la deuda pública. Es decir, participar del control macroeconómico e intertemporal.
h) Informar a la opinión pública de las modificaciones presupuestarias que se realizan durante la ejecución del presupuesto.
i) Especificar cuáles son los criterios para establecer las metas físicas financieras de cada jurisdicción.
j) Discriminar sustancialmente las partidas "Transferencias generales" de modo que se pueda conocer el destino de esos fondos (insumos, servicios, etc.)
k) Discriminar el destino programático de los fondos obtenidos de los préstamos que otorgan los Organismos multilaterales de créditos.

2) Participación ciudadana en el presupuesto



Esta variable se compone de cinco atributos, a saber:

- Existen mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto.
- Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto.
- En caso de que hubiera cambios sustantivos en el presupuesto aprobado durante su ejercicio, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre estos cambios a la opinión pública.
- Existen mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en el presupuesto.
- Al terminar el ejercicio del presupuesto, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto

Como cuestión a destacar es la inexistencia del **ciudadano** en todas las etapas del sistema.

Es la segunda variable con más baja calificación después de "cambios en el presupuesto" y esto se debe a la falta de mecanismos institucionales para incorporar al ciudadano en cualquiera de las etapas del sistema presupuestario. La mayor dificultad se presenta en la imposibilidad de incorporar la opinión de la población en la formulación del presupuesto.

No existe ningún mecanismo formal que permita incorporar la opinión de la población en el presupuesto ni en particular ni en general. No se realizan ni audiencias públicas, ni debates deliberativos ni rondas de consulta. Hay casos en que las organizaciones

de la Sociedad Civil realizan sus propios actos de incidencia para lograr incidir en el presupuesto. Se ha pedido al Congreso la creación de una Oficina de Análisis e Información Presupuestaria como servicio para la comunidad y al propio cuerpo.

La participación ciudadana agregaría mayor transparencia en la administración de los fondos, optimizaría los recursos, y por sobre todo agregaría al debate información de primera mano para la priorización de los recursos públicos. Aumentando el interés de los ciudadanos, más allá de los obstáculos legales y/ o informales que pudieran existir se lograría una distribución de la riqueza más justa y eficiente además de romper con las lógicas políticas de capturación de las instituciones. Otra lógica que se vería enfrentada es la forma de acceso a los derechos que el Estado debe garantizar por parte de algunos sectores a través de las redes clientelares. Al aportar un mayor control en la asignación de fondos, la utilización de los recursos para esos fines se vería disminuido y se reduciría el nivel de discrecionalidad en la toma de decisiones.

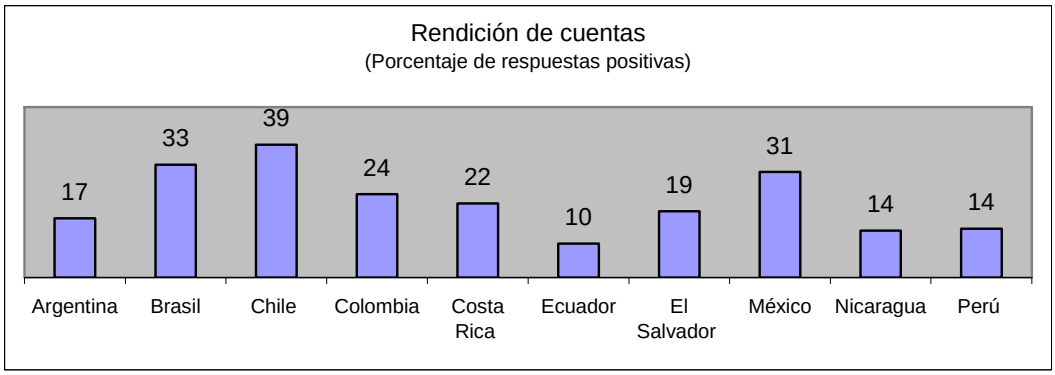
Las Organizaciones de la Sociedad Civil y las Universidades tienen un rol clave para promover acciones que involucren a los ciudadanos en las distintas etapas del sistema presupuestario, ya sea, a través de publicación de información sobre la materia, de sensibilización, de acciones públicas, de litigio de casos en la justicia. En fin, el gran desafío es concientizar a la ciudadanía de la importancia del presupuesto nacional, como aquel instrumento que define las políticas públicas de un Estado y sobre la necesidad de la planificación para una gestión eficiente y justa.

La justicia tiene un rol clave en este proceso. Sin investigación profunda y condena judicial a los responsables de la malversación de fondos públicos y/o enriquecimiento ilícito la demanda de transparencia no podrá ser atendida. Para ello, es necesario un Poder Judicial independiente del poder político.

Recomendaciones

a) Creación de ámbitos formales de participación ciudadana en la etapa de elaboración, discusión y control del presupuesto. Ej.: Consejos Consultivos, audiencias públicas con participación ciudadana desde el 15 de setiembre al 30 de Noviembre, con inscripción de participantes y publicación de la información. Este sistema podría hacerse en forma conjunta por ambas cámaras. Sanción de la Ley de acceso a la Información Pública Nacional. Para poder participar se requiere previamente la información adecuada, veraz y oportuna.
b) Involucrar y concientizar a la ciudadanía en la importancia de participar e incidir en el presupuesto público, *d*onde las escuelas, universidades y centros educativos den la relevancia e importancia del significado del presupuesto.
c) Generar investigación a través de la conformación de alianzas entre ONGs de incidencia y las Universidades.

3) Rendición de Cuentas



Para cuantificar esta variable este estudio se basó en siete preguntas:

- El ejecutivo publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas
- El ejecutivo emite reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno
- El ejecutivo emite reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas
- Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal
- Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto
- Los precios de compra que paga el Poder Ejecutivo se hacen públicos en compras o gastos de más de 500,000 pesos[6]
- El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto

Esta variable también tiene baja calificación y las razones pueden darse en la falta de transparencia de los precios de compra que paga el poder ejecutivo (a pesar de que la ley de Contrataciones fija los procedimientos públicos según el monto del contrato); la falta de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto; la falta de publicidad periódica de información necesaria para evaluar el avance del cumplimiento de las metas y principalmente, por la falta de reportes del ejercicio del presupuesto que incluyan inforamción exhaustiva sobre el gasto de los organismos descentralizados.

Si bien las dependencias públicas generan información, esta es de difícil comprensión para el público en general. La calidad de la información, la oportunidad, la objetividad y la claridad van de la mano de la cultura de rendición de cuentas de un Estado.

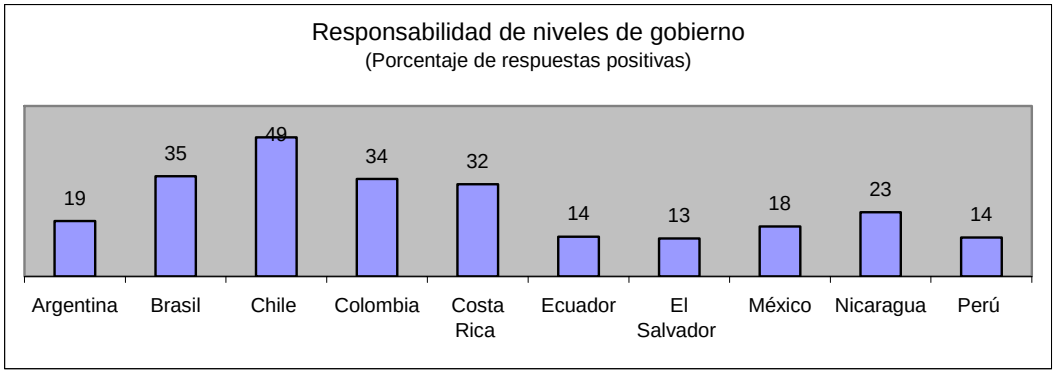
Recomendaciones:

a) Aplicar indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.
b) Elaborar y publicar informes exhaustivos del gasto de los organismos descentralizados.
c) Publicación de la ley de Presupuesto completa, esto es, incluyendo los Anexos a la ley.

[6] Esta cifra se adaptó para cada uno de los países.

d) Presentación y publicación de un control y análisis de la gestión presupuestaria donde no solo se evalúen las metas físicas sino la decisión de la gestión.

4) Responsabilidad de niveles de gobierno



Esta variable se forma de una sola pregunta:

- La división de responsabilidades presupuestarias entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales es muy clara

Esta variable también tiene baja calificación y la dificultad está dada por la confusa división de responsabilidades presupuestarias entre gobiernos nacional y provincias.

Frente a la crisis de los últimos años, las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional (al implementar las Retenciones a las Exportaciones que no son fondos coparticipables) llevaron a una mayor concentración de los recursos que no fueron coparticipados en relación con el total de los ingresos. Las provincias vieron disminuida su capacidad de negociación respecto de la Nación.

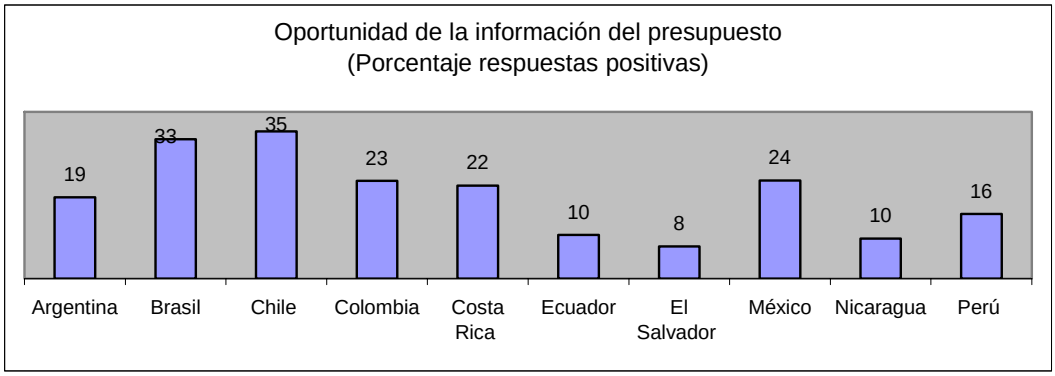
La coparticipación Federal de Impuestos es el régimen a través del cual el Estado nacional transfiere a los Estados Provinciales los fondos que recauda a través de impuestos que son coparticipados con las provincias. El porcentaje de los fondos que reciben las provincias por parte de la coparticipación federal de impuestos representa más del 50% de los ingresos provinciales totales. La coparticipación es de vital importancia porque incide sobre las cuentas públicas del gobierno nacional y provincial y por ende, repercute en la estabilidad macroeconómica de la Argentina. Por otro lado, consiste en la distribución de los fondos entre las provincias y determina el sistema impositivo nacional. Tal como está organizado a la fecha la coparticipación presenta una serie de dificultades: Las provincias tienen adicción a los fondos de la Nación lo que genera una fuerte dependencia. Esto genera una serie de irresponsabilidades al momento de endeudarse, ya que si no pueden cumplir con los compromisos, la Nación las deberá asumir. Esto rompe con el esquema de premios y castigos ya que las provincias que hacen las cosas bien, se ven damnificadas al tener que pagar por ser parte de la Nación. Las provincias no tienen que hacer el esfuerzo en recaudar, o en recaudar bien, ya que reciben altos porcentajes de la coparticipación. No están claramente establecidas las responsabilidades fiscales debido al laberinto legal que existe en la actualidad. Los fondos quedan sujetos al juego político y las provincias con más importancia política son las más beneficiadas. No hay parámetros equitativos y justos.

El famoso laberinto fiscal debería dar lugar a la reforma del Régimen de Coparticipación de impuestos y de recaudación de los mismos, que cumpla los presupuestos constitucionales previstos en el art. 75 inc. 2. Por último, se debe crear el organismo que revista el espacio formal e institucional para la negociación de la coparticipación. Este mandato está incumplido y está previsto en la norma anteriormente citada en el último párrafo.

Recomendaciones

a) Creación del Organismo Fiscal Federal, previsto en el artículo 75 inc. 2 de la Constitución Nacional.
b) Reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos a través de la sanción de una ley convenio que resuelva las dificultades que presenta el actual régimen.

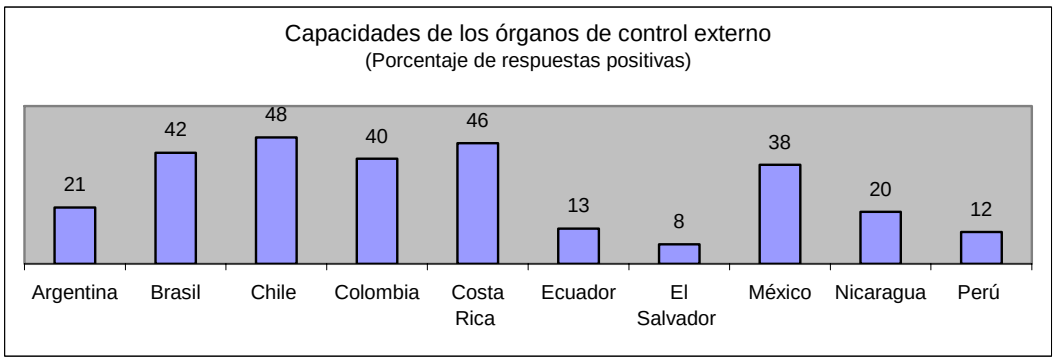
5) Oportunidad de la información del presupuesto



Esta última variable se conforma de cuatro preguntas:
Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante cada una de las fases del proceso en:

- La formulación
- La discusión-aprobación
- La ejecución
- El control-fiscalización

6) Capacidades de los órganos de control externo



Para cuantificar esta variable se tomaron en cuenta cuatro preguntas:

- La contraloría externa es confiable
- Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción
- La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto
- La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar eficazmente el gasto federal

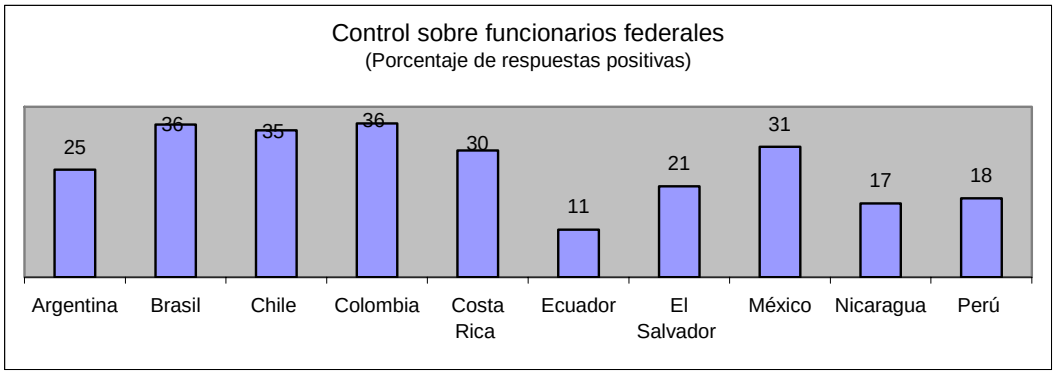
A pesar de la existencia de los Organos de Control Externo, como la AGN su rol es evaluar la gestión, la información que brinda es confiable pero no tiene difusión y es de difícil comprensión. Los informes fueron presentados con retraso con lo cual esta etapa vital se ve obstaculizada.

Los sistemas de control son diversos lo que dificulta realizar un seguimiento de esas responsabilidades. El control debería basarse en primer lugar en el cumplimiento de las metas, el gasto de los recursos sobre la totalidad del presupuesto, los criterios para la elaboración de los programas, el destino de los fondos obtenidos por préstamos de los organismos multilaterales de crédito, etc. Otro punto a tener en cuenta es la esfera en la cual se encuentran ubicados esos controles: del Poder Ejecutivo (Sigen, Unidades de Auditoría, Oficina Nacional de Presupuesto, del Poder Legislativo – Auditoría General) y su grado de independencia y capacidades técnicas para una tarea de esta naturaleza.

Recomendaciones:

a) Mayor control del cumplimiento de las metas
b) Mayor difusión de los informes y confección en lenguaje comprensible para la opinión pública.
c) Elaboración de los informes en tiempo oportuno, de modo que se puedan subsanar los conflictos no resueltos.
d) Clasificación de los informes correlativa con el presupuesto, para permitir su comparación.
e) Revisión de temas trascendentes para la sociedad.

7) Control sobre funcionarios federales



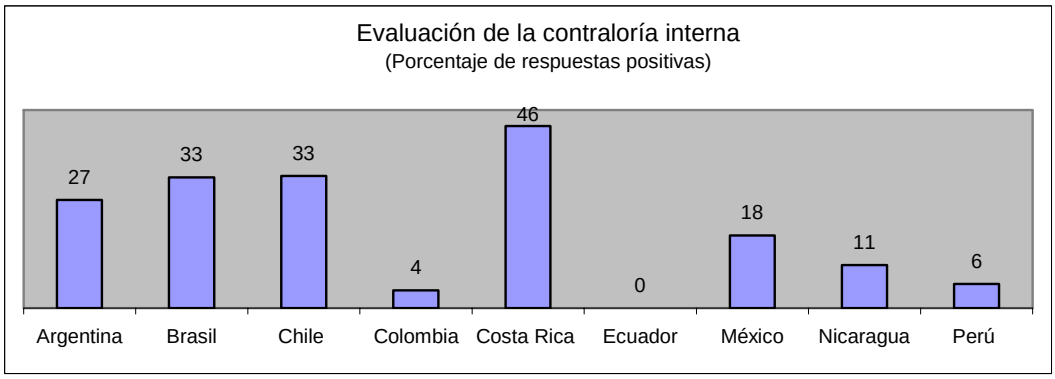
Para cuantificar esta variable este estudio se basó en cinco preguntas:

- Se puede conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as)

- La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) es pública
- Se puede detectar enriquecimientos no explicables por medio de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as)
- En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(las) culpables
- Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros

La sanción de la ley de Etica Pública configura un avance en la materia, esta ley obliga a los funcionarios a presentar su Declaración Jurada al ingresar a la función y al retirarse. Esta normativa es observada como fortaleza para detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios. Sin embargo existe la imposibilidad de acceder a información sobre todas las prestaciones de los funcionarios federales, esa información no siempre es pública. El mayor problema está basado en la falta de penalización al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros, a pesar de la previsión penal.

8) Evaluación de la contraloría interna



La frase que compone esta variable es:

- La contraloría interna es confiable

La razón de la calificación de esta variable puede estar relacionado con el poco grado de cumplimiento que los organismos atienden a las recomendaciones formuladas por el cuerpo y a que se encuentra dentro de la esfera del poder Ejecutivo lo cual limita su independencia.

Conclusión:

En un país, percibido mundialmente como altamente corrupto y poco confiable para los inversionistas, hoy más que nunca tenemos el derecho y la obligación de involucrarnos en la elaboración y el control del gasto público, así como en la revisión del sistema de recaudación de recursos.

La solvencia fiscal, las cuentas equilibradas, la equidad en la distribución de la riqueza, etc. es responsabilidad de todos. Los funcionarios deben cumplir con la ley y administrar los fondos ética y eficientemente; los empresarios, entidades financieras y corporaciones deberán participar de la discusión de una agenda de reglas de transparencia para llevar adelante sus actividades privilegiando el bien común, los

organismos multilaterales de crédito deberán ser rigurosos en el control y revisar sus políticas para el otorgamiento de los créditos, los medios de comunicación difundir información sobre el tema para informar y contribuir a despertar la conciencia en los ciudadanos, y la sociedad se deberá involucrar, y generar la presión suficiente para la institucionalización de espacios formales de participación en las diferentes etapas del sistema presupuestario.

Las cuentas pendientes en materia de transparencia presupuestaria son la sanción de la Ley de Acceso a la información pública, la reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos y la incorporación de la ciudadanía en el debate y el control de la ejecución presupuestaria como contrapartida de la obligación del gobierno de rendir cuentas en forma oportuna.

***

La organización responsable del proyecto fue Poder Ciudadano, y el equipo que trabajó en su realización está compuesto por: **Virginia Lencina** (dirección y coordinación de actividades e información), **Norah Baragli** (seguimiento a la encuesta de percepciones), **Guillermo Haiuk** (asistencia general) y **Alejandro Vicchi** (colaboración general voluntaria).

Aprovechamos la oportunidad para agradecer por su colaboración para la elaboración de esta guía a Luis Galvalisis, Contador Público Nacional, especialista en finanzas, miembro de la Comisión de Finanzas Públicas y Administración Pública del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires, Jaime Garreta de SER (Seguridad Estratégica Regional), CELS, Cippec y Lilia Goday.