

ENCUESTA DE
PRESUPUESTO
ABIERTO
2021

8^{va}
EDICIÓN

América Latina y Caribe

Créditos

Autoría: Julieta Izcurdia, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)

Colaboradores: Caroline Gibu (Ciudadano al Día), Christi Rangel Guerrero (Transparencia Venezuela), Fernando Ovando (Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya), Jenny Maldonado y María Caridad Ortíz (Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades – Grupo FARO), Katia Lambis (Fundación Solidaridad), Paulina Castaño Acosta (FUNDAR - Centro de Análisis e Investigación), René Martínez (Fundación Jubileo), Ronald Alfaro-Redondo (Programa Estado de la Nación), Andrés Ponce Morales y Laura Castillo Cabral (International Budget Partnership)

Editores: Elena Mondo, Juan Pablo Guerrero y Pablo Vitale

Diseño: www.kandi.co.za

Desafíos y mejorías en las prácticas de presupuestos abiertos en América Latina y el Caribe

Introducción

Las decisiones fiscales que se reflejan en el presupuesto público abarcan desde qué impuestos recaudar y cuánta deuda contraer, hasta qué servicios públicos prestar y con cuántos recursos. Todas ellas pueden dificultar o garantizar el acceso a derechos. La crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19 afectó especialmente a mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, adultos/as mayores, personas pobres, segregadas socio espacialmente, comunidades indígenas, integrantes del colectivo LGBTIQ++ y personas desplazadas¹. También visibilizó graves desigualdades en el acceso a servicios básicos -como la salud, la distribución de agua potable o el acceso a internet, entre otras.

Según datos publicados por la CEPAL², la tasa de pobreza extrema en la región habría aumentado del 13,1% de la población en 2020 al 13,8% en 2021, un retroceso de 27 años. Esto significa que la cantidad de personas en pobreza extrema pasaría de 81 a 86 millones. A pesar de esto, la CEPAL estima que la pobreza habría sido mayor en 2020 si los países de la región no hubieran adoptado medidas como las transferencias de ingresos de emergencia. Es decir que el presupuesto público ha sido una herramienta clave para aminorar los efectos de la pandemia, y la transparencia fue esencial para que el presupuesto logre el impacto necesario.

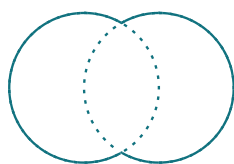
¹ Véase: Comunicado de prensa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 20 de marzo de 2020 (<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/060.asp>), Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1/20, 9 de abril de 2020, "COVID-19 y Derechos Humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales." (https://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_27_2020.pdf); y comunicado del Departamento de Comunicación Global de la Organización de las Naciones Unidas (<https://www.un.org/es/coronavirus/articles/un-working-vulnerable-groups-behind-covid-19>).

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2021. Véase: <https://www.cepal.org/es/comunicados/pobreza-extrema-la-region-sube-86-millones-2021-como-consecuencia-la-profundizacion-la>

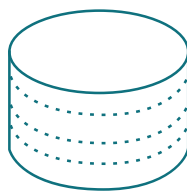
Al analizar los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS, por sus siglas en inglés) en la edición 2021 para América Latina y El Caribe³, vemos que -salvo algunas excepciones- la región está cerca de consolidar sistemas presupuestarios que generan y publican información suficiente para que la ciudadanía entienda cómo gastan sus gobiernos. No así en el caso de la participación pública, cuyos bajos resultados reflejan grandes desafíos para lograr que la toma de decisiones presupuestarias y el uso de los recursos públicos sean realmente abiertos y democráticos. Con el fin de promover un diálogo propositivo, que destaque experiencias exitosas, señale desafíos y resalte posibles soluciones, en este documento analizaremos las tendencias en la evaluación de la OBS en la región para el año 2021 y desarrollaremos recomendaciones para mejorar la transparencia, vigilancia y participación ciudadana en el presupuesto público.

Análisis de los resultados según pilares de la encuesta

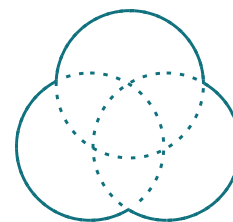
En la escala de 0 a 100 de índice de presupuesto abierto, se necesitan 61 puntos para cumplir con el umbral mínimo que permita un debate público informado sobre el presupuesto de cada país. Los resultados generales indican que, a grandes rasgos, la región mantiene los niveles alcanzados en años anteriores. Sin embargo, aún no alcanza el umbral deseado (de 61 puntos) en ninguno de los pilares.



Transparencia



Vigilancia



Participación pública

| | | | |
|------|----|----|----|
| 2017 | 50 | 57 | 15 |
| 2019 | 51 | 55 | 17 |
| 2021 | 52 | 56 | 16 |

Los promedios de esta tabla incluyen los 17 países que son comparables de 2017 a 2021.

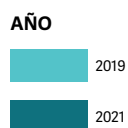
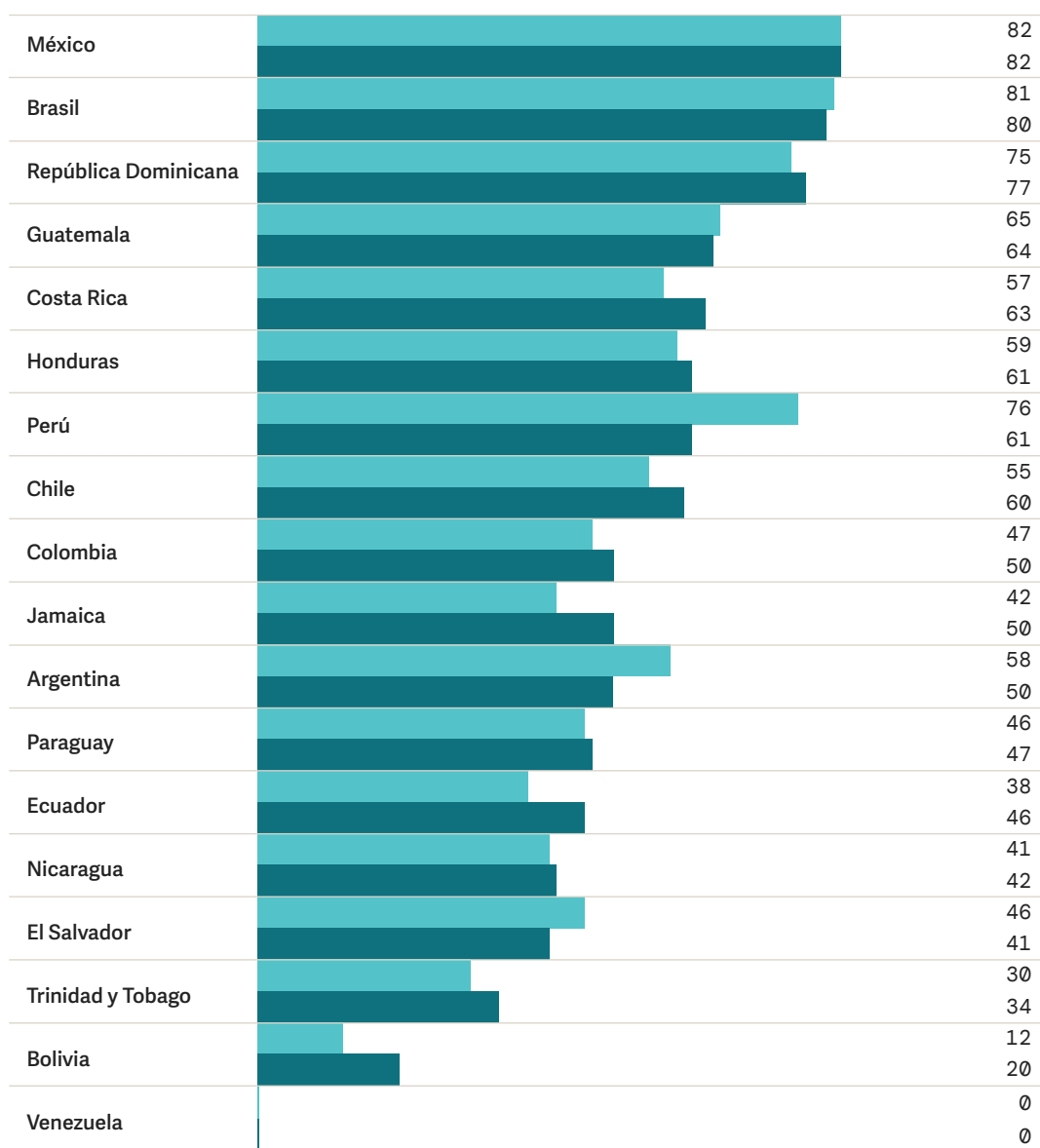
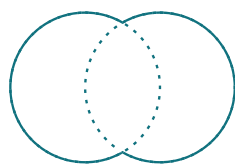
Al mostrar una tendencia general, los resultados omiten las particularidades de los países que integran la región. Los siguientes apartados describen las especificidades en cada uno de los pilares y su vínculo con los contextos nacionales.

³ La medición para la región se compone de 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Venezuela.

a) Transparencia

El pilar de transparencia evalúa la disponibilidad en línea, la puntualidad y el contenido de ocho documentos clave del ciclo presupuestario. Con 52 puntos, el promedio en la región se encuentra casi 9 puntos por debajo del umbral mínimo deseable.

Transparencia en ALC, 2021 vs. 2019



Algunos países (como El Salvador, Argentina y Perú) cayeron en su puntuación por haber publicado fuera de tiempo algunos de los documentos que mide la OBS o haber incluido menos detalle que en años anteriores⁴. Para comprender estas variaciones en la información publicada, corresponde tener en cuenta las medidas de aislamiento implementadas durante pandemia del COVID-19 y los serios desafíos que significaron para los procedimientos presupuestarios de discusión, aprobación y rendición de cuentas⁵. Los primeros meses de 2020 vieron a varios países detectar irregularidades en las contrataciones públicas. Por ejemplo, en Ecuador hubo sobreprecios en mascarillas⁶ y en bolsas mortuorias⁷ lo cual ocasionó que la Fiscalía General del Estado haya tenido más de 160 investigaciones abiertas por este tipo de casos⁸. En Argentina, el Ministerio de Desarrollo Social compró alimentos para comedores y merenderos con sobreprecios⁹. En Paraguay se detectaron compras irregulares de insumos para la pandemia en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social¹⁰, la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil¹¹ y la empresa estatal Petróleos Paraguayos¹².

“El gobierno ecuatoriano lanzó la plataforma de información abierta de contratación pública con el objetivo de transparentar estos procesos.”

Las situaciones antes mencionadas escalaron al debate público y llevaron a los gobiernos a tomar medidas que buscaron reparar las irregularidades. El gobierno ecuatoriano lanzó la plataforma de información abierta de contratación pública con el objetivo de transparentar estos procesos. En Argentina, la Oficina Nacional de Contrataciones publicó los procedimientos informados por los organismos, realizados en el marco de la emergencia sanitaria, y el Ministro de Desarrollo Social despidió a funcionarios vinculados con las irregularidades. En Paraguay se creó un sitio web en el que se publican todos los gastos, contratos, adquisiciones, subsidios y deudas contraídas relacionados con la pandemia de COVID-19.

4 En El Salvador el Documento Preliminar (PBS) se publicó tardíamente, continúa sin publicarse el documento de Revisión de mitad de año, y sólo se producen versiones ciudadanas de los presupuestos aprobados. En Argentina el Informe de Avance (PBS) y el Proyecto de Presupuesto (EBP) no incluyeron datos relevantes para la OBS y el Informe de Auditoría de la Cuenta de Inversión (AR) no se había publicado al momento de responder la encuesta. En Perú el Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2020 - 2023 (PBS) y el Informe de Evaluación Anual de Gestión Presupuestaria (YER) se publicaron tardíamente, y el Informe de Auditoría (AR) presentó información incompleta. En Argentina y Perú la ausencia de información sobre las proyecciones macroeconómicas se justificó por la incertidumbre económica generada por la pandemia.

5 En muchos países, las legislaturas dejaron de funcionar con regularidad durante algunos meses y ello ocasionó que los ejecutivos tuvieran mayor discrecionalidad en la modificación de partidas presupuestarias de políticas clave en materia de salud y protección social. Por ejemplo, el Congreso Nacional de Argentina aprobó a mediados de mayo de 2020 las modificaciones efectuadas por el poder ejecutivo al inicio de la pandemia (dos meses antes). El 18 de mayo de 2020 sesionó la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo del Congreso de la Nación (transmisión del canal oficial del Senado: <https://www.youtube.com/watch?v=J-y2s9D5eEM>) y trató una serie de Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el ejecutivo entre los meses de marzo y mayo. La discusión de su validez se encuentra disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=J-y2s9D5eEM>, y las versiones taquigráficas de las sesiones pueden consultarse en: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones/busquedaTac>.

6 Véase: <https://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/SalaPrensa/23824>

7 Véase: <https://www.elcomercio.com/actualidad/contraloria-sobreprecio-compra-bolsas-cadaveres.html>

8 Véase: https://www.google.com/url?q=https://gk.city/2021/06/22/delitos-durante-pandemia/&sa=D&source=docs&ust=1648745623159433&usq=AOvVaw0U2syaRXXMc56etc_LM0zBG

9 Véase: <https://acij.org.ar/coronavirus-sobreprecios-en-alimentos/>

10 Véase: <https://www.ultimahora.com/contraloria-confirma-que-compra-estuvo-viciada-irregularidades-n2886463.html>

11 Véase: <https://www.google.com/url?q=https://senac.gov.py/index.php/noticias/es-iniciada-una-investigacion-en-relacion-un-proceso-de-adquisicion-de-mascarillas-de-proteccion-en-la-direccion-nacional-de-aer&sa=D&source=docs&ust=1648745741591143&usq=AOvVaw1NUQrE08vY-U86rWjWqgoN>

12 Véase: <https://independiente.com.py/contraloria-fiscaliza-posible-denuncias-de-corrupcion/>



Una mujer sostiene un papel que dice: "Coronavirus, vete". Ruslana Iurchenko / Shutterstock

También hubo experiencias de países que implementaron medidas de transparencia y rendición de cuentas para el manejo de la emergencia¹³ y que mejoraron sus resultados en este pilar. Por ejemplo, en Ecuador, además de publicar a tiempo documentos que años anteriores se habían hecho públicos con demoras¹⁴, se realizaron reformas normativas que buscan garantizar la sostenibilidad fiscal, la previsión entre ingresos y gastos y la posibilidad de monitorear el cumplimiento y los límites para el endeudamiento público. En el caso de Bolivia, el aumento considerable de sus resultados se explica porque se publicó la Propuesta de Presupuesto (EBP) de forma previa a su aprobación.

Algunos países que ya alcanzan y superan el umbral mínimo en transparencia -como Perú y Costa Rica- empezaron a publicar información en datos abiertos. En el caso de Perú, se divulgó información del proyecto y de la ley de presupuesto en datos abiertos¹⁵. Costa Rica elaboró y publicó la revisión presupuestaria de medio año con explicaciones y mejoró la exhaustividad del Presupuesto Ciudadano (CB). Entre los países que encabezan el podio de la región se encuentran México y Brasil, sin embargo aún presentan desafíos en algunos temas. Por un lado, el gobierno mexicano no ha mejorado su nivel de transparencia respecto a los fideicomisos¹⁶. Por otro lado, el Congreso de Brasil aprobó el Presupuesto de 2021 fuera del plazo legal, lo cual impactó en la ejecución presupuestaria de ese año¹⁷ y redujo levemente su puntaje.

Por último, cabe destacar a Venezuela, un caso aparte al resto de los países de la región ya que, por tercera vez consecutiva, el resultado es de cero puntos debido a que no se publican los documentos presupuestarios que la encuesta considera; algunos dejaron de publicarse - como sucedió en 2018 con los informes de control fiscal a cargo de la Contraloría General de la República y con las modificaciones presupuestarias en 2020 - y otros no se venían produciendo – como el informe de auditoría. A ello se suma que para la última medición se aprobó una norma regresiva en materia de acceso a información pública. Para comprender la realidad política de Venezuela corresponde considerar el contexto general de vulneraciones a los derechos humanos que ha constatado ACNUDH en 2019¹⁸.

13 Muchas de estas medidas fueron analizadas en el informe de IBP "Managing Covid Funds: the accountability gap", disponible en: <https://internationalbudget.org/covid/>

14 En el caso de Ecuador la mejora responde principalmente a la publicación a tiempo del Informe de Mitad de Año y de los tres Informes Presupuestarios Trimestrales. En 2020 el Ministerio de Economía y Finanzas firmó una carta con Grupo FARO -la organización a cargo de la medición de sociedad civil- a través de la cual se comprometió a publicar a tiempo los documentos presupuestarios.

15 Véase: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=182&id=5761&lang=es-ES y https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101158&lang=es-ES&view=article&id=2327

16 Véase: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/10/03/Mexico-Fiscal-Transparency-Evaluation-46282>

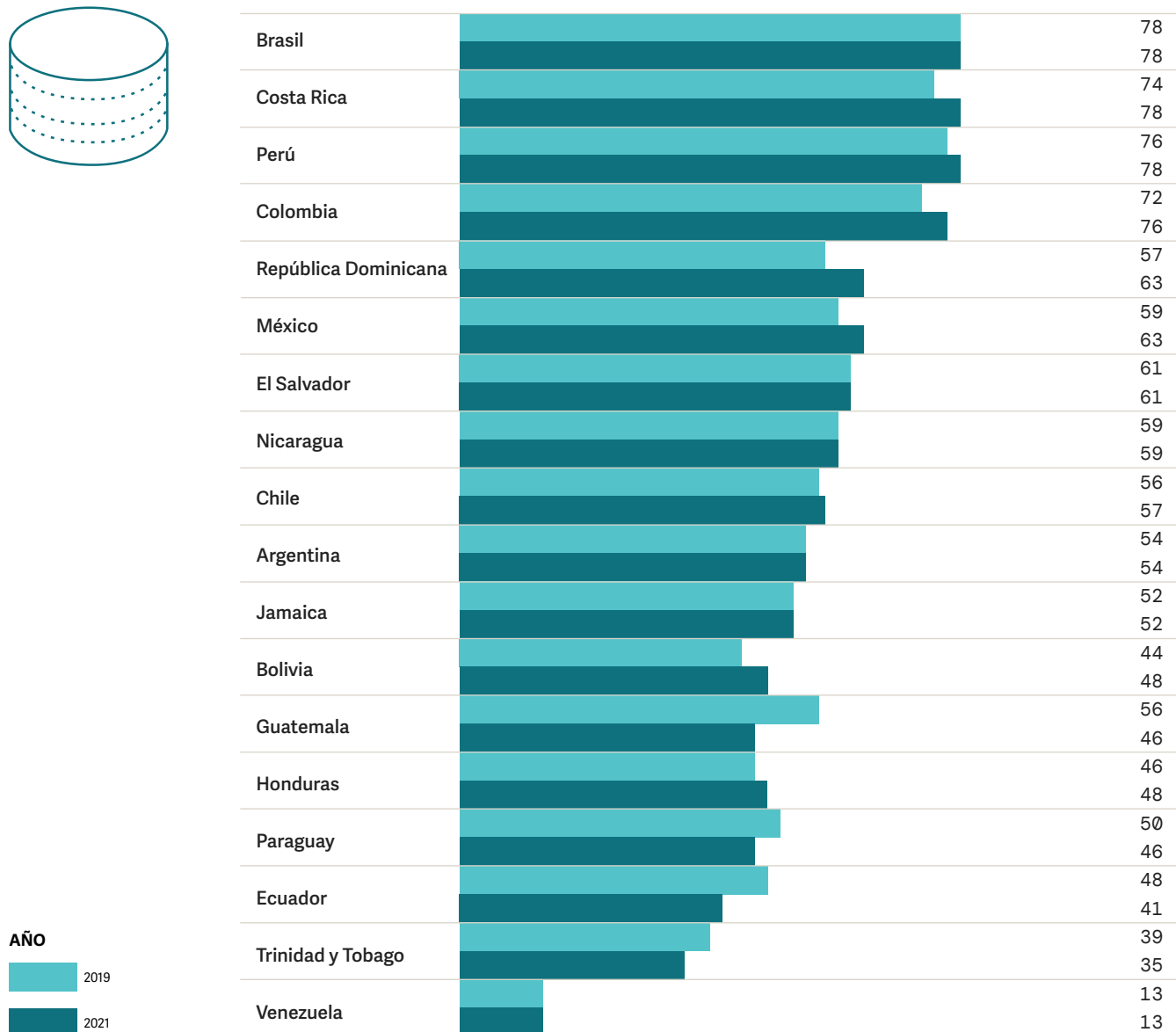
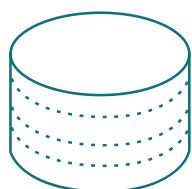
17 Véase: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/18/com-tres-meses-de-atraso-orcamento-deve-ser-votado-na-proxima-semama>, <https://www.cnnbrasil.com.br/business/deputados-aprovam-texto-base-do-orcamento-de-2021-no-congresso-falta-o-senado/>, <https://exame.com/economia/com-atraso-bolsonaro-sanciona-orcamento-de-2021-com-vetos/>, <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/atraso-na-aprovacao-do-orcamento-da-uniao-prejudicou-execucao-orcamentaria-do-mec/>

18 Véase: <https://www.ohchr.org/es/2019/07/un-human-rights-report-venezuela-urges-immediate-measures-halt-and-remedy-grave-rights?LangID=S&NewsID=24788>

b) Vigilancia

El pilar de vigilancia evalúa el rol de las legislaturas y las entidades de fiscalización superior en el proceso presupuestario, y califica a cada país según una escala de 0 a 100, con base en 18 indicadores. En promedio la región se encuentra en 55 sobre 100.

Vigilancia en ALC, 2021 vs. 2019



Venezuela se aparta negativamente del promedio y sólo 7 de los 18 países alcanzan o superan los 61 puntos por parte de las dos instituciones evaluadas: Costa Rica, Perú, Brasil, Colombia, República Dominicana, México, y El Salvador. El resto están por debajo de ese umbral y todos los países tienden a obtener una puntuación más elevada en la vigilancia a cargo de las auditorías que la supervisión a cargo de las legislaturas. Esta divergencia puede responder a las competencias constitucionales de esos cuerpos, el primero, con un rol propiamente técnico, tiene un mandato explícito de monitoreo, y el segundo debería ejercer el control en tanto órgano de representación de la ciudadanía, pero en casos con atribuciones más limitadas.

La mayoría de los países tienen una puntuación adecuada en la vigilancia a cargo de las auditorías¹⁹ y ello responde a la existencia de controles robustos sobre los informes de fin de año que envían los ejecutivos a las legislaturas y su puntual publicación. Hay países como Perú que mostraron mejoras sustantivas para 2021. Allí la Contraloría ha implementado mecanismos de control concurrente para grandes proyectos de inversión y situaciones especiales como la emergencia sanitaria. En similar sentido, en Jamaica el Ministerio de Finanzas solicitó a la agencia superior de auditoría que realizara un monitoreo especial en tiempo real que le permitiera evitar irregularidades. Sería deseable que este tipo de auditorías se extiendan para otras políticas prioritarias más allá de la emergencia sanitaria.

“Hay países como Perú que mostraron mejoras sustantivas para 2021.”

Para el caso de las legislaturas²⁰ el promedio en 2021 fue de 49. Incluso con las dificultades que el COVID-19 generó en el funcionamiento normal de esas instituciones, el puntaje promedio se mantuvo básicamente sin cambios desde 2019. Guatemala y Ecuador mostraron reducciones significativas en 2021. Guatemala carece de una institución fiscal independiente que provea información durante el proceso presupuestario y, si bien el legislativo supervisa la ejecución, no publica informes de sus hallazgos o análisis. También continúa pendiente que el legislativo cumpla con la obligación constitucional de aprobar o rechazar anualmente el informe de auditoría de la liquidación del presupuesto (YER). En Ecuador la legislatura no logró sumar los votos necesarios para la aprobación del proyecto de presupuesto (EBP).

Llama la atención que incluso en los países con mejores puntuaciones se sigan identificando debilidades en la supervisión y controles de las modificaciones presupuestarias que se realizan a lo largo del año. Por ejemplo, Perú no cuenta con una oficina técnica del poder legislativo que evalúe el presupuesto de manera permanente. Una buena práctica en la materia la encontramos en el caso de la Oficina de Presupuesto del Congreso en Argentina, institución creada en el año 2016 que publica informes de modificaciones presupuestarias mensuales y realiza sus propias proyecciones macroeconómicas, que permiten un monitoreo exhaustivo del gasto público nacional y los cambios que sufre a lo largo de su ejercicio.

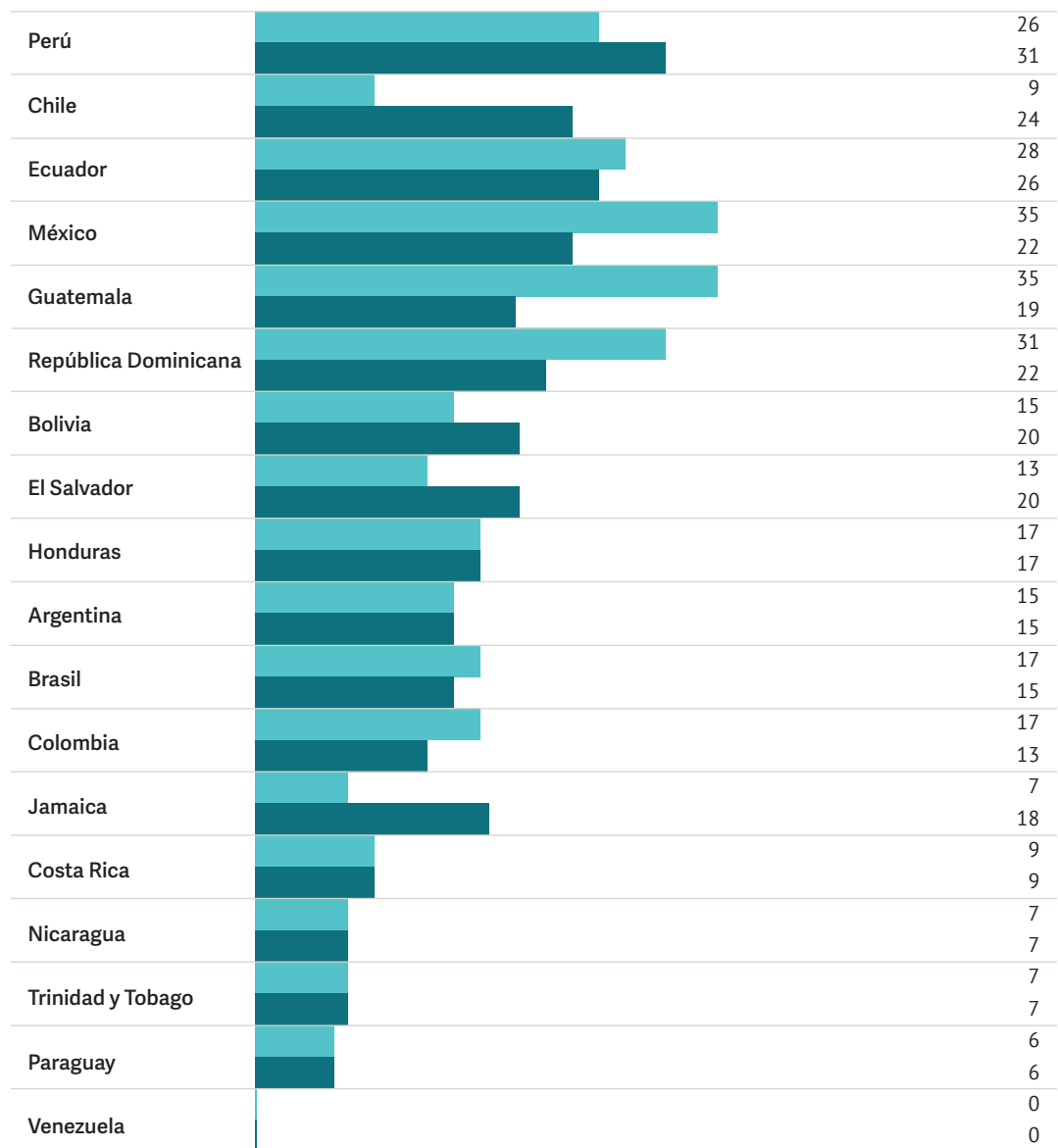
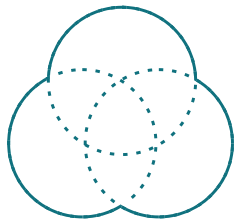
19 La información detallada por países puede consultarla aquí: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1fnPgX-bmYPQkXva6SUXvfOC10jZx7m036eJmclxCpCo/edit#gid=902076924>

20 La información detallada por países puede consultarla aquí: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1fnPgX-bmYPQkXva6SUXvfOC10jZx7m036eJmclxCpCo/edit#gid=217568848>

c) Participación pública

El último pilar de la OBS evalúa las oportunidades formales de participación pública que ofrecen los poderes ejecutivo y legislativo y las entidades de fiscalización superior en las diferentes etapas del proceso presupuestario²¹, con puntajes de 0 a 100 y un umbral deseable de 61 puntos, como en los pilares anteriores. En este eje se observan los peores resultados de la región, pues el mejor resultado es de 31 puntos (Perú) y sólo 6 otros países superan los 20 puntos (Chile, Ecuador, México, República Dominicana, Bolivia y El Salvador).

Participación pública en ALC, 2021 vs. 2019



²¹ Para la medición se utilizan 18 indicadores, que se ajustan a los Principios de Participación Pública en las Políticas Fiscales de GIFT (Global Initiative for Fiscal Transparency) Disponibles en: https://fiscaltransparency.net/principios_pp/?lang=es

A pesar de encontrarse entre los mejores puntuados, Guatemala, República Dominicana y México mostraron reducciones con relación a la medición anterior. En estos casos no fueron utilizados algunos de los mecanismos que tienen a disposición el ejecutivo y el legislativo para rendir cuentas y garantizar la participación pública, lo que es atribuido, en parte, al cumplimiento de las medidas sanitarias impuestas para el control del COVID-19. A lo anterior se suma un problema extendido en la región, que es la deficiencia de mecanismos de participación ciudadana respecto al manejo de los recursos públicos.

“Bolivia, Jamaica y Chile mostraron avances, destacándose este último con un aumento de 13 puntos, debido a que en 2020 el Ministerio de Hacienda creó la Comisión de Gasto Público, un cuerpo consultivo sobre la implementación de políticas y gasto público que garantizó la participación de la sociedad civil en la implementación de acciones tendientes a hacer frente a la pandemia.”

Bolivia, Jamaica y Chile mostraron avances, destacándose este último con un aumento de 13 puntos, debido a que en 2020 el Ministerio de Hacienda creó la Comisión de Gasto Público²², un cuerpo consultivo sobre la implementación de políticas y gasto público que garantizó la participación de la sociedad civil en la implementación de acciones tendientes a hacer frente a la pandemia. Sin embargo, el trabajo de la comisión sólo duró un año y no hay evidencias de que las recomendaciones surgidas del trabajo de la Comisión hayan sido consideradas por las autoridades del Ministerio. Otro elemento que permitió mejorar el puntaje de participación fue la realización de una audiencia pública en el Congreso, en el contexto de la discusión del presupuesto en salud²³.

Incluso en los países mejor evaluados, no se aprecia que las autoridades de los poderes ejecutivos ni las comisiones de presupuesto del legislativo dispongan de instancias participativas que les permitan conocer la opinión de especialistas, centros de pensamiento o sociedad civil organizada en el marco de la discusión de los proyectos de presupuesto. Hay casos en los que existen este tipo de instancias pero no se han utilizado, como las consultas públicas en el Congreso Nacional de Brasil, donde además se ha cancelado el funcionamiento de más de 200 consejos de política pública que promovían la participación ciudadana y se ha limitado el derecho a la información que protege la Ley de Acceso a la Información²⁴.

22 Véase <https://comisiongastopublico.cl/> y <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/!BP-Chiles-Institutional-Response-to-COVID-19.pdf>

23 Véase: https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=comisiones&ac=sesiones_celebradas&idcomision=618&tipo=3&legi=0&ano=2020&desde=0&hasta=0&comi_nombre=Tercera%20Subcomisi%C3%B3n%20Especial%20Mixta%20de%20Presupuestos%20&idsesion=15781&idpunto=%%SESIONES_CELEBRADAS_IDPUNTO%%&fecha=19/10/2020&inicio=15:02&termino=21:10&lugar=Videoconferencia&listado=2

24 Véase: <https://www.inesc.org.br/en/organizacaoes-civis-pedem-a-oea-que-estude-a-falta-de-transparencia-do-governo-na-crise-do-novo-coronavirus/> y <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/30/stf-confirma-decisao-que-impede-restricoes-na-lei-de-acesso-a-informacao>

En el mejor de los casos, como sucede en Perú, las comisiones de presupuesto del poder legislativo se limitan a recibir comentarios de la ciudadanía a través de una plataforma virtual y no generan documentos de análisis o respuesta. Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas -también de Perú- tiene habilitado un correo electrónico para recibir comentarios sobre el proyecto y la ley de presupuesto pero no existen mecanismos para opinar durante la fase de ejecución y evaluación, dejando esta función a la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza que no tiene carácter vinculante. En las instituciones de fiscalización superior tampoco suelen existir instancias específicas de participación sobre el documento de auditoría del cierre del ejercicio presupuestario.



Una mujer hace artesanías tradicionales en Cusco, Peru. Willian Justen de Vasconcellos / Unsplash

Conclusiones

Este informe muestra algunas tendencias regionales que distinguen a América Latina y el Caribe de otras regiones, pero exhibe también una gran diversidad. Los puntajes de cada país son disímiles y no parecen estar conectados con características comunes como los niveles de ingresos, la situación política, o el estatus democrático, que - salvo casos como los de Venezuela, Nicaragua y El Salvador- suelen ser similares en la región. A pesar de esta heterogeneidad y la consecuente dificultad para construir una historia común en torno a los hallazgos, observamos que las normas globales sobre transparencia y rendición de cuentas fiscal parecen tener peso en la mayoría de los países de la región y que han logrado establecer sistemas presupuestarios capaces de generar y publicar información necesaria sobre el uso de los recursos públicos. Por esa razón se observan mejoras consistentes en ambos pilares desde que se empezó a medir la OBS.

“Este informe muestra algunas tendencias regionales que distinguen a América Latina y el Caribe de otras regiones, pero exhibe también una gran diversidad.”

Sólo por mencionar algunos de los múltiples factores que pueden explicar el arraigo de las mencionadas normas, vemos que en varios países hay una fuerte conexión con los mercados financieros internacionales, instituciones financieras y redes como la GIFT (casos de Guatemala, Colombia, México, República Dominicana, Costa Rica, Chile, El Salvador, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), lo que ha fortalecido la internacionalización de los rankings y estándares en la materia, generando estímulos para que los estados se esfuercen por incorporar buenas prácticas. Aunado a ello, muchos gobiernos cuentan con servidores públicos profesionales dentro de los ministerios de finanzas y presupuesto con un alto perfil técnico y se mantienen en sus cargos hace varios años (como Brasil, Argentina, Colombia, entre otros), a lo cual puede atribuirse la resiliencia de muchos sistemas de gestión pública fiscal frente a los cambios de gobierno.

Por último, otro de los fenómenos que pueden explicar la consolidación de las mejores prácticas en el pilar de transparencia son las exigencias que deben cumplir los estados y los incentivos para acceder a mercados de financiamiento externo en condiciones favorables. En esos países, una sociedad civil fuerte e independiente, que ha sabido usar como caja de resonancia a los medios de comunicación, ha significado también una presión favorable y ha constituido una demanda sostenida de información presupuestaria completa y oportuna. Como contracara, vemos que hay países que han pasado por procesos democráticos probados y llevan años con alternancia en el poder, pero no han podido alcanzar resultados adecuados en materia de transparencia presupuestaria, como Ecuador, Paraguay, Argentina o Chile, sólo por mencionar algunos ejemplos.

Los resultados en el pilar de participación pública son muy bajos para toda la región. En este punto, debemos tener en cuenta que los estándares en la materia tienen un desarrollo más reciente que los vinculados con transparencia y vigilancia. En el ámbito de las entidades de fiscalización superior suele haber más mecanismos destinados principalmente a organizaciones de la sociedad civil. Mientras que los ministerios de hacienda y las legislaturas

no suelen tener mecanismos de consulta ni participación ciudadana y en los casos en que existen - a través de encuestas o audiencias - no están institucionalizados. En algunos casos sucede que las unidades ejecutoras de las políticas tienen mecanismos participativos, pero estos mecanismos no son contemplados en la OBS, que en el ámbito del ejecutivo sólo evalúa ministerios de economía, hacienda o finanzas, o el organismo de coordinación central, y mecanismos estrictamente relacionados con el proceso presupuestario. El mayor déficit de la región sigue siendo la falta de mecanismos inclusivos, que garanticen una participación genuina de los diferentes grupos vulnerabilizados y estructuralmente excluidos de la toma de decisiones presupuestarias.



Una serie de funcionarios del gobierno mexicano hablando en una conferencia de prensa. Fundar

Recomendaciones

Durante la pandemia, organismos internacionales como las Naciones Unidas y la CEPAL²⁵ han enfatizado en la necesidad de ampliar la protección social de grupos desaventajados²⁶. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos²⁷, luego de analizar el impacto de las medidas tomadas por los gobiernos para enfrentar la crisis y comprobar que fueron insuficientes para atender a las necesidades de los sectores más desaventajados, exhortó a los estados a establecer pisos de protección social sólidos que permitan realmente erradicar la pobreza y reducir las desigualdades. Para lograr un sistema de protección social robusto, la política fiscal debe promover la igualdad real, debe ser socialmente justa, sostenible, transparente, participativa y sujeta a rendición de cuentas²⁸. En este sentido, una mejora en los indicadores que evalúa la OBS permitiría no sólo contar con información más útil y mayor involucramiento de la ciudadanía en la definición del gasto público, sino también incrementar la posibilidad de reducir los riesgos de corrupción, mejorar la prestación de servicios y sus resultados, y hacer responsables a los gobiernos de sus decisiones.

“La transparencia presupuestaria y la fortaleza de los mecanismos de vigilancia y de participación en el ciclo presupuestario son herramientas fundamentales para monitorear la ejecución de políticas públicas destinadas al cumplimiento de los derechos. Sin ellas es muy difícil exigir estrategias efectivas para garantizar políticas eficientes e igualitarias.”

La transparencia presupuestaria y la fortaleza de los mecanismos de vigilancia y de participación en el ciclo presupuestario son herramientas fundamentales para monitorear la ejecución de políticas públicas destinadas al cumplimiento de los derechos. Sin ellas es muy difícil exigir estrategias efectivas para garantizar políticas eficientes e igualitarias. Es decir que para mejorar la gestión de las políticas públicas, evaluar sus impactos y decidir en base a evidencias sobre la suficiencia y la pertinencia de éstas, es clave que los países mejoren sus estándares de transparencia, participación y rendición de cuentas. Teniendo esto en cuenta, a continuación se enumeran una serie de recomendaciones encaminadas a mejorar la transparencia, la vigilancia y la participación pública en materia presupuestaria de la región.

²⁵ Véase: <https://news.un.org/es/story/2022/01/1503172>

²⁶ El Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre las consecuencias de la deuda externa ha recomendado hacerlo mediante la implementación de un ingreso básico universal de emergencia para los sectores de la economía informal y de bajos ingresos. Véase: https://www.google.com/url?q=https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/20200414_IEDebt_urgent_appeal_COVID19_sp.pdf&sa=D&source=docs&ust=1648851868462188&usq=AOvVaw3svk-t7f4L1Iqa2HARrHC

²⁷ Véase: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Poverty/Covid19.pdf>

²⁸ Véase: Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Disponibles en: https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf

a) Transparencia

En 10 países aún no se publica el documento preliminar o informe de avance (PBS) y en 8 países no se publica la revisión de mitad de año (MYR). Su publicación es muy importante, dados los cambios de mitad de año que traen, por ejemplo, las emergencias como la pandemia. Siguen a esos dos documentos el informe de auditoría (AR) con 6 países que no lo publican y el presupuesto ciudadano (CB), con 4 países que no lo hacen. Son 3 países los que aún no publican los informes periódicos (IYR) y el de fin de año (YER). Se recomienda promover su elaboración y oportuna publicación. En términos de calidad de la información publicada, los reportes de ejecución (IYRs) y el presupuesto aprobado (EB) tienen puntajes muy buenos en la región, mientras que el proyecto de presupuesto (EBP) y el informe de fin de año (YER) están por debajo de 60. Ello obedece a que en muchos casos no se publica información completa sobre indicadores de desempeño fiscal, estimaciones plurianuales de los gastos, políticas y prioridades de ingresos tributarios y no tributarios, estimaciones relacionadas con préstamos y deudas. Se recomienda impulsar una mayor exhaustividad de la EBP y el YER.

La OBS valora positivamente que varios países de la región hayan creado portales de datos abiertos útiles para facilitar el monitoreo oportuno del gasto público y el control ciudadano. Sin embargo, el desafío continúa siendo que más personas conozcan y aprendan a usar estos portales y utilicen la información para el control ciudadano. A su vez, ello debe ser acompañado de una publicación oportuna y exhaustiva de los documentos de los que se desprenden esos datos, ya que suelen contener explicaciones narrativas relevantes para comprenderlos.

b) Vigilancia

En los casos en que los poderes legislativos no cuentan con una oficina técnica independiente que evalúe el presupuesto de manera permanente, se recomienda su creación como organismo independiente en el ámbito legislativo. La creación de instituciones de este tipo permitiría mejorar la discusión de las legislaturas sobre la política presupuestaria antes de que se presente el proyecto de presupuesto del ejecutivo, evaluar de forma oportuna la ejecución y promover consultas del ejecutivo para decidir desvíos o modificaciones en los fondos durante el año presupuestario. Una buena práctica la encontramos en el caso de la Oficina de Presupuesto del Congreso de Argentina, la cual publica informes de modificaciones presupuestarias mensuales y realiza sus propias proyecciones macroeconómicas, que permiten un monitoreo exhaustivo del gasto público nacional y los cambios que sufre a lo largo de su ejercicio.

Por otra parte, se recomienda impulsar evaluaciones presupuestarias ex-ante o en tiempo real para grandes proyectos de inversión, programas prioritarios de protección social para personas en situación de vulnerabilidad o situaciones especiales como la emergencia sanitaria. En la mayoría de los países la evaluación de la ejecución presupuestaria es ex-post, lo cual limita los efectos correctivos que ofrecen las evaluaciones concurrentes o en tiempo real.

c) Participación pública

La deficiencia de mecanismos de participación ciudadana respecto al manejo de los recursos públicos es uno de los problemas más extendidos en la región. Se recomienda institucionalizar instancias de participación pública inclusivas y accesibles en las diferentes etapas del proceso presupuestario: durante el diseño, la discusión, la ejecución y la rendición de cuentas. En todos los casos debe darse prioridad a los grupos históricamente discriminados, introduciendo canales que les permitan participar activamente -directamente o a través de las organizaciones de la sociedad civil que las representan- y sus necesidades sean tenidas en cuenta. En este sentido, una buena práctica recientemente impulsada en la región fue la de Chile, con la creación de la Comisión de Gasto Público en el ámbito del poder ejecutivo durante la pandemia. Se recomienda a los poderes ejecutivos que impulsen mecanismos formales y sostenidos en el tiempo para involucrar al público en la formulación del presupuesto y el monitoreo de su implementación.

Por su parte, se recomienda a los poderes legislativos institucionalizar mecanismos participativos en las reuniones en las que se discute el proyecto de presupuesto antes de su aprobación y en las audiencias de discusión del informe de auditoría relativo a la cuenta de inversión. A las entidades de fiscalización superior se les recomienda establecer mecanismos formales de participación en las investigaciones de auditoría relevantes sobre la implementación y la rendición de cuentas del gasto público, especialmente sobre el documento de auditoría del cierre del ejercicio presupuestario. En todos los casos es importante que las instituciones generen registros de la participación, análisis y/o respuestas a las propuestas de especialistas, centros de pensamiento, sociedad civil y toda persona que utilice los mecanismos disponibles.

Por último, se recomienda a la CEPAL, la Organización de Estados Americanos, el Banco Latinoamericano de Desarrollo - CAF, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), ParlAmericas y GIFT promover mejoras en los indicadores antes mencionado, en las instituciones pertinentes a sus campos de acción según se trate de los parlamentos, los ministerios a cargo del diseño y la ejecución presupuestaria y los cuerpos responsables de la vigilancia en las diferentes instancias del proceso presupuestario.




Plaza Murillo y Palacio de Gobierno de Bolivia. Diegograndi / Adobe Stock


El Open Budget Survey está en línea en
www.internationalbudget.org/open-budget-survey

La oficina del International Budget Partnership:
750 First Street NE, Suite 700
Washington, D.C. 20002
Tel: +1 202 792 6833


International Budget Partnership es una asociación global de analistas presupuestarios, organizadores comunitarios y defensores que trabajan para promover sistemas de presupuesto público que funcionen para las personas, no para intereses especiales. Juntos, generamos datos, abogamos por la reforma y construimos las habilidades y el conocimiento de las personas para que todos puedan tener una voz en las decisiones presupuestarias que afectan sus vidas.

Para más información sobre el IBP, contáctenos:
info@internationalbudget.org o visite
www.internationalbudget.org

 **[@OpenBudgets](https://twitter.com/OpenBudgets)**

 **[International Budget Partnership](https://www.facebook.com/InternationalBudgetPartnership)**

 **[International Budget Partnership](https://www.youtube.com/InternationalBudgetPartnership)**

 **[International Budget Partnership](https://www.linkedin.com/company/InternationalBudgetPartnership)**



www.internationalbudget.org