

¿Por qué la transparencia fiscal, la supervisión del gasto y la rendición de cuentas son vitales para el marco de referencia post-2015?*

Asociación Internacional de Presupuesto Público**

Introducción

Este informe evalúa el argumento a favor de la transparencia fiscal, la supervisión del gasto, y la rendición de cuentas que están incluidos en el marco de referencia post-2015. Se basa en una amplia serie de estudios, así como también en el análisis cuantitativo de nuevas series de datos, para examinar la relación entre transparencia, supervisión del gasto y resultados. En particular, si una mayor transparencia presupuestaria permite un control más estrecho del gasto público relacionado con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODD), si esto conduce a un aumento del gasto destinado a alcanzar las metas de desarrollo y, en definitiva, a mejores resultados en materia de desarrollo.

Transparencia fiscal => ↑ Transparencia en el gasto de ODD =>
↑ Gasto en ODD => ↑ Resultados de ODD

* El presente informe, originalmente publicado por *International Budget Partnership*, ha sido incluido en el presente número de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* estrictamente con fines de divulgación.

** *International Budget Partnership* es una organización estadounidense que colabora con la sociedad civil en todo el mundo para analizar e influenciar sobre los presupuestos públicos con la finalidad de reducir la pobreza y mejorar la calidad de la goberabilidad.

Evidencia cualitativa: por qué y cuándo funciona la rendición de cuentas¹

Los estudios prácticos demuestran que una mayor transparencia ha sido con frecuencia un factor importante en mayores y mejores asignaciones presupuestarias en los ODD. Esto incluye estudios sobre: agricultura en Ghana y Nigeria; educación en Argentina, Burkina Faso, República Dominicana, India, Corea Malawi y Tanzania; salud en Armenia, Corea, Sierra Leona, Sudáfrica y Zambia; salud maternal en México, protección social en Sudáfrica; agua e higiene en Sierra Leona; y grupos tribales marginalizados en Gujarat y Dalits en toda India (véanse ejemplos en Recuadro 1)^{2,3}.

La transparencia también ha contribuido con frecuencia a un gasto más efectivo y eficiente, lo cual generó mejores resultados. Entre los ejemplos figuran: elaboración participativa del presupuesto en Kerala, Kenia y Porto Alegre; Encuestas de Seguimiento del Gasto Público en más de 15 países, incluidos Malawi (ver Recuadro 1) y Uganda; Encuestas sobre Prestación de Calidad de Servicio en más de 10 países⁴. Otras herramientas de responsabilidad social también han con-

¹ Próximamente habrá más detalles disponibles de este análisis en www.governmentspendingwatch.org

² Carlitz, R. & R. McGee, (2013), "Raising The Stakes: The Impact of HakiElimu's Advocacy Work on Education Policy and Budget in Tanzania", IBP Partnership Initiative Serie de Estudios prácticos No.12, disponible en <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/HakiElimu-Case-Study.pdf>

³ Sobre Argentina, <http://internationalbudget.org/publications> ; Armenia, <http://governmentspendingwatch.org/campaigns-and-advocacy/health>; Burkina Faso, <http://www.campaignforeducation.org/docs/CSEF>; República Dominicana, www.governmentspendingwatch.org/campaigns-andadvocacy/education; protección social en Gujarat, México, y Sudáfrica, Robinson, M. (2006), Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Non-Governmental Public Action, IDS Informe 279, Brighton: IDS; educación en India, <http://www.governmentspendingwatch.org/campaignsand-advocacy/education> ; Corea, Lee and You (2013), Informe por país: South Korea, Informe encargado por la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal; sobre Sierra Leona, <http://www.governmentspendingwatch.org/campaigns-and-advocacy/water-and-sanitation>; y sobre salud en Sudáfrica, <http://internationalbudget.org/publications>. Para Ghana, India, Malawi y Zambia véase más fuentes en las notas al pie 16 a 19.

⁴ Baiocchi, G.; Heller, P.; Chaudhuri, S. and Kunrath Silva, M. (2006) 'Evaluating Empowerment: Participatory Budgeting in Brazilian Municipalities', en R. Alsop, M. Frost Bertelsen and J. Holland (eds), Empowerment in Practice: From Analysis to Implementation, Washington: Banco Mundial; y Schneider, A. and M. Baquero (2006) "Get What You Want, Give What You Can: Embedded Public Finance in Porto Alegre." Brighton: Institute of Development Studies.

tribuido a un gasto más efectivo y eficiente, como: auditorías sociales en India y Kenia; tarjetas de informe de ciudadanos en India y Tanzania; seguimiento de las compras en Filipinas; y auditoría del gasto real por parte de organizaciones de la sociedad civil (OSC) en México, Filipinas, Tanzania y Sudáfrica. Estos casos demuestran aumentos considerables en la cuota de fondos que llegan a las escuelas, las clínicas y las fuentes de agua, así como también la producción de servicios y resultados⁵.

Estas conclusiones son respaldadas por estudios más amplios en múltiples países sobre el impacto de la transparencia y la rendición de cuentas⁶. No obstante, también indican que el gasto más elevado y los mejores resultados dependen de una red compleja de factores⁷.

⁵ Banco Africano de Desarrollo (2009), *Debt Relief Initiatives, Development Assistance and Service Delivery in Africa*. Oxford: Oxford University Press; sobre PETS y QSDS ver Dehn, J., R. Reinikka and J. Svensson (2003), "Survey Tools for Assessing Performance in Service Delivery", en Bourguignon, F and L.A. Pereira da Silva, eds, *The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution*, World Bank/OUP; y para una visión más matizada de IBP, ver <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/01/newsletter44.pdf> Véase también <http://internationalbudget.org/publications>, and especially <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/01/IBP-Expenditure-MonitoringGuide.pdf> para una mayor discusión de las auditorías sociales en India y Kenia, las tarjetas de puntajes de ciudadanos en India, Kenia y Tanzania, supervisión de compras en Filipinas, auditoría de gastos en México, Filipinas, Tanzania y Sudáfrica, y otros estudios prácticos sobre nutrición en Ghana, y educación y salud en Uganda. Sobre participación en Kerala véase Isaac, T. and R. Franke, (2002) "Local Democracy and Development: The Kerala People's Campaign for Decentralized Planning," Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc; y sobre Kenia, Ouma, Jerusha (2012). *Where Does the Money Go: Citizen participation in Turkana County, Kenya*. Oxfam Insights Series.

⁶ Gaventa, J. and G. Barrett (2010), *So What Difference Does it Make: Mapping the Outcomes of Citizen Engagement*, Informe CPADRC 347, IDS, Brighton; Joshi, A. (2011), "Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Annex 1 Service Delivery", disponible en www.transparency-initiative.org; Khagram, S. A.Fung and P. de Renzio (2013), *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation and Accountability*, Brookings Institution Press; McGee, R. and J. Gaventa (2011). *Synthesis report: Review of impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives*. London: Transparency and Accountability Initiative; McNeil, M. and Malena (2010), *Demanding Good Governance: Lessons from Social Accountability Initiatives in Africa*, Washington DC: World Bank and World Bank Institute (2014), *Evidence of Development Impact from Institutional Change: a Review of the Evidence on Open Budgeting*

⁷ G Bergh, et al, (2012). *Building governance into a post-2015 framework: Exploring transparency and accountability as an entry point*. <http://www.odi.org/publications/6892-transparency-post-2015-governance>

La transparencia es insuficiente sin la rendición de cuentas, que depende a su vez de los factores de la oferta y la demanda.

Los factores de la demanda son:

- “Espacio para la sociedad civil”. Esto comprende el acceso a la información relativa a planes y presupuestos, libertad de los medios, y leyes que impongan la planificación y los procesos presupuestarios participativos.
- Disposición y capacidad ciudadana, relacionada con la fuerza de la voz y la acción ciudadana para hacer responsable al gobierno. Esto depende de la madurez y la capacidad de los actores de la sociedad civil, incluidos sus conocimientos técnicos y de defensa.

Los factores de la oferta son:

- Voluntad del gobierno o “sensibilidad gubernamental”. Esto comprende la democratización, la voluntad política de cumplir con el gasto y los resultados, descentralización y mecanismos más amplios de responsabilidad política.
- Capacidad de gobierno. Esto incluye la existencia de parlamentos fuertes, organismos anticorrupción y de compras y auditoría en el sector público; y procedimientos y conocimientos para planificar, presupuestar y cumplir sobre la base de las metas de desempeño.

En general, la demanda y la oferta deben ir juntas. No obstante, se dan casos como el de Ruanda, donde la cúpula de gobierno, y la elevada capacidad para llevar a cabo reformas, han incrementado el gasto y los resultados sin una gran acción por parte de la sociedad civil. Además, si bien ha habido pocas actividades de la sociedad civil exitosas en países con escaso espacio para la sociedad civil (medido por el Índice de Fortalecimiento del Medio Ambiente CIVICUS)⁸, la rendición de cuentas suele producir resultados en países con un espacio entre mediano y escaso. Esto indica que la rendición de cuentas presupuestaria puede llegar a constituir una palanca vital para ampliar el espacio de la sociedad civil.

⁸ Para más detalles del índice y sus resultados véase <http://www.civicus.org/eei/>.

El cambio también se ve fuertemente influenciado por el contexto y la circunstancia^{9,10}. Muchos casos estudiados ponen en evidencia la importancia de ‘acontecimientos disparadores’ fundamentales, como los escándalos de corrupción (véase Recuadro 1), crisis económicas, elecciones o cambios de régimen políticos; o influencias externas, como los ODD, las Estrategias participativas para Reducción de la Riqueza, o aportes de donantes en la responsabilidad social¹¹. Producir resultados lleva en general varios años de actividad sostenida, como se vio en República Dominicana, India y Porto Alegre¹².

Para un impacto sostenido, la participación y la responsabilidad deben ser impulsadas durante toda la planificación, elaboración del presupuesto y ciclo de realización para garantizar que haya planes de desarrollo sectoriales y globales. Estos planes requieren un gasto presupuestado para alcanzar los objetivos; presupuestos a mediano plazo sobre la base de resultado/desempeño con grandes asignaciones; informes de gastos del año para seguir el gasto real; mecanismos participativos para hacer un seguimiento del gasto y combatir la corrupción; compras transparentes y valor por dinero al verificar los procesos; y auditoría de desempeños e informes de análisis de incidencia¹³.

⁹ P L. Wild & M Foresti (2013) Working with the Politics: How to improve public services for the poor, ODI <http://www.odi.org/publications/7864politics-service-delivery-institutions-aid-agencies>.

¹⁰ Khagram, Fung & de Renzio, op.cit.

¹¹ Banco Africano de Desarrollo (2009), op.cit.

¹² Baiocchi et al, op.cit.

¹³ Véase Banco Africano de Desarrollo, op.cit and Development Finance International (2014), Investment in Children: a Global Policy Report for Save the Children, June. Véase también Transparency & Accountability Initiative (2010), A guide to best practice in transparency, accountability and civic engagement across the public sector, y McGee and Gaventa. (2011). op.cit.

Recuadro 1

La transparencia puede contribuir a mejores asignaciones y resultados

Transparencia fiscal = asignación a grupos desfavorecidos

El derecho indio exige que un porcentaje del gasto sea dirigido a apoyar a los Dalits (“intocables”). En la práctica, esto suele ser pasado por alto. La Campaña Nacional por los derechos Humanos de los Dalit (NCDHR) impulsó al gobierno a introducir un código presupuestario específico para seguir el gasto en programas destinados a los Dalits. Usando este código, NCDHR ayudó a poner al descubierto que US\$140 millones estaban siendo desviados para cubrir los costos de los Juegos del Commonwealth 2010. A raíz de la indignación pública, el gobierno devolvió los fondos a los programas Dalit¹⁴.

Transparencia de los ingresos = asignación al gasto para los ODD

Después de descubrir petróleo, Ghana sancionó una ley conforme a la cual los ingresos del petróleo deben ser manejados en forma transparente. Sin embargo, los US\$2.000 millones de ingresos del petróleo posteriormente recaudados no se tradujeron en una mayor inversión pública. En 2013, las OSC lanzaron la campaña “Petróleo por Alimentos” (“Oil4Food”) para exigir que los ingresos del petróleo fueran invertidos en respaldar a los pequeños productores agrícolas. La campaña convenció al gobierno de comprometer un 15 por ciento de los ingresos del petróleo en la agricultura de pequeños productores¹⁵.

¹⁴ Extraído de IBP: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/LP-case-study-NCDHR-summary.pdf>

¹⁵ Extraído de Oxfam: <http://www.aceplive.com/wp-content/uploads/2014/08/ACEP-Report-PRMA-Final.pdf>

Nueva evidencia cuantitativa: estimular resultados, especialmente para los “más eficientes”¹⁸

Pese a graves limitaciones en materia de datos, análisis cuantitativos anteriores han aportado algunas pruebas preliminares de que la transparencia se asocia con mejores resultados en las áreas de salud y

¹⁸ Próximamente habrá más detalles disponibles sobre este análisis en Simson, R. (forthcoming), “Transparency for Development: the relationship between budget transparency, MDG spending and results”, disponible en www.internationalbudget.org y www.governmentspendingwatch.org

Transparencia y rendición de cuentas = asignación a la salud

En Zambia, la campaña “Vote por la salud” aprovechó un período preelectoral para exigir un aumento abultado del gasto en salud. Este se basó en datos gubernamentales según los cuales estaba bajando sin alcanzar el objetivo acordado (15% del gasto). Se generó una cobertura significativa en los medios, una participación pública generalizada y promesas políticas de la mayoría de los candidatos. Después de las elecciones, el nuevo presidente elevó el gasto un 45%, eliminó las cuotas de usuario y empleó a 2.500 trabajadores de salud **más**¹⁶.

Transparencia y rendición de cuentas: mejores asignaciones y resultados

En Malawi, la Coalición de la Sociedad Civil para una Educación Básica de Calidad tiene mucha experiencia en hacer el seguimiento del gasto en salud, entre otras cosas, realizando cuestionarios a docentes y funcionarios a nivel de la comunidad. Esto ha contribuido a aumentar los fondos para la educación rural, reducir las disparidades del gasto rural-urbano, acelerar el pago de los sueldos a los docentes, y permitir que Malawi esté próximo a alcanzar los ODD2 en educación **primaria**¹⁷.

¹⁶ Extraído de Oxfam: <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/a-healthy-influence-how-oxfam-convined-partners-to-influence-zambiaselections-302290>

¹⁷ Extraído de IBP: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Civil-Society-Coalition-for-Quality-Basic-Education-Carries-Out-Public-Expenditure-Tracking-Surveys-in-Malawi.pdf> y Campaña Mundi al por la educación http://www.campaignforeducation.org/docs/csef/CSEF%20CASE%20STUDY%20LEAFLET_AFRICA_JUNE2014_FINAL.pdf

agua, y que el gasto más alto puede mejorar los resultados de los ODD^{19,20}. En la actualidad, es posible un mayor análisis sistemático, debido a series de datos nuevos o actualizados recientemente sobre el gasto y la transparencia (véase Recuadro 2).

¹⁹ eg Fukuda-Parr, S., P. Guyer, and T. Lawson-Remer (2011) “Does Budget Transparency Lead to Stronger Human Development Outcomes and Commitments to Economic and Social Rights?” IBP Working Paper, No. 4; and Kauffmann, D. and A. Bellver (2005), “Transparency Transparency”, Informe de Investigación de Política del Banco Mundial.

²⁰ eg DFI/Oxfam (2013), The 2013 Government Spending Watch Report: Putting Progress at Risk - MDG Spending in Developing Countries, disponible en; y ONE (2013), The 2013 DATA Report: Financing the Fight for Africa’s Transformation.

Recuadro 2

Nuevas fuentes de datos permiten mejorar el análisis

Desde 2012, los conjuntos de datos nuevos o recientemente actualizados han mejorado considerablemente las perspectivas para el análisis cuantitativo de la relación entre la transparencia fiscal, el gasto para los ODD y los resultados de los ODD.

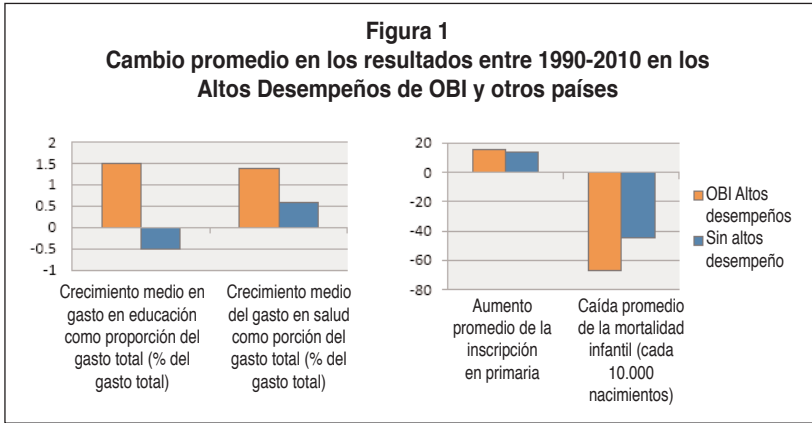
- En referencia a la **transparencia presupuestaria**, International Budget Partnership actualizó y amplió la cobertura de su **Índice de Presupuesto Abierto** en 2012, para clasificar a 100 países sobre la base de la disponibilidad de 8 documentos claves del presupuesto.
- En referencia a la **disponibilidad de datos de gasto para ODD**, Development Finance International ha desarrollado clasificaciones para 95 países, sobre la base de la disponibilidad y el nivel de detalle de los datos del presupuesto en 2013.
- En referencia al **gasto relacionado con los ODD**, la base de datos de **Government Spending Watch**, desarrollada por DFI y Oxfam, reúne gastos presupuestarios para 70 países correspondientes a 2008-13, desglosados por sector de ODD. Además, la base de datos de **Estadísticas de Gasto Público para el Desarrollo Económico (SPEED)** de IFPRI ha sido actualizada recientemente para hacer un seguimiento de los datos hasta 2010 para 80 países.

Utilizando estos datos (junto con los *Indicadores de Desarrollo Mundial* existentes para los resultados de los ODD), analizamos tres relaciones: 1) si una mayor transparencia fiscal se asocia a una mejor producción de datos sobre ODD; 2) si esto se asocia a un gasto más alto en los sectores de los ODD; y 3) si un mayor gasto en ODD se asocia a mejores resultados de los ODD.

Las conclusiones son las siguientes:

- **El seguimiento del gasto en los ODD es más factible en países más transparentes.** Los países con presupuestos más transparentes producen en promedio también datos de mejor calidad para el seguimiento de los ODD, tal como lo demuestra una fuerte correlación entre el OBI (Índice de Presupuesto Abierto) y los datos del índice de disponibilidad de datos presupuestarios de DFI.

- **No obstante, la conexión entre la transparencia y las asignaciones de gasto a los ODD es compleja.** En toda la muestra, los países más transparentes no asignan, en promedio, una parte más elevada del presupuesto a educación, salud o agua. Sin embargo, los resultados indicativos parecen ser más sólidos para los países que han experimentado recientes mejoras en los niveles de transparencia (véase Figura 1).
- **Los países con un gasto más elevado en los ODD tienen en promedio mejores resultados en lo que a éstos se refiere.** Se da una fuerte correlación positiva entre el gasto per cápita en educación y salud y los resultados de los ODD para estos sectores. Esto continúa siendo significativo aun después de verificar los niveles de ingresos. No obstante, al analizar solamente los países con ingreso bajo y medio, el ingreso anula esta asociación.
- **Los países que han experimentado una fuerte mejora en la transparencia fiscal en el último decenio también incrementaron más el gasto en ODD y vieron un progreso mayor de los ODD.** Tal como se ve en la Figura 1, los “muy eficientes” del OBI desde 2006 han experimentado un mayor crecimiento en el gasto y mejoras en los resultados de los ODD desde 1990. Debido al tamaño pequeño de la muestra, estos resultados son solamente indicativos. Sugieren, no obstante, un camino interesante para seguir investigando.



Estas conclusiones avalan ampliamente nuestra premisa inicial: el hecho de que la relación transparencia-gasto no sea más sólida refleja una serie de factores subyacentes:

- Los datos sobre el gasto en ODD no son lo bastante granulares como para ser relacionados directamente con cada uno de los ODD, dado que la mayoría de los países no produce ni publica información presupuestaria suficientemente detallada; ni datos de resultados de los ODD suficientemente oportunos o detallados.
- Los conjuntos de datos todavía no son lo bastante prolongados, completos o detallados como para analizar el cambio durante un período prolongado o en una muestra amplia de países.
- Existe la necesidad de una investigación más detallada que incorpore los otros factores tratados en partes anteriores. Éstos incluyen el espacio para la sociedad civil, la participación pública en el proceso presupuestario y la capacidad y el compromiso gubernamental.

Conclusiones y recomendaciones

Existe una amplia variedad de pruebas –desde estudios prácticos y revisiones de múltiples países hasta nuevo análisis cuantitativo– que demuestran la posibilidad que tienen la transparencia presupuesta-

ria, la supervisión del gasto y la rendición de cuentas de garantizar que los objetivos de desarrollo en el marco de referencia post-2015 sean respaldados por recursos adecuados y redunden en mejores resultados.

Por ende, una prioridad importante para el marco de referencia post-2015 debería ser favorecer la disponibilidad de información detallada sobre el gasto gubernamental (y de los donantes) relacionado con los objetivos de desarrollo. Esto contribuirá a generar las condiciones para una “revolución de los datos” con el fin de aumentar las asignaciones y los resultados.

Las acciones que deben emprender los gobiernos para cumplir con el programa post-2015 son las siguientes:

- Incluir un indicador de transparencia presupuestaria en el marco de referencia post-2015 para estimular a los gobiernos a publicar información puntual y detallada sobre su utilización de los recursos públicos con el fin de alcanzar las metas de desarrollo.
- Incluir un proceso para supervisar el gasto público dirigido a cada uno de los objetivos de desarrollo como parte de los “medios de implementación”.
- Dar mayor apoyo a los programas que desarrollan capacidad y sistemas dentro de la administración pública para poner a disposición del público datos sobre planes, presupuestos, cumplimiento y resultados.
- Dar más apoyo a programas que desarrollan la capacidad de otras partes interesadas, incluidos los ciudadanos, los medios de comunicación y los parlamentos para garantizar que la información disponible se utilice para monitorear el gasto y la responsabilidad presupuestaria.

La investigación llevada a cabo como parte de este informe identificó caminos interesantes para continuar con la investigación, tanto cualitativa como cuantitativa. IBP, DFI y Oxfam están empeñados en seguir investigando este campo para producir análisis más a fondo y resultados más sólidos.

Para más información, contactar a Paolo de Renzio, Asociación Internacional del Presupuesto (pderenzio@internationalbudget.org); Matthew Martin, Development Finance International (matthew.martin@dri.org.uk); y Paul O'Brien, Oxfam America (pobrien@oxfam-america.org).

*Para más información sobre la Encuesta de Presupuesto Abierto: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budgetsurvey>
Para más información sobre la base de datos de Government Spending Watch:
<http://www.governmentspendingwatch.org>*