

Guía para la Transparencia en los Documentos Presupuestarios del Gobierno:

*Cómo la sociedad civil puede usar los documentos
presupuestarios para la investigación e incidencia.*

Vivek Ramkumar e Isaac Shapiro (Editores)



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

Agradecimientos

Vivek Ramkumar e Isaac Shapiro editaron la guía. Las versiones iniciales de varios de los capítulos fueron escritas por Barry Anderson, ex jefe de la División de Presupuesto y Gasto Público de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Peter Heller, ex Director Adjunto del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional, y Murray Petrie, de Transparencia Internacional Nueva Zelanda. A ellos agradecemos por contribuir para este reporte con su conocimiento, experiencia y esfuerzo.

Queremos agradecer a las siguientes personas, quienes revisaron la guía y cuyas observaciones contribuyeron enormemente a su calidad: Ann Blyberg del International Human Rights Internship Program, Washington, D.C.; Jasper Cumme de Actions for Genuine Democratic Alternatives, Liberia; Antoine Heuty, Juan Carlos Quiroz y Antonio Barroso del Revenue Watch Institute, Ciudad de Nueva York; Chea Kimsong del NGO Forum, Cambodia; José María Marín de Fundar, México; John Mutua del Institute of Economic Affairs, Kenia; Carlos Santiso del Africa Development Bank, Túnez; Jon Shields del FMI, Washington, D.C. y Gregory Smith del Overseas Development Institute, Reino Unido.

Juan Pablo Guerrero, Delaine McCullough, Elena Mondo y Albert van Zyl, colegas del IBP, hicieron valiosas aportaciones.

Finalmente, expresamos nuestro sincero agradecimiento al Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (UK Aid), el Open Society Institute, la Fundación Ford y la Fundación William y Flora Hewlett, cuyo apoyo financiero hizo posible este esfuerzo.

Warren Krafchik

Director



Índice

I. Introduccion	4
II. Documento Preliminar	6
III. Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo	9
IV. Presupuesto Aprobado	13
V. Presupuesto Ciudadano	15
VI. Informes Entregados Durante el Año	17
VII. Revisión de Mitad de Año	19
VIII. Informe de Fin de Año	22
IX. Informe de Auditoría	25

I.

Introducción

La Encuesta de Presupuesto Abierto del *International Budget Partnership* (IBP) examina la publicación por parte del gobierno de ocho documentos presupuestarios clave en varios países alrededor del mundo. La información contenida en estos documentos ayuda al público y a la sociedad civil a entender las propuestas presupuestarias y cómo se implementan, así como a involucrarse en el debate en torno al presupuesto. Nuestros estudios basados en esta encuesta han llevado a la sociedad civil, así como a los gobiernos, a preguntarnos por qué estos documentos en particular son importantes, así como qué es lo que un documento modelo debe contener para ser transparente.

Existen pocos materiales de referencia que contesten estas preguntas. Los bancos de desarrollo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han publicado manuales con información detallada sobre sistemas de administración de las finanzas públicas. Sin embargo, la literatura existente no está elaborada para satisfacer las necesidades de un público amplio, como tampoco explora cabalmente los temas de la transparencia que apunta la Encuesta de Presupuesto Abierto.

De ahí que el IBP ha desarrollado una serie de informes cortos sobre cada uno de los ocho documentos presupuestarios, en los que se describe su importancia y se receta su diseño, reunidos en una publicación titulada *Guía para la Transparencia en los Documentos Presupuestarios del Gobierno: ¿Por qué son importantes y qué deben incluir?* Esta publicación sobre los ocho documentos presupuestarios — Documento Preliminar, Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, Presupuesto Ciudadano, Presupuesto Aprobado, Informes Entregados Durante el Año, la Revisión de Mitad de Año, Informe de Fin de Año e Informe de Auditoría) — se puede encontrar en www.internationalbudget.org.

En esta guía, discutimos cómo las organizaciones de la sociedad civil pueden usar los ocho documentos presupuestarios clave para propósitos de investigación e incidencia. Las ideas que se presentan aquí sobre el tipo de iniciativas de investigación e incidencia que la sociedad civil puede llevar a cabo utilizando los ocho documentos presupuestarios clave no pretenden ser exhaustivas. Las organizaciones de la sociedad civil están rápidamente desarrollando técnicas innovadoras para analizar los documentos presupuestarios para apoyar las iniciativas de incidencia.

En algunos casos, las ideas de investigación de la sociedad civil utilizando los ocho documentos presupuestarios se derivan de iniciativas de investigación que ya están desarrollando por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Éste es el caso especialmente de aquellos proyectos de investigación basados en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, el Informe de Fin de Año y el Informe de Auditoría. Sin embargo, típicamente las organizaciones de la sociedad civil han hecho un uso más limitado del Documento Preliminar, Informes Entregados Durante el Año y la Revisión de Mitad de

Año, en parte porque muchos gobiernos no los publican o los que sí están publicados presentan datos incompletos, lo cual ha limitado la capacidad de la sociedad civil de usar estos informes. De esta manera, para el caso de estos informes, no citamos ejemplos reales de iniciativas de investigación de la sociedad civil; en cambio, sugerimos posibles áreas de investigación e incidencia para la sociedad civil, usando el tipo de datos que idealmente se deberían publicar en ellos.

Cabe hacer notar que aunque estamos discutiendo el uso potencial de cada uno de los documentos presupuestarios clave, es probable (y deseable) que cuando las organizaciones de la sociedad civil lleven a cabo investigación y vigilancia de los presupuestos del gobierno utilizarán simultáneamente información contenida en múltiples documentos presupuestarios. Adicionalmente, podrán utilizar información de otros informes de política relevantes emitidos por el gobierno, así como información recogida de fuentes independientes. Otras publicaciones del IBP ofrecen resúmenes comprensivos de técnicas de análisis presupuestario, incluyendo las siguientes tres guías sobre investigación e incidencia del presupuesto:

- ➔ ***Guía Ciudadana para el Trabajo Presupuestario***, disponible en inglés, ruso, árabe y español en <http://internationalbudget.org/library/publications/index.cfm?fa=view&id=3523>.

Esta guía ofrece una descripción comprehensiva de los principios del trabajo presupuestario aplicado, ejemplos de Fuentes útiles y mejores prácticas; pone el acento en las fases de formulación y aprobación del presupuesto.

- ➔ ***Guía ciudadana para el trabajo sobre impuestos***, disponible en inglés en <http://internationalbudget.org/library/publications/index.cfm?fa=view&id=3522>.

Con esta guía se pretende desmitificar los asuntos de la política de recaudación y proveer a los grupos de la sociedad civil que trabajan presupuestos las herramientas necesarias para influir en la política de recaudación de la misma manera que han sido capaces de influir en la política de gasto.

- ➔ ***Nuestro dinero, nuestra responsabilidad: Guía ciudadana para la vigilancia del gasto público***, disponible en inglés, francés, ruso, español e indonesio bahasa en <http://internationalbudget.org/library/publications/index.cfm?fa=view&id=3520>.

Esta guía ofrece una visión general del proceso de implementación del presupuesto del gobierno y provee herramientas prácticas y probadas que las organizaciones de la sociedad civil interesadas en vigilar el gasto público pueden utilizar.

II.

El Documento Preliminar

¿Por qué es importante este documento para la sociedad civil?

La emisión del Documento Preliminar puede proveer una oportunidad importante para la sociedad civil. Se emite en un punto del proceso en que la sociedad civil potencialmente está en mejores condiciones para influir en la propuesta final del presupuesto, puesto que comúnmente aún hay tiempo considerable para discutir los detalles de los programas, la dirección amplia de las políticas y las prioridades presupuestarias generales con los ministerios sectoriales y el ministerio de finanzas. La sociedad civil también puede involucrar a actores legislativos en torno al Documento Preliminar; las mejores prácticas sugieren que se discuta con el legislativo.

¿Qué puede hacer la sociedad civil con este documento?

Éste le provee el fundamento a la sociedad civil para la siguiente agenda progresivamente más ambiciosa en relación con el Documento Preliminar.

Primero, para los países que *no* emiten un Documento Preliminar (y los resultados de la Encuesta del Presupuesto Abierto muestran que muchos países no publican este informe), la sociedad civil debe llamar la atención del ejecutivo y el legislativo que la elaboración de este tipo de informe fortalece el proceso presupuestario en general. La sociedad civil debe aprovechar la experiencia exitosa de muchos países en los que se usa el Documento Preliminar como un elemento central y inicial del proceso presupuestario.

Segundo, para los países que emiten un Documento Preliminar sólo como un informe *interno*, o uno que no es sujeto de discusión legislativa o no disponible para el público en general, la sociedad civil debe buscar asegurar la amplia disponibilidad de este informe.

Tercero, la sociedad civil debe alentar activamente al gobierno a que divulgue Documentos Preliminares que correspondan a las mejores prácticas. Ello incluye asegurarse que el Documento Preliminar:

- ➔ Claramente exponga los supuestos macroeconómicos que subyacen a la formulación del próximo presupuesto.
- ➔ Articule la estrategia fiscal del gobierno y la racionalidad subyacente. La estrategia debe cubrir no sólo el año fiscal siguiente, sino también el mediano plazo y debe ser sensible tanto a la situación macroeconómica actual como a la necesidad de asegurar la sustentabilidad del presupuesto y la solvencia del gobierno.
- ➔ Contenga tanto detalle como posible sobre las prioridades presupuestarias sectoriales y subsectoriales del gobierno en términos amplios, subrayando cualquier aumento potencial en el gasto.
- ➔ Y, finalmente, arroje luz sobre los planes del gobierno de nuevas iniciativas de políticas o cambios en la dirección de sus políticas.

Cuarto, para las organizaciones de la sociedad civil en los países donde el gobierno emite un Documento Preliminar bien formulado, su emisión representa una oportunidad crítica de influir en las políticas gubernamentales y las decisiones presupuestarias. La sociedad civil puede realizar comentarios sobre qué tan apropiadas son las políticas macroeconómicas. ¿Estima la sociedad civil que los supuestos clave que subyacen a la formulación de la política macroeconómica son apropiados, tanto en términos de su caracterización de la situación económica en curso como en términos de las metas de política que se han elegido con respecto a la inflación, la tasa de desempleo y el crecimiento real? Aún cuando se esté de acuerdo en que los supuestos y metas de política son razonables, la sociedad civil puede disentir con el gobierno en cuanto a lo apropiado de la estrategia de política fiscal general propuesta para alcanzar las metas. Por ejemplo, el Instituto de Estudios Fiscales en el Reino Unido analiza los Documentos Preliminares emitidos por el gobierno y hace públicas sus recomendaciones para influir en las decisiones finales (véase <http://www.ifs.org.uk/projects/314>).

Aun cuando una organización de la sociedad civil no tenga acceso a la capacidad de investigación o a la información necesarias para analizar los supuestos sobre los que se basa el Documento Preliminar o las proyecciones hechas por ese informe, puede de todas maneras participar en este debate. Puede usar los análisis realizados por otros (tales como por instituciones financieras internacionales) para pedir justificaciones en torno a los supuestos y proyecciones del gobierno.

Con más fuerza aun, la sociedad civil tendrá sus perspectivas sobre las prioridades presupuestarias entre los diferentes sectores y sobre asignaciones específicas a programas subsectoriales específicos o sobre nuevas iniciativas de política que hayan sido identificadas en el Documento Preliminar. Puesto que analizar este informe para poner a prueba estas perspectivas puede no ser siempre fácil dado el elevado nivel de agregación de los datos que típicamente se presentan en el Documento Preliminar. Sin embargo, una manera en la que las organizaciones de la sociedad civil pueden sortear este problema

es usar los detalles provistos en el presupuesto del año anterior para argumentar a favor del cambio de prioridades.

Para que sea útil, el Documento Preliminar debe proporcionar suficiente información para posibilitar a las organizaciones de la sociedad civil a analizar las implicaciones de los programas de las políticas gubernamentales y las prioridades presupuestarias expresadas. Dichos análisis podrían contestar lo siguiente: ¿Cuáles grupos de la sociedad debieran beneficiarse de las políticas gubernamentales? ¿Cuáles grupos podrían perder? ¿Cuáles son las implicaciones probables del programa para el crecimiento económico?

La emisión del Documento Preliminar representa una oportunidad importante para que las organizaciones de la sociedad civil expliquen a los grupos que representa la naturaleza de las políticas que el gobierno está llevando a cabo y obtengan las reacciones de estos grupos. Y, puesto que el Documento Preliminar típicamente se hace público para la discusión legislativa, las organizaciones de la sociedad civil pueden buscar cabildar con legisladores clave para que sus comentarios se tomen en cuenta en la discusión legislativa del Documento Preliminar. De manera similar, las organizaciones de la sociedad civil están en posición de poder entablar discusiones con los ministerios sectoriales y el de finanzas sobre los asuntos en torno a los cuales haya desacuerdos significativos.

Quinto, el Documento Preliminar sirve para crear expectativas apropiadas sobre el presupuesto en sí, y las organizaciones de la sociedad civil pueden usar este informe para preparar el debate en torno a la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, una vez que haya sido enviado al legislativo.

Por último, algunas organizaciones han tratado de usar la información incluida en el Documento Preliminar para producir un presupuesto alternativo. Es importante notar que crear un presupuesto alternativo es difícil dado el costo financiero, los datos y elaboración de modelos requeridos para producir un presupuesto paralelo comprensivo. Por ejemplo, el Presupuesto Federal Alternativo en Canadá es preparado por el Centro Canadiense de Alternativas en Políticas (*Canadian Centre for Policy Alternatives*) (ver http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National_Office_Pubs/afb2003_fiscal_statement.pdf).



La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo

¿Por qué es importante este informe para la sociedad civil?

En la mayoría de los países, los asuntos presupuestarios reciben más atención cuando el Ejecutivo entrega su propuesta de presupuesto al legislativo y la hace pública. Con frecuencia, a esta altura del año es cuando se establecen los asuntos clave en el debate en torno al presupuesto y que se hacen los juicios sobre los méritos de un presupuesto. Por consiguiente, los investigadores del presupuesto comúnmente evalúan la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo tan luego ésta se divulga. Este tipo de análisis tiene la ventaja además de proveer información cuando hay una alta demanda por ella. Enseguida ponemos a consideración de las organizaciones de la sociedad civil varias ideas de investigación e incidencia que podrían desarrollar con la información contenida en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo. (Los ejemplos de investigación e incidencia presentados también se pueden llevar a cabo con el Presupuesto Aprobado.)

¿Qué puede hacer la sociedad civil con este informe?

1. Análisis General de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo: Un análisis amplio y concienzudo de la propuesta presupuestaria cuando es divulgada por el ejecutivo ayuda a los grupos a identificar áreas particularmente importantes que pueden requerir más trabajo posteriormente en el ciclo presupuestario. Por ejemplo, si el análisis de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo muestra que el gasto en programas de asistencia social ha incrementado, entonces una organización podría hacer un seguimiento, evaluando si los beneficiarios a los que se dirigen estos programas realmente han recibido los beneficios. El Centro para la Rendición de Cuentas en el Presupuesto y la Gobernabilidad (*The Centre on Budget and Governance Accountability*) en India rutinariamente elabora un informe sobre el panorama general del presupuesto nacional (ver http://cbgaindia.org/publications/primers_manuals/PRIMER-1-FIN%20reduced.pdf).

2. Estudios breves para legisladores: Las organizaciones de la sociedad civil pueden presentar sus análisis sobre la Propuesta de Presupuesto del Legislativo a los legisladores para apuntalar su capacidad de insertarse en las discusiones sobre el presupuesto. Por ejemplo, el Instituto de Asuntos Económicos (*Institute of Economic Affairs*, IEA) de Kenya comienza su trabajo en torno a la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo antes de su divulgación, llevando a cabo audiencias públicas. Dado que el Parlamento keniano sólo cuenta con un periodo corto para debatir y aprobar el presupuesto, el IEA reúne anticipadamente a un equipo de expertos para analizar la propuesta presupuestaria y para desarrollar una guía para los Miembros del Parlamento para ayudarlos en el debate. El equipo del IEA pasa el fin de semana tras la introducción del presupuesto peinando, los estados financieros y el proyecto de ley financiera para sacar los puntos clave y hacer la información fácilmente comprensible para los Miembros del Parlamento de manera oportuna (ver <http://www.ieakenya.or.ke/subsection.asp?ID=6>).

3. Análisis sectorial: Un tipo común de análisis desarrollado por los grupos de presupuesto se centra en un área o sector importante de la economía o el gobierno al cual el presupuesto propone destinar recursos sustanciales. Estos análisis pueden revisar un sector — tal como salud, educación o defensa — en relación con otros sectores, la economía completa o sus niveles históricos de apoyo. El análisis de los presupuestos militares, por ejemplo, pueden dirigir su atención en cuánto se gasta en lo militar en comparación con lo que se gasta en los sectores sociales. Los análisis de sectores como salud y educación a menudo incluyen comparaciones entre países, o comparaciones entre estados o provincias de un país.

Todas estas comparaciones pueden ayudar a determinar si el monto total de recursos asignado a un organismo o sector es adecuado.

En muchos países, la obtención de información sobre los sectores se facilita por la estructura de los ministerios (o departamentos) que cubren un sector completo, como el Ministerio de Educación. Ello permite a las organizaciones con que se enfocan en sectores específicos a obtener mucha de la información que necesitan con relativa facilidad. Por ejemplo, la Red Deuda de Uganda (*Uganda Debt Network*) analizó el presupuesto nacional para determinar su impacto en el sector educación en el estado (véase <http://www.udn.or.ug/pub/StatementSD.pdf>).

4. Análisis de los efectos sobre diferente grupos poblacionales: Típicamente, hay dos tipos de análisis que examinan los efectos de los presupuestos propuestos sobre grupos particulares. Uno examina los efectos de las propuestas de gasto sobre diferentes grupos por ingreso. Estos análisis pueden investigar cuál es la proporción del gasto gubernamental total destinada a programas y proyectos que asisten a segmentos de la población que viven en pobreza. Un segundo grupo de análisis de grupo trata de examinar los efectos del presupuesto gubernamental propuesto sobre un grupo poblacional definido por características diferentes al ingreso. Tal análisis puede ver los efectos del presupuesto del presupuesto sobre la población anciana, o sobre una minoría racial o étnica.

Por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil a menudo han evaluado las propuestas presupuestarias en términos de sus efectos en niños o mujeres. En la mayoría de los casos, los presupuestos no incluyen una referencia particular a sus efectos en mujeres y niños, como tampoco muestran asignaciones separadas para programas de mujeres y niños. Por consiguiente, los efectos de las deci-

siones presupuestarias sobre mujeres y niños deben derivarse de Fuentes de información dentro del presupuesto y de fuentes fuera del presupuesto.

La Iniciativa del Presupuesto de Mujeres de Sudáfrica (*South African Women's Budget Initiative*) examina los efectos del presupuesto sobre las mujeres en cuatro áreas — vivienda, educación, asistencia social y empleo — así como en relación a asuntos más amplios del empleo en el sector público y los impuestos. Los investigadores de la sociedad civil y la academia civil condujeron la investigación juntos, siendo que uno de los objetivos explícitos de la Iniciativa era ampliar la capacidad de la sociedad civil para llevar a cabo análisis del presupuesto, especialmente de organizaciones que estaban trabajando en cuestiones de género (ver <http://www.undp.org/women/CD-Gender-and-Budgets-2004/4.2-national.htm#1>).

También en Sudáfrica, el Instituto para la democracia en Sudáfrica (*Institute for Democracy in South Africa, IDASA*) examina qué impuestos está asignando el gobierno a los programas para niños y si estos programas reflejan adecuadamente las necesidades de los niños, tal como lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas (ver <http://www.idasa.org.za/>).

5. Análisis económico general: El presupuesto tiene una influencia tremenda sobre la economía de un país, lo que subraya la importancia de evaluar los supuestos fiscales y económicos del presupuesto — especialmente su impacto en los pobres. Vale la pena examinar el impacto de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo en el déficit gubernamental anual y la deuda nacional, al igual que los efectos esperados del presupuesto en los resultados económicos, tales como la inflación, crecimiento y empleo. El análisis fiscal es una parte fundamental del análisis presupuestario ya que las cuestiones fiscales y económicas afectarán el tamaño y composición de las asignaciones a los sectores y programas.

Los estudios que evalúan las cuestiones fiscales y económicas típicamente involucran un análisis de los objetivos y metas del presupuesto. ¿Son razonables y precisas las estimaciones de ingreso y gasto? ¿Cuál es el probable déficit o superávit gubernamental resultante de la propuesta presupuestaria? ¿Cómo se están distribuyendo los fondos entre los diferentes sectores económicos? Estos análisis también pueden examinar críticamente los supuestos subyacentes en un presupuesto en lo concerniente a variables económicas como inflación y desempleo. Por ejemplo, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en Argentina rutinariamente lleva a cabo un análisis económico general del presupuesto nacional (ver <http://www.cippec.org/Main.php?do=reportsShow&categoryId=2&page=2>).

Estos análisis también pueden ajustar los números en el presupuesto para hacerlos más significativos. Un análisis podría, por ejemplo, examinar la tendencia del gasto a través del tiempo ajustando por inflación, o revisar los gastos generales, en un área particular, per cápita o como una parte de la economía.

6. Análisis del ingreso: Uno de los análisis de ingreso más importantes es la indagación de los efectos distributivos del sistema tributario. ¿Las reformas tributarias propuestas serían de más ayuda para los pobres o para los ricos? ¿El sistema tributario quita una mayor proporción del ingreso de la gente con ingresos bajos o de la gente con ingresos altos? En palabras de un analista tributario, ¿el sistema es regresivo o progresivo? Contestar este tipo de preguntas requiere del entendimiento de las diversas

fuentes de ingreso y de los mecanismos de recaudación. Otro tipo de variables que se pueden estudiar incluyen:

- ➔ ingresos como proporción de la economía;
- ➔ cambios anuales en los ingresos;
- ➔ diferentes fuentes de ingreso como proporción del ingreso total; e
- ➔ ingresos, gastos y el déficit.

(Ver páginas 56-57 de la *Guía para el trabajo tributario (The Guide to Tax Work)* para más detalles sobre cada uno de estos puntos, disponible en <http://www.internationalbudget.org/GuideTaxWork.pdf>.)

También es esencial para los grupos presupuestarios es vincular los análisis de gasto e ingreso. Gasto e ingreso son los dos lados de la moneda presupuestaria; los grupos necesitan estar seguros de que la base tributaria es suficientemente amplia para mantener los recursos de programas gubernamentales clave. Además, cuando los gobiernos promueven recortes tributarios, a menudo los hacen parecer más atractivos --subestimando pérdidas asociadas de ingresos y exagerando su impacto en el crecimiento económico. Por lo tanto, una tarea importante del análisis tributario es la de hacer una evaluación realista de las tendencias de ingresos bajo una propuesta tributaria específica, y compararla con la proyección de gastos, con el objeto de determinar si la combinación se puede sostener.

El Centro para la Incidencia en el Presupuesto en Ghana (*Centre for Budget Advocacy*) ha incluido un análisis de las propuestas de ingreso del gobierno en sus estudios sobre la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo (ver <http://www.isodec.org.gh/Papers/2002ghanabudget.PDF>). Por ejemplo, realizó comentarios sobre la reducción del impuesto sobre la renta de las empresas y las deficiencias de la administración tributaria, lo que obliga al país a depender fuertemente del apoyo de los donantes. El Centro para la Incidencia en el Presupuesto ha criticado al gobierno por reducir continuamente el ingreso sobre la renta y por depender mucho más de los regresivos impuestos al consumo.

IV.

El presupuesto Aprobado

¿Por qué es importante este informe para la sociedad civil?

El informe del Presupuesto Aprobado le ayuda a la sociedad civil a determinar quién gana y quién pierde con el presupuesto. La información básica contenida en el informe también puede ayudar a las organizaciones de la sociedad civil a desarrollar estrategias para alentar al gobierno a proveerle los máximos beneficios en las áreas prioritarias de las organizaciones o a cambiar las asignaciones provistas en el Presupuesto Aprobado del año en curso para años futuros o incluso a la mitad del año en curso, para satisfacer mejor las necesidades inmediatas.

¿Qué puede hacer la sociedad civil con este informe?

Los análisis del Presupuesto Aprobado por parte de la sociedad civil a menudo son similares a los análisis de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo (descrita arriba). Estos análisis pueden estudiar las prioridades presupuestarias en general; las asignaciones a un sector en particular; y los efectos sobre distintos grupos poblacionales, la economía y decisiones sobre recaudación. Sin embargo, algunas veces los análisis de Presupuestos Aprobados por parte de la sociedad civil pueden ser más profundos que los de la propuesta presupuestaria porque puede haber más tiempo disponible.

El Presupuesto Aprobado también puede usarse para analizar el papel del legislativo. El Presupuesto Aprobado puede compararse con la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo para saber si el legislativo adoptó la propuesta de lleno o realizó cambios significativos en ella. Los méritos de los cambios de este tipo pueden ser revisados entonces.

En términos generales, el Presupuesto Aprobado puede proveerle a las organizaciones de la sociedad civil una base sobre la cual analizar si el presupuesto, como fue implementado, logra sus metas y objetivos fundamentales. Las organizaciones de la sociedad civil pueden utilizar la información del Presupuesto Aprobado para monitorear la implementación de las iniciativas presupuestarias normales, así como determinar si ciertas decisiones de políticas contra-cíclicas logran sus objetivos programáticos sin exacerbar pérdidas de fondos públicos.

Al comparar la información presentada en el Presupuesto Aprobado con la información reportada en los informes presupuestarios producidos durante el curso del año fiscal, la sociedad civil puede conducir el siguiente tipo de análisis (estos se discuten más a fondo en la sección sobre el Informe de Medio Año):

- ➔ **Informes de proyecciones económicas.** Conforme avanza el año fiscal, las organizaciones de la sociedad civil pueden medir cambios económicos en relación a las proyecciones subyacentes del Presupuesto Aprobado. Por ejemplo, los grupos pueden medir si las proyecciones del crecimiento del PIB, inflación, empleo y otros indicadores económicos se están cumpliendo. Si no se están cumpliendo, las organizaciones de la sociedad civil pueden examinar los tipos de desviaciones del desempeño proyectado que están ocurriendo. Al hacer este tipo de mediciones, los grupos pueden analizar si el presupuesto está proveyendo el grado anticipado de estímulo o moderación macroeconómicos.
- ➔ **Informes sobre desempeño de programas y gastos presupuestarios.** A lo largo del curso del año fiscal, la sociedad civil puede monitorear continuamente si los presupuestos para programas individuales considerados en el Presupuesto Aprobado están usándose como se proyectó y si los programas financiados están logrando sus objetivos. Si la sociedad civil observa desvíos de los gastos presupuestarios programados, puede solicitarle explicaciones al gobierno.
- ➔ **Evaluaciones de recaudación.** Así como evaluaron los gastos presupuestarios, las organizaciones de la sociedad civil pueden comparar la información sobre ingresos en el Presupuesto Aprobado con la de los informes subsecuentes de recaudación para analizar si la recaudación gubernamental está en línea con las proyecciones. Esto puede ayudar a determinar si cualquier discrepancia con los niveles proyectados de ingresos es a causa de una planeación inexacta o debido a cambios inesperados en el panorama económico, sea nacional o internacionalmente.
- ➔ **Correcciones de medio año.** Las organizaciones de la sociedad civil pueden usar la información provista en la base del Presupuesto Aprobado para identificar cambios en el desempeño económico que pueda justificar una corrección de medio año, como incrementos en gastos para un cierto programa presupuestario (por ejemplo, asistencia a desempleados o ayuda a familias pobres) o la transferencia de fondos no usados para ciertos programas u otros programas que estén experimentando una demanda más alta de sus servicios.



El presupuesto Ciudadano

¿Por qué es importante este informe para la sociedad civil?

Un Presupuesto Ciudadano es una presentación no técnica ya sea de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo o del Presupuesto Aprobado que le comunica al público en general los detalles de los planes gubernamentales sobre ingresos tributarios y gastos de fondos públicos. Para ser lo más accesible posible, un Presupuesto Ciudadano puede crearse en muchos formatos, incluyendo anuncios en periódicos, transmisiones radiales, televisivas o presentaciones en reuniones comunitarias.

¿Qué puede hacer la sociedad civil con este informe?

Ya que la producción del Presupuesto Ciudadano es una tendencia relativamente nueva, no existen aún muchas descripciones de cómo ha usado este informe la sociedad civil. Sin embargo, hay maneras claras en que los grupos pueden aprovechar los Presupuestos Ciudadanos:

- ➔ Las organizaciones de la sociedad civil pueden preparar informes que analicen el Presupuesto Ciudadano. ¿Qué dice el Presupuesto Ciudadano sobre el presupuesto de la nación y sus prioridades? ¿Existen deficiencias en el Presupuesto Ciudadano producido por el gobierno. Vale la pena mostrar defectos significativos y, si son suficientemente serios (por ejemplo, si es demasiado parcial o si falta información esencial), la sociedad civil puede considerar producir su propio Presupuesto Ciudadano. Para fines de sostenibilidad y rendición de cuentas, sin embargo, probablemente es mejor que la sociedad civil evite el papel gubernamental de publicar estos informes rutinariamente. Sin embargo, en algunos casos en los cuales los gobiernos estén publicando un Presupuesto Ciudadano, las organizaciones de la sociedad civil pueden elegir publicar uno que presente una perspectiva diferente sobre los planes presupuestarios del gobierno y su impacto potencial en el país.

- ➔ Cuando el Presupuesto Ciudadano producido por el gobierno sea de alta calidad, puede ser usado para fines didácticos. Muchas organizaciones de la sociedad civil llevan a cabo talleres públicos en los cuales analizan el presupuesto, explicando su terminología y las políticas y asignaciones del gobierno. Dependiendo de a qué público se esté dirigiendo la organización de la sociedad civil, un Presupuesto Ciudadano puede ser una herramienta didáctica muy poderosa.

Los grupos también pueden participar en, o abogar por, la producción de un Presupuesto Ciudadano.

- ➔ El gobierno de México abordó a la organización de la sociedad civil Fundar para obtener sugerencias de cómo producir un Presupuesto Ciudadano. La discusión subsecuente llevó a la publicación de un Presupuesto Ciudadano basado en la información incluida en el Presupuesto Aprobado para el 2010.
- ➔ Al momento de la creación de esta guía, una coalición de la sociedad civil de la República Democrática del Congo llamada ROPI (*Reseau des Organisations Partenaires de FIFES*) se encontraba en discusiones abiertas con el gobierno sobre la creación de un Presupuesto Ciudadano. ROPI llevó a cabo un taller con expertos y miembros de la sociedad civil y el gobierno para poder definir las características principales que podría incluir un Presupuesto Ciudadano. Después de esto, se preparó un borrador y se le entregó al gobierno para una revisión previa a su publicación.
- ➔ En Namibia, el Instituto para la Investigación de Políticas Públicas publicó un documento en el que se establecían lineamientos que podían seguirse para crear un Presupuesto Ciudadano, así como una muestra de uno. El documento se publicó con la esperanza de que el gobierno de Namibia tomaría la iniciativa y publicaría dicho presupuesto (ver <http://www.ippr.org.na/Briefing%20Papers/IPPR%20Briefing%20Paper%20No%2049%20Citizens%20budget%20paper-final.pdf>).

VI.

Informes Entregados Durante el Año

¿Por qué son importantes estos informes para la sociedad civil?

Los Informes Entregados Durante el Año son informes que el gobierno debe emitir mensual o trimestralmente durante la implementación del presupuesto para dar a conocer datos sobre montos reales contra aquellos proyectados en el presupuesto. El fracaso recurrente en cumplir con las metas de recolección del ingreso a menudo refleja problemas en la planeación y proyección, o problemas institucionales en los organismos, tales como falta de personal. El acceso a esta información a lo largo de la implementación del presupuesto incrementa el potencial de los análisis de la sociedad civil de incidir en la política pública.

¿Qué puede hacer la sociedad civil con estos informes?

Con el acceso a los Informes Entregados Durante el Año, los análisis de la sociedad civil se pueden centrar en la calidad de las proyecciones, planeación e implementación que proveen la base para la presupuestación. Si una organización de la sociedad civil tiene información que ubica con exactitud programas u organismos específicos con un desempeño inferior al esperado, pueden diseñar una investigación para identificar medidas concretas para mejorarlo. Por ejemplo, si el gobierno afirma que un esquema de pensiones para viudas pobres está subejerciendo debido a que hay pocas beneficiarias que cumplen con los requisitos de acceso al programa de entre los que están solicitando los beneficios de la pensión, entonces la organización de la sociedad civil puede usar los datos sobre requisitos para ser beneficiario y solicitudes reales para diseñar un estudio que evalúe las afirmaciones del gobierno.

En términos generales, los Informes Entregados Durante el Año permiten a las organizaciones de la sociedad civil evaluar si el presupuesto se mantiene dentro de lo planeado o no. Más específicamente, provén información que se puede usar para evaluar cómo los ingresos se están viendo afectados por los cambios en las proyecciones económicas del presupuesto. Por ejemplo, una sequía severa puede afectar

el crecimiento del PIB anticipado por el gobierno y, consecuentemente, reducir la recaudación fiscal. Los grupos también pueden usar los datos de los Informes Entregados Durante el Año para evaluar si el déficit en el ingreso es resultado de una planeación pobre, una ejecución pobre, corrupción o evasión de impuestos.

En el mismo tenor, las organizaciones de la sociedad civil pueden usar los Informes Entregados Durante el Año para examinar cómo aquellos gastos relacionados con la economía difieren de las proyecciones. Y si las diferencias son grandes, ¿cómo las explican los funcionarios del gobierno? Por ejemplo, si las proyecciones del gobierno de un crecimiento fuerte en el empleo no se materializan, ello puede resultar en un incremento en el número de solicitudes de prestaciones de desempleo, lo que a su vez puede afectar el presupuesto para este ítem del presupuesto.

Otros ejemplos del valor de los Informes Entregados Durante el Año incluyen los siguientes:

- ➔ Algunos gobiernos cortos de dinero subejercen los montos asignados. Los Informes Entregados Durante el Año pueden ayudar a las organizaciones de la sociedad civil a vigilar el ritmo del gasto y exigir explicaciones por los déficits.
- ➔ Los Informes Entregados Durante el Año pueden ayudar a las organizaciones de la sociedad civil a evaluar cómo los gobiernos responden o cómo deberían responder a los cambios desde que el presupuesto se aprobó.
- ➔ Los Informes Entregados Durante el Año pueden ayudar a las organizaciones de la sociedad civil a abordar las respuestas del gobierno a los cambios que pueden haber ocurrido durante el resto del año. ¿Se recortará el gasto para compensar el sobrejercicio, o se incrementará para compensar el subejercicio? Preguntas similares se pueden plantear para los cambios en el ingreso, especialmente para países fuertemente dependientes en la venta de petróleo, gas o minerales.
- ➔ Relacionado con las cuestiones anteriores, ¿los datos de los Informes Entregados Durante el Año sugieren que será necesaria algún tipo de asignación complementaria? En caso positivo, ¿cuándo, dónde y de cuánto?
- ➔ Finalmente, los gobiernos regularmente enfrentan *shocks* sobre los cuales no tienen control — esto es, desastres naturales; cambios sustanciales en tipo de cambio y otros factores financieros que surgen desde fuera del país; cambios globales imprevistos en la economía mundial. Los Informes Entregados Durante el Año pueden ayudar a la sociedad civil a rastrear los impactos de estos shocks en el marco fiscal y ayudarles a interactuar con los gobiernos en lo que respecta a lo que debería de ser la respuesta a estos *shocks*.

VII.

La Revisión de Mitad de Año

¿Por qué es importante este informe para la sociedad civil?

El ejecutivo debe publicar una Revisión de Mitad de Año que cubra los primeros seis meses del año presupuestario para analizar cuidadosamente la implementación del presupuesto y los acontecimientos de la economía en curso, tales como cambios en las condiciones económicas que afecten las políticas presupuestarias aprobadas. La sociedad civil puede estudiar este informe para entender la implementación del presupuesto y, potencialmente, para argumentar a favor de ajustes.

¿Qué puede hacer la sociedad civil con este informe?

Obviamente, el primer asunto que la sociedad civil debe abordar es si la Revisión de Mitad de Año se encuentra disponible al público de alguna forma. Sería aconsejable que las organizaciones de la sociedad civil argumentaran que la transparencia exige, como mínimo, que este material esté totalmente disponible en el sitio de internet del gobierno. Este argumento puede centrarse en la necesidad de que el público sepa si los supuestos y proyecciones presupuestarias del gobierno son realistas y si se están materializando (algo que ya sería aparente a la mitad del año presupuestario), o si los acontecimientos nacionales o internacionales tornan los supuestos y proyecciones presupuestarias irreales y requieren cambios.

Aún cuando la publicación de una Revisión de Mitad de Año exhaustiva se reconoce como una Buena práctica, pocos países lo hacen. Como resultado, las Oportunidades para que las organizaciones de la sociedad civil usen la información contenida en este informe para sus actividades de investigación e incidencia han sido limitadas. No obstante, a continuación se presentan algunas maneras en las que las organizaciones de la sociedad civil pueden usar la Revisión de Mitad de Año para sus propósitos de incidencia.

Las organizaciones de la sociedad civil podrían usar la información general de la Revisión de Mitad de Año para desarrollar recomendaciones concretas para que el gobierno mejore los programas presupuestarios. Por ejemplo,

el *Informe Semestral del Desempeño Presupuestario del Año Fiscal 2009/08* (ver <http://www.finance.go.ug/docs/Semi%20Annual%20BFR.pdf>) menciona varios retrasos en la implementación de programas. Sin embargo, la mayor parte de las explicaciones provistas son demasiado generales, y atribuye el desempeño insuficiente a “deficiencias de rendición de cuentas.” En este caso, las organizaciones de la sociedad civil del país podrían concentrarse en traducir las explicaciones sobre los problemas en los programas en indicadores accionables. ¿Podría una reforma facilitar la implementación de los planes de trabajo y reducir los retrasos en el gasto del presupuesto?

De manera más general, la Revisión de Mitad de Año le brinda a las organizaciones de la sociedad civil la oportunidad de evaluar si el presupuesto está conforme a lo planeado o no, y hacerlo de una manera más comprehensiva de lo que los Informes Entregados Durante el Año lo permitirían (dado que los Informes mensuales o trimestrales que se emiten durante el año contienen menos información que la Revisión de Mitad de Año). La Revisión de Mitad de Año contiene ambas dimensiones, la macro y micro. Usando el Presupuesto Aprobado como la base, las organizaciones de la sociedad civil pueden evaluar:

- ➔ **Consideraciones macroeconómicas:** Si la Revisión de Mitad de Año revela cambios en el panorama económico desde que el presupuesto se aprobó, la sociedad civil puede evaluar su impacto potencial en el presupuesto. ¿Cuál será la consecuencia de la reducción de los ingresos proyectados? ¿El incremento en costos, por inflación o eventos imprevistos (tal como un desastre natural), resultará en el crecimiento de la demanda de protección social gubernamental?

Un asunto clave es si el presupuesto está proveyendo el grado de estímulo o contención macroeconómica que originalmente se anticipó. Si el presupuesto había anticipado contención del gasto y el déficit presupuestario continúa excesivamente alto, esto podría representar retos para la balanza de pagos e incrementar el potencial para la presión inflacionaria o un desplazamiento del crédito para el sector privado, todo lo cual amenaza a los grupos vulnerables de la sociedad. Si el presupuesto había anticipado la provisión de un estímulo fiscal, en el caso de una economía en recesión por ejemplo, la implementación inadecuada de los programas de estímulo señalaría que la economía podría no estar recibiendo el impulso presupuestario anticipado, despertando así la preocupación por la asistencia social para la población pobre y los desempleados.

- ➔ **Evaluar el Desempeño Obtenido:** Para asegurar una implementación efectiva de los programas e identificar problemas emergentes, las organizaciones de la sociedad civil pueden usar la información de la Revisión de Mitad de Año para evaluar el desempeño obtenido en lo que va del año en relación a las metas del presupuesto.
- ➔ **Revisar los Gastos:** Las organizaciones de la sociedad civil pueden examinar las estimaciones actualizadas del gasto para el año fiscal en curso y evaluar la validez de las explicaciones sobre las razones para el cambio en las estimaciones. Las organizaciones de la sociedad civil también pueden indagar lo adecuado de nuevas asignaciones, cambios entre unidades administrativas y nuevas proyecciones de gasto para el resto del año, especialmente en lo que toca a los programas sociales.

Particularmente para los gobiernos apretados de dinero, donde el gobierno se ve obligado a racionar las asignaciones presupuestarias según la disponibilidad de los recursos en efectivo que entran a la Tesorería, el presupuesto formal puede ser suplantado. De esa manera, se puede observar un subejercicio significativo en relación al presupuesto previsto y esto sería una oportunidad para que la sociedad civil llame la atención de gobierno sobre sus criterios para abordar la priorización de asignaciones.

- ➔ **Revisar los Ingresos:** Como con los gastos, las organizaciones de la sociedad civil pueden evaluar si el gobierno ha recaudado los ingresos de acuerdo con sus proyecciones. Pueden evaluar si los desvíos de los niveles aprobados se deben a una planeación imprecisa o a cambios post-aprobación en el panorama económico en el ámbito nacional e internacional.

La sociedad civil también puede examinar los supuestos que hizo el gobierno sobre los ingresos proyectados para el resto del año, especialmente a la luz de cambios en la perspectiva económica. Por ejemplo, en los países considerablemente dependientes de la venta de hidrocarburos los ingresos pueden fluctuar enormemente dependiendo de los precios prevalecientes. En algunos países, como Bulgaria, los ingresos excedentes a lo proyectado que se recauden pueden ser gastados por el ejecutivo, aún sin buscar autorización legislativa. En esas situaciones, los análisis de la sociedad civil llegan a ser el único mecanismo de vigilancia independiente en estos países, y la información contenida en informes como la Revisión de Mitad de Año pueden ser una fuente importante de información sobre las proyecciones de ingreso para lo que resta del año.

- ➔ **Evaluar la necesidad de correcciones a medio camino:** A mediados del año fiscal, la sociedad civil necesariamente habría de realizar un inventario de todos los cambios en las condiciones subyacentes de la economía que puedan justificar correcciones a medio camino, ya sea en el grado de estímulo o contención presupuestaria o en la conveniencia de un aumento de algún programa presupuestario existente. Típicamente, es alrededor del momento de la Revisión de Mitad de Año cuando el gobierno aborda la necesidad de un Presupuesto Cuplementario y sus contenidos. La sociedad civil puede usar la Revisión de Mitad de Año como una oportunidad para explorar junto con los encargados de hacer las políticas los programas presupuestarios nuevos que debieran incluirse en un Proyecto de Ley de Presupuesto Cuplementario.

Por ejemplo, las Revisiones de Mitad de Año deben examinar problemas emergentes ocasionados por eventos imprevistos y debe discutir las soluciones de política propuestas. Como respuesta a la crisis financiera reciente, la mayoría de las Revisiones de Mitad de Año de 2009 que se analizaron muestran la implementación de respuestas a la emergencia muy similares: por lo general, los países suministraron medidas de estímulo de acuerdo con sus posibilidades. De Chile a Estados Unidos y de Sudáfrica a India, los gobiernos lucharon por contener la disminución de las actividades económicas e idearon paquetes de estímulo, salvaguardas para restaurar la confianza en el sistema financiero, aumentos en los gastos e inversión, programas especiales para proteger a los sectores más golpeados y la expansión de prestaciones de asistencia social para los desempleados. Mientras que estas medidas fueron exitosas para contener el declive de la economía, también tuvieron un impacto muy concreto en el aumento de las responsabilidades del gobierno y en el monto de la deuda que ahora pesa sobre los hombros de los contribuyentes.

Las organizaciones de la sociedad civil tuvieron y todavía tienen la oportunidad de dar seguimiento a estas medidas específicas de estímulo, monitorear su implementación y asegurar que los objetivos se están alcanzando sin exacerbar las pérdidas de fondos públicos. Las crisis no afectan a todos los estratos sociales por igual. Por consecuencia, las organizaciones de la sociedad civil pueden tener un impacto abogando por políticas que promueven la recuperación económica con beneficios para los contribuyentes y la población en general y por transparencia y rendición de cuentas fortalecidas para minimizar cualquier desperdicio de fondos públicos y contener los abusos de las recientemente ampliadas responsabilidades gubernamentales.

VIII.

Informe de Fin de Año

¿Por qué es importante este informe para la sociedad civil?

El Informe de Fin de Año ofrece a las organizaciones de la sociedad civil una buena oportunidad para evaluar cómo se ha desempeñado un gobierno en contraste con sus planes o presupuesto originales. En la medida que los ministerios sectoriales han proveído una evaluación de mayor profundidad de las debilidades y fortalezas de su desempeño, las organizaciones de la sociedad civil pueden usar esta información como plataforma para discutir qué cambios podrían mejorar el desempeño. Como con los ministerios gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil pueden usar los resultados del Informe de Fin de Año para proveer una base tanto para discutir los arreglos que se pueden necesitar en la operación de los programas en el año fiscal en curso, como algo en qué pensar conforme preparan sus aportes al crítico Documento Preliminar, el cual expondrá los términos de la política presupuestaria y política de programas para los próximos años fiscales.

¿Qué puede hacer la sociedad civil con este informe?

Hay muchas razones por las cuales los gastos del gobierno en la práctica se pueden desviar del presupuesto que aprobó el legislativo. Entre dichas razones están los sistemas de gestión financiera deficientes que debilitan la calidad de los gastos presupuestarios y la habilidad del gobierno de manejar los flujos de fondos, así como la corrupción, la “contabilidad creativa” e irregularidades en las adquisiciones. Al mismo tiempo, no obstante, los desvíos pueden ocurrir por razones legítimas: puede haber cambios en la perspectiva económica o un desastre natural en el país que requieran que se le destinen fondos de una manera que no se había incluido originalmente en el presupuesto.

Las organizaciones de la sociedad civil continuamente deben vigilar los gastos conforme van incurriendo para asegurar que los presupuestos se implementan para los propósitos originales—siempre que estén de acuerdo con estos propósitos. Aún cuando no estén de acuerdo, las organizaciones pueden optar por vigilar los gastos para asegurarse que los fondos públicos se estén usando de una forma que sea eficiente y que prevenga el fraude y el robo. Los Informes de Fin de Año pueden proveer una fuente valiosa de información sobre por qué los niveles aprobados (incluyendo los cambios durante el año aprobados por el legislativo) y los resultados en la práctica de los gastos, ingresos y deuda. Estos

informes también pueden explicar la diferencia entre los indicadores y metas de desempeño fijadas por el gobierno y los resultados obtenidos en la práctica.

Aunque la información sobre los ingresos recaudados y gastos ejecutados reales estaría contenida en los Informes Entregados Durante el Año y la Revisión de Mitad de Año, el Informe de Fin de Año ofrece información más comprehensiva que la de aquellos informes y cubre todo el año. La información contenida en el Informe de Fin de Año proveerá la primera oportunidad para que la sociedad civil realice un balance detallado del desempeño del gobierno contra la totalidad de sus planes. También sería aconsejable que las organizaciones de la sociedad civil usaran la información contendida en estos informes para dibujar una imagen clara de los patrones de gasto del gobierno a lo largo del año. Por ejemplo, la sociedad civil puede evaluar si los grandes gastos relacionados con contrataciones se realizaron en el último mes del año porque la tesorería retrasó la transferencia de los fondos a los organismos ejecutores hasta el final del año — lo que a su vez puede resultar en ineficiencia y dilapidación en el uso de los fondos.

Si bien no hay muchos ejemplos de organizaciones de la sociedad civil que hagan uso de los diferentes informes presupuestarios emitidos por los organismos nacionales a lo largo del año, un buen ejemplo se encuentra en Sudáfrica donde una organización de investigación, el Monitor de la Rendición de Cuentas del Servicio Público (*Public Service Accountability Monitor, PSAM*) el presupuesto publicado y los planes de política con el desempeño real reportado por los organismos gubernamentales y las instituciones de vigilancia. Ello posibilita al *PSAM* evaluar si los organismos alcanzaron las metas establecidas en sus presupuestos/planes. *PSAM* analiza la información financiera de una variedad de fuentes, incluyendo planes, presupuestos, informes emitidos durante el año e informes de fin de año, informes de auditoría interna, informes anuales publicados por cada departamento, informes publicados por cada departamento, informes publicados por los organismos de supervisión tales como instituciones de auditoría pública e informes emitidos por la comisión legislativa responsable del departamento que se está evaluando.

PSAM estandariza el formato de presentación de sus análisis creando una variedad de plantillas y manuales de acompañamiento. Éstos ayudan a su personal (y a otros analistas) a compilar la información y a desarrollar los análisis. Entre otros puntos, los manuales contienen una lista de preguntas que *PSAM* usa para desarrollar el análisis sobre el desempeño de un cierto departamento. Los informes de seguimiento del gasto del *PSAM* posibilitan a los usuarios a desarrollar una explicación de los gastos reportados por un departamento y luego comparar estos gastos con las asignaciones presupuestarias hechas al departamento. En los casos en los que los departamentos gubernamentales sobreejercen o subejercen sus presupuestos, el *PSAM* analiza estos aspectos realizando las siguientes preguntas:

- ➔ ¿El departamento ha tendido a sobreejercer o subejercer en los años previos? ¿La cantidad de sobreejercicio o subejercicio ha disminuido a lo largo del periodo de cuatro años?
- ➔ ¿El departamento ofreció una explicación válida por estos gastos reportados?

- ➔ ¿Hay causas significativas o recurrentes para el subejercicio o sobrejercicio? ¿El departamento ha proveído alguna explicación sobre sus fallas para enfrentar estas causas en el año financiero bajo revisión?
 - ➔ ¿Qué impacto ha tenido el sobrejercicio o subejercicio sobre la provisión de servicios por parte del departamento?
 - ➔ Si el departamento sobrejerció, ¿el sobrejercicio fue sin autorización— y tendrá que ser repagado en el siguiente año fiscal? En ese caso, ¿qué impacto tendrá en la capacidad del departamento de alcanzar sus objetivos ese año?
-



El Informe de Auditoría

¿Por qué es importante este informe para la sociedad civil?

Un Informe de Auditoría puede ser una valiosa fuente de información para evaluar qué tan bien, o mal, se implementó el presupuesto. Los Informes de Auditoría Financiera frecuentemente informan sobre el subejercicio o el sobreejercicio en programas y organismos, develan fraudes y malversaciones, identifican gastos no autorizados o no substancados, y subrayan debilidades sistémicas en prácticas de gestión financiera en los organismos del sector público. Estos informes pueden ofrecer una riqueza de información para las organizaciones de la sociedad civil que están interesadas en evaluar problemas en la implementación presupuestaria. Los Informes de Auditoría a menudo son la única fuente de información independiente sobre la salud financiera del gobierno. Ello hace de los Informes de Auditoría una fuente crítica de información para que la sociedad civil evalúe si el gobierno está gastando los fondos públicos juiciosamente. Tal información puede no ser necesariamente recogida en los Informes Entregados Durante el Año, la Revisión de Mitad de Año o el Informe de Fin de Año, puesto que estos informes son publicados por el gobierno y, en consecuencia, no son verificados independientemente.

¿Qué puede hacer la sociedad civil con este informe?

A continuación se presentan algunos ejemplos de proyectos de investigación e incidencia que las organizaciones de la sociedad civil pueden considerar realizar usando la información contenida en los informes de auditoría.

1. Hacer públicos los hallazgos de la auditoría: Las organizaciones de la sociedad civil pueden divulgar problemas específicos señalados en los Informes de Auditoría. Por ejemplo, *PSAM* (descrito anteriormente) trabaja estrechamente con el legislativo para dar seguimiento a las respuestas de los organismos gubernamentales a instancias de conducta financiera dolosa y corrupción identificadas por los informes del Auditor(a) General. *PSAM* ha subrayado la gran cantidad de declaraciones de descargo de responsabilidad de auditoría emitidos por una institución de auditoría provincial, la cual fue incapaz de tener acceso a información financiera durante el desarrollo de sus auditorías. *PSAM* informó que se emitieron descargos de responsabilidad de auditoría en el caso de 10 de los 13 mayores organismos públicos en la provincia de 1996 a 2000. Además, aún cuando la oficina del auditor estaba

informando sobre la emisión de descargos de responsabilidad de auditoría en gran escala, la autoridad de vigilancia había emprendido muy pocas medidas para corregir la situación.

PSAM empezó a divulgar la gravedad de este estado de las cosas. Los miembros de su equipo ofrecieron varias entrevistas en la radio y a periódicos en las que explicaban el significado de los descargos de responsabilidad de auditoría en un lenguaje no técnico. Explicaron que la declaración de descargo de autoridad de auditoría significaba que la administración provincial no podía rendir cuentas por más de 90 por ciento de su presupuesto total por un periodo de varios años. Al enfrentar presiones crecientes como resultado del escrutinio de los medios, varios de los organismos más importantes mejoraron sus procesos de sistematización y entrega de información financiera. Como resultado, en 2002-2003, el Auditor General emitió declaraciones de descargo de responsabilidad de auditoría para gastos que comprendían 41 por ciento del total del presupuesto provincial – es decir que se redujo a menos de la mitad.

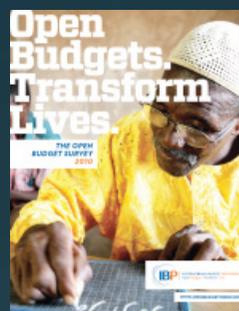
2. Comparar el desempeño de los organismos: Las organizaciones de la sociedad civil pueden usar la información contenida en los informes de auditoría para comparar qué tan bien se desempeñan los organismos. Con esto en mente, HakiElimu, una organización de investigación e incidencia en Tanzania, empezó a divulgar los hallazgos de los Informes de Auditoría emitidos por el contralor y auditor general del país. HakiElimu esperaba usar este proceso para hacer que el gobierno rindiera cuentas sobre el manejo de los fondos públicos. Otra razón por la cual HakiElimu se involucraba con los Informes de Auditoría era porque las comunidades locales, y no los funcionarios culpables, son las que sufren por los Informes de Auditoría deficientes. Los distritos que reciben una opinión de auditoría “adversa” automáticamente quedan descalificados para recibir una subvención importante que ayuda al fondo de construcción de escuelas, la rehabilitación de centros de salud y otros proyectos. Es probable que el recorte de estos fondos afecte a la población del distrito, particularmente a los pobres –aún cuando no sean ellos responsables de las auditorías que desembocaron en deficientes resultados de auditoría.

HakiElimu obtuvo acceso a los datos de las opiniones de auditoría brindadas por la institución superior de auditoría de Tanzania y los usó para compilar unas tablas sencillas en las que clasificaba de mejor a peor a los organismos gubernamentales de acuerdo con su desempeño en los informes de auditoría. Estas tablas se presentaron en folletos de manera atractiva y accesible. Los folletos informaban sobre los siguientes cuatro indicadores para cada uno de los organismos centrales o ministerios: la opinión del auditor, “ingresos cuestionados” (ingresos sobre los cuales el auditor no está convencido de que se siguieron los procedimientos correctos o sobre los cuales no hay suficiente información), “gastos cuestionados” y gastos cuestionados como porcentaje de los gastos del organismo. Este último indicador permitió que HakiElimu comparara las entidades gubernamentales con presupuestos de diferentes tamaños. Se consideraron los Informes de Auditoría más recientes, así como los de los dos años previos. HakiElimu lanzó los folletos en una reunión pública para periodistas, representantes de la sociedad civil y donantes; se alentó a los periodistas que acudieron a darle seguimiento con el Comité de Cuentas Públicas, lo cual hicieron y resultó en una cobertura de más profundidad de los Informes de Auditoría.

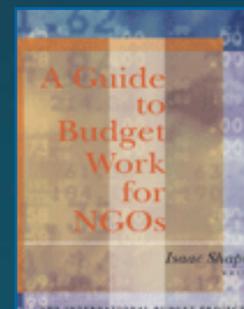
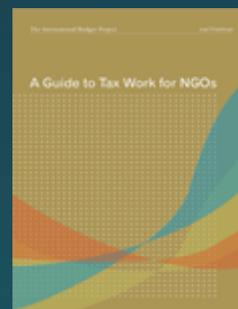
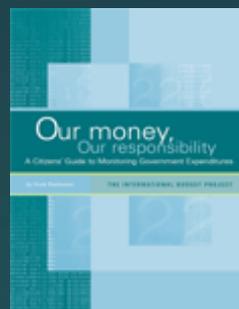
3. Evaluar el seguimiento que realiza el legislativo: Las organizaciones de la sociedad civil pueden rastrear las acciones emprendidas para implementar las recomendaciones de los informes de auditoría. Por ejemplo, la organización de la sociedad civil argentina, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) comenzó una investigación sobre las adquisiciones hechas por el gobierno para el aeropuerto nacional. El Informe de Auditoría sobre el organismo responsable por las adquisiciones señaló deficiencias serias en la administración del organismo. El gobierno, sin embargo, no emprendió acción alguna para rectificar esos problemas e ignoró las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría. ACIJ exigió que se le dejara asistir a las reuniones organizadas por la Comisión Mixta Revisora de Cuentas o CMRC del Congreso, responsable de examinar los Informes de Auditoría. (Estas reuniones tradicionalmente habían sido cerradas al público). El personal de la CMRC no sólo negó la solicitud de ACIJ, sino que también le dijo a ACIJ que la comisión en sí misma no sesionaba para discutir los hallazgos de la auditoría; en vez de ello, la secretaria de la comisión aprobaba ciertas recomendaciones de auditoría y luego obtenía firmas de consentimiento del resto de los miembros de la comisión.

ACIJ presentó una demanda legal para exigir que las reuniones de la CMRC fueran abiertas al público y obtuvo un fallo favorable. ACIJ luego presentó una segunda demanda exigiendo el acceso a las minutas de las reuniones previas de la CMRC. De nueva cuenta, la corte emitió sentencia en favor de ACIJ y obligó a que se hiciera pública esta información. Se encontraron muchas irregularidades en los informes de las sesiones. Diecisiete de los 65 informes contenían información falsa, incluyendo registros falsos de asistencia a las sesiones. ACIJ concluyó que los miembros de la CMRC no tenían un interés verdadero en analizar los Informes de Auditoría o en exigir acciones correctivas. ACIJ publicó sus hallazgos, los cuales fueron objeto de notas en los diarios nacionales, y esta publicidad negativa incitó a que la CMRC comenzara a reunirse con regularidad (y propiedad) para discutir los Informes de Auditoría.

The Open Budget Survey 2010



Other guides by the International Budget Partnership include:



THE OPEN BUDGET INITIATIVE IS BASED AT THE INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP'S WASHINGTON, DC, OFFICE:

820 First Street NE, Suite 510
Washington, DC 20002

TEL. +1 202 408 1080
FAX +1 202 408 8173



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

The IBP also has offices in Mexico City, Mexico; Cape Town, South Africa; and Mumbai, India.

For more information on the Open Budget Initiative or the IBP, contact us at info@internationalbudget.org or visit www.internationalbudget.org.