



## APÍTULO 4

# *El trabajo presupuestario de la sociedad civil: fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas*

RESDAL

En términos generales puede decirse que todos los aspectos de la actividad política y el desempeño gubernamental de un país están directamente relacionados con el presupuesto público. Lo mismo sucede con la mayor parte de las actividades de los agentes económicos, grupos y comunidades de la sociedad, quienes son depositarios de los derechos que el Estado garantiza por medio de su aparato. Éste, a la vez, es financiado por medio del gasto público.

El análisis y seguimiento del presupuesto es una herramienta imprescindible para explicar cómo se gobierna y administra. En el presupuesto toman forma las prioridades del gobierno, las acciones que se llevarán a cabo para satisfacerlas, y las dependencias e instituciones responsables de su implementación. Como tal, toda política exitosa debe contar con una asignación presupuestal consistente con sus objetivos y su relevancia.

Por lo general, el presupuesto público ha estado envuelto en un velo de discrecionalidad y secreto. Nuestros gobiernos están poco acostumbrados a rendir cuentas de manera consuetudinaria,

ya que por mucho tiempo el ejercicio de sus facultades y el consecuente uso de fondos públicos se entendieron como una prerrogativa desvinculada de la información y opinión de la ciudadanía. Sin embargo, como resultado de una serie de cambios políticos, económicos y sociales, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han desempeñado un papel cada vez más importante en el estudio y monitoreo del presupuesto público.

A lo largo de la década de los años noventa se empezaron a perfilar discusiones enfocadas hacia la promoción de la transparencia y la evaluación de las decisiones políticas que se reflejan en la asignación del presupuesto público. En este contexto, la transparencia implica “que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claros y se comunican al público en general”.<sup>1</sup> Las razones que explican la importancia de la transparencia presupuestaria son diversas y, a la vez, evidentes.

La primera y más importante radica en el papel central del presupuesto en el proceso de toma de decisiones en todos los países: allí se expresan *las* prioridades de la Nación. Se establecen *las* acciones para resolver los problemas más importantes y promover el desarrollo. Adicionalmente, “favorece el apego a la ley, promueve el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con honestidad y responsabilidad en el ejercicio de la autoridad pública”.<sup>2</sup>

Partiendo de la relevancia fundamental de la transparencia para establecer el vínculo entre las políticas públicas y los recursos necesarios para su implementación, el análisis, seguimiento y monitoreo de los recursos empezó a ser usado como un instrumento para incidir en la toma de decisiones, de manera argumentada y basándose en información que proviene de los gobiernos mismos. Esta tendencia se ha mantenido tanto en países de economías medianas, como en países en desarrollo que atraviesan procesos importantes de apertura y democratización.

El crecimiento de las organizaciones que desarrollan análisis diversos de presupuestos puede apreciarse en las cifras del *International Budget Project (IBP)*: mientras la primera reunión internacional convocada por el IBP en 1997 contó con 50 representantes de organizaciones en 14

<sup>1</sup> B. Lavielle, M. Pérez y H. Hofbauer (coord.), *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria: una comparación de diez países*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, octubre 2003, p. 5.

<sup>2</sup> *Ibid.*



países, a la tercera conferencia, en 2000, asistieron 100 participantes de organizaciones en 25 países.<sup>3</sup> Más aún, la cuarta conferencia, realizada en México en 2003, contó con participantes de más de cuarenta países (véase [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)).

El objetivo central de la mayoría de los grupos que se han involucrado en el trabajo de presupuestos públicos es asegurar y priorizar políticas esenciales para el desarrollo de la sociedad, particularmente de aquellos grupos que se encuentran en situación más desventajosa. Si bien el análisis de presupuestos requiere cumplir con criterios de solidez técnica y analítica, su fin último es ser difundido e incidir en la toma de decisiones y en el debate político.

Hace algún tiempo, uno de los problemas centrales para el análisis de los presupuestos públicos en una diversidad de países era la falta de información oficial suficiente, oportuna y confiable. En los últimos años este problema se ha ido reduciendo considerablemente, y los avances en materia de información son significativos. Si bien hay diferencias en el grado de apertura y acceso a la información, en la actualidad existe la posibilidad de monitorear y analizar el presupuesto público, en distintos niveles de gobierno, en la mayoría de los países de la región. En ese sentido, las condiciones de la transparencia y el acceso a la información del gasto público han mejorado notablemente, aunque esta mejoría no afecta de manera similar a todos los sectores.

A pesar de que el trabajo presupuestario depende de una serie de factores específicos de cada país —como el grado de consolidación de las instituciones, el grado de apertura y funcionalidad democrática, y la capacidad gubernamental de generar información relevante, confiable y oportuna— hay elementos que son importantes en general, toda vez que definen el contexto y los ritmos del trabajo presupuestario, a la vez que influyen en su potencial para la incidencia política.

#### ***4.1. El Ciclo Presupuestario***

Para aproximarse al presupuesto es importante tener en cuenta que se desarrolla en función de un proceso. El proceso presupuestario abarca todas las etapas del gasto público, desde la planificación

<sup>3</sup> Ver W. Krafchick, *¿Puede la sociedad civil ser un valor agregado en las decisiones presupuestarias? Descripción del trabajo presupuestario de la sociedad civil*, International Budget Project, Washington, 2001.

de cuánto se puede gastar y en qué rubros, hasta la evaluación de lo gastado y los resultados obtenidos. Estas etapas son parte de un proceso continuo y multidimensional; se solapan en algún momento, e inciden regularmente sobre el desarrollo de las etapas subsecuentes. Independientemente de las características específicas de cada contexto, país y orden de gobierno, el proceso presupuestal está conformado por cuatro etapas principales:

*Formulación:* En esta etapa se establecen las prioridades gubernamentales, las estrategias para atenderlas, y los recursos específicos que se destinarán para su cumplimiento. Es la etapa más cerrada de todo el ciclo, y de la cuál se conoce menos en términos generales. Recae por completo en el poder ejecutivo, salvo en aquellos casos en los cuales se han instrumentado procesos participativos de formulación del presupuesto, como en el muy conocido caso de Porto Alegre, Brasil.

Por lo general, la formulación del presupuesto se hace con base en los criterios y lineamientos que para tal fin establece el Ministerio de Finanzas (o de Hacienda). Esta dependencia es la encargada de fijar los techos presupuestarios y establecer límites iniciales para lo que cada ministerio o sector puede gastar. Revisa las propuestas y las integra en un documento general, que aglomera el ingreso esperado y el gasto previsto para el año fiscal siguiente.

Es importante hacer énfasis en que cada uno de los sectores o dependencias tiene la responsabilidad de definir sus prioridades y determinar la asignación de recursos de manera consistente con planes de acción establecidos para su quehacer particular. Sin embargo, ante las presiones de ajuste estructural y reducción del aparato estatal, la tendencia ha sido a la reducción del gasto, más que expansión. En este sentido, suele predominar la falta o escasez de recursos, que se ha convertido en un argumento recurrente por parte de quienes tienen que integrar presupuestos sectoriales bajo crecientes restricciones financieras.

*Discusión y aprobación:* Esta es la etapa más visible del proceso presupuestario, ya que es cuando el gobierno presenta un paquete con propuestas de ley de ingresos y egresos para que los legisladores discutan, aprueben, y en caso de ser posible, modifiquen esos proyectos. Es una de las etapas con mayor posibilidad de incidencia, en función de la visibilidad del proceso de discusión/aprobación, la facilidad para acceder a quienes toman las decisiones y la posibilidad de ejercer presión en medios.



Es importante tener claro que en la etapa de discusión y aprobación del presupuesto, las modificaciones que se le pueden hacer a la propuesta enviada por el poder ejecutivo varían dependiendo del entramado legal de cada país. En sistemas parlamentarios, lo común es que el proyecto sólo pueda ser aprobado o rechazado, más no modificado. En sistemas presidenciales suele haber grados diversos de modificaciones posibles. Hay casos en los cuales se pueden modificar asignaciones específicas, pero no el monto total del presupuesto. En otros es posible replantear el techo del gasto y, por consiguiente, incrementar recursos sin tener que hacer ajustes en otros rubros.

Por lo general, los cambios que el poder legislativo le puede hacer al presupuesto no abarcan detalles programáticos o características de la aplicación o ejecución de las acciones que llevan a cabo las dependencias del poder ejecutivo. Pero sí pueden determinar criterios que influyen en la manera en la cual se presenta la información y que, por tanto, contribuyan a incrementar la transparencia y el balance entre los poderes.

*Ejercicio del gasto:* En esta etapa del ciclo, el gobierno ejecuta sus programas con los recursos aprobados por el legislativo, en los términos del presupuesto aprobado para el año fiscal correspondiente. La posibilidad de incidencia depende en amplia medida de las condiciones de transparencia y acceso a la información gubernamental. Dado que es casi una norma encontrar variaciones en el gasto respecto a lo originalmente aprobado, la atención de la sociedad civil es indispensable.

Además, estrictamente hablando es este el momento en el cual la corrupción o el manejo discrecional de recursos se cristaliza. Dependiendo de los distintos mecanismos de información con los que un gobierno cuenta, habrá mayor o menor información con respecto al ejercicio del gasto durante su aplicación. Durante los últimos años se ha avanzado mucho en algunos países de la región con respecto a la integración de reportes trimestrales y avances de gestión. En algunos casos, sin embargo, éstos no son comparables con el formato del presupuesto aprobado, reduciendo la utilidad de la información misma.

Otro aspecto importante es que la disponibilidad real de recursos varía de las proyecciones hechas. Por lo tanto, es común que durante el ejercicio del gasto no sólo haya variaciones con respecto al destino de rubros específicos del gasto aprobado, sino que también haya recortes o aumentos.

*Fiscalización y Control del Gasto:* Esta etapa es de la mayor importancia dentro del ciclo, ya que el gobierno entrega cuentas de los montos ejercidos y los resultados obtenidos. Aunque el proceso formal de revisión inicia hasta que se tiene completo el informe de resultados, o algún documento equivalente –documento en el cual el gobierno rinde cuentas finales para un año fiscal determinado– la integración de esta información comienza mucho antes, prácticamente desde el momento en que se ejercen los recursos.

La fiscalización debe arrojar luz sobre el uso medido de los recursos, su eficiencia y su racionalidad. En teoría, esta información debe ser un elemento que se tome en cuenta en la elaboración de presupuestos subsecuentes y en su aprobación. Sin embargo, son pocas las veces que esto se logra de manera consistente. Por lo tanto, la posibilidad de darle seguimiento a las tendencias del gasto aprobado y ejecutado, para ilustrar la necesidad de priorizar determinados rubros a la vez de reconsiderar otros, es sumamente importante. Este papel puede ser desempeñado, de manera importante, por grupos independientes que se dediquen a darle seguimiento a rubros o sectores específicos del gasto público.

#### ***4.2 Elementos esenciales para el trabajo independiente de análisis y monitoreo de los presupuestos públicos***

El presupuesto refleja las prioridades sociales y económicas del gobierno y tiene impacto directo en las condiciones de vida y los servicios a los cuales la sociedad en conjunto tiene acceso. Sin embargo, su impacto es proporcionalmente mayor en los sectores más marginados, debido a que, para quienes viven en condiciones de pobreza, los servicios que el gobierno provee son indispensables para contar con condiciones dignas de vida y oportunidades esenciales. Irónicamente, estos sectores desprotegidos tienen menor capacidad para incidir en las decisiones que los afectan de manera directa.

Por ello el análisis independiente de presupuestos adquiere mayor relevancia. Para potenciar su impacto en la definición del debate y de la agenda política es importante que cumpla con algunos aspectos básicos, como lo son la independencia, la solidez, la oportunidad, la accesibilidad y la difusión.



*Independencia:* Una de las características fundamentales del análisis de presupuestos públicos desde la sociedad civil, para ser validado por otros actores, es su independencia, es decir, el hecho de que no responda a intereses partidistas. Es trabajo realizado por grupos ciudadanos, institutos de investigación, instituciones de análisis o centros académicos que analizan la asignación del gasto, sus tendencias, sus características y sus impactos, al margen de las agendas de partidos o grupos de presión.

Como tal, la independencia requiere que el análisis se centre en hechos más que en argumentos ideológicos, ilustrando la importancia de determinados temas y analizando la manera en que son retomados en la asignación del gasto, así como las implicaciones de esas decisiones. Esto no significa que el análisis deba ser *neutral*, sino que debe ser objetivo y retomar los elementos disponibles para asentar hechos.

*Solidez:* La solidez de una investigación es importante particularmente para asegurar la credibilidad y confiabilidad de la organización que lleva a cabo el análisis. Las cifras que se manejan y se presentan, y de las cuales se desprende el análisis de las implicaciones de políticas específicas, deben ser incuestionables.

Siendo que los presupuestos públicos son documentos técnicamente complicados, toma tiempo desarrollar las habilidades y el conocimiento necesario para presentar información que no esté sujeta a dudas. El costo de ser poco serios con el análisis de la información puede ser la pérdida de la credibilidad, la descalificación, y la consecuente imposibilidad para establecer canales de interlocución con los actores gubernamentales en quienes se trata de incidir.

*Accesibilidad:* Como el análisis de presupuestos requiere de conocimientos técnicos, es común que sus resultados se expresen en la misma jerga técnica, que está fuera del alcance de la mayoría de quienes pueden estar interesados en esta información. Siendo un tema que se ha caracterizado por su inaccesibilidad, resulta poco productivo mantener estas dificultades por medio de la creación de capacidades de análisis que sólo sirven a quienes lo realizan.

Por lo tanto, es indispensable que se invierta tiempo y esfuerzo en la «traducción» del análisis hecho, con el objetivo de poderlo socializar adecuadamente. También es fundamental que

los argumentos se estructuren de manera lógica y que los puntos más relevantes se ilustren de la manera más clara y sencilla posible, para que puedan nutrir las discusiones de diversos grupos y actores interesados en el tema y capacitados para incidir.

*Oportunidad:* Encontrar el momento oportuno para dar a conocer los resultados del análisis realizado es otro aspecto clave. De poco sirve un análisis sofisticado, si el momento en el que se da a conocer no es el adecuado para la incidencia política. Por lo tanto, es importante estar al pendiente del proceso político, y mantener información actualizada, que permita responder a cuestiones particulares de manera eficiente.

Por lo general, las ventanas de oportunidad para incidir en cuestiones presupuestarias son muy específicas, y tienen corta duración. Las etapas del proceso presupuestal, descritas anteriormente, determinan la mayoría de las oportunidades que, de manera recurrente, se perfilan para el tema. Adicionalmente, el trabajo en sectores específicos o temas particulares, así como la coyuntura política, definen otros momentos relevantes para la incidencia.

También es importante tener identificados a aquellos grupos, sectores o dependencias públicas en las cuales se quiere incidir, así como sus procesos de elaboración y discusión del proyecto de presupuestos, para asegurar que el tema sea abordado en el contexto más propicio.

*Difusión:* La utilidad política que se le dé al análisis generado es, a final de cuentas, el aspecto más importante. De poco o nada sirve investigar el efecto del presupuesto asignado a diversos sectores, si los resultados obtenidos no se logran difundir adecuadamente. Es fundamental contar con estrategias adecuadas de difusión, enfocadas a lograr que los medios de comunicación o los tomadores de decisiones recojan el análisis, y que éste nutre su debate. Vale la pena invertir tiempo y esfuerzo en construir relaciones con los medios, con legisladores y funcionarios para que no sólo presten atención a eventos y actividades específicas realizadas en el contexto de nuestro trabajo, sino también utilicen nuestra información para alimentar su propio trabajo.

Es indispensable adecuar la información que se quiere difundir dependiendo del público objetivo, que no siempre es el mismo. No es lo mismo elaborar un documento de divulgación, impulsar un tema específico en el poder legislativo o promover alguna reforma concreta con el análisis realizado. Las estrategias de difusión varían acorde al fin que se busca.

*Perspectiva estratégica:* En general es importante tener en cuenta cuáles son los objetivos que se persiguen y considerar cómo pueden alcanzarse, teniendo en mente los recursos técnicos, humanos, políticos y de interlocución de cada grupo. También es importante tener en cuenta las características de los distintos tipos de actividad y/o análisis a realizar, ya que no puede esperarse que una misma estrategia funcione para dos actividades distintas, que buscan cumplir objetivos distintos. Para poder maximizar el impacto esperado de cada una de las actividades de la organización es necesario planear y establecer lineamientos y acciones diferenciadas.

La experiencia de diversas organizaciones que se dedican al análisis de presupuestos, o lo han integrado entre sus líneas de trabajo, ilustra que es importante tener en cuenta las condiciones particulares que rodean a cada asunto específico sobre el que se quiere incidir, y planear en función de:

- a) el tipo de análisis que se debe realizar (para mayores detalles, véase Anexo 1).
- b) el lapso de tiempo en el que se deben presentar los resultados del análisis para potenciar su impacto.
- c) el público objetivo al que debe dirigirse el análisis.
- d) los vínculos con otras organizaciones, medios de comunicación y tomadores de decisiones que son relevantes.
- e) los mecanismos de difusión que se pueden utilizar para que la información tenga el mayor impacto posible.

### ***4.3 Algunas sugerencias con respecto al análisis de presupuestos***

La experiencia de las organizaciones que se han involucrado en el análisis de presupuestos a lo largo de la última década ha arrojado algunas lecciones que pueden ser de relevancia para grupos que recién se están acercando al tema<sup>4</sup>. Destacan dos factores particularmente importantes: la identificación de los puntos de entrada a cada tema, para asegurar la pertinencia y lo adecuado del análisis; y el

<sup>4</sup> En el Anexo 2 se mencionan algunas fuentes relevantes para ilustrar y proporcionar información al trabajo presupuestario independiente.

desarrollo de estrategias orientadas al fortalecimiento del análisis. Éstas últimas se incluyen en el Capítulo 7, que aborda aspectos de incidencia.

### Tipología de Análisis Presupuestal Aplicado

#### **Tipos de grupo de trabajan con presupuestos**

- Instituciones de política aplicada
- Instituciones de investigación o académicas
- Organizaciones de la sociedad civil, dedicadas al activismo en temas particulares
- Organizaciones que operan en todos los niveles de gobierno

#### **Naturaleza del trabajo en materia presupuestal**

- Ser fieles a los hechos, claros y oportunos
- Desarrollo de una perspectiva independiente
- Se busca incidir en las políticas públicas

#### **Actividades principales del trabajo en materia de presupuestos**

- Promover la información y conocimiento en materia presupuestal
- Evaluación del proceso presupuestal y de toma de decisiones
- Análisis riguroso de las políticas fiscal y de gasto

#### **Público objetivo**

- Tomadores de decisiones, tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo
- Medios de comunicación
- Organizaciones de la sociedad civil
- La población en general
- Investigadores, académicos

Isaac Shapiro (Ed.), *A Guide to Budget Work for NGO's*, International Budget Project, Washington D.C., 2001.



Por cuanto toca a los puntos de entrada es importante señalar la pertinencia de conocer la información y las áreas que se busca escudriñar por medio del análisis. Los documentos presupuestarios contienen información altamente especializada y presentan la información de distintas maneras, para cumplir con distintas funciones contables. Estos aspectos quedarán ejemplificados en capítulos posteriores. Si no se cuenta de entrada con claridad respecto de lo que se busca extraer de los documentos e información presupuestaria, el análisis difícilmente cristalizará.

Los puntos de entrada al análisis de presupuestos son temas y problemas que se pueden evidenciar por medio de este análisis. Si no se tiene claridad respecto a lo que es relevante y define a determinado tema, el análisis se vuelve descriptivo y demasiado general para evidenciar tendencias, aportar elementos importantes al debate o incidir en la toma de decisiones. De esta manera, para analizar qué tan pertinente, transparente y adecuado es el gasto en un área específica, es necesario saber los pormenores del área, los problemas o retos que busca atender, las características de las acciones que se requieren, el tipo de información diagnóstica para desarrollarlas y otros similares. Sin ese conocimiento temático, el presupuesto y su análisis no nos darán más que una visión de los aumentos/reducciones que el gasto sufre en sí mismo, como parte de un todo más amplio, y con respecto a sus componentes específicos.

Con respecto a las estrategias para fortalecer el análisis, vale la pena enunciar lo siguiente. Un primer paso tras haber identificado el tipo de trabajo que puede y quiere realizarse en torno a una temática específica, es identificar la información disponible en el proceso presupuestal, las oportunidades para incidir y las alianzas que se puedan generar. Para este efecto deben llevarse a cabo labores de diagnóstico de capacidades y oportunidades, de vinculación con organizaciones y actores políticos, y de capacitación para poder desarrollar nuevos instrumentos para el análisis. Estos aspectos serán abordados, con mayor detalle, en el Capítulo 7 de esta guía.