

Indice Latinoamericano
de
**Transparencia
Presupuestaria
2005**

Resultados para **Argentina**

o de Transparencia Presupuestaria • Indice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria • Indice Latinoamericano de Trans

Octubre 2005

PODER CIUDADANO

Poder Ciudadano, fundación apartidaria y sin fines de lucro, nació a fines de 1989 como la iniciativa de un grupo de personas preocupadas por la defensa de los derechos cívicos en nuestro país.

Nuestra Misión es promover la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública para fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva.

Nuestra Visión es una Red de personas e instituciones comprometidas con los asuntos públicos a escala local, nacional e internacional en pos de sociedades democráticas e inclusivas.

Equipo de Trabajo

Pilar Arcidiácono (Coordinación de Actividades e Información)

Julieta Arias (Coordinación de Actividades e Información)

Sol Baranda (Seguimiento a la Encuesta de Percepciones)

Luis Galvalisi (Especialista Técnico)

Agradecimientos

Aprovechamos esta oportunidad para agradecer a Luis Galvalisi por su constante colaboración en la elaboración del presente Informe País. Asimismo, queremos agradecer a todas aquellas personas que participaron en la Encuesta de Percepciones, quienes desinteresadamente respondieron a nuestras solicitudes. Finalmente, queremos realizar un reconocimiento especial a todos los integrantes del Staff de Poder Ciudadano, así como a sus autoridades por el apoyo constante a lo largo del trabajo desarrollado.

Es posible acceder a la información referida al presente Informe País, como así también al Informe Regional que contiene los resultados correspondientes a los distintos países que participan en esta iniciativa, a través de www.poderciudadano.org

Introducción

- 1) Metodología
 - a) Encuesta de percepciones
 - b) Cuestionario abierto
 - c) Guía de vinculación
- 2) Principales Resultados de Argentina
 - a) Resultados por Variables
 - b) Variables mejor evaluadas
 - Atribuciones y Participación del Legislativo
 - Calidad de la Información y Estadísticas
 - Información sobre Criterios Macroeconómicos
 - c) Variables peor evaluadas
 - Cambios en el Presupuesto
 - Participación Ciudadana en el Presupuesto
 - Control sobre Funcionarios federales
 - d) Otras variables
- 3) Recomendaciones
- 4) Comentarios finales

Presentación

En términos generales, la transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claros y se comunican al público en general. Entendida de esta manera, la transparencia implica varias ventajas: favorece el apego a la ley, favorece 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.

En particular, la transparencia en el gasto público adquiere especial relevancia si se considera el carácter central del presupuesto en la política de un gobierno: en él se expresan los objetivos, compromisos y prioridades de nuestros gobernantes. Por tanto, el análisis del presupuesto permite evaluar quienes ganan y quienes pierden con la distribución de los recursos públicos. En otros términos, la disponibilidad de información presupuestaria beneficia la rendición de cuentas sobre las finanzas gubernamentales, e incentiva a la participación informada de la sociedad civil en los debates relacionados con este tema. Finalmente, la transparencia en los procesos presupuestarios permite conocer el grado de efectividad del gasto público, su eficiencia, así como la posibilidad de detectar casos potenciales de corrupción. En suma, el análisis y evaluación del nivel de transparencia en los procesos presupuestarios contribuyen al fortalecimiento de las instituciones democráticas y a la consolidación del Estado de derecho.

Como parte de un reciente enfoque de las acciones de la sociedad civil en la medición y fortalecimiento de la transparencia en los diversos ámbitos de acción de los gobiernos, en 2001 ocho organizaciones en cinco países de la región –Argentina, Brasil, Chile, México y Perú– desarrollaron la primera edición del Índice de Transparencia Presupuestaria en América Latina (ITP). El objetivo general del proyecto fue contar con información que permitiera evaluar qué tan transparentes eran las prácticas presupuestarias en los países involucrados en el estudio. Para lograr este objetivo se diseñó un estudio integrado por dos partes: por un lado, se diseñó una encuesta de percepciones que fue contestada por un grupo de expertos de los países que formaban parte del esfuerzo. Por otro lado, se diseñó una guía de análisis del marco legal que regula el proceso presupuestario y que fue contestada por un experto en materia legal y gasto público.

En 2003 se replicó este instrumento de medición y evaluación, incluyendo en esta segunda versión a diez países en total. Esta ampliación permitió enriquecer el esfuerzo al sumar nuevas experiencias y aumentar las posibilidades de comparación entre los países. Además, en esta nueva edición se buscó mejorar la metodología utilizada en el estudio. De esta manera, se buscó que los resultados obtenidos a través del cuestionario de percepciones, pudieran ser explicados a partir no sólo del marco legal que regía las finanzas públicas, sino también de las prácticas presupuestarias.

Finalmente, 2005 constituye el año de la tercera edición del ITP. En esta ocasión, participan organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de investigación de ocho países latinoamericanos:

- Poder Ciudadano (**Buenos Aires, Argentina**)
- Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas, CORFAS, (**Santa Fe de Bogotá, Colombia**)
- Postgrado de Economía de la Universidad de Costa Rica, Programa Estado de la Nación y Fundación Arias (**San José, Costa Rica**)
- Probidad (**San Salvador, El Salvador**)
- Centro de Investigación Económicas Nacionales, CIEN, (**Guatemala, Guatemala**)
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación y Pearson (**México D.F., México**)
- Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud, CISAS, Coordinadora Civil y Grupo Fundemos (**Managua, Nicaragua**)
- Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (**Lima, Perú**)

Todas las instituciones mencionadas participaron activamente en la obtención de respuestas de la encuesta de percepciones y en la investigación y el análisis de las condiciones de transparencia presupuestaria en cada país. La coordinación regional del esfuerzo, así como la elaboración del presente documento estuvieron a cargo de Fundar.

Tres objetivos específicos guían el presente estudio:

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

Para cumplir con estos objetivos, el análisis se basa en una metodología que combina tres elementos básicos:

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

2. Un análisis de condiciones prácticas del proceso presupuestario, guiado por un cuestionario. Este cuestionario se centra en la identificación de la información disponible al público, y particularmente en el grado de apertura de las diferentes etapas del proceso presupuestario, así como en el tipo de datos que se encuentran en la propuesta del Ejecutivo. El propósito de incluir este cuestionario en el estudio es ahondar en las razones que explican las percepciones en torno a la transparencia e identificar posibles obstáculos.

3. Una guía mínima para vincular la encuesta de percepciones y el cuestionario práctico. El propósito de la misma es facilitar la comparación de los resultados, la identificación de prácticas relevantes y la retroalimentación entre los países participantes.

Asimismo, la vinculación de las distintas partes del estudio permite dar sustento a las recomendaciones y propuestas específicas que se emiten en este documento.

Adicionalmente, es importante señalar que en esta tercera edición se ha retomado y actualizado el análisis del marco legal presupuestario que se realizó en el estudio de 2003, con el fin de complementar la investigación.

Con base a estas herramientas metodológicas se construyó el índice de transparencia y se desarrolló el análisis de 14 variables, que representan temas para identificar si existe transparencia en las diferentes etapas del proceso presupuestario. Cada una de estas variables se analizó con base en la información obtenida de la encuesta de percepciones y del cuestionario práctico. Además, del análisis por variable se desprende un conjunto de recomendaciones por país que buscan mejorar las condiciones de transparencia en las finanzas públicas. Estas recomendaciones se nutren no sólo del análisis del contexto específico de cada país, sino también de la comparación que se pudo realizar entre los distintos países de la región.

En este sentido, el presente Informe País, tiene por objetivo complementar y explicar en detalle los resultados encontrados a través del ITP 2005, ya que éste, por su propia naturaleza metodológica, no genera información sobre los distintos matices o detalles normativos-institucionales del proceso presupuestario de cada país. Para ello se analizarán las tres variables más positivas y las tres más negativas que reflejó en el caso de Argentina el índice del proceso presupuestario. Asimismo, se han incluido otras variables consideradas relevantes para el estudio.

La elaboración del ITP ha constituido un aporte social considerable a nivel internacional, ya que es un instrumento de evaluación útil para ejercer presión social y política para lograr prácticas presupuestarias más transparentes en los países que han participado en el estudio. Además, el estudio ha contribuido a una evaluación sistemática y comparativa del estado de la transparencia en el presupuesto de varios países, lo que ha representado una fuente de información inigualable para observadores y usuarios de la información presupuestaria.

Por otra parte, el estudio busca ofrecer una agenda tentativa de mejoras específicas por país que contribuya al fortalecimiento de las instituciones democráticas y de transparencia en Latinoamérica. Tenemos la convicción de que la realización de estudios independientes sobre la transparencia de los presupuestos puede agregar un valor significativo a la discusión y prácticas presupuestarias, así como a las posibles reformas que distintos países realicen en esta materia. Es un mecanismo para revelar las fallas en la comunicación de las decisiones sobre cuentas públicas del gobierno y brindar alternativas para fortalecer la participación social en la asignación del gasto.

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

1. Metodología

La metodología original para construir el Índice de Percepciones de Transparencia Presupuestaria fue diseñada durante el año 2000 y aplicada en 2001 en cinco países Latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. Sin embargo, conforme se han producido ediciones del ITP, la metodología utilizada ha evolucionado de manera que ha tenido algunas adiciones y/o variaciones que serán detalladas más adelante. En la versión de 2005 se utilizó una metodología que, al igual que en 2003, consiste de tres partes:

a) Encuesta de percepciones

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

Población

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

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

Censo Argentina

Universo	Total	Respuestas	% de respuestas
Legisladores	61	30	49,1%
ONG's	16	12	75%
Medios de comunicación	70	29	41,4%
Investigadores y Académicos	52	32	61,5%
Total	199	103	51,7% (del universo)

Cuestionario: Para realizar la *Encuesta Transparencia Presupuestaria en América Latina 2005* se utilizó el mismo cuestionario base aplicado en 2003.¹ El cuestionario contiene 70 preguntas que se agrupan en tres categorías:²

1. Calificaciones sobre la transparencia del presupuesto en diferentes niveles: una calificación de las condiciones de la transparencia en el presupuesto en general y calificaciones de los procesos o temas específicos de formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, participación ciudadana y acceso a la información.
2. Calificaciones sobre la importancia de cada una de las etapas del presupuesto o temas relacionados (formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, participación ciudadana y acceso a la información).
3. Preguntas específicas sobre la transparencia en el presupuesto. Estas preguntas se construyeron como escalas Likert en un rango de 1 a 5³ para medir el nivel de acuerdo.

Valores reportados

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

Por otro lado se reporta el porcentaje de respuestas positivas o de acuerdo total y de acuerdo (valores 4 y 5) entre el total de respuestas válidas, en la siguiente escala

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

Ponderación: En 2001, el Índice de Transparencia incluyó poblaciones mayores de legisladores para todos los países, porque se incorporó a tres comisiones parlamentarias en lugar de una. El análisis de resultados mostró que las respuestas del legislativo

¹ Cada país adecuó las preguntas del cuestionario a sus propias condiciones.

² Ver cuestionario en el anexo.

³ Algunas preguntas tienen una escala que va del 1 al 3.

tienden a ser más positivas que las respuestas del resto de la población de expertos, particularmente con respecto a ciertas etapas del presupuesto. Además, el tamaño de las poblaciones de legisladores varía mucho por país y su proporción en las respuestas de cada país va desde el 4 hasta el 35 por ciento. Para evitar un “sesgo legislativo” de diferentes proporciones entre países se ponderaron las respuestas, de forma que las repuestas de los legisladores representaran 10 por ciento del total de las respuestas de todos los países.

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

Variables	Atributos
Participación ciudadana en el presupuesto	5
Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	3
Información sobre criterios macroeconómicos en el presupuesto	2
Cambios en el presupuesto	1
Asignación del presupuesto	4
Fiscalización del presupuesto	5
Evaluación de la contraloría interna	1
Capacidades de los órganos de control externo	3
Rendición de cuentas	7
Control sobre funcionarios federales	5
Responsabilidad de niveles de gobierno	1
Información sobre deuda federal	4
Calidad de la información y estadísticas en general	4
Oportunidad de la información del presupuesto	4
	49

b) Cuestionario práctico

Con el propósito de contextualizar los resultados proveídos por la encuesta de percepciones y emitir recomendaciones fundamentadas en la práctica presupuestaria de cada país, se incluyó como parte de la metodología un cuestionario que permitiera reconocer qué tan disponible se encuentra la información presupuestaria en la práctica. De esta manera, el enfoque en la información *pública* es la característica central de este cuestionario, ya que se considera que el acceso a información completa y de calidad es un aspecto primordial para evaluar el grado de transparencia en los procesos presupuestarios.

Este cuestionario fue contestado por uno o varios expertos de la organización responsable de aplicar el estudio en cada país participante y tiene tres propósitos específicos:

1. Examinar la disponibilidad y la distribución de los principales documentos presupuestarios en el país.
2. Analizar el tipo de información disponible en la propuesta del Ejecutivo, e identificar información adicional que podría ser de utilidad para monitorear y analizar la información contenida en el presupuesto.

3. Estudiar y medir el grado de apertura en cada una de las cuatro fases del proceso presupuestario.

c) Guía de vinculación

La encuesta de percepciones y el cuestionario práctico fueron vinculados a través de un guía. Esta guía siguió el orden de las variables de la encuesta y tiene el objetivo de explicar sus resultados contextualizándolos en la práctica –específicamente en lo que respecta al acceso y calidad la información- presupuestaria. De esta manera, la guía de vinculación relaciona las preguntas contenidas en la encuesta de percepciones con las preguntas que conforman el cuestionario práctico. La guía de vinculación está disponible en versión electrónica en <http://www.fuder.blablabla.mn> así como en los CD que complementan este estudio y que pueden ser solicitados a la organización encargada de realizar el estudio en cada país.

Adicionalmente, en esta edición se actualizó el estudio formal que formaba parte de la metodología utilizada en 2003 con el fin de proporcionar información revisada sobre el marco legal que impera en los procesos presupuestarios de los diferentes países que integran el estudio.

Cambios metodológicos

La metodología utilizada en 2005 difiere en algunos aspectos de la que se aplicó en 2003. La principal diferencia radica en que en 2003, el punto dos de la metodología consistía únicamente en un análisis formal/práctico a partir de una guía que analizaba los procesos presupuestarios desde estas perspectivas. Es decir, en ese entonces, este aspecto de la metodología consistió en un estudio de las condiciones del marco legal que regula los procesos presupuestarios, así como en una exploración de las condiciones prácticas que permitiera identificar el grado de cumplimiento de lo establecido formalmente. En 2005, se retomó de manera más significativa el enfoque práctico, enfatizando el acceso y la calidad de la información. Asimismo, los cuestionarios-guía utilizados para conducir el análisis formal/práctico en 2003 y el análisis formal en 2005, son diferentes en su estructura y en las preguntas que plantean, aunque ambos han cumplido con el objetivo de contextualizar y profundizar en el análisis de los resultados obtenidos a partir de la encuesta de percepciones. Debe mencionarse nuevamente que la parte formal de la guía utilizada en 2003 se actualizó para retomar esta parte en la presente versión del estudio; sin embargo, en esta ocasión, el mayor enfoque se encuentra en los resultados obtenidos a partir del cuestionario práctico descrito anteriormente.

Por otro lado, es importante tomar en cuenta que tanto la encuesta de percepciones como la guía de vinculación son dos instrumentos metodológicos que se mantienen para 2003 y 2005. No obstante, debe recalarse que la guía de vinculación es diferente en estas dos versiones debido a que, aunque la encuesta de percepciones se mantiene igual, el cuestionario con el que se relaciona cambia de manera radical de un año al otro.

Cambios metodológicos	
Metodología 2003	Metodología 2005
Encuesta de percepciones	Encuesta de percepciones
Cuestionario formal/práctico	Cuestionario práctico y actualización del cuestionario formal /práctico utilizado en 2003
Vinculación encuesta de percepciones-cuestionario formal práctico	Vinculación encuesta de percepciones-cuestionario práctico (versión actualizada)

Finalmente, debe señalarse que Guatemala es el único país que se suma como nuevo participante en el estudio, por lo que los resultados que aquí se presentan son únicamente de este año.

1) Resultados del país: caso Argentina

En el caso Argentino de las 14 variables evaluadas solo 1 superó los 50 puntos: Información sobre criterios macroeconómicos. Los valores de las restantes oscilan entre 5,1 y 47, 3. Estos puntajes explican la percepción de la falta de transparencia en materia presupuestaria en nuestro país.

Los resultados pueden ser agrupados en dos grupos: en uno, las variables peor calificadas (ninguna supera los 30 puntos) y en otro, las variables mejor calificadas (solo una supera los 50 puntos).

Entre las variables con **más baja calificación**, se encuentran las siguientes:

Cambios en el presupuesto (5 puntos), Participación ciudadana en el presupuesto (8 puntos); Control sobre funcionarios federales (18 puntos); Evaluación de la contraloría interna (19 puntos); Asignación del presupuesto (21 puntos); Capacidades de los órganos de control externo (21 puntos); Oportunidad de la información (27 puntos); Fiscalización del presupuesto (25 puntos); Rendición de cuentas (28 puntos).

Entre las variables con **mejor calificación** se encuentran las siguientes: Información sobre deuda federal (38 puntos); Responsabilidad de niveles de gobierno (40 puntos) Atribuciones y participación del Legislativo (44 puntos); Calidad de la información (47 puntos); Información sobre criterios macroeconómicos (55 puntos).

Variables	
Baja Calificación	Alta Calificación
Cambios en el presupuesto (5 puntos)	Información sobre deuda federal (38 puntos)
Participación ciudadana en el presupuesto (8 puntos)	Responsabilidad de niveles de gobierno (40 puntos)
Control sobre funcionarios federales (18 puntos)	Atribuciones y participación del Legislativo (44 puntos)
Evaluación de la contraloría interna (19 puntos)	Calidad de la información (47 puntos)
Asignación del presupuesto (21 puntos)	Información sobre criterios macroeconómicos (55 puntos).
Capacidades de los órganos de control externo (21 puntos)	
Oportunidad de la información (27 puntos)	
Fiscalización del presupuesto (25 puntos)	
Rendición de cuentas (28 puntos).	

a) Resultados

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

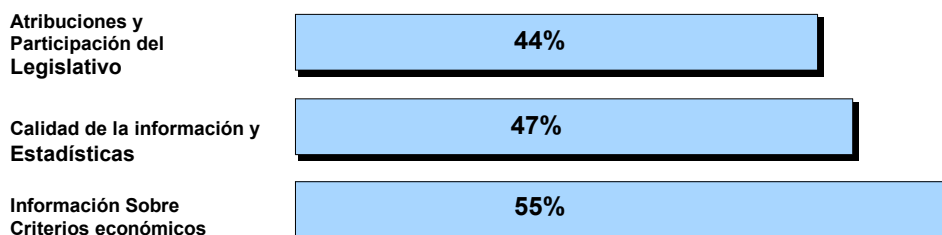
Tema	Variable	Argentina	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	México	Nicaragua	Perú
Participación ciudadana en el presupuesto	Participación Ciudadana en el presupuesto	8	35	14	5	13	11	10	16
	Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	44	45	55	52	52	52	62	39
Elaboración del Presupuesto	Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto	55	60	47	7	38	54	14	54
	Cambios del presupuesto	5	47	60	35	31	27	51	36
	Asignación del presupuesto	21	33	24	17	25	27	15	19
Fiscalización	Fiscalización del presupuesto	25	52	59	28	20	32	12	19

Rendición de Cuentas	Evaluación de la contraloría interna	19	21	36		11	27	5	8
	Capacidades de los órganos de control externo	21	57	45	11	10	36	14	11
	Rendición de Cuentas	28	36	27	18	22	27	14	22
	Control sobre funcionarios federales	18	48	45	23	21	20	14	20
	Responsabilidad de los niveles de gobierno	40	25	30	21	30	32	24	17
Acceso a la Información	Información sobre deuda federal	38	46	45	25	31	29	21	35
	Calidad de la información y estadísticas en general	47	44	41	15	27	41	19	36
	Oportunidad de la información del presupuesto	27	31	29	18	20	24	12	16

b) Variables mejor evaluadas:

- ① Atribuciones y participación del Legislativo (44%)
- ① Calidad de la Información y Estadísticas (47%)
- ① Información sobre Criterios Macroeconómicos (55%)

Argentina: Áreas mejor evaluadas



◆ **Atribuciones y participación del Legislativo**

Esta variable está compuesta por tres atributos, a saber:

- El Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo.
- Es suficiente el periodo de tiempo⁴ que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto.
- Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo.

El hecho de que la siguiente variable sea una de las mejor calificadas, responde a la existencia de normas que promueven y habilitan al Poder Legislativo a incorporar modificaciones al Proyecto presentado por el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, en la práctica, esta capacidad no puede ejercerse efectivamente ya que los tiempos destinados a la discusión del Presupuesto son escasos, considerando que el Presupuesto contiene alrededor de 8000 fojas (El Congreso recibe el presupuesto a menos de seis semanas antes del inicio del año presupuestario).

A este aspecto negativo, debe sumarse el hecho de que el Poder Ejecutivo solo informa selectivamente al Poder Legislativo sobre determinados objetivos del Presupuesto, por ejemplo, en lo que se refiere a gastos secretos.

⁴ En cada país se especificó el periodo de tiempo.

En este sentido, es importante resaltar que la existencia de normativa no es garantía efectiva de transparencia. A ello debe sumarse la voluntad política de promover normas adecuadas a los tiempos reales de la gestión, así como su efectivo cumplimiento. Ambos aspectos son condiciones fundamentales para la promoción de transparencia en materia presupuestaria.

◆ **Calidad de la Información y Estadísticas**

Esta variable se compone de cuatro atributos:

- En general, las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos.
- La información presupuestaria es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado.
- La información presupuestaria incluye agregaciones que permiten un análisis integral.
- El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional.

La evaluación positiva de esta variable se debe principalmente al hecho de que las instituciones que generan las estadísticas nacionales cuentan con personal técnico y profesionalizado con experiencia.

Entre la distinta información a la que es posible acceder en este sentido se encuentran las fuentes de ingresos tributarios que pueden ser identificadas individualmente (a través de las Planillas Complementarias acompañando al mensaje del Presupuesto), así como las fuentes de ingresos no tributarios (sin embargo, en este caso, no es posible acceder fácilmente a los orígenes de los mismos).

Ahora bien, es importante destacar que en el caso argentino existe una carencia fundamental con respecto a la calidad de la información y las estadísticas. Ésta es producto, básicamente, de la ausencia de información respecto del gasto real ejercido, es decir, no se cuenta con datos actualizados del gasto de años previos en el Presupuesto ni en la documentación de apoyo. Existe en este sentido un importante atraso respecto del debate por parte del Poder Legislativo, de las ejecuciones de los sucesivos presupuestos, llamadas Cuentas de Inversión. Esto dificulta en gran medida, la posibilidad de acceder a información respecto de si el Poder Ejecutivo cumple con lo estipulado en el Presupuesto anual o si ejecuta las partidas discrecionalmente. Este un factor fundamental a tener en cuenta a fin de promover mayor transparencia en materia presupuestaria en Argentina.

◆ **Información sobre criterios macroeconómicos**

Esta variable está compuesta por dos atributos, a saber:

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

La existencia de una percepción mayoritaria positiva respecto de la disponibilidad de Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto se vincula con el hecho de que efectivamente, el Poder Ejecutivo presenta una discusión detallada de las

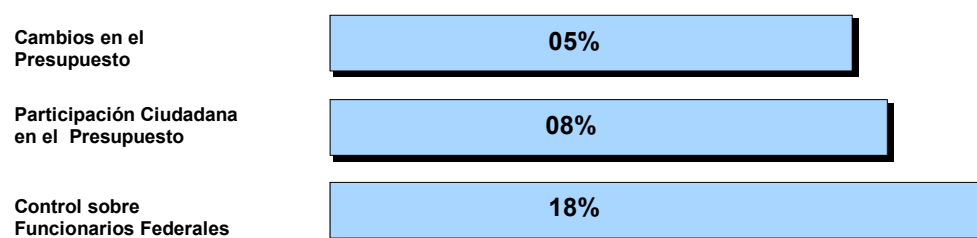
proyecciones macroeconómicas y los supuestos clave (como por ejemplo, inflación, crecimiento del PBI, tasa de desempleo, entre otros).

Sin embargo es importante resaltar que si bien existe documentación presupuestaria de apoyo que brinda información acerca del impacto de los diferentes supuestos sobre el presupuesto, la misma se refiere a supuestos que pueden suceder con poca significación (por ejemplo en agro e hidrocarburos).

c) Variables peor evaluadas:

- ① Cambios en el Presupuesto (5%)
- ① Participación Ciudadana en el Presupuesto (8%)
- ① Control sobre funcionarios Federales (18%)

Argentina: Áreas peor evaluadas



◆ Cambios en el Presupuesto

Esta variable está compuesta por un atributo, a saber:

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

La percepción acerca de la debilidad del sistema presupuestario argentino en términos de incorporación de Cambios en el Presupuesto, se debe principalmente a las facultades otorgadas por ley al Poder Ejecutivo Nacional para incorporar modificaciones a la ley de Presupuesto, sin injerencia del Poder Legislativo.

Esta situación debilita sustancialmente el sistema republicano de gobierno, y más precisamente el rol de Poder Legislativo Nacional en lo que a materia presupuestaria se refiere. En este sentido, el respeto de las funciones del Congreso en cuanto a la elaboración y aprobación de modificaciones posteriores del Presupuesto, generaría mayor transparencia en materia presupuestaria.

◆ Participación ciudadana en el presupuesto

Esta variable está compuesta por cinco atributos, a saber:

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

La Participación ciudadana en el presupuesto resulta una variable fundamental al momento de analizar la transparencia en materia presupuestaria en un país. Lamentablemente en el caso de Argentina, no existen mecanismos formales ni informales que permitan incorporar a la ciudadanía en ninguna de las etapas presupuestarias.

No existen aún mecanismos que permitan que la ciudadanía participe activamente tanto en la formulación como en la ejecución o posterior control de la ejecución del presupuesto. Esta carencia limita efectivamente la incorporación de las demandas de la ciudadanía en la definición presupuestaria, alejándolas en muchos casos de las decisiones políticas del gobierno.

Inclusive en los casos en los que se ha solicitado información al respecto (ya sea de forma individual o través de instituciones especializadas en la temática), la misma no ha sido entregada en tiempo y forma, condición indispensable para que el accionar de los ciudadanos genere algún tipo de incidencia presupuestaria.

Un ejemplo en este sentido, es la ausencia de un Presupuesto Ciudadano, donde se describa en forma sencilla y comprensible el presupuesto y sus propuestas. Por el contrario, la información en materia presupuestaria se difunde en vocabulario técnico, lo cual complejiza su comprensión, siendo éste un desincentivo más para la participación ciudadana.

◆ **Control sobre funcionarios federales**

Esta variable está compuesta por cinco atributos, a saber:

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

El control sobre funcionarios federales es un factor relevante a fin de promover la transparencia en materia presupuestaria.

En el caso argentino, si bien existe normativa dirigida a controlar y sancionar el enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos (por ejemplo, la ley 25.233 que crea la Oficina Anticorrupción y el Decreto 102/99 que reglamenta su estructura y funciones; así como la Ley de Responsabilidad Fiscal y el Código Penal), existen escasos casos en los que se haya juzgado a algún funcionario sospechado de irregularidades en el ejercicio del presupuesto.

Esta situación genera, consecuentemente, bajos niveles de confianza en la ciudadanía respecto del control que se ejerce sobre los funcionarios federales. A su vez, amplía los márgenes para la comisión de delitos vinculados con el enriquecimiento ilícito y la malversación de fondos.

d) Otras variables

Junto a las variables mejor y peor evaluadas se han considerado otras cuatro variables, a fin de profundizar el análisis acerca de la transparencia en materia presupuestaria en Argentina. Esta selección se debió a que son aquellas que presentan mayor variación respecto de los valores obtenidos en el 2003 (más de 8 puntos de diferencia).

Variable	2003	2005
Evaluación de la Controlaría Interna	27	19
Rendición de Cuentas	17	28
Responsabilidades de los Niveles de Gobierno	19	40
Oportunidad de la Información	19	27

◆ Evaluación de la Controlaría Interna

Esta variable está compuesta por un atributo, a saber:

- La contraloría interna es confiable.

Respecto de esta variable, no es posible asegurar con certeza la confiabilidad generada por los órganos de control internos, ya que el tema es lo suficientemente amplio como para realizar generalizaciones. En algunos casos es posible identificar proceso de contralor confiables y en otros no.

◆ Rendición de Cuentas

Esta variable está compuesta por siete atributos, a saber:

- El Ejecutivo publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas.
- El Ejecutivo emite reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno.
- El Ejecutivo emite reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas.
- Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal.
- Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto.
- Los precios de compra que paga el Poder Ejecutivo se hacen públicos en compras o gastos de más de 500.000 pesos⁵.
- El gobierno provee indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.

En función de los datos analizados, es posible identificar las probables causas que explican el puntaje recibido por esta variable. Principalmente pueden encontrarse dichas razones en la falta de indicadores publicados por el gobierno, respecto del impacto del gasto, o bien, en los casos en que éstos existen, se encuentran mal diseñados. Asimismo, tampoco es posible acceder a Informes de rendición durante el transcurso del año sobre los gastos anuales, a fin de evaluar el avance del cumplimiento de las metas de los programas. Ello solo ocurre en los casos en los que algún legislador lo solicita por medio de un Informe especial al Jefe de Gabinete.

A ello puede agregarse que en los Informes de fin de año, no se incluye la diferencia entre los niveles promulgados y el gasto real ejercido, o bien, entre aquellos y el resultado actual de los ingresos.

Consecuentemente esta falta de información genera bajos niveles en la rendición de cuentas por parte de las autoridades competentes, dificultando claramente, la capacidad de control de la ciudadanía sobre los actos de gobierno. Esto a su vez, permite el surgimiento de espacios poco transparentes en materia presupuestaria.

◆ **Responsabilidades de los Niveles de Gobierno**

Esta variable se compone de un atributo, a saber:

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

Lamentablemente, la información acerca de las transferencias intergubernamentales es de difícil acceso. Solo es posible obtener información sobre montos generales, a través de solicitudes especiales de información al Jefe de Ministros, acerca del detalle de las transferencias a provincias y municipios y sus conceptos.

Sin embargo, es importante resaltar que la ciudadanía en general no puede acceder fácilmente a esa información.

◆ **Oportunidad de la Información**

⁵Esta cifra se adaptó para cada uno de los países.

Esta última variable se conforma de un atributo, a saber:

- Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante cada una de las fases del proceso:
 - la formulación;
 - la discusión-aprobación;
 - la ejecución;
 - el control-fiscalización.

La información relativa al Presupuesto generalmente no es de fácil acceso al público. Un ejemplo de ello, es la falta de publicación del Cronograma del Ejecutivo para el proceso de formulación del presupuesto. Ello sólo ocurre cuando medios de comunicación u OSCs solicitan expresamente la información.

Respecto del denominado Documento Preliminar, no se hace público a la ciudadanía, sino que generalmente son los medios de comunicación quienes acceden antes a esa información (incluso antes que el Poder Legislativo reciba formalmente esa información).

Al mismo tiempo, es importante analizar el nivel de anticipación con el cual el Congreso recibe la propuesta del Presupuesto. En el caso de Argentina, el Poder Legislativo accede a esa información solo seis semanas antes del inicio del año presupuestario, lo cual dificulta en gran medida el debate detalla en tiempo y forma.

Por otro lado, respecto de los gastos actuales, el Poder Ejecutivo no presenta informes durante el año sobre gastos actuales. Ello ocurre solo en los casos en los que algún legislador lo solicita mediante un Informe especial al Jefe de Ministros.

En este caso, es relevante la existencia de información sistemática acerca del nivel de gastos a medida que se desarrolla el año presupuestario, a fin de poder incorporar las modificaciones necesarias o realizar los reclamos pertinentes en caso de que se identifiquen irregularidades.

3. Recomendaciones y comentarios finales

A continuación se desarrollarán las Recomendaciones que surgen del análisis antes elaborado.

Atribuciones y participación del Legislativo

- Promoción de un mayor debate legislativo sobre el proyecto de ley del presupuesto.

Información sobre Criterios Macroeconómicos

- Fundamentación técnica de las Proyecciones Macroeconómicas tanto en sus Valores Relativos como Absolutos.
- Realización de un seguimiento bimestral de las proyecciones macroeconómicas, debido a los cambios que podrían producirse en el transcurso del tiempo.
- Respecto de los ingresos, realización de análisis mensuales de las variaciones tributarias, ya que los aumentos o disminuciones pueden provenir de variables externas (como precios en los *comodities* en el caso de retenciones agro e hidrocarburos) o de variables internas (como modificaciones de tasas, o cambio en los vencimientos de los tributos).

Calidad de la Información y Estadísticas

- Mejora del sistema de información, en base a principios internacionales de Pertinencia, Oportunidad, Confiabilidad (aproximación a la realidad), Esencialidad (sustentable sobre la forma), Neutralidad (objetividad), Integridad, Verificabilidad, Sistemática, Comparabilidad y Claridad.
- Publicación de la información relativa a los informes y revisiones de cuentas por parte de los Organismos Internacionales de Crédito, una vez emitidos y recibidos por el Poder Ejecutivo.

Participación Ciudadana en el Presupuesto

- Creación de ámbitos formales de participación ciudadana en todas las etapas presupuestarias, principalmente en la elaboración y debate entre el 15 de septiembre y el 30 de noviembre, buscando la participación de los Consejos y Colegios profesionales en Ciencias Económicas, Universidades y OSCS. Abriendo espacios a la ciudadanía como por ejemplo Consejos Consultivo, Audiencias Públicas entre otros.
- Creación de un programa que fomente la cultura y educación presupuestaria, llegando en un futuro a que los centros educativos de todos los niveles tengan de

manera obligatoria la enseñanza de conocimientos sobre ética y transparencia presupuestaria.

- Promoción, por parte del Poder Ejecutivo, de facilidades en el acceso a todo tipo de información presupuestaria en todas sus etapas, para quien desee solicitarlo con respuestas en tiempo y forma. Las mismas deberían ser publicadas en *Internet* en una página especial de participación ciudadana.
- Incorporación en la página del Ministerio de Economía de un *link* que incluya la información completa en materia presupuestaria en tiempo y forma, y los mecanismos con que cuenta la ciudadanía a fin de poder acceder y participar de manera fácil y clara.
- Sanción y promulgación de la ley nacional de acceso a la información pública.
- Información a la ciudadanía sobre las modificaciones presupuestarias que se realizan durante la ejecución, aclarando los motivos que los generaron.

Cambios en el Presupuesto

- Limitación de las instancias en las que el Poder Legislativo delega discrecionalmente facultades en el Poder Ejecutivo.
- Ampliación del debate presupuestario con las organizaciones intermedias, para lograr alternativas válidas para poder suplir las emanadas del Poder Ejecutivo.
- Realización del seguimiento presupuestario trimestral comparando lo ejecutado, las metas y lo presupuestado en los distintos programas de cada Jurisdicción. Informando a la opinión pública de las desviaciones ocurridas y de las sanciones a los funcionarios si así correspondiera conforme a su responsabilidad.
- Conformación de un cuerpo técnico presupuestario (Oficina Legislativa de Presupuesto) de asesoramiento totalmente independiente y de carrera administrativa para elaborar informes sobre la confección presupuestaria, capacitación y orientación para su sanción por parte de los legisladores.
- Creación de un Plan de Políticas de Estado a mediano plazo para la asignación de los recursos sustentado en un compromiso social y político para que tenga seguridad jurídica.
- Publicación mensual de la información referida a la asignación de la partida "Gastos Figurativos" y "Contribuciones Figurativas", (partidas que atentan contra la transparencia presupuestaria) detallando de forma pormenorizada montos y distribución, con el sustento técnico-política de dichas asignaciones, considerando que mismas ascienden a casi el 20% del presupuesto de la administración.
- Publicación discriminada del destino programático de los fondos obtenidos por préstamos que otorgan los Organismos Multilaterales de Créditos, informando el grado de avance y sustentando la decisión de las asignaciones.
- Disposición uniforme de la información suministrada a los efectos de que pueda ser comparada entre distintos ejercicios presupuestarios.

Control sobre Funcionarios Federales:

- Publicación a través de la pagina web del Ministerio de Economía de la nómina de los funcionarios de primer nivel desde el rango de Jefatura de Gabinete hasta Presidencia de la Nación, incluyendo nombres y apellidos, cargos y remuneraciones mensuales totales, incluidos adicionales.
- Presentación por parte de los funcionarios de las Declaraciones Juradas Patrimoniales explicando los incrementos patrimoniales. En caso de no poder justificarlo se deberá hacer una auditoria al respecto e informar una vez terminado el proceso si hubiera ilícito alguno.
- En caso de irregularidades en un ejercicio presupuestario, se recomienda la realización de auditorias conjuntas con OSCs, con muestreo en áreas de gran efecto social para así determinar las irregularidades en los manejos presupuestarios.

nori 9/26/05 11:34 PM

Deleted: ..

nori 9/26/05 11:34 PM

Deleted: ..

nori 9/26/05 11:34 PM

Deleted: ..

Rendición de cuentas

- Rendición de cuentas por parte del Poder Ejecutivo en forma bimestral ante el Poder Legislativo, sobre la ejecución de los distintos programas presupuestarios de cada una de las Jurisdicciones, en sesión pública con la participación de las organizaciones intermedias.
- Publicación de información acerca del nivel de endeudamiento publico, identificando las distintas alternativas que pudieron ser utilizadas, fundamentando la toma de decisiones en dicha materia. Asimismo deberá exponerse en cuadros comparativos cuales hubieren sido los efectos de cada una de ellas.

Responsabilidades de los niveles de gobierno.

- Cumplimiento del Artículo 75 inc. 2 (segundo tercero, cuarto, y quinto párrafo)
- Cumplimiento de la Ley de Ética de la Función Publica, teniendo en cuenta que no se han cumplido y normado todos los artículos de la misma.
- Cumplimiento de la ley 24156 Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, que regla la forma de presentación , por ejemplo los artículos 44° y 45° que dejan en claro que la Oficina Nacional de Presupuesto deberá evaluar la ejecución de los presupuestos de la administración nacional, significando un seguimiento del control presupuestario, no solamente físico, sino de la gestión del mismo, de éste análisis surgirían las desviaciones y las causas de las mismas, teniendo que ajustar el presupuesto y las nuevas proyecciones para su ejecución, informando al Congreso de la Nación. Principalmente el Art. 45° obliga a la Oficina Nacional de Presupuesto a realizar un análisis crítico de los resultados físicos y financieros y de los efectos producidos por los mismos.
- En el mismo sentido el artículo 20, enuncia explícitamente que "las disposiciones generales constituyen las normas complementarias a la presente ley que regirán

para cada ejercicio financiero. Contendrán normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte. En consecuencia no podrán contener normas de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos." Y en la última parte el artículo 21 sobre que se considera ingreso para el cálculo presupuestario dice..."los que se estimen existentes a la fecha de cierre del ejercicio anterior al que se presupuesta."..., es decir con los tributos vigentes en ese momento y no sobre la base de futuras reformas sobre creación o modificación de tributos, sin saber si el Congreso de la Nación los sancionará o no (aunque en la mayoría de los casos el Poder Ejecutivo de por sentada su sanción). Sin embargo año tras año los proyectos de presupuestos contienen normas que modifican leyes nacionales de carácter permanente, como también tributarias o cualquier otra norma que no tiene que ver con la esencia del presupuesto.

Oportunidad de la información del presupuesto

- Publicación inmediata de la información a través de una página Web del Poder Legislativo para que de este modo cualquier ciudadano pueda observar que están tratando sus representantes.
- Publicación inmediata de los cambios que se vayan produciendo en cada partida una vez sancionada y promulgada la ley de presupuesto.

Evaluación de la contraloría interna

- Elaboración por parte de la contraloría interna de análisis de la gestión y de la operatividad del proceso de toma de decisiones y la forma de gastar.

nori 9/26/05 11:36 PM

Deleted: ,

4. Comentarios finales

Resulta difícil utilizar datos empíricos para basar los argumentos comparativos de los niveles de transparencia presupuestaria. No olvidemos además, que las percepciones en sí mismas tienen un peso significativo en lo que sucede en realidad, pues éstas ayudan a influenciar las políticas públicas, por ejemplo. Las percepciones son en gran medida un reflejo de la realidad.

El ITP proporciona principalmente una idea de las opiniones de legisladores, representantes de la sociedad civil, periodistas y académicos, y se desarrolla cada dos años.

Una puntuación mayor indica que los encuestados han proporcionado mejores puntuaciones, una puntuación menor sugiere que los encuestados revisan sus percepciones hacia abajo.

Sin embargo, los cambios en la puntuación del país traen aparejados no sólo un cambio en la percepción de la situación en el país, sino también un cambio en la muestra. Con distintos encuestados apenas diferentes, un cambio en la puntuación del país podría relacionarse con el hecho de que se han recolectado diferentes opiniones.

Además, es a menudo difícil mejorar la puntuación del ITP por un período corto de tiempo, por ejemplo dos años. En los casos donde el gobierno y/u otros han realizado esfuerzos más significativos para generar transparencia presupuestaria, con resultados demostrables, y donde no hay mejoras en la puntuación en el ITP, existe la posibilidad de que estos esfuerzos –aunque exitosos– no se hayan comunicado de modo adecuado.

También hay que considerar que la modificación en la legislación se puede dar de manera relativamente rápida, sin embargo, la puesta en práctica de la nueva norma y sus efectos directos hacia la población pueden tomar más tiempo. Quien toma las decisiones tiene aquí un reto fundamental: lograr balancear la implementación de planes de largo alcance con medidas que tengan una repercusión inmediata cuando esto sea posible. Ese equilibrio permite ir avanzando de manera incremental en las percepciones.

Más allá de estas apreciaciones, los resultados aquí presentados permiten afirmar que es prioritario generar procesos tendientes a transparentar el presupuesto, promover la participación ciudadana y el acceso a la información en este campo y en general en todas aquellas materias donde se ponga en juego la “cosa pública”.

Anexo 1
Cuestionario Argentina 2005