

TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

¿Cómo abrir el proceso
presupuestario a la ciudadanía?

4.11.2016



Asociación Civil por
la Igualdad y la Justicia

**FORTALECIMIENTO DE LAS
INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS**

EQUIPO DE TRABAJO

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ)
ÁREA FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

- RENZO LAVIN
- FERNANDO BRACACCINI
- TAMARA LAZNIK
- CAROLINA CORNEJO

NOVIEMBRE 2016



Asociación Civil por
la Igualdad y la Justicia

Av. de Mayo 1161, 1° piso,
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Tel: (+5411) 4381-2371
info@acij.org.ar - www.acij.org.ar

PRESENTACIÓN

El viernes 4 de noviembre, en el marco de la Semana de Presupuesto y Derechos 2016, se realizó la mesa de discusión sobre transparencia presupuestaria en el Congreso de la Nación.

La mesa redonda "**Transparencia presupuestaria: ¿Cómo abrir el proceso presupuestario a la ciudadanía?**" fue organizada en conjunto con la *International Budget Partnership* (IBP), la Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP), Poder Ciudadano y Directorio Legislativo. El objetivo de la mesa fue discutir sobre avances y desafíos en materia de transparencia presupuestaria nacional a fin de identificar necesidades y líneas de acción posibles para promover la apertura y la participación ciudadana en el ciclo presupuestario, y la publicidad, comprehensividad y reutilización de los documentos y datos presupuestarios.

Participaron representantes de organizaciones de la sociedad civil y el periodismo; del Poder Legislativo y de organismos de control público; y funcionarios de gobierno que trabajan en áreas vinculadas a la gestión presupuestaria y transparencia y modernización institucional.

RESUMEN DEL ENCUENTRO

1. Presentación datos de la Encuesta de Presupuesto Abierto de la *International Budget Partnership* (IBP).
2. El rol del Congreso en el proceso presupuestario.
3. Desafíos de la transparencia presupuestaria.
4. Presupuesto ciudadano y participación en el ciclo presupuestario.

1. PRESENTACIÓN DATOS DE LA ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO (IBP)

Luego de las palabras de apertura a cargo de Renzo Lavin, Co-director de ACIJ, la mesa inició con la intervención de Fernando Bracaccini, Coordinador del área de Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas de ACIJ, quien presentó la metodología y resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto. Esta encuesta, coordinada por la *International Budget Partnership* es la única medición independiente a nivel global en materia de transparencia, participación y control en los ciclos presupuestarios.

La última evaluación de Argentina, correspondiente al presupuesto 2015, fue realizada por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), y arroja los siguientes resultados:

- **TRANSPARENCIA (Índice de Presupuesto Abierto):** Argentina se encuentra en el puesto 59/100, lo que revela que se brinda al público información presupuestaria limitada.
- **PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO:** Argentina se encuentra en el puesto 27/100, lo que representa débiles oportunidades para que la ciudadanía participe en el proceso presupuestario.
- **VIGILANCIA DEL PRESUPUESTO:**
 - › **Por parte del Poder Legislativo:** Posición 30/100, donde la vigilancia del presupuesto por parte del Congreso es débil.
 - › **Por parte de la entidad fiscalizadora superior:** Posición 92/100, donde la vigilancia del presupuesto por parte de la Auditoría General de la Nación es adecuada.

A partir de los resultados arrojados, se extienden una serie de recomendaciones...

EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, COMPREHENSIVIDAD Y DISPONIBILIDAD DE DOCUMENTOS PRESUPUESTARIOS:

- Desagregación del presupuesto por nivel de actividad.
- Incorporación del presupuesto sancionado para el seguimiento de la gestión presupuestaria en el Sitio del Ciudadano y en el Portal de Datos Públicos.

- Desarrollo de informes de evaluación de gestión parcial en materia de reasignación o ampliación de partidas presupuestarias.
- Establecimiento de mecanismos de evaluación presupuestaria por resultados, ya sea fortaleciendo el seguimiento metas físicas o generando nuevos dispositivos.
- Generación de versiones ciudadanas de todos los documentos presupuestarios, con especial énfasis en el presupuesto aprobado.

EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

- Creación de mecanismos de participación en la elaboración del presupuesto (audiencias públicas, consultas ciudadanas, entre otros), en el PEN.
- Generación de sistemas participativos en el Congreso (elaboración y control del presupuesto).
- Desarrollo de canales de participación ciudadana en auditorías (no sólo en la planificación anual).

EN MATERIA DE CONTROL PRESUPUESTARIO:

- Limitación de las facultades de reasignación presupuestaria por parte del PEN.
- Limitación de las facultades de ampliación presupuestaria y de asignación del gasto ampliado por el PEN.
- Creación de un mecanismo de investigación y asesoramiento presupuestario para el Congreso Nacional.

2. EL ROL DEL CONGRESO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

La presencia de legisladores nacionales en la mesa de trabajo puso en debate el rol del Congreso durante el ciclo presupuestario. Tanto la diputada Alicia Ciciliani como el diputado Carlos Castagneto resaltaron la falta de asesoramiento en las etapas del presupuesto y destacaron la importancia de

que exista una oficina técnica independiente de presupuesto en el Congreso para asesorar a los legisladores, punto en el que acordaron varios asistentes.

Por su parte, Ciciliani enfatizó que los gobiernos locales pueden hacer una enorme contribución en el ciclo presupuestario y sugirió la creación de mecanismos de participación ciudadana en los presupuestos locales. A su vez, el diputado Castagneto habló sobre el problema que existe respecto a la falta de una ley nacional de contabilidad que puedan aplicar todas las provincias, ya que actualmente cada provincia funciona con un sistema diferente. Es decir, contar con una ley única sería muy importante para permitir que todas las contabilidades se rijan por el mismo mecanismo.

Por otro lado, se destacó la necesidad de realizar un efectivo seguimiento del presupuesto en el Congreso, pues en muchos casos se requiere hacer modificaciones durante la gestión porque las metas presupuestarias cambian constantemente. A su vez, generando metas reales y medibles se facilita la participación ciudadana en el control.

Desde Directorio Legislativo, Matías Pellegrini compartió la preocupación en torno a los tiempos de tratamiento del presupuesto en el Congreso y detalló los pocos días que tuvo el Congreso en los últimos años para debatir algo tan complejo como lo es el presupuesto nacional. También señaló las limitaciones sobre las formas en las que se presenta el proyecto de presupuesto ante el Congreso. Al respecto, comentó que sólo algunos ministros presentan el presupuesto de su cartera, y que sería más conveniente que todos lo hagan, no quedando restringida esa tarea al Ministerio de Hacienda.

3. DESAFÍOS DE LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Uno de los principales desafíos en materia presupuestaria discutido en la mesa y presentado por Guido Rangugni de ASAP es el modo en que está armado el presupuesto, con la idea consensuada de pensar en un presupuesto organizado por resultados, pues si bien prima un enfoque financiero del presupuesto, el sistema presupuestario nacional se sustenta en la producción pública a partir de programas. Son estos programas de los que se infieren las metas físicas o indicadores por resultados. Así, Rangugni puntualizó entre los varios desafíos del ciclo y sistema presupuestario los siguientes:

- *Integrar la dimensión física a la cuestión de la transparencia presupuestaria (para ello, es necesario contar con un muy buen diseño de metas e indicadores).*
- *Distinguir entre resultado e impacto, y excluir el impacto del análisis de la transparencia.*
- *Incluir a las provincias en el seguimiento de la dimensión física, para lo cual es necesario establecer estándares.*
- *Alcanzar una mayor frecuencia de generación de información física (a nivel nacional, en el segundo semestre se publican los datos del cierre del año anterior en la Cuenta de Inversión, que a su vez, constituye un documento de difícil lectura para el público).*
- *Crear una Oficina de Presupuesto del Congreso.*

Guillermo Valentino, Director de Evaluación Presupuestaria en la Oficina Nacional de Presupuesto (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas), señaló la complejidad que enfrentan los gobiernos frente a más exigencias de la ciudadanía, y destacó que el presupuesto y la transparencia tienen que acompañar estos procesos. Indicó que se debe mostrar de dónde salen los recursos y cómo se aplican, y no sólo cuánto se ejecuta. Al mismo tiempo, enfatizó una mirada de política pública en la medición de resultados, proyectando indicadores de resultado que permitan dar cuenta de qué acciones concretas se realizaron en la ejecución presupuestaria y así mejorando los niveles de eficiencia de la gestión pública. Resaltó la importancia de realizar un plan estratégico de transparencia, evaluaciones, mejoras de proceso (para las demandas de información) con ayuda de la tecnología, pues modernizar la gestión ayuda a acercarse al ciudadano. También destacó que la información presupuestaria es completa, si bien suele estar dispersa, lo que puede dificultar a la ciudadanía el acceso efectivo.

Por su parte, Gonzalo Iglesias, Director Nacional de Datos e Información Pública en el Ministerio de Modernización de la Nación, enfatizó la necesidad de contar con indicadores de gestión y evocó entre los desafíos presupuestarios la importancia de fortalecer las áreas de capacitación para la formulación del presupuesto en cada ministerio, la inclusión de datos sobre paquetes fiscales y promover una amplia diseminación de la información presupuestaria.

En la misma línea, Luciana Díaz Frers subrayó que en Argentina hubo un estancamiento en los últimos años respecto al tipo de información efectivamente accesible en materia presupuestaria, lo cual se traduce -en algunos casos- en retrocesos respecto de la información disponible. En este sentido, destacó que la recientemente sancionada Ley Nacional de Acceso a la Información Pública abre nuevas oportunidades para un acceso efectivo a datos e información sobre el proceso presupuestario.

A su vez, representantes del Sitio del Ciudadano de la Secretaría de Hacienda compartieron el trabajo que realizan para acercar el presupuesto a la ciudadanía y resaltaron que reglar la macroeconomía con un presupuesto realista es el camino hacia un presupuesto transparente. También evocaron el desafío de promover una sólida formación de capacidades para hacer efectiva una gestión por resultados.

Por su parte, Dalile Antunez, Co-directora de ACIJ, habló sobre los compromisos del sistema internacional relacionados con el presupuesto que asumió la Argentina, los cuales establecen cómo deberían ser los procedimientos del proceso presupuestario para no vulnerar derechos humanos, es decir, para orientar las partidas presupuestarias de una forma que favorezcan la realización de derechos.

4. PRESUPUESTO CIUDADANO Y PARTICIPACIÓN EN EL CICLO PRESUPUESTARIO

Un tema central de la mesa fue la participación ciudadana en el ciclo presupuestario. Fue de amplio consenso la opinión de los participantes sobre la falta de mecanismos que faciliten y alienten la participación de la ciudadanía, no sólo por la ausencia de herramientas que incluyan instancias de participación, sino también por los limitados incentivos estatales y pocas herramientas de acceso a información de calidad, clara y accesible.

Guillermo Valentino coincidió en la importancia de buscar la forma de hacer la información presupuestaria más amigable, superando los formatos y tecnicismos con los que se encuentra armado el presupuesto. A su vez, compartió el trabajo que vienen haciendo desde el Ministerio con ayuda de la tecnología y el procesamiento de datos, y resaltó que el objetivo es brindar más información y más datos, avanzando hacia un presupuesto verdaderamente ciudadano.

Por su parte, Matías Di Santi, periodista de Chequeado, relató cómo trabajan desde esta organización “bajando” los números del Estado al “ciudadano de pie”, es decir, cómo transforman los tecnicismos en un vocabulario y una forma que sea entendible por cualquier ciudadano. Así, destacó el reto de transformar los datos presupuestarios en elementos y acciones tangibles, con cuidado de las comparaciones sesgadas. También enfatizó la importancia de que los Ministerios cuenten con profesionales que trasladen los números y datos técnicos a la ciudadanía y se comuniquen bien, que los números sean abiertos y disponibles para toda la población.

Matías Pellegrini de Directorio Legislativo coincidió en lo relativo a la accesibilidad, y señaló que la información sobre cuestiones públicas debería estar disponible en un formato que permita el rastreo, como es el formato de datos abiertos, y ser presentada de un modo inteligible, ya que analizar el presupuesto sin ser experto es una tarea muy difícil.

Desde Poder Ciudadano, Germán Emanuele se pronunció en un mismo sentido, mencionando la importancia de que el ciudadano tenga información completa, oportuna y veraz, y destacó la necesidad de contar con instancias de participación que no impliquen sólo la participación de organizaciones de la sociedad civil, sino también del ciudadano común.

En la actualidad contamos con normas que prevén mecanismos de participación ciudadana, pero en la práctica no necesariamente funcionan. Por el contrario, en muchos casos se desincentiva al ciudadano al no brindarle información, o al brindársela de forma no accesible e ininteligible. Sobre este punto también se expresó Fernando Braccini al mencionar las demoras que se evidencian en respuestas a pedidos de acceso a la información pública.

En líneas generales, se coincidió en el deber del Estado de promover la participación y el control ciudadano, y de pensar en generar mecanismos para lograr una participación genuina. En este sentido, Carolina Cornejo de ACIJ enfatizó que la participación no debería quedar restringida al debate legislativo sobre el presupuesto, sino contemplarse en cada ministerio al momento de formulación del presupuesto de cada cartera, donde es más factible que participen quienes tienen conocimiento de la temática e incentivos para incidir en las asignaciones previstas en áreas clave de política pública. Del mismo modo, Dalile Antúnez destacó lo provechoso que puede ser la colaboración de la sociedad civil en los procesos presupuestarios, y señaló que la administración pública puede ganar mucho con la información de la ciudadanía para mejorar la gestión administrativa.