

Subsidios: entre la sospecha y la transparencia

Diagnóstico y recomendaciones para una reforma pro-transparencia

Por Christian Gruenberg, Victoria Pereyra Iraola, Natalia Torres y Analía Viola

Resumen ejecutivo

La palabra "subsidio" tiene diversas connotaciones para distintas personas. Pero en general, la práctica de subsidiar al sector privado es percibida como una actividad sospechosa e improductiva. Sin embargo, esta idea sobre los subsidios puede ser engañosa y equivocada. Los subsidios pueden funcionar como una herramienta esencial para promover el desarrollo económico y social. Sin embargo, la asignación de subsidios bajo condiciones institucionales sin transparencia puede crear oportunidades para la corrupción y el clientelismo político. Es probable que, por esta razón, los subsidios estén bajo sospecha en la Argentina.

Una forma simple y efectiva de prevenir la corrupción y el clientelismo en la asignación de subsidios es la transparencia. Con este objetivo, el Programa de Transparencia de CIPPEC desarrolló un índice para medir la transparencia y construyó una base de datos pública para calcular el costo de los subsidios e individualizar a sus beneficiarios. El Índice de Transparencia busca medir, de manera objetiva, la transparencia en la asignación de subsidios para generar un debate público informado, medir los cambios a lo largo del tiempo y promover una reforma pro-transparencia.

Introducción

La palabra “subsidio” tiene diversas connotaciones para distintas personas. Pero en general, la práctica de subsidiar al sector privado es percibida como una actividad sospechosa e improductiva. Con la única excepción, por supuesto, de las personas, empresas y organizaciones que reciben los subsidios. Sin embargo, esta idea sobre los subsidios puede ser engañosa y equivocada. La asignación transparente de subsidios cumple una función clave en la promoción del desarrollo social y económico.

Los diversos tipos de subsidios pueden funcionar como un instrumento de política para reducir la pobreza, mejorar los índices de escolaridad, garantizar niveles adecuados de nutrición infantil, apoyar emprendimientos productivos, ofrecer capacitación laboral, promover sectores industriales claves para el desarrollo, garantizar una tarifa accesible de servicios públicos y promover la investigación técnica y científica, entre otros objetivos económicos, sociales y culturales de interés público. Aunque, la asignación de subsidios bajo condiciones institucionales sin transparencia puede crear oportunidades para la corrupción y el clientelismo político. Es probable que, por esta razón, los subsidios estén bajo sospecha en la Argentina.

¿Qué es un subsidio?

Un subsidio puede ser definido como cualquier asistencia o incentivo gubernamental, en efectivo o especie, hacia sectores privados -productores o consumidores-, respecto de la cual el Gobierno no recibe a cambio compensación equivalente. Esta definición incluye operaciones que le permiten al productor percibir retornos más altos que los que hubiera percibido en un mercado competitivo (subsidio a los productores), y a los consumidores recibir bienes o servicios por debajo de su

valor económico de mercado (subsidios al consumo).

Subsidios invisibles

Existen distintos tipos de subsidios. Algunos subsidios se reflejan en el presupuesto a través de pagos directos y son definidos como subsidios explícitos o directos¹. En cambio, los subsidios que no se reflejan en el presupuesto son definidos como subsidios implícitos o indirectos.

La principal diferencia entre los subsidios explícitos e implícitos es la transparencia. Mientras los primeros se reflejan en el presupuesto, los segundos no lo hacen y, por lo tanto, son más difíciles de identificar, calcular, reformar y controlar. Sin embargo, los subsidios explícitos reflejados en el presupuesto no son completamente transparentes. Muchos de los subsidios explícitos aparecen en el presupuesto con diferentes niveles de detalle. Desde este punto de vista, la transparencia de los subsidios está condicionada por el grado de desagregación y la posibilidad de asociar de manera individual a cada uno de los subsidios con un beneficiario particular, pudiendo ser este beneficiario una persona, una organización sin fines de lucro o una empresa. Se puede concluir entonces con una regla que define a los subsidios explícitos como más transparentes que los implícitos.

Sin embargo, no hay que dejar de reconocer el hecho de que los subsidios explícitos aparecen en el presupuesto bajo diferentes grados de visibilidad, desde los subsidios que permiten individualizar por su nombre a la institución o empresa que los recibe,

¹ El concepto de subsidio explícito/implícito es equivalente al de subsidio directo/indirecto. En este documento de trabajo preferimos a usar el concepto de subsidios explícitos/implícitos.

hasta la agregación de cientos de subsidios en una sola partida presupuestaria sin permitir la identificación de los beneficiarios ni calcular el costo por unidad.

Subsidios políticamente irresistibles

Los subsidios son irresistibles para los políticos por 3 buenas razones que hay que tomar en cuenta antes de diseñar una política de transparencia. En primer lugar, una cuestión básica de cualquier política de subsidios, a diferencia de los bienes públicos, es que benefician específicamente a un sector, industria o grupo particular. Este factor de especificidad genera beneficios concentrados en un limitado grupo de actores gubernamentales y privados, mientras los costos son pagados por el resto de la sociedad de manera difusa. Esta estructura de costos-beneficios² genera fuertes incentivos para que las organizaciones y las empresas tiendan a movilizarse para capturar los subsidios, mientras los incentivos del resto de la sociedad para prevenirlos van a ser siempre más débiles, por falta de información, escaso tiempo, mala comunicación o problemas de coordinación.

En segundo lugar, los subsidios representan para los gobiernos una de las principales fuentes de gasto público discrecional. La mayor parte del presupuesto, entre un 75 y un 80%³, presenta un alto grado de inflexibilidad, lo que implica que los gobiernos no pueden modificar discrecionalmente esa parte del presupuesto sin pagar un alto

costo político. La inflexibilidad del presupuesto está determinada en su mayor parte por los gastos de personal, las jubilaciones y pensiones, el servicio de la deuda, y los fondos especiales para las provincias.

En tercer lugar, la sociedad en general está desinformada sobre el costo y los procesos de asignación de subsidios. En contraste con los gobiernos y los beneficiarios de los subsidios, que acceden a la información de manera directa y oportuna. Esta asimetría en el acceso a la información restringe el control social de las políticas de subsidios y aumenta las oportunidades para la corrupción y el clientelismo.

Subsidios transparentes

Una forma simple y efectiva de prevenir la corrupción y el clientelismo en la asignación de subsidios es la transparencia. Con este objetivo, el Programa de Transparencia de CIPPEC desarrolló un índice para medir la transparencia y construyó una base de datos pública para calcular el costo de los subsidios e individualizar a sus beneficiarios. Con el Índice de Transparencia se busca medir de manera objetiva la transparencia en la asignación de subsidios para generar un debate público informado, medir los cambios a lo largo del tiempo y promover una reforma pro-transparencia. El objetivo principal de la base de datos es producir y entregar información detallada y desagregada sobre los beneficiarios y el costo de la política de subsidios para hacer esta información accesible y útil para cualquier ciudadano/a y, también, para instituciones académicas, medios de comunicación y ONGs, que quieran interpretar y trabajar esos datos para desarrollar sus propias investigaciones o proyectos.

El Índice de Transparencia: el método y los resultados

² Wilson, J. Q.: "The politics of regulation", Basic Books, Nueva York, 1980.

³ Vega, S.: "Inflexibilidades: rigideces y afectaciones presupuestarias y otros aspectos. Experiencia argentina", XXXII Seminario internacional de presupuesto público, Lima, abril de 2005.

El primer paso previo a explicar el método para medir la transparencia es definir la transparencia. Si bien no hay una definición común sobre qué es la transparencia en la administración pública, la mayoría de las definiciones destacan que el incremento de un flujo de información accesible, precisa, entendible y oportuna es un factor fundamental para determinar el grado de transparencia en la gestión del Estado.

Sin embargo, esta definición es vaga e inconsistente para guiar el diseño y la implementación de una sólida política de transparencia. El grado de transparencia en la gestión pública puede medirse en dos planos. En un primer nivel, se debe medir la eficacia del régimen de publicidad vigente para los documentos administrativos que pudieran resultar claves para la toma de decisión de los/las ciudadanos/as y para el ejercicio de la auditoría social sobre la gestión del Estado. Por otro lado, se debe monitorear la efectividad de las normas de transparencia para garantizar la realización del derecho subjetivo de todos/as los ciudadanos/as para poder acceder a la información pública sin necesidad de justificar la causa ni el interés, incluyendo mecanismos efectivos para reclamar administrativa y judicialmente por su incumplimiento.

El Índice de Transparencia fue desarrollado a partir de dos fuentes de información: 1) el relevamiento y análisis de información presupuestaria, y 2) pedidos de información dirigidos a los Ministerios y Secretarías de cada gobierno⁴. La primera actividad consistió en recopilar información presupuestaria de la Oficina Nacional del Presupuesto en

⁴ Los pedidos de información fueron realizados en el marco del Decreto 1172/2003 para la Administración Nacional y la ley 12.475 y su decreto reglamentario 2549/2004 para la Provincia de Buenos Aires.

el ámbito nacional y de la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires. Esto permitió identificar las principales partidas presupuestarias asignadas a subsidios y diseñar la estrategia para ampliar la calidad y desagregación de la información. Como estrategia central del proyecto, se realizaron pedidos de información a los organismos⁵ de la administración nacional y, a partir del año 2006, de la provincia de Buenos Aires. CIPPEC realizó un pedido masivo de información a las diferentes jurisdicciones ministeriales de la administración nacional y la provincia de Buenos Aires solicitando información

⁵ Los pedidos de información fueron enviados a 16 organismos de la administración nacional como así también de la provincia de Buenos Aires. Los organismos de la administración nacional consultados fueron: el Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Economía y Producción, Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Defensa, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Ministerio del Interior, Jefatura de Gabinete, Secretaría General de la Presidencia, Secretaría de Cultura, Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico, Secretaría de Turismo y Secretaría Legal y Técnica.

Asimismo, los organismos de la provincia de Buenos Aires consultados fueron: el Ministerio de Salud, Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, Ministerio de Justicia, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Asuntos Agrarios, Ministerio de la Producción, Ministerio de Trabajo y Dirección General de Cultura y Educación, Secretaría de Prensa y Comunicación Social, Secretaría General de la Gobernación, Ministerio de Economía, Secretaría de Turismo, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Desarrollo Humano, Jefatura de Gabinete y la Secretaría de Derechos Humanos.

sobre las partidas presupuestarias 514 (ayudas sociales a personas), 517 (instituciones sin fines de lucro) y, desde 2006, 519 (empresas privadas).

El índice mide la transparencia en función de la posibilidad de individualizar al beneficiario final del subsidio. Desde esta perspectiva, el punto de referencia ideal que se usa para poder hacer comparaciones es un presupuesto asignado a subsidios 100% transparente, el cual permitiría individualizar a cada uno de los beneficiarios. Así, para construir el índice se identificaron tres niveles de transparencia en los subsidios en función del detalle que incluyan sobre los beneficiarios finales del subsidio: 1) beneficiario final, 2) beneficiario como agregado, y 3) beneficiario sin discriminar. El *beneficiario final* describe la situación en la que se encuentra individualizado el nombre del beneficiario, ej.: “Asociación Civil Ideas del Sur”. Por tratarse del máximo nivel de desagregación de la información, se identificó este tipo de subsidios con el color verde. El índice identifica el tipo de *beneficiario como agregado* cuando no se puede individualizar a quién llega la transferencia como beneficiario final, pero sí se identifica al grupo destinatario, ej.: “Federaciones Deportivas” o “Fondo Partidario”. Existe una segunda variante de este tipo de beneficiario cuando se trata de una entidad pública intermediaria entre el Ministerio o Secretaría que asigna el subsidio y el beneficiario final, ej.: “PAMI”. Este segundo tipo de beneficiario se identificó con el color amarillo. Finalmente, el *beneficiario sin discriminar* es el caso de mayor opacidad y es aquél en el que no se individualiza el nombre del beneficiario (verde), ni el grupo al que pertenece (amarillo). Naturalmente, este último tipo fue identificado con el color rojo.

Finalmente, el índice ofrece distintos niveles de análisis teniendo en cuenta el

grado de desagregación de los datos. El nivel más agregado de análisis agrupa a los tres tipos de subsidios asignados al sector privado y resulta útil para promover el debate y acceder a un diagnóstico general sobre las condiciones de transparencia en la asignación de subsidios. El segundo nivel de desagregación separa a los tres tipos de subsidios y permite analizarlos de manera aislada. Este segundo nivel de desagregación es fundamental para poder diseñar reformas pro-transparencia específicas para cada uno de los tres tipos de subsidios.

El alcance y los límites del Índice de Transparencia

Se dijo más arriba que existen subsidios explícitos e implícitos. Sumando estos dos tipos de subsidios se pueden clasificar en 7 categorías⁶. La primera categoría cubre a los subsidios explícitos, mientras las otras 6 categorías son subsidios implícitos:

1. Subsidios en efectivo: son pagos directos que se reflejan en el presupuesto con distintos niveles de desagregación;
2. Subsidios al crédito: se trata de la concesión de créditos blandos o preferenciales, a intereses más bajos que los créditos otorgados desde el mercado, o garantías extendidas por el Gobierno;
3. Subsidios tributarios: son reducciones en los porcentajes de impuestos aplicados a determinados sectores o empresas. Representan recursos que el Estado deja de recaudar y, por esta razón, son definidos también como gastos tributarios;
4. Subsidios patrimoniales: se trata de la participación del Gobierno en el

⁶ En la práctica, esta clasificación se vuelve más borrosa. Algunos subsidios pueden pertenecer a varias categorías. Sin embargo, una clasificación ideal de este tipo siempre es útil para introducir el tema y obtener un panorama completo del problema.

patrimonio de las empresas a través de la compra de acciones;

5. Subsidios en especie: cuando el Estado provee bienes y servicios a precios por debajo del valor de mercado;

6. Subsidios a través de las contrataciones públicas: cuando la contratación pública de bienes y servicios se realiza a precios por arriba del valor de mercado; y

7. Subsidios regulatorios: son el producto de políticas regulatorias que modifican los precios y el acceso a los mercados.

Dado que el método del Índice de Transparencia usa como principal fuente de información el presupuesto, el alcance del índice se limita a medir la transparencia de los subsidios explícitos. Consecuentemente, el índice no mide la transparencia de las otras 6 categorías de subsidios implícitos. Cualquier pregunta sobre el nivel de transparencia de los subsidios implícitos no podrá ser respondida por este índice.

Los efectos no deseados de la transparencia

Otra variable a tener en cuenta antes de diseñar un índice para medir la transparencia en la asignación de subsidios son los posibles efectos colaterales de la transparencia. La experiencia internacional⁷ demuestra que a medida que los subsidios explícitos son criticados por la oposición política y la opinión pública, los gobiernos toman medidas para reducir su visibilidad y ocultar los costos. Así, frente a las críticas, los subsidios explícitos toman nuevas formas y se vuelven implícitos. Si las críticas persisten, los mismos subsidios implícitos vuelven a modificarse para

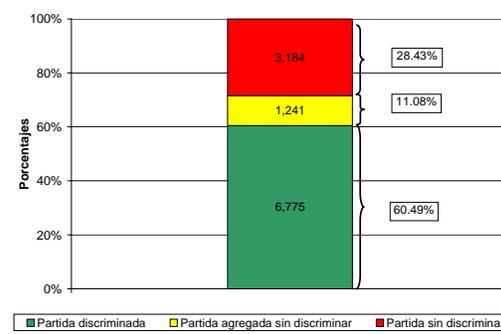
⁷ Ver Steenblik, R: "Previous multilateral efforts to discipline subsidies to natural resources based industries", OECD, 1998.

Ver también Clements, B., y Schwartz, G.: "Government subsidies: concepts, international trends, and reform options", Working Paper of the International Monetary Funds, wp/95/91, 1997.

generar nuevos tipos de subsidios implícitos, volviéndose prácticamente invisibles y más difíciles de controlar.

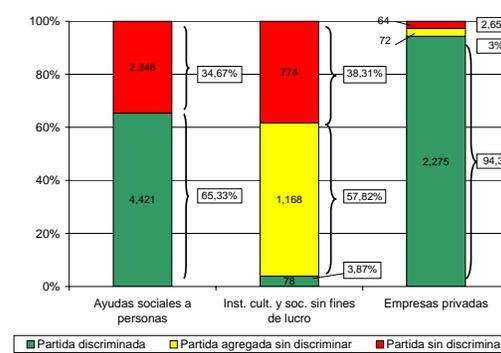
Índice de Transparencia para el Poder Ejecutivo Nacional⁸

Gráfico 1: Índice de Transparencia Agregado



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a información suministrada por la Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía y Producción y a pedidos de información realizados a los organismos pertenecientes al Poder Ejecutivo Nacional.

Gráfico 2: Índice de Transparencia Desagregado



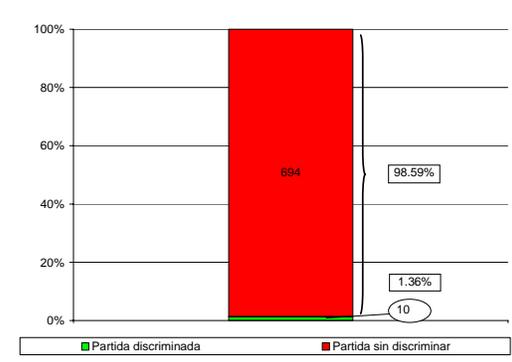
Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a información suministrada por la Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía y Producción y a pedidos de información realizados

⁸ En 2006, el sector privado recibió \$12.682 millones, el equivalente a 12% del gasto total (\$105.892 millones). Esto equivale a 20 veces más de lo que recibe el Poder Legislativo Nacional para cubrir todos sus gastos y 10 veces más de lo que recibe el Poder Judicial.

a los organismos pertenecientes al Poder Ejecutivo Nacional.

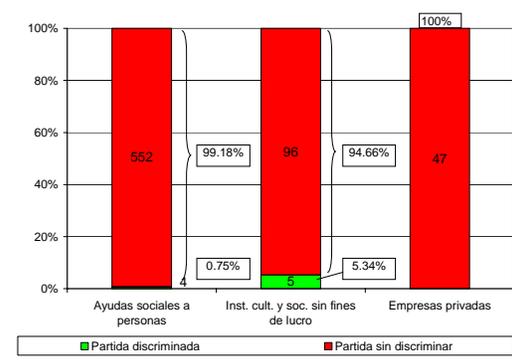
Índice de Transparencia para el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires⁹

Gráfico 3: Índice de Transparencia Agregado



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a información suministrada por la Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía y Producción y a pedidos de información realizados a los organismos pertenecientes al Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires.

Gráfico 4: Índice de Transparencia Desagregado



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a información suministrada por la Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía y Producción y a pedidos de información realizados a los organismos pertenecientes al Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires.

Conclusiones y recomendaciones

El Índice de Transparencia de subsidios de CIPPEC 2006 agregado para el Poder Ejecutivo Nacional muestra un nivel regular de transparencia con 60.49% (\$6,755 millones en valores absolutos) sobre el total de los subsidios asignados bajo condiciones de transparencia que permiten individualizar a los beneficiarios finales. Lo que implica que 28.43% de los subsidios restantes (\$3,184 millones) se asignaron bajo condiciones institucionales de total opacidad; y 11.08% (\$1,241 millones) sólo permite identificar a grupos de beneficiarios, o a entidades públicas intermediadoras.

El Índice de Transparencia de subsidios de CIPPEC 2006 agregado par el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires muestra un nivel de opacidad alarmante, con 98.50% (\$ 694 millones) del total de los subsidios asignados bajo condiciones institucionales que no permiten conocer el costo de los subsidios ni mucho menos individualizar a los beneficiarios.

En este contexto institucional, las **recomendaciones generales** para una reforma pro-transparencia en la asignación de subsidios en el corto plazo deberían incluir, como mínimo las siguientes medidas:

- 1) La primera medida para transparentar los subsidios a personas es garantizar el acceso a través de Internet a los padrones de beneficiarios de programas sociales focalizados. Esta solución es económica y de fácil implementación. En este sentido, se recomienda seguir el modelo implementado por el Ministerio de Trabajo para el Plan Jefes y Jefas de Hogar¹⁰. El mismo

⁹ En 2006, el sector privado recibió \$2.181 millones del gasto total de la provincia de Buenos Aires. Esto equivale a 9% del gasto total (\$23 mil millones).

¹⁰ <http://cuilpublico.trabajo.gov.ar/liquidaciones/results.asp?PeriodoLiquidacion=102007&funcion=TotalLiquidacion&opcion=totoperiodo>

- criterio se puede aplicar a subsidios a personas que no califican como programas sociales focalizados.
- 2) Los subsidios a instituciones culturales sin fines de lucro deben registrarse y organizarse en una base de datos única que facilite la coordinación entre Ministerios para evitar la duplicación de subsidios y que garantice el libre acceso al público. Se recomienda seguir el modelo chileno (www.registros19862.cl/).
 - 3) Se debe mejorar la transparencia y garantizar el libre acceso a la información de los fondos fiduciarios para mejorar la transparencia en la asignación de subsidios a empresas privadas.

Christian Gruenberg: director del Programa de Transparencia. Abogado, Universidad de Buenos Aires; Diploma en Políticas Públicas, Universidad de Chile; Master en Administración Pública, Universidad de Harvard; Global Leader for Tomorrow, World Economic Forum, Davos, Switzerland; Becario Ashoka Innovators for the Public; Development Public Service Fellowship, Harvard University; consultor de IDEA, Fundación Ford, Instituto del Banco Mundial, USAID, OEA, Transparencia Internacional y Open Society Institute en temas de transparencia, social accountability y financiamiento político.

Victoria Pereyra Iraola: coordinadora del Programa de Transparencia. Lic. en Relaciones Internacionales, Universidad de San Andrés. Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, (FLACSO), tesis en curso. Ha sido consultora para el Instituto del Banco Mundial y Oxfam GB, y en proyectos para la Comisión Europea, Open Society, Fundación Tinker, entre otros, en temas de evaluación de políticas públicas, transparencia y rendición de cuentas.

Natalia Torres: coordinadora del Programa de Transparencia. Lic. en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires; Maestría en Sociología de la Cultura, IDAES, UNGSM (tesis en curso); Posgrado en Organizaciones sin Fines de Lucro, UTDT, CEDES, UdeSA (tesinas pendientes); ex Becaria Interna en Formación de Posgrado, CONICET; ex Docente de Teoría Política Contemporánea y Problemas Políticos Contemporáneos, Facultad de Ciencias Sociales, UBA; ex miembro de los grupos de trabajo en el monitoreo de la Convención Interamericana contra la Corrupción, Transparencia Internacional

Analía Viola: analista del Programa de Transparencia. Lic. en Economía, Universidad de Buenos Aires. Candidata a Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, FLACSO

Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Si desea citar este documento: Gruenberg, C.; Pereyra Iraola, V.; Torres, N. y Viola, A.: “Subsidios: entre la sospecha y la transparencia. Diagnósticos y recomendaciones para una reforma pro-transparencia”, *Políticas Públicas Análisis* N° 46, CIPPEC, noviembre de 2007.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública Local e Incidencia de la Sociedad Civil.