

CIPPEC

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO

FIECE

Fundación para la Investigación y Extensión de las Ciencias Económicas



Manual de incidencia en el presupuesto público



PARTNERS *of the* **AMERICAS**

Quiénes somos y Qué hacemos

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 Política Educativa, Política Fiscal, Política de Salud, Transparencia, y Justicia.

FIECE (Fundación para la Investigación y Extensión de la Ciencias Económicas) es una fundación que tiene como objetivo principal promover y desarrollar toda labor tendiente a elevar el nivel cultural, científico, educativo y de investigación en las áreas de las Ciencias Económicas, Ciencias de la Administración y el Cooperativismo. Asimismo, fomentar la generación del conocimiento sobre la realidad regional, en sus múltiples aspectos y dimensiones, para contribuir a la solución de los problemas estructurales o coyunturales del medio, especialmente en aquellos que inciden en forma directa en los procesos de desarrollo y la calidad de vida de la población.

Manual de incidencia en el presupuesto público

Coordinación: Laura Malajovich - CIPPEC, Buenos Aires

Equipo de Trabajo:

Alejandra Moreno - CIPPEC, Buenos Aires

Diego Ramello - Fun-dar, Buenos Aires

Eliana Luna - FAVIM, Mendoza

Gabriela Schuster - FIECE, Misiones

Guillermo Worman - Participación Ciudadana, Tierra del Fuego

Eduardo Robinson - Fundación del Tucumán, Tucumán

Agradecimientos

CIPPEC agradece a la Fundación Tinker el apoyo brindado, que nos posibilita trabajar con el fin de incrementar la transparencia presupuestaria.

El equipo de trabajo, por su parte, agradece la colaboración de las distintas autoridades del gobierno provincial en la provisión de la información necesaria para elaborar este manual. Asimismo, agradece a Miguel Braun por la confianza y el apoyo constante

Índice

Prólogo	5
¿Por qué un manual de incidencia en el presupuesto público?	5
Algunas aclaraciones antes de comenzar	5
I. Introducción	7
¿Qué es el presupuesto?	7
¿Por qué es importante un proceso presupuestario transparente?	7
II. Proceso presupuestario formal	9
1. Elaboración	10
2. Aprobación y promulgación	10
3. Ejecución	10
4. Evaluación y control	11
III. Proceso informal	12
1. Elaboración	12
2. Aprobación	12
3. Ejecución	13
4. Evaluación y control	13
IV. Oportunidades de incidencia de la sociedad civil en el proceso presupuestario	15
1. Elaboración	15
Cuadro 1: <i>El presupuesto participativo: una posibilidad de incidencia</i>	16
2. Aprobación - Posibilidades de incidencia	17
3. Ejecución - Posibilidad de incidencia	17
Cuadro 2: <i>Acuerdo de Transparencia con el Gobierno: una posibilidad de Incidencia desde la ejecución</i>	18
4. Evaluación y control - Posibilidad de incidencia	19
A modo de conclusión	20

Prólogo

¿Por qué un manual de incidencia en el presupuesto público?

El Presupuesto Público es una herramienta de gestión del Estado que afecta nuestra vida cotidiana. Sin embargo actualmente se encuentra muy alejado de los ciudadanos, tanto por su complejidad como por la falta de interés de la comunidad. El primer paso para romper con esta indiferencia presupuestaria es participar. Pero esto no es fácil, primero hay que entender el presupuesto y su proceso de elaboración, ejecución y control.

Este manual busca ser una herramienta para que la comunidad comprenda el proceso presupuestario de forma sencilla y pueda interiorizarse en él. Esta es la puerta de entrada a la participación ciudadana, ya que involucra a la comunidad en el proceso mediante el conocimiento y tiene como fin contribuir a transparentar y a mejorar el proceso de toma de decisiones sobre los recursos de los ciudadanos.

Algunas aclaraciones antes de comenzar...

En primer lugar, por las diferencias entre los nombres que las provincias le asignan a distintas jurisdicciones o leyes, creemos conveniente aclarar algunos conceptos. Para los fines de este manual denominamos:

- **Área de Economía** a la Secretaría de Hacienda, Finanzas u organismo encargado de las finanzas públicas.
- **Legislatura** al órgano donde reside el Poder Legislativo, donde los representantes se encargan de aprobar o rechazar las leyes provinciales.
- **Ley de Administración Financiera** a la norma que describe el proceso presupuestario formal.

Asimismo, hay otros conceptos que vale la pena precisar antes de comenzar a leer el manual. Ellos son:

- **Gasto discrecional:** gasto que es asignado directamente por el Poder Ejecutivo, sin ser regulado por el la norma presupuestaria.
- **Metas Físicas:** resultados obtenidos como consecuencia de la asignación de los fondos.
- **Reasignaciones:** cambios en el destino del gasto que se realizan después de aprobado el Presupuesto.



Introducción



¿Qué es el presupuesto?

Para explicar el concepto de “presupuesto” podemos compararlo con las finanzas de un individuo o de una familia. La posesión de dinero es una de las principales condiciones para poder satisfacer nuestros deseos y necesidades y, dado que el dinero usualmente es limitado, se hace necesario ajustar estos deseos y necesidades a nuestras disposiciones financieras. Es por esto que lo más ordenado es elaborar una proyección de los ingresos que vamos a obtener durante un año y los gastos que podremos hacer con ellos. En otras palabras, elaborar un presupuesto.

El Estado, como cualquier individuo, debe considerar sus ingresos y egresos financieros y, consecuentemente, planificar:

- Los ingresos: cuánto dinero recaudará y cómo lo hará
- Los egresos o gastos: cuánto dinero gastará y en qué.

La diferencia más importante entre el presupuesto de una familia y el presupuesto público radica en que éste se financia con recursos de los ciudadanos y su ejecución (el gasto) afecta a todos los habitantes. Como numerosos servicios (como Educación, Salud o Promoción Social) provistos por el gobierno provincial son esenciales para la vida cotidiana, es de gran importancia conocer y comprender su Presupuesto, así como el proceso por el que se elabora, el Proceso Presupuestario.

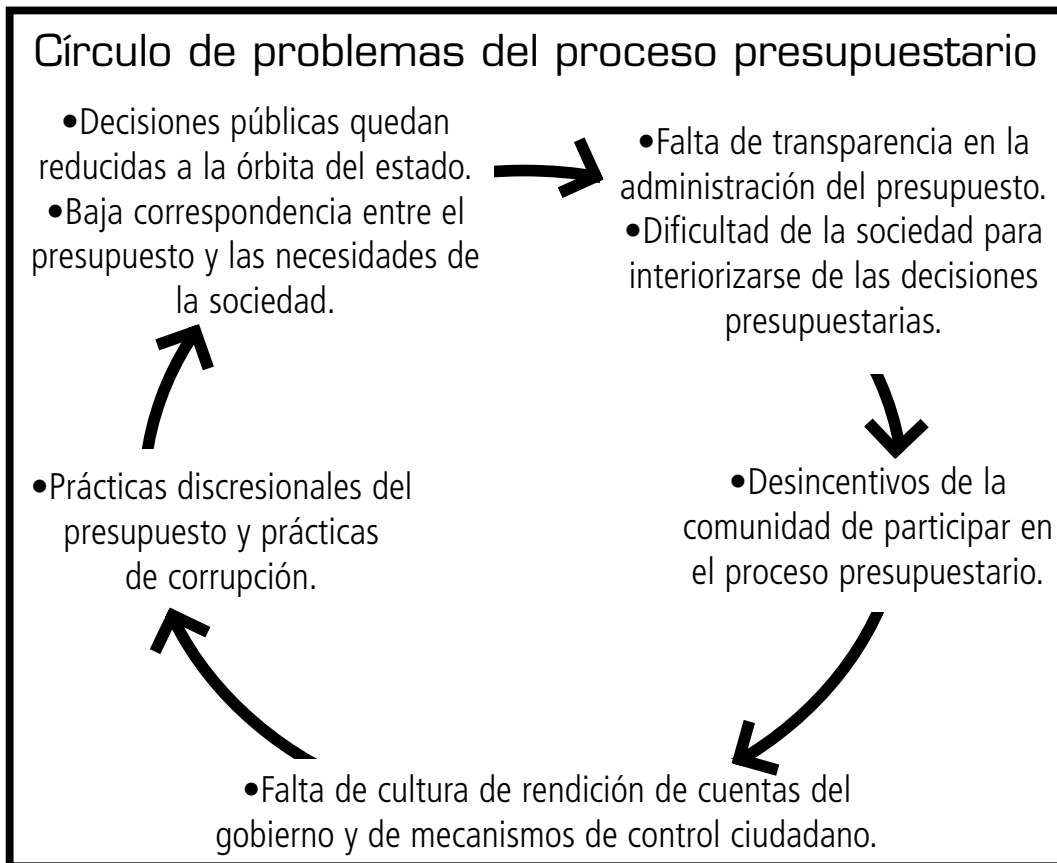
¿Porqué es importante un proceso presupuestario transparente?

Un proceso presupuestario transparente permitiría, en primer lugar, reducir la cantidad de dinero perdido o mal asignado como resultado de la corrupción y otras prácticas discrecionales, y ayudaría a promover el desarrollo social, económico y político de la región. En segundo lugar, si el presupuesto fuera una herramienta de gestión transparente, posibilitaría que todos los ciudadanos conozcan y se beneficien con las prestaciones que brinda el Estado y puedan participar activamente en su ejecución y monitoreo. Por último, facilitar a los ciudadanos participar en el proceso presupuestario los habilitaría para influir en forma positiva en la priorización de los gastos públicos que consideren más relevantes para el bienestar social.

Dado que los recursos provienen de la sociedad, todos los ciudadanos pueden exigir que el dinero público se distribuya y se gaste de forma transparente y de acuerdo a las necesidades de la población.

Sin embargo, una característica de los presupuestos de todos los niveles de gobierno es que su modo de publicación no permite que sea comprendido por los no especialistas en la materia. Así, las decisiones

públicas quedan reducidas al Gobierno y no reflejan de manera directa las necesidades de la población. Estos factores afectan la transparencia en el proceso presupuestario y dificultan que la sociedad se interiorice acerca de las decisiones presupuestarias que lo afectan. ¡El desafío es romper este círculo vicioso!





Proceso presupuestario formal

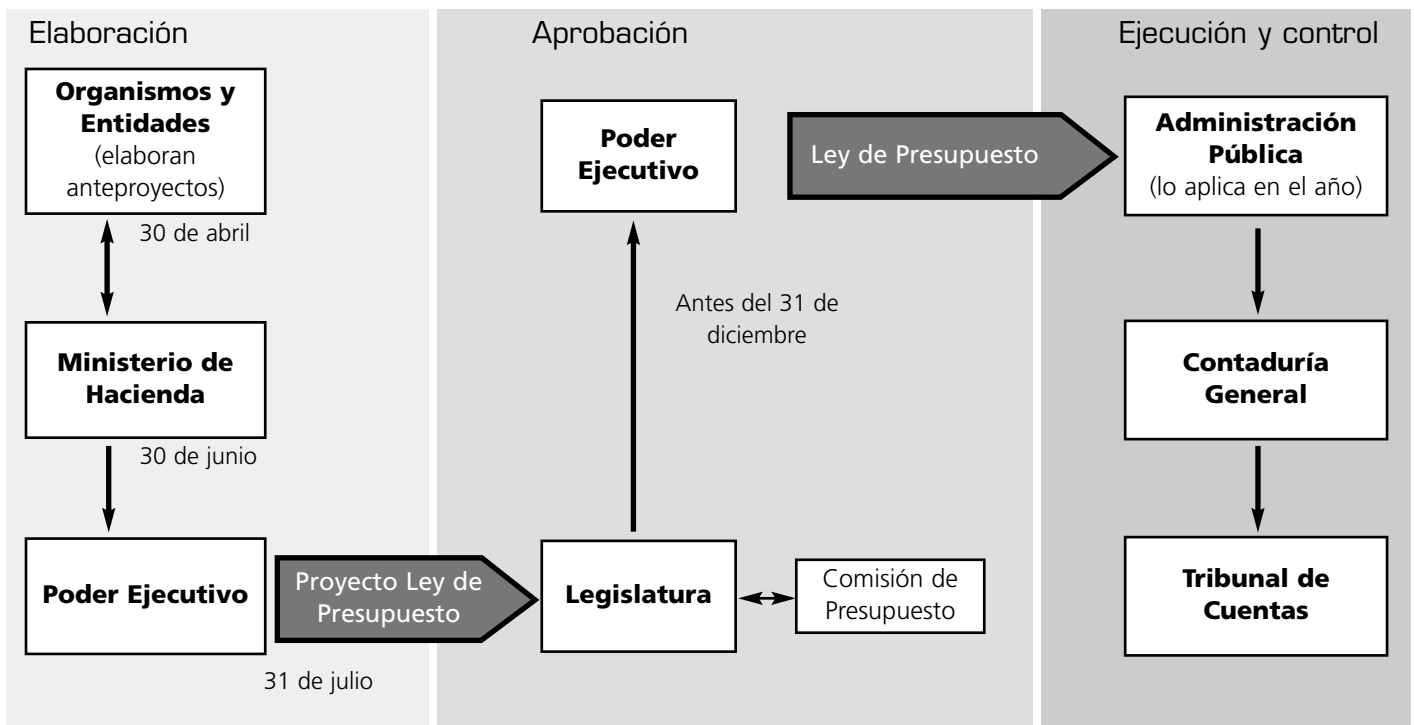


Para lograr incidir en el Presupuesto es importante tener en cuenta que es un **proceso** y que las instancias de participación son muchas y varían en función de la etapa del proceso, desde su planificación hasta su ejecución. Estas etapas no son necesariamente consecutivas, sino que son parte de un proceso continuo, pueden superponerse en algún momento, y cada una incide regularmente sobre el desarrollo de las etapas siguientes.

Los gobiernos provinciales, así como los demás niveles de gobierno, suelen tener dos procesos presupuestarios. Uno es el **proceso formal** establecido en la Constitución provincial y en la Ley de Administración Financiera¹. Y otro, al que podemos denominar **proceso informal**, tiene que ver con las prácticas comunes que se llevan a cabo durante la administración de los recursos presupuestarios.

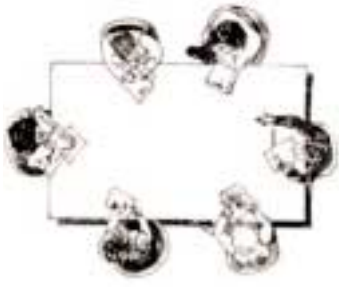
Muchas de las asignaciones y reasignaciones del presupuesto ocurren por mecanismos que no obedecen a los topes establecidos por la normativa legal, lo que permite operar mediante arreglos especiales ajenos al sistema formal. El resultado es un manejo poco transparente y un contexto más favorable a la ejecución de actos de corrupción y gastos discrecionales.

Proceso Presupuestario Formal



¹En la provincia de Misiones no se aplica la Ley de Administración Financiera. Está aprobada pero no tiene reglamentación.

1. Elaboración



Por lo general la elaboración del Presupuesto recae por completo en el Poder Ejecutivo. La excepción serían aquellos casos en los cuales se han instrumentado procesos participativos de formulación presupuestaria.

Esta etapa, que suele insumir varios meses, es de una gran importancia ya que en ella se establecen las prioridades gubernamentales, las estrategias para atenderlas, y los recursos específicos que se destinarán para su cumplimiento. Es, por otra parte, la etapa más cerrada de todo el ciclo y de la cual se conoce menos en términos generales.

Por lo general, la formulación del presupuesto se hace en función de una estructura que establece Economía y que todas las dependencias deben respetar para su presentación.

Cada dependencia crea su presupuesto. Toda la información reunida es seguida por un proceso de discusión amplio en el que -sobre la base de los límites iniciales enviados y los solicitados luego por cada entidad- se acuerda el máximo de gasto autorizado para cada jurisdicción y la incorporación de nuevas actividades, entre otras cosas.

El proyecto, una vez terminado, debe ser presentado al Poder Legislativo para su discusión y aprobación antes de una fecha determinada, que generalmente varía según la provincia, pero en general es el 15 de septiembre.

2. Aprobación y promulgación

Esta es la etapa más visible del proceso presupuestario, ya que es cuando el Gobierno presenta el proyecto de ley del presupuesto de ingresos y egresos a la Legislatura para que lo discutan, modifiquen y aprueben.

Por lo general, los cambios que el Poder Legislativo le puede hacer al Presupuesto no abarcan detalles de programas o características de la aplicación o ejecución de las acciones que llevan a cabo las dependencias del Poder Ejecutivo.

El proceso comienza una vez que el proyecto de ley ingresa en la Legislatura. Una vez allí es analizado por la Comisión de Hacienda y Presupuesto. Además, los técnicos del Ministerio de Hacienda de la provincia y responsables de otros Ministerios acuden a distintas reuniones para explicar la norma presupuestaria elaborada. Si esta Comisión aconseja su aprobación, ésta deberá llevarse a cabo en el recinto junto a todos los miembros de la Cámara, quienes a su vez pueden introducirles otras modificaciones.

El proyecto debe ser sancionado antes de la finalización del ejercicio administrativo, si esto no ocurriera se prorroga la Ley de Presupuesto vigente.

Una vez aprobada la Ley de Presupuesto por la Legislatura, vuelve al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en el Boletín Oficial. Si el Poder Ejecutivo hiciera observaciones a la Ley de Presupuesto, la Legislatura deberá contar con dos tercios del cuerpo para reconsiderar la parte objetada. Caso contrario, se transforma en Ley con las objeciones finales del Ejecutivo.

3. Ejecución



En esta etapa del ciclo, el Gobierno ejecuta sus programas con los recursos aprobados por el Poder Legislativo. La manera de ejecución es similar a la de un padre que le da una mensualidad a su hijo para que gaste, pero en el caso del presupuesto público la cuota es trimestral y el dinero ingresado debe gastarse en el tiempo que determina el Presu-



Proceso informal



A pesar de no estar redactados en una norma legal, existen ciertos mecanismos que se llevan a cabo y tienen relevancia en el proceso presupuestario. Para tener una clara comprensión del proceso es preciso conocer también esas pautas informales, que actúan en las distintas etapas del proceso.

1. Elaboración

Para comenzar la etapa de elaboración, la Dirección encargada de producir la información estadística realiza una proyección de la recaudación estimada para el año siguiente, basándose en los montos recaudados en ejercicios anteriores. Las **proyecciones** utilizadas para el Proyecto de Ley muchas veces son previas al envío del Proyecto de Ley Nacional, siendo probablemente necesaria una revisión posterior al envío del Proyecto.



Las negociaciones del presupuesto de cada entidad se centran en pedidos particulares hacia el área de Economía, siendo un claro foco de presión política.

Estas **proyecciones** de recursos son informadas a Economía. Este organismo, a su vez, define los objetivos a cumplir en el próximo presupuesto a ejecutar. Para esto, toma como punto de partida el seguimiento de la ejecución del presupuesto vigente. A partir de esos indicadores determina las nuevas asignaciones de gasto.

De este modo, es el área de Economía quien fija los lineamientos generales en cuanto a Salud, Educación u obras públicas. Esto lleva a que el anteproyecto que debe realizar cada entidad se ajuste al criterio definido no por el área específica sino por Economía. Esto genera un foco de presión política y como resultado, una fuerte discrecionalidad en la reasignación de los fondos. Como consecuencia, el presupuesto termina siendo sencillamente un **plan contable** y no un plan de políticas públicas.

Generalmente participan de la discusión previa a la elaboración del Presupuesto el gobernador, los ministros de cada área, sus subsecretarios, los coordinadores del área de Economía y, extraoficialmente, algunos legisladores. La participación de otros actores ajenos al Ejecutivo se reduce a la intervención de algunos sectores de la sociedad con cierto grado de poder político.

2. Aprobación

La primera dificultad es el plazo que se da para el tratamiento del Presupuesto, que muchas veces es insuficiente para realizar un análisis profundo. En particular, se dificulta porque el Poder Ejecutivo envía más tarde que lo previsto el Proyecto de Ley. Adicionalmente, si el proceso se dilata y el Poder Ejecutivo

presenta objeciones a las modificaciones realizadas por parte de la Legislatura, no hay tiempo para un nuevo debate. Esto puede generar tensiones entre el Proyecto aprobado por la Legislatura y el que promulga el Ejecutivo.

Fomenta la ausencia de un debate rico el hecho de que los legisladores no cuentan con información suficiente para realizar un análisis minucioso del presupuesto. Además, se suma que en general les preocupa lo que sucede en algún área particular de su interés. Esto genera una dinámica de reuniones entre legisladores y miembros del Ejecutivo, que lleva a que los primeros lleguen al recinto con una opinión formada sobre el Proyecto, en lugar de debatirlo públicamente. De esta manera, en la etapa de aprobación, el proceso de sanción suele depender de la composición política de la Legislatura. Las modificaciones al proyecto también dependen de las afinidades políticas. No hay, en general, un examen exhaustivo del Presupuesto.

A pesar de que el Poder Legislativo tiene, en la práctica, bastante restringidas las posibilidades de realizar modificaciones al presupuesto, puede determinar criterios que influyen en la manera en la cual se presenta la información y que contribuyan a incrementar la transparencia y el balance entre los poderes del Estado.

El Poder Legislativo puede generar mecanismos que aumenten la transparencia en el presupuesto y su ejecución.

3. Ejecución

El presupuesto puede ser alterado considerablemente de un año a otro, como respuesta a cambios en la situación económica o en las prioridades gubernamentales. El problema, en general, es que las modificaciones se realizan en los montos asignados a ciertas partidas presupuestarias, pero no sobre las **metas físicas esperadas**. Entonces, suele ocurrir que los cambios presupuestarios no tienen un efecto real en cuanto a resultados. Además, estas modificaciones no son supervisadas por los legisladores. La única restricción que suele existir es la de no incrementar partidas tales como "gasto de la deuda".

Por otra parte, algunas de las desviaciones que se presentan en la ejecución con respecto a lo presupuestado tienen que ver con modificaciones de las situaciones previstas en el momento de presupuestar. Puede ocurrir que determinados organismos recauden más de lo estipulado y dicha recaudación no tenga una asignación específica. Uno de los mecanismos utilizados para asignar esos fondos son los decretos del Ejecutivo, a través de los cuales se les da finalidad. También suele ocurrir que los cambios se realicen a partir de reuniones particulares con distintos funcionarios que buscan mayor presupuesto para realizar sus planes de gobierno.

Este gasto discrecional le otorga a aquellos que quieren un tratamiento más favorable, incentivos y oportunidades de proteger sus programas de la austeridad presupuestaria general. Hay también otras maneras de salir del sistema: generar ingresos con propósitos designados, otorgar mayor autonomía financiera a las agencias y el uso de decretos de emergencia del Poder Ejecutivo. Si bien estas prácticas pueden justificarse en casos particulares, al efectuarse de manera sistemática se debilita la situación fiscal del Gobierno.



4. Evaluación y control

Existen diversas carencias en la generación de información que tienden a tornar la evaluación en una tarea inútil. En primer lugar debemos considerar el problema del seguimiento de las metas físicas. En general no hay seguimiento de metas físicas, puesto que, o no están especificadas por las distintas dependencias y organismos cuando realizan sus anteproyectos de presupuesto, o simplemente, porque no se lleva un

registro sistemático de su cumplimiento. De este modo, no se cumple con uno de los aspectos esenciales de la Ley respecto a la evaluación, que es la medición del impacto del presupuesto.

Tampoco se realizan evaluaciones cualitativas de la ejecución de los distintos programas. En algunos casos esto se debe a que no se genera la información necesaria, pero en otros casos es consecuencia de la inexistencia de un organismo que se dedique específicamente a esta tarea.

Uno de los puntos que pueden remarcarse en esta etapa es la falta de autonomía presupuestaria de la contraloría que muchas veces conspira contra su independencia y capacidad operativa. En cuanto al trabajo de auditoría, generalmente ocurre que la facilidad con la que obtienen la información solicitada termina dependiendo de factores discrecionales, como ser la persona que está a cargo del organismo. A su vez, la información solicitada no siempre está disponible y la claridad de los datos depende generalmente de la institución auditada, lo que indica que no existen criterios comunes.

Los informes que surgen como resultado de las auditorías que realiza el Tribunal de Cuentas son de difícil acceso y comprensión, por lo que generalmente quedan en manos de una esfera reducida del Estado y generan muy poco impacto.

Un punto adicional es que muchas veces falta coordinación entre los órganos de control (internos y externos). Esto no sólo genera duplicación en el trabajo de recolección de información sino mayores dificultades para obtener la información por parte de las entidades que deben cumplir con más envíos de informes.

En conclusión, lo que nos muestra el proceso informal es que:

- en la elaboración del proyecto de presupuesto intervienen numerosos actores,
- el Poder Legislativo podría tener un rol más relevante a lo largo de todo el proceso presupuestario para contribuir a la generación de mecanismos que aumenten la transparencia
- la concentración de la administración de recursos por parte del área de Economía tiende a facilitar prácticas discrecionales en la ejecución del presupuesto.

Todo esto refuerza la idea de que el monitoreo ciudadano es fundamental para mejorar la administración del gasto público.

IV

Oportunidades de incidencia de la sociedad civil en el proceso presupuestario



En esta segunda parte del manual exploraremos cuáles son las posibilidades de la comunidad de incidir en el proceso presupuestario provincial, a través de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). La factibilidad de una participación efectiva dependerá en gran medida de la disposición del Gobierno para implementar una gestión más transparente y participativa. También, en esta sección, propondremos preguntas disparadoras que son útiles para elaborar estrategias de incidencia en cada una de las etapas del Presupuesto.



PREGUNTAS CLAVE PARA COMENZAR

- *¿Qué información existe?*
- *¿Entre quiénes se puede difundir? ¿Cómo?*
- *¿Qué tan accesible es?*
- *¿En qué momento?*

1. Incidencia en la Elaboración del Presupuesto

Como observamos anteriormente, la formulación inicial del Presupuesto ocurre casi exclusivamente dentro del Poder Ejecutivo. Esto reduce las posibilidades de participación ciudadana en esta etapa (particularmente en lo que hace a la opinión y toma de decisiones). No obstante, dado que en la elaboración del Presupuesto intervienen varios actores, es posible ampliar el escenario de incidencia.

Dentro de las limitaciones propias del sistema, las OSC pueden intentar acercar propuestas a distintas áreas gubernamentales sobre las necesidades más importantes para la comunidad en los respectivos ámbitos. Esto dependerá del grado de apertura que tengan las áreas encargadas de la elaboración presupuestaria y de las conexiones que las OSC puedan establecer con ellas. Una forma que tienen las organizaciones para aumentar su capacidad de influir es por medio de alianzas con otras organizaciones con las que desarrolle acciones conjuntas, como pueden ser, congresos, seminarios, foros, para atraer la atención de los funcionarios públicos.

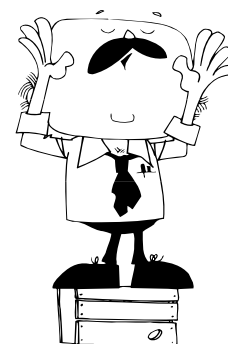
Si uno tiene en cuenta que puede participar en tres niveles (accediendo y difundiendo información, tomando posición y dando a conocerla, y logrando participar directamente en la toma de decisiones), las estrategias de incidencia en esta etapa podrían ser:

Información:

- Contar con la información básica sobre el Presupuesto en elaboración y datos sobre ejecuciones presupuestarias de años anteriores, para poder anticipar si el Presupuesto en elaboración tiene relación con lo realizado en años anteriores y con las nuevas demandas.
- Identificar cuáles son los actores clave para la toma de decisiones en cada Ministerio y las metodologías utilizadas para la elaboración en cada área.

Opinión

- Las posibilidades de las OSC de manifestar su opinión respecto al Presupuesto en elabora-



ción son realmente pocas. No existe ningún mecanismo que permita que las decisiones en esta etapa sean consultadas con organizaciones de la sociedad civil.

- Se puede emitir una opinión con un análisis de las prioridades de la comunidad para intentar influir en quienes tienen a su cargo la elaboración del Presupuesto.
- Es posible acercar propuestas, a través de las OSC, a funcionarios de distintas áreas y utilizar la cooperación de los medios de comunicación para la difusión de informes.

Toma de decisiones

- Durante la etapa de elaboración del presupuesto no existe ningún medio institucional que permita que las OSC tengan ingerencia en la misma. Una forma de solucionar esta dificultad es a través de la introducción de diferentes modelos de presupuesto participativo. Otra alternativa es la realización de audiencias públicas vinculantes en las cuales se informe y se recaben las opiniones de distintas organizaciones o ciudadanos. Así, podría definirse el presupuesto para los Centros de Salud provinciales, diversos programas culturales (como el apoyo a bibliotecas populares), etc.



PREGUNTAS CLAVE

- ¿Quién formula las políticas?
- ¿Quién decide? ¿Cómo?
- ¿Instrumentos – mecanismos legales de participación?
- ¿Quién presupuesta?
- ¿Acceso?

El presupuesto participativo: una posibilidad de incidencia desde la elaboración

Una herramienta en particular se destaca como alternativa de participación de la comunidad en el proceso de elaboración de presupuestos público: el presupuesto participativo (PP).

A diferencia de otras opciones, el presupuesto participativo es un método predeterminado de participación popular dentro de la fase de detección y ordenamiento de necesidades para incorporar dentro del próximo ciclo presupuestario. Tiene la característica fundamental de promover la participación directa de la población y una amplia difusión del programa de inversión que se incorpora en la Ley de Presupuesto.

Para llevarlo adelante, por lo general, las ciudades o Estados se dividen en distritos geográficos (generalmente agrupando los barrios que componen una región dentro de la ciudad) y en ejes temáticos de participación. Usualmente, los temas elegidos son asuntos de alto interés público y servicios que presta el municipio a una amplia población de la ciudad.

Los momentos claves son:

- o Las reuniones preparatorias son el primer momento del ciclo de elaboración participativa del Presupuesto. Es cuando los vecinos presentan las necesidades que pretenden que sean contempladas para el próximo ejercicio. Se realizan en cada distrito e incluyen encuentros generales por temas transversales.
- o Las reuniones plenarias son el segundo momento. Son encuentros masivos donde los vecinos eligen a sus delegados y consejeros para el Consejo de Presupuesto Participativo. Se votan las prioridades elegidas por los vecinos en los ejes geográficos y temáticos.
- o El análisis de las demandas constituye el tercer momento. El Estado analiza las votaciones y demandas de la comunidad y comienza con los dictámenes de factibilidad.
- o El pronunciamiento del Consejo de Presupuesto Participativo es el cuarto momento. Los consejeros realizan un dictamen en el que se ven reflejadas las presentaciones para ser incorporadas en el Presupuesto en concepto de obras y servicios.



El Presupuesto Participativo, más allá de resultar una herramienta alternativa de elaboración del Presupuesto, constituye un mecanismo de construcción de ciudadanía. Por su intermedio, la comunidad comprende de manera progresiva el funcionamiento del Presupuesto público, las distintas fases y las alternativas de seguimiento de la ejecución, como también su control posterior. Básicamente, debido a que el ciclo se reproduce año a año, el Presupuesto Participativo tiende a que el Presupuesto se constituya en una herramienta de planificación de mediano y largo plazo.

2. Aprobación - Posibilidades de incidencia

La etapa de aprobación, durante la cual el proyecto de ley es analizado por los legisladores, es generalmente la que recibe mayor atención pública y durante la cual la información presupuestaria está disponible más ampliamente. A su vez, dado que en este momento el interés en el Presupuesto está en su punto más alto, se crean oportunidades para que las opiniones o informes de los grupos no gubernamentales tengan cobertura en los medios de comunicación. Esto conlleva cierta facilidad para acceder a quienes toman las decisiones y la posibilidad de ejercer presión a través de la prensa para impulsar modificaciones al Presupuesto.



Aquí funciona entonces el denominado "lobby" de la sociedad civil para intentar incrementar las partidas en donde las OSC y otros sectores comunitarios trabajan. De esta manera, es posible poner en discusión las prioridades del gasto y destacar las subejecuciones que se vienen produciendo en las distintas partidas.

Según los distintos niveles o dimensiones de la participación, en esta etapa las estrategias de incidencia abarcan:

Información:

- Solicitud (a legisladores especialmente) del proyecto de Ley de Presupuesto presentado por el Ejecutivo.
- Presencia en las discusiones públicas o sesiones de tratamiento de las Comisiones de Hacienda y Presupuesto de cada Cámara.
- Preparación de informes o guías, redactados en términos sencillos, que faciliten la comprensión del Presupuesto por distintos sectores.
- Análisis del impacto que el Presupuesto tendrá sobre ciertos sectores específicos (personas de bajos ingresos, ancianos, niños) y en ciertas áreas clave de desarrollo social (Educación, Salud, Asistencia Social).



Opinión:

- Las reuniones, aun de carácter informal con los respectivos representantes locales, en las cuales se expongan demandas y se obtenga información, pueden mejorar las asignaciones presupuestarias.
- Difusión de las conclusiones del análisis realizado a los medios de comunicación.
- Realización de capacitaciones sobre la temática presupuestaria que incluyan a legisladores, periodistas y organizaciones de la comunidad.

Toma de decisiones

- Este es el nivel de participación más complejo. Sin embargo, las herramientas mencionadas pueden contribuir a que estos grupos, usualmente en inferioridad de condiciones, puedan reclamar por sus derechos.



PREGUNTAS CLAVE

- ¿Trabajo en comisiones?
- ¿Quiénes tienen acceso a información?
- ¿Facultades legales?
- ¿Espacios de participación formales o informales?
- ¿Capacidades técnicas?
- ¿Se monitorea la discusión y aprobación?

3. Ejecución - Posibilidades de incidencia

En la práctica, los presupuestos no siempre son implementados exactamente como fueron aprobados, los niveles de financiamiento establecidos no siempre se cumplen y los recursos autorizados no son gastados con los propósitos originales. Pero esto no constituye una grave anomalía, siempre que existan justificaciones que puedan fundamentarse.

La posibilidad de incidencia depende en amplia medida de las condiciones de transparencia y acceso a la información gubernamental que permita observar cómo se ejecuta el gasto. Para llevar a cabo este seguimiento, las OSC pueden implementar distintas estrategias: realizar una comparación de los gastos planeados en distintos sectores con los efectivamente realizados o evaluar el impacto de algunos programas específicos por medio de encuestas regulares a los beneficiarios, que incluyan diferentes tipos de indicadores.

Acuerdo de Transparencia con el Gobierno: una posibilidad de Incidencia desde la ejecución

Si bien la responsabilidad de la ejecución recae exclusivamente en el Poder Ejecutivo, desde la sociedad civil puede recurrirse a la firma de convenios o acuerdos públicos con el Gobierno, por los cuales se garantice la rendición de cuentas de la administración y uso de los recursos, así como el acceso a la información pública provincial.

Para implementar el acuerdo un primer paso es analizar el marco político en el que se desarrolla la gestión del gobernante. ¿Cómo se ubica la transparencia en su agenda? En el caso de Mendoza, el actual gobernador de la provincia durante su campaña presentó, como uno de los principales lineamientos a seguir durante su gestión, un programa de transparencia.

Otro de los puntos que se debe tener en cuenta es toda la legislación existente que puede utilizarse como base de la propuesta para plantearle al Gobierno. De este modo, es importante que la agenda y el contenido del convenio se elaboren “en conjunto” entre la sociedad civil y el Gobierno. Prestar atención al título del acuerdo a realizar, y revisarlo punto por punto es esencial para que el convenio se adapte a la realidad de la provincia y para que sea realmente consensuado por las partes firmantes.

Los puntos centrales de estos convenios pueden relacionarse con que se acuerde que:

- o el Gobierno de la provincia facilite las herramientas para la participación de la ciudadanía en el monitoreo de la ejecución presupuestaria y garantice la rendición pública de cuentas
- o presente un resumen de la gestión informando el cumplimiento de las metas propuestas y explicando también las diferencias que puedan haber surgido entre lo presupuestado y lo ejecutado
- o desde la sociedad civil se tendrá un rol activo en la difusión de la información y en la búsqueda de mecanismos para involucrar a los ciudadanos en los temas del Presupuesto público.

De esta forma, la sociedad civil no sólo podrá contar con herramientas formales para ejercer el derecho de monitoreo del uso de sus recursos, sino que al trabajar conjuntamente con el Gobierno, contará con el apoyo y la voluntad de algunos funcionarios para que les provean la información necesaria para ejercer ese derecho.

La estrategia más conocida, pero a la vez menos implementada por su complejidad, es la del monitoreo social de los fondos. A través de ella se promueve activamente el cumplimiento de lo presupuestado y la disminución de los manejos irregulares.

A partir de este esquema general, pueden proponerse diversas estrategias de incidencia desde la sociedad civil para esta etapa:

Información:

- Acceso a informes del Poder Ejecutivo sobre la ejecución del presupuesto por jurisdicción. La disponibilidad de estos datos será mayor o menor según los sistemas contables y de registro del gasto que se utilicen en cada provincia.

Opinión

- Las organizaciones, a través de los análisis de la información a la que accedan, pueden evaluar la evolución del Presupuesto, tanto su ejecución como las reasignaciones que se van realizando.

- Es muy valiosa la creación de alianzas entre OSC con experiencia en temas presupuestarios que puedan brindar herramientas, a través de la capacitación, a OSCs que pueden dar seguimiento a la ejecución del gasto, sobretodo a los programas sociales. Esto permitiría a las organizaciones de la comunidad aportar una opinión relevante acerca de la ejecución del gasto público.



Toma de decisiones

- Es poco probable la intervención de las organizaciones en las decisiones sobre cómo se ejecuta el gasto si no existe un mecanismo como el de Consejos Consultivos. Muchas veces la presión social es lo que genera impacto si se logra sensibilizar a la opinión pública y gubernamental sobre un tema, y esto puede generar modificaciones en el presupuesto.



PREGUNTAS CLAVE

- *¿Se cumplen las metas y previsiones?* • *¿Monitoreo de resultados?*
- *¿Se respetan los compromisos presupuestarios?* • *¿Disciplina fiscal?*
- *¿Discrecionalidad en el ajuste del gasto?* • *¿Participan legisladores?*

4. Evaluación y control - Posibilidades de incidencia

Esta etapa del Presupuesto representa una valiosa oportunidad para que las OSC obtengan información sobre la efectividad de iniciativas presupuestarias particulares, así como para mejorar la rendición de cuentas, al evaluar si los poderes Legislativo y Ejecutivo responden apropiadamente a lo estipulado en el Presupuesto.

De esta manera, se presenta la posibilidad de darle seguimiento a las tendencias del gasto aprobado y ejercido, para destacar la necesidad de priorizar determinados rubros a la vez de reconsiderar otros, lo cual es sumamente importante. Este papel puede ser desempeñado por grupos independientes que se dediquen a darle seguimiento a rubros o sectores específicos del gasto público, como pueden ser el sector educativo o de Salud. Al realizar este seguimiento pueden encontrarse desviaciones de los fondos públicos y otros incumplimientos.

Las OSC pueden entonces crear canales para difundir los análisis realizados destacando aquellas irregularidades que surjan de los informes de evaluación y utilizarlas para promover reformas.

Para ello es fundamental:

- Que el Gobierno propenda a generar sistemas de presupuestación y registración que permitan una evaluación de los **resultados** de la gestión; en términos de eficacia, eficiencia y economía e impacto. Un buen análisis del Presupuesto no sólo implica conocer los montos gastados, sino también a qué actividades o programas fueron destinados y cuáles fueron los resultados obtenidos. Esta información también debe ser pública y publicada.
- Que la apertura y transparencia abarque no sólo al Poder Ejecutivo y Legislativo, sino también a los órganos que tienen a su cargo el control. Estos organismos deben contar con adecuados sistemas de comunicación e información al ciudadano.



PREGUNTAS CLAVE

- *¿Quién evalúa?* • *¿Espacios para complementar el desempeño de los auditores?*
- *¿Facultades legales?* • *¿Se evalúan los resultados de las políticas?*
- *¿Capacidad técnica?* • *¿Mecanismos de sanción?*

A modo de Conclusión...

Existan o no existan mecanismos formales de participación para la sociedad civil en el proceso presupuestario, las instancias en las que el ciudadano puede incidir son variadas y dependen en gran medida de la creatividad, capacidad de organización y búsqueda de alianzas. Podemos resumir algunas de ellas en la siguiente tabla.

Proceso Presupuestario	Mecanismo de Participación
Elaboración	<ul style="list-style-type: none"> • Audiencias Públicas • Reuniones Informativas • Talleres barriales / Capacitaciones a la sociedad civil • Oficina de información al Ciudadano • Presupuesto participativo - recomendaciones vecinales • Consulta a legisladores o representantes del gobierno
Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> • Audiencias Públicas para generar demanda • Iniciativas populares • Conocer el funcionamiento del gobierno y sus programas • Solicitar información de la ejecución parcial • Generar redes y alianzas y difundir la información
Control	<ul style="list-style-type: none"> • Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas • Pedidos de informes a organismos de control • Controles ciudadanos de metas financieras y físicas • Difusión de la información

Un primer paso para lograr cualquier estrategia que se proponga, y para lo que esperamos este manual sea una herramienta útil, es la **COMPRESION** del proceso presupuestario tanto **FORMAL** como **INFORMAL**. Es a través de la identificación de los actores más relevantes en cada una de las etapas del presupuesto y la comprensión del mismo que los ciudadanos podremos participar de manera efectiva en la asignación, ejecución y monitoreo de los recursos públicos.

Pasar del "círculo vicioso" de falta de transparencia y pocos incentivos de la sociedad a participar, al "círculo virtuoso" de rendición de cuentas y mecanismos de monitoreo ciudadano es la tarea que, tanto a la sociedad civil como al gobierno, nos queda por delante.

¡Manos a la obra!