



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

Gaceta

Año 02. No.7. 2009

LAS OPINIONES QUE PRESENTA ESTA GACETA SON DEL AUTOR Y NO
NECESARIAMENTE REREPESENTAN LA OPINIÓN DEL IBP

Mejorar la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas en países dependientes de ayuda financiera: ¿cómo pueden ayudar los donatarios?

Por Vivek Ramkumar y Paolo de Renzioⁱ

Hallazgos de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2008ⁱⁱ

Sólo el 20 por ciento de los gobiernos del mundo ofrece suficiente información a sus ciudadanos para poder exigirles rendición de cuentas por el manejo del dinero público. Este es uno de los hallazgos de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2008, una nueva encuesta que evalúa la transparencia gubernamental en 85 países que se dio a conocer el 1 de febrero 2009 por el "International Budget Partnership" (IBP).ⁱⁱⁱ La encuesta también encontró que casi el 50 por ciento de los 85 países evaluados ofrecen tan poca información que pueden esconder o solapar gastos corruptos, impopulares o injustificados.

La encuesta demuestra que las prácticas de transparencia pueden mejorar muy rápidamente y a bajo costo si se cuenta con la voluntad política para implementar las reformas. La decisión de llevar a cabo reformas de transparencia presupuestaria pueden ser apoyadas de distintas maneras incluso por demanda de mayor transparencia dentro de un país ya sea por el público, organizaciones de la sociedad civil (OSCs), legislaturas, instituciones de auditoría suprema y medios de comunicación. En países en vías de desarrollo, la voluntad política también puede ser apoyada por factores externos como lo pueden ser las políticas y prácticas adoptadas por agencias financieras y la comunidad internacional.

La transparencia presupuestaria en países receptores de ayuda financiera debe de ser una prioridad para las agencias financieras, como lo indica la Declaración de París sobre Efectividad en la Ayuda que establece que "la corrupción y la falta de transparencia [...] impiden la efectiva movilización y asignación de recursos y desvían recursos de actividades vitales para la reducción de la pobreza y el desarrollo económico sustentable" (OECD, 2005: 2). En países dependientes de ayuda financiera, el mejoramiento en los flujos de ayuda es clave para fortalecer la rendición de cuentas doméstica alrededor del proceso presupuestario. Los donatarios reconocen esto en la Agenda de Actividades de Accra, agregando compromisos adicionales a los que se hicieron en París para ofrecer información oportuna y comprensiva sobre los flujos de ayuda a gobiernos receptores, independientemente de si los flujos son canalizados a través de los presupuestos nacionales o no.

En esta gaceta, el IBP ofrece recomendaciones generales a la comunidad internacional de donatarios y a las instituciones financieras internacionales sobre cómo pueden fomentar

mejores prácticas de transparencia presupuestaria en países que reciben ayuda.

Transparencia presupuestaria en países dependientes de ayuda

La Encuesta de Presupuesto Abierto revela que esos países con desempeño menos favorable, en términos de prácticas de transparencia presupuestaria comparten ciertas características incluyendo niveles más bajos de ingreso, dependencia de la ayuda extranjera, dependencia en ingresos derivados de la extracción de hidrocarburos y débiles instituciones democráticas. El Cuadro 1 presenta una síntesis del nivel de transparencia presupuestaria en países que reciben Ayuda Oficial para el Desarrollo “Official Development Assistance” (ODA). Demuestra que no sólo la calificación promedio de transparencia presupuestaria para países receptores de ayuda es más baja que en los países que cubre la encuesta; sino que además la calificación también baja conforme aumenta el nivel de dependencia de la ayuda extranjera.

Cuadro 1. Dependencia en la ayuda y transparencia presupuestaria

Grado de dependencia en la ayuda	Número de países	Promedio en la calificación del OBI	Países
Alto (Ayuda > 10% de GNI)	18	22	Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Camboya, Chad, Ghana, Honduras, Liberia, Malawi, Mongolia, Nicaragua, Níger, República de Kirguistán, República Democrática del Congo, Ruanda, Senegal, Tanzania, Uganda, Zambia
Mediano (Ayuda > 5% y < 10% de GNI)	12	28	Albania, Angola, Bolivia, Camerún, Georgia, Jordania, Macedonia, Nepal, Nigeria, Papúa Nueva Guinea, Sudán, Vietnam
Bajo (Ayuda < 5% de GNI)	45	45	Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Azerbaiyán, Bangladesh, Botswana, Brasil, Bulgaria, China, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Croacia, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eslovenia, Guinea Ecuatorial, Fiji, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, Kazajstán, Kenia, Líbano, Malasia, México, Marruecos, Namibia, Pakistán, Perú, Polonia, República Checa, República Dominicana, Rumania, Rusia, Sudáfrica, Sri Lanka, Tailandia, Trinidad y Tobago, Turquía, Ucrania, Venezuela, Yemen
Total	75	32	

Fuente: *World Development Indicators* (Ayuda/GNI promedio para el período 2000-2006)

*En este cuadro sólo se incluyeron países que reciben “Official Development Assistance”. Afganistán, Serbia y São Tome no se incluyeron en esta base de datos.

En tanto que esta relación puede ser falsa —causada por el hecho de que los países

dependientes de ayuda también son pobres y cuentan con instituciones débiles— suscita una pregunta interesante sobre el papel de las agencias financieras para apoyar y promover la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas. En países en donde la ayuda financiera es alta, la ayuda representa una parte importante de los recursos públicos. En algunos casos las contribuciones de donatarios son mayores que los ingresos domésticos del gobierno. Cuando la ayuda juega un papel importante, su distribución inevitablemente tiene un impacto en las prácticas de transparencia presupuestaria y de rendición de cuentas. Resulta interesante que los países que reciben gran parte de la ayuda como apoyo presupuestario directo, lo que es mejor en términos de transparencia del presupuesto, no cuentan con niveles de transparencia presupuestaria, significativamente, más altos que los países en donde la ayuda se da a través de proyectos de ayuda.

Existen cuatro formas en las que las organizaciones financieras bilaterales y multilaterales pueden afectar la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas en países receptores de ayuda. La primera es a partir de influir la capacidad y compromiso de los gobiernos receptores para hacer que los presupuestos sean más transparentes. La segunda es a partir de apoyar a otros actores (OSCs, legislaturas, instituciones supremas de auditoría, etc.) para hacer mejor uso de la información presupuestaria disponible. La tercera manera y la más directa es a partir de cambiar sus propias prácticas respecto a la transparencia y rendición de cuentas. Finalmente, la cuarta es mediante análisis adicionales sobre los efectos de la ayuda en la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas en países pobres. Cada uno de estos temas se discute en mayor detalle a continuación.

1. Los donatarios pueden influir en la capacidad y compromiso de los gobiernos en países receptores de ayuda

La encuesta encuentra que en la mayoría de los países encuestados el público cuenta con muy poca información presupuestaria. Sin embargo, las razones que explican la falta de transparencia varían. En algunos casos, los gobiernos no cuentan con suficientes recursos o capacidad técnica para generar los documentos presupuestarios más elementales que son requeridos por las buenas prácticas internacionales sobre transparencia presupuestaria. En otros casos, los gobiernos producen tales documentos para su uso interno, o para los parlamentos o donatarios pero prefieren no ponerlos a disposición del público.

En países en donde el principal obstáculo para aumentar la transparencia presupuestaria es la falta de capacidad técnica o de sistemas integrales que produzcan y difundan la información presupuestaria, los donatarios pueden jugar un papel importante al apoyar, por ejemplo, la introducción de sistemas de información comprensivos que fomenten la capacidad del gobierno de producir información presupuestaria precisa y oportuna. Además, los donatarios pueden apoyar la creación de sistemas de información que les permita a los gobiernos ser proactivos y poner a disposición del público información sobre el uso de los recursos públicos y la prestación de servicios por parte del gobierno. Un ejemplo es la ayuda técnica y el financiamiento para establecer sistemas gubernamentales electrónicos que utilicen el poder de la tecnología. Los donatarios también pueden apoyar a los gobiernos a desarrollar capacidades institucionales para mejorar registros, sobre todo a la luz de la creciente voluntad de los países por adoptar leyes de acceso público a la información gubernamental mediante solicitudes específicas. Estas leyes no suelen ser efectivas inmediatamente, ya que las agencias del gobierno no pueden desarrollar sistemas que respondan a las solicitudes de información.

En países en donde el principal obstáculo radica en la falta de voluntad del gobierno por publicar o compartir información que ya ha sido producida para objetivos internos, los donatarios pueden presionar a los gobiernos para que la publiquen. Se puede presionar a

los gobiernos receptores a vincular condiciones específicas de transparencia con el desembolso de fondos de ayuda, por ejemplo.

Los donatarios son actores legítimos en el proceso presupuestario de los países dependientes de ayuda con la necesidad de rendir cuentas de los fondos de ayuda a sus audiencias domésticas. No obstante, su derecho al acceso a la información presupuestaria nunca debe de entorpecer o distorsionar los procesos de rendición de cuentas domésticos.

En muchos países dependientes de ayuda, especialmente en aquellos que reciben apoyo presupuestario directo los donatarios cuentan con acceso privilegiado y exclusivo a información presupuestaria que no siempre se da a conocer al público de manera oportuna. Este es el caso, por ejemplo, de los gobiernos cuando el Fondo Monetario Internacional tiene que aprobar sus marcos macroeconómicos incluso antes de ser discutido por el gabinete o enviado a la legislatura, o durante la distribución de los reportes presupuestarios a donatarios que apoyan al presupuesto mucho antes de que dicha información se haga pública. Las cláusulas que exigen a los gobiernos publicar cualquier información pública que se pone a disposición de los donatarios puede incluirse en los acuerdos de ayuda. Esto permitiría atender algunas de las distorsiones existentes respecto a la rendición de cuentas y ofrecerles a los actores domésticos en países receptores de ayuda, tales como OSCs y los medios, información presupuestaria importante.

2. Donatarios pueden apoyar agencias de vigilancia externa

Un hallazgo clave de la Encuesta es que la pobre transparencia presupuestaria con frecuencia va ligada a instituciones de vigilancia débiles, incluyendo las legislaturas y las instituciones supremas de auditoría que no cuentan con capacidad analítica, que tienen poderes legales insuficientes, o no son suficientemente independientes del ejecutivo. Existe un creciente reconocimiento dentro de la comunidad de donatarios de que las mejoras en la administración de los recursos públicos están influenciadas no sólo por un nivel general de transparencia; sino por un ambiente de rendición de cuentas más amplio alrededor del proceso presupuestario. Este ambiente más amplio no sólo incluye instituciones de vigilancia con el mandato oficial de monitorear el trabajo del ejecutivo pero también OSCs—actores que cobran mayor importancia día a día—usando información presupuestaria disponible para exigirles rendición de cuentas a los gobiernos por el uso de los fondos públicos.

Las reformas que fortalecen los sistemas institucionales de contrapesos en el proceso presupuestario pueden ser una aportación importante, además de fortalecer el papel y los poderes de las legislaturas y las instituciones supremas de auditoría. Sin embargo, los donatarios pueden tener una influencia limitada en estos asuntos a menos que exista consenso político doméstico para que dichas reformas tomen forma. Sin embargo, los donatarios pueden ofrecer financiamiento y ayuda técnica para construir la capacidad de las instituciones oficiales de vigilancia. También pueden apoyar los esfuerzos de la sociedad civil y los medios para analizar la información presupuestaria disponible. Este apoyo debe de formar parte de un paquete de esfuerzos orientados a mejorar la rendición de cuentas y la vigilancia presupuestaria, así como a ayudar a construir los vínculos y las sinergias necesarias entre las distintas instituciones.^{iv}

3. Donatarios pueden cambiar prácticas propias que perjudican la transparencia presupuestaria

En tanto que las agencias de donatarios pueden promover la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas al apoyar e influir en las acciones de actores gubernamentales y no

gubernamentales a nivel nacional hay mucho que los donatarios pueden hacer al cambiar sus propias prácticas y procedimientos. El mejorar la transparencia de los flujos de ayuda puede promover la rendición de cuentas, tanto a nivel internacional como nacional. Por el momento, las principales fuentes de información sistemática y comparable sobre los flujos de ayuda a nivel internacional son dos bases de datos que maneja la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo a través de su Comité de Ayuda (OECD/DAC, por sus siglas en inglés) que captura información agregada y sobre actividades específicas, respectivamente. Sin embargo, a pesar de haber mejorado enormemente en años recientes, ambas bases de datos tienen serios problemas pues con frecuencia están incompletas o no son consistentes (sobre todo porque dependen de entregas voluntarias de las agencias financieras individuales) y se recopilan con retrasos considerables. Los reportes anuales y las estadísticas de donatarios individuales también pueden utilizarse como una fuente de información; pero éstas con frecuencia son fragmentadas y difíciles de comparar.

La presente falta de información disponible sobre actividades financiadas por donatarios es de gran importancia para la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas a nivel nacional, ya que presenta un panorama incierto sobre los montos, naturaleza y distribución de los fondos de ayuda para un país específico en un año determinado. Una encuesta llevada a cabo por OECD/DAC para el monitoreo de indicadores ligados a la Declaración de París demuestra que en 2007 el porcentaje promedio de flujos de ayuda que los gobiernos receptores fueron capaces de reunir en sus documentos presupuestarios fue de sólo 48 por ciento en los 55 países encuestados (OECD, 2008). Es decir, que en promedio más de la mitad de los flujos de ayuda que financian la prestación de servicios básicos y otras actividades del gobierno no pueden monitorearse fácilmente o sujetarse a un procedimiento normal de vigilancia y rendición de cuentas.

Gran parte de la lógica detrás del fracaso en la transparencia se debe a que los donatarios con frecuencia canalizan su ayuda a través de mecanismos que están fuera del sistema presupuestario formal del gobierno que recibe la ayuda y pasa por un proceso presupuestario de formulación, implementación y documentación alterno y paralelo. Los donatarios justifican el financiamiento fuera del presupuesto, pues temen que las instituciones y prácticas administrativas del presupuesto pueden ser débiles y, por ende, susceptibles a malos manejos. Mientras los donatarios deben de estar al tanto del uso apropiado del dinero de la ayuda también necesitan evaluar el impacto de largo plazo del financiamiento fuera del presupuesto. En la práctica, estos enfoques por parte de los donatarios pueden promover la debilidad y malos manejos que están tratando de evitar. El financiamiento fuera del presupuesto pone restricciones en los sistemas nacionales de administración del presupuesto e inhibe la coordinación efectiva del apoyo de donatarios y su integración en el ciclo político y presupuestario. Por ejemplo, un estudio en 2007 sobre prácticas presupuestarias en los gobiernos locales de Tanzania encontró que las autoridades distritales perdían mucho tiempo preparando reportes para los auditores enviados por las agencias financieras, teniendo que preparar 23 reportes de auditoría en un año.^v En Ghana, un estudio encontró que los funcionarios decanos del gobierno en el país gastan cerca de 44 semanas al año cumpliendo con los requisitos de las agencias financieras (Brautigam y Knack, 2004).

Cuando sea posible, los donatarios deben de canalizar los flujos de ayuda a través de los sistemas presupuestarios del gobierno, por ejemplo, mediante el uso de mecanismos de apoyo presupuestario de distintos tipos. Cuando esto no sea posible, los donatarios deben de asegurarse de que los sistemas y procedimientos utilizados para sus proyectos y programas sean tan compatibles como sea posible con los sistemas presupuestarios de los gobiernos receptores. Por ejemplo, los donatarios deben de asegurarse de que las

actividades planeadas de ayuda financiera y el marco de gasto planeadas se documenten en el plan de mediano plazo para el sector en cuestión y el marco de gastos; y que la información sobre los compromisos y desembolsos sea presentada a los gobiernos en formatos y en momentos que faciliten su inclusión en documentos presupuestarios.

Un estudio llevado a cabo por “Collaborative Africa Budget Reform Initiative” y “Strategic Partnership for Africa” habla de incluir la ayuda en el presupuesto “Putting aid on budget” y menciona las distintas formas en las que los flujos de ayuda se pueden traer al presupuesto y distingue siete momentos clave en el proceso presupuestario (CABRI/SPA, 2008). Cualquier actividad de ayuda puede incluirse en los planes de desarrollo, borradores del presupuesto, o en el presupuesto oficial aprobado por el parlamento. También se puede canalizar y documentar mediante la tesorería del gobierno y los sistemas de contabilidad y registrarse en los reportes de ejecución y auditoría. El reto principal para los donatarios interesados en promover la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas, por lo tanto, es asegurarse de que sea cual sea el mecanismo que se utilice para dar la ayuda, se cumpla lo más posible con las categorías “on-budget” para que la ayuda quede dentro del presupuesto.

En años recientes, se han creado más de 50 mecanismos a nivel nacional para aumentar la disponibilidad y calidad de la información sobre flujos de ayuda como en Ruanda, Mozambique y Afganistán. En tanto que estas iniciativas son admirables, los donatarios deben de esforzarse más para asegurar que estas bases de datos nacionales sobre ayuda sean compatibles con los sistemas presupuestarios de clasificación y ofrezcan información en formas que faciliten su integración en documentos presupuestarios en distintas fases del ciclo presupuestario. Esto permitirá una cobertura más comprensiva de los flujos de ayuda en los documentos presupuestarios y aumentar la transparencia y rendición de cuentas del presupuesto en general, aunque las actividades del gobierno sean financiadas por ingresos nacionales o recibos de ayuda.

4. Los donatarios pueden apoyar análisis adicional sobre el impacto de su ayuda en la transparencia presupuestaria en países receptores

Aunque la Encuesta de Presupuesto Abierto 2008 encontró una correlación entre la dependencia de la ayuda y las débiles prácticas de transparencia, no identifica las razones —o las prácticas mediante las cuales— la ayuda de donatarios pueden perjudicar la transparencia en países receptores de ayuda. Queda claro que se trata de un área en donde se necesita más análisis y en donde los donatarios pueden jugar un papel importante al apoyar o conducir investigación sobre los efectos de las intervenciones de donatarios y de las presentes reformas presupuestarias sobre transparencia presupuestaria en países receptores. Si resulta que la ayuda inhibe la transparencia entre los países receptores de ayuda, se debe de llevar a cabo más investigación para identificar porque está sucediendo esto.

Resumen de las recomendaciones y conclusiones

En este reporte, hemos presentado cuatro sugerencias que la comunidad de donatarios debe considerar para mejorar la transparencia y rendición de cuentas del presupuesto en países receptores de ayuda. Primero, los donatarios pueden apoyar directamente el desarrollo de mejores sistemas de información presupuestaria mediante ayuda técnica y financiamiento, e incluir cláusulas y condiciones específicas sobre transparencia en los acuerdos de ayuda. Segundo, los donatarios pueden apoyar a los actores formales y no formales de vigilancia presupuestaria, tales como legislaturas, instituciones de auditoría suprema y organizaciones de la sociedad civil. Tercero, los donatarios pueden cambiar y

mejorar sus propias prácticas, fortalecer la calidad de la información que ofrecen sobre flujos de ayuda, particularmente a nivel nacional y utilizar modalidades compatibles con los procesos y sistemas presupuestarios nacionales. Finalmente, los donatarios pueden apoyar análisis e investigación adicional sobre el impacto de la ayuda en la transparencia del presupuesto y rendición de cuentas en los países receptores de ayuda financiera.

No es nuestra intención poner en duda el importante impacto que la ayuda financiera de los donatarios puede tener en el fomento de la estabilidad y crecimiento económico en países pobres alrededor del mundo. El papel de los donatarios internacionales es crucial, pero debe de estructurarse de una manera que fortalezca la capacidad y voluntad de los gobiernos para satisfacer las necesidades de su población, especialmente de quienes viven en condiciones de pobreza. A pesar de los repetidos compromisos en conferencias internacionales y las declaraciones y planes de acción relacionados, el IBP cree firmemente que los donatarios pueden ser mucho más proactivos en crear un ambiente global en el que la transparencia sea un derecho fundamental para todos. En dicho ambiente, los donatarios estarán en una mejor posición para exigir rendición de cuentas de los gobiernos y, por consiguiente, mejorar la efectividad de la ayuda que ofrecen.

Referencias

Brautigam Deborah and Stephen Knack, "Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa," *Economic Development and Cultural Change*, 52, 2, Jan 2004, pp. 255-285.

CABRI/SPA, "Putting Aid on Budget. Synthesis Report," 2008. Pretoria: CABRI.

Organization for Economic Cooperation and Development, "Paris Declaration on Aid Effectiveness," 2005. Paris: OECD.

Organization for Economic Cooperation and Development, "2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective by 2010," 2008. Paris: OECD.

van Zyl Albert, Vivek Ramkumar, and Paolo de Renzio, "Responding to the Challenges of Supreme Audit Institutions: Can Legislatures and Civil Society Help?" 2009. Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2009:1).

ⁱ Los autores desean expresar su agradecimiento a Karin Christiansen de Publish What You Fund por revisar y comentar el texto. Sus valiosos puntos de vista han enriquecido el producto final.

ⁱⁱ Esta gaceta se apoyó del reporte de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2008 disponible en <http://openbudgetindex.org/index.cfm?fa=fullReport>.

ⁱⁱⁱ El IBP colabora con organizaciones de la sociedad civil en países en vías de desarrollo para analizar, monitorear e influir en los procesos presupuestarios del gobierno y en sus resultados. El objetivo de la alianza o "Partnership" es hacer que los sistemas presupuestarios respondan mejor a las necesidades de los pobres y de la gente de bajos recursos en la sociedad y por consiguiente hacer que dichos sistema sean más transparentes y responsables al público.

^{iv} Un trabajo reciente del "Christen Michelsen Institute" explora el potencial de vincular los esfuerzos de las OSCs, las legislaturas y las instituciones supremas de auditoría SAIs (van Zyl et al., 2009).

^v Entrevista con Rakesh Rajani, 2007.