

RENDICIÓN DE CUENTAS PRESUPUESTARIAS Y BUENA GOBERNANZA FINANCIERA A TRAVÉS DE UNA ESTRATEGIA DE ECOSISTEMA

Resumen ejecutivo

MAYO 2016 | POR PAOLO DE RENZIO, INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, CON EL APOYO DEL PROGRAMA DEL SECTOR SOBRE LA BUENA GOBERNANZA FINANCIERA

Los presupuestos gubernamentales son cada vez más reconocidos como una herramienta de política clave que puede tener un fuerte impacto en el bienestar de las personas. Por lo tanto, los sistemas de Gestión Financiera Pública (PFM) han comenzado a considerarse una parte importante del sistema de gobernanza de un país y de la capacidad de un gobierno de gestionar recursos públicos y ofrecer servicios de calidad en forma eficiente y eficaz. En este sentido, su calidad constituye un importante prerrequisito para implementar y lograr el progreso en los Objetivos de desarrollo sustentable. Aunque los esfuerzos pasados por promover las reformas de la PFM se centraron mayormente en fortalecer sistemas y capacidades básicas en los ministerios de finanzas, hay una creciente comprensión de la necesidad de una estrategia más integral que reconozca el rol que tienen los diferentes actores en el proceso presupuestario, y las complementariedades que existen entre ellos, al momento de responsabilizar al ejecutivo. La GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH*), a través de su Programa del sector sobre buena gobernanza financiera, y el IBP han estado a la vanguardia de esta estrategia holística, trabajando con una amplia gama de actores para promover la buena gobernanza financiera y, en particular, la transparencia y rendición de cuentas presupuestaria.

Este documento combina los hallazgos de un proyecto de investigación conjunta que tuvo el objetivo de comprender mejor el rol que tienen diferentes actores en la promoción de la transparencia y rendición de cuentas presupuestaria. Explora de qué manera colaboran los diferentes actores de la rendición de cuentas y los roles continuos y potenciales de los actores externos, como los socios de desarrollo, las agencias de implementación y las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la provisión de apoyo a las reformas. La investigación se basa en el trabajo actual de ambas organizaciones en esta área, y en estudios de países que se llevaron a cabo en Burkina Faso, El Salvador, Georgia, Indonesia, Kenia y Sudáfrica.

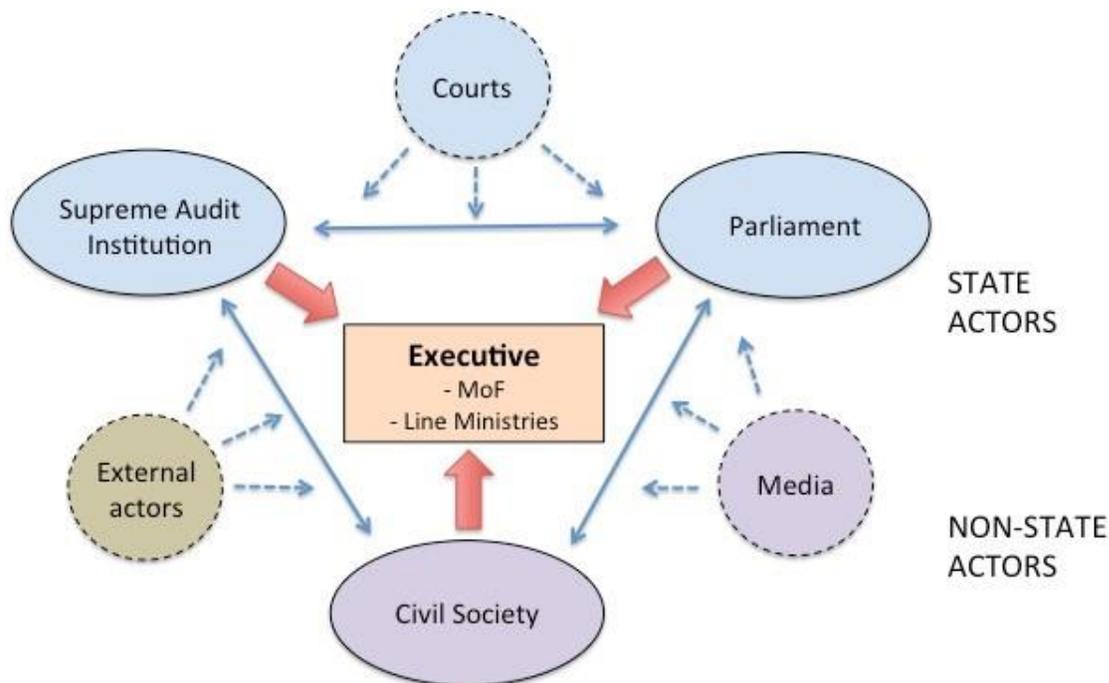
ECOSISTEMAS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS PRESUPUESTARIA

Tradicionalmente, la responsabilidad del gobierno por el uso de los recursos públicos ha adquirido dos formas principales: «responsabilidad vertical» a través de elecciones periódicas; y «responsabilidad horizontal» a través de supervisión por parte de organismos estatales independientes, por lo general, parlamentos y agencias de auditoría

externas. Sin embargo, este modelo ha enfrentado cada vez más desafíos, especialmente en países en desarrollo, a medida que los mecanismos de rendición de cuentas y las instituciones han demostrado ser un tanto frágiles y por lo general ineficaces. Los ciudadanos y las OSC, junto con otros actores, también han comenzado a tener un rol más activo en la rendición de cuentas presupuestarias. Al mismo tiempo, las instituciones estatales buscan cada vez más allá de sus mandatos constitucionales típicos a fin de buscar activamente intercambios y sinergias con otras partes interesadas en la rendición de cuentas. La figura a continuación muestra esta creciente cantidad de actores y relaciones como parte de un ecosistema más complejo que debe reconocerse y promoverse para que pueda contribuir mejor a aumentar la transparencia presupuestaria, la participación y la rendición de cuentas, y, en última instancia, en un sentido más amplio, para la buena gobernanza financiera.

La evidencia existente ya apunta a una cantidad de experiencias positivas que se relacionan con la colaboración entre diferentes actores dentro del ecosistema, como entre los grupos de la sociedad civil y los parlamentos, o las agencias y tribunales de auditoría externa. Estos destacan el potencial que puede tener una estrategia de ecosistema. En Tanzania, por ejemplo, una OSC ayudó a establecer un comité de educación en el Parlamento, capacitó a los miembros del parlamento sobre cuestiones parlamentarias y ayudó a implementar cambios en la manera en que se formula el presupuesto educativo. Las agencias de auditoría externas de Corea del Sur y Chile reunieron aportes de ciudadanos en áreas que necesitaban su atención, mientras que en las Filipinas, Colombia y Argentina, los ciudadanos participan en procesos reales de auditoría. En Sudáfrica, la Campaña de Acción para el Tratamiento (TAC) demandó exitosamente al gobierno para respaldar el derecho de las personas con VIH positivo a recibir tratamiento antirretroviral.

EL ECOSISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS PRESUPUESTARIAS



Fuente: Conceptualización del autor.

EVIDENCIAS DE SEIS PAÍSES

En general, las evidencias sobre la rendición de cuentas presupuestarias que surge de seis estudios de países destacan desafíos permanentes a pesar de que se logró algo de progreso. En la mayoría de los países, la información fiscal está disponible en forma bastante generalizada y las instituciones de rendición de cuentas presupuestarias clave gozan de un buen nivel de independencia formal. Sin embargo, por lo general estas instituciones no llevan a cabo sus funciones de supervisión muy eficazmente, y los sistemas de controles para las acciones del ejecutivo en la recaudación y el gasto de recursos públicos que proveen son limitados. Incluso en países en los que las agencias de auditoría externa tienen una buena reputación, como Sudáfrica, los hallazgos indican que el parlamento y el ejecutivo no usan ni dan seguimiento eficazmente a los resultados de auditoría, con lo que los casos de corrupción quedan mayormente impunes.

Son tres los factores que parecen sustentar estos hallazgos:

1. Las *limitaciones formales* por lo general limitan el alcance y la eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas presupuestarias, y les dan autonomía o fuerza limitadas.
2. La falta de *capacidad técnica* es una limitación grave en los parlamentos, las agencias de auditoría externa y las organizaciones de la sociedad civil.

3. Los problemas relacionados con la economía política, vinculados a la predominancia de partidos políticos y normas y prácticas informales, están generalizados y obstaculizan la rendición de cuentas presupuestarias eficaz.

A pesar de estos problemas, los estudios de países incluyen algunos ejemplos interesantes de colaboración entre los diferentes actores. Esto incluye OSC que contribuyen con el trabajo parlamentario durante la etapa de aprobación del presupuesto, agencias de auditoría externa que estipulan mecanismos de consulta a los ciudadanos, tribunales que participan en la litigación relacionada con el presupuesto, y grupos de coordinación de reformas de la PFM que reúnen un conjunto amplio de partes interesadas. Aunque resultan alentadores, estos ejemplos de apertura y colaboración siguen siendo excepciones más que un indicio de surgimiento de un nuevo estándar de conducta. Las relaciones existentes no se han transformado aún en más asociaciones genuinas destinadas a explotar intereses comunes y fortalezas complementarias.

Existen varios actores externos, incluidos donantes y agencias bilaterales y multilaterales, fundaciones privadas y ONG internacionales que respaldan mejoras en la transparencia y rendición de cuentas presupuestarias en los seis países estudiados. Aunque en muchos casos estas iniciativas brindaron importantes aportes e incentivos para que los gobiernos mejoren sus prácticas y, en algunos, se centraron más específicamente en promover la colaboración entre distintos actores de la rendición de cuentas, se notaron algunas limitaciones: 1) un enfoque demasiado técnico, la falta de adaptación de las intervenciones al contexto local y no tener adecuadamente en cuenta las limitaciones de la economía política nacional; 2) respaldar diferentes actores a través de proyectos independientes con complementariedades y colaboración limitadas; y 3) coordinación limitada entre los diferentes actores externos que trabajan en la misma área.

RECOMENDACIONES

En función de las evidencias existentes, promover una «estrategia de ecosistema» o, de manera similar, una estrategia de buena gobernanza financiera, en el apoyo que los actores externos brindan a la transparencia y rendición de cuentas presupuestarias ofrece la posibilidad de generar importantes beneficios.

Los estudios de países destacan algunas áreas de mejora a nivel de países:

1. Introducir cambios legales e institucionales que mejoren el marco de la rendición de cuentas presupuestarias y brinden mejores incentivos para la colaboración entre los diferentes actores.
2. Promover más y mejores oportunidades de diálogo e intercambio entre actores estatales y no estatales.
3. Fortalecer las capacidades de todos los actores.

En cuanto al apoyo de los actores externos, pueden identificarse tres áreas de mejora:

1. Comprender mejor el contexto, por ejemplo, a través de análisis de economía política, y dar forma a las intervenciones según corresponda, respondiendo a los problemas locales.
2. Mejorar los mecanismos de coordinación, por ejemplo, promoviendo análisis conjuntos, fortaleciendo los mecanismos de coordinación existentes en torno a las reformas de la PFM y garantizando que los actores externos oficiales y no oficiales compartan información y trabajen en forma conjunta siempre que sea posible.
3. Salir de las zonas de confort, centrándose más en contactos de intermediación, creando confianza y destacando los beneficios mutuos de colaboración, y buscando cada vez más maneras de vincular las actividades específicas de los países con las regionales e internacionales.

Combinando estos hallazgos de los estudios de países, desarrollamos una estrategia de escenario básico para guiar los actores externos para considerar mejor el contexto y determinar en qué medida puede llevarse a cabo la promoción de la colaboración entre actores nacionales. Para el IBP, esto podría significar, por ejemplo, trabajar en la creación de incentivos para coaliciones de OSC y mejorar la comunicación y la confianza entre diferentes actores estatales y no estatales. Ambas cuestiones han demostrado ser un desafío y han obstaculizado la cooperación más estrecha entre actores. Para GIZ, como agencia de implementación que trabaja con un amplio rango de actores nacionales, esto significa promover la estrategia de buena gobernanza financiera de una manera más concertada, incentivando y respaldando a los socios de instituciones estatales, en particular, para abrir y mejorar la colaboración con otros actores del ecosistema de rendición de cuentas presupuestarias.

Del proyecto de investigación, surgen algunas preguntas abiertas con respecto a la necesidad de reunir más evidencias sobre el impacto de la colaboración de múltiples actores. ¿Qué significaría esto y cómo podría integrarse mejor en las estrategias y modalidades de planificación de programas de distintos actores externos? ¿Cuán realista es la estrategia holística propuesta y cómo puede crear sinergias más allá de las prácticas simples, como los grupos de coordinación de la PFM? ¿Cuáles son las áreas que tienen el mayor potencial de concretar realmente los beneficios de la cooperación?

Por lo tanto, agradecemos y alentamos el envío de comentarios e información sobre experiencias en relación con cuestiones cruciales de la transparencia y rendición de cuentas presupuestarias, y el rol de los actores externos en su promoción.