

Presupuesto abierto



El caso argentino



Matías Priegue
Julio 2017

Tabla de contenido

Introducción.....	3
1. ¿Qué es y cómo se desarrolla en Argentina el Gobierno Abierto?	4
1.1. Introducción al Gobierno Abierto.....	4
1.2. Implementación del gobierno abierto en Argentina.....	7
2. Presupuesto Abierto.....	9
2.1. Algunos conceptos básicos	9
2.2. Medición Internacional Comparada	10
2.3. Avances del Presupuesto Abierto en Argentina	16
2.3.1. Publicación de datos – Sitio del Ciudadano.....	16
2.3.2. Publicación de Informes	19
3. Desafíos pendientes y conclusiones	22
Referencias bibliográficas.....	26
Páginas web consultadas.....	27

Introducción

Teniendo en cuenta las dificultades que tradicionalmente tienen los gobiernos para conocer las preferencias de los ciudadanos y, en consecuencia, brindar los servicios públicos que efectivamente mejoren el nivel de satisfacción frente a la acción estatal, el desarrollo del denominado “Gobierno Abierto” debe ser entendido como un grupo iniciativas tendientes a acercar la gestión estatal a la ciudadanía.

Los gobiernos han experimentado grandes dificultades organizativas para asegurar un uso eficiente de los fondos públicos. En especial, se deben mencionar cierta indefinición de las funciones específicas que debe cumplir cada área de gobierno, la debilidad de los instrumentos necesarios y la insuficiencia de los recursos que deben ser destinados para su cumplimiento. Ello ha derivado, muchas veces, en superposición de responsabilidades entre áreas de gobierno, ausencia de coordinación y fragmentación de iniciativas.

Por otro lado, los tradicionales problemas asociados a la dificultad que tiene el Estado para conocer las preferencias del público (que en ciertas circunstancias no son reveladas) frente a la provisión de bienes y servicios han sido causas importantes de la conformación de aparatos estatales que pierden legitimidad en la sociedad y donde sus funcionarios son, a menudo, acusados de ineficientes y, en algunos casos, de corruptos.

En ese contexto, el Presupuesto de una nación se presenta como una virtual brújula de la gestión, una suerte de guía de prioridades que permite entender la situación de un país y las intenciones de un gobierno para atender las demandas de la sociedad. Es claro que las decisiones más duras relativas a la asignación de fondos públicos suele estar predeterminada por legislación previa y rigideces de diferente tipo que restringen la política fiscal de corto plazo. No obstante, el Presupuesto otorga un gran caudal de información para la ciudadanía y facilita un seguimiento de la gestión.

En una primera aproximación, puede resumirse la idea de Presupuesto Abierto como la apertura del proceso presupuestario incorporando diversos actores en las diferentes etapas del proceso, brindando información a la población y la publicación de informes sencillos para la comprensión del total de la población. En un marco de mayores demandas ciudadanas y creciente presencia estatal resulta esencial fomentar la transparencia, la orientación a resultados de las políticas y la participación ciudadana que permita optimizar el uso de los recursos.

Cabe destacar, además, que en un contexto de distanciamiento entre la ciudadanía y el Estado, marcado por acusaciones de corrupción y baja productividad, nada brinda más confianza en un sistema, que abrirlo, transparentarlo y dejar que el mismo sea visible por cualquiera.

Precisamente, el objeto de este informe es presentar las características del Presupuesto Abierto, su significado, finalidad y limitaciones tanto en términos conceptuales como su aplicación al caso argentino, con algunas referencias útiles y necesarias a la experiencia internacional. Debe notarse que Argentina se encuentra desde hace años en un proceso de apertura de datos, participando de las diversas organizaciones internacionales relacionadas en la materia y podría

destacarse en el marco del Decreto 434/2016 de Modernización del Estado, una expresa voluntad de profundizar dichas tareas.

El informe se ordena alrededor de dos secciones centrales referidas al Gobierno Abierto y al Presupuesto Abierto respectivamente, para finalizar con un grupo de conclusiones y presentación de desafíos futuros.

1. ¿Qué es y cómo se desarrolla en Argentina el Gobierno Abierto?

Si bien el objeto principal de este documento es el análisis del Presupuesto Abierto en Argentina, teniendo en cuenta que se trata de un instrumento que forma parte de los avances del denominado Gobierno Abierto, resulta necesario comenzar introduciendo el significado de éste y los avances que ha mostrado en Argentina.

1.1. Introducción al Gobierno Abierto

Cuando los gobiernos encararon la apertura de información a la ciudadanía abrieron el juego a procesos innovadores y soluciones participativas involucrando a estos últimos en una tarea colaborativa. Estas iniciativas tuvieron un gran impulso a partir de la toma de poder de Barak Obama como 44º presidente de los Estados Unidos en 2009 con la firma del memorándum ejecutivo del *Open Government Initiative*, en el que se adquiría el compromiso de crear “un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que reforzara la democracia, asegurara la confianza pública y promoviera la eficiencia y eficacia gubernamental”.

Dicha iniciativa no se trata únicamente de hacer pública la mayor cantidad de información posible, sino que plantea una forma de gobernar moderna y más cercana al ciudadano, dándole la posibilidad de plantear sus necesidades y conocer el accionar del Estado. Se plantea la idea de apertura, entendida como conocimiento público y ausencia de secreto en la información. Como señalan Meijer, Curtin y Hillebrandt (2012), un gobierno abierto no es únicamente la publicación de información sino la apertura que permite la interacción.

En esa línea, para Cobo (2012) la apertura significa, en el contexto de gobierno abierto, la posibilidad de que todas las personas puedan tener conocimiento de las actividades del gobierno mediante la concesión de acceso a los espacios en los que se llevan a cabo las decisiones públicas así como acceso a la información relacionada con la preparación de estas decisiones, es decir, aquellos registros o repositorios donde la información pública está contenida.

La política de gobierno abierto presenta diversas líneas de acción, entre las que se encuentran la publicación de datos, pero el eje central se encuentra en una transformación estatal que

ponga al ciudadano como actor principal de su accionar, reforzando la idea de participación, tan importante para la consolidación de la democracia.

La idea de participación ciudadana es central, modificando la intervención de una simplemente eleccionaria cada 2 o 4 años en una interacción mucho más involucrada que tenga implicancias cívicas más fuertes. En este contexto, Oszlak (2014) apunta que así como en la década del 60 se puso de moda el slogan “*black is beautiful*” para honrar la larga lucha antidiscriminatoria de la población negra en los Estados Unidos. Actualmente (aunque todavía no parece haberse acuñado el término) “*open is beautiful*” puede llegar a convertirse en el nuevo slogan para caracterizar la aparente voluntad que manifiestan gobiernos de todo el mundo para abrir definitivamente la “caja negra” de sus aparatos burocráticos, entendida como el lugar donde se deliberan y deciden los asuntos de gobierno que, aún al margen de la voz y la opinión de los ciudadanos, es el espacio donde se toman las decisiones para gestionar sus demandas y para construir las políticas públicas que las respondan.

Pasando a otros autores, Calderón y Lorenzo (2010) definen al gobierno abierto como aquel que postula como elemento central de la relación entre un Estado y sus habitantes la existencia de canales de comunicación efectivos que permitan el contacto y la interacción entre las partes. Señalan por otro lado, que un gobierno abierto entabla una conversación constante con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente.

Por su parte, es importante destacar que a pesar de la reciente aparición de dicha política (menos de 10 años), más de 70 países han comenzado a implementar líneas de acción orientadas a incrementar la transparencia, la participación y la colaboración, es decir que avanzan en esa dirección.

Oszlak (2014) explica que las acciones y decisiones relativas a iniciativas de gobierno abierto poseen dos características que las presentan como “amigables” ante los administradores públicos. Por un lado no crean antagonismo ni constituyen una amenaza, en el sentido de que no generan conflictos severos con grupos económicos o sectores sociales poderosos. Por el contrario, como tienden a mejorar la gestión pública, tornarla más transparente o alentar la participación ciudadana, no parecen tener sino efectos positivos o neutros y, por lo tanto, es difícil no estar de acuerdo con ellas. Por el otro, tienden a favorecer a destinatarios relativamente genéricos, como la ciudadanía, las organizaciones sociales o las comunidades, lo cual refuerza su carácter no antagónico.

Lo planteado por Oszlak, expresado en el párrafo anterior, resulta indispensable para entender la veloz diseminación de las propuestas en países de todos los continentes. A la luz de algunas políticas que implican negociaciones, discusiones, debates y riesgos (política de aborto, matrimonio igualitario, etc.), los objetivos planteados por el gobierno abierto, en el peor de los casos, resultan inocuos. Nadie se puede plantear como antagonista a la idea de contar con un gobierno más eficiente que atienda las demandas ciudadanas de la mejor manera posible.

Por su parte, la apertura del gobierno tiene un rol central para alejar las sospechas que se presentan constantemente de corrupción, malversación de fondos, enriquecimiento ilícito, etc. Aquello oscuro, cerrado y poco visible facilita esas prácticas, pero incluso cuando no existieran, favorece esas teorías negativas de los gobiernos y sus gobernantes. Como opuesto a eso se encuentra la política de apertura, transparencia y publicación de la información.

En esa línea, Gavelin, Burall y Willson (2009) postulan que un gobierno abierto favorece la toma de decisiones más efectiva, protege de posible corrupción, favorece el escrutinio popular, promueve y consolida la confianza ciudadana en sus representantes y tiene por objetivo principal de su agenda hacer a la administración más sensible a las necesidades y prioridades de sus ciudadanos y brindar a los habitantes, empresas y organizaciones de la sociedad civil un mejor acceso a la información gubernamental.

El vínculo entre gobierno abierto y lucha contra la corrupción es innegable, pero el aparato gubernamental además tiene que arbitrar las normas, procedimientos y mecanismos institucionales que disuadan la comisión de conductas ineficientes, arbitrarias, corruptas e ilegales entre sus agentes a la vez que incentiven conductas contrarias. Por su parte el accionar transparente por parte del Estado será copiado por la ciudadanía, transformando en un círculo virtuoso y una situación ganar-ganar.

Como fue expuesto, uno de los ejes centrales planteados en cuanto al gobierno abierto es el de la transparencia. En ese sentido, Bojórquez Pereznieto (2012) sostiene que la transparencia implica un acto unilateral y voluntario del gobierno, que consiste en ofrecer a los ciudadanos información de su gestión para que conozcan cómo se desarrolla la misma, y estén en posibilidad de opinar y participar en el debate público de manera informada y consciente.

La transparencia además tiene un rol central en la medida que actúa como contrapeso al accionar del gobierno. Éste juega un rol de regulación que ejerce sobre la sociedad en su conjunto, pero a su vez la apertura y la transparencia le exige a los funcionarios mejorar su accionar ya que son controlados por la ciudadanía que puede acceder a información que antes no era publicada. Entonces hablamos de un control del gobierno a la ciudadanía, pero también de la ciudadanía al gobierno.

Yazigi (2012) suma a esta relación virtuosa un elemento definitorio: “A mayor transparencia, mayor desarrollo y mejor vida para los ciudadanos”. Textualmente:

“Pero a la teoría política se suma categóricamente la evidencia de correlaciones positivas entre transparencia, por un lado, y calidad de la política, competitividad económica y gobernabilidad, por el otro. Cada vez que observamos el listado de los países más transparentes del mundo, según el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, es posible colegir que el registro casi se repite íntegramente cuando se trata de establecer el ranking de los países más competitivos según el Foro Económico Mundial, o de aquellos en que se mide la facilidad para hacer negocios (Doing Business Report) o en los indicadores de una buena gobernabilidad por parte del Banco Mundial Si se miran los 20 países más transparentes del mundo, según el

Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, 17 coinciden con el listado de los más competitivos según el Competitiveness Index del Foro Económico Mundial.”

Asimismo, Güemes y Ramírez-Alujas (2012) analizan los beneficios del gobierno abierto enfocándose en las ventajas que recibe la sociedad civil más allá de las que naturalmente reportan al sector público. Sin dejar de destacar las bondades del gobierno abierto en términos de legitimación y confianza en las instituciones así como en el modo en que las iniciativas de apertura son una respuesta útil y terminante a los reclamos de transparencia, rendición de cuentas y comportamiento responsable que la ciudadanía realiza en forma permanente a sus gobernantes, los autores aventuran que la apertura del gobierno y el fortalecimiento de su relación con la sociedad civil no sólo le reporta beneficios al ciudadano (control frente al abuso del poder) sino que también enriquece al Estado. Estos autores entienden que dos factores autónomos pero cooperativos potencian la ecuación. Para decirlo de un modo más enfático: El poder se incrementa al compartirse, ganando poder el ciudadano al verse involucrado en mecanismos de toma de decisiones del que por largo tiempo ha sido excluido a pesar de tratarse de políticas que están presuntamente destinadas a la satisfacción de sus propias necesidades y ganando poder el gobierno al contar con nuevos recursos e información útil para el logro de sus objetivos políticos y sociales, lo que redundará indudablemente en mayor apoyo.

A partir de lo expuesto se pueden vislumbrar tres ejes fundamentales de la política de gobierno abierto, la primera es la transparencia como vehículo para la rendición de cuentas de cara a la sociedad, la segunda la participación ciudadana como impulso a la mejor eficiencia estatal y la colaboración como medio para incorporar a la sociedad a la acción del gobierno.

Por último, y a modo de síntesis, se entiende al gobierno abierto como una política amplia que implica no solo apertura, sino mayor participación, eficiencia e intercambio con la ciudadanía. Estas líneas de acción son las que la transforman en sumamente beneficiosas para el total de la sociedad (estado y ciudadanía) y permitieron su rápida implementación en numerosos países. Al presentar beneficios altos y “costos” bajos o nulos, se transforma en una idea sumamente atractiva.

1.2. Implementación del gobierno abierto en Argentina

Como planteamos anteriormente, el puntapié político para que el Gobierno Abierto, como lo conocemos hoy en día, tome el centro de escena, fue dado por el presidente Barak Obama en 2009. Poco tiempo después, la iniciativa se vio fortalecida el 20 de septiembre de 2011 cuando formalmente ocho países (Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, México, Noruega, Reino Unido y Sudáfrica) respaldaron la Declaración de Gobierno Abierto y presentaron sus planes de acción. Ese día de inauguró la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*).

El proceso de incorporación de países fue masivo y hoy en día 75 países forman parte de dicha organización y presentaron más de 2.500 compromisos en la materia que resultan públicos y auditables por el total de la ciudadanía.

Por su parte, Argentina se unió a dicha organización en noviembre de 2012 presentando un plan de acción que incluye una detallada enunciación de esfuerzos realizados en la materia por el país con anterioridad a la propuesta. En ese sentido, se considera la base tecnológica que aporta la Agenda Digital Argentina, el plan comienza con las políticas públicas orientadas al desarrollo de la sociedad de la información. A continuación se establecen 3 áreas de compromisos para el bienio 2013-2015:

- **Gobierno Electrónico y Servicios Públicos:** Enfocado a la utilización de la firma digital, el software libre, la ciberseguridad, la despapelización del estado y la sistematización de los procesos de contrataciones, principalmente.
- **Transparencia y Acceso a la Información Pública:** Creación de un portal de información pública, elaboración de un manual de buenas prácticas para el gobierno abierto, fomentar la publicación de datos de otras áreas de gobierno, entre otros.
- **Participación Ciudadana:** Propone la federalización de los grupos de trabajo de la Agenda Digital, creación de un evento nacional de Gobierno Abierto, un hackaton de datos públicos, entre otras iniciativas con el fin de acercar las organizaciones al gobierno.

Ahora bien, cabe destacar que Argentina, ya había comenzado a avanzar en esa línea con algunas legislaciones importantes en la materia. Dichas medidas son las que permiten transformar una política de un gobierno en una política de estado a largo plazo. En ese sentido, el primer hito está dado con el Decreto 1.172 del 2003, de acceso a la información pública sancionado, expresando que el derecho de acceso a la información pública es “un prerequisite de la participación que permite controlar la corrupción y optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales”.

Por su parte, 6 años más tarde, mediante el decreto 512/09, se crea la ya mencionada Agenda Digital Argentina (ADA), con el objetivo de crear un plan nacional que fomente el aprovechamiento de las Tecnologías de la información y la Comunicación (TICs) para reducir las desigualdades sociales y regionales mejorando la calidad de vida de la sociedad en su conjunto, entre otros.

Por último y más cercano en el tiempo es necesario mencionar el decreto 434/2016 del Plan de Modernización del Estado que define líneas de acción donde se destaca el gobierno abierto. Dicho plan tiene como eje el avance de las nuevas tecnologías como catalizador para la optimización de la gestión gubernamental y la orientación al ciudadano.

En los considerandos de dicho decreto se da marco a la creación del nuevo ministerio de Modernización: “... para impulsar las políticas de jerarquización del empleo público y su vínculo con las nuevas formas de gestión que requiere un Estado moderno, como así también el desarrollo de tecnologías aplicadas a la administración pública central y descentralizada, que acerquen al ciudadano a la gestión del Gobierno Nacional, así como la implementación de proyectos para las provincias y municipios de políticas de tecnologías de la información, se hace necesaria la creación del Ministerio de Modernización”.

El plan se estructura en 5 ejes:

1. Plan de Tecnología y Gobierno Digital
2. Gestión Integral de los Recursos Humanos
3. Gestión por Resultados y Compromisos Públicos
4. Gobierno Abierto e Innovación Pública
5. Estrategia País Digital

Con relación a la política de gobierno abierto, se destacan las responsabilidades del Ministerio que apuntan a la eficientización del gobierno mediante la colaboración entre diversas áreas, la aplicación de tecnologías e innovación en procesos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el acercamiento del Estado a la gente para fomentar su transparencia.

Entonces, partiendo de una primera medida en 2003, el Decreto referido al Plan de Modernización del Estado, 13 años más tarde, termina de moldear la normativa para que el Estado Nacional adopte las políticas de gobierno abierto como uno de sus ejes principales y se avance en esa línea.

Más cerca en el tiempo, en 2015 la Argentina presentó un segundo plan de acción ante la Alianza para el Gobierno Abierto con horizonte 2015-2017 que se encuentra en plena ejecución. Cabe destacar que dicho plan fue revisado en 2016 para ajustarlo a los cambios de la gestión política. Esta nueva carta de compromiso cuenta con 15 ítems. Los mismos serán evaluados en su totalidad tras la conclusión del mismo.

2. Presupuesto Abierto

2.1. Algunos conceptos básicos

El desarrollo del Presupuesto Abierto debe ser entendido como una aplicación de los principios del Gobierno Abierto al proceso presupuestario, es decir, la transparencia, la participación y la colaboración. Naturalmente, la transversalidad del presupuesto a la totalidad de las políticas públicas le otorga a su apertura un valor central. Ciertamente, resulta más valioso conocer el destino de los fondos públicos que las reuniones realizadas por los funcionarios, por citar un simple ejemplo.

En ese sentido, el Presupuesto Abierto es una política de gobierno que incluye la publicación de la información presupuestaria, la participación de la ciudadanía en la totalidad del proceso (de manera directa o indirecta) y la transparencia relacionada a la rendición de cuentas. Es decir que la población debe conocer antes, durante y después el origen y la aplicación de los fondos públicos.

En ese marco, el Presupuesto Abierto tiene como principal objetivo el de lograr mayor transparencia, entendiendo a la misma como el opuesto de la opacidad que primó en el Estado por años. Entonces, la mejor manera de fomentar la confiabilidad en el Estado es ser traslucido, abierto, transparente. Nada incrementa más la confianza en un sistema que abrirlo.

Ahora bien, la política de transparencia no significa únicamente poner a disposición datos para que la ciudadanía los analice, sino también generar informes propios con lenguaje sencillo y fomentar ámbitos de debate, análisis y discusión de la temática presupuestaria.

La publicación de datos sin ningún tipo de filtro es necesaria, pero en algún punto puede llegar a ser contraproducente, en la medida que resulta demasiado complejo encontrar algo en un mar de números, por eso se plantea la importancia de complementar la total disponibilidad de datos con informes acordes.

Por su parte la transparencia tiene una doble función, la de acercar a la gente al accionar del Estado y a su vez al Estado a la gente para la que debe operar. La apertura permita que la ciudadanía exija la aplicación de recursos donde los considera más necesario, así como fomentar la más óptima utilización de los mismos.

En base a lo planteado se puede exponer que la implicancia del Presupuesto Abierto tiene un rol central en cuanto a la gestión de un gobierno abierto. Naturalmente el segundo incluye mayores puntos de trabajo y líneas de acción, pero la integralidad del presupuesto, permite tener una clara idea de la gestión de un gobierno y de sus prioridades.

2.2. Medición Internacional Comparada

La *International Budget Partnership* es una organización que encuentra su origen en 1997 con el objetivo de promover la transparencia y la participación en el ciclo presupuestario de los países con el objetivo de mejorar el accionar de los gobiernos, principalmente en los países en vías de desarrollo. Su eje se encuentra en la ciudadanía y las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) que desde comienzos de la década del 90 habían realizado un trabajo pionero en la materia.

Desde su creación, esta organización fue incorporando a su red de trabajo numerosas ONG en más de 100 países con la mirada puesta en que una “cuando la sociedad se involucra en el manejo de las finanzas públicas, las decisiones se robustecen, disminuye la corrupción y los desmanejos y mejora el resultado para la ciudadanía, especialmente para los más pobres” (página IBP). De allí surge su eslogan: “El Presupuesto Abierto Transforma Vidas”.

El objetivo de máxima planteado por la organización es que los recursos públicos se usen para luchar contra la pobreza, promover la igualdad y el desarrollo sostenible. Para ello entiende que una ciudadanía y ONG informadas, con datos disponibles y posibilidades de participación en el proceso presupuestario asegura el cumplimiento de los objetivos gubernamentales y el mejor uso de los recursos públicos.

Desde 2006 Argentina forma parte de este Índice de Presupuesto Abierto que consiste en una encuesta que se realiza por parte de una ONG asociada y se encarga de evaluar 3 grandes aspectos relacionados con la transparencia presupuestaria. Como todo índice mundial presenta algunas fallas puesto que las legislaciones o sistemas presupuestarios de los países son sumamente diversos, pero cuenta con un gran valor que es el de habilitar la comparación entre países de una misma región y del mundo.

La encuesta que realiza la IBP se realiza cada dos años (con una excepción en 2015) y cuenta con el mismo desarrollo para todos los países miembros. En un primer momento se detalla un set con más de 100 preguntas que se reparten a la ONG nexa del país en cuestión. En el caso argentino, para años anteriores la encuesta la contestó CIPPEC, mientras que para la encuesta 2016 el responsable es la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

La organización se encarga de realizar los estudios y análisis necesarios para poder contestar la batería de preguntas de la manera más detallada posible. Con posterioridad se le solicita la opinión al gobierno para que realice acotaciones y colaboraciones en casos en los que crea pertinente y con toda la información relevada, se realiza el índice de transparencia de cada país en su ámbito nacional o central.

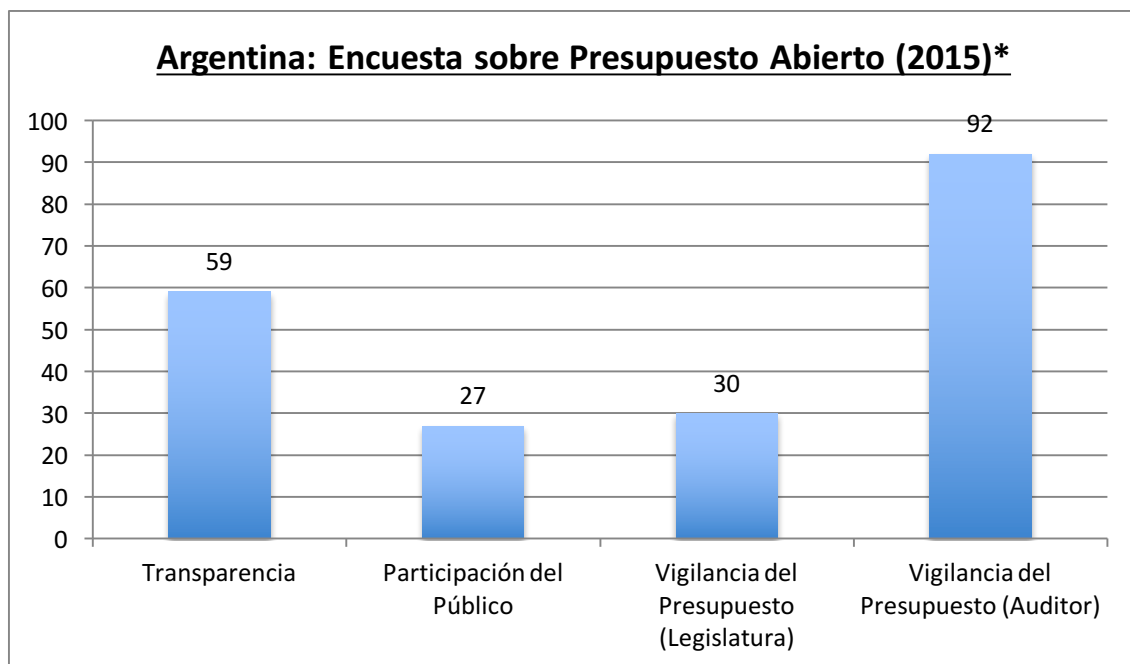
El resultado se compone de 3 apartados uno enfocado específicamente a la transparencia (índice de Presupuesto Abierto), uno de participación del público y un tercero de vigilancia del presupuesto desagregado por la labor de la legislatura y la del auditor. Cada uno de las categorías recibe un puntaje sobre 100 posibles.

Para permitir la comparación se establecen categorías:

- 0 – 20 puntos: Información poca o nula
- 20 – 40 puntos: Información mínima
- 40 – 60 puntos: Información limitada
- 60 – 80 puntos: Información considerable
- 80 – 100 puntos: Información amplia

En cuanto a la última encuesta publicada, corresponde al ejercicio 2015 (actualmente la ACIJ se encuentra cerrando una nueva encuesta a publicarse en 2017) y la Argentina obtuvo 59 puntos, ubicándose dentro del espectro de información limitada (entre 40 y 60 puntos).

Retomando las categorías expuestas de la encuesta, la principal falencia del país se encuentra en materia de participación del público dentro del proceso presupuestario, donde se obtuvieron 27 puntos de 100. Otro aspecto “débil” según las determinaciones de la encuesta se da en el rubro vigilancia del presupuesto por parte de la Legislatura donde se alcanzaron 30 puntos de 100. El tercer aspecto, en el que Argentina se destaca por su puntuación es el de la vigilancia del presupuesto por parte de un auditor, donde se obtuvieron 92 puntos de 100 posibles. Por su parte, el aspecto central de la encuesta es el de transparencia, en el que la Argentina alcanzó los 59 puntos.



Aclaración: (*) Iniciativa “Open Budget Survey” realizada por IBP.

Fuente: Elaboración propia en base a datos IBP

Dentro de la categoría transparencia, se aprecia la utilidad de la información dentro de cada etapa del ciclo presupuestario (Formulación, Aprobación, Ejecución, Seguimiento/Vigilancia). De esta forma se destaca con el puntaje máximo (Información amplia) la publicación del presupuesto aprobado, el informe de fin de año y los informes entregados durante el año (3 puntos que se destacan en el apartado 3.3.2 Publicación de Informes). El proyecto de Ley realizado por el Poder Ejecutivo cuenta con un puntaje de 4 sobre 5 con información considerable. En cuanto al informe de auditoría se le otorga un puntaje de 3 (información limitada) y al Documento preliminar 2 (información mínima). Los puntos destacados por su ausencia, considerados por el índice, son el presupuesto Ciudadano y la revisión de mitad de año, dado que ninguno de los mismos se produce en la Argentina.

De esta manera se aprecia que de los 8 puntos centrales relevados, el país cuenta con 5 con un puntaje superior a 3, mientras que 3 no alcanzan un nivel “aprobado”. Dentro del apartado desafíos penitentes, se hace especial hincapié en aquellos apartados que la Argentina no produce con una mirada especial sobre el Presupuesto Ciudadano, ya que es una herramienta sumamente valiosa para la participación de la sociedad en el momento más importante del ciclo presupuestario que es su debate parlamentario y aprobación.

Asimismo, como aspecto positivo se resalta en el informe que toda la información producida es publicada en el sitio web de los organismos públicos responsables. Naturalmente su publicación no es condición suficiente para avanzar en un Presupuesto Abierto (dado que influye la calidad), pero si es necesaria.

Por otro lado, en el informe se destaca que “la transparencia, por sí misma, no es suficiente para mejorar la gobernanza, y que la participación del público en la elaboración del presupuesto puede aumentar los resultados positivos asociados con una mayor transparencia”. Es decir, la publicación de los datos abiertos, detallados y con informes acordes, necesita también de la creación de ámbitos de debate fomentados por el Estado (poder ejecutivo y legislativo principalmente).

En el caso de la Argentina, esos ámbitos son sumamente limitados, por lo que se otorga un puntaje bajo de 27 sobre 100, colocando a su vez a la Entidad fiscalizadora superior (AGN) un escalón más avanzado en este aspecto que el poder ejecutivo y el poder legislativo.

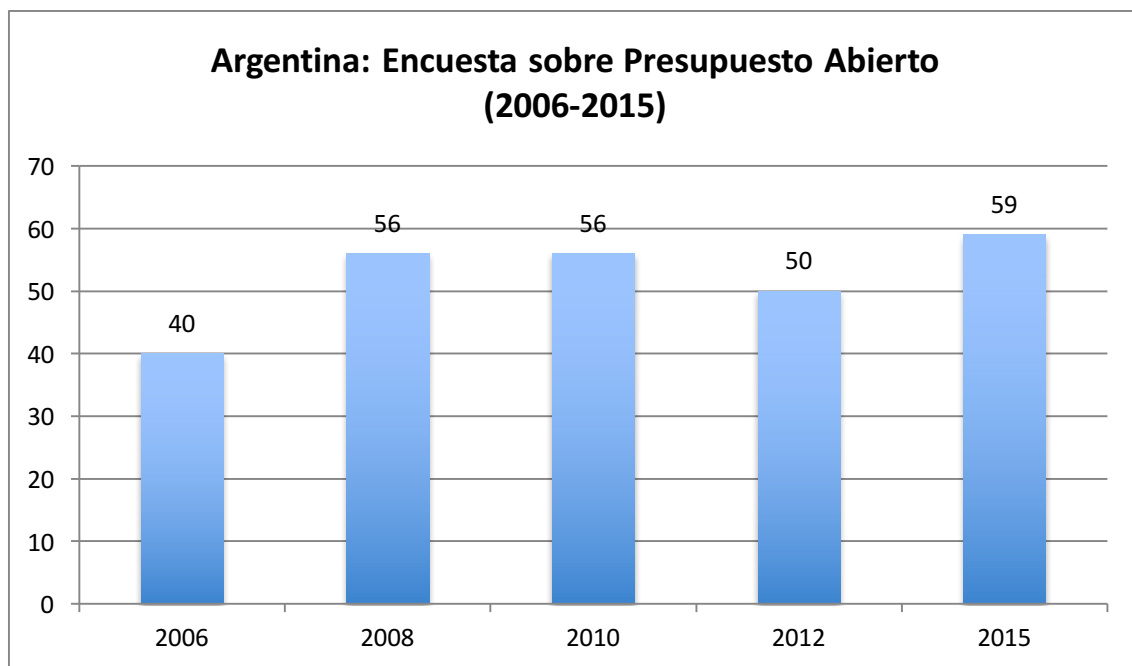
En cuanto a lo expuesto en los párrafos anteriores, y corriéndonos del análisis del informe, entendemos que para poder aumentar la participación, las ONGs juegan un rol central dado que se presentan como nexos entre la ciudadanía (no organizada) y los diversos organismos públicos. Antes una falencia del Estado, estas son las encargadas de fomentar la participación con la organización de debates, intercambios y charlas informativas.

El último apartado del informe relacionado con la vigilancia del presupuesto, se divide en dos, separando a la legislatura de la entidad fiscalizadora. En el primer caso, se expone la situación del Congreso Nacional aduciendo una vigilancia limitada durante la planificación y nula durante la implementación del presupuesto, resaltando la ausencia de una oficina especializada en la materia. Cabe destacar que el informe es anterior a la aprobación de la Ley Nº27.343 (sancionada el 30/11/2016) que crea la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación. De esta forma, se entiende que el puntaje de este apartado mejorará considerablemente en la próxima encuesta.

En relación con las tareas realizadas por la AGN, se destaca que la vigilancia es adecuada, alcanzando el puntaje de 92 sobre 100, haciendo énfasis en su independencia del poder ejecutivo, el marco legal existente para la realización de auditorías y la disponibilidad presupuestaria del organismo para poder cumplir con sus obligaciones.

Por último el informe expone un apartado con recomendaciones que a los fines expositivos se desarrolla en el apartado de Desafíos Pendientes.

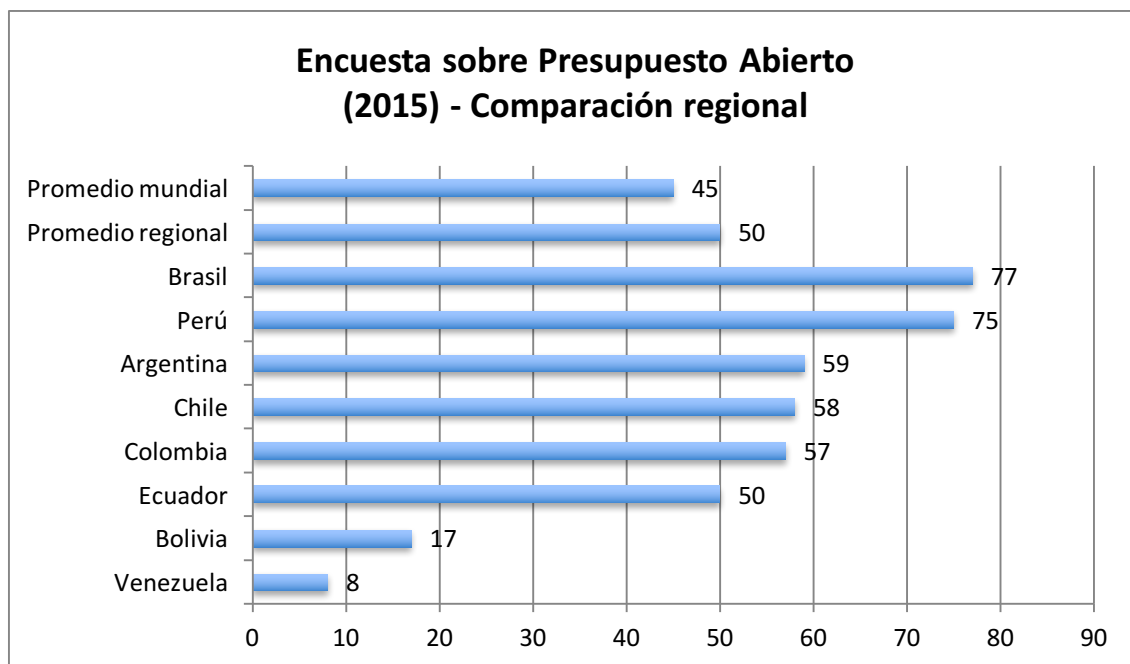
Con el eje puesto en el último reporte, se puede realizar un breve análisis del desempeño de la Argentina en los últimos 5 años que participó (2006, 2008, 2010, 2012 y 2015), apreciando que 2015 se obtuvo el mayor puntaje. A continuación se puede apreciar la serie histórica:



Fuente: Elaboración propia en base a datos IBP

El comportamiento en los ratios de transparencia permite apreciar que Argentina se encuentra en una senda ascendente en la materia. Algunas de las causas que permitieron mejorar el ranking corresponden con la publicación del informe de auditoría, así como el presupuesto preliminar en tiempo y forma. Destacándose desde 2012 la mejora en la exhaustividad de la información del proyecto de ley, y la Cuenta de Inversión, así como la publicación del documento preliminar.

Cabe destacar que los avances realizados por la Argentina y las medidas implementadas, serán desarrollados en detalle en el apartado 2.3 Avance del Presupuesto Abierto en Argentina del presente trabajo. En relación con la comparación con otros países, debe señalarse que el país está por sobre el promedio global (45 puntos) y se encuentra tercero en la región.



Fuente: Elaboración propia en base a datos IBP

Como se puede apreciar en el gráfico, el ranking regional está liderado por Brasil y Perú, ambos con un puntaje de información “considerable” (77 y 75 puntos respectivamente). Después existe un segundo pelotón con 4 países con puntos similares en el espectro de información limitada y se concluye con dos países de baja transparencia presupuestaria como son la República Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela.

El accionar de Brasil en materia presupuestaria lo coloca dentro de los países líderes en la política de Presupuesto Abierto, para ello producen la totalidad de los documentos mencionados y presentan una vigilancia del presupuesto por parte de la legislatura de 80 puntos y 75 por parte del auditor (puntuación inferior que la Argentina). Por su parte el diferencial de Brasil se da en cuanto a la participación de la sociedad ya que cuenta con reuniones informativas y audiencias públicas en las que el público puede emitir su opinión.

En cuanto a Perú la participación es más cercana a la Argentina, marcando 40 puntos, destacándose la ausencia de espacios de expresión como los que presenta Brasil. En cuanto a los controles, el realizado por parte de la legislatura se presenta como adecuado (67 puntos), al igual que el realizado por el auditor (83 puntos). Puede destacarse que en la última encuesta Perú incorporó el Presupuesto Ciudadano, algo que le permitió escalar numerosos puntos en cuanto a Transparencia (pasando de 57 a 75).

Por su parte, abriendo la mirada al mundo se destacan los países escandinavos representados por Suecia y Noruega que lideran el ranking con puntajes de 87 y 84, los únicos dos países junto a Estados Unidos (81) que presentan información “amplia” de acuerdo a las categorías establecidas.

A diferencia de la Argentina, que no presenta algunos informes (como el Presupuesto Ciudadano y la Revisión de medio término) Suecia sostiene su puntaje en una disponibilidad de información perfecta que facilita la participación de la ciudadanía y la intervención durante todo el ciclo presupuestario. En el caso de Noruega se destaca su puntaje en cuando al involucramiento del público (75 sobre 100, 1ero en el ranking), fomentado por parte del gobierno que busca abrir el debate político a todos los grupos sociales. Asimismo cuenta con una política de referéndums muy activa con el objetivo de asegurarse que todas las grandes decisiones sean consensuadas y las opiniones escuchadas. Sin duda esto repercute notablemente en el proceso presupuesto dado que la enorme mayoría tiene influencia en las arcas públicas.

De esta forma se puede apreciar que el desempeño de la Argentina en materia de Presupuesto Abierto, considerando la metodología utilizada por la OBI, está por sobre el promedio de las naciones relevadas y permite contar con información de calidad.

Dentro de los aspectos más cuestionables desde la órbita del gobierno sobresale el apartado de la participación del público, puesto que en un proceso tan técnico, limitado en el tiempo y complejo, la incorporación de un actor más puede resultar desequilibrante para el proceso. Una de las críticas en general a los países que cuentan con ámbitos de expresión ciudadana es que los mismos no siempre se ven reflejados en decisiones concretas. Por nuestra parte, entendemos que el accionar de la legislatura es central en cuanto representante del pueblo, y es ese el ámbito primordial en el que se debe llevar a cabo la discusión presupuestaria, con legisladores asesorados por un cuerpo de expertos.

2.3. Avances del Presupuesto Abierto en Argentina

En el presente apartado se pretende realizar un análisis de las medidas tomadas por parte del Estado Nacional para avanzar en materia de transparencia, y apertura de su presupuesto. En conversaciones mantenidas con funcionarios del Ministerio de Hacienda, se hizo mención a la importancia que presenta esta política para el Estado Nacional. Asimismo se destaca que el apartado antecedente otorga una mirada internacional y comparable de los resultados obtenidos por el país en la materia de Presupuesto Abierto.

2.3.1. Publicación de datos – Sitio del Ciudadano

En 2012, la Secretaría de Hacienda llevó a cabo una renovación completa de su sitio para la presentación de la información financiera. El mismo existía desde 1999, pero estaba atado a mecanismos que con el correr de los años perdieron vigencia puesto que la estrategia original fue avanzar en una publicación rápida de datos (basándose en un formato HTML), en vez de desarrollar un sitio completo.

Como fue expuesto con anterioridad, un apartado central del éxito del Presupuesto Abierto está relacionado con la publicación de la información que habilite a los ámbitos educativos y sociales a realizar las explotaciones deseadas. Es decir, la publicación de informes es necesaria, pero también es indispensable contar con los datos puros, certeros y actualizados para que cualquier persona pueda llevar a cabo dicho análisis.

La actualización del sitio del ciudadano se enmarcó en dicha intención y resultó de vanguardia en el Estado Nacional. Cabe resaltar que a niveles subnacionales, algunos distritos habían comenzado a encarar procesos de apertura ante la ciudadanía entre las que se destaca el municipio de Bahía Blanca que respondió a una necesidad social con el sitio <http://gabierto.bahiablanca.gob.ar/presupuesto-municipal/> que presenta una gran cantidad de información pública que resulta de vital importancia para la sociedad civil.

El proceso de actualización del Sitio tuvo como objetivo principal el de poder simplificar el lenguaje presupuestario para que el total de la población pudiera entenderlo sin perder la precisión que se necesita en dicha materia.

De esta forma, la página principal responde a preguntas sencillas pero centrales, como: ¿Qué es el Presupuesto?, ¿Qué es un Gasto?, ¿Qué es un Recurso?, entre otras. Asimismo, dentro de los objetivos planteados se expresa que el sitio “persigue como fines seguir aumentando el nivel de transparencia de la gestión pública y exponer las cuentas públicas fiscales a la ciudadanía”.

Dentro de los apartados de datos se presentan dos estructuras separadas que atienden a distintos niveles de interés, por un lado los cuadros básicos con información agregada y ejes gráficos y por otro los cuadros avanzados con detalles y precisiones que no se dan en el otro nivel.

Los cuadros básicos presentan cuatro reportes con grandes agregaciones del presupuesto nacional para permitir un entendimiento sencillo de lo realizado en materia fiscal por el gobierno durante el ejercicio en curso. En contraposición los cuadros avanzados (14), exponen según diferentes tipos de clasificaciones presupuestarias como evolucionan los gastos y los recursos del Presupuesto Nacional.

Dentro de la totalidad de los reportes se aprecia un signo de pregunta que permite entender los datos presentados en cada una de las columnas, así como la lógica general del reporte, es decir, que información es la que se está explotando. Además se cuenta con un glosario que expone definiciones sencillas para que aquellos interesados no expertos puedan comprenderlas.

Dentro de las mejoras tecnológicas por las que se llevó a cabo la actualización del sitio, se destaca la posibilidad de llevar a cabo navegaciones, es decir, partir de un dato y avanzar en direcciones de cascada (mirando clasificaciones jerárquicas, ejemplo Jurisdicción – Subjurisdicción) o transversales (Entidad-Inciso), cruzando clasificadores y logrando tener un mejor entendimiento de lo acontecido en la ejecución presupuestaria.

La mencionada mejora resulta sin duda uno de los puntos principales de la actualización llevada a cabo, puesto que la posibilidad de avanzar en el sentido que uno precisa es fundamental para poder llevar a cabo estudios de interés educativo, laborales o sociales.

La implementación del Sitio renovado consiguió el objetivo planteado y en 2013 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó un informe titulado *Financial Management Information Systems and Open Budget. Do governments report where the money goes?* (Sistemas de información financiera y Presupuesto Abierto. ¿Informan los gobiernos el destino del dinero?) en el que afirmaba que:

“La nueva generación de los sistemas informáticos de información financiera combinarán los sistemas operacionales bajo formas de transacción y procesamiento on line con capacidades poderosas de datawarehouse para un procesamiento analítico multidimensional también on line. Esto facilitará las capacidades de pronóstico, planificación, desempeño, monitoreo y fortalecerá los procesos de toma de decisiones. Las soluciones más innovadoras también proveerán opciones para consultas dinámicas, relacionadas a herramientas de business intelligence, para una audiencia interna y para usuarios externos, facilitando la publicación del Presupuesto Abierto.”

Dicho informe a su vez establece siete puntos denominados “buenas prácticas” para determinar el accionar de los gobiernos en la materia:

- a) Publicación periódica: regular y consistente
- b) Visibilidad del origen de los datos: información detallada de las metodologías de la gestión de los datos para la publicación de los mismos.
- c) Opciones dinámicas: permitir explotaciones de la información de acuerdo a las necesidades de quién consulta la información.
- d) Presupuesto abierto: presentar una vasta cantidad de datos presupuestarios relacionados con los sistemas de información financiera.
- e) Confiabilidad de los datos: Identificación sistémica de nombre/hora de publicación de los reportes.
- f) Calidad de la presentación: Presencia de una interfaz amigable para el usuario, con gráficos y la posibilidad de realizar búsquedas y descargas.
- g) Uso efectivo de los datos abiertos: Disponibilidad de datos de política fiscal, presupuestarios y objetivos alcanzados.

En dicho informe que abarcó 198 países, colocó a la Argentina dentro del primer grupo (de 24 países), destacando que la información es “Altamente Visible (amplia información)” resaltando además que la información se expone en un “Sitio web dinámico vinculado con la base de datos del SIAF (Sistema de Información de Administración Financiera) con opciones de consultas interactivas”, es decir que los datos publicados provienen directamente de las bases transaccionales mediante las cuales opera la Secretaría de Hacienda, sin contar con procesamientos que puedan modificar o alterar los datos. De esta forma, de los 24 países mejor ubicados, la Argentina es uno de los 12 que cuenta con una relación directa con sus bases de datos, destacando la importancia de la actualización realizada en el sitio original.

Por otra parte, el 8 de marzo de 2016, en el marco de las tareas llevadas a cabo por el Ministerio de Modernización, se realizó el lanzamiento del Portal Nacional de Datos Públicos

(datos.gob.ar), una iniciativa gubernamental para exponer bases de datos planas (es decir, sin procesamiento) de diversos aspectos del Estado Nacional.

La lógica de la página se estructura alrededor de variados grupos de datos (Datasets), cabe destacar que al momento de lanzamiento del sitio, el principal Dataset correspondía a la ejecución del presupuesto nacional en formato plano (.csv). Es decir que el desarrollo de avanzada realizando por la Secretaría de Hacienda en 2012, permitió 4 años después que el sistema se pudiera adaptar fácilmente para la incorporación de los datos en dicha web.

La presentación de los datos en formato plano es sumamente valiosa puesto que permite trabajar la información del Sitio del Ciudadano expuesto (fuente de los datos) de manera libre, sin encontrarse atado a los reportes y navegaciones planteadas en el sitio.

Por su parte, recientemente, se decidió incorporar un apartado dentro del Sitio del Ciudadano, denominado Set de Datos en el que se incorporan la totalidad del presupuesto en formato plano para su explotación. Dicha incorporación tiene un potencial inmenso, puesto que por primera vez en la historia se publica en el máximo nivel de detalle todas las erogaciones realizadas por la Administración Pública Nacional.

La información contenida en esos reportes incluye datos antiguamente ocultos, como ser la ubicación geográfica, las transferencias realizadas por parte del estado y la desagregación por actividades y proyectos.

Esta actualización realizada recientemente brinda una apertura total de la información presupuestaria avanzando en la línea de la política de Presupuesto Abierto. Como fue expuesto anteriormente, la publicación de datos no es la única línea de acción destacable, pero se trata de una de gran importancia.

A pesar de ello, como se describe en apartados posteriores, la información presentada no resulta todo lo completa que se necesita para poder hacer un detallado estudio de la ejecución del presupuesto nacional.

De cualquier manera, es dable destacar que medidas como esta resultan de vital importancia para fomentar la apertura de datos y la transparencia fiscal, motivando a la ciudadanía, ONGs o cualquier interesado a explotar los datos de la manera más interesante que crea.

2.3.2. Publicación de Informes

En el marco desarrollado, una de las principales tareas que debe llevar a cabo el sistema presupuestario (entendido como aquel que incluye a todos los actores participantes) es el de brindar informes de diversa naturaleza para alcanzar al total de la población interesada. Es decir, generar reportes detallados para aquellos especialistas pero también algunos de carácter simplificado para que pueda ser comprendido por el total de la población.

Como fue expuesto anteriormente, la publicación de datos, sin procesamiento alguno es fundamental, pero en muchos casos la publicación excesiva, sin ningún reporte que lo acompañe, puede resultar abrumadora siendo sumamente generar valor a partir de la gran información disponible. En ese sentido, la publicación de informes realizado por las áreas pertinentes, resulta de vital utilidad para el desarrollo de un Presupuesto Abierto.

A pesar de las consideraciones planteadas, hay atributos que se repiten independientemente del receptor de la información. El primero es el de la solvencia/confiabilidad de los datos, es decir que los mismos deben ser claros y precisos sin prestarse a confusión. El segundo es el de la oportunidad, entendiéndose como la presentación de los mismos de acuerdo a los plazos establecidos por la Ley o que la normativa exija. El tercero es el de la sostenibilidad en el tiempo para facilitar comparaciones interanuales, deben tratarse de informes de Estado que no se vean atados a coyuntura política y cuya información no sea pasado por un tamiz del partido gobernante.

De esta forma, en materia presupuestaria el órgano rector del sistema, de acuerdo a la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control N°24.156 es la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), responsable de realizar los análisis planteados e implementar las normas que faciliten el sostenimiento del sistema.

En ese sentido, la ONP lleva a cabo una gran cantidad de informes que se publican con diversa periodicidad (anual, trimestral o mensual) y que abarcan análisis exclusivamente financieros y otros que incorporan el aspecto físico, que tan importante resulta a la hora de exponer el presupuesto a la sociedad en general, cuyo interés principal no está dado en la cantidad de dinero que el estado gasta para realizar patrullajes o aplicar vacunas, sino en la cantidad de dichos bienes y servicios que recibe.

Como se mencionó anteriormente, abrir el presupuesto tiene como uno de sus pilares la publicación de la información en tiempo y forma, siendo el ambas fundamentales, puesto que un informe actualizado con información inconsistente carece de sentido y pero la más sólida de las presentaciones realizadas con años de demora, no tiene valor real.

Es en este segundo punto que la ONP realizó avances los últimos años, publicando la información de acuerdo a los plazos establecidos por la Ley N°24.156. La publicación de informes de ejecución del presupuesto nacional con meses de demora repercutía negativamente en la utilidad de los datos, puesto que al ser presentados ya se encontraban obsoletos y no permitían un complejo entendimiento de las tareas realizadas.

Cabe destacar que la información financiera podía apreciarse en el Sitio del Ciudadano, pero la ejecución física de las jurisdicciones y entidades del Estado Nacional presentaba meses de demora, impidiendo realizar un análisis comparativo de los mismos.

En cuanto a la calidad de la información es dable destacar que el cuerpo técnico de la ONP no sufrió modificaciones sustanciales por los movimientos políticos, permitiendo que la base del conocimiento para la elaboración de dichos informes se mantenga constante, asegurando una calidad necesaria para que los mismos puedan ser de utilidad y confiables.

En cuanto a las publicaciones realizadas, a continuación se destacan aquellas que resultan de mayor importancia o utilidad, dejando de lado otros más específicos que no favorecen especialmente al desarrollo de un Presupuesto Abierto.

La primer publicación a destacar, y por su naturaleza la más importante, es el Proyecto del Ley de presupuesto y seguida de su sanción, la Ley para el año vigente. Dentro de la publicación de la misma se encuentra el articulado, así como las planillas anexas que contienen la información con diversos grados de desagregación y detalle. Asimismo, con el comienzo del ejercicio, el Jefe de Gabinete realiza la distribución de dicho presupuesto para todas las dependencias del Estado Nacional mediante una Decisión Administrativa; información que también se encuentra publicada en el sitio web.

En relación a la Ley de Presupuesto y sus planillas anexas, las mismas se encuentran publicadas en formato PDF y Word/Excel, según corresponda, permitiendo un análisis más sencillo que si se encontrara simplemente publicada en PDF.

En segundo lugar cabe destacar la Cuenta de Inversión, la rendición de cuentas que el poder ejecutivo realiza ante el poder legislativo, una memoria anual en la que se presentan los estados contables del Estado Nacional, así como las acciones concretadas mediante las asignaciones realizadas. En ese aspecto cabe destacar el Tomo II, en el que se realiza un informe por organismo resaltando los objetivos conseguidos, las tareas realizadas durante el ejercicio fiscal y su relación con los créditos presupuestarios utilizados para conseguirlos.

Asimismo, desde la Cuenta 2013 se incluye un apartado con indicadores de resultado que permite apreciar de manera sencilla y clara los logros conseguidos mediante la ejecución de los diversos programas presupuestarios. Dicha información resulta de gran poder, puesto que resulta mucho más fácil de entender que se controló al 50% de las empresas de una situación particular que decir que se controlaron 3.000 empresas en el año. El poder de los indicadores de resultado está en exponer de manera simple los efectos de las políticas realizadas.

Por otra parte, trimestralmente la ONP publica un informe de seguimiento del presupuesto nacional por función del gasto (ej. Salud, Educación, Seguridad, etc.) en el que se hace un análisis físico financiero de las tareas realizadas por los programas presupuestarios en un trimestre dado, analizando los créditos utilizados y las causas de los desvíos acontecidos.

Para poder realizar dichos informes la ONP cuenta con un sistema de seguimiento robusto que permite que la totalidad de los organismos informen a través del Sistema de Información Financiera (e-SIDIF), en tiempo y forma y con firma digital su ejecución física de metas, indicadores y proyectos de inversión.

Dichos informes resultan sustanciales a la hora de apreciar el nivel de apertura presupuestario, puesto que reflejan un análisis detallado de las funciones del gasto pública y están acompañados de un cuadro en el que se incluyen la ejecución física de las mediciones físicas y sus desvíos con las programaciones realizadas oportunamente al comienzo del ejercicio. Es decir que con esta información es posible apreciar precisamente las acciones llevadas a cabo por los programas presupuestarios.

El mencionado cuadro es central, puesto que es el complemento necesario para poder tener la totalidad del panorama presupuestario, no simplemente el financiero. Antiguamente el eje estaba puesto en su totalidad en las ejecuciones monetarias realizadas por el estado, pero con el avance del presupuesto por programas y orientado a resultados, el eje deja de estar en cuánto gasta el estado, para pasar a la ciudadanía y apreciar que cosas recibe con es que gasta el Estado. El cambio puede parecer menor y de perspectiva, pero la lógica presupuestaria se transforma en su totalidad y eso permite que el avance de un Presupuesto Abierto sea posible.

En cuarto lugar cabe resaltar el “Informe Resumen Físico-Financiero Trimestral (orientado a resultados)” que se nutre de el informe mencionado en lo párrafos anteriores exponiendo la información en forma de fichas, sencillas para el entendimiento de cualquier persona interesada, independientemente de su conocimiento en la materia.

El último informe a enfatizar es el seguimiento trimestral de la Inversión Pública Nacional que, como su nombre lo indica, realiza un seguimiento a la inversión realizada por el Estado Nacional, dicho informe es sustancial, en la medida que no existe nada más concreto de lo realizado por el estado en bienestar de la ciudadanía que la consecución de la obra pública, una ruta transformada en autopista beneficia la circulación, un hospital es un beneficio directo a la salud local y una escuela a la educación. La ejecución de las obras públicas es objeto de suspicacias constantemente, por lo que es central para una Presupuesto Abierto, que su ejecución financiera y física (grado de avance) sea informado para ayudar a prevenir hechos ilícitos.

Por último, cabe destacar que la ONP realiza otras publicaciones en su sitio web que pueden resultar de interés, pero que a los efectos de este trabajo, no resultan destacables.

3. Desafíos pendientes y conclusiones

Como se desarrolló a lo largo del informe, las políticas de apertura de gobierno se presentan con una herramienta de transformación sumamente positiva por contar con grandes potencialidades y bajas implicancias negativas.

El Presupuesto Abierto en el marco de una política de gobierno abierto juega un rol fundamental en el desarrollo de la segunda y presenta numerosas aristas y puntos para poder contar con su plena ejecución. Yendo al caso particular de la Argentina, se puede apreciar el trabajo y la voluntad de dos gobiernos con signos distintos que entendieron que la apertura, la transparencia y la participación resultan claves para el desarrollo del país. En ese contexto se expusieron los avances realizados y la situación comparada con el resto del mundo.

Ahora bien, puede destacarse que a pesar de los avances realizados por la Argentina en materia de Presupuesto Abierto, aún permanecen diversos desafíos pendientes que deben ser atendidos para que el país alcance los mayores niveles en los rankings de transparencia presupuestaria.

En esa línea es importante destacar la ausencia de un presupuesto ciudadano que permita abrirle la puerta a la sociedad (ajena al lenguaje presupuestario) a la discusión de la utilización de sus impuestos durante el tratamiento parlamentario.

El presupuesto ciudadano es una herramienta sencilla que presenta las principales acciones que el estado nacional espera llevar a cabo para el año siguiente en la presentación del proyecto de ley de presupuesto, y/o posteriormente tras su aprobación.

La ausencia de esta presentación y la complejidad de los datos expuestos generan que aquellas personas no especializadas en la materia no puedan formar parte del debate público ni comprender parcialmente de que se trata el proceso.

La variedad con la que los países abordan esta problemática es de lo más variada, existiendo casos en los que se elabora un poster, otros que publican una presentación en su sitio web hasta algunos, como el caso de República Dominicana que realiza un comic para explicar las intenciones del gobierno en la presentación del proyecto de Ley. Sea cualquiera de las opciones, la Argentina necesita avanzar en esa línea.

Por otra parte, la Argentina carece de un informe de ejecución de mediano plazo presentado ante el Poder Legislativo. Dicho reporte debiera contener un estado de situación de la totalidad del presupuesto al 30 de junio permitiendo a los legisladores comprender y actuar en consecuencia a las medidas llevadas por el Poder Ejecutivo.

Entendiendo a los miembros del Congreso Nacional como representantes de la ciudadanía, esta herramienta continua distanciando a los contribuyentes de la ejecución financiera del país. Esta situación repercute en la posibilidad de arbitrariedad por parte del PEN a la hora de realizar modificaciones presupuestarias.

En esa línea, se podría impulsar el avance hacia un informe de medio término que contenga la ejecución de las variables macroeconómicas y del gasto público que se presenta en el mensaje de remisión del proyecto de ley de presupuesto, así como los aspectos no financieros que sobresalen de la información presupuestaria (cargos, principales metas, ejecución de obras de inversión).

Retomando la importancia de la publicación de datos en formatos abiertos, la Argentina debería avanzar en la publicación del presupuesto nacional en formato abierto, es decir una planilla que permita la explotación de la información presupuestaria de igual manera que se habilita la información de ejecución del presupuesto nacional.

Ahora bien, tras haber destacado su impacto positivo, se destaca que el Sitio del Ciudadano es sujeto de potenciales mejoras, principalmente en cuanto al volumen de información mostrado:

- i) A pesar de la incorporación de los “set de datos” con información que antes no estaba presente (Actividades, Proyectos, Ubicación Geográfica), sería de utilidad que la misma se presentara con formatos más amigables al igual que los reportes ya existentes en la página, es decir, que no sea únicamente en formato .csv.

ii) Por otra parte se destaca la ausencia de información referida al Crédito Inicial en las tablas, a pesar de estar publicado en los fascículos de la Ley de Presupuesto aprobada y el set de datos. Su ausencia dificulta el análisis de las modificaciones presupuestarias realizadas durante el ejercicio.

iii) Otro tema es la referencia mensual, es decir, que la información se actualice mensualmente pero que al cierre de cada mes del ejercicio fiscal se exponga el corte de la ejecución presupuestaria, para trazar comparaciones entre los distintos períodos mensuales (con sus combinaciones bimestrales, trimestrales, cuatrimestrales, o semestrales)

iv) Asimismo, el aporte de la información física sería un salto de calidad para el Sitio Ciudadano, integrando los aspectos financieros y no financieros del Presupuesto Nacional. Las metas físicas y los avances de obras son aspectos de suma importancia para monitorear y ejercer el control ciudadano.

Por su parte la IBP, mediante su ranking de transparencia realiza recomendaciones para permitir la mejora dentro del mismo. Dichos puntos, divididos en 3 categorías, avanzan en una línea similar a lo expuesto dentro de este trabajo, a saber:

Transparencia

- Incorporar el Presupuesto Ciudadano y una Revisión de medio término.
- Mejorar la exhaustividad de la información (clasificadores de recursos y gastos) para ejercicios futuros (Presupuesto Plurianual)
- Incorporar más información sobre proyecciones planificadas frente a los desvíos ocurridos entre la planificación macro económica y lo realmente sucedido, en el Informe de fin de año (Cuenta de Inversión).

Participación

- Incorporar nuevas perspectivas del público a cuestiones de presupuesto mediante audiencias públicas, encuestas y grupos de discusión.
- Discutir en dichas audiencias los presupuestos asignados a los ministerios y reparticiones específicas.
- Establecer mecanismos formales para que el público participe en las investigaciones de auditoría.

Vigilancia

- Creación de una oficina especializada en el Congreso (creada con posterioridad a la presentación de dichas propuestas)
- Garantizar que el Poder Ejecutivo cuente con la aprobación del Congreso antes de aumentar el Presupuesto (hoy en día realizado mediante DNU)

Es importante destacar que todo lo planteado es importante, pero es menos complejo que lo ya realizado y se presentan como adicionales a los hitos alcanzados.

En cuánto a la política de apertura, entendemos que es el camino a seguir para contar con gobiernos más eficientes y enfocados a resolver las demandas ciudadanas. Sin duda no es la solución a todos los problemas que presentan los países en vías de desarrollo y no va a implicar cambios drásticos de un día para el otro, pero si plantea el sendero correcto para solucionar numerosos problemas.

Referencias bibliográficas

- Bojórquez Pereznieto, José Antonio (2012). La caja negra del Estado: El reto del gobierno abierto
- Calderon, César y Lorenzo, Sebastian (2010). Gobierno abierto.
- Calderón, Cesar (2012). “Por qué un Gobierno Abierto” en Gastón, Concha y Naser Alejandra, El desafío hacia el gobierno abierto a la hora de la igualdad.
- Centro de Estudios Fiscales y Presupuestarios de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM) (2012), Gobierno Abierto y Transparencia en el Gobierno Nacional.
- Cobo, Cristóbal (2012) Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica.
- Decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública
- Decreto 434/2016 del Plan de Modernización del Estado.
- Decreto 13/2015 de Creación del Ministerio de Modernización.
- Dener, Cem y Min, Saw Young (2013). Financial Management Information Systems and Open Budget Data: Do Governments Report on Where the Money Goes? (BID)
- Gavelin, Karin; Burall, Simon y Wilson, Richard (2009). Open Government: beyond static measures. A paper produced by Involve for the OECD.
- Güemes, María Cecilia y Ramírez-Alujas, Álvaro V (2012) Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave Latinoamericana.
- Meijer, Albert; Curtin, Deirdre y Hillebrandt, Maarten (2012). “Open government: connecting vision and voice”, International Review of Administrative Sciences.
- Open Government Partnership (2013). Plan de Acción de la República Argentina
- Open Government Partnership (2015). Plan de Acción de la República Argentina
- Open Budget Index (2015)
- Oszlak, Oscar (2014). Gobierno Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública.
- Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2012). “El gobierno abierto en América Latina”. Revista Política Digital no. 70.
- Yazigi Alejandro, Federico (2012). Causales de reserva y recursos: El equilibrio virtuoso entre la transparencia y la defensa de los bienes jurídicos que justifican proteger cierta información.

Páginas web consultadas

www.internationalbudget.org

www.datos.gob.ar

www.opengovpartnership.org

www.agendadigital.gob.ar

www.sitiodelciudadano.mecon.gov.ar

www.infoleg.gov.ar

www.gobiernoabierto.gov.ar

obamawhitehouse.archives.gov/open

gabierto.bahiablanca.gob.ar/presupuesto-municipal/

www.mecon.gov.ar/onp/html/index.html#

www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/