

# TRANSPARENCIA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

CARTILLA FISCAL / 21



## 01 Importancia



La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define a la transparencia presupuestaria como la apertura total de la información fiscal pertinente de manera sistemática y de conformidad con tiempos bien establecidos<sup>1</sup>. La importancia de la transparencia presupuestaria radica en la confianza generada en la ciudadanía, al conocer en que se utilizan los tributos pagados, aumentando los incentivos para cumplir con los deberes tributarios permitiendo además realizar el seguimiento de los gastos e ingresos y contar con la posibilidad de influir, cuando sea necesario, sobre las políticas adoptadas por el Estado.

## 02 Encuesta de Presupuesto Abierto



De acuerdo con el International Budget Partnership (IBP), la Encuesta de Presupuesto Abierto<sup>2</sup> (OBS, por sus siglas en inglés) es la única medida global, independiente, comparativa y regular de la transparencia presupuestaria, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. La encuesta evalúa tanto si los gobiernos ofrecen información presupuestaria a la ciudadanía, oportunidades de participar en el proceso presupuestario y el papel que poseen las instituciones formales de supervisión y control. Esta encuesta, realizada por el IBP, se lleva a cabo con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación en diferentes partes del mundo.

## 03 Documentos presupuestarios evaluados



En líneas generales el proceso presupuestario consta de cuatro etapas; formulación, aprobación, ejecución y vigilancia o control. Cada una de estas etapas da como resultado unos documentos que deben estar disponibles al público a través de fuentes oficiales. La Encuesta de Presupuesto Abierto se basa en ocho documentos presupuestarios claves, reconocidos internacionalmente como necesarios para informar cada una de estas cuatro etapas, evaluando la disponibilidad para el público y la integridad de cada uno de estos documentos.

En la tabla 1 se observan los documentos y el contenido que cada uno debe expresar. De estos ocho documentos considerados claves, Paraguay no produce tres de ellos. Los documentos no producidos son el documento preliminar, el presupuesto ciudadano y la revisión de mitad de año. Sin embargo, dentro del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018-2020<sup>3</sup> se incluye el compromiso del Ministerio de Hacienda de comenzar a producir estos documentos presupuestarios faltantes.

1 <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesSpanish.pdf>  
2 <https://www.internationalbudget.org/international-advocacy/norms-standards/>  
3 <http://www.gobiernoabierto.gov.py/>

TABLA 1

**Documentos claves para el proceso presupuestario**

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017

Etapa	Documento	Contenido	Disponibilidad para el Público
Formulación	Documento Preliminar	Divulga los lineamientos de las políticas fiscales junto con los ingresos, gastos y deudas anticipados.	NO
	Proyecto de Presupuesto del Poder Ejecutivo	Documento presentado por el poder ejecutivo al legislativo describiendo fuentes de ingreso y asignaciones a los ministerios, además de otras informaciones relevantes para comprender la situación fiscal del país	SI
Aprobación	Presupuesto Aprobado	Documento aprobado por el poder legislativo	SI
Ejecución	Informes entregados durante el año	Documento con los ingresos reales, gastos incurridos y deuda contraída durante el año.	SI
	Revisión de mitad de año	Contiene la actualización de la implementación del presupuesto a la mitad del año fiscal junto con un pronóstico del resultado del presupuesto	NO
	Informe de fin de año	Contiene las cuentas del gobierno al final del año fiscal junto con una evaluación del progreso contenido	SI
Vigilancia	Informe de auditoría	Documento realizado por la institución encargada de la auditoría, el mismo examina la solidez y la integridad de las cuentas de fin de año	SI
Todas las etapas	Presupuesto Ciudadano	Documento en versión más simple dirigido a la ciudadanía, contiene la propuesta del presupuesto ejecutivo y aprobado.	NO

04  
Posición de Paraguay en América Latina



La OBS genera tres indicadores que se encargan de medir tanto la transparencia, participación ciudadana y la vigilancia del presupuesto. Con respecto a la transparencia, la primera participación de Paraguay, en esta encuesta, dio como resultado un puntaje de 43 sobre 100 para el Índice de Presupuesto Abierto<sup>4</sup>. Este resultado indica una limitada información presupuestaria disponible para el público.

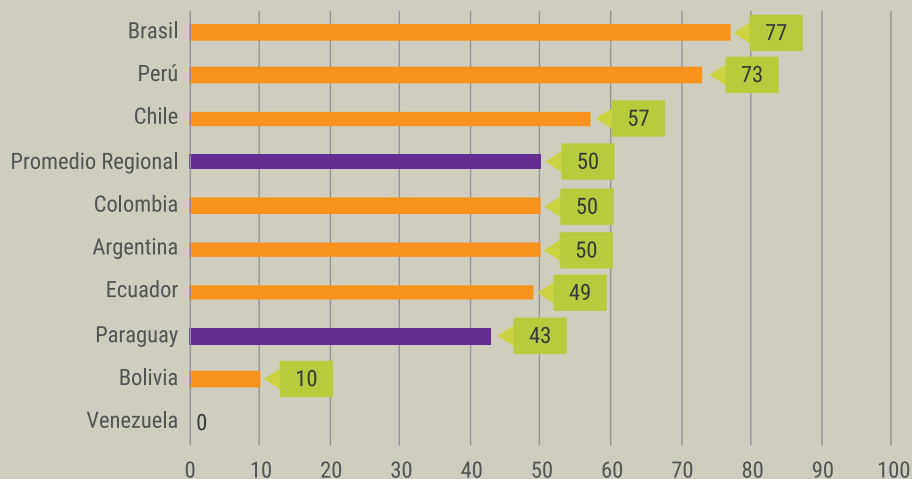
El resultado obtenido se encuentra muy por debajo del promedio regional (50/100). Al comparar los resultados alcanzados por los demás países de la región, se observa que Paraguay está muy por debajo de sus vecinos encontrándose solo por encima de Bolivia y Venezuela, países donde la transparencia presupuestaria es considerada escasa.

<sup>4</sup> El Índice de Presupuesto Abierto (OBI) le asigna a cada país un puntaje de 0 a 100 según un promedio de las respuestas a las 109 preguntas del cuestionario que evalúan la disponibilidad pública de la información presupuestaria. El puntaje en el OBI de un país refleja la puntualidad y la integridad de la información presupuestaria que se encuentra a disposición del público en los ocho documentos presupuestarios clave.

## GRÁFICO 1

### Índice de Presupuesto abierto en América Latina (Año 2017, Índice)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017



## 05

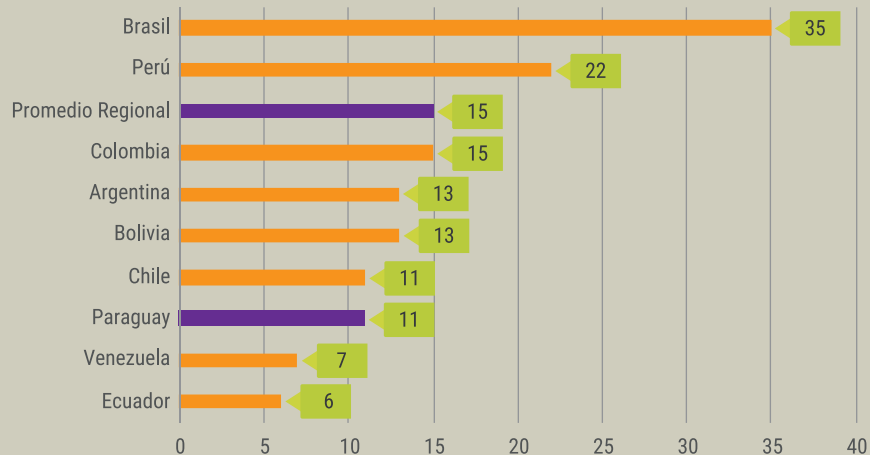
### Participación Ciudadana en el Ciclo Presupuestario

Otro indicador que arroja la encuesta realizada, es el índice de participación ciudadana. Para el Paraguay el resultado fue de 11 sobre 100 lo que significa que la ciudadanía tiene escasa influencia en las decisiones presupuestarias. Con esto Paraguay se encuentra por debajo del promedio regional (15/100) y solo por encima de Ecuador y Venezuela.

## GRÁFICO 2

### Índice de participación ciudadana en América Latina (Año 2017, Índice)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017



## 06

### Vigilancia del Presupuesto

En el país el rol de la vigilancia presupuestaria es asignado al Poder Legislativo y a la Contraloría General de la República como institución de auditoría. Los resultados afirman que el desempeño del legislativo es considerado limitado para el ciclo presupuestario. Su calificación de vigilancia en la Formulación/ Aprobación fue de 52/100 (limitada) y durante las etapas de Ejecución/Auditoría fue de 27/100 (Insuficiente). Los principales retos a los que se enfrenta el legislativo para cumplir su función comprenden

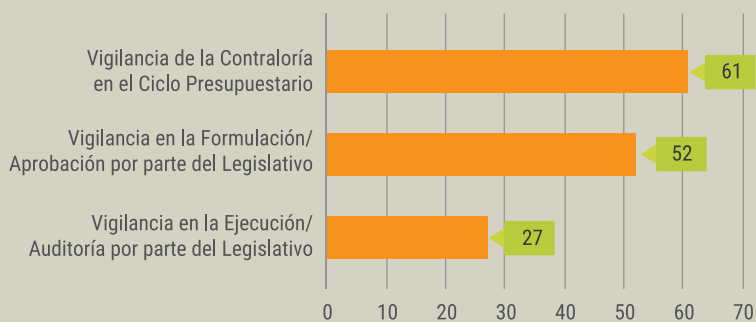
la ausencia del debate sobre política presupuestaria antes de la presentación del proyecto de presupuesto y la carencia de publicación de informes de sus hallazgos y recomendaciones sobre el análisis del Proyecto de Presupuesto del Poder Ejecutivo.

En cuanto al desempeño de la Contraloría General de la República el resultado obtenido fue de 61/100 (Adecuada). Así también, en los últimos años se ha generalizado la existencia de Instituciones Fiscales Independientes que contribuyan al análisis presupuestario en el proceso de formación y/o aprobación del presupuesto. Según los principios para Instituciones Fiscales Independientes, adoptados por el Consejo de la OCDE en 2014<sup>5</sup>, las IFIS son organismos independientes que cuentan con fondos públicos y se rigen bajo la autoridad legal del poder ejecutivo o legislativo, estas instituciones brindan vigilancia y análisis no partidario. Países como Brasil, México y Perú cuentan con Instituciones fiscales. Para el caso de Paraguay, aún no existe una institución independiente que evalúe los procesos llevados a cabo.

### GRÁFICO 3

#### Vigilancia Presupuestaria por parte de las Instituciones Encargadas (2017)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017



## 07

### El papel de los Organismos Internacionales y las Organizaciones de Sociedad Civil

Existen recomendaciones relevantes en materia de gobernanza pública y transparencia presupuestaria provenientes de organismos internacionales, como es el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE)<sup>6</sup> y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Así también, se observa un compromiso en la agenda internacional de actores de la sociedad civil por encontrar soluciones a los desafíos de la transparencia fiscal y la participación ciudadana, constituyendo iniciativas que aborden estos desafíos.

Con respecto a las recomendaciones de la OCDE, éstas se encuentran plasmadas en el Informe de Gobernanza realizado para el caso de Paraguay. En materia de transparencia pública la OCDE recomienda<sup>7</sup>:

5 <https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>

6 Paraguay forma parte del Centro de Desarrollo de la OCDE desde marzo del 2017.

7 <http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2018/10/PGR-en-Espa%C3%B1ol.pdf>

1. Aumentar la transparencia informando a los ciudadanos sobre la ley presupuestaria, las diferencias a partir de la aprobación del legislativo, con el proyecto presentado por el Ejecutivo, el plan financiero y los gastos reales.
2. Enfocar los esfuerzos en la eficaz implementación de la legislación de acceso a la información, considerando además la posibilidad de sanciones por incumplimiento.

**Así también el FMI en el Informe País, Capítulo IV para Paraguay<sup>8</sup> recomienda:**

1. Las autoridades paraguayas deben considerar opciones para fortalecer el proceso presupuestario y mejorar la coordinación de las ramas de gobierno.

En el análisis realizado por el FMI queda exhibida la necesidad de aplicación de límites o restricciones al poder que el legislativo tiene sobre el presupuesto anual, de tal forma a evitar modificaciones presupuestarias globales.

Existen actualmente dos leyes que ejercen cierto tipo de control a los incrementos presupuestales (Ley de Responsabilidad Fiscal, Ley de Administración Financiera). A pesar de ello, el FMI resalta la necesidad de coordinación entre los dos poderes del Estado, previo inicio de formulación del presupuesto. Así también, recomienda la creación de medidas legislativas que desalienten los incrementos presupuestales que se encuentren fuera de las legislaciones vigentes.

2. La política fiscal debe ceñirse a los topes numéricos de la Ley de Responsabilidad fiscal (LRF).

Con la necesidad de afianzar la credibilidad en el proceso presupuestario, el FMI recomienda que el cumplimiento con la LRF incluya etapas de ejecución y aprobación del presupuesto.

Por otro lado, el FMI cuenta además con un *Código de Buenas Prácticas*<sup>9</sup> a través del cual recomienda cierto tipo de procedimientos a ser llevados a cabo por los Gobiernos, entre los que se encuentran:

1. Debe haber un marco legal, regulatorio y administrativo claro y abierto para la gestión fiscal.
2. Debe haber procedimientos claros para la ejecución del presupuesto, el seguimiento y la presentación de informes.
3. Disponibilidad pública de información. La información fiscal debe presentarse de una manera que facilite el análisis de políticas y promueva la rendición de cuentas.

<sup>8</sup> <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2017/Spanish/cr12233s.ashx>  
<sup>9</sup> <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>

En cuanto a Iniciativas reconocidas en el ámbito internacional que promueven la transparencia en el uso de los recursos públicos se encuentra: La iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés)<sup>10</sup>. El GIFT fue constituido en julio del 2011 por actores de la sociedad civil e instituciones relacionadas a la administración pública; entre los fundadores líderes se encuentran el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Departamento de Presupuesto y Gestión de Filipinas y el IBP. La creación del GIFT se dio de manera a abordar uno de los problemas más críticos: cómo garantizar que el dinero se utilice de manera eficiente, equitativa y efectiva. En el contexto de esta iniciativa se establecieron 10 principios “De alto nivel para la participación, la rendición de cuentas y la transparencia fiscal”<sup>11</sup>. Estos principios promueven reformas que reconocen la centralidad de los presupuestos abiertos. Así también, el GIFT dio a conocer otro conjunto de principios denominado “Guía de Principios de Participación Pública”<sup>12</sup>. Esta guía tiene como objetivo ofrecer una orientación sobre cómo integrar la participación pública en la política fiscal y presupuestaria, ilustrando con ejemplos sobre mecanismos que muestran cómo los principios de participación pública se pueden poner en práctica. Organismos internacionales como las Naciones Unidas, OCDE y el FMI han reconocido la vital importancia de la participación pública en los presupuestos.

Finalmente, el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) como miembro del IBP considera que el presupuesto general de la nación debe ser objeto no solo de una discusión corta en el tiempo del legislativo, sino principalmente una discusión que deben llevar adelante el ejecutivo y el legislativo todo el año con participación ciudadana. En este contexto, es necesario avanzar y poner especial énfasis en la creación del presupuesto ciudadano en cada una de las etapas del proceso presupuestario de tal forma a contar con una fuente oficial que informe a la ciudadanía la situación de las cuentas públicas. Así también, se insta a continuar en la búsqueda de una mayor transparencia y acceso a la información de las cuentas públicas para evitar la discrecionalidad en el uso de los recursos y conocer el destino de los fondos públicos.

10 <http://www.fiscaltransparency.net/es/acercade/>

11 [http://www.fiscaltransparency.net/es/principios\\_tf/](http://www.fiscaltransparency.net/es/principios_tf/)

12 [http://www.fiscaltransparency.net/pp\\_principles/](http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/)

El **Observatorio Fiscal y Presupuestario (OFIP)** busca facilitar a la ciudadanía la interpretación sobre las finanzas públicas. El OFIP pretende ser un espacio de información y discusión al cual se recurra, a fin de realizar el seguimiento de los ingresos y gastos fiscales, buscando una mayor transparencia, eficiencia y equidad fiscal.

**Observatorio Fiscal y Presupuestario (OFIP)**

Coordinación: Fernando Ovando

Elaboración: Renatta Samaniego

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP

Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay

Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813

cadep@cadep.org.py

www.cadep.org.py

Diseño: Karina Palleros

Asunción, enero 2019