



Involucrándose en el Análisis Presupuestal: Elementos esenciales del análisis independiente de presupuestos públicos*

1. Responde a las preguntas:
 - ¿En qué consiste el trabajo de análisis presupuestal? ¿Qué es el proceso presupuestal? ¿Cuáles son sus características principales? ¿Qué se necesita para hacer análisis presupuestal? ¿De qué depende la incidencia exitosa? ¿Cuáles son las características del análisis efectivo? ¿Qué sugiere la perspectiva y experiencia internacional? ¿Cuáles son los problemas más comunes en la realización de análisis presupuestal? ¿Cuáles son los retos?

2. Desarrollo temático:
 - a. Principios Básicos de los Presupuestos Públicos: el Ciclo Presupuestal
 - b. Algunos Elementos Esenciales para el Trabajo Independiente de Análisis y Monitoreo de los Presupuestos Públicos
 - Factores importantes para el éxito del análisis presupuestal
 - Solidez, claridad, oportunidad y difusión
 - Perspectiva estratégica
 - c. Tipos de Análisis Presupuestal
 - d. Estrategias para Fortalecer el Análisis
 - e. Problemas Comunes para el Análisis Presupuestal Independiente
 - Retos en materia de información y transparencia
 - Debilidad del poder legislativo
 - Capacidad de organización y difusión
 - Balance entre la vinculación con el gobierno y con las organizaciones de base y comunidades
 - Insuficiencia presupuestaria y escasez de recursos

* Este documento se desprende de I. Shapiro, *A Guide to Budget Work for NGOs*, Washington, The International Budget Project, 2001.

Involucrándose en el Análisis Presupuestal

Hace algún tiempo, uno de los problemas centrales con respecto al análisis de los presupuestos públicos en una diversidad de países era la falta de información oficial suficiente, oportuna y confiable. En los últimos años este problema se ha ido reduciendo considerablemente, y los avances en materia de información son significativos. Si bien hay diferencias en el grado de apertura y acceso a la información, en la actualidad existe la posibilidad de desarrollar información sólida y oportuna que, con base en cifras oficiales, presente perspectivas, enfoques y análisis alternativos de manera sistemática y sostenida. Falta mucho por hacer, pero se ha generado una ventana de oportunidad que las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil pueden aprovechar para avanzar en su labor y el desempeño de sus actividades incorporando análisis presupuestal.

Principios Básicos de los Presupuestos Públicos: el Ciclo Presupuestal

Para aproximarse al presupuesto es importante tener en cuenta que se desarrolla en función de un proceso. El proceso presupuestal abarca todas las etapas del gasto público, desde la planeación de cuánto se puede gastar y en qué rubros, hasta la evaluación de lo gastado y los resultados obtenidos. Estas etapas son parte de un proceso *continuo* y multidimensional; se traslapan en algún momento, e inciden regularmente sobre el desarrollo de las siguientes. Independientemente de las características específicas de cada contexto, país y orden de gobierno, el proceso presupuestal está conformado por cuatro etapas principales:

1. *Elaboración*: Etapa sustantiva en la cual se establecen prioridades, estrategias para atenderlas, y recursos específicos en función del objetivo que debe cumplirse. Es la etapa más cerrada a la participación y de la cuál se conoce menos en términos generales. La incidencia por parte de los legisladores y la sociedad civil es limitada. En México, a nivel federal y en los Estados, la elaboración del presupuesto se realiza con base en programas. Para orientar sus estrategias, las dependencias se basan en los criterios establecidos por documentos rectores (el Plan Nacional de Desarrollo a nivel nacional, Planes de Gobierno en los Estados y el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.), en relación con los cuales se establecen programas sectoriales, institucionales y especiales. Participan principalmente las dependencias del Ejecutivo, coordinadas por la Secretaría de Hacienda y las Secretarías de Finanzas, en los estados.

2. *Negociación y aprobación:* Es la etapa más visible del proceso presupuestal, durante la cual el gobierno presenta un paquete presupuestal con propuestas de ley de ingresos y egresos, para que los legisladores discutan, aprueben, y en caso de ser necesario modifiquen estos proyectos. Es una de las etapas con mayor posibilidad de incidencia, en función de la visibilidad del proceso, la facilidad de acceso a quienes toman decisiones en las cámaras de representantes y la posibilidad de ejercer presión en medios.
3. *Ejercicio del gasto:* Etapa en la cual el gobierno ejecuta sus programas con los recursos aprobados por el legislativo, en los términos del Presupuesto aprobado para el año en turno. No todos los recursos están asociados a programas, por lo que en esta etapa el gobierno también entrega recursos a los Poderes, entidades autónomas y a los Estados. La posibilidad de incidencia depende en amplia medida de las condiciones de transparencia y acceso a la información gubernamental. Dado que es casi una norma encontrar variaciones en el gasto respecto a lo originalmente aprobado, la atención de la sociedad civil es indispensable.
4. *Fiscalización y Control del Gasto:* Etapa fundamental en el proceso presupuestal, usualmente es pasada de lado. En este lapso el gobierno entrega cuentas de los montos ejercidos y los resultados observados al Congreso. Aunque el proceso formal de revisión inicia hasta que se tiene completo el informe de resultados, o algún documento equivalente—documento en el cual el gobierno rinde cuentas finales para un año fiscal determinado, la integración de esta información comienza mucho antes, prácticamente desde el momento en que se ejercen los recursos. La incidencia es limitada, pero el análisis de gasto comparado y de la evolución del gasto con el tiempo se nutre de la información presentada, y de los términos en que los órganos de auditoría informan de los resultados.

Algunos Elementos Esenciales para el Trabajo Independiente de Análisis y monitoreo de los Presupuestos Públicos

El presupuesto refleja las prioridades sociales y económicas del gobierno y tiene impacto directo en las condiciones de vida y los servicios a los cuales la sociedad en conjunto tiene acceso. Sin embargo, es en los sectores más marginados en los cuales su impacto es proporcionalmente mayor, debido a que, para quienes viven en condiciones de pobreza, los servicios que el gobierno provee son indispensables para contar con condiciones dignas de vida y oportunidades esenciales. Irónicamente, estos sectores desprotegidos tienen menor capacidad para incidir en las decisiones que los afectan de manera directa.

Es por esta razón que el análisis independiente de presupuestos adquiere mayor relevancia. Para potenciar su impacto en la definición del debate y de la agenda política, es importante que cumpla con algunos aspectos básicos, como lo son la independencia, la solidez, la oportunidad, la accesibilidad y la difusión.

Independencia:

Una de las características fundamentales del análisis independiente de presupuestos públicos es su independencia, es decir, el hecho de que no responda a argumentos partidarios. Es trabajo realizado por grupos ciudadanos, institutos de investigación, instituciones de análisis o centros académicos que analizan la asignación del gasto, sus tendencias, sus características y sus impactos, al margen de agendas partidistas o de argumentos ideológicos. Esto significa que se enfoca al análisis de hechos, y arroja luz sobre el impacto y las consecuencias que estos hechos tienen sobre distintos grupos de la población, sobre las condiciones generales del desarrollo, o sobre aspectos esenciales de la rendición de cuentas del gobierno frente a la sociedad, entre otros.

Esto no quiere decir que el análisis deba de ser *neutral*, o que no pueda fijarse una posición clara en asuntos importantes, como la necesidad de una política alimentaria o de salud con características particulares. Es posible realizar análisis independiente y objetivo *comprometido*, y capaz de defender una postura. Sin embargo esa postura debe estar bien fundamentada y responder a los intereses de la organización y de los grupos afectados. Sustentar y defender un compromiso con alguna causa, como puede ser la defensa de los grupos más pobres, no equivale a tomar partido.

Solidez:

La solidez de una investigación es importante particularmente para asegurar la credibilidad y confiabilidad en la organización que lleva a cabo el análisis. Las cifras que se manejan y se presentan, y de las cuales se desprende el análisis de las implicaciones de políticas específicas, deben ser incuestionables. Siendo que los presupuestos públicos son documentos técnicamente complicados, toma tiempo desarrollar las habilidades y el conocimiento necesario para presentar información que no esté sujeta a dudas. En este sentido, no vale la pena apresurar la difusión de información, si no se puede garantizar su integridad y solidez. De lo contrario, el costo puede implicar la pérdida de la credibilidad, la descalificación, la consecuente imposibilidad para establecer canales de interlocución y la disminución de las oportunidades para incidir.

Accesibilidad:

Siendo que el análisis de presupuestos requiere de conocimientos técnicos, es común que sus resultados arrojen información con menores o mayores grados de tecnicidad, y se basen en una serie de detalles programáticos que no responden al lenguaje común. Por lo tanto, es indispensable que parte fundamental del trabajo realizado sea su “traducción” a términos más simples y accesibles, que permitan que la población en general, o bien grupos específicos a quienes se esté dirigiendo la información, puedan entender las decisiones que están implícitas en la políticas, y las implicaciones que tienen. También es fundamental que los argumentos se estructuren de manera lógica y que los puntos más relevantes se ilustren claramente, para que puedan ser retomados por otros grupos o utilizados sin tener que dominar los pormenores técnicos de la investigación. El mensaje debe ser claro y sencillo.

Oportunidad:

Encontrar el momento oportuno para dar a conocer los resultados del análisis realizado es otro aspecto clave. De poco sirve un análisis sofisticado, si el momento en el que se da a conocer no es el adecuado para la incidencia política. Por lo tanto, es importante estar al pendiente del proceso político, tener información y bases de datos actualizados, que permitan responder a cuestiones particulares que la agenda va delineando. A la vez, es importante tener identificados a aquellos grupos, sectores o dependencias públicas en las cuales se quiere incidir, así como sus procesos de elaboración y discusión, para asegurar que el tema sea abordado en el contexto más propicio.

Difusión:

La utilidad política que se le de al análisis generado es, a final de cuentas, el aspecto más importante. De nada nos sirve investigar el efecto del presupuesto asignado a diversos sectores, si los resultados obtenidos no se logran difundir adecuadamente. Es fundamental contar con estrategias adecuadas de difusión, enfocadas a lograr que los medios de comunicación o los tomadores de decisiones recojan nuestro análisis. Por lo tanto, vale le pena invertir en construir estas relaciones con los medios, con legisladores y funcionarios para que no sólo presten atención a eventos y actividades específicas realizadas en el contexto de nuestro trabajo, sino también utilicen nuestra información para alimentar su propio trabajo.

Es recomendable adecuar la información que se quiere difundir dependiendo del público objetivo, que no siempre es el mismo. Incluso diferenciar los mecanismos de información y los documentos generados en función de a quiénes van dirigidos. No es lo mismo elaborar un documento de divulgación que impulsar un tema

específico en el poder legislativo, y las estrategias de difusión pueden variar en este sentido.

Una perspectiva estratégica.

En general es importante tener en cuenta qué se quiere lograr y considerar cómo puede lograrse teniendo en mente los siempre limitados recursos de la organización. Para poder hacer más con menos es necesario trazar el camino, y ajustar los objetivos en función de los recursos humanos y materiales disponibles. Concentrar esfuerzos para maximizar la incidencia.

Adicionalmente es importante tener en cuenta las diferencias entre los distintos tipos de actividad y/o análisis a realizar, y establecer parámetros de referencia que permitan distinguir entre las distintas funciones que la organización está desempeñando y los objetivos que se buscan. No puede esperarse que una misma estrategia funcione para dos actividades distintas, que buscan cumplir objetivos distintos. Para poder maximizar el impacto esperado de cada una de las actividades de la organización es necesario planear y establecer lineamientos y acciones diferenciadas.

La experiencia de diversas organizaciones a nivel internacional sugiere que es importante tener en cuenta *las condiciones particulares que rodean a cada asunto específico sobre el que se quiere incidir, y planear en función de* a) el tipo de análisis que se debe realizar, b) el lapso de tiempo en el que se deben presentar los resultados del análisis, c) el público objetivo al que debe dirigirse el análisis, d) los vínculos con otras ONG's, medios de comunicación y tomadores de decisiones que podrían aprovecharse para incidir y e) los mecanismos de difusión que se pueden utilizar para que la información tenga el mayor impacto posible.

Algunos Tipos de Análisis Presupuestal

Tomando como base la experiencia acumulada en otros países, vale la pena mencionar algunos de los enfoques que ha tenido la investigación en materia presupuestal, que pueden servir como parámetro para dar pie a nuevos enfoques, o bien para promover intereses específicos en el proceso presupuestal.

→ *Análisis económico y fiscal:* Este enfoque parte de analizar las implicaciones que puede tener el presupuesto en materia económica, esto es, sobre la economía en su conjunto. Si el presupuesto aumenta o no el déficit fiscal y el monto de la deuda; si alienta el crecimiento de la economía por medio del gasto público, o de un alto monto de inversión en infraestructura; si coadyuva a reducir el nivel de desempleo o mejora las condiciones económicas de algún grupo en particular.

Este tipo de enfoque involucra un análisis detallado de los objetivos y metas del presupuesto, y puede criticar los supuestos que sustentan las proyecciones del gobierno, como el precio del petróleo, el crecimiento del PIB o el tipo de cambio.

- *Análisis del proceso presupuestal:* Parte de una descripción pormenorizada del ciclo presupuestal, los actores involucrados en cada etapa y las características específicas del marco legal y el entorno político institucional. Posteriormente, puede o no realizar una evaluación del grado de apertura, el nivel de transparencia en cada una de las etapas y las posibilidades de incidencia en cada una de las mismas. También sirve para hacer un rastreo de la disponibilidad de información, espacios de discrecionalidad, y vacíos legales. Puede incorporar propuestas específicas de mecanismos legales e institucionales para mejorar el proceso, para fortalecer la capacidad de los actores involucrados y mejorar las condiciones de acceso a la información y participación.
- *Análisis de la política tributaria y de ingresos:* Parte de reconocer las características particulares de las fuentes de ingreso de un país y las limitaciones a la capacidad recaudatoria del gobierno. Analiza las características del sistema tributario, cuán regresivo o progresivo es, el tipo de impuestos que cobra, la base gravable que abarca y la eficacia del sistema en general, para posteriormente proponer adecuaciones y estrategias de reestructuración que permitan aumentar la capacidad recaudatoria. Esto a su vez otorga un mayor margen de posibilidades al gasto, al aumentar los recursos que pueden destinarse a cubrir las prioridades fijadas sin incurrir en irresponsabilidad fiscal.
- *Análisis de sectores específicos:* Parte de reconocer la importancia que se le da a un sector específico, como el de salud y seguridad social, por ejemplo; y analiza la forma en que se distribuyen recursos para cumplir con los fines propios de ese sector. Analiza a los beneficiarios del gasto, el avance programático producto del ejercicio así como sus limitaciones, y a quiénes excluye. Puede realizarse para un sector específico o en comparación con otros sectores, para discernir (y criticar) las prioridades por sector.
- *Análisis de los efectos de la política pública en distintos grupos poblacionales:* El análisis de los efectos de la política pública evalúa cómo influye el proceso presupuestal sobre distintos grupos específicos, por ejemplo mujeres, niños, comunidades en condiciones de pobreza, jornaleros o trabajadores del Estado. Requiere de información muy específica del gasto por programa para poder asociar los recursos erogados con los grupos bajo enfoque, y evalúa las condiciones del grupo sector en relación con el ejercicio del gasto, si están en mejores condiciones o no, en relación con las metas planteadas por el gobierno o con otras.

- *Presupuestos y Derechos económicos y Sociales:* De acuerdo al Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los países deben contemplar en sus legislaciones derechos a salarios y remuneraciones justas; condiciones de trabajo seguras y saludables; acceso a la seguridad social; alimento; vestido; vivienda; salud física y mental; y educación. Los defensores de los derechos humanos no creen que todos los derechos económicos y sociales pueden ser alcanzados inmediatamente, pero sí pueden y deben realizarse progresivamente con paso del tiempo.

El logro de estos derechos puede depender directamente de las decisiones de presupuesto. El análisis del presupuesto puede también usarse para estimar el costo del avance de ciertos derechos y para mejorar los argumentos de incidencia en pro de los derechos económicos y sociales. El análisis del presupuesto examina cómo poner en operación este tipo de derechos, transformando la retórica política o los compromisos legales con ciertos derechos en asignaciones presupuestarias.

- *Análisis y monitoreo de presupuestos subnacionales:* De especial relevancia en el contexto de la descentralización y el fortalecimiento del federalismo, este tipo de análisis parte de reconocer las características de la distribución del gasto en el nivel local (de gobierno estatal o municipal), las fórmulas para las asignaciones de gasto y los mecanismos y reglas para su ejercicio. Analiza diversas posibilidades de asignación con base en los requerimientos a nivel local y modelos teóricos. Puede combinarse con un análisis fiscal, es decir, que relacione las deficiencias en materia de ingresos tributarios con las deficiencias en la distribución de participaciones a gobiernos locales.

En el contexto de los procesos de descentralización que viven muchos países, particularmente en América Latina, el análisis y monitoreo de presupuestos subnacionales es indispensable para monitorear la transferencia de funciones de política entre el gobierno central y los gobiernos locales, las condiciones de información y evaluación de las políticas y los cambios a que pueden estar sujetos los programas en distintos gobiernos sub-nacionales.

Estos son algunos ejemplos de los distintos enfoques que pueden aplicarse al análisis del presupuesto. Si se combinan con el rigor científico y metodológico que debe acompañar todo esfuerzo de investigación, se fortalece la capacidad para aportar elementos sustantivos al debate y para la incidencia en temas específicos, ya sea en términos de definición de las prioridades nacionales, de estrategias para avanzar en la consolidación institucional o para lograr atraer la atención de diversos actores sobre un asunto o un grupo de interés en particular. Para hacerlos funcionales, es necesario emplearlos, aplicarlos y participar.

Estrategias para fortalecer el análisis.

¿Cómo incidir? ¿Por dónde empezar? ¿Con qué bases? Un primer paso tras haber identificado el tipo de trabajo que puede realizarse es identificar la información disponible en el amplio proceso presupuestal. Y las oportunidades para incidir que allí se generan.

Diagnóstico

Todas las experiencias exitosas de análisis presupuestal aplicado se basan no sólo en fuertes capacidades de análisis, sino además en una evaluación de las condiciones de acceso a la información y de participación que se presentan en el contexto específico en que se quiere incidir.

Un punto de partida puede ser el diagnóstico del marco legal que sustenta el proceso presupuestal y sus características. Hay variaciones importantes, por ejemplo, en los criterios para la presentación de información, y en las facultades que tiene el legislativo en relación con la discusión y aprobación del presupuesto. Aunque el grado de importancia varía, es necesario estar al tanto de las obligaciones de cada uno de los poderes en materia de información, no sólo para verificar su cumplimiento, sino para llenar los vacíos que puedan generarse.

Además de las labores de diagnóstico del entorno, es importante evaluar las capacidades de la propia organización. Analizar las fortalezas y debilidades, y los asuntos de su interés que podrían sacar provecho de un esfuerzo de análisis presupuestal aplicado. Cuando se trate de una organización de política aplicada, pueden identificarse las áreas de mayor especialización para sentar las bases del análisis a desarrollar. No se pueden librar batallas en todos los frentes, y es pertinente escoger qué batallas se pueden librar con mayor efectividad, en función de las áreas de mayor fortaleza.

El análisis presupuestal involucra un largo proceso de aprendizaje, y un esfuerzo de largo plazo por parte de las organizaciones que lo lleven a cabo. Al igual que la experiencia, la capacidad de la organización para involucrarse en nuevos proyectos puede aumentar. Realizar una evaluación periódica de la capacidad de la organización y de sus fortalezas permitirá estar al tanto de lo que se puede lograr.

Vinculación

La vinculación de las organizaciones que realizan análisis presupuestal aplicado con otras organizaciones y tomadores de decisiones es fundamental. Debe llevarse a cabo en tres niveles: dentro de la organización, para enriquecer el trabajo desarrollado en diversas áreas de actividad; en relación con otros grupos,

para complementar las labores de incidencia y ampliar el área de influencia del trabajo realizado; y con actores políticos, funcionarios y legisladores que son quienes toman las decisiones.

La vinculación promueve un indispensable intercambio de información y permite optimizar recursos escasos. En función de formar redes, las propuestas realizadas adquieren mayor credibilidad y las organizaciones mayores oportunidades para incidir.

No debe perderse de vista que el objetivo final del trabajo en materia de presupuestos es incidir en la toma de decisiones fundamentales. El trabajo de análisis, para ser efectivo, tiene que ser conocido, y tomado en cuenta.

Capacitación

La capacitación es otra de las actividades fundamentales de los grupos que trabajan con presupuestos. Uno de los objetivos principales del trabajo presupuestal es promover la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de los grupos e individuos afectados por la política fiscal y de gasto del gobierno, y no hay mejor forma de potenciar estos componentes que por medio de la capacitación. Los programas de capacitación pueden estar destinados a las legislaturas, a los medios, a organizaciones de la sociedad civil, así como al personal del gobierno, apoyo de staff legislativo y legisladores.

Problemas Comunes para el Análisis Presupuestal Independiente

Los problemas más comunes a que se enfrentan las organizaciones que realizan análisis presupuestal aplicado representan obstáculos a la incidencia y ventanas de oportunidad, cuando se puede aprovechar la capacidad de incidencia para promover reformas al proceso presupuestal y al marco legal e institucional que lo regula.

- *Retos en materia de información y transparencia*
 - *Procesos presupuestales cerrados*
 - *Información limitada o incompleta*
 - *Ausencia de mecanismos y leyes que regulen el acceso a la información*
 - *Facultades discrecionales al Ejecutivo para reasignar el gasto aprobado*

- *Debilidad del poder legislativo*
 - *Se acotan los espacios para la participación*
 - *Desaprovechamiento del debate presupuestal como etapa central para la incidencia*
 - *Falta de interés por parte de los legisladores y/o las fuerzas políticas*
 - *Cierre de espacios para la difusión del trabajo de la sociedad civil*

- *Capacidad de organización y difusión*
 - *El análisis independiente tiene límites*
 - *Hacer más con menos: optimización de los recursos disponibles para la incidencia*
 - *La vinculación entre las organizaciones civiles: redes de incidencia*

- *Balance entre la vinculación con el gobierno y con las organizaciones de base y comunidades*
 - *¿Perder credibilidad o perder espacios de participación?*

- *Insuficiencia presupuestaria y escasez de recursos*
 - *Se reducen las alternativas*
 - *La difícil tarea de elegir entre alternativas de política*
 - *Redefinición de prioridades*
 - *Falta de información relativa a los ingresos del gobierno*