

Guía para la transparencia en las finanzas públicas

*Buscar más allá del
presupuesto central*

1. Fondos Extrapresu- puestarios



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

WWW.OPENBUDGETINDEX.ORG

Introducción

Durante más de una década, las organizaciones de la sociedad civil de todas partes del mundo, y las instituciones financieras internacionales, han estado presionando a los gobiernos para que le brinden al público información presupuestaria más completa. La Open Budget Survey (OBS, Encuesta de Presupuesto Abierto) del International Budget Partnership (IBP) examina el acceso, en diferentes países del mundo, a los ocho informes presupuestarios clave que los gobiernos deberían publicar para permitirle a la sociedad civil, las instituciones de vigilancia y los miembros del público participar eficazmente en los procesos presupuestarios y responsabilizar a los gobiernos por la manera en la que usan los fondos públicos. En dos guías complementarias de esta guía – la *Guía para la transparencia en los informes presupuestarios del gobierno: ¿por qué son importantes los informes presupuestarios y qué deberían incluir?* y la *Guía para la transparencia en los informes presupuestarios del gobierno: cómo puede la sociedad civil usar los informes presupuestarios para la investigación y el activismo* – el IBP describe la importancia de cada informe presupuestario clave, la información que debería contener y de qué manera las organizaciones de la sociedad civil pueden usarlos.

Esta guía complementaria va más allá de los ocho informes presupuestarios clave cubiertos en las guías originales para examinar otras áreas de las finanzas públicas menos comprendidas y especialmente vulnerables ante los esfuerzos de evitar que se sometan al escrutinio público. Las áreas que el guía cubre son las siguientes:

- ➔ Fondos extrapresupuestarios
- ➔ Gastos Fiscales
- ➔ Actividades Cuasi fiscales
- ➔ Pasivos Contingentes
- ➔ Pasivos Futuros

Las siguientes preguntas son respondidas en cada sección del tema correspondiente:

- ➔ ¿Qué son estas cuestiones o actividades y por qué generan interés?
- ➔ ¿Qué información debería incluir el gobierno en los documentos presupuestarios y otros informes sobre estas cuestiones para ofrecer una imagen integradora de la situación fiscal del gobierno y aumentar la comprensión por parte del público de cómo se está utilizando su dinero?

➔ ¿Cómo pueden los grupos de la sociedad civil usar la información de estos documentos para alcanzar sus objetivos de investigación y activismo?

➔ ¿Dónde se puede encontrar más información, ejemplos de países y “modelos de informes”?

La guía complementaria se basa en las pautas y prácticas existentes respecto a estas áreas de las finanzas públicas que se reunieron de diferentes fuentes. En algunos casos, los ejemplos concretos son escasos, ya que éstas son áreas nuevas y complejas de los presupuestos públicos.

El IBP continuará desarrollando este material e identificará otras cuestiones y actividades relacionadas con las finanzas públicas que generalmente no se someten al escrutinio público pero pueden tener una relevancia importante para las finanzas públicas de un país. Los resúmenes adicionales que surjan se agregarán en el sitio web del IBP: www.internationalbudget.org.

Fondos Extrapresupuestarios

Los fondos y las operaciones extrapresupuestarias tienen sentido en algunos casos, por ejemplo, cuando garantizan una gestión más eficaz de los esquemas de pensiones del gobierno o cuando están diseñados para ahorrar e invertir los ingresos provenientes de recursos naturales no renovables para las generaciones futuras. Sin embargo, en otros casos, reflejan el interés del gobierno en mantener ciertas partidas presupuestarias lejos del escrutinio público. Aunque, en general, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) deberían organizar campañas para minimizar el uso de estos fondos, también deberían evaluar: a) la validez del fundamento que sustenta los convenios fuera del presupuesto, y b) la adecuación de los convenios gubernamentales implementados para gestionar los fondos extrapresupuestarios y hasta qué grado garantizan suficiente transparencia y rendición de cuentas.

A. ¿Qué son los fondos extrapresupuestarios y por qué generan interés?

El término fondos extrapresupuestarios generalmente se refiere a los recursos públicos y las transacciones del gobierno que no están incluidos en el presupuesto anual o que no están sujetos al mismo nivel general de informe, regulación o auditoría que las otras partidas de finanzas públicas. Los fondos extrapresupuestarios incluyen una amplia variedad de convenios, pero tradicionalmente, han incluido fondos de pensión y seguridad social, fondos mantenidos por las empresas propiedad del estado y otros fondos secretos o discrecionales. Más recientemente, también han incluido convenios para recursos públicos provenientes de la extracción de recursos naturales, la ayuda extranjera, la cancelación de deudas, los ingresos generados por las operaciones de privatización, y las sociedades público-privadas.

Cuando se combinan, estos fondos pueden ascender a una porción significativa de las actividades del gobierno. En promedio, los fondos extrapresupuestarios representan casi el 40 por ciento de los gastos del gobierno central en países en transición y en vías de desarrollo. La mayoría de estos fondos son fondos de seguridad social, que constituyen un promedio del 26 por ciento de los gastos del gobierno en estos países (Allen and Radev 2006).

Se puede hacer una distinción entre esos fondos extrapresupuestarios que están establecidos por leyes y regulaciones presupuestarias y de otra naturaleza de un país, y operan de conformidad con ellas; y las transacciones fuera del presupuesto que se llevan a cabo sin tener en cuenta estas leyes y regulaciones y, por lo tanto, deberían considerarse transacciones irregulares. Por ejemplo, una Ley de Fondos de Pensión podría establecer legalmente un fondo con pautas específicas que no requieran que siga las

regulaciones financieras generales del gobierno pero que sí requieran que se informe públicamente de la misma manera en que se informan otros gastos gubernamentales o que esté sujeto al mismo nivel de auditoría que el uso de otros fondos públicos. Por el contrario, un fondo secreto que se mantiene fuera del presupuesto e ignora las regulaciones financieras, los informes y los requisitos de auditoría del gobierno puede dar lugar a transacciones ilegales o irregulares.

Eso no quiere decir que los fondos públicos no puedan gestionarse de manera eficiente y eficaz mediante fondos extrapresupuestarios; en algunos casos, esto sucede. Sin embargo, según el caso específico, los fondos extrapresupuestarios pueden no estar sujetos a algunos de los siguientes convenios que brindan una vigilancia adecuada, o a ninguno de ellos:

- ➔ aprobación parlamentaria del presupuesto del gobierno;
- ➔ cumplimiento con regulaciones financieras aprobadas;
- ➔ estar contabilizados mediante los sistemas contables del gobierno;
- ➔ ser informados mediante informes financieros entregados durante el año o informes de fin de año; y
- ➔ auditoría estatutaria por parte de la institución superior de auditoría.

Es poco probable que las transacciones que se realizan fuera del presupuesto estén sujetas al mismo tipo de disciplina financiera que las operaciones presupuestarias (por ejemplo, las empresas propiedad del estado pueden tener sus propias regulaciones financieras y designar a sus propios auditores), en parte porque son financieramente independientes y, en parte también, porque no se las compara explícitamente con otros gastos públicos. Esto puede generar un nivel más alto de fraude, irregularidades o el uso de dichos fondos para fines no autorizados. Además, el uso de fondos extrapresupuestarios significa que el nivel de gastos informado por el gobierno puede ser minimizado. Es también más difícil comparar las finanzas de dos gobiernos si tienen diferentes niveles de fondos extrapresupuestarios.

En algunos países, la auditoría de fondos extrapresupuestarios puede no realizarse tan oportunamente como la de otros organismos del sector público. Por ejemplo, en Ghana, los resultados de la auditoría de los ministerios centrales del gobierno se informan al parlamento en un plazo de seis meses a partir de la finalización del año fiscal. Por el contrario, el informe del Auditor General sobre las cuentas públicas de las juntas, corporaciones y otras instituciones estatutarias públicas para el año que finaliza el 31 de diciembre de 2006 no se presentó al parlamento antes de septiembre 2008. Incluso en ese momento, el informe de auditoría no estaba completo, ya que algunas entidades no habían presentado sus cuentas auditadas. De manera similar, en Uganda, a mediados de 2007, las cuentas auditadas de 19 de las 49 agencias autónomas del gobierno registraban dos o más años de retrasos.

Los siguientes son algunos ejemplos de fondos extrapresupuestarios:

➔ **Fondos con sus propias fuentes de ingresos:** Los fondos extrapresupuestarios pueden hacer referencia a fondos de pensión, seguridad social y de otro tipo que tienen sus propias fuentes de ingresos independientes además de, o en lugar de, las provistas a través del presupuesto gubernamental. En estos casos, los gastos del fondo se financian mediante los ingresos de los impuestos o contribuciones identificados individualmente, aunque en algunos casos, también se puede proveer un subsidio mediante el presupuesto. Un ejemplo es un fondo vial que se financia mediante las tarifas de licencia de los vehículos. Todos los vehículos deben tener una licencia anual y las tarifas se pagan a un fondo vial independiente. Este fondo luego se usa para financiar la construcción y el mantenimiento de las calles. Este convenio puede proteger al fondo y garantizar que se gaste en las actividades designadas. Sin embargo, también puede reducir el nivel de escrutinio público con respecto al uso del fondo.

En los últimos años, ha incrementado la cantidad de convenios similares a seguros que brindan financiamiento para gastos tales como pensiones o servicios de salud. Por ejemplo, en Nigeria, las pensiones de los ex empleados públicos se basan en las contribuciones realizadas al fondo de pensiones por parte de los empleados públicos en actividad y no directamente del presupuesto vigente de cada año. Así, los aportes de los empleados en actividad se invierten y se usan para financiar futuros pagos de pensiones. De manera similar, en Ghana, en lugar de financiar los servicios de salud directamente a partir del presupuesto, los ciudadanos y sus empleados realizan aportes al National Health Insurance Scheme (Esquema Nacional de Seguro de Salud). En cada caso, se han establecido fondos extrapresupuestarios especiales. Los pagos del gobierno destinados a estos fondos pueden estar sujetos a aprobación presupuestaria; pero el nivel general de los recibos de los fondos y los pagos por parte de ellos, la gestión de los fondos, las regulaciones financieras que los rigen y los convenios de informes y auditorías son independientes de los convenios normales del gobierno. Esto no significa necesariamente que tales convenios sean más susceptibles a abusos que los del presupuesto del gobierno, pero sí significa que merecen una atención particular para garantizar que tales actividades extrapresupuestarias se gestionen de manera transparente y responsable.

➔ **Fondos de recursos naturales:** Los países con muchos recursos naturales, petróleo o diamantes, por ejemplo, pueden establecer fondos extrapresupuestarios para intentar amortiguar la volatilidad de los ingresos provenientes de los recursos (los cambios drásticos en los precios de los recursos pueden hacer que esta fuente de ingresos sea poco predecible) o para invertir los fondos en generaciones futuras, dada su naturaleza no renovable. El Government Pension Fund of Norway (Fondo de Pensiones del Gobierno de Noruega) y los Foreign Holdings of the Saudi Arabian Monetary Agency (Activos Financieros Internacionales de la Agencia Monetaria de Arabia Saudita) son dos ejemplos de estos convenios. Ambos dependen de los ingresos provenientes del petróleo y se encuentran entre los más grandes del mundo, con activos por un valor aproximado de USD 500 mil millones. Aunque la motivación y la explotación de tales fondos puede ser meritoria, según sus convenios gubernamentales, pueden convertirse fácilmente en fondos para sobornos de gobiernos corruptos, en especial, si se someten a menos

vigilancia que el resto del presupuesto del gobierno. El Sovereign Wealth Fund Institute (www.swfinstitute.org) compila las calificaciones de estos fondos según la cantidad de información que publican y sus convenios de gobernanza. El Fondo de Noruega tiene una calificación de 10 puntos sobre un total de 10, mientras que Arabia Saudita tiene solo una calificación de 2.

➔ **Fondos establecidos para gestionar la ayuda de los donantes:** En muchos de los países que dependen de ayuda, los proyectos financiados con ayuda extranjera son generalmente canalizados hacia sistemas que no pertenecen al gobierno y, por lo tanto, pueden considerarse fondos extrapresupuestarios. Según una encuesta reciente, más de la mitad de la ayuda oficial para el desarrollo no fluye a través de los sistemas del país, lo que significa que la información detallada sobre el uso de estos recursos no se incluye en documentos presupuestarios (OCDE 2008) o no sigue los procedimientos presupuestarios normales. Por ejemplo, en Ghana, los fondos de los procedimientos de redención de deudas se contabilizan por separado y son desembolsados por el Ministry of Finance and Economic Planning (Ministerio de Finanzas y Planeamiento Económico), sin la aprobación del parlamento (IDASA 2005).

B. ¿Qué información debería incluir el gobierno en los documentos presupuestarios y otros informes sobre fondos extrapresupuestarios?

Para que los presupuestos gubernamentales y los informes financieros sean presentaciones integradoras y precisas de los ingresos y gastos públicos totales, se debería minimizar el uso de fondos extrapresupuestarios. La creación de fondos extrapresupuestarios o especiales debería estar restringida a casos excepcionales y autorizada por legislación específica, con convenios de gobernanza que garanticen niveles adecuados de transparencia y rendición de cuentas. Donde sea que estos fondos se encuentren, como se analiza en el Manual de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI), sus actividades deberían identificarse en el presupuesto anual o anexo del presupuesto, junto con una declaración de propósito o fundamento de política (FMI 2007), la cual debería revisarse periódicamente.

¿Qué cantidad de gastos fuera del presupuesto que no se informan se considera excesiva? Según los puntos de referencia adoptados por la iniciativa Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA, Gastos públicos y responsabilidad financiera), que desarrolló un conjunto de indicadores para evaluar la calidad de los sistemas de gestión financiera pública, los gastos extrapresupuestarios no informados (que no sean proyectos financiados por donantes) deberían mantenerse en un valor inferior al 1 por ciento de los gastos totales para un país logre el mejor puntaje para indicador PEFA relevante. El peor puntaje corresponde a una situación en la que estos gastos constituyen más del 10 por ciento de los gastos totales. Para proyectos financiados por donantes, los puntos de referencia de PEFA indican que la información completa sobre ingresos y gastos debería estar disponible en los informes fiscales del gobierno para el 90 por ciento del valor de los proyectos financiados por donantes, y que la proporción nunca debería descender por debajo del 50 por ciento.

Además, las normas y procedimientos que rigen el establecimiento, funcionamiento y gestión de los fondos extrapresupuestarios deben estar abiertas al escrutinio público, junto con su estado financiero auditado que cubra todas las entradas y salidas y, si corresponde, la asignación y rendimiento de los activos. Los informes financieros de estos fondos no sólo deben informar los ingresos netos comparados con los gastos, sino que también deben informar, al menos, el total de ingresos y de gastos de cada fondo. Los ingresos y los gastos deben presentarse, en general, de acuerdo con la clasificación estándar o código de cuentas utilizado en los documentos presupuestarios producidos por el gobierno

Sudáfrica hace un trabajo bastante bueno en lo que se refiere a contabilidad de los fondos extrapresupuestarios. El presupuesto del ejecutivo y la documentación de respaldo presentan mucha información sobre los fondos extrapresupuestarios, que incluye una explicación por escrito y estimaciones cuantitativas de dichos fondos. La mayor parte de los fondos extrapresupuestarios en el sur de África se componen de los fondos de seguridad social, tales como el Road Accident Fund (Fondo de Accidentes de Tránsito), el Unemployment Insurance Fund (Fondo de Seguro de Desempleo) y las cajas de compensación. El dinero para estas partidas no está incluido en el presupuesto, pero la información sobre sus pagos y los ingresos se incluye en el documento adjunto: la revisión del presupuesto. La Oficina del Auditor General de Sudáfrica publica informes de las auditorías de todos los fondos extrapresupuestarios. Los informes incluyen todos los cargos contra el Fondo de Ingresos, lo que incluye los fondos extrapresupuestarios.

En cambio, en Ghana el Presupuesto del Ejecutivo y la documentación de respaldo presentan algo de información, pero carecen de detalles importantes. Los informes de fin de año no presentan el resultado real de los fondos extrapresupuestarios, y el Auditor General no publica los informes de las auditorías de los fondos extrapresupuestarios.

India también es un ejemplo bastante bueno de la apertura que se necesita para los fondos extrapresupuestarios. Se presenta información que destaca los fondos extrapresupuestarios con el presupuesto anual, pero se excluyen algunos detalles. Además, el Contralor y Auditor General publica los informes de auditoría de todos los fondos extrapresupuestarios excepto los de las partidas secretas de gastos. Estos por lo general no se publican. Sin embargo, con la promulgación de la Ley de Derecho a la Información, se puede solicitar, incluso, esta información. Los fondos extrapresupuestarios incluyen el Fondo Nacional de Ahorros Pequeños, el Fondo de Desarrollo del Acero, que es un plan de préstamos para toda la industria que opera con principios comerciales, y el Fondo de Socorro del Primer Ministro, que financia las operaciones de ayuda humanitaria a partir de las donaciones públicas.

C. ¿Cómo puede la sociedad civil usar esta información para actividades de investigación y activismo?

En términos generales, la importante magnitud de los fondos extrapresupuestarios sugiere que las organizaciones de la sociedad civil asumen un papel de monitoreo de estos fondos y de activismo a

favor de una mayor transparencia en su gestión. En algunos casos, los fondos extrapresupuestarios sirven fines legítimos, y por eso que las OSC deben evaluar: a) la validez de los fundamentos de un convenio fuera del presupuesto sobre una base caso por caso, y b) la adecuación de los mecanismos de gobernanza implementados por los fondos extrapresupuestarios y la medida en que garantizan niveles adecuados de transparencia y rendición de cuentas.

En la medida en que la información sobre fondos extrapresupuestarios no esté disponible públicamente, las organizaciones de la sociedad civil deberían incidir para que se publiquen de conformidad con las mejores prácticas internacionales. El uso de todos los fondos públicos debería estar sujeto al mismo nivel de escrutinio público, cumplir con normas y procedimientos uniformemente estrictos, y ser auditado según los mismos estándares. Los informes de auditoría de todos los fondos públicos, entidades o transacciones deben publicarse oportunamente. Cuando fuera necesario, los grupos de la sociedad civil deberían incidir para que dichas normas se apliquen de manera uniforme a los gastos presupuestarios y a lo que podría considerarse como fondos extrapresupuestarios.

En algunos casos, podría ser útil para los grupos de la sociedad civil llevar a cabo una investigación comparativa para ver de qué manera los fondos extrapresupuestarios, en la moneda de su país, se comparan con fondos similares en otros países o con las normas internacionales. Por ejemplo, los “Principios de Santiago” fueron desarrollados como un código de conducta voluntario para los fondos soberanos, que abarca la rendición de cuentas, la transparencia y la gobernanza. En aproximadamente 20 de esos países con importantes fondos soberanos de riqueza (a menudo financiados con ingresos provenientes de los recursos naturales), las organizaciones de la sociedad civil deberían asegurarse de que este código de conducta se adopte. El Public Finance Monitoring Center (Centro de Monitoreo de las Finanzas Públicas) de Azerbaiyán, por ejemplo, llevó a cabo un estudio de los fondos soberanos de riqueza en su región y en otros países a fin de desarrollar una serie de recomendaciones para mejorar la transparencia y la gestión de estos fondos.

En forma más en general, los grupos de la sociedad civil pueden utilizar la información proporcionada sobre los fondos extrapresupuestarios de la misma manera en la que utilizan otro tipo de información sobre las finanzas públicas.

Un ejemplo de una exitosa campaña contra la financiación extrapresupuestaria poco transparente de gastos proviene de México. Como parte del proceso de apertura política de la década de 1990, los líderes de la sociedad civil exigieron información sobre lo que se llamó el “Fondo secreto” del presidente. ¿Cuánto dinero había en este fondo? ¿Cómo se usaba? Incluía el salario del presidente y, de ser así, ¿a cuánto ascendía? Si bien no hubo inicialmente una respuesta clara a la solicitud de información, sirvió para resaltar cuestiones importantes para las cuales los grupos podrían utilizar el análisis presupuestario para responder si tuvieran acceso a los datos necesarios. El grupo mexicano presupuestario de la sociedad civil, Fundar, fue formado en parte para buscar respuestas a estas preguntas, y el análisis que hizo del fondo contribuyó a la disolución de este.

D. Materiales importantes, Páginas de Internet y “modelos” de informes

Allen, Richard and Dimitar Radev. *Managing and Controlling Extra-budgetary Funds*. IMF Working Paper WP/06/286. Washington, D.C.: International Monetary Fund. 2006.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06286.pdf>

Fondo Monetario Internacional. Manual de transparencia fiscal (esp. pp. 50-53). Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. 2007.

<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>

Griffin, C. et al. *Lives in the Balance: Improving Accountability for Public Spending in Developing Countries* (esp. pp. 34-37). Washington, D.C.: Brookings Institution Press. 2010.

Organisation of Economic Co-operation and Development. *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration*. Paris: OECD. 2008.

<http://www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf>

IDASA. *Budget Transparency and Participation: Nine African Case Studies*. Cape Town: IDASA. 2005.

<http://www.idasa.org/media/uploads/outputs/files/Nine%20African%20Budget%20Transparency%20&%20Participation%20Case%20Studies.pdf>

Ministry of Finance, South Africa. “South Africa National Budget Review Document 2011.” 2005.

<http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2011/review/Budget%20Review.pdf>

IWG. *Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices (“Santiago Principles”)*. International Working Group on Sovereign Wealth Funds. 2008.

<http://www.iwg-swf.org/pubs/eng/santiagoprinciples.pdf>

PFMC Azerbaijan Project on Sovereign Wealth Funds.

http://www.pfmc.az/index.php?option=com_content&view=article&id=253:sovereign-wealth-funds&catid=39:swf&Itemid=64

La Open Budget Initiative

Esta guía forma parte de una serie que examina temas de las finanzas públicas relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas. En el futuro, la Open Budget Initiative (Iniciativa de Presupuesto Abierto) puede elaborar guías adicionales sobre otros temas importantes relacionados. Se **tratan los siguientes temas en esta guía:**

1. Fondos extrapresupuestarios
2. Gastos Fiscales
3. Actividades Cuasi fiscales
4. Pasivos Contingentes
5. Pasivos Futuros

Esta serie acompaña dos guías anteriores de la Open Budget Initiative para la transparencia de los presupuestos públicos, una para los gobiernos y otra para las organizaciones de la sociedad civil.



**LA OPEN BUDGET INITIATIVE
TIENE SU BASE EN LA OFICINA
DEL INTERNATIONAL BUDGET
PARTNERSHIP DE WASHINGTON, D.C.:**

820 First Street NE, Suite 510
Washington, DC 20002

TEL. +1 202 408 1080
FAX +1 202 408 8173



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

WWW.OPENBUDGETINDEX.ORG

El IBP también tiene oficinas en la ciudad de México, México, en Cape Town, Sudáfrica, y en Mumbai, India.

Para obtener más información sobre la Open Budget Initiative o el IBP, contáctenos en **info@internationalbudget.org** o visite **www.internationalbudget.org**.