

Evaluación de los sistemas de transparencia y rendición de cuentas en América Latina (2010-2020). Un enfoque desde el gasto público

Martín C. Vera Martínez*, María Concepción Martínez Rodríguez**

RESUMEN

El trabajo se propone abordar el tema de las políticas públicas de transparencia y rendición de cuentas en América Latina en la segunda década del siglo XXI. Para ello, se focaliza en tres países líderes de la región —Argentina, Chile y México— con el objetivo de realizar una comparación entre los mismos y brindar herramientas teóricas y prácticas para generar una red o estructura de control y rendición de cuentas lo más amplia, densa y coordinada posible. Para ello, el trabajo se vale de cuatro variables a aplicar: *accountability* vertical, *accountability* horizontal, *accountability* social y gobierno abierto. Los resultados de la investigación muestran que Argentina constituye el caso en el cual la variable política prima por sobre la ley y las instituciones, cobrando relevancia la sociedad civil y, progresivamente, la justicia. De su lado, Chile se erige en un caso peculiar ya que, de ser la vanguardia y referencia en la región por su sistema de control, ha transitado por el estancamiento y, luego, la retracción de este. Finalmente, México, pese a sus históricos problemas en la materia, ha experimentado una evolución continua de su sistema de transparencia y rendición de cuentas.

PALABRAS CLAVE: Transparencia, contabilidad, gobierno abierto, América Latina.

Evaluation of transparency and accountability systems in Latin America (2010-2020). An approach from public spending.

ABSTRACT

The work intends to address the issue of public policies of transparency and accountability in Latin America in the second decade of the 21st century. To do this, it focuses on three leading countries in the region —Argentina, Chile and Mexico— with the aim of making a comparison between them and provide theoretical and practical tools to generate a network or structure of control and accountability as broad, dense and coordinated as possible. To do this, the work uses four variables to apply: vertical accountability, horizontal accountability, social accountability and open government. The results of the research show that Argentina is the case in which the political variable prevails over the law and institutions, gaining relevance civil

* Profesor investigador, Universidad Autónoma de Baja California, Campus Tijuana, Baja California, México.

✉ martin.vera@uabc.edu.mx

** Profesora investigadora del Instituto Politécnico Nacional, Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Ciudad de México, México.

✉ mcmartinezr@ipn.mx

Recibido octubre 2021 / Aceptado junio 2022.

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

society and progressively justice. On its side, Chile stands as a peculiar case since, from being the vanguard and reference in the region for its control system, it has gone through stagnation and then its retraction. Finally, Mexico, despite its historical problems in this area, experienced a continuous evolution of its transparency and accountability system.

KEYWORDS: Transparency, accountability, open government, Latin America.

1. Introducción

A pesar de constituir una herramienta central para el desarrollo de una nación (Hall 2010), el gasto público es un aspecto poco estudiado y muchas veces descuidado, al menos desde el campo académico (Gutiérrez 2015). En América Latina, la planificación del gasto público a través del presupuesto nacional y su correcta ejecución son algunos de los problemas cotidianos que padecen las jóvenes democracias (Ladipo, Sánchez y Sopher 2010, Ramírez y López 2021). Aún más, los altos niveles de corrupción y los acuerdos *non sanctos* entre fuerzas políticas potencian la falta de transparencia y los problemas para controlarla (Salas 2016, Ramos y Álvarez 2019, Pastrana 2019).

El control del poder político y de los actos de los funcionarios públicos, ya sea por las mismas instituciones públicas y/o una mayor participación ciudadana, son requisitos indispensables para un buen gobierno. Asimismo, informar a la ciudadanía, poniendo a disposición datos y estadísticas públicas, ayuda a la transparencia gubernamental. Es por ello por lo que estudiar las políticas públicas sobre estos tópicos constituye una herramienta y un aporte para su eventual evolución.

Con el fin de describir la actualidad de un aspecto del sistema democrático y republicano, en este trabajo se propone abordar el tema de las políticas públicas de transparencia y rendición de cuentas en América Latina durante la segunda década del siglo XXI. Más precisamente, evaluar los sistemas de control y transparencia del gasto público entre 2010 y 2020.

Dado que América Latina resulta una unidad de análisis muy amplia para estudiar, se seleccionaron tres países de la región: Argentina, Chile y México. La metodología empleada será recurrir al método comparado, que

procura encontrar similitudes, para luego contrastar los casos de análisis. Se analizarán cuatro niveles que responden a la rendición de cuentas y la transparencia: *accountability* vertical, *accountability* horizontal, control social y niveles de gobierno abierto.

Para un correcto abordaje, el trabajo se dividirá en cuatro apartados: marco teórico de los contenidos de la transparencia y la rendición de cuentas; análisis de tres sistemas latinoamericanos; contraste de políticas públicas, determinando sus fortalezas y debilidades, y, por último, las conclusiones y propuestas.

2. Marco teórico de políticas públicas sobre transparencia y rendición de cuentas

Desde sus orígenes, la política se encuentra estrechamente relacionada con el poder. Como consecuencia, los estudios de teoría política focalizaron su atención en cómo se construye, se acrecienta y se ejerce ese poder (Morgenthau 1963, Weber 1964, Bouza-Brey 1991). Sin embargo, como respuesta casi automática a la misma, otra línea de investigación se centra en cómo controlar o limitar dicho poder (Montesquieu 1984). Esta rama de la disciplina cobra gran relevancia para analizar los regímenes democráticos en la actualidad (Bresser Pereira y Spink 1999, Oszlak 2013).

Desde este trabajo, se abordarán dos elementos del control democrático, como lo son la rendición de cuentas y la transparencia del gobierno, las cuales a su vez se encuentran estrechamente relacionadas. Estos serán desglosados en cuatro puntos para su mejor desarrollo. Por el lado de la rendición de cuentas, se tomarán tres niveles: el *accountability* vertical, el *accountability* horizontal y el *accountability* social o societal. Mientras que, respecto a la transparencia, se abordará mayormente desde el gobierno abierto.

Para comenzar, Peruzzotti (2007: 2) considera que “la noción de rendición de cuentas se ha instalado como un aspecto central del buen gobierno. Implica que el gobierno debe someterse a una multiplicidad de controles a fin de asegurar el manejo responsable de los asuntos públicos”. Por todo esto, consideramos que la rendición de cuentas es inherente a la democracia.

La palabra clave para la rendición de cuentas en la teoría política es *accountability*, vale decir, responsabilidad y/o control. Quien ha trabajado estos temas en profundidad ha sido Guillermo O'Donnell (1997), al distinguir entre *accountability* vertical y *accountability* horizontal. El *accountability* vertical hace referencia al control que realiza el pueblo a través de elecciones periódicas o por medio de las urnas. Se trata de una suerte de control directo del pueblo a través del voto.

El *accountability* horizontal, por su parte, opera basándose en una red de poderes relativamente autónomos plasmados en instituciones que pueden examinar y cuestionar y, de ser necesario, sancionar actos irregulares que fueron llevados a cabo durante el desempeño de la función pública. En otras palabras, como agencias de control hay diferencias entre instituciones horizontales de balance y asignadas (O'Donnell 2002). Las de balance no son otra cosa que las que buscan garantizar el equilibrio entre los tres poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial). Por su parte, las asignadas tienen como función supervisar, prevenir, desalentar y sancionar acciones de ilegalidad producidas por funcionarios públicos. Estos organismos de control forman parte de una red más amplia de rendición de cuentas; “la rendición de cuentas no puede ser analizada en términos de agencias aisladas” (Peruzzotti 2007: 10).

La sociedad ha avanzado en un control más profundo, informal o no siempre institucionalizado, producto de una mayor conciencia cívica de la ciudadanía. En este caso, se trata de un tipo particular de *accountability* vertical que trasciende ampliamente las elecciones. Para los autores Smulovitz y Peruzzotti (2000), la *accountability* societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas, que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos, acción que tiene como objetivo exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de *accountability*. Se piensa “a la sociedad civil como una caja de resonancia de demandas y discursos que sirven como sensores que permiten al sistema político auscultar el estado de ánimo y las preocupaciones presentes de sus representados” (Peruzzotti 2007: 14).

Por último, se hace imperativo trabajar sobre el concepto de transparencia en la gestión pública. La misma es considerada un elemento

sine qua non de la democracia participativa (Torno *et al.* 2012). La transparencia implica o, al menos, está relacionada con la apertura, verdad y claridad en los asuntos públicos. Es posible, a su vez, destacar dos características centrales de la transparencia: primero, es un instrumento, un “deber ser” de la administración pública; es solo un medio, pero no un fin en sí mismo. Segundo, la otra cualidad distintiva es la objetividad. El derecho a la transparencia tiene que ser objetivo, no hay lugar para la subjetividad (Torno *et al.* 2012).

Sin embargo, la transparencia resulta un fenómeno complejo de abordar. En ese sentido, Cunill Grau (2006) pone el foco en la viabilidad al advertir que las virtualidades de la transparencia dependen de que se las asuma como un proceso complejo que requiere tanto de un enfoque comprensivo como de un abordaje multifacético y político. En otras palabras, es Vergara (2007) quien ante la falta de buenos resultados en la materia, deja en claro que la transparencia pública debe ser planteada como problema para encontrar mejores soluciones de índole práctica.

Es en este contexto de transparencia y nuevas formas de control social que irrumpen el gobierno y los datos abiertos, para fortalecer las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía a través del fomento de la transparencia pública, la participación y la colaboración ciudadanas.

La característica distintiva del gobierno abierto es el uso intensivo de la tecnología. El resultado es la publicación de lo que se conoce como “datos abiertos”. La apertura de datos genera una evolución o progreso, puesto que permite la reutilización de la información brindada por el sector público. A través de la reutilización de los datos, la ciudadanía puede innovar produciendo nuevas informaciones o servicios basados en los datos públicos, pero también puede contribuir a incrementar la transparencia.

En esta investigación, tales controles serán aplicados al gasto público. El control del gasto público, del uso que se da al dinero de los contribuyentes, es una tarea central para el Estado, ya que dichos recursos son siempre escasos y susceptibles de empleos alternativos, lo que exige una gestión responsable (Rodríguez 2018: 229-230). La cuestión es saber, en la medida de lo posible, para qué se gasta, de cuántos recursos se dispone para gastar, cómo se podría gastar o a través de qué

medios, cuánto se ha gastado y en qué medida se aleja de lo previsto (Edo Hernández, De Pablo y Valiño 1994: 16).

El gasto se define como “la asignación de recursos por parte del Estado para la ejecución de políticas y acciones necesarias para cumplir con sus funciones” (Engl, Dineiger y García Moreno 2016: 17). El presupuesto es la principal herramienta de un Gobierno para ordenar, regular y priorizar el gasto público con la finalidad de cumplir sus objetivos sociales y económicos.

Por todos estos puntos, desde esta investigación, se aborda la rendición de cuentas y la transparencia de gobierno desde un enfoque de las políticas públicas de gasto público (Ruiz y Cárdenas 2005).

3. Estudio de casos

Argentina

A lo largo de las décadas, el debate sobre el gasto público ha reaparecido una y otra vez en la sociedad argentina. Quienes más se han ocupado del tema son los sectores de orientación neoliberal, para quienes la dimensión del gasto público es el origen de todos los males de la economía (Wolovick 2007). La razón es que uno de los pilares en el nuevo siglo lo constituye el aumento de la intervención del Estado en la economía, lo que se traduce en un mayor gasto público. La negativa a una política de ajuste del gasto es el cambio más relevante de la política económica (Iñiguez y Selva 2009).

En el siglo XXI, Argentina ha experimentado un crecimiento marcado del gasto público en todos los niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y en la mayoría de los rubros del presupuesto, aunque se destaca el crecimiento de la partida destinada a subsidios económicos y es aquí donde se encuentra la principal diferencia con los países desarrollados (Lavigne y Bove 2014). Para ser más concretos, en 2015, el gasto público en Argentina fue el más alto de la región, alcanzando el 44% del PIB. Este aumento se puede atribuir principalmente al incremento del gasto corriente (OCDE 2017a).

Desde las políticas públicas, surgen algunos interrogantes: ¿Cómo se ha controlado (o no) el crecimiento del gasto? ¿Qué instituciones y

actores los han llevado adelante? ¿Cuáles han sido los resultados? Un indicador del gasto público (aunque no exclusivamente) es el presupuesto nacional, el mismo es regido por la Ley N° 24.156 (Ley de Administración Financiera o LAF) de 1992, que organiza y regula el presupuesto en sus cinco etapas (formulación, aprobación, ejecución, evaluación y control), entre otras cosas. Los principales actores contemplados en el proceso presupuestario formal son el Poder Ejecutivo (presidente, jefe de gabinete y ministro de Economía) y el Congreso. El presidente desempeña un rol mucho más poderoso que el contemplado en leyes e instituciones del proceso presupuestario. Sin embargo, es posible rastrear influencias y controles de otros actores, como los gobernadores, legisladores y los *lobbies* que han limitado en la práctica la capacidad del Poder Ejecutivo para diseñar y modificar el presupuesto (Abuelafia *et al.* 2004: 218).

Accountability vertical: en líneas generales, las elecciones no han sido en sí un ámbito de expresión directa sobre el cumplimiento o no del gasto público. Pese a estar presente en la agenda, tanto el enorme gasto público como el modo de controlarlo o contraerlo y otros temas (como la economía, la inseguridad y, en 2015, la corrupción) han sido los que dominaron las preferencias ciudadanas (Latinobarómetro 2018).

Accountability horizontal: el presupuesto, la rendición de cuentas y los controles sobre el mismo pasan mayormente por el juego de poder entre el Ejecutivo y el Congreso. La interacción resultante tiene una gran connotación política. Aun así, suele ser una regla en la política nacional que el Poder Ejecutivo debe tener un presupuesto a su gusto (Abuelafia *et al.* 2004). No obstante, en Argentina, cuando no se dispone de presupuesto, se sesiona con el del año previo, no funcionando como un arma que paraliza el país al estilo norteamericano.

Durante la ejecución del presupuesto, si debe realizarse algún cambio importante en su distribución, el Congreso debe aprobarlo. Sin embargo, en esta etapa, el Poder Ejecutivo ejerce claramente su poder político, relegando al Congreso a un papel secundario en el proceso presupuestario. Para ello, utiliza dos instrumentos: decretos de necesidad y urgencia (DNU) y el uso discrecional del sistema de cuotas (Abuelafia *et al.* 2004: 216-217).

Además, en un terreno técnico, la Ley N° 24.156 establece que la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), dependiente del Ejecutivo,

y la Auditoría General de la Nación (AGN), bajo la órbita del Congreso, se encuentran a cargo de controlar a todas las entidades de gobierno, entre ellas el presupuesto. En otras palabras, un control interno y otro externo del sector público nacional (Vique 2013). No obstante, se trata de instituciones débiles. El problema central que impacta en los mecanismos de control es que se encuentran altamente politizados. Las auditorías realizadas por la AGN son escasas, ejecutadas a destiempo, no van más allá de los requisitos legales y no han sido utilizadas como una herramienta de control efectiva para mejorar la eficiencia (Abuelafia *et al.* 2004: 241). Aun así, las auditorías sobre los presupuestos ejecutados pueden rastrearse desde 2007 hasta 2019¹.

Por último, una nueva forma de rendición de cuentas y control en la Argentina lo constituye la judicialización de la política, esto es, el desplazamiento de los conflictos a los tribunales, transformando así las prácticas de gobierno. La judicialización de la política implica el avance de los tribunales sobre el ejercicio del gobierno, relegando cada vez más al Poder Ejecutivo al rol de mero administrador de decisiones tomadas en instancias judiciales (Nosetto 2014: 109). Se trata de una situación nueva en perspectiva histórica. La mayoría de las controversias pasadas, resueltas por la costumbre o por diferentes instituciones, devienen actualmente en materia judicializable, remarcando una inusitada injerencia en las acciones y los asuntos de gobierno (Méndez 2018). El gasto público no ha estado exento de ello.

Accountability social: existen diferentes grupos de presión que ejercen influencia en la formulación del presupuesto y en el gasto público. Pueden clasificarse como sindicalizados y no sindicalizados. En el primer grupo se encuentran los sindicatos, organizaciones sociales y jubilados, mientras que en el segundo se ubican los grupos de presión privados. En diversas ocasiones, estos *lobbies* influenciaron en la etapa de formulación del presupuesto.

Por otra parte, al momento de controlar, uno de los grandes problemas ha sido la constante subejecución de presupuestos. De acuerdo con Actis (CEPAL 2019), de 1994 a 2004, las subejecuciones fueron en torno al 5,5%; de 2005 a 2016, del 24%, y desde 2016, superaron el 40%. A la hora de explicarlo, considera que durante el kirchnerismo

¹ Véase <https://www.agn.gob.ar/page/transparencia-2> [11 de diciembre 2020].

se utilizó para disponer de caja a gusto, mientras que en la administración Macri funcionó como una variable de ajuste invisible del gasto público.

Quienes más siguen y estudian esta cuestión son organizaciones de la sociedad civil. Entre ellas, destaca la Asociación Argentina de Presupuestos (ASAP), una ONG sin fines de lucro cuyo propósito es analizar profesionalmente la utilización de los sistemas de administración financiera y de gestión del sector público².

Gobierno abierto: de a poco, Argentina está brindando mayor información pública. Desde diciembre de 2015, comenzó una campaña para llevar adelante una política de datos y gobierno abiertos, en la cual el presupuesto y el gasto público no han sido la excepción. En la actualidad, como ejemplo, el Ministerio de Economía, en su sitio web, provee información en cifras acerca del “presupuesto abierto”, tanto de 2020 como del proyecto para 2021³. Del mismo modo, se pueden apreciar aquí los gastos por jurisdicción, por finalidad y función, por objeto, por ubicación geográfica y demás opciones sobre cómo se consiguen los recursos.

Análogamente, el mismo ministerio mantiene otra plataforma sobre el “presupuesto ciudadano”, proveyendo datos tanto del presupuesto para 2020 como del que se está negociando para 2021 (e incluso del histórico, con la información solo de 2018 y 2019)⁴.

Además, la página deja en claro que, de acuerdo con la Ley N° 24.156, todos los años, antes del 30 de junio, el Poder Ejecutivo rinde cuentas ante el Congreso de la Nación sobre la gestión físico-financiera del presupuesto del año anterior. Lo hace presentando la llamada “Cuenta de inversión”, elaborada por la Contaduría General de la Nación, que incluye información acerca de cuánto recaudó el Estado nacional, en qué gastó y cómo se financió para llevar adelante el plan de gobierno. Por ello, en un marco de transparencia, se publica el “Informe de gestión para el ciudadano”, redactado en un lenguaje accesible al público no especializado y con explicaciones que le permiten al lector una adecuada interpretación de la información que contiene,

² Véase <https://www.asap.org.ar/> [11 de diciembre 2020]. Aquí se encuentran informes de ejecución y modificación presupuestaria desde 2005.

³ Véase <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/> [10 de diciembre 2020].

⁴ Véase https://www.economia.gob.ar/onp/presupuesto_ciudadano/seccion3.php [10 de diciembre 2020].

a fin de fomentar la participación y el control del ciudadano⁵. El último disponible es de 2018, de la gestión de Mauricio Macri. Por último, la serie histórica, con la carga de datos definitivos, se encuentra en el Índice Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) hasta 2017 inclusive⁶.

Resultado: Argentina es el caso emblemático en el cual la variable política prima sobre la ley y las instituciones. En un contexto de polarización del sistema de partidos, ha habido un consenso político de aumentar el gasto y oponerse a recortarlo. En esa dirección, se han tolerado la emergencia, la discrecionalidad y las transferencias. El criterio político ha primado por sobre el técnico, por lo que las instituciones encargadas de controlar han carecido de fuerza y, más aún, de voluntad para intervenir en las discusiones políticas. Ante ese vacío, han cobrado relevancia actores sociales, ONG e investigadores independientes que, gracias a la proliferación de datos, dan a conocer la realidad de la situación, dejando en evidencia los excesos, actuando como disuasores y recurriendo cada vez más a la justicia.

Chile

En la última década, Chile ha aumentado la información disponible sobre el gasto público, lo que sin duda representa un avance para la transparencia fiscal. Como dato ilustrativo, Chile es el único país de la región que publica estimaciones presupuestarias de entre 11 y 30 años hacia el futuro. Así, las proyecciones fiscales a largo plazo pueden contribuir a la discusión política de una agenda de reformas más amplia. Sin embargo, estas proyecciones son poco frecuentes en América Latina, donde más del 75% de los países produce estimaciones que cubren un máximo de cinco años (OCDE 2017b).

Para comenzar, el gasto público encuentra su central expresión en el presupuesto. Este se rige por la Ley N° 1.263 de Administración Financiera del Estado, que determina las principales funciones de las entidades involucradas (Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Contraloría General de la República y Tesorería General de la República). A lo que esta investigación compete, la ley fija órganos

⁵ Véase <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/rendicion>. El informe completo en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_cuidadano_2018.pdf [10 de diciembre 2020].

⁶ Véase https://sitioanterior.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=10&id_tema_3=103 [10 de diciembre 2020].

de control internos (dependientes del Ejecutivo) y externos (Congreso y Contraloría General de la República). El interno radica primordialmente en la Dirección de Presupuestos del Gobierno (Dipres). Se trata del organismo técnico encargado de velar por una asignación y uso eficiente de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión. En su sitio web pueden observarse los informes financieros, el presupuesto, los informes trimestrales sobre la ejecución del presupuesto y el presupuesto ciudadano, entre otras cosas⁷.

Accountability vertical: al igual que en Argentina, las elecciones no son un ámbito primario donde se controle o se manifieste cierta inclinación por el gasto público, sino que se vislumbran otras prioridades en la agenda (Latinobarómetro 2018). No obstante, lo que está cobrando relevancia es la discusión pública sobre en qué se gasta, en la cual la ciudadanía busca un nuevo balance entre Estado y mercado, pretendiendo más gasto público en salud, educación, transporte, previsión y menos en otros, como defensa. El referéndum de 2020 con vistas a modificar la Constitución es un ejemplo de ello (Sajuria 2020).

Accountability horizontal: desde el punto de vista del juego de poder político, el chileno es un sistema sumamente presidencialista en materia presupuestaria, siendo el Congreso irrelevante en la decisión de la ley de presupuestos y en la administración de las finanzas públicas. La mencionada Ley N° 1.263 se centra casi completamente en el Ejecutivo.

De acuerdo con Mancilla y Martínez (2020), si bien la Ley de Presupuestos pasa por el Congreso, en la práctica su rol es bastante limitado. Ello obedece a tres razones: primero, no existen consecuencias para el Ejecutivo en caso de que el Congreso no apruebe la Ley de Presupuestos, ya que en esa situación rige el presupuesto presentado por el presidente. Este diseño restringe cualquier posibilidad de incidencia del Congreso en el proceso presupuestario, porque ni siquiera se le otorga poder de veto, como sí ocurre con el resto de las leyes. Segundo, el Congreso Nacional no puede aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos, solo puede reducir los gastos contenidos

⁷ Véase <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-channel.html>.

en el proyecto de ley, salvo los que estén establecidos por ley permanente. Es decir, el Congreso no puede proponer ningún gasto adicional en algún programa. Tercero, aun habiendo aprobado la ley, durante el año, el Ejecutivo puede realizar reasignaciones presupuestarias de manera totalmente discrecional y sin tope. Lo único que no puede hacer es afectar gastos permanentes definidos por leyes específicas.

En definitiva, puede deducirse que el único método del que dispone el Congreso para realizar modificaciones es por medio de un proceso de negociación y acuerdo político con el Ejecutivo, dado el desequilibrio de competencias y poder entre ambos (Soto 2016 y 2020, Von Gersdorff 2018). Cabe recordar que Frankel (2011) ha remarcado un exitoso antecedente como producto del consenso dirigencial: Chile fue, en la primera década del siglo XXI, el país que logró cumplir los objetivos fiscales con acciones en lugar de ilusiones. Como resultado de las instituciones presupuestarias creadas en 2000, las previsiones oficiales de crecimiento y presupuesto del país no han sido demasiado optimistas, incluso en épocas de bonanza. A diferencia de otros países, Chile aprovechó la expansión de 2002-07 para generar superávits presupuestarios, pudiendo así aliviar, posteriormente, la recesión de 2008-09.

En materia de controles externos, la Contraloría General de la República es un organismo constitucionalmente autónomo, insertándose en el mundo administrativo como institución descentralizada. Tiene la facultad para establecer, mediante un examen técnico, si al menos formalmente las entidades del Gobierno han ejecutado el presupuesto de acuerdo con las normas legales dispuestas para ello y los objetivos propuestos. No obstante, la situación en Chile difiere en gran medida de la del resto de los países, ya que el control está radicado en el Poder Ejecutivo por medio del sistema de evaluación y control de gestión. La falta de autonomía presupuestaria de la Contraloría, que depende de la asignación de recursos que realice el Poder Ejecutivo, genera una distorsión que ha repercutido en dicha institución y que, por ejemplo, genera la falta de recursos para realizar sus auditorías (Montalva 2017).

Accountability social: Chile constituye un caso particular de análisis, debido a que la sociedad civil se ha convertido en este último lustro

en una de las más activas, no solo respecto del control, sino además demandando grandes cambios políticos, económicos y sociales. Hasta no mucho tiempo atrás, los datos y su control solo eran demandados por un público experto, vale decir, académicos, ONG y periodistas.

La eclosión producto del malestar ciudadano, se hizo evidente con las protestas masivas que tuvieron lugar desde octubre de 2019 y que fueron popularmente conocidas como la “Revolución de los 30 pesos”, “Chile despertó” o bien como el “estallido social en Chile”. La respuesta política fue un llamado a referéndum con vistas a modificar la Constitución, para encontrar un nuevo equilibrio entre Estado y mercado que incorpore una visión más social.

Por otra parte, existe una gran cantidad de actores de la sociedad civil interesados en monitorear y controlar el gasto público. Entre ellos, destacan ONG, universidades y sectores de la prensa. Entre las numerosas ONG que llevan adelante el control social, resalta la Fundación Observatorio Fiscal, que realiza un control tanto estadístico o cuantitativo (datos contables objetivos) como cualitativo (analítico), proponiendo reformas y ajustes sobre las diferentes leyes e instituciones del país⁸. Se trata de una fundación que, mediante el análisis de datos, pretende ayudar a alcanzar un gasto público transparente, eficaz y centrado en las personas. Su visión apunta a desarrollar iniciativas destinadas a generar una evaluación ciudadana del gasto público y a promover por ese medio una mejor rendición de cuentas en Chile. Indaga, además, sobre las necesidades ciudadanas al respecto, intentando identificar brechas entre demanda y oferta, en términos de accesibilidad, relevancia, periodicidad y oportunidad de la información. Entre los desafíos, identifica “traducir” lenguajes técnicos en “lenguajes simples”, además de entender qué tipo de contenido es requerido por los usuarios, para así contestar las preguntas que los contribuyentes consideren relevantes acerca del gasto público. Se considera que ya no solo es necesario brindar información al público experto, sino atender a una creciente preocupación por grupos de la sociedad civil sin calificación (Rodríguez y Carrasco 2018).

En cuanto a las universidades, estas abordan la problemática desde un criterio técnico, fundamentalmente desde la economía, más

⁸ Véase <https://observatoriofiscal.cl/>.

que desde la ciencia política. Si bien es posible que cada universidad realice su propio seguimiento, generando así un aporte al control del gasto público, destaca la Universidad de Chile con una gran cantidad de escritos que pueden encontrarse en su repositorio⁹.

Del lado del periodismo, sobresale el Centro de Investigación Periodística (CIPER), una fundación sin fines de lucro destinada a promover y ejercer el periodismo de investigación y ayudar a controlar los poderes públicos, observando también el gasto fiscal¹⁰. Considera que uno de los deberes del periodismo de investigación es controlar que se cumpla la ley, proveyendo información a la ciudadanía y contribuyendo así a la transparencia de la esfera pública.

Gobierno abierto: a pesar de ser líder en América Latina en materia de datos abiertos, Chile ha reducido últimamente la disponibilidad de la información presupuestaria, ya que no proporciona datos sobre riesgos fiscales y desempeño en el proyecto de presupuesto del Ejecutivo.

Asimismo, el presupuesto abierto o ciudadano provee información detallada y en forma clara sobre los recursos asignados y su ejecución mensual, a nivel transaccional, por el Gobierno. También puede apreciarse información precisa y clasificada por sectores, regiones y principales receptores de recursos o proveedores del Estado¹¹. A la fecha, los datos publicados corresponden a la ejecución presupuestaria de los años 2016 a 2019.

Resultado: Chile constituye un caso peculiar debido a que, de ser la vanguardia y referencia en la región por su sistema de control horizontal, social y de datos abiertos, ha transitado por el estancamiento y, luego, la retracción, dejando en evidencia ciertas falencias, simbolizadas en las manifestaciones de octubre de 2019, que llevaron al referéndum para la modificación de la Constitución y que, en parte, cuestiona la actual distribución del sistema de gasto público y las elites políticas, proponiendo otras prioridades (González y Pastor 2019). Este movimiento dejó en evidencia algo que no es nuevo: los lazos escurridizos y conflictivos entre el Ejecutivo y el Parlamento, sobre todo por la debilidad y falta de independencia en lo que a agencias de

⁹ Véase <https://bit.ly/3hVvMvG>.

¹⁰ Véase <https://www.ciperchile.cl/tag/observatorio-del-gasto-fiscal/>.

¹¹ Véase <https://presupuestoabierto.gob.cl/>.

control presupuestario se refiere (Santiso 2016). Además, esta situación crítica ha generado un progresivo aumento de participación y formas de control social, a la vez que la dinámica de los datos abiertos, así como la simplicidad para acceder a ellos y comprenderlos, ha mermerado, provocando malestar en sectores sociales específicos y técnicos.

México

Según indica la OCDE:

[E]n 2014, el gasto público fue de solo 27,9% del PIB en México, por debajo de los promedios de ALC (33%) y OCDE (41,5%). Durante el mismo año, México gastó el 9,3% de su presupuesto gubernamental en beneficios sociales, el segundo más bajo en la región de ALC, donde el promedio alcanzó el 24,6%. Además, los impuestos y las transferencias tienen un potencial distributivo limitado, reduciendo el coeficiente Gini de México (0,51) en solo 2 puntos porcentuales. (OCDE 2020)

En consecuencia, el gasto debe orientarse más a bienestar social, distribución e inclusión, lo que representa este punto no solo una demanda de organismos internacionales, sino de la misma ciudadanía.

Aun así, México se encuentra actualmente a la vanguardia de América Latina en materia de transparencia presupuestaria. Se ha erigido en una suerte de líder, aún dentro de los países de la OCDE, producto de una evolución desarrollada durante la última década (2010-2020).

Accountability vertical: a pesar de que los problemas centrales para la ciudadanía son la inseguridad, la economía y la corrupción (Latinobarómetro 2018), comienza a haber mayor conciencia sobre la forma en que se gasta, distribuye y controla el dinero público. Si bien nunca se ha cambiado, mediante el voto, un Gobierno por este motivo, poco a poco va cobrando más atención y, por ende, peso en determinado sector formado del electorado.

Accountability horizontal: actualmente, existe un gran equilibrio y juego de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo a la hora de negociar el presupuesto. Carpio (2013: 235-236) sostiene que, desde 1997, la aprobación del presupuesto federal dejó de ser un acto de ratificación de las preferencias presidenciales para convertirse en un

auténtico proceso legislativo. En ese año, por primera vez, el partido oficialista dejó de poseer mayoría propia en el Parlamento, por lo que este ámbito se transformó en un lugar de tensión entre el Legislativo y el Ejecutivo, y entre los distintos partidos que lo componen a la hora de definir el presupuesto. Así, el proceso presupuestario mexicano se ha transformado en uno agudamente reñido, cuyo resultado es consecuencia de la compleja trama de intercambios entre quienes lo negocian. El Ejecutivo, sin facultades presupuestarias y en minoría en la Cámara, debe negociar y redistribuir los gastos con una gran pluralidad de actores para poder tener éxito y disponer de un presupuesto.

A raíz de esta situación, se modificó en 2004 la Constitución, en cuyo artículo 74° se establece la obligación de la Cámara de Diputados de aprobar (o no) anualmente el presupuesto a partir del proyecto enviado por el Ejecutivo, preservando este último la prerrogativa de iniciativa presupuestaria. También se desprende del mismo que el Ejecutivo carece de facultades legislativas en materia presupuestaria, siendo estas exclusivas del Congreso (Carpio 2013: 243).

En materia de supervisión y control institucional y normativo, existe un control interno y otro externo. El interno es ejercido por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos organismos realizan la supervisión y control del gasto de cada dependencia del Gobierno, mientras que el control externo es ejercido por la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, donde se da seguimiento al gasto público para evaluarlo e identificar posibles desviaciones o subejercicios. Hoy, pueden encontrarse de modo sencillo los informes de revisión de la cuenta pública (o informes parciales sobre la ejecución del presupuesto realizados por el Ejecutivo)¹². Los mismos se publican en tiempo y forma.

Accountability social: en Latinoamérica, México es el país que cuenta con el sistema de consulta de actores interesados más completo durante el desarrollo de regulaciones (OCDE 2020). Lo cierto es que, a través de audiencias públicas en la Cámara de Diputados y presupuestos participativos tanto en la nación como en la ciudad de México, una pluralidad de actores particulares, desde municipios, Estados, empresas, organizaciones sociales y demás colectivos, han podido expresarse

¹² Véase <https://www.asf.gob.mx/Default/Index>.

y ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar el presupuesto. García y Téllez (2018) realizan una magistral genealogía y recorrido de esta experiencia en México, desde sus inicios en los años noventa hasta la actualidad, teniendo como referencia tanto a América Latina (Brasil principalmente) como a la práctica en los países desarrollados.

Gran parte de la participación o interés de la sociedad se explica porque la elaboración y negociación del presupuesto genera, usualmente, mucha polémica en los medios de comunicación y un eventual malestar social, en el caso de aumento de impuestos, o una sanción legislativa de privilegios fiscales para algunos o por el reparto de porcentajes del gasto entre los actores políticos y por los recortes a ciertos rubros (Carpio 2013). En ese sentido, como se expresó anteriormente, México dispone del gasto social más bajo de América Latina, lo que provoca iniciativas y más participación ciudadana para modificar esa política.

Gobierno abierto: el país sobresale por sus esfuerzos para promover la transparencia presupuestaria. México es el único país de ALC que divulga información presupuestaria clave en cada etapa del ciclo (propuesta de presupuesto del Ejecutivo, presupuesto aprobado, informe de implementación de mitad de año e informes de ejecución de fin de año) en formato de guías ciudadanas (que son resúmenes presupuestarios fáciles de entender) y como datos abiertos (OCDE 2020). En ese sentido, Open Budget Survey 2019 destaca positivamente la disponibilidad pública del conjunto de documentos presupuestarios del país, aspecto que ha mejorado en el transcurso de la década.

Es importante resaltar el Portal de Transparencia Presupuestaria promovido por el Gobierno federal, que resulta ser una gran herramienta por demás de completa, detallada y presentada en forma sencilla y didáctica¹³. Particularmente, en este trabajo se destaca la sección del presupuesto, en el que deja explícito cómo se propone gastar, cómo se aprobó el gasto y cómo se gastó, además de presentar en formato infográfico una guía rápida de la cuenta pública de 2019 a 2021 (tentativo), aunque pudiéndose consultar las ediciones anteriores a esos años¹⁴. Esto último no es otra cosa que un informe en lenguaje común

¹³ Véase <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>.

¹⁴ Véase <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Presupuesto>. La última guía disponible en forma completa es la correspondiente al año 2020, visualizable en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_pef_2020 [5 de enero 2021].

para el ciudadano. Finalmente, se hace una mención especial al sistema de evaluación del desempeño, que identifica aspectos susceptibles de mejora, y a la amplia base de datos abiertos, que posibilita acceder con rapidez a la información que se requiera¹⁵.

Resultado: México ha experimentado una evolución continua de su sistema de transparencia y rendición de cuentas del gasto público. Primero, mejorando desde 1997 (y específicamente en 2004) los controles horizontales al cambiar el equilibrio de poder en el Congreso y, luego, entre el Legislativo y el Ejecutivo, tanto en la aprobación como en el posterior seguimiento y control. Segundo, robusteciendo los clásicos controles sociales al incorporar voces, visiones y pareceres de la sociedad civil concernientes al gasto público a través de audiencias públicas e incipientes iniciativas de presupuestos participativos. Por último, una decidida política de datos abiertos que permite a cualquier interesado acceder a datos en línea de modo rápido y sencillo de comprender.

4. Algunos contrastes

La metodología empleada para el contraste se basa en las preguntas formuladas por Sartori y Morlino (1991): ¿Por qué comparar? ¿Qué es comparable? ¿Cómo comparar? La respuesta al primer interrogante es que resulta ilustrativo exponer algunas diferencias de los distintos modelos de políticas públicas a fin de identificar sus fortalezas y debilidades. Ahora bien, dado que aquí se describe y analiza cada modelo en profundidad, la respuesta a la segunda pregunta requiere realizar un recorte drástico. Esto implica que, de manera selectiva y subjetiva, se han elegido tres elementos de contraste que para los autores resultan emblemáticos o relevantes de parangonar para complementar lo expuesto: la versión ciudadana del presupuesto; la visión de Open Budget Survey (OBS) (que, como herramienta de control del gasto, es mucho más específica que Transparencia Internacional), y las críticas institucionales y académicas a cada uno de los modelos. Es necesario también aclarar que los primeros dos ítems corresponden a información objetiva y tangible: un documento concreto, como es el presupuesto ciudadano, y las puntuaciones de OBS. Por el contrario,

¹⁵ Véase https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos [5 de enero 2021].

el tercer punto trata datos subjetivos: las críticas a cada país como una forma de reconocer tanto puntos positivos como negativos. Finalmente, a la hora de abordar el cómo, se procederá a analizar cada uno de los tres ítems de manera transversal, esto es, cortando cada uno de los países en cuestión para observar similitudes y diferencias.

Versión ciudadana del presupuesto

En la actualidad, además de la versión oficial, que normalmente es técnica, se recomienda que exista una versión en lenguaje más llano para la sociedad. En el caso de Argentina, este instrumento es la “Cuenta de inversión. Informe de gestión para el ciudadano”, disponible en formato PDF desde 2016 a 2019 inclusive¹⁶. El último informe contiene 110 páginas, distribuidas en ocho capítulos, donde se alternan los datos duros del año 2019 con explicaciones didácticas y, en general, sencillas (puede incluir gráficos, imágenes o ilustraciones para hacerlo más claro). Es destacable que dicho informe ha ganado mayor claridad con el correr de los años, aunque continúa siendo algo extenso para el ciudadano común.

En Chile, a diferencia de la Argentina, cuesta encontrar un documento o página específica en lenguaje coloquial para el ciudadano. Aun así, hay dos recursos disponibles. Por un lado, la página del presupuesto abierto¹⁷, en el que se provee información detallada sobre los recursos asignados y su ejecución mensual a nivel transaccional por el Gobierno central. Además, hay datos precisos por sectores, regiones y principales receptores de recursos o proveedores del Estado. Por otro lado, se encuentra disponible para el ciudadano la cuenta pública de 2011 a 2017, que brinda un balance más detallado sobre los datos presupuestarios¹⁸. Mediante este mecanismo, la ciudadanía puede plantear consultas y sugerencias a través de un correo electrónico destinado para este efecto. No obstante, no están disponibles dichos informes para 2018 y 2019.

En México, a diferencia de los otros dos países estudiados, el Gobierno provee un portal con una variada infografía sobre la transparencia presupuestaria, donde de manera detallada y didáctica se exponen

¹⁶ Para la última versión del informe, véase https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_ciudadano_2019_web_0.pdf [22 de diciembre 2020].

¹⁷ Véase <https://presupuestoabierto.gob.cl/> [22 de diciembre 2020].

¹⁸ Véase <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-99091.html> [22 de diciembre 2020].

cifras y explicaciones sobre las acciones de gasto, los principios, la vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, los ingresos y egresos, la distribución, los proyectos de inversión, el gasto federalizado, la conexión con el desarrollo sostenible, el calendario de ejecución y la exposición de datos abiertos¹⁹. Como toda infografía, hay ilustraciones y gráficos que hacen la información más llevadera para el ciudadano común, aunque hay una gran cantidad de posibilidades que hacen complejo acceder a determinado tipo de datos.

La visión de Open Budget Survey (OBS)

Si bien la OCDE recolecta información y la compara a través del índice de transparencia presupuestal, desde este trabajo se entiende que la comparación más relevante desde el punto de vista presupuestario corresponde al Open Budget Survey (OBS). De los 147 países observados, solo se comparan los rendimientos de Argentina, Chile y México.

● **TABLA 1. COMPARACIÓN ENTRE ARGENTINA, CHILE Y MÉXICO DE ACUERDO CON OPEN BUDGET SURVEY 2019**

	ARGENTINA	CHILE	MÉXICO
Ranking OPS 2019	38	42	4
Transparencia	58	55	82
Participación pública	15	9	35
Vigilancia del presupuesto	54	56	59

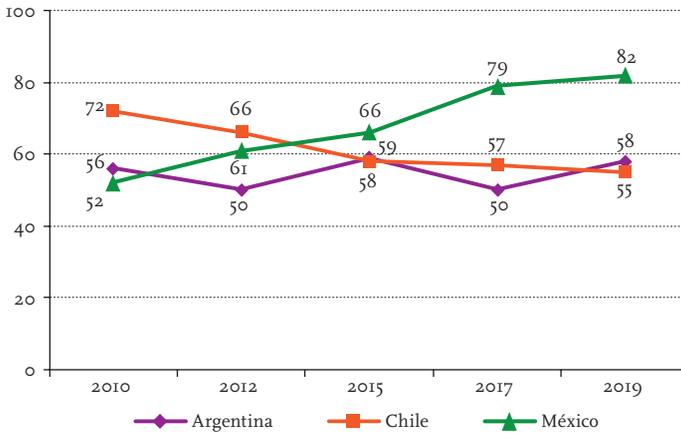
Fuente: Elaboración propia con base en Open Budget Survey 2019 (<https://www.internationalbudget.org>).

Nota: Puntuación general del índice de presupuesto abierto; de 1 (mínimo) a 100 (máximo).

Los datos provistos por OBS y exhibidos en la tabla 1, muestran a México con los más destacados indicadores y la mejor posición en el *ranking*, con un llamativo cuarto lugar, mientras que Argentina y Chile, más rezagados, se encuentran muy equilibrados en las cifras. Cabe remarcar que las puntuaciones, en todos los casos, han sido altas tanto en transparencia como en la vigilancia del presupuesto, mientras que la participación pública ha sido el punto más flaco en los países en cuestión.

¹⁹ Véase https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_ppef2020 [22 de diciembre 2020].

● TABLA 2. EVOLUCIÓN DE LA PUNTUACIÓN OBS EN ARGENTINA, CHILE Y MÉXICO



Fuente: Elaboración propia con base en Open Budget Survey 2019 (<https://www.internationalbudget.org>).

Sin embargo, respecto de la organización en cuestión, como lo indica la tabla 2, la evolución de dichas cifras ha sido muy diferente en cada uno de los actores a lo largo de una década. Si, por un lado, Chile ha mostrado un rendimiento decreciente, pasando de ser el de mayor puntaje al de menor, México se encuentra en el polo opuesto. De presentar este país puntuaciones muy bajas, ha logrado mejorar notablemente en todos los rubros (ya sea en la elaboración de documentos o en controles institucionales). Por último, Argentina ha mantenido un nivel relativamente estable en sus puntuaciones, alternando leves caídas con mejoras, aunque desde 2019 se encuentra en ascenso, lo que lo vuelve un caso interesante de persistir la tendencia.

Como contraste, Transparencia Internacional, en su índice de percepción de corrupción (IPC) 2019, brindó un panorama totalmente opuesto. Para esta organización, Chile fue el caso referencial al ubicarse en la posición 26 a nivel mundial, alcanzando los 67 puntos y en continuo progreso. Argentina ocupó el lugar 66 (45 puntos), alternando año a año entre subidas y caídas en el *ranking*. Mientras que México se erigió en el mal ejemplo, al situarse en el puesto 130 entre 180 países analizados²⁰ (124 en 2020). Sin embargo, dicho índice no es aquí una referencia a seguir, puesto que comprende muchos más tópicos que los que a este trabajo le compete.

²⁰ Véase <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2019-americas>.

Críticas

En Argentina, se pide que el Congreso participe activamente en la negociación del presupuesto, esto es, que debata con más énfasis la política presupuestaria. Además, que realice una vigilancia más estricta durante la fase de implementación, fortaleciendo el seguimiento; que fuerce al Ejecutivo a consultarlo previo desvío o transferencia de fondos durante el año presupuestario, y que favorezca el presupuesto participativo, en el que diferentes actores interesados de la sociedad civil puedan tener voz en su elaboración, durante el proceso parlamentario, y en su control, ayudando así a la Auditoría General de la Nación (Oszlak 2013). En cuanto a la apertura de datos, se ha avanzado, aunque se exige publicar con mayor puntualidad el informe de auditoría en línea y aquellos de revisión intermedios (trimestrales) (Open Budget Survey 2019a).

En Chile, las críticas apuntan en tres direcciones. Primero, y de manera análoga a la de Argentina, se hace alusión al desequilibrio de poder a favor del Ejecutivo, que le permite diseñar discrecionalmente el presupuesto y realizar transferencias. En esa dirección, se pide que el Legislativo fortalezca la vigilancia durante la fase de implementación. Además, debería asegurar que se le consulte antes de que el Ejecutivo realice reasignaciones de recursos durante el año presupuestario (Open Budget Survey 2019b). Segundo, se critica la ausencia de un organismo externo e independiente, pues la Contraloría General de la República depende de los fondos que le envía el Ejecutivo para desarrollar el proceso de seguimiento y auditoría del presupuesto. Por lo tanto, requiere que se le incrementen los recursos para llevar a cabo las obligaciones que le asigna la Constitución (Mancilla y Martínez 2020).

Por último, e importante en el actual contexto de ebullición social, se cuestiona fuertemente la falta de mecanismos concretos para identificar los requerimientos específicos de la ciudadanía que sirvan como herramientas para la construcción de un presupuesto ciudadano. Se exige involucrar de manera activa a las comunidades vulnerables, directamente o a través de las organizaciones de la sociedad civil que las representan, creando mecanismos institucionales necesarios al efecto. Lo mismo se le reprocha a la Contraloría en su labor (Open Budget Survey 2019b).

México ha avanzado más que ningún otro país en materia de transparencia presupuestaria. Aun así, las críticas pasan, primero, por aceitar los mecanismos de participación ciudadana. Por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha establecido consultas públicas durante la formulación del presupuesto y consultas en línea durante su implementación, pero no cualquier organización o persona de la sociedad civil puede hacerlo. Algo semejante acontece con las audiencias públicas del Congreso de la Unión y con la Auditoría Superior de la Federación de México (García y Téllez 2018). Asimismo, se cuestiona la débil supervisión del Congreso durante la implementación o ejecución del presupuesto y que no se le consulte antes de que el Ejecutivo reasigne recursos ya presupuestados (Open Budget Survey 2019c). Por último, se critica de modo generalizado que la Auditoría Superior de la Federación no pretenda para sí una mayor independencia.

5. Conclusiones y propuestas

Pese a sus históricas y endémicas dificultades estructurales, en la última década, Argentina, Chile y México, como referentes de América Latina, experimentan una evolución relativa en materia de políticas públicas de transparencia y rendición de cuentas del gasto público. En los casos de Argentina y México, se ha realizado un gran avance, el primero revirtiendo una casi ausencia en la materia y el país azteca siendo hoy un gran referente regional, de acuerdo con la OCDE y el *ranking* OBS. Esto sin desconocer que Uruguay y Costa Rica disponen de los mejores índices. Por su parte, Chile, que siempre fue un faro a seguir, se ha estancado y ralentizado en sus progresos. En el fondo, los tres países, pese a persistir problemas, han progresado en todas las áreas y se manifiesta más conciencia en la sociedad sobre la importancia de este tema.

En los casos de Argentina y Chile, aún persiste un acentuado desbalance de poder a favor del Ejecutivo para redireccionar, a través de diferentes herramientas normativas (principalmente decretos), los fondos del presupuesto en el transcurso del año. Esta situación no solo va contra el espíritu del presupuesto, quitando transparencia,

sino que, además, en la mayoría de los casos no se explica por qué y para qué se llevan a cabo esas modificaciones.

De modo incipiente, se ha avanzado en el control social, a través de diversos mecanismos que comienzan a tener en consideración a grupos de interés, ONG, minorías, poblaciones vulnerables o bien ciudadanos interesados en participar. Entre estos instrumentos sobresalen las audiencias públicas por parte de los congresos (o comisiones) y las consultas en línea a ciudadanos o mediante planillas que pueden enviarse a un correo electrónico específico. En este punto, se propone profundizar y perfeccionar dichas prácticas, ya que si bien se está logrando fomentar la participación en los hechos, aún tiene poco impacto en la formulación del presupuesto.

En materia de gobierno abierto, se evidencia un mayor compromiso con la publicación de datos técnicos y de informes elaborados en un lenguaje claro para el ciudadano. La novedad es que, la mayoría de las veces, esta vocación no se ha alterado, sino que continúa, aun con la alternancia de gobiernos. Lo que se propone, para seguir mejorando, es cargar informes y datos en tiempo y forma y mejorar la accesibilidad, el orden y la claridad de los mismos.

En definitiva, la propuesta es generar una red o estructura de control y rendición de cuentas lo más amplia, densa y coordinada posible, donde estas cuatro instancias —*accountability* vertical, horizontal, social y gobierno abierto— se desarrollen en plenitud y se complementen. Así, las instituciones podrán generar la cuota de transparencia necesaria que la ciudadanía requiere sobre la utilización del gasto público.

BIBLIOGRAFÍA

- Abuelafia, E., Berensztein, S., Braun, M. y Di Gresia, L. 2004. ¿Quién decide sobre el gasto público? Un análisis sobre la economía política del proceso presupuestario: el caso de Argentina (197-260), en M. Braun, L. Díaz Frers y G. Uña (comps.), *Cada cual ¿atiende su juego? El rol del Congreso en el presupuesto nacional de Argentina*. CIPPEC.
- Bouza-Brey, L. 1991. Una teoría del poder y de los sistemas políticos. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* 73, julio-septiembre.
- Bresser Pereira, L. C. y Spink, P. (eds.). 1999. *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Carpio Cervantes, E. 2013. Cambio político y reforma del sistema presupuestario en México. *Andamios. Revista de Investigación Social* 10(23), septiembre-diciembre, 235-258.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2019. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2019/16-P).
- Cunill Grau, N. 2006. La transparencia en la gestión pública: ¿Cómo construirla viabilidad?, en F. Mezones (ed.), *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad*. Guatemala: BID, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala, Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- Edo Hernández, V., De Pablo, L. y Valiño, A. 1994. *El presupuesto como instrumento de control del gasto público*. Fundación BBV.
- Engl, R., Dineiger, P. y García Moreno, M. 2016. *Fiscalización y calidad del gasto público en América Latina y el Caribe*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Frankel, J. A. 2011. Over-Optimism in Forecasts by Official Budget Agency and its Implications. *NBER Working Paper* w17239, julio. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=1892663>.
- García, M. L. y Téllez, L. 2018. El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México. *Perfiles Latinoamericanos* 26(52), julio-diciembre.
- González, A. y Pastor, M. L. 2019. Chile, de la crisis social a la reforma constitucional. *Documento Informativo IEEE* 18/2019. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2019/DIEEEI18_2019ANDGON_Chile.pdf.
- Gutiérrez, M. 2015. El gasto público en el seno de la transparencia y rendición de cuentas. Una perspectiva argumentativa. *DÍKÉ. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla* 9(17), abril-septiembre, 173-188.
- Hall, D. 2010. *Por qué es necesario el gasto público*. PSIRU, Business School, University of Greenwich. Disponible en: http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/es_psi_why_we_need_public_spending_logonosignature.pdf.
- Iñiguez, A. y Selva, R. 2009. El gasto público y las nuevas formas de intervención del Estado. *Entrelíneas de la Política Económica* 3(21), agosto.
- Ladipo, O., Sánchez, A. y Sopher, J. 2010. *Responsabilidad en el gasto público en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/ru/649341468017074624/pdf/490500PUB0SPAN10UseoOnly101Spanish.pdf>.
- Latinobarómetro. 2018. *Informe latinobarómetro*. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.
- Lavigne, P. y Bove, F. 2014. Hechos estilizados del gasto público en Argentina. *Palermo Business Review* 11.
- Mancilla Rubio, L. y Martínez Fariña, J. 2020. ¿Cuál debe ser el rol del Congreso en el gasto público? Reflexiones y perspectivas para la discusión constitucional. *CIPER* [Online, 14 de agosto]. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2020/08/14/cual-debe-ser-el-rol-del-congreso-en-el-gasto-publico-reflexiones-y-perspectivas-para-la-discusion-constitucional/> [15 de diciembre 2020].
- Méndez, P. 2018. Neoliberalismo y judicialización de la política: una genealogía posible. *Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas* 20.
- Montalva, C. 2017. *Control presupuestario en el derecho público chileno. Análisis crítico al control externo en materia de gasto público y propuestas*. Tesis para optar al grado de Magíster en Derecho, Universidad de Chile.

- Montesquieu, B. C. 1984. *El espíritu de las leyes*. Buenos Aires: Heliasta, 6ª edición.
- Morgenthau, H. 1963. *La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Nosetto, L. 2014. Reflexiones teóricas sobre la judicialización de la política argentina. *DAAPGE* 223, 93-123.
- O'Donnell, G. 1997. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós.
- O'Donnell, G. 2002. Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones (cap. 4), en E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Editorial Temas.
- OCDE. 2017a. *Panorama de las administraciones públicas. América Latina y el Caribe 2017*. Ficha factual. Chile. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/alc-chile.pdf>.
- OCDE. 2017b. *Panorama de las administraciones públicas. América Latina y el Caribe 2017*. Ficha factual. México. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/alc-mexico.pdf>.
- OCDE. 2020. *Panorama de las administraciones públicas. América Latina y el Caribe 2020*. Hoja de país. México. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-alc-country-factsheet-es-2020-mexico.pdf>.
- Open Budget Survey. 2019a. Argentina. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-argentina-2019-es.pdf>.
- Open Budget Survey. 2019b. Chile. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-chile-2019-en.pdf>.
- Open Budget Survey. 2019c. México. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-mexico-2019-es.pdf>.
- Oszlak, O. 2013. Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de la gestión pública. *Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno* 5. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (Red GEALC).
- Pastrana, A. 2019. Estudio sobre la corrupción en América Latina. *Revista Mexicana de Opinión Pública* 27, agosto, 13-40. DOI: <https://doi.org/10.22201/fcyps.24484911e.2019.27.68726>.
- Peruzzotti, E. 2007. *Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina*. Ponencia. XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, 1 al 6 de octubre, Santo Domingo, República Dominicana.
- Ramírez, E. y López, F. 2021. Gasto público y crecimiento en América Latina. *IE* 80(316), abril-junio, 109-132. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fe.01851667p.2021.316.76314>.
- Ramos, M. y Álvarez, F. 2019. El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización de la lucha contra la corrupción. *Fundación Carolina. Documento de Trabajo* 11. Agenda 2030. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/DT_FC_11.pdf.
- Rodríguez, A. 2018. Una perspectiva constitucional del control del gasto público. *Revista Española de Control Externo* XX(58), enero, 229-244.
- Rodríguez, J. y Carrasco, C. 2018. *Brechas de rendición de cuentas del gasto público. Comparación entre las expectativas ciudadanas vs. transparencia fiscal en Chile*. Observatorio del Gasto Fiscal en Chile. CEPAL, noviembre.

- Ruiz, D. y Cárdenas, C. 2005. ¿Qué es una política pública? *IUS. Universidad Latina de América* V(18). Disponible en: <http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm> [28 de mayo 2020].
- Sajuria, J. 2020. Decodificar el plebiscito chileno. *Nueva Sociedad*, Opinión.
- Salas, A. 2016. Un análisis de la corrupción en América Latina. *Revista Internacional Transparencia e Integridad* 2, septiembre-diciembre. Disponible en: <http://www.encuentros-multidisciplinares.org/revista-67/alejandro-salas.pdf>.
- Santiso, C. 2016. ¿Por qué falla la rendición de cuentas presupuestaria? Los escurridizos lazos entre los parlamentos y las oficinas de auditoría en la supervisión de las finanzas del Gobierno. *Asip*. Disponible en: <https://asip.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/%C2%BFpor-que-falla-la-rendicion-de-cuentas-presupuestarias.pdf>.
- Sartori, G. y Morlino, L. (eds.). 1991. *La comparazione nelle scienze sociale*. Boloña: Il Mulino.
- Smulovitz, C. y Peruzzotti, E. 2000. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy* 11(14), 147-158.
- Soto, S. 2016. *Pesos y contrapesos en la distribución de competencias presupuestarias entre el presidente de la república y el Congreso Nacional*. Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho de la Universidad de Chile.
- Soto, S. 2020. La participación del Congreso Nacional en las modificaciones a la Ley de Presupuestos. *Revista de Derecho* (Valdivia) 33(1), 185-207. DOI: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502020000100185>.
- Torno, J., Arroyo, A., Martínez, M. y López, J. 2012. *Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina*. Urb-al3, Oficina de Coordinación y Orientación. Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social.
- Vergara, R. 2007. La transparencia como problema. *IFAI. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública* 5, 5-43.
- Vique, F. J. 2013. El sistema de control interno y externo del sector público nacional (681-691), en E. M. Alonso Regueira (dir.), *El control de la actividad estatal. Tomo I: Discrecionalidad, división de poderes y control extrajudicial*. Buenos Aires: Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.
- Von Gersdorff, H. 2018. El proceso presupuestario en Chile: opciones de reforma (533-574), en I. Aninat y S. Razmilic (eds.), *Un Estado para la ciudadanía*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Weber, M. 1964. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wolovick, D. 2007. *El gasto público en Argentina*. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: https://www.cpba.com.ar/old/Biblioteca_Virtual/Publicaciones/Informes_Coyuntura/2007_El_Gasto_Publico_En_Argentina.pdf.