



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

Gaceta

Año 04. N.º 13. 2011

LAS OPINIONES QUE PRESENTA ESTA GACETA SON DEL AUTOR Y NO
NECESARIAMENTE REREPESENTAN LA OPINIÓN DEL IBP

Sacar a la luz la ley de presupuesto de Kenia

por Jason M. Lakin

International Budget Partnership

El gobierno de Kenia, con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI), está en proceso de redactar la Ley Orgánica de Presupuesto (OBL, por sus siglas en inglés) que establecerá un nuevo sistema de administración financiera a nivel nacional y subnacional en Kenia. Hasta ahora, este proceso se dio en buena parte en la oscuridad, ya que ni las sociedades civiles ni agencias financiadoras tuvieron acceso a la información sobre la evolución del anteproyecto de ley. Mientras que para un gobierno es natural realizar un anteproyecto inicial en forma interna antes de compartirlo, se publicó poca información de la agenda limitando la posibilidad de recibir comentarios sobre el proyecto de ley o su contenido.

Esta gaceta argumenta que deben hacerse públicos los esfuerzos para desarrollar la ley de presupuestos de Kenia y la OBL debe basarse en la nueva Constitución de Kenia incorporando disposiciones que incrementen la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el proceso presupuestario. Aunque esta gaceta se centra en la OBL de Kenia, los principios descritos son válidos para la mayoría de los países, y presentan un punto de partida para futuros debates acerca del contenido de las OBL en África y otros países.

¿A quién le interesan las leyes orgánicas de presupuesto?

Las leyes orgánicas de presupuesto son leyes integrales que describen cómo asignar, distribuir y monitorear el dinero público. Determinan la facultad formal que tiene el ejecutivo, si el gobierno debe consultar con la asamblea legislativa o con los ciudadanos acerca del gasto público y cómo debe hacerlo, y cómo es que los funcionarios del gobierno deberán responsabilizarse para rendir cuentas por la mala administración de los fondos públicos. La OBL también es importante porque establece los roles del gobierno central, provincial y local y, por lo tanto, es vital para determinar cómo será la descentralización en un país determinado.

Según Salvatore Schiavo-Campo, una OBL debe describir cuatro cosas:

- los objetivos del gasto público (por ejemplo, la eficaz prestación de los servicios),
- el proceso por el cual el gasto ocurre (por ejemplo, la primera formulación, después la aprobación legislativa, luego el monitoreo, etc.),
- los principios que guían el proceso (por ejemplo, transparencia, participación, etc.),
- las entidades y sus responsabilidades dentro del sistema (por ejemplo, el rol de la asamblea legislativa, la institución superior de auditoría, el gobierno local, etc.)¹

Al igual que otras leyes, contratos y tratados, una OBL ofrece una herramienta a los ciudadanos, a los diferentes poderes del gobierno y al poder judicial para responsabilizar al gobierno a rendir cuentas. Por supuesto, una OBL no es el único factor que determina cómo los gobiernos gastan el dinero público. A veces una OBL puede establecer procesos y principios particulares que en la práctica los gobiernos no obedecen. En este sentido, no es diferente a ninguna otra ley. Para cumplir con su propósito, la ley debe utilizarse en forma activa en cuanto se promulga. Por lo tanto, la creación de la OBL en Kenia es solamente uno de los primeros pasos en busca de mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público. Se necesitará mucho esfuerzo para asegurar el cumplimiento de la ley una vez que entre en vigor.

¿Por qué Kenia está haciendo un anteproyecto de una ley orgánica de presupuesto?

El año pasado Kenia adoptó una nueva constitución.² Este documento, particularmente el capítulo 12 acerca de las finanzas públicas, explica resumidamente una estrategia para la administración financiera pública radicalmente diferente de la que contiene la constitución anterior. La nueva estrategia reduce los poderes del ejecutivo, aumenta los poderes de la asamblea legislativa y ubica a la transparencia como un principio central del sistema. En particular, el artículo 201(a) estipula que "habrá apertura y rendición de cuentas, incluyendo la participación pública en materia financiera."

Mientras que la Constitución de Kenia es bastante abarcadora, también deja muchos detalles a ser legislados por el parlamento. Inclusive hay una agenda en la constitución (Anexo 5) que señala la velocidad con la que el parlamento debe adoptar la legislación en práctica. En el capítulo 12, hay seis leyes adicionales que el parlamento debe sancionar dentro de uno a cuatro años. Además, algunas de las disposiciones de la constitución son a un nivel muy general, y deben de aclararse con más legislación o reglamentación.

Por consiguiente, Kenia emprendió el anteproyecto de una Ley Orgánica de Presupuesto para completar algunos de los detalles que no se concluyeron por completo en la Constitución. La OBL es una oportunidad importante para la sociedad civil de Kenia con el fin de asegurar que los principios clave incluidos en la constitución estén explícitamente detalladas en las leyes y reglamentaciones.

Es fundamental que los ciudadanos y la sociedad civil articulen una serie de principios, e incluso algún lenguaje específico, que aseguren que la OBL consagre la transparencia y la

¹ Salvatore Schiavo-Campo, "The Budget and Its Coverage" en Anwar Shah, ed., *Budgeting and Budgetary Institutions* (Washington, DC: World Bank, 2007).

² La nueva constitución, a la cual haré referencia usando una codificación de artículos, puede verse en: http://www.kenyalaw.org/klr/fileadmin/pdfdownloads/Constitution_of_Kenya__2010.pdf

participación pública en el nuevo sistema de administración financiera pública de Kenia. El resto de esta gaceta busca suscitar un debate acerca de los tipos de principios que deben incorporarse en la ley.

Principios para un presupuesto abierto en Kenia

Hay por lo menos tres principios clave que deben incorporarse a la nueva OBL, si se espera que ésta asegure que la administración financiera pública esté en armonía con la nueva constitución y los buenos estándares de prácticas internacionales. Estos principios son transparencia, rendición de cuentas y participación pública.

Transparencia

El primer principio del capítulo 12 de la nueva constitución es la "apertura" (201(a)). La constitución le da al parlamento un papel mucho más significativo en la administración de las finanzas del país del que manejaba previamente. Esto significa que el fisco tendrá que compartir más información con el parlamento. A la vez que esto es un primer paso hacia mayor transparencia, no es suficiente para asegurar que el parlamento ejerza sus funciones, o que los ciudadanos reciban la información que necesitan para comprender las decisiones del gobierno y obligarlo a rendir cuentas.

La constitución requiere que el presupuesto contenga estimaciones de ingresos y gastos, un desglose del desarrollo y el gasto recurrente e información acerca del déficit y las deudas. La OBL debe exigir mucho más que esto. En primer lugar, la división actual y algo rebuscada en gasto de desarrollo y gasto recurrente no es la adecuada porque los fondos de los financiadores siempre son considerados recursos de desarrollo, aún cuando se gastan en artículos recurrentes. **Por lo tanto, hay una necesidad de una definición clara del significado de gasto de "desarrollo" en la OBL.** ³

La constitución no comenta acerca de la transparencia en la etapa de implementación del presupuesto, no incluye condiciones para que el gobierno informe al público o a instituciones fiscalizadoras acerca del gasto real durante el año. Por el contrario, la ley de PFM (administración de finanzas públicas) de Sudáfrica exige que se informe el gasto real en forma mensual.⁴ **La buena práctica en la administración de finanzas públicas exige que el gobierno genere informes de los gastos en curso como uno de los ocho documentos clave que cubren las fases de formulación, implementación y evaluación del presupuesto, y esto se debe reflejarse en la OBL.** Además de los informes entregados durante el año como los que se publican en Sudáfrica, estos documentos de implementación incluyen una revisión de mitad de año del presupuesto y un informe de fin de año. Estos documentos deben describir en detalle los ingresos y gastos reales y debatir las razones de las discrepancias en las proyecciones.⁵ **La OBL podría**

³ República de Kenia (Ministerio Estatal de Planificación), Revisión del gasto público: *Política para la prosperidad 2010*.

⁴ Tesoro Nacional de Sudáfrica, Administración de Finanzas públicas ley N° 1 1999, actualizada al 2010, Sec. 32:1. <http://www.treasury.gov.za/legislation/PFMA/act.pdf>

⁵ Si los gobiernos generan y publican los ocho documentos presupuestarios, es monitoreado en detalle cada dos años por el índice presupuestario abierto de IBP. Para obtener más información acerca de estos documentos, consulte www.openbudgetindex.org. El cuestionario completo está disponible, así como también los puntajes de la encuesta

trazar la línea de tiempo para la publicación de cada uno de estos documentos, no sólo de los informes entregados durante el año. Esto no sólo aseguraría que la información presupuestaria disponible públicamente, sino que aseguraría su oportuna publicación.

Es meritorio resaltar el octavo documento de la lista de informes de buenas prácticas: el presupuesto ciudadano. Un presupuesto ciudadano es una presentación no técnica del presupuesto nacional diseñado para llegar a un segmento lo más amplio de forma clara y comprensible. Este tipo de documento promueve la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas, a la vez que permite una participación más amplia al hacer que la información presupuestaria sea más accesible al público.⁶ Los presupuestos ciudadanos son la parte principal de la reforma financiera pública: en 2007 el FMI revisó su código fiscal para instar a los gobiernos a realizar estos documentos. Dieciséis países los generaron en 2010, como Uganda y Sudáfrica, pero no Kenia. **La OBL propuesta debe exigir la elaboración de presupuestos ciudadanos a su debido tiempo.**

Asimismo, el presupuesto de Kenia debería ser más integral de lo que es actualmente, incluyendo una cantidad de artículos que se tendió a excluir. Por ejemplo, un asunto clave en la transparencia presupuestaria en muchos países del mundo es la falta de información pública disponible acerca de los "gastos tributarios," que incluyen la exención tributaria, las deducciones, los créditos, u otro tratamiento especial para ciertos contribuyentes. Estas disposiciones se denominan "gastos" porque, igual que los gastos directos, resultan en un costo real para el gobierno en términos de ingresos previsible. Sin embargo, generalmente no se mencionan en el presupuesto, y con frecuencia no se debaten públicamente. La buena práctica en todo el mundo es brindar información integral acerca de los gastos tributarios. Tradicionalmente, Kenia se ha desempeñado mal respecto a la transparencia del gasto tributario (obtuvo una "C" en el Índice de presupuesto abierto de 2010). **La OBL puede exigir al gobierno que genere y publique un informe completo del gasto tributario.** Kenia podría establecer un estándar nuevo de transparencia en África al exigir y generar un documento completo de esta naturaleza. El informe del gasto tributario de Sudáfrica no es totalmente transparente, aunque actualmente brinda más información que el de Kenia.

El presupuesto de Kenia no brinda información acerca de los pasivos contingentes, gastos, como garantías de préstamos, en los que el gobierno pudiera incurrir en el futuro (o no, dependiendo de las circunstancias). Un informe sobre estos puntos brinda información esencial acerca del riesgo presupuestario y por lo tanto la OBL debe exigirlo.

Un asunto final clave en las finanzas públicas es asegurar la coherencia entre los documentos de planificación y presupuestos. Es común que la presentación del gasto, incluida su clasificación dentro de los sectores, sea diferente en los documentos de planificación (por ejemplo, el marco del gasto a mediano plazo) y el presupuesto. Esto dificulta saber si el presupuesto refleja los documentos de planificación, y en caso que no sea así, en qué difiere. La transparencia exige una serie coherente de conceptos de gastos en los documentos de planificación y presupuesto que se puedan conectar al sistema de información (Sistema integrado de información de administración financiera, IFMIS, por sus

completa de Kenia de 2010. Las pautas de los contenidos que los documentos clave deben contener también se pueden encontrar en http://www.internationalbudget.org/files/Government_Transparency_Guide.pdf.

⁶ <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/?fa=view&id=2493&hd=1>

siglas en inglés) que se utiliza para administrar los gastos. **La Constitución de Kenia no contiene este nivel de detalle, por lo tanto, es apropiado que la OBL imponga que se utilice un conjunto de categorías de gastos en los informes del gobierno nacional, y que además sean consistentes con aquellos usados en los condados** (de hecho, la Constitución otorga al Parlamento el derecho a determinar la forma de los presupuestos y planes de los condados).

Rendición de cuentas

El segundo principio (también incluido en el artículo 201(a)) del Capítulo 12 de la Constitución de Kenia es la rendición de cuentas. El primer control en la rendición de cuentas del gasto público está en manos de los interventores internos y del auditor general. La constitución recomienda la creación de un cargo de Auditor General y, según la práctica internacional, exige que las auditorías para cada año financiero se publiquen dentro de los seis meses del cierre del año (229(4)). La Constitución también ordena que el parlamento analice los informes de auditoría dentro de los tres meses de ser presentados (229(8)).

Mientras que la Constitución exige que el Parlamento analice los informes del Auditor General dentro de un límite de tiempo razonable, no dice nada con respecto al proceso para implementar las recomendaciones que resultan del análisis parlamentario. **La OBL debe especificar un proceso para el seguimiento de las acciones recomendadas por el parlamento. Esto podría obligar al Ministro de Justicia a informar al parlamento acerca de las acciones tomadas dentro de un marco específico de tiempo, o con carácter regular (en forma cuatrimestral o semestral).** Deben publicarse todos los informes que surjan durante este proceso, incluyendo las recomendaciones del parlamento y todo informe del Ministro de Justicia sobre la implementación.

Otra área clave de preocupación es la limitación del poder discrecional del ejecutivo para gastar fondos fuera del proceso presupuestario. La constitución ordena la creación de un fondo de contingencias para necesidades de gastos "urgentes y no previstos" que identifique el ejecutivo durante el año (208(1)). **En tanto que dicho fondo es adecuado, la OBL debe especificar algunos límites en la porción de gasto que puede hacerse de esta forma, para evitar el abuso.** La ley de Administración de Finanzas Públicas de Sudáfrica, por ejemplo, establece un límite del 2 por ciento del presupuesto anual que puede gastarse para emergencias sin el debido escrutinio del parlamento por adelantado. Ya existe un precedente dentro de la misma Constitución de Kenia que especifica un límite en el tamaño de presupuestos suplementarios durante el año con la aprobación parlamentaria (menos del 10 por ciento de la asignación total del año) (223(5)).

La OBL también puede especificar límites al poder del ejecutivo de cambiar fondos entre sectores una vez aprobado el presupuesto, un poder conocido como virement (la transferencia de un excedente de una cuenta para cubrir un déficit en otra). En algunos casos, es posible que tenga sentido transferir los fondos no utilizados en un área en particular a otras áreas del presupuesto. Sin embargo, si estas transferencias son demasiado grandes, socavan el proceso de aprobación legislativa del presupuesto. La Administración de Finanzas Públicas de Sudáfrica limita el tamaño de las transferencias al 8 por ciento de la categoría presupuestaria de la cual se retira el dinero.⁷

⁷ Tesoro Nacional de Sudáfrica, Administración de finanzas públicas ley N° 1 1999, actualizada al 2010, Sec. 43:2. <http://www.treasury.gov.za/legislation/PFMA/act.pdf>.

Participación pública

El tercer principio del Capítulo 12 es la participación pública. La Constitución establece que el comité de presupuestos del Parlamento “buscará representación del público” en lo que se refiere a los cálculos presupuestarios que el ejecutivo presente a la asamblea legislativa (225(5)). La Constitución no especifica *cuándo* deben ponerse a disposición del público los cálculos, *cuánto tiempo* el público deberá deliberar sobre estos cálculos antes de hacer sus “exposiciones,” durante *cuánto tiempo* se podrán realizar estas exposiciones, o si por “exposiciones” se entiende *audiencias públicas o solamente comentarios escritos*. El Artículo 221(1) solamente estipula que el proceso de escrutinio por parte del parlamento se llevará a cabo al menos dos meses antes del cierre del año financiero. **La OBL debe asegurar que se otorgue al público el tiempo suficiente para considerar los cálculos presupuestarios antes de responder, también el tiempo suficiente para las exposiciones públicas, y el espacio para que se garanticen tanto las audiencias públicas como los comentarios escritos.**⁸

La OBL debe exigir que siempre que el gobierno o el parlamento soliciten exposiciones del público, publiquen pautas claras y explícitas, para que el público entienda acerca de qué tiene que emitir comentarios y por qué. La OBL también debe garantizar la no discriminación en las oportunidades brindadas para la exposición pública.

Otro principio de participación pública es que el gobierno o el parlamento deben brindar respuestas a los comentarios públicos. Esto puede tomar varias formas, y no todas requieren una respuesta individual a cada comentario. **La OBL debe solicitar que los informes se publiquen detallando los comentarios recibidos. Estos informes deben contener algún indicio de que los comentarios fueron considerados. Es fundamental que se presente una justificación de las elecciones hechas, especialmente cuando éstas difieren de los comentarios recibidos.** Esto le dará vida a la cuestión imperativa constitucional de que las “recomendaciones públicas serán tomadas en cuenta cuando el comité haga sus recomendaciones” al parlamento en general.

La constitución también permite que el parlamento determine “la forma y el modo de consulta entre los gobiernos nacionales y de los condados en el proceso de preparación de planes y presupuestos.” **La OBL es el vehículo que asegura que las decisiones acerca de la preparación de planes y presupuestos a nivel de los condados ofrezcan un espacio para el comentario público.**

La constitución garantiza la participación pública en la fase de cálculos (o formulación) (221(5)). Pero al público también se les deben garantizar oportunidades de participar en las etapas de implementación y evaluación. **Durante el curso del año, la OBL debe prever audiencias públicas obligatorias y regulares para ayudar al parlamento a monitorear la ejecución del presupuesto.** Debido a que la OBL también debe exigir la publicación de los informes entregados durante el año sobre la implementación del presupuesto, estas audiencias pueden programarse después de que el público haya tenido un tiempo razonable para revisarlos y formular comentarios.

⁸ La buena práctica en la administración financiera pública requiere audiencias públicas en la totalidad del presupuesto, así como también presupuestos departamentales, según el Índice presupuestario abierto 2010. Vea las preguntas 75 a 78 en el instrumento de la encuesta.

Por otra parte, en la fase de evaluación, la constitución no se expresa en cuanto a la relación entre el Auditor General y el público. No menciona si los informes de auditoría deben hacerse públicos ni cuándo, y no describe ningún mecanismo de compromiso entre los ciudadanos y el Auditor General. La constitución sólo estipula que los informes de auditoría se envíen al parlamento (229(7)). Ésta es un área donde la OBL puede ubicar a Kenia en la parte principal de los desarrollos de la Administración de Finanzas Públicas. En algunos países del mundo, como Liberia, la institución superior de auditoría (SAI) establece estructuras para atraer a los ciudadanos. La SAI de Liberia publica los hallazgos de las auditorías de inmediato, lleva a cabo foros públicos en forma regular con los ciudadanos y cuenta con una línea telefónica directa a la que los ciudadanos pueden llamar para transmitir sus preocupaciones acerca de la administración financiera.⁹ Estas clases de estructuras permiten a las SAI recibir información de parte de los ciudadanos acerca de la implementación de proyectos públicos y prestación de servicios y brindar información acerca de las áreas con posible mala administración. Estas nuevas prácticas pueden mejorar la rendición de cuentas del gobierno y la efectividad del Auditor General. **La OBL de Kenia debe especificar un mecanismo de consulta entre el Auditor General y los ciudadanos.**

Conclusión

De acuerdo con la agenda presentada por el FMI de apoyo continuo a Kenia conforme a las facilidades de pago extendido, a finales de abril 2011 debe completarse un anteproyecto de la Ley Orgánica de Presupuesto. Es posible que en ese momento el gobierno de Kenia busque algún aporte legal, ya sea a través de consultas con los ciudadanos o de la presentación del proyecto de ley en el parlamento, donde quedará sujeto a audiencias públicas. No obstante, no se sabe lo que el proyecto de ley contendrá, ni el tiempo que se les dará a los ciudadanos o al parlamento para reaccionar antes de que se ejerza presión para aprobarlo.

El gobierno de Kenia debe proporcionar una agenda en forma inmediata para la publicación del anteproyecto de la OBL al parlamento y a la sociedad civil, y esta agenda también debe incluir oportunidades para el comentario público y la corrección. El anteproyecto se debe sacar a la luz tan pronto como sea posible.

Mientras tanto, el mejor antídoto para la incertidumbre es la preparación. **Ha llegado el momento de que los ciudadanos acuerden algunos principios comunes que deben estar presentes en la Ley Orgánica de Presupuesto de Kenia.** La OBL es una de las primeras y más importantes oportunidades para los ciudadanos de asegurarse de que el espíritu de la Constitución de Kenia esté plasmado, en vez de traicionado, en la implementación de la legislación. Este extracto brindó un punto de partida para el debate acerca de la ley. Los ciudadanos de Kenia deben continuar con el debate.

⁹ http://internationalbudget.org/files/2010_Full_Report-English.pdf