



MAESTRÍA EN POLITICA Y ECONOMIA INTERNACIONALES

CICLO 2017/2018

TRABAJO DE INVESTIGACION FINAL

**Título: “Política de acceso a la información fiscal en Argentina
2012-2019”**

Autor: Imelda Rubio

Director: Dra. María del Pilar Bueno Rubial

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Diciembre de 2021.

Contenido

Tablas y Gráficos	4
Abreviaturas y Acrónimos	5
Agradecimientos	6
Introducción	7
Marco Teórico.....	9
Capítulo I: Gobernanza Global y Transparencia Fiscal	16
1.1. Reglas Internacionales de Transparencia Fiscal	17
1.1.1. Reglas de transparencia fiscal del código.....	19
1.1.2. Principios de la información fiscal	21
1.1.3. Sistemas de información internacionales.....	22
1.2. Organismos de aplicación y control internacionales	25
1.3. Cumplimiento de las reglas de la Transparencia Fiscal.....	25
Capítulo II: La transparencia Fiscal en el proceso de la Alianza del Gobierno Abierto	30
2.1. Creación de la Alianza del Gobierno Abierto	33
2.1.1. Proceso cíclico de la AGA	34
2.1.2. Mecanismo de Revisión Independiente	38
2.2. Principios y Buenas Prácticas de Gobierno Abierto.....	38
2.2.1. Carta Internacional de datos abiertos	39
2.2.2. Recomendaciones sobre Gobierno Abierto de la OCDE.....	40
2.3. Principio de transparencia fiscal en la Alianza del Gobierno Abierto	41
2.3.1. Seguimiento internacional de la transparencia fiscal.....	43
2.4. Fortalecimiento de capacidades para la transparencia fiscal.....	47
Capítulo III: Operacionalización de variables	53
3.1. Índice de Política Fiscal Transparente.....	54
3.2. Índice de la Transparencia fiscal - Alianza de Gobierno Abierto.....	59
Capítulo IV: Transparencia Fiscal en Argentina	64
4.1. Institucionalidad de la transparencia fiscal en Argentina	64
4.1.1. Normas y reglamentos.....	65
4.1.2. Creación de organismos de aplicación	67
4.1.3. Información actualizada sobre el funcionamiento de tales organismos	69
4.1.4. Cumplimiento de normas internacionales	71
4.1.4.1. Índice de Política Fiscal Transparente´	76
4.2. Participación de Argentina en la Alianza del Gobierno Abierto	79
4.2.1. Planes de acción AGA.....	80

4.2.2.	Sanción de normas.....	85
4.2.3.	Creación de organismos.....	87
4.2.4.	Evaluación de cumplimiento de los planes de acción	93
4.2.4.1.	Otros informes de evaluación.....	99
4.2.4.2.	Índice de la Transparencia fiscal - Alianza de Gobierno Abierto.....	104
	Conclusiones	107
	Anexo I- Carta de intención para ingresar a AGA - Argentina	111
	Anexo II – Instituciones de transparencia fiscal - OCDE	112
	Anexo III – Derecho de acceso a la información pública 1948 - 2018	113
	Bibliografía general.....	114
	Bibliografía citada	115
	Sitios web consultados	122



Universidad de
San Andrés

Tablas y Gráficos

Gráfico N° 1 - Niveles de práctica en transparencia fiscal.

Gráfico N° 2 - Pilar de transparencia de las finanzas públicas y los indicadores analizados.

Gráfico N° 3 – Seguimiento del Monitorio CFRF

Gráfico N° 4 – Proceso de la AGA

Gráfico N° 5 – Portal Nacional de Datos Abiertos

Gráfico N° 6 – Presupuesto Abierto

Gráfico N° 7 – Ranking IBP 2019

Cuadro N° 1 - Pilares del Código de Transparencia Fiscal del FMI.

Cuadro N° 2 - Principios del Buen Compromiso – Foro Multiactor AGA.

Cuadro N° 3 - Recomendaciones de la OCDE sobre Gobierno Abierto

Cuadro N° 4 - Altos Principios de GIFT

Cuadro N° 5 - Atributos para construir el Índice de Política Fiscal Transparente

Cuadro N° 6 - Atributos para construir el Índice de Política Fiscal Transparente - AGA

Cuadro N° 7 - Índice de Política Fiscal transparente

Cuadro N° 8 - Segundo plan de acción – 2015/2017

Cuadro N° 9 - Tercer plan de acción –2017/2019

Cuadro N° 10 - Índice de transparencia fiscal - AGA

Abreviaturas y Acrónimos

Siglas utilizadas	Siglas en inglés	Denominación completa en español
AAIP		la Agencia de Acceso a la Información
ACIJ		Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
AGA	OGP	Alianza del Gobierno Abierto
AGN		Auditoría General de la Nación
ASAP		Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública
CEPAL		Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFRF		Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal
CFT		Consejo Federal de transparencia
CIPPEC		Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CLAD		Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo
COFEFUD		Consejo Federal de Función Pública
COFEMOD		Consejo Federal de Modernización
EFP		Estadísticas de las finanzas públicas
EFS		Entidades de Fiscalización Superiores
EFSUR		Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países del Mercosur y Asociados.
FMI		Fondo Monetario Internacional
FTE		Evaluación de Transparencia Fiscal
GFP	PFM	Gestión de las Finanzas Públicas
GIFT		Iniciativa Global de Transparencia Fiscal
IBP		International Budget Partnership
IFAC		Federación Internacional de Contadores
INTOSAI		Organización internacional de instituciones superiores de auditoría
JGM		Jefatura de Gabinete de la Nación
LAIP		Ley N° 25.275 de Acceso a la Información Pública.
LRF		Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal y modificatorias
MEFP	GFSM	Manual de estadísticas de las finanzas públicas del FMI
MRI	IRM	Mecanismo de Revisión Independiente
NEDD		Normas del Sistema Especial de Divulgación de Datos
NICSP	IPSAS	Normas contables internacionales para el sector público
OCDE		Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS		Objetivos de desarrollo sostenible
OEA		Organización de Estados Americanos
OLACEFS		Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ONG		Organizaciones no Gubernamentales
ONU		Organización de Naciones Unidas
OSC		Organizaciones de la Sociedad Civil
PAAs		Plan de Acción AGA
PEFA		Public Expenditure and Financial Accountability
SGDD		Normas del Sistema General de Divulgación de Datos
SIGEN		Sindicatura General de la Nación
STA		Departamento de Estadísticas del FMI
UNESCO		Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF		Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Agradecimientos

Se agradecen los valiosos aportes de los funcionarios públicos y académicos entrevistados para este trabajo:

Lic. Carolina Cornejo de la Dirección Nacional de Gobierno Abierto

Lic. Virginia Brussa de la Universidad de Nacional de Rosario – Coordinadora de +Datalab (UNR) y co-directora de unidad de investigación sobre Educación Abierta Ambiental en la Plataforma de Estudios Ambientales y Sostenibilidad (PEAS-UNR)

Lic. Gustavo Merino Director de Desarrollo de aplicaciones de Administración Financiera del Ministerio de Economía de la Nación

Dra. Ester Kaufman - Coordinadora de la Red Académica de Gobierno Abierto.

Dra. Julieta Izcurdia - Coordinadora del Programa de Justicia Fiscal de la Asociación Civil por la Igualdad de la Justicia

Dr. Renzo Lavin – Director de ACIJ (2013-2019). Dirigió el programa de “Fortalecimiento de las instituciones democráticas” mediante el que se siguió la agenda de gobierno abierto y desde el cual la ACIJ se involucró con la AGA desde su lanzamiento en 2011.

En especial, se valoran los comentarios y opiniones del Lic. Juan Carro y el Cr. Leonardo Pistones, subcoordinadores del CFRF.

Además, se agradece a la Universidad de San Andrés y a la Directora de tesis, Dra. Pilar Bueno Rubial, por su apoyo y dedicación durante el proceso de elaboración de este trabajo final de tesis.

Universidad de
San Andrés

“Política de acceso a la información fiscal en Argentina 2012-2019”

Introducción

La creciente globalización en el consumo masivo de datos dio forma a lo que se conoce como la Sociedad de la Información y del Conocimiento (Oszlak, 2012).

Se trata de un “proceso evolutivo y continuo”¹ en el que los gobiernos y la política enfrentaron el desafío de rediseñar sus estructuras (CiGob, 2013). Asimismo, requirió el fortalecimiento de la capacidad de comunicación de todos los países que asegure “una corriente de información libre a todos los niveles”. En ese sentido, la organización de Naciones Unidas (ONU) se propuso contribuir a superar la brecha entre países en vistas “al acceso justo, equitativo y eficaz” de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

En el marco de este paradigma, los países desarrollados promovieron la transparencia en el sector público. Puede decirse que este proceso fue iniciado por la Nueva Gestión Pública (NGP) durante la década de los ochenta. Así, se impulsó la incorporación de instrumentos de gestión del sector privado con el objetivo de satisfacer la demanda por una mayor eficiencia y transparencia gubernamental. Esta corriente dio nacimiento a una nueva cultura para la generación de información en los países de Europa continental y, en los países anglosajones y nórdicos.

El auge democrático de la década del noventa, por su parte, incrementó el debate en torno a una mayor participación de la población en la gestión pública. Como consecuencia del desencanto de las democracias incipientes de fines de siglo XX la discusión se centró en la rendición de cuentas o *accountability*, como un elemento fundamental de los gobiernos democráticos (Cejudo, 2019).

La década del 2000, heredera de la etapa de democratización y liberalización económica mundial, consolidó el consenso global a favor de una mayor difusión de la información (Beasley, 2015). Así, la transparencia cobró relevancia para la ciencia política (Grigorescu 2003, pp. 652) y se transformó en fuente de credibilidad interna y externa para los Gobiernos Nacionales (Michener, 2010). Se constituyó en instrumento para el fortalecimiento institucional del gobierno, entendido como criterio transversal a la gobernanza democrática y al diseño e implementación de políticas públicas con

¹Resolución N° 66/81 9/12/11 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Recuperado en https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/81&Lang=S (ultimo ingreso 24/03/2021).

perspectiva de derechos humanos (Cejudo, 2019). Estas manifestaciones fueron sistematizadas en recomendaciones, resoluciones y estándares en fomento de la transparencia de la cosa pública, que definieron el acceso a la información como un derecho humano básico (Morandini, 2016).

La transparencia fiscal, por su parte, mostró un desarrollo similar al proceso de consolidación del derecho de acceso a la información. Las situaciones de crisis mundial, en las cuales la cuestión fiscal se presentó como factor causal o como reacción a presiones económicas impulsaron la sistematización de buenas prácticas fiscales (Marcel, 2014). Y, si bien no constituyen un estándar formal, son una guía de referencia que busca incrementar los niveles de transparencia fiscal.

Los esfuerzos a nivel internacional por expandir las buenas prácticas en materia de transparencia fiscal dieron paso a la sistematización de principios (ICEFI, 2015), y al surgimiento de los guías metodológicas básicas elaboradas por el FMI y la OCDE (Arenas de Mesa, 2016).

De esta forma, la comunidad internacional promovió las herramientas para una mayor apertura estatal y la sanción de leyes de acceso a la información pública en América Latina, y en particular, en Argentina (Fumega y Scrolloni, 2012).

Atento a lo expuesto, este trabajo busca estudiar la permeabilidad de la agenda pública a las normas de transparencia fiscal de acuerdo a las buenas prácticas que sistematizaron la experiencia internacional.

De esta forma, surge el interrogante acerca de la línea de política seguida por Argentina y *¿En qué medida se acerca o distancia la política de promoción de acceso a la información fiscal argentina al esquema de gobernanza global en la materia?*

En este orden de ideas, el objetivo general consiste en analizar la política de promoción de acceso a la información fiscal argentina con relación al esquema de gobernanza global en la materia, durante el periodo 2012 a 2019. Por su parte, los objetivos específicos buscan describir el esquema de gobernanza global que dispone las reglas de transparencia fiscal, caracterizar la promoción de la transparencia fiscal en el marco del proceso propuesto por la Alianza del Gobierno Abierto, y, evaluar el desempeño de las políticas domésticas nacionales de acceso a la información fiscal.

Marco Teórico

El objeto de estudio plantea a la transparencia fiscal en el marco de la gobernanza global. Cabe señalar que, según lo exponen algunos autores, el abordaje de éste concepto implicó un cambio de paradigma en el campo de las relaciones internacionales. En efecto, Legler (2021) cita a autores como Barnett y Sikkink, quienes consideran que las relaciones internacionales se han convertido en una disciplina centrada en la gobernanza de una sociedad global.

Por ello, y atento al estudio pretendido por este trabajo, es relevante describir las características de la arquitectura que brinda la gobernanza global para el desarrollo de la transparencia fiscal.

En ese sentido, para Legler (2021) la gobernanza global puede definirse como “la resolución de problemas globales específicos por medio de la creación de distintas esferas transnacionales de autoridad, cada una de las cuales comprende un grupo diferente de actores y una arquitectura institucional particular” (Legler, 2021:239). De esta forma, el autor identificó cuatro elementos esenciales de la gobernanza global.

La gobernanza global se presenta como un *método de resolución de problemas* en las áreas temáticas o de políticas públicas en las que no hay soluciones globales ni regulaciones adecuadas. Estos vacíos de gobernanza, frente al aumento de la interdependencia (económica, política, social, cultural y tecnológica) y vulnerabilidad de los países, se han traducido en bienes públicos mundiales.

En segundo lugar, se considera que la gobernanza consiste en la *construcción de esferas de autoridad*, las que pueden asumir diferentes formas según los actores que las conforman. Estas esferas de autoridad se vislumbran mediante el transgubernamentalismo y supranacionalismo. El primero contempla el establecimiento de redes entre los empleados públicos de dos o más estados con el objetivo de orientar la política pública en áreas temáticas específicas. De igual modo, estas redes promueven una cooperación pragmática para ofrecer soluciones eficaces a temas cotidianos. Este tipo de gobernanza es la observada en el caso de la transparencia fiscal, por la emergencia de organizaciones que promueven las reglas en la materia. Por su parte, el supranacionalismo es el caso observado por la coordinación política y económica de la Unión Europea.

Al respecto, Legler (2021) observó que la definición de reglas tiene lugar más allá de las fronteras estatales y por parte de los actores no estatales (organizaciones no gubernamentales (ONG), sindicatos, grupos religiosos y empresas multinacionales). Por ello, el autor identificó como tercer elemento a la *participación de una amplia gama de*

actores no estatales, a través de un proceso político constituido por redes de actores transnacionales e internacionales.

Por último, la *arquitectura institucional* que suponen todos estos elementos se conforma de instituciones internacionales o transnacionales, definidas por reglas formales e informales vinculados con áreas temáticas específicas. Estas instituciones pueden incluir ***organizaciones, regímenes, leyes y regulaciones, normas, principios y procedimientos*** de toma de decisiones.

De esta forma, en materia de transparencia fiscal, el consenso político acerca de un conjunto lineamientos se materializó en un **esquema de gobernanza global** que buscó dar respuestas comunes a desafíos compartidos (Arenas de Mesa, 2016:244). Así se definieron *lineamientos o estándares internacionales* mediante la Carta Internacional de datos abiertos, los lineamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre las que se encuentra la “Recomendación sobre Gobierno Abierto” del año 2017. En efecto, los marcos de referencia básicos en materia fiscal son el código de transparencia fiscal del FMI y el código sobre mejores prácticas en transparencia presupuestaria de la OCDE (Arenas de Mesa, 2016).

Esta arquitectura institucional global convive, asimismo, con un proceso de socialización de normas. En ese sentido, la teoría de Risse y Sikink (2011), que si bien se enfoca en las normas sobre derechos humanos, puede ser de utilidad para comprender el impacto de las normas internacionales en la política doméstica.

El argumento teórico del proceso de socialización aludido por Risse y Sikink (2011) identificó tres tipos de acción social: *adaptación instrumental, discurso argumentativo e institucionalización*. En efecto, los autores estudiaron los patrones característicos en la mezcla de lo instrumental (intereses particulares de los actores) y lo comunicativo (discusión, persuasión y, diálogo, además de negociación estratégica), y las condiciones bajo las cuales los actores cambian el modo de acción.

El componente empírico del análisis implicó la descripción de los componentes del modelo explicativo denominado “modelo en espiral”. Este modelo permitió operacionalizar el marco teórico de la socialización de las normas para identificar mecanismos de interacción social en cada fase (adaptación, discusión, institucionalización), y para especificar las causas por las cuales las normas internacionales afectan al cambio doméstico estructural.

Las fases del modelo fueron descritas como la fase 1 de represión y activación de las redes, fase 2 de negación sobre la existencia de las normas internacionales de derechos humanos, fase 3 de concesiones tácticas o estéticas, fase 4 de “estatus

preceptivo” o conciencia social sobre la existencia de tales normas y, por último, la fase 5 de comportamiento consistente con la regla.

El modelo supone la existencia previa de instituciones internacionales y se inspiró en las bases teóricas del constructivismo social. Por ello, los autores describen un proceso de *transformación de identidad entre la adopción instrumental de una norma y la creencia sobre su vigencia*.

De esta forma, los autores consideraron que las *redes transnacionales* son cruciales en las etapas tempranas para comenzar un proceso de visibilidad y surgimiento de *conciencia moral* y, para empoderar y fortalecer la incipiente *oposición doméstica*.

Durante las últimas etapas del modelo, las actividades de las redes internacionales y de la oposición doméstica son igualmente relevantes para superar la fase de concesiones tácticas. Asimismo, sólo cuando la oposición doméstica se moviliza y complementa la presión “desde arriba” con la presión “desde abajo”, puede lograrse la transición hacia el estatus preceptivo y los cambios sostenidos en las condiciones que se pretenden regular.

Tal como fuera mencionado, los autores elaboraron un modelo de incorporación de normas internacionales de derechos humanos. Por ello, si bien esta teoría no es específica o a fin a la temática de este trabajo, permite valorar procesos que describen el nexo entre las normas internacionales y la incorporación de esos lineamientos por la política doméstica.

Cabe recalcar, no obstante, que este trabajo considera a la transparencia fiscal como hilo conductor de una política con perspectiva de derechos humanos. La política de transparencia se basa en el principio de máxima divulgación y supone el uso social de la información. Es un “valor político” que orienta la política pública (Cejudo, 2019) y satisface los principios instituidos por distintos tratados de derechos humanos que reconocen el acceso a la información pública como derecho fundamental e inherente a la persona (Morandini, 2016).

Almeida Sánchez (2014), asimismo, entendió que la transparencia fiscal aumenta la capacidad de comprensión, control e incidencia de la ciudadanía en la política pública. Permite exponer la información de las instituciones públicas al escrutinio público y funciona como un instrumento dentro un sistema global de rendición de cuentas. Los principales actores de los procesos de transparencia y rendición de cuentas son los órganos especializados del Estado (Ministerio encargado de las finanzas públicas como el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Finanzas, y otros, el Congreso y entidades de fiscalización como los Tribunales de Cuenta) y la Sociedad civil.

Técnicamente, la *transparencia fiscal* se ocupa de la divulgación, disseminación y publicación de información cualitativa y cuantitativa de los principales componentes fiscales: ingreso, gasto y endeudamiento. Incluye, además, aquella información acerca de cómo se gestiona, fiscaliza, administra, controla, monitorea y evalúa lo fiscal en el presente y el futuro. Se aclara que “lo fiscal” refiere a la hacienda pública conformada por los bienes de Estado, y su instrumento fundamental es el presupuesto general anual y los informes complementarios. Este concepto de transparencia fiscal abarca a los distintos niveles de gobierno, poderes e instituciones autónomas del sector público. Asimismo, alcanza figuras jurídicas como los fideicomisos públicos, los activos, pasivos contingentes y no contingentes (Cejudo, 2019).

Desde la perspectiva de Risse y Sikkink (2011), puede decirse que la incorporación de los principios de transparencia fiscal en el ámbito interno y externo requiere de un proceso de aprendizaje, toma tiempo, tal como sucedió con la institucionalización de las normas internacionales de derechos humanos.

En ese sentido, la arquitectura global a la que refiere Legler (2021) facilita la estructura que promueve la definición de un bien público a nivel mundial y, asimismo moviliza el proceso de comunicación que requiere la socialización de normas descrito por Risse y Sikkink (2011).

En este marco, la transparencia fiscal se analiza según la teoría de los **bienes públicos globales** (BPG). Esta teoría define la naturaleza pública de ciertos bienes de acuerdo a sus características particulares. La categoría general de bien público refiere a su carácter casi universal, en términos de países y personas, y a una utilidad de largo plazo o entre una o varias generaciones. Otra característica consiste en su priorización, la que surge en el seno del consenso político que pone en agenda la provisión de un bien en particular. Existen BPG finales, sean tangibles e intangibles, e intermedios. Estos BPG intermedios remarcan aquellas aéreas de interés en las que la comunidad internacional debe intervenir para la provisión del bien (Kaul *et al.*, 1999).

Desde esta perspectiva se analiza la tendencia hacia una mayor transparencia promovida por distintos organismos internaciones (Michener, 2010), entre los cuales el FMI se destaca como órgano normativo internacional y promotor de capacidades estadísticas (FMI, 1997 – FMI, 2019). Sus esfuerzos posibilitaron gestionar bienes públicos globales entre los que se identifica a la transparencia como herramienta para el cumplimiento de sus fines.

Las normas difundidas por el FMI sistematizaron los lineamientos creados por Organismos Internacionales Especializados y se focalizaron en cuestiones macroeconómicas en función del mandato que cumple a nivel internacional (FMI, 2018).

Estas directrices facilitaron la elaboración de indicadores económicos y de información comparable para el análisis fiscal y la supervisión de la ejecución de la política económica a nivel internacional. Asimismo, se espera que esta información se convierta en una herramienta estratégica para las legislaturas, los mercados y los ciudadanos (Metodología FMI, 2016).

Este trabajo, además, considera la labor de incidencia de organizaciones de la sociedad civil con trascendencia internacional. Específicamente en materia de transparencia fiscal, y tal como lo analizan los autores de referencia, la comunidad internacional promovió la conformación de nuevos organismos y entidades especializadas que nuclean actores no estatales. Estos actores transnacionales se especializan en los regímenes internacionales y tejen redes para alertar a la opinión pública y a los gobiernos del propio país como de otros países, a favor de un régimen internacional en particular (Risse y Sikkink, 2011).

De esta forma, se hace referencia a la Alianza del Gobierno Abierto (AGA) y otras entidades de reciente creación y especializadas en la promoción de la transparencia fiscal. Estos entes internacionales conforman las esferas transgubernamentales descritas por Legler (2021) y asimismo, junto con los organismos tradicionales en materia de transparencia fiscal (FMI principalmente) viabilizan la difusión de normas.

Desde el año 2011, AGA constituyó un mecanismo de promoción de transparencia desde un enfoque de gobierno abierto que involucra, además, los principios de rendición de cuentas y la participación ciudadana. Para la OCDE (2019) este enfoque implicó la conceptualización de una nueva cultura pública y definió al gobierno abierto como *“una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, responsabilidad y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo”*.

Si bien las instituciones creadas para promover la transparencia fiscal son anteriores al AGA, esta entidad simbolizó la renovación de los consensos en torno a una mayor transparencia fiscal y consolidó la tendencia a la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil transnacionales.

Cabe considerar, por último, que si bien la presencia internacional en la escena doméstica puede promover cambios al interior de los países, Risse y Sikkink (2011) reflexionaron acerca de las posibles limitaciones a su modelo en espiral.

Al respecto, los autores contemplan que si las presiones externas de las grandes potencias y/o las instituciones financieras internacionales son los motores para inducir mejoras sostenibles de la política doméstica, o si cualquier mejora termina tan pronto como las presiones externas desaparecen, su teoría podría verse limitada.

Por ello, Risse y Sikkink (2011) entienden que los países muestran algunas particularidades cuando de presión internacional se trata. Así, los países que proyectan una imagen internacional y que, asimismo, utilizan la legitimidad internacional como un medio para asegurar el consentimiento y la legitimidad doméstica, pueden ser más sensibles a las presiones internacionales. De manera similar, los actores estatales de países del tercer mundo podrían promover medidas liberalizadoras con el propósito de obtener ayuda financiera y económica de instituciones multilaterales (FMI, BM).

De esta forma, los autores explican cómo se suceden los procesos de socialización y persuasión, a través de los cuales los estados comunican las normas emergentes de la sociedad internacional, crean subcomunidades normativas internas y externas y emergen con un sello distintivo que podría convencer a los estados transgresores de normas de que los beneficios de pertenecer al grupo superan los costos (Risse y Sikkink, 2011:219).

En síntesis, la sistematización conceptual propuesta en este apartado definió a la transparencia fiscal como una herramienta gestionada al interior de la arquitectura internacional para promover la elaboración de información sobre la política fiscal de los gobiernos nacionales. El desarrollo de reglas y guía metodológicas sobre la elaboración de información fiscal transparente dota de herramientas a los propios gobiernos, a la sociedad y a los actores de la gobernanza global para gestionar a la sociedad global en su conjunto.

Este trabajo analiza la construcción de transparencia fiscal como bien público y focaliza su estudio en el ámbito del Poder Ejecutivo del Gobierno Nacional, para el periodo 2012 a 2019.

Al respecto, puede ensayarse la hipótesis de que Argentina favoreció la promoción de los principios consensuados a nivel global, mediante distintos mecanismos, sean la suscripción de alianzas, las evaluaciones técnicas internacionales y la participación en encuestas internacionales. En efecto, buscó ser parte de un marco internacional que fomentó la generación y publicidad de información pública como un bien estratégico, vale decir, para la rendición de cuentas por parte de la Ciudadanía. No obstante, en el plano doméstico la política de promoción de la transparencia fiscal del gobierno Nacional encontró ciertos escollos. Si bien, a nivel doméstico se crearon reglamentos e instituciones que favorecieron la construcción de la transparencia fiscal como un bien público Nacional, en términos de la construcción de una conciencia ciudadana, la política nacional de acceso a la información fiscal fue incipiente.

El problema planteado intenta explicar la relación entre las siguientes variables: la política de promoción de la transparencia fiscal en Argentina y el marco de gobernanza global en la materia, en un análisis de caso único.

El recorte temporal fue definido de acuerdo con dos eventos de la agenda política argentina. En el año 2012 nuestro país se incorporó a la Alianza del Gobierno Abierto y, en el año 2019 finalizó la etapa de implementación del tercer plan de acción (2017/2019), en el proceso de la AGA, y se presentó el cuarto plan de acción. Se considera que estos eventos se relacionan directamente con el compromiso de la República Argentina en la construcción de la transparencia como bien público.

Para medir el grado de acercamiento (operacionalización de las variables definidas por la hipótesis) entre los lineamientos consensuados por la comunidad internacional y la política argentina en materia de transparencia fiscal, el capítulo III define indicadores y niveles (alto, medio, bajo o muy bajo) de consistencia entre esas variables, de acuerdo a las características que exponen las reglas de transparencia fiscal a nivel internacional (capítulos I y II).

Por último, de acuerdo a los objetivos definidos por el presente trabajo, la presentación de los contenidos se estructura de la siguiente manera: el primer y segundo capítulo reseña el contexto internacional en el que se crearon las reglas de transparencia fiscal, los principales organismos que las han promovido y el plexo normativo que sistematiza la experiencia internacional, vale decir, los lineamientos internacionales y los correspondientes organismos de aplicación. El tercer capítulo realiza un ejercicio teórico-metodológico para operacionalizar las variables definidas por la hipótesis. Por último, el capítulo cuarto describe la política de transparencia implementada por la Argentina en el marco de lo descrito en los capítulos anteriores.

Capítulo I: Gobernanza Global y Transparencia Fiscal

Este capítulo describe los mecanismos creados por la comunidad internacional para la promoción de una política transparente, en especial, durante el período de análisis de este trabajo.

La comunidad internacional revalorizó la importancia del flujo de información acerca de la marcha de la gestión pública y diseñó herramientas para la elaboración de mayor información. Esta tendencia surgió de una etapa anterior caracterizada por un cambiante entorno internacional que requirió nuevas herramientas de diagnóstico para lo cual la información fue de vital importancia.

Hasta mediados de los '90 la comunidad internacional no había definido el concepto de transparencia fiscal ni existían normas sobre la temática. La complejidad económica y financiera global de fines de siglo XX demandó una mayor disponibilidad de datos y, en particular, las vivencias que dejó a su paso la crisis asiática, impulsaron la definición de lineamientos para la elaboración de información puntual, exacta y de calidad (FMI, 1997).

En términos de Michener (2010), la transparencia complementó el contexto de liberalización económica de los '90, además de transformarse en una herramienta para controlar la inestabilidad de los mercados internacionales. Desde el punto de vista del Departamento de Estadísticas del FMI (STA por sus siglas en inglés), el entorno internacional de la última década del siglo XX exigió mayor compatibilidad y transparencia de las estadísticas económicas y financieras entre los países y, un mayor detalle en temáticas específicas del desempeño económico (deuda externa, reservas oficiales, indicadores de solidez bancaria). De esta forma nacieron guías internacionales para la elaboración de datos económicos bajo el auspicio del FMI.

En el marco de los consensos promovidos por el Directorio Ejecutivo del FMI, conformado por el foro de los representantes de los países miembros (189 países), se introdujo el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal en el año 1998 (el Código), frente a la necesidad de contar con mayor información sobre la gestión fiscal. El organismo asumió un rol fundamental en la difusión de la transparencia fiscal, en un esquema de cooperación con otros organismos internacionales especializados para brindar asistencia técnica a solicitud de los Estados miembros (FMI, 1997). De manera similar, crisis del año 2008 reafirmó esta vieja lección y promovió la renovación de las normas de transparencia fiscal.

El Código buscó abrir la política fiscal al escrutinio ciudadano mediante herramientas que favorezcan la rendición de cuentas sobre la gestión del gobierno, con el potencial de responsabilizar a los ejecutores últimos sobre los resultados de la política

implementada. El FMI consensuó normas con sus miembros con el objetivo de fomentar la credibilidad del gobierno y su política fiscal en el marco de un mayor respaldo popular.

De esta forma, se entendió que la voluntad de un país en implementar las mejores prácticas en transparencia buscaron la generación de valor público y de un mayor beneficio al ciudadano (OCDE, 2019). Para Michener (2010), asimismo, la masiva campaña internacional a favor de la sanción de normas de acceso a la información buscó desvanecer la crítica a los organismos financieros internacionales promotores de medidas económicas al interior de los países, y se fomentó la capacidad de monitorio del propio gobierno y de sus ciudadanos.

La tendencia hacia una mayor transparencia fue definida por distintos organismos, entre los que Michener (2010) mencionó, al FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros como la OCDE y la ONU. El exponente con mayor tradición fue el FMI que, desde el año 1948, introdujo herramientas para la elaboración de información comparable al interior de los países miembros, que asimismo, permita el ejercicio de su labor como supervisor de la estabilidad económica mundial.

De esta forma, el FMI cumplió un rol destacado como órgano normativo internacional y promotor de capacidades estadísticas (FMI, 1997-FMI, 2019). Sus esfuerzos posibilitaron gestionar bienes públicos mundiales, entre los que se identifica a la transparencia como herramienta para el cumplimiento de sus fines (fortalecimiento de la estabilidad financiera, el acceso a financiamiento y la supervisión de las variables fiscales, evaluación sobre el avance en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la agenda 2030 de la ONU).

En ese marco, a continuación se describen brevemente los pilares específicos de la transparencia fiscal y los organismos promotores de esta línea de política, en especial durante el periodo de análisis de este trabajo.

1.1. Reglas Internacionales de Transparencia Fiscal

El concepto de transparencia fiscal y presupuestaria se transformó en el marco de tendencias internacionales e incorporó diversas temáticas. Asimismo, se diseñaron estándares graduales que reconocieron las particularidades de cada región o país (OCDE, 2017) y, se contempló la internacionalización de tres aspectos: de la *promoción del derecho a la información*, de la necesidad de una mayor *rendición de cuentas* en la gestión pública y, del fomento de la *participación ciudadana* (Cejudo, 2019).

Del entramado de reglas de transparencia fiscal, la OCDE (2017) definió que el *estándar internacional oficial para la divulgación de información sobre las finanzas*

públicas es el código de transparencia fiscal del FMI (el Código). Asimismo, la OCDE (2017) sistematizó las normas que alcanzan a todo el proceso del presupuesto y señaló que existen otras normas que complementan este Código. Entre esas normas se encuentran las Recomendaciones sobre Gobernanza Presupuestaria de la OCDE del año 2015 y otras referencias básicas como las buenas Prácticas en Transparencia Presupuestaria de la OCDE (2002) y el programa PEFA (2001 revisada en 2016). Por último, clasificó como estándares técnicos a las normas contables, de auditoría y control internacionales.

La OCDE (2017) entendió que la *columna vertebral del mapa* multidimensional de la transparencia fiscal es el Código, focalizado en cuestiones macrocríticas o de índole macroeconómicas en función del mandato que cumple el FMI a nivel internacional (FMI, 2018). Sus distintas versiones buscaron (versión original 1998 y revisiones 2007 y, en 2014) la mayor convergencia con las normas internacionales en las áreas de presupuesto, estadística, contabilidad y auditoría, a fin de detectar las prioridades de asistencia técnica y las oportunidades de coordinación con otros organismos internacionales especializados (Cottarelli, 2012). El Código, también fue revisado para mejorar la complementariedad con otras herramientas multilaterales de diagnóstico en el ámbito fiscal, en particular con la evaluación del PEFA y, en comparación con la versión de 2007, el Código se focalizó en el análisis y la gestión de riesgos fiscales (Manual FMI, 2018).

Las reglas de este Código recogen la labor de otras organizaciones internacionales (la ONU, el Banco Mundial, la Unión Europea, la Organización Mundial del Comercio y la OCDE) además de normas contables internacionales (normas de la Comisión de Normas Internacionales de Contabilidad, de la Federación Internacional de Contadores, de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores) (Manual FMI, 2007). Esta norma entraña no solo la implementación de un proceso presupuestario apropiado sino también el uso de métodos contables ampliamente aceptados (FMI, 1997).

Si bien desde 1998 el Código buscó contribuir al debate público, su versión 2014 incorporó explícitamente principios que promueven la participación ciudadana en las deliberaciones sobre el presupuesto público de los países. Para Cejudo (2019), este aspecto mostró el consenso de los organismos promotores de la transparencia fiscal en términos de una mayor participación del público. En efecto, el Informe anual 2015 del FMI mostró la renovada visión del organismo que, como consecuencia de la crisis financiera mundial del 2008, buscó interactuar con una amplia gama de interlocutores (OSC, organizaciones laborales y legislativas) con el doble objetivo de

“escuchar” sus opiniones e inquietudes y dar a conocer la labor de asesoramiento que brinda el FMI. Asimismo, estos procesos dieron lugar a la creación y/o mayor impulso de organismos especializados en transparencia fiscal.

En ese marco, este capítulo estudia el marco de referencia conceptual del FMI y se describen otras normas internacionales sobre transparencia fiscal.

1.1.1. Reglas de transparencia fiscal del código

El Código del FMI es un marco de referencia conceptual y de presentación de la información de aplicación voluntaria que pretende moldear la información fiscal de acuerdo a cualidades básicas como la homogeneidad, la comparabilidad y oportunidad. Asimismo, buscó desagregar los distintos componentes de la información fiscal para el análisis de riesgos potenciales (Manual FMI 2018).

Estos riesgos refieren a los posibles shocks en los ingresos, gastos, activos o pasivos del gobierno que pueden impactar sobre los resultados fiscales esperados. Los posibles desvíos son clasificados en riesgos macroeconómicos, que surgen cuando la evolución de las variables macroeconómicas clave resulta diferente a lo pronosticado, o riesgos específicos como la realización de pasivos contingentes, desastres naturales u otros eventos inciertos.

Se espera que los países implementen los elementos que les sean útiles de acuerdo a sus propias características económicas (Metodología FMI, 2016), para la generación de información estratégica para las legislaturas, los mercados y los ciudadanos.

Así, la transparencia fiscal se entendió como una herramienta que potencialmente responsabiliza a los gobiernos por su desempeño fiscal, y asimismo, promueve la elaboración de información comparable a nivel internacional para incrementar la disponibilidad de información económica que permita reconocer vulnerabilidades fiscales en forma oportuna (MEFP, 2014). Esta información incluye la ejecución presupuestaria mensual, trimestral y de fin de año, además de estadísticas fiscales y estados financieros anuales (Manual FMI, 2018).

El Código diseñó lineamientos de aplicación voluntaria para la formulación de políticas y para mejorar la responsabilidad fiscal entre los países miembros del FMI. Fue publicado en 1998 en respuesta a las deficiencias en la elaboración de información financiera pública y privada, se actualizó en 2007 para reflejar algunas buenas prácticas emergentes y ampliar su cobertura, pero mantuvo los cuatro pilares originales de transparencia fiscal: (i) claridad de roles y responsabilidades; (ii) procesos

presupuestarios abiertos; (iii) disponibilidad pública de información; y (iv) garantías de integridad (Manual FMI, 2018)

En 2014, a raíz de la crisis financiera mundial que comenzó en 2007, el FMI revisó el Código y lanzó la Evaluación de Transparencia Fiscal (FTE) que analiza la transparencia fiscal desde un punto de vista macroeconómico, con el objetivo de detectar fuentes de riesgo fiscal y posibles brechas de información. Estas FTE son parte del programa voluntario de evaluaciones que reemplazó a los Informes sobre la Observancia de Normas y Códigos (ROSC fiscales) (FMI, 2014).

Cabe mencionar que esta última actualización² del Código se realizó en el marco de consultas, entre diciembre de 2012 y febrero de 2013, mediante las cuales el FMI recabó comentarios de gobiernos, grupos de la sociedad civil, representantes del mundo académico, participantes del mercado financiero y el público en general.

De esta forma, el Código se conformó por cuatro "pilares" que incluyen dimensiones y principios, según el cuadro siguiente.

Cuadro N° 1 - Pilares del Código de Transparencia Fiscal del FMI.

Pilar I	Pilar II	Pilar III	Pilar IV (*)
Informes fiscales	Previsión y presupuestación fiscal	Análisis y gestión del riesgo fiscal	Gestión de ingresos por recursos naturales
Disponibilidad de información relevante, completa, oportuna y confiable sobre las operaciones y el desempeño fiscal del gobierno.	Declaración clara de los objetivos presupuestarios. Proyecciones completas, oportunas y creíbles de la evolución de las finanzas públicas.	Riesgos para las finanzas públicas: divulgación, análisis y administración. Coordinación de las decisiones fiscales en todo el sector público.	Marco transparente para la propiedad, contratación, impuestos y uso de las dotaciones de recursos naturales.
Los 12 principios de este pilar se agrupan en cuatro dimensiones de los informes fiscales: cobertura, frecuencia y oportunidad, calidad e integridad.	Los 12 principios de este pilar se agrupan en cuatro dimensiones de los pronósticos y presupuestos fiscales: exhaustividad, orden, orientación de las políticas y credibilidad.	Los 12 principios de este pilar se agrupan en tres dimensiones de la gestión de riesgos fiscales: análisis y divulgación de riesgos, gestión de riesgos y coordinación fiscal entre los diferentes niveles de gobierno.	Los 12 principios bajo este pilar se agrupan en cuatro dimensiones: régimen legal y fiscal, asignación de derechos sobre recursos y recaudación de ingresos, presentación de informes de la empresa y gestión de ingresos por recursos.

(*) El Pilar IV no ha sido incorporado en el Manual del año 2018.
Fuente: elaboración propia.

En base a estos lineamientos, el Código elaboró una guía detallada para la confección de información fiscal relevante para los distintos usuarios. La última versión del Código (y su correspondiente Manual 2018 FMI) hizo hincapié en la calidad de la información y consideró niveles de capacidad institucional por lo que distingue entre práctica básica, buenas prácticas que proporcionan una meta intermedia y exigen una mayor capacidad institucional, y prácticas avanzadas que reflejan la aplicación de estándares internacionales en consonancia con los adelantos recientes (FMI, 2014).

² Consulta sobre la última edición revisada del Código. Disponible en: <https://www.imf.org/external/spanish/np/exr/consult/2013/fisctransp/index.htm> (último acceso: 19/12/2021).

En síntesis, la comunidad internacional creó normas para el desarrollo de una política fiscal transparente y reconoció al Código de transparencia fiscal del FMI como un estándar de aceptación generalizada. Asimismo, se observó que el concepto de transparencia fiscal se sustentó en un conjunto de normas de carácter técnico entre las que se encuentran instrumentos que hacen a los sistemas de información y de control y, otros que refieren a las características de la información en sí misma. Además, la participación de la sociedad civil y del ciudadano se consideró parte de este activo global.

En ese marco, a continuación se analizan las características generales de la información fiscal según las normas del Código.

1.1.2. Principios de la información fiscal

La transparencia fiscal se refiere a la difusión de información sobre la política fiscal en el marco de una serie de principios e institutos normativos, (Manual 2018, FMI).

Los principios de la información refieren a la claridad, vale decir, a la facilidad con la que los usuarios pueden entender los informes fiscales. La confiabilidad, es otro aspecto de la información que busca la representación precisa de las operaciones y finanzas fiscales del gobierno. Esta característica se constituye sobre la base de sistemas de información diseñados de acuerdo a estándares internacionales y, además, refiere a la información que ha sido sometida a los análisis de control interno y externo.

Asimismo, la frecuencia (o periodicidad) es la regularidad con la que se publican los informes en el marco de los lineamientos del Código (mensual, trimestral, anual). Su puntualidad refiere al lapso de tiempo involucrado en la difusión de estos informes de acuerdo a la reglamentación aplicable y, su relevancia para que los usuarios (legislaturas, ciudadanos y mercados) accedan a la información necesaria para tomar decisiones.

Estos principios pueden ejecutarse en el marco de las normas que regulan la difusión de información, la que debería publicarse en línea (Manual FMI, 2018). Por ello, las *normas sobre libertad de información* son los instrumentos útiles para que las agencias gubernamentales pongan a disposición del público cualquier información que posean. En ese sentido, se observó que en 2018 la mayoría de los países de América Latina sancionaron leyes de acceso a la información. Michener (2010) señaló que, a excepción de Colombia (1985), los Estados Latinoamericanos comenzaron a sancionar este tipo de reglamentaciones a partir del año 2002 en respuesta a la presión de organismos internacionales. En ese sentido, las leyes de acceso a la

información son reglamentos básicos ejecutores de principios definidos por las constituciones nacionales y las convenciones internacionales de derechos humanos. Estas normas posibilitan la institucionalización de las dimensiones del pilar I del Código.

De igual manera, las *leyes de responsabilidad fiscal* disponen reglas fiscales y de procedimiento para fortalecer rendición de cuentas y la gestión presupuestaria. Estas normas redundan en una mayor transparencia fiscal ya que promueven la difusión de la política fiscal. En el caso de América Latina se observó la sanción de este tipo de normas, entre el año 2000 y 2016, en diez países a saber: Brasil (2000), Ecuador (2002 y 2010), Colombia (2003 y 2011), Perú (2003 y 2013), Argentina (2004), Chile (2006), México (2006), Panamá (2008 y 2012), Paraguay (2013) y Honduras (2016).

Este conjunto de normas dotaron a la información fiscal de sus características generales y requieren de la consolidación de sistemas de información que se rigen por lineamientos técnicos específicos, según se detalla a continuación.

1.1.3. Sistemas de información internacionales

El Manual 2018 FMI diseñó reglas para la elaboración de la información fiscal, entendidas en el marco de criterios para el diseño de sistemas de información, y demás conceptos y directrices, pautas de registración, y exposición de la información. Estos lineamientos dotaron al Código de buenas prácticas de transparencia fiscal del FMI de un marco referencial y de un lenguaje análogo que busca unificar conceptos y estructuras, tal como se observa en los distintos sitios web y portales de gobiernos como el Brasil, el Perú, Chile, Paraguay y Uruguay por citar algunos ejemplos. Estos criterios fueron plasmados en guías metodológicas como el Manual de estadísticas de las finanzas públicas (MEFP) del FMI (GFSM 1986, 2001 y 2014) en el área de presentación de informes estadísticos (cobertura), las Normas del Sistema General / Especial de Divulgación de Datos y su versión plus (SGDD/NEDD) (frecuencia y oportunidad) implementadas por el 95% de los países miembros del FMI (informe 2014 FMI), y las Normas contables internacionales para el sector público (NICSP o IPSAS por sus siglas en inglés) de la Federación Internacional de Contadores (IFAC) en el área contable (métodos de registración, manual y plan de cuentas, sistema contable).

Cabe mencionar que el MEFP o GFSM, por sus siglas en inglés, son las normas que rigen la compilación y presentación de estadísticas fiscales. Este Manual realiza descripciones conceptuales, clasificaciones y otras directrices utilizadas en la compilación y divulgación de las estadísticas de las finanzas públicas (EFP), para lo cual toma

conceptos de contabilidad pública, en consonancia con otros manuales y guías de estadísticas macroeconómicas.

Estas directrices permiten que el *FMI y otros organismos internacionales* puedan contar con *datos comparables e indicadores económicos* fundamentales a nivel internacional para el *análisis fiscal y la supervisión* de la ejecución de la política económica. En efecto, el FMI, instó a los países miembros a adoptar el MEFP como base para compilar y divulgar las EFP, así como para declarar esta información al FMI (FMI, MEFP 2014)

Según la práctica habitual el interior de las administraciones públicas, el MEFP detalla todos los conceptos que el servidor público utiliza a diario en la elaboración de la información del presupuesto y su ejecución. Estos conceptos fueron sistematizados en el MEFP y han sido incorporados por los países mediante reglamentos internos que guían la elaboración de información fiscal que, asimismo, alimenta otros sistemas de información como el Sistema de Cuentas Nacionales y el sistema contable. Este marco legal fomentó la generación de información que sigue criterios contables internacionales, como el criterio de devengado para el reconocimiento del gasto, y modelos de exposición de la información en línea con el MEFP del FMI, como el conocido Esquema Ahorro, Inversión y Financiamiento. Este esquema, de acuerdo a lo señalado por expertos en la materia, muestra los flujos de fondos públicos disponibles para el repago de la deuda pública, a la fecha de corte establecida (Pistone, 11/2021).

En un mismo sentido, los principios y normas de contabilidad y auditoría son elementos cruciales para el acceso a la información fiscal y financiera pública. Las NICSPS permiten reconocer la relación entre buena gobernabilidad, transparencia fiscal y resultados económicos, lo que hace responsables a los gobiernos (Pesado, 2019). En efecto, los últimos años observaron importantes cambios en materia de Contabilidad Gubernamental a escala mundial ante la creciente demanda ciudadana de rendición de cuentas pública (Outeiral *et al.*, 2021). En ese sentido, los países de América Latina han implementado métodos contables alineados con normas internacionales de contabilidad del sector público (NICSP), en particular, en respuesta a la crisis financiera mundial del 2008/2009 que expuso debilidades de la mayoría de los sistemas de información financiera, para la identificación y/o contabilización de riesgos fiscales, como el impacto potencial de desastres naturales, obligaciones a largo plazo y pasivos contingentes (Pimienta y Pessoa, 2015).

Outeiral *et al.* (2021) jerarquiza el rol de la contabilidad gubernamental en el ámbito de la Administración Financiera Gubernamental. La contabilidad pública cumple con la función de integrar la información que surge de los denominados Sistemas

Integrales de Administración Financiera (SIAF) con el propósito de producir información acerca de la gestión presupuestaria, financiera y económica. De esta forma, la incorporación de las normas del MEFP y las normas contables internacionales dieron origen al diseño de sistemas de información, esenciales, según Arenas de Mesa (2016), para los procesos de transparencia fiscal.

Los SIAF se originaron en la región en 1980 (Brasil en 1986 y Bolivia en 1989). En los años noventa, estos sistemas se expanden en Argentina, Paraguay y Uruguay y, a partir del año 2000, se difunden en Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y República Dominicana, entre otros países de la región de América Latina y el Caribe. Tal como se ha planteado para la creación de normas fiscales internacionales, la propagación de los SIAF fue inicialmente impulsada por las crisis fiscales en la región, el auge del desarrollo conceptual de la gestión fiscal y el avance de las tecnologías de la información, entre otros factores. Hacia 2015, Pimienta y Pessoa, observaron que prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe han desarrollado sistemas SIAF.

El desarrollo de los sistemas SIAF de los países de la región latinoamericana se adaptó en forma integral o gradual las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), según sus circunstancias locales (Pimienta y Pessoa, 2015). En consonancia con estos autores, Outeiral *et al.* (2021) menciona que las NICSP son la única normativa contable internacional existente y la aplicación de sus normas favorece la uniformidad de criterios con relación a otros sistemas de estadísticas como el de Cuentas Nacionales. En ese sentido, para los autores es fundamental el rol de las instituciones globales como el FMI, la ONU, la OCDE y, otras, en la promoción de las normas contables internacionales en un contexto que demanda una mayor rendición de cuentas.

Si bien se observaron importantes avances en el desarrollo de sistemas de información, para Pimienta y Pessoa (2015), la región enfrenta los desafíos de reducir la corrupción en la gestión del gasto, de las compras y contrataciones y en la nómina de pagos al personal. Asimismo, el desafío para Outeiral *et al.* (2021) es el perfeccionamiento de los sistemas de contabilidad gubernamental que favorezcan la elaboración de información patrimonial, financiera y económica para el fortalecimiento de la transparencia, más allá de la generación de información presupuestaria. En un mismo sentido, para Pimienta y Pessoa (2015) la respuesta a estos desafíos es en más transparencia y control, mediante el diseño de los marcos de control interno y la mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el seguimiento de las finanzas públicas, aún insuficiente en América Latina.

Las normas que guiaron el diseño de los sistemas de información son un aspecto considerado por el código y, son elementos cruciales para la elaboración de información transparente, vale decir, de acuerdo a las características del punto 1.1.2.

A continuación, de acuerdo al Código y su correspondiente Manual, se identifican los organismos y mecanismos de control sobre la aplicación de las normas del Código.

1.2. Organismos de aplicación y control internacionales

El Manual 2018 del FMI estableció los estándares para la promoción de la transparencia fiscal y entiende que su construcción requiere no solo de lineamientos de presentación de informes claros sino también de un monitoreo y cumplimiento efectivos de esos estándares. En ese sentido, las instituciones de monitoreo surgen del entramado de normas mencionadas anteriormente y no se circunscriben a un único organismo de control.

A nivel de cada país, las instituciones competentes para promover la transparencia fiscal pueden ser las legislaturas, las entidades de fiscalización superior (organismos de control externo), las agencias fiscales independientes y organizaciones profesionales y cívicas y, organismos de estadística. De manera similar, a nivel internacional los organismos promotores de la aplicación de reglas de transparencia fiscal son el FMI, el Banco Mundial y la OCDE, y otros que se ocupan de normalizar los datos como la Federación Internacional de Contadores (IFAC), el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB) y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), además de los grupos de la sociedad civil internacional como el IBP.

En general, estos organismos diseñaron mecanismos de control para medir la consistencia de la información fiscal con las mejores prácticas y las normas internacionales.

1.3. Cumplimiento de las reglas de la Transparencia Fiscal

El entramado de normas que conforman el Código de Transparencia Fiscal del FMI sugiere que la ejecución de una política transparente se asienta en un conjunto de institutos que posibilitan la generación de información transparente, aquella que cumpla con los principios descritos en el punto 1.1.2. Asimismo, se requiere de la intervención de organismos y del diseño de mecanismos de control que den cuenta sobre la coherencia y consistencia de esa información con las normas y buenas prácticas internacionales. La medición sobre la consistencia de la información fiscal con las mejores

prácticas y las normas internacionales se analiza a partir de los informes de evaluación disponibles.

En materia de transparencia fiscal específicamente, ante la complejidad de la arquitectura de normas, además de la previsión acerca de los aspectos metodológicos aplicables para evaluar el cumplimiento o no de las reglas de transparencia fiscal, deben considerarse las evaluaciones de cumplimiento elaboradas por los organismos de control especializados en la temática, tanto organismos nacionales como internacionales. Por ello, deben analizarse los informes de seguimiento sobre la aplicación de las normas a las que el Gobierno Nacional adhirió en forma voluntaria y, que a su vez, implican la voluntad de someterse a controles periódicos. El análisis debe tomar como referencia a las evaluaciones de cumplimiento publicadas por los organismos de control, nacionales e internacionales.

A nivel internacional, deben considerarse los informes de evaluación que realiza el FMI a través de la Evaluación de Transparencia Fiscal (FTE por sus siglas en inglés) y el Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) mediante el que se analiza la gestión de las finanzas pública.

La FTE es el seguimiento diseñado por el FMI para evaluar el cumplimiento de las normas del Código de Transparencia Fiscal. Estas FTE se llevan a cabo a solicitud de los países miembros del FMI y forman parte de la labor de supervisión del organismo. Esta evaluación identifica las fortalezas, debilidades y desafíos en materia de transparencia fiscal, además de dar lugar a una posterior asistencia técnica. En varios casos, las conclusiones y recomendaciones de los FTE fueron adicionadas a los informes del denominado “Artículo IV” de supervisión bilateral anual. Estas FTE se han realizado en alrededor de 20 países desde su implementación en el año 2014 (FMI, 2019)

La FTE analiza niveles de práctica en transparencia fiscal para los primeros tres pilares del Código, según se muestra a continuación:

Grafico N°1. Niveles de práctica en transparencia fiscal

NIVEL DE LA PRÁCTICA			
Menos que Básica	Básica	Buena	Avanzada

Fuente: Evaluación a Guatemala del año 2016³.

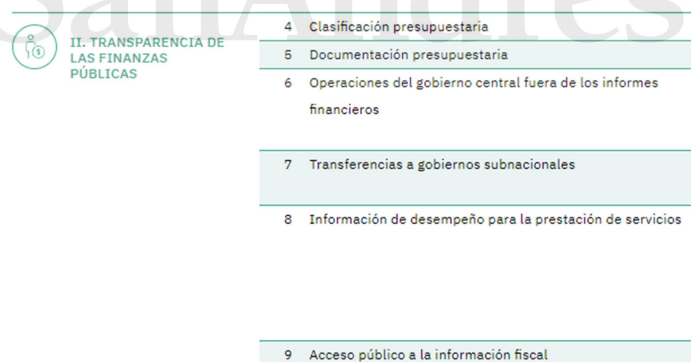
³ Evaluación FTE Guatemala 2016: https://issuu.com/elperiodicoguatemala/docs/fmi_fiscal_guatemala (último acceso: 21/10/2021)

PEFA es un programa de alcance global que estandarizó las herramientas para evaluar el desempeño de la gestión financiera pública (PFM por sus siglas en inglés). Según su sitio web oficial, es un programa creado por la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y los gobiernos de Francia, Luxemburgo, Noruega, la República Eslovaca, Suiza y el Reino Unido, con el objetivo de establecer un enfoque uniforme para recopilar información sobre el desempeño de la gestión de las finanzas públicas de los países. PEFA se convirtió en la evaluación más utilizada acerca del desempeño de la gestión de las finanzas públicas (PFM por sus siglas en inglés), desde el año 2005 se han evaluado 151 países. Generalmente, estas evaluaciones se realizan cada 3 o 5 años y se estimó que solo alrededor de los dos tercios de las evaluaciones se difunden.

Este análisis permite identificar fortalezas y debilidades de PFM en un momento específico, mediante distintos indicadores en siete áreas de la gestión de las finanzas públicas. Estas áreas se conocen como los pilares del programa, dentro de los cuales se identifica como eje transversal a transparencia de las finanzas públicas.

Este programa mide el desempeño de las finanzas públicas para un conjunto de dimensiones (un total de 94) clasificadas por indicadores (un total de 31) que se corresponden con sus siete pilares, en una escala ordinal. El sistema de puntuación incluye cuatro puntos de D a A según los niveles de cumplimiento de las buenas prácticas, D es la puntuación más baja y A es la puntuación más alta.

Gráfico N°2. Pilar de transparencia de las finanzas públicas y los indicadores analizados.



Fuente: Metodología PEFA.

Cabe mencionar que los pilares de PEFA abarcan las fases del ciclo presupuestario, previsibilidad y control en la ejecución presupuestaria, contabilidad y presentación de informes, escrutinio y auditoría externos. Los pilares transversales son la transparencia y la gestión de activos y pasivos. Asimismo, el programa destacó que el

pilar sobre fiabilidad presupuestaria representa una mirada general del proceso presupuestario.

Además, la práctica internacional destacó que el seguimiento de la transparencia de la política fiscal fue desarrollado por los denominados Consejos Fiscales. Estas instituciones concentran la información fiscal necesaria para comunicar a la ciudadanía la estrategia de la política fiscal diseñada por el presupuesto por un país. Estos consejos Fiscales registraron un rápido crecimiento en el periodo post-crisis 2008/9 (Farah, 2016). Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), hacia el año 2017, existían 29 consejos fiscales en el mundo, de los cuales 16 fueron creados después de 2008. En Latinoamérica, si bien en México el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) fue creado en 1998, los consejos fiscales son instituciones de reciente creación. Tal es el caso del Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF) de Colombia (2012), Consejo Fiscal Asesor (CFA) de Chile (2013), el Consejo Fiscal (CF) del Perú (2013), el Instituição Fiscal Independente (IFI) del Brasil (2016) y el Consejo Fiscal Asesor (CFA) de Paraguay (2016) (Banco Mundial, 2017). En Argentina se creó el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal en el año 2005.

Estas instituciones son las encargadas de proveer variables clave y las metodologías para el planeamiento presupuestario y fiscal, además de realizar un monitoreo independiente sobre la implementación e impacto de la política fiscal. El rol de estos consejo fiscales se asocia al mejoramiento de la transparencia, homogeneidad y claridad de la información fiscal y, pueden constituirse en un ámbito propicio para la búsqueda de consensos en torno a la definición de buenas prácticas de gobierno (Farah, 2016). Para el FMI (2015), la creación de consejos fiscales operativamente independientes podría proporcionar una evaluación pública objetiva de las proyecciones presupuestarias, que redundaría en la credibilidad de esas proyecciones y fomentaría el debate público sobre las políticas fiscales.

Asimismo, de acuerdo a lo señalado por el Manual 2018 FMI existen otros organismos que podrían realizar sus propias evaluaciones (punto 1.2).

En síntesis, la comunidad internacional creó un conjunto de normas y organismos internacionales para el seguimiento de la transparencia fiscal. El Código de transparencia fiscal consensuó reglas para la generación de información fiscal y se convirtió en la columna vertebral del mapa multidimensional de la transparencia fiscal de aplicación voluntaria. Desde el año 1998, sus lineamientos buscaron converger con las normas internacionales en las áreas de presupuesto, estadística, contabilidad y auditoría, a fin de incorporar las últimas innovaciones en materia fiscal. De igual modo, la última versión del Código se focalizó en cuestiones macrocríticas y revalorizó el análisis de riesgos fiscales

potenciales (como el impacto potencial de desastres naturales, obligaciones a largo plazo y pasivos contingentes) y la generación de información estratégica para las legislaturas, los mercados y los ciudadanos.

El Código pretendió instituirse como una herramienta de análisis crítico del desempeño fiscal de la política ejecutada por el gobierno y promovió la elaboración de información comparable a nivel internacional. La norma buscó incrementar la disponibilidad de información económica que permita reconocer vulnerabilidades fiscales en forma oportuna.

Esta norma internacional creó principios generales que hacen a las características intrínsecas de la información y al diseño de sistemas de control y evaluación de la información fiscal, para el seguimiento de la política fiscal desarrollada por el Gobierno.

La transparencia fiscal implicó la generación de un activo e involucró no solo la observancia de reglas sino también la búsqueda de una mayor involucramiento del ciudadano común en la gestión de la hacienda pública.

El capítulo III retoma los parámetros básicos para medir el grado de permeabilidad de la política doméstica nacional a los criterios consensuados por la comunidad internacional.

En base a la información disponible, por su parte, el capítulo IV describe grado de cumplimiento de los estándares de transparencia fiscal de acuerdo a los elementos de juicio expuesto por las evaluaciones publicadas por los organismos de control, nacionales e internacionales.

Universidad de
San Andrés

Capítulo II: La transparencia Fiscal en el proceso de la Alianza del Gobierno Abierto

El capítulo anterior describió las normas generales para la elaboración de información fiscal según los lineamientos del Código de transparencia fiscal del FMI. Esta norma internacional creó principios generales que hacen a las características intrínsecas de la información y al diseño de sistemas de control y evaluación de la información fiscal, para el seguimiento de la política fiscal desarrollada por el Gobierno. Además, se observó que la transparencia fiscal implicó la generación de un activo e involucró no solo la observancia de reglas sino también la búsqueda de una mayor involucramiento del ciudadano común en la gestión de la hacienda pública.

De esta forma, las normas del Código promovieron la creación organismos especializados que complementaron la labor del FMI en la promoción de la transparencia fiscal. De igual modo, la comunidad internacional impulsó el diseño de otros reglamentos técnicos (OCDE, 2017) y la apertura de datos bajo el auspicio de las nuevas tecnología de la comunicación. Asimismo, el auge de las OSC con trascendencia global favoreció la incidencia de nuevos actores, a través de los cuales se gestaron ámbitos para la difusión de las normas de transparencia fiscal.

En ese sentido, el entramado de normas internacionales definió estándares para dar forma a la transparencia fiscal como un activo intangible y, a su vez se identificó como principio o hilo conductor de los enfoques de gobernabilidad emergentes. Así, los instrumentos creados por la comunidad internacional fueron incorporados en lo que se denominó gobierno abierto. Este enfoque fomentó y continuó la política de transparencia fiscal promovida, principalmente, por el FMI.

Por ello, este capítulo caracteriza la promoción de la transparencia fiscal en el marco del proceso propuesto por la Alianza del Gobierno Abierto. A partir del enfoque de gobierno abierto implementado por la AGA, se describe el proceso y el modelo propuesto por la Alianza para el Gobierno Abierto como marco de referencia de este enfoque. Asimismo, se describen los estándares que la comunidad internacional creó para poner en práctica la transparencia fiscal desde la perspectiva de este enfoque de gobierno abierto, además de las herramientas de medición, para finalizar con una reflexión acerca de las capacidades institucionales necesarias para el desarrollo de la transparencia fiscal y el gobierno abierto en los países latinoamericanos.

Cabe señalar que el enfoque gobierno abierto se ha construido en el marco de los debates internacionales y es un proceso en construcción durante el período que se

analiza que este trabajo. Por ello, el análisis recoge lo relevado en entrevistas⁴ a referentes en la materia y documentos de investigación de referentes académicos latinoamericanos.

Este paradigma de gobernanza fomenta el vínculo entre sociedad, Estado y el mercado y se sirve de múltiples espacios de interacción con actores no estatales para conformar esquemas de trabajo participativo y colaborativo en la creación de valor público (Naser y R. Alujas, 2017). Oszlak (2018) lo describe mediante el “triángulo de capacidades para sostener el gobierno abierto” de Babino (2017), por el que se describe una cultura de gestión que combina tecnologías, capacidades institucionales y liderazgo en forma equilibrada. Por ello, los distintos autores aclaran que las herramientas tecnológicas son necesarias pero no suficientes para que exista gobierno abierto, se requieren además otro tipo de enlaces transversales. Se requieren de enlaces con áreas políticas centrales (como Presidencia de la Nación o la Jefatura de Gabinete de Ministros) que den forma a una política de gobierno abierto mediante tres elementos: la vocación política, la normativa y la dirección emanada de máximas autoridades (Kaufman, 2017).

La noción de gobierno abierto despertó prolongados debates analizados por distintos autores como Oszlak y R. Alujas y, si bien existen múltiples definiciones (elaboradas por AGA, OCDE, OEA, CLAD, CEPAL), para Naser y R. Alujas (2017) el concepto de gobierno abierto se asocia a la transformación del Estado y sus instituciones en términos de promover una cultura de transparencia, integridad pública y rendición de cuentas, además de fortalecer los espacios de participación ciudadana en los asuntos públicos, en clave de colaboración y responsabilidad compartida que implemente la inteligencia colectiva en el diseño de políticas públicas.

Las políticas emergentes de gobierno abierto buscan dar soluciones y respuestas a una sociedad civil interconectada y con crecientes aspiraciones sociales motorizadas al ritmo de los cambios tecnológicos (R. Alujas, 2020). Este enfoque de gobernabilidad fusionó las ventajas de la tecnología, el internet y la cultura digital en vistas a “democratizar la democracia”⁵.

⁴ Entrevistas a la Virginia Brussa (25/06/2021), Carolina Cornejo - Directora Nacional de Gobierno Abierto en la Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina (30/06/2021), Gustavo Merino del Ministerio de Hacienda de la Nación Argentina (14/07/2021), Ester Kaufman (19/07/2021), Julieta Izcurdia - Coordinadora del Programa de Justicia Fiscal de la Asociación Civil por la Igualdad de la Justicia (20/07/2021) y Renzo Lavín – ex Director de ACIJ (10/08/2021).

⁵ Este apartado retoma los contenidos desarrollados por el Curso “Introducción al enfoque de gobierno abierto”, dictado en el mes de mayo de 2021 por la Dirección Nacional de Gobierno Abierto mediante plataforma virtual: <https://cursos.innovacion.gob.ar/> - Encuentro sincrónico: https://www.youtube.com/watch?v=L_Nc82V4wFA (último acceso: 02/08/2021)

El enfoque de gobierno abierto se popularizó y diseñó mecanismos de respuesta a los resabios que dejaron las crisis globales de fines de la década de los 90. Busca contener el nivel de desconfianza que ha expuesto la convulsión social e intercultural, sea por hechos de corrupción o por la cuestión ambiental, por dar algunos ejemplos. Son las nuevas generaciones las que ponen sobre la mesa un conjunto de problemáticas tradicionalmente irresueltas, ante la falta de un diálogo respetuoso entre culturas, donde se reconozcan algunas lógicas de preservación. En ese sentido, la participación y la transparencia se han presentado como herramientas que favorecen la paz social, y han sido incorporadas por organismos con trascendencia local e internacional (Kaufman, 19/07/2021).

El marco de referencia multilateral de este enfoque de gobierno abierto es la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA u OGP, por sus siglas en inglés) creada en el año 2011. La AGA “es un nicho de lo que se puede llamar Gobierno Abierto, cuyos mecanismos promueven la participación ciudadana en el ciclo de diseño de políticas públicas” (Cornejo, 30/06/2021). En efecto, la AGA se ha constituido como espacio para la definición de estándares y guías de trabajo para facilitar el diseño de políticas de gobierno abierto en el marco de los ejes estratégicos y los principios que guían sus valores (Naser y R. Alujas, 2017).

Cabe mencionar que las metodologías de trabajo propuestas por la AGA se complementan con las recomendaciones y lineamientos propuestos por otras asociaciones y organismos con trascendencia internacional que buscan sistematizar buenas prácticas de gobierno abierto además de definir principios específicos, en particular, referidos a la transparencia fiscal. El enfoque de Gobierno Abierto puede brindar un marco teórico para analizar la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas de los Estados, no obstante, debe considerarse que la AGA promueve áreas temáticas, y en el caso particular de la transparencia fiscal, los estándares fueron promovidos por organismos asociados a la Alianza tales como la International Budget Partnership (IBP) y la Iniciativa Global de Transparencia Fiscal (GIFT por sus siglas en inglés) (Cornejo, 30/06/2021).

A nivel latinoamericano, además de la AGA, la CEPAL aborda la temática de gobierno abierto dentro de su observatorio de Planificación y la OEA con relación a los tópicos sobre anticorrupción. La OCDE también realiza el seguimiento de la transformación digital (gobierno digital) y de las políticas de gobierno abierto a través de informes de evaluación voluntarios (Brussa, 25/06/2021).

En ese sentido, se observa que los organismos internacionales y regionales han avanzado en la sincronización de sus agendas de gobierno abierto, lo que ha

configurado una modalidad de hacer política pública. Asimismo, la AGA ha robustecido otros compromisos globales como la Agenda 2030 (Naser y R. Alujas, 2017) y ha fortalecido su labor con la existencia de otros foros (IBP y GIFT) para el seguimiento y soporte de la política de transparencia fiscal en un enfoque de gobierno abierto (Kaufman, 19/07/2021).

En síntesis, la AGA constituye una plataforma global que aporta metodologías para fortalecer la cooperación internacional mediante el intercambio de buenas prácticas y aprendizaje entre pares en materia de gobierno abierto, y distintos organismos internacionales complementan su labor mediante sus propios equipos o áreas o programas específicos para el monitoreo del gobierno abierto. A continuación se describen los mecanismos internacionales creados por la Alianza y los procesos que promueve al interior de cada país miembro.

2.1. Creación de la Alianza del Gobierno Abierto

El FMI y el Banco Mundial auspiciaron la creación de organismos especializados en transparencia fiscal que incorporaron a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) con presencia global.

En ese marco nació AGA, como una iniciativa multilateral creada en 2011 en el marco de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con la aprobación de la *Declaración de Gobierno Abierto* por los países fundadores (Estado del Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos) y con el apoyo de la Iniciativa de transparencia y rendición de cuentas, la Internacional Budget Partnership (IBP) y otras siete organizaciones de la sociedad civil, detalladas por el sitio web oficial de IBP.

La AGA no tiene un estatuto ni fue creada por la firma de un tratado entre países. Es una Alianza que se constituyó como una organización de la sociedad civil global que nuclea gobiernos y que puede aspirar a ser un foro de democracia global. Es un organismo no vinculante que tiene la particularidad de ser co-gobernado por países y organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) (Cornejo, 30/06/2021)

La AGA creó su estructura orgánica y definió sus valores a partir de los cuales surgió un “modelo” instituido por procesos guiados por metodologías y estándares. La dinámica de la AGA propuso un proceso de participación que reúne al gobierno con sociedad civil para consensuar iniciativas para el diseño de políticas públicas (Cornejo, 30/06/2021). Su gobierno está encabezado por el Comité Directivo, compuesto por 22 miembros con representación de Estados Nacionales y Sociedad Civil en partes iguales,

copresidido por un representante de cada sector elegidos por los propios miembros del Comité. A su vez, los miembros del Comité Directivo conforman tres subcomités (el Subcomité de Gobernanza y Liderazgo, el Subcomité de Criterios y Estándares y el Subcomité de Liderazgo Temático), los que se ocupan de las tareas preliminares al proceso decisorio del Comité Directivo y analizan las temáticas a desarrollar por AGA a nivel global, denominadas “Áreas de Política de la AGA” (Cornejo, 30/06/2021).

Este Comité es el órgano ejecutivo de la AGA y se ocupa de definir la agenda y dirección del organismo, además de promover el gobierno abierto mediante la organización y coordinación de cumbres globales, eventos regionales y temáticos. La AGA, además, se compone por la Mesa Directiva que brinda soporte legal, el Panel Internacional de Expertos que encabeza tareas de control mediante el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM por sus siglas en inglés), la Red de acción que nuclea representantes de alto nivel que trabajan en el posicionamiento de la Alianza a nivel global. Por último, la Unidad de Apoyo es el órgano de administración de la AGA que, a su vez, nuclea un grupo de soporte que ofrece asistencia técnica, estratégica o política a los países miembros.

Hasta el 2019, AGA contaba con 75 Estados miembros, de los cuales 16 eran Estados latinoamericanos, y 76 jurisdicciones locales que trabajan de manera articulada con más de 3000 organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo.

Los Estados Nacionales que cumplen con los principios de elegibilidad pueden adherir al AGA mediante la suscripción de la Declaración de Gobierno Abierto de alto nivel, además de ofrecer un plan de acción y de comprometerse con la información independiente sobre su progreso en el futuro (Almeida Sánchez, 2014). Esa elegibilidad básica se determina mediante evaluaciones sobre el desempeño en cuatro áreas críticas del gobierno abierto: transparencia fiscal, acceso a la información, divulgación de activos y participación ciudadana.

La dinámica de la AGA supone un proceso participativo y colaborativo al interior de cada país miembro, de acuerdo a ejes estratégicos y principios fomentados por la Alianza, por el cual el gobierno y la sociedad civil crean espacios de consenso para el diseño de políticas públicas (Cornejo, 30/06/2021) según se detalla a continuación.

2.1.1. Proceso cíclico de la AGA

La dinámica de la AGA propuso un proceso de participación que reúne al gobierno con sociedad civil para consensuar el diseño de la política pública (Cornejo, 30/06/2021). Para Naser y R. Alujas (2017), la AGA definió un esquema de trabajo

mediante los “Planes de Acción” bianuales (PAs), que actúan como lazo principal entre la Alianza y sus miembros.

Por ello, se entiende que el paradigma de gobernanza promovido por AGA buscó un cambio cultural en la manera de pensar la política pública (Brussa, 25/06/2021). El Estado es el responsable de implementar los PAs y su obligatoriedad surge del propio proceso de la AGA. Tanto para hacer aceptado en la Alianza como para seguir siendo miembro se deben elaborar planes de acción cada 2 años, además de realizar una autoevaluación intermedia y cooperar con el IRM. Por ello, todos los planes de la región siguen un mismo ritmo y, hasta 2019 la región latinoamericana estaba implementando el cuarto plan salvo Chile que estaba en el quinto y Ecuador en el primero (Kaufman 19/07/2021)

El objetivo de los PAs es definir reformas concretas en un proceso abierto, no solo por la participación y supervisión de la sociedad civil sino también por la visibilidad global que otorga el propio proceso de la AGA (Brussa, 25/06/2021). Estos PAs contienen una serie de compromisos que deben priorizar los ejes estratégicos de la AGA (mejoramiento de servicios públicos, incrementar la integridad pública, gestión efectiva y eficiente de los recursos públicos, crear comunidades más seguras y el incremento de la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas) guiados por los principios de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, innovación y tecnología (Naser y R. Alujas, 2017).

El enfoque de la AGA organizó ciclos de acción mediante criterios y estándares que favorecieron la definición de mecanismos institucionales al interior de los países miembros. Asimismo, identificó a la Sociedad Civil como un actor fundamental en todas las etapas del proceso, representada por cualquier tipo de organización con una agenda de incidencia mediante la que interpelan y colaboran con el Estado para promover acciones. Estas organizaciones siguen una agenda en línea con los compromisos asumidos por el Estado en los PAs y, como parte de su misión institucional, acompañan el proceso de reforma con el objetivo de que la política se implemente y sea sostenible en el tiempo (Cornejo, 30/06/2021).

Por ello, se alienta a los países miembros a establecer un mecanismo de consulta, participación, debate y de gestión de reformas colaborativas mediante el foro multilateral de consulta pública (el Foro). Este modelo colaborativo pretendió observar los valores del buen compromiso según los siguientes lineamientos.

Cuadro N° 2 - Principios del Buen Compromiso – Foro Multiactor AGA.

Los valores fundamentales del buen compromiso consisten en:

1. La participación pública se basa en la creencia de que quienes se ven afectados por una decisión tienen derecho a participar en el proceso de toma de decisiones.
2. La participación pública incluye la promesa de que la contribución del público influirá en la decisión.
3. La participación pública promueve decisiones sostenibles al reconocer y comunicar las necesidades e intereses de todos los participantes, incluidos los responsables de la toma de decisiones.
4. La participación pública busca y facilita la participación de aquellos potencialmente afectados o interesados en una decisión.
5. La participación pública busca aportes de los participantes en el diseño de cómo participan.
6. La participación pública proporciona a los participantes la información que necesitan para participar de manera significativa.
7. La participación pública comunica a los participantes cómo sus comentarios afectaron la decisión.

Fuente: <https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-participation-co-creation-standards/> (último acceso: 30/07/2021)

En el marco de la AGA, la labor incidencia de las OSC a nivel nacional cuenta con el apoyo del subcomité de Coordinación de Sociedad Civil de la Alianza, el que se ocupa de fortalecer su participación en los ciclos de PAs. En efecto, la AGA favoreció la ampliación de la convocatoria a OSC sectoriales que posibilitaron ampliar las temáticas tales como medioambiente, educación, salud, entre otras. Además, se observó que un número creciente de países estableció un Foro para supervisar el ciclo (Costa Rica, México, el Perú, los Estados Unidos y el reino Unido, entre otros) o propiciaron consultas presenciales con partes interesadas de sociedad civil. Estos procesos, asimismo, contaron con el respaldo de autoridades superiores de alto nivel a través de intercambios bilaterales y redes de participación multiactoral que redundaron en el fortalecimiento de las arquitecturas institucionales (Kaufman, 2017).

Al respecto, Kaufman (2017) observó que en el avance hacia el segundo PAs de una muestra de países de Latinoamérica (Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Panamá y el Uruguay), se impulsó la representación pluriinstitucional en favor de una mayor colaboración y coordinación en los ciclos de los PAs, con presencia de áreas políticas centrales que permitió gestionar ámbitos de confluencia de varios ministerios. El modelo de la AGA permitió gestionar procesos y conocimientos de manera ordenada aunque adoleció de las omisiones propias de instituciones recientes, y requirió de un mayor universo de representantes dentro de los ciclos PAs que mejore su calidad y alcance a iniciativas aún no contempladas.

En un mismo sentido, se observó que si bien OSC nuclean a los ciudadanos del mundo con conexiones globales, algunos actores consolidaron su presencia en detrimento de ampliar el espacio a nuevos representantes que incluya más personas y

actores de la sociedad civil (ciudadano en general, academia, los actores políticos oficiales y de la oposición, entre otras) y, que asimismo, evite la burocratización del proceso de la AGA (Kaufman, 19/07/2021).

Las temáticas de los PAs en la región latinoamericana mostraron ciertas similitudes. Al respecto, Kaufman (2017) observó que en una muestra de países de la región (Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Panamá y el Uruguay) el primer plan se caracterizó por la inclusión de temas enfocados a necesidades nacionales y regionales entorno al desarrollo de campañas para sensibilizar a ciudadanos y funcionarios sobre la apertura y sus beneficios, la sanción de normas sobre acceso a la información, la transparencia activa y la gestión interna de la transparencia a través de sistemas, metodologías y desarrollos tecnológicos, la prevención y lucha contra la corrupción. En el avance hacia el segundo plan de acción, se vislumbró un involucramiento creciente de la AGA que consolidó su visión en la región, lo que fragmentó y limitó las temáticas incorporadas en los PAs.

R. Alujas (2020), por su parte, observó que entre el primer y cuatro PAs (entre 2011 y 2019) de los países latinoamericanos miembros de la AGA (quince países incluido Argentina) concentraron sus esfuerzos en compromisos relativos a la integridad pública y la mejora en la prestación de servicios públicos, en favor de una mayor apertura institucional que abarcó a los distintos poderes del Estado. Para el autor, los ciclos de PAs de la región mostraron la preocupación por superar brechas normativas y vacíos legales para la apertura tales como las leyes de acceso a la información, la implementación de estándares de datos abiertos, el impulso a sistemas de información integrales, presupuesto abierto y transparencia fiscal, mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana. Cabe observar que con el avance de los planes de acción, en particular del primer plan al segundo plan (hacia 2017), se incrementó el número de compromisos atinentes al fortalecimiento de la participación ciudadana, en términos de proponer reformas legales, creación de mecanismos de evaluación conjunta, potencializar capacidades ciudadanas y fortalecer espacios de concertación con la ciudadanía para la comprensión, monitoreo, evaluación y vigilancia a las autoridades y los servicios públicos (Naser y R. Alujas, 2017).

El ciclo de los PAs definió el modelo de la AGA el que incluyó, además, mecanismos de evaluación independiente según se describe a continuación.

2.1.2. Mecanismo de Revisión Independiente

El denominado IRM diseñó una evaluación pública e independiente sobre el progreso de cada país miembro en la implementación de los PAs, con el objetivo de robustecer la política de gobierno abierto, mediante recomendaciones y el conocimiento y aprendizaje entre los países miembros. De igual modo, este mecanismo permite hacer responsable al Estado por los resultados que detente la ejecución del plan evaluado. Asimismo, este IRM es el mecanismo que dota de credibilidad a la AGA a través de las evaluaciones que realiza un Panel de Expertos Internacionales (IEP) conformado por una red mundial de investigadores seleccionados por la AGA.

La medición sobre el grado de cumplimiento de los compromisos de los PAs se ajusta a un procedimiento preestablecido según las directrices del Manual elaborado por AGA. Los compromisos se analizan de acuerdo a las dimensiones de verificabilidad, relevancia e impacto potencial. De igual manera, los criterios de evaluación consideran que el compromiso sea redactado de manera clara y ambiciosa en términos de la consecución de los principios de la AGA (Lavin, 10/08/2021). En este proceso, los investigadores realizan entrevistas a referentes del gobierno responsables de la ejecución de los compromisos y, a referentes de la sociedad civil que han promovido tales compromisos. Se verifica, además, que toda la información generada en el proceso de diseño e implementación de la iniciativa se encuentre publicada en sitio web oficiales (Cornejo, 30/06/2021).

La evaluación del IRM involucra la cooperación de los Estados Nacionales mediante la elaboración de informes de devolución y de auto-evaluación. Asimismo, el Panel independiente de expertos debe supervisar los criterios mínimos de participación de todos los países miembros de la AGA, por lo que informa al Comité de Dirección si un país es sospechoso de caer por debajo de los criterios mínimos de elegibilidad en cualquier momento (Almeida Sánchez, 2014).

Cabe señalar, por último, que el IRM no analiza exhaustivamente el cumplimiento de los principios de la carta Internacional de Datos Abiertos y, no se cuenta con informes que estudien el grado de cumplimiento de estos principios.

2.2. Principios y Buenas Prácticas de Gobierno Abierto

El modelo de la AGA definió modelos temáticos y principios que dieron forma a su enfoque de gobierno abierto y, además a partir de la experiencia recogida por la Alianza se diseñaron guías metodológicas y manuales de procedimiento para favorecer la incorporación de este enfoque por sus países miembros.

A su vez, ante la variedad de temáticas que el enfoque de gobierno abierto alcanzó, los distintos debates de la comunidad internacional sentaron las bases para el surgimiento de distintos instrumentos internacionales y la sistematización de buenas prácticas sobre gobierno abierto. Así, este trabajo toma como referencia dos instrumentos internacionales que robustecen y dan forma al enfoque de gobierno abierto en América Latina y el resto del mundo, uno de ellos es la Carta Internacional de datos abiertos y otro es la Recomendación de la OCDE para el gobierno abierto.

2.2.1. Carta Internacional de datos abiertos

Los principios de la Carta Internacional de Datos Abiertos (La Carta) se crearon con el objetivo de promover la apertura de los datos de acuerdo a un formato y calidad, no solo de la publicación de información, sino también para generación de valor a partir de la publicación de datos y de su uso por distintos actores.

La transparencia fiscal no guarda una relación formal con estos principios, no obstante, la Carta es el estándar internacional reconocido para la apertura de los datos presupuestarios (Lavin, 10/08/2021).

La Carta fue un proyecto impulsado en 2013 por los países del G8 (Estados Unidos, Alemania, Francia, Reino Unido, Japón, Italia, Canadá y Rusia) y, en 2015, con el apoyo de la Asamblea General de Naciones Unidas, convocó a los gobiernos y la sociedad civil de todo el mundo. Así, se diseñaron principios globales que promueven la comparabilidad, la interoperabilidad y la estandarización de los datos con un enfoque hacia el ciudadano.

La Carta acordó un conjunto de seis principios como guía para el acceso, divulgación y uso de datos dentro del sector público (los gobiernos nacionales, subnacionales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, con la pretensión de mejorar la gobernanza y la participación ciudadana, y el desarrollo e innovación inclusivos. De esta forma, los datos deben mostrar ciertas características, a saber: abierto por defecto, oportuno y completo, accesible y utilizable, comparable e interoperable .

El proceso de incorporación de los principios de la Carta comienza con la publicación de una declaración pública de alto nivel que indique el área responsable. El mecanismo de implementación deberá definir plazos concretos y podrá consistir en una política o iniciativa nacional de datos abiertos. Si bien el cumplimiento de estos principios es de carácter voluntario y no vinculante, la permanencia en la red de la Carta depende del compromiso continuo en la observancia de sus principios. Su función es

alentar a los gobiernos a participar de mecanismos externos de rendición de cuentas y evaluación, además, de promover un seguimiento público anual sobre los progresos en datos abiertos.

La Carta contó con el auspicio de distintos organismos internacionales especializados en transparencia fiscal y fue incorporada por la AGA en 2016.

2.2.2. Recomendaciones sobre Gobierno Abierto de la OCDE

La OCDE definió al gobierno abierto como *“una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, responsabilidad y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo”* (OCDE, 2019).

En diciembre de 2017, este organismo adoptó la Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto (la “Recomendación”), mediante la que se sistematizó a las mejores prácticas de los países miembros de la OCDE. Esta Recomendación representó el primer instrumento legal internacional sobre gobierno abierto y, como tal, no es legalmente vinculante.

De esta forma, la OCDE definió un conjunto de criterios para el diseño e implementación de agendas de gobierno abierto, mediante la creación de un entorno propicio y la definición de un marco normativo (disposiciones 1, 2, 3, 7 y 8), implementación (disposiciones 4, 5, 6 y 9) y, el “camino a seguir” en fomento del Estado abierto (disposición 10). El organismo considera que este enfoque potencializa los resultados de las políticas públicas y promueve el fortalecimiento de la gobernanza pública, la democracia y la libertad cívica. De igual modo, insta a la puesta en práctica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente, el ODS 16 sobre “Paz, justicia e instituciones sólidas” (OCDE, 2019).

Cuadro N° 3 - Las diez disposiciones de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto, 2017

1. Tomar medidas **en todos los poderes y en todos los niveles del gobierno** para desarrollar e implementar **estrategias e iniciativas de gobierno abierto** en colaboración con las partes interesadas, y para **fomentar el compromiso de los políticos**, miembros de parlamentos, altos directivos públicos y funcionarios públicos, para asegurar una implementación exitosa y para prevenir o superar obstáculos relacionados con la resistencia al cambio.
 2. Asegurar la existencia e implementación del **marco legal y regulatorio** de gobierno abierto necesario, incluso mediante la provisión de documentos de respaldo, **como directrices y manuales**, al tiempo que se establecen **mecanismos de supervisión** adecuados para garantizar el cumplimiento.
 3. Garantizar la **puesta en funcionamiento** y la adopción con éxito de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto mediante:
 - (i) **otorgar a los funcionarios públicos el mandato** de diseñar e implementar estrategias e iniciativas de gobierno abierto exitosas, así como los **recursos** humanos, financieros y técnicos adecuados, al tiempo que se **promueve una cultura organizacional de apoyo**
 - (ii) **promover la alfabetización del gobierno abierto en la administración**, en todos los niveles de gobierno y entre las partes interesadas.
 4. **Coordinar**, a través de los mecanismos institucionales necesarios, las estrategias e iniciativas de gobierno abierto - horizontal y verticalmente - en **todos los niveles de gobierno para asegurar que estén alineadas y contribuyan a todos los objetivos socioeconómicos relevantes**.
 5. Desarrollar e implementar **mecanismos de monitoreo, evaluación y aprendizaje** para estrategias e iniciativas de gobierno abierto mediante:
 - (i) identificar a los **actores** institucionales que se encargarán de recopilar y difundir información y datos actualizados y confiables en un formato abierto
 - (ii) desarrollar **indicadores** comparables para medir procesos, productos, resultados e impacto en colaboración con las partes interesadas
 - (iii) fomentar **una cultura de seguimiento, evaluación y aprendizaje** entre los funcionarios públicos aumentando su capacidad para realizar periódicamente ejercicios para estos fines en colaboración con los actores relevantes.
 6. **Comunicar activamente las estrategias e iniciativas de gobierno abierto**, así como sus productos, resultados e impactos, a fin de garantizar que sean bien conocidos **dentro y fuera del gobierno**, para favorecer su aceptación y estimular la aceptación de las partes interesadas.
 7. **Poner a disposición de manera proactiva datos e información del sector público** claros, completos, oportunos, confiables y relevantes que sean gratuitos, estén disponibles en un formato abierto y legible por máquina, fácil de encontrar, comprender, usar y reutilizar, y difundir a través de un enfoque multicanal, que se priorizará en consulta con las partes interesadas.
 8. **Otorgue a todas las partes interesadas oportunidades equitativas y justas para ser informadas y consultadas**, e involucrarlas activamente en todas las fases del ciclo de políticas, diseño y entrega de servicios. Esto debe hacerse con el tiempo adecuado y con un costo mínimo, evitando la duplicación para minimizar la fatiga de la consulta. Además, deben dedicarse esfuerzos específicos a llegar a los grupos más relevantes, vulnerables, subrepresentados o marginados de la sociedad, evitando al mismo tiempo la influencia indebida y la captura de políticas.
 9. Promover **formas innovadoras de interactuar de manera efectiva con las partes interesadas para generar ideas y co-crear soluciones**, y aprovechar las oportunidades que brindan las herramientas de **gobierno digital**, incluso mediante el uso de datos de gobierno abierto, para respaldar el logro de los objetivos de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto.
 10. Reconociendo los roles, las prerrogativas y la independencia general de todas las partes interesadas, y de acuerdo con sus marcos legales e institucionales existentes, **explorar el potencial de pasar del concepto de gobierno abierto al de estado abierto**.
- Fuente: OCDE (2017a), *Recomendación del Consejo de Gobierno Abierto*, OCDE, París, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>

En opinión de los/as entrevistados/as, estas recomendaciones son antecedentes de sumo valor, en particular, los aspectos referidos a la incorporación de políticas que “arraiguen” el gobierno abierto en el Estado y en su gestión de Gobierno (Kaufman, 19/07/2021)

El conjunto de estándares reseñados permite comprender los mecanismos de promoción del enfoque de gobierno abierto a nivel internacional. Por ello, y para ahondar en el análisis de los estándares impulsados entorno al gobierno abierto, a continuación se detallan los instrumentos de promoción de la transparencia fiscal para luego reseñar brevemente las capacidades institucionales requeridas a tal fin.

2.3. Principio de transparencia fiscal en la Alianza del Gobierno Abierto

El enfoque de gobierno abierto promovió una cultura de la transparencia para el control social y la generación de valor público. La era digital puso en agenda el acceso a la información como eje temático estratégico al reconocer que los datos son un recurso clave para impulsar todo tipo de actividades sociales y comerciales. En ese sentido, el gobierno puede colaborar en la creación de empresas y servicios que aporten innovaciones con valor social y comercial (Naser y R. Alujas, 2017).

En ese entendimiento, el modelo de la AGA promovió entre sus ejes temáticos y principios el acceso a la información, la transparencia y, en particular, la transparencia fiscal. Este modelo identificó a la transparencia como el proceso por el cual el Estado garantiza el libre acceso información completa, clara, oportuna y en *formatos abiertos*. La transparencia se constituye en un medio para robustecer el involucramiento ciudadano, el control y, el conocimiento acerca de la gestión estatal.

En ese sentido, el proceso de la AGA permite la construcción de transparencia a través de los mecanismos que se ponen en práctica, tales como el denominado Catálogo de datos abiertos, Compras y contrataciones abiertas, Transparencia en obra pública, Agenda abierta, el acceso a la información pública, datos abiertos, transparencia activa, presupuesto abierto y transparencia presupuestaria, éstos dos últimos son mecanismos específicos para el desarrollo de la transparencia fiscal.

Cabe señalar que la “Transparencia Activa” es un principio general que no necesariamente refiere a lo fiscal sino que es más amplia. La transparencia activa tiene lugar cuando el Estado pone a *disposición del público* información relevante sobre la gestión y la mantiene *actualizada*.

El formato de la información se vincula con los principios de la Carta Internacional de Datos Abiertos. Las normas sobre transparencia anteriores a la Carta no definían este aspecto (Izcurdia, 20/07/2021), más allá de los principios intrínsecos de la información de homogeneidad y comparabilidad. En ese sentido, el concepto de transparencia activa en el marco de los procesos de la AGA refieren a la disponibilización de bases de datos en formatos reutilizables y accesibles para ser procesados y analizados por el público.

El “Presupuesto Abierto” es un mecanismo basado en la publicación de información de manera oportuna y accesible y en formato reutilizable sobre cómo se generan, asignan y gastan los recursos públicos. De igual modo, la “Transparencia Presupuestaria”, en sentido estricto, refiere a la información sobre el presupuesto o el gasto público. La transparencia fiscal es un concepto más amplio que abarca, además, a los ingresos y la deuda pública (Cejudo, 2019).

Desde la perspectiva del proceso de la AGA (ver punto 2.1.1) la transparencia fiscal fue promovida como un área temática prioritaria (Cornejo, 30/06/2021). Los estándares fueron diseñados por organismos especializados con los cuales se coordina la implementación de criterios de aceptación generalizada. Por ello, el apartado siguiente se describe las actividades de la GIFT y la IBP entorno a la promoción de la transparencia fiscal en el marco de gobierno abierto y se finaliza el capítulo con un

análisis las capacidades instituciones que la temática requiere para finalizar con una síntesis general.

2.3.1. Seguimiento internacional de la transparencia fiscal

La difusión de estándares internacionales de transparencia fiscal se consolidó a través de la labor de organismos especializados. Tal es el caso de la Iniciativa Global por la Transparencia Fiscal (GIFT), instituida en el marco de la International Budget Partnership (IBP), creada bajo el auspicio del FMI y el Banco Mundial. Estas dos entidades se conformaron con OSC globales y se asociaron a AGA para promover la transparencia fiscal entre sus países miembros.

La International Budget Partnership (Asociación Internacional de Presupuesto) conformó una asociación global de analistas presupuestarios mediante una red de OSC con una agenda de incidencia en temas presupuestarios, con presencia en alrededor de 120 países. La IBP lleva adelante distintas iniciativas relativas a la apertura de la información presupuestaria al escrutinio social, entre las que se desarrolla la Encuesta de Presupuesto Abierto, publicada cada dos años desde el 2006. Esta Encuesta es parte de un programa global (Iniciativa de Presupuesto Abierto de la IBP) de investigación independiente y de promoción de acceso público a la información presupuestaria.

La encuesta es de carácter voluntaria y ofrece una medición sobre el grado de avance en transparencia fiscal, la participación y control presupuestario basada en criterios metodológicos prefijados. En efecto, evalúa la disponibilidad de determinados documentos presupuestarios (informe de avance elevado Congreso por el cual se presentan los lineamientos del próximo presupuesto anual -pre-budget. Luego se considera la elevación del proyecto de ley de presupuesto, la ley de presupuesto, presupuesto ciudadano, la ejecución presupuestaria durante el año, cierre de ejercicio o cuenta de inversión, informe de medio término y el presupuesto Plurianual e informe de auditoría) y la oportunidad de su publicación en más de cien países, con la finalidad de medir el grado de compromiso con la transparencia fiscal y la rendición de cuentas (Cejudó, 2019). Asimismo, en base a la encuesta, cada informe de IBP analiza el grado de participación ciudadana y de control desempeñado por la Legislatura y las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) sobre el ciclo presupuestario. Cada ítem se evalúa por un cuestionario que define niveles en base a reglas estrictas (Merino, 14/07/2021).

La metodología de medición consiste en un cuestionario estándar (228 preguntas) que completan las instituciones de la sociedad civil o académicas asociadas

a la IBP. Este cuestionario fue elaborado de acuerdo a estándares internacionales en cada una de las temáticas específicas abordadas por la encuesta. Para el análisis de la transparencia fiscal caben las reglas definidas por el Código de Transparencia Fiscal del FMI, los Principios PEFA (Iniciativa de rendición de cuentas en gastos públicos y finanzas) y, las Buenas Prácticas en Transparencia Presupuestaria de la OCDE.

Asimismo, las evaluaciones sobre el control presupuestario se basen en las normas de la Declaración de Lima de guías para las Entidades de Fiscalización Superiores (EFS) de la Organización internacional de instituciones superiores de auditoría – INTOSAI. Por último, para la IBP es de suma relevancia analizar la participación ciudadana dentro del proceso presupuestario, por lo que su estudio se basa en los Principios de Participación Pública de GIFT.

El proceso de la encuesta, según entrevistas realizadas a las partes involucradas en el mismo, comienza con la investigación de campo por una institución independiente asociada a IBP, dentro del país evaluado. Una vez realizado el relevamiento éste se remite a la IBP que revisa la información y la reenvía al organismo público evaluado con la finalidad de que éste preste su consentimiento, en caso de corresponder, el evaluado podrá presentar nuevos datos. Asimismo, en caso de discrepancias entre el organismo evaluador y el evaluado, la encuesta vuelve a la institución evaluadora a fin de emitir las explicaciones pertinentes. En base al conjunto de la información remitida a IBP, ésta define los puntajes para cada ítem evaluado.

Si bien la actividad de IBP se centra en la encuesta, el organismo promueve el mayor acercamiento entre sociedad civil y el Gobierno, de la misma manera que lo hace GIFT. Asimismo, la IBP impulsa mejoras en la (próxima) puntuación del país al fomentar el acercamiento (reuniones) entre el evaluador y el evaluado (gobierno) (Merino, 14/07/2021).

La Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés), fue un programa promovido por IBP y otras organizaciones con un fuerte interés en Transparencia fiscal como el Banco Mundial y el FMI (Lavin 10/08/2021). Esta iniciativa fue impulsada en 2011 por algunos países y organismos con trascendencia internacional como la OCDE y distintas OSC (Almeida Sánchez, 2014).

A diferencia de IBP, la creación de GIFT tuvo como objetivo convocar a organizaciones y países líderes en transparencia fiscal en un ámbito colaborativo y cooperativo, mientras que IBP se creó para el monitoreo y control de los Gobiernos (Lavin, 10/08/2021). GIFT funciona a través de la incidencia, el aprendizaje entre pares y la cooperación técnica, para lo cual reúne una red de exponentes globales en la

implementación de innovaciones para la mayor apertura de la información fiscal, según lo descrito en su sitio web y lo relevado por fuentes primarias.

Esta red, según el sitio web de GIFT, constituyó un foro que brinda apoyo en la implementación de innovaciones en el área presupuestaria, para lo cual convocó a representantes de los ministerios de economía y finanzas y OSC de un grupo de países (31 países) entre los que se distinguen sus miembros, socios y países en los cuales se desarrollan iniciativas de GIFT. Sus “Principios de actuación” promovieron el reconocimiento mutuo, el compromiso cooperativo y el consenso de prioridades.

GIFT organizó su estructura mediante un cuerpo de Líderes (Ministerio de Presupuesto y Gestión del Brasil, la Secretaria de hacienda y Crédito Público de México, el Departamento de Presupuesto y Gestión de Filipinas, el Banco Mundial, el FMI, la IBP, la IFAC) y de consejeros generales conformado por los Ministerios de Economía y Hacienda de un grupo de países (Georgia, Costa Rica, república Dominicana, El Salvador, Túnez, Indonesia, Guatemala, Uruguay, Croacia, Nigeria, República de Benin, Chile, Argentina, Ucrania y Colombia), OSC , entre otros organismos como la OCDE y PEFA. Estos dos cuerpos trabajan en colaboración con el director de la red y el equipo de coordinación de GIFT, los cuales se reúnen en forma periódica además de impulsar talleres globales con otros organismos internacionales. Entre 2018 y 2019, por ejemplo, organizó los denominados “rally de datos en las calles” para el fomento de la difusión de datos fiscales en la comunidad, en distintas ciudades de Latinoamérica (Merino, 14/07/2021).

El programa de acción de GIFT se organizó en cuatro grupos de trabajo para la armonización de incentivos de buenas prácticas, para la promoción de normas mundiales, la asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades y, por último, para el aprovechamiento de las nuevas tecnologías (Almeida Sánchez, 2014)

En ese marco, GIFT elaboró y publicó los Principios de Alto Nivel de Transparencia Fiscal, definidos por la OCDE (2017) como un estándar técnico que sistematizó las normas y lineamientos internacionales existentes en un cuerpo coherente de reglas. Estos principios pretendieron armonizar las normas del Código de transparencia Fiscal del FMI, los principios PEFA y el kit de herramientas de la OCDE. Asimismo, bajo el auspicio del FMI y el Banco Mundial, los Altos Principios fueron endosados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2012 (resolución A/RES/67/218), (Lavin, 10/08/2021). La resolución hizo un llamado a los Estados miembros a “intensificar sus esfuerzos para mejorar la transparencia, participación y rendición de cuentas en políticas fiscales”.

Cuadro N° 4 - Altos Principios de GIFT

Principios de Alto Nivel para la Transparencia Fiscal, la Participación y la Rendición de Cuentas	
1	Acceso a la Información
2	Objetivos Claros y Medibles
3	Información Confiable y de Calidad
4	Comunicación de Objetivos
5	Base legal para Transacciones Financieras Públicas*
6	Sector Gubernamental Definido (Universo presupuestario)*
7	Sanción de normas sobre Funciones y Responsabilidades en la gestión de recursos públicos*
8	Poder Legislativo: autoridad competente para la administración y disposición de recursos públicos*
9	Independencia de la Entidad Fiscalizadora Superior
10	Participación Pública en Políticas Fiscales

Fuente: <https://www.fiscaltransparency.net/es/gift-principios/>

* Se redactó en base a lo definido en el sitio web de GIFT.

En 2016, como resultado de un amplio proceso de consulta, GIFT publicó un nuevo pliego de principios: los Principios de Participación Pública en Políticas Fiscales y la Guía de Principios y Mecanismos de Participación Pública en Políticas Fiscales, con el objetivo de promover la participación pública en el proceso presupuestario. En 2018, se emitió una versión ampliada de los Principios de alto nivel sobre transparencia fiscal, participación y rendición de cuentas.

Los Altos Principios establecen que todas las personas tienen derecho a recibir información sobre las políticas fiscales. Además, establecen que los ciudadanos deben tener el derecho de participar directamente en los debates y deliberaciones públicas sobre la formulación y la ejecución de las políticas fiscales, entre otros (Cejudó, 2019).

El compromiso de adhesión en GIFT es voluntario e implica la consecución de los objetivos que el propio Gobierno diseñe, en función de sus posibilidades políticas, económicas y sociales (Merino 14/07/2021). Este programa invita a países que se encuentran desarrollando una política de transparencia fiscal activa (Lavin, 10/08/2021).

La participación en este programa favorece el intercambio de experiencias. Un ejemplo de ello, es la Red de Portales de Transparencia Fiscal conformada por diez países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, República Dominicana y Uruguay) con el objeto de compartir conocimientos prácticos acerca de la difusión de información útil a la ciudadanía.

En efecto, GIFT presta soporte técnico a los gobiernos para “abrir” su información fiscal mediante seminarios web, videos, textos breves e infografías. De igual manera, la GIFT consideró que la interacción entre funcionarios públicos de diferentes partes del mundo ayudaría a superar obstáculos comunes y a compartir información práctica sobre la implementación de medidas de transparencia fiscal y participación pública.

La IBP y la GIFT llevaron adelante actividades que se refuerzan mutuamente. GIFT impulsó la adhesión a la encuesta de IBP y fomentó la mejora en la puntuación de ese ranking. En comparación con IBP, la actividad de la GIFT es más amplia, ya que

ésta buscó el desarrollo de la transparencia fiscal y la mayor publicación de información en portales, mientras que IBP no evalúa estos aspectos en profundidad (Merino, 14/07/2021).

Tanto IBP como GIFT, fomentaron la promoción de estándares de transparencia fiscal entre los países miembros de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA). En particular, la GIFT lideró su agenda de transparencia fiscal mediante el impulso del Grupo de Trabajo para la Apertura Fiscal de la AGA con el objetivo de facilitar la creación de una comunidad con incentivos para el aprendizaje entre pares, el intercambio de experiencias y asistencia técnica.

De esta forma la AGA promovió la “apertura fiscal” como área de política prioritaria en el marco de los estándares internacionales elaborados y difundidos por sus organismos asociados (Lavin, 10/08/2021). De manera, la Alianza brindó herramientas a sus países miembros para la ejecución de políticas de gobierno abierto y, en particular, para la promoción de la transparencia fiscal, la participación ciudadana y el fortalecimiento de capacidades institucionales.

En síntesis, el modelo de gobierno abierto de la AGA promovió la transparencia fiscal bajo el auspicio de distintos organismos internacionales entre los que se encuentran el FMI y los organismos especializados que nuclearon a las OSC. La política de transparencia internacional diseñó reglas de aplicación voluntaria y creó distintos organismos con capacidad de incidencia para promover la normas internacionales de transparencia fiscal mediante distintas vías. Una de esas modalidades se conoció como Gobierno Abierto, cuyo enfoque de gobernabilidad fomentó una mayor transparencia fiscal inclusiva mediante los principios de participación e innovación de la AGA.

En esa inteligencia, este capítulo hace una breve reflexión acerca de las fortalezas institucionales que el gobierno requiere para fomentar el uso de la información y así alcanzar el fin último que se propuso la transparencia fiscal, a través de la generación de público.

2.4. Fortalecimiento de capacidades para la transparencia fiscal

Los objetivos propuestos por el enfoque de gobierno abierto de la AGA requieren el desarrollo de capacidades al interior del Estado, además de un enfoque ciudadano-céntrico que promueva la participación y retroalimentación con la ciudadanía.

El análisis de Naser y R. Alujas (2017) reflejó que los países de América Latina enfrentaron el desafío de dar sustentabilidad a las políticas de gobierno abierto

implementadas, que asimismo las coloque en un rango superior como políticas de Estado de mediano y largo plazo. En ese sentido, los estudios sobre el enfoque de gobierno abierto advierten que el éxito o fracaso de las políticas de gobierno abierto depende las capacidades institucionales de cada país y de su posibilidad de formular e implementar políticas de estado que integre sistemáticamente los PAs a la gestión gubernamental (Kaufman, 2018).

El magro resultado que estas políticas mostró que el fortalecimiento de las capacidades estatales para la apertura de la gestión es un aspecto crítico del grado de profundidad o superficialidad de dichas políticas (Oszlak, 2018 como se citó en Kaufman, 2018). La complejidad de las temáticas incorporadas por los PAs conspira en contra de la implementación de políticas públicas que vayan al hueso de la problemática. Los objetivos de desarrollo sostenible, género, industrias extractivas, son áreas de trabajo que no pueden abordarse por un cuerpo de voluntariados, sino que requieren de una estructura institucional de reconocido liderazgo que permita la articulación y coordinación interna al Estado, sin olvidar la afectación de recursos para el financiamiento de los compromisos (Kaufman, 19/07/2021). Para V.Mendoza (2012) es imprescindible que los Gobiernos evalúen sus capacidades institucionales en vistas a crear un ámbito que favorezca la implementación de un modelo de gobierno abierto efectivo.

Si bien no existen recetas univocas para implementar un gobierno abierto (V.Mendoza, 2012), la AGA definió un modelo global que plantea tiempos que hacen imposible analizar el contexto para la aplicación de las políticas co-creadas, en particular en los países de América Latina. Este modelo estandarizó procedimientos que no garantizan la creación de capacidades de gestión para la apertura, salvo en algunos países como Chile, Uruguay y Costa Rica con probadas trayectorias de consolidación institucional. En consecuencia, la metodología de AGA socavó el diseño de compromisos a propuestas superficiales o a temáticas ya desarrolladas, salvo que cada país continúe una política de un plan a otro y gestione un proceso de aprendizaje y mejora de los compromisos (Kaufman, 2017).

Por ello, es relevante considerar los aportes de otros organismos internacionales tales como la OCDE, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo (CLAD), los cuales elaboraron marcos de referencia además de brindar apoyo técnico. Por ejemplo, la República Oriental del Uruguay creó su foro multiactor con asistencia técnica de

UNESCO (y la Universidad de la Republica), en el caso de Chile el desarrollo del modelo de la AGA fue respaldado por la CEPAL y la ONU (Kaufman, 19/07/2021).

De manera similar, la intervención de la academia no solo permitiría ampliar el mapa de actores, sino que también beneficiaría el fortalecimiento de las capacidades de los actores intervinientes en el proceso de la AGA. Para la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) la dinámica global y local adoleció de iniciativas académicas relacionadas con Gobierno Abierto que signifiquen un aporte real para reflexionar, investigar, producir y capacitar sobre las temáticas a desarrollarse, además de plantear mejoras a las iniciativas propuestas e identificar tópicos no explorados.

El involucramiento de la academia, como se observó en los países que la han incorporado en las mesas de trabajo, permitió el diseño de compromisos integrados en las propias políticas del Estado. Tal es el caso de Chile, Uruguay y recientemente Ecuador, que presentaron casos emblemáticos en la definición de ámbitos de participación extensivos a la academia (Kaufman, 19/07/2021).

Otro tema de relevancia para el mundo académico fue el estudio de las capacidades de la ciudadanía. Kaufman (2018) observó la ausencia del enfoque ciudadano-céntrico en la gestión de los servicios públicos y de la información dentro de un conjunto de países de América Latina adheridos a AGA (segundos y terceros planes de acción de Chile, Costa Rica, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay). “No hay manera de avanzar sin comprender la heterogeneidad de la sociedad”, que permita diseñar estrategias que guíen a una ciudadanía informada y capacitada para el seguimiento de la gestión de las políticas públicas. Se trata de un proceso y algunos países muestran avances en este sentido. Por ejemplo, los acuerdos de Paz de Colombia, muestra la experiencia en la participación de las comunidades locales en el control sobre la inversión de las reparaciones gestionadas en el acuerdo (Kaufman, 19/07/2021). R. Alujas (2020) lo describió como una paradoja de los PAs latinoamericanos, ya que para avanzar con gobierno abierto se requiere ampliar el mapa de actores y reconocer que la heterogeneidad de la sociedad necesita de distintos lenguajes y tipos de aprendizajes, de lo contrario, la colaboración y participación se circunscribe a un conjunto de OSC con trascendencia global que reduce la participación a un grupo (Kaufman, 19/07/2021).

Oszlak (2018), subrayó la tendencia de los gobiernos latinoamericanos en adoptar políticas sin tomar debidamente en cuenta las capacidades institucionales requeridas tanto del Estado como de la sociedad, que permita la convergencia del tradicional enfoque estado-céntrico y la existencia de un ciudadano abstracto, que

transforme las reglas de juego de la gestión pública y las interacciones entre estado y sociedad.

La noción de transparencia fiscal como bien público solo se entiende en el marco del desarrollo de capacidades tanto del gobierno como de la ciudadanía que responde a ciertos interrogantes tales como quién produce la información, cómo la produce, para qué y para quién se genera esa información. Al respecto, Mendoza (2012) entiende que la transparencia de un gobierno abierto exige ir más allá de la mera reforma, que en palabras de Kaufman (2018) refiere a un cambio cultural profundo que permita la apertura planteada por el gobierno abierto. Los gobiernos deben fortalecer la capacidad de su recurso humano, además de incorporar herramientas tecnológicas adecuadas, para poner a disposición del ciudadano la información pública en formatos entendibles, comprobables y en forma oportuna. La gestión de la información requiere de estándares comunes de modo tal que los datos resultantes sean de calidad, oportunos y útiles, y respondan a las demandas del ciudadano (Kaufman, 2018)

Asimismo, la transparencia es prerequisite de la participación que exige el gobierno abierto, definida como la acción pública donde la ciudadanía (individual o en grupo) se interesa en la toma de decisiones junto con el gobierno, sobre la base de la información del tema o política pública en la que pretende incidir. En ese sentido, OCDE (2019) definió que la naturaleza de los datos difundidos refleja o debería mostrar el valor que se pretende crear, ya que los datos abiertos ayudan a la comunidad en general, sea académica, empresarial o periodística, a conocer la política del gobierno.

El paso siguiente sería la colaboración, entendida como un proceso evolutivo que requiere de los elementos anteriores con la finalidad de gestionar alianzas y compromisos estables (Mendoza, 2012). La generación de valor público puede obedecer a tres niveles de participación según el modelo propuesto por OCDE, que atraviesan un nivel inicial observado cuando el gobierno produce y difunde información, un segundo nivel de participación a través de la consulta, por el cual las partes interesadas se involucran en un proceso de retroalimentación como puede observarse en actividades entorno a redes sociales y encuentros presenciales que reúnen a las partes interesadas. Y, el último nivel de participación, que implica el compromiso de las partes interesadas para colaborar en el ciclo de políticas, mediante el suministro continuo de información, consultas efectivas y participación activa, dentro de un marco institucional que garantice esa participación. Para ello, los agentes públicos deben estar dispuestos a exponerse al escrutinio de la sociedad y los ciudadanos deben contar con herramientas para plantear proyectos en el foro multiactor, además de acompañar todo el proceso de implementación y monitoreo (Kaufman, 19/07/2021).

Según lo sugirió la autora, la realidad latinoamericana expuso que, no obstante, los potenciales efectos positivos de estos mecanismos, el ritmo de las reformas es incompatible con el déficit institucional para la apertura lo que resultó en desarrollos que fueron parte de políticas anteriores que ya habían alcanzado cierto grado de madurez. El fortalecimiento institucional es ajeno al método del AGA, salvo que el país opte por insistir en PAs que continúen con líneas de acción específicas (Kaufman, 19/07/2021).

En materia de transparencia fiscal se vislumbraron resultados reales por el impulso de normativas ligadas al acceso a la información y la publicación de datos abiertos. El modelo de la AGA contó con una estructura mayor a nivel internacional que colaboró en la implementación de estas políticas. Estas estructuras de normas y organismos internacionales promovieron la construcción de la transparencia fiscal como bien público, junto al fomento del conocimiento social, la participación y la canalización de las problemáticas que desafían al mundo actual.

En ese marco, se entendió que la transparencia fiscal como bien público no solo implica el cumplimiento de estándares y lineamientos, sino también la capacidad de los actores intervinientes en observar, analizar y comprender los datos fiscales. La transparencia fiscal se construye a partir de la interacción del ciudadano con el gobierno a través de canales institucionales que favorezcan el escrutinio público de la política fiscal. Se trata de un proceso colaborativo de las partes interesadas que requiere de la venia política, las capacidades del ciudadano común, la interacción con las organizaciones de la sociedad civil, la ampliación de los actores intervinientes y el estudio riguroso de la academia y los organismos especializados.

El gobierno abierto efectivo reclama procesos más profundos que exceden el modelo de la AGA. Este enfoque puede ser parte de las políticas públicas prioritarias que fomenten sus virtudes o puede convertirse en un informe que documente el cumplimiento de procesos que no signifiquen cambios transformadores y propulsores de una mayor transparencia, rendición de cuentas, participación e innovación (Kaufman, 19/07/2021).

En síntesis, desde el año 2011, la Alianza para el Gobierno Abierto fomentó la institucionalización y/o visibilización de las políticas de transparencia fiscal. Las propuestas de gobierno abierto favorecieron las políticas de transparencia, de datos abiertos y espacios de participación (Kaufman, 2018). Para ello, esta Alianza tomó los recursos creados por la gobernanza global, dentro de la cuál entretejió lazos que la dotaron de una estructura mayor. La Alianza creó un modelo de co-producción de políticas públicas nacionales, para lo cual se elaboraron manuales y guías metodológicas, que expuso la política doméstica al escrutinio internacional mediante la

evaluación de un panel de expertos independientes. Por ello, Kaufman (2018) explica que pertenecer a la AGA constituye una fuente de legitimidad que disipa la desconfianza en las instituciones.



Universidad de
San Andrés

Capítulo III: Operacionalización de variables

Para medir el grado de acercamiento (operacionalización de las variables definidas por la hipótesis), entre los lineamientos consensuados por la comunidad internacional y la política argentina en materia de transparencia fiscal, este capítulo define indicadores y niveles (alto, medio, bajo o muy bajo) de consistencia entre esas variables.

La primer variable consiste en el marco de gobernanza global compuesta por el cuerpo de reglas, normas y lineamientos sobre transparencia fiscal consensuadas por la comunidad internacional. Se retoman las características detalladas por el capítulo I, valer decir, los marcos de referencia básicos mediante los cuales la gobernanza global estableció reglas de transparencia fiscal. Asimismo, se estudia el proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en la promoción de transparencia fiscal y los mecanismos nacionales e internacionales que consolidan dicha política, de acuerdo a lo descrito por el capítulo II.

La segunda variable consiste en la política de promoción de la transparencia fiscal en Argentina, la cual se analiza en el capítulo IV de acuerdo a los índices propuesto por este apartado. En efecto, se estudia la *política de transparencia fiscal del Poder Ejecutivo del Gobierno Nacional argentino* en el ámbito doméstico nacional, compuesta por el conjunto de normas, reglamentos, metodologías, evaluaciones independientes y, los organismos de aplicación creados al efecto.

La relación entre ambas variables se explica mediante dos índices de política fiscal transparente, elaborados de acuerdo a las dimensiones descriptas por los capítulos I y II.

En efecto, este apartado define dos índices para operacionalizar las variables relacionales planteadas. Los mismos permiten explicar los instrumentos creados por la comunidad internacional, al tiempo que analizan el grado de incorporación de los criterios de transparencia fiscal por el Gobierno Nacional argentino en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Cabe señalar que estos indicadores buscan medir el grado de cumplimiento de las normas internacionales a través de las opiniones y criterios desarrollados por los informes de evaluación de organismos especializados, nacionales e internacionales. La verificación de cumplimiento de los estándares internaciones, por parte del Poder Ejecutivo nacional argentino, no se realiza en forma directa, sino a través de lo evaluado por los organismos técnicos especializados.

A partir de la cuantificación de estos índices y del promedio de ambos se indica el grado de acercamiento de la política de promoción argentina a los lineamientos y valores consensuados por la comunidad internacional. Los indicadores con valores cercanos a 1 presentan un mayor nivel de acercamiento entre la política implementada por Argentina y las pautas promovidas por la gobernanza global.

Cabe señalar que el segundo índice adiciona los mecanismos de promoción de la transparencia fiscal en el ámbito de AGA, descriptos por el capítulo II. Si bien, algunas dimensiones son similares a las definidas por el índice de política fiscal transparente, el índice de transparencia fiscal-AGA detalla las dimensiones utilizadas para identificar los elementos creados en el ámbito de la AGA. A su vez, son los instrumentos que nos permiten estudiar el modelo de gobierno abierto utilizado por Argentina para la promoción de la transparencia fiscal, según lo descripto por el capítulo IV punto 4.2.

3.1. Índice de Política Fiscal Transparente

La comunidad internacional promovió la transparencia fiscal mediante organismos y foros especializados, además de disponer normas, reglamentos y formas de medir el cumplimiento de esas normas. Este índice retoma esas dimensiones definidas por las reglas internacionales de transparencia fiscal y sus órganos de aplicación, además de los procedimientos de control, según lo descripto por el capítulo I. Cabe señalar, además, que el índice valora la información actualizada en sitios web oficiales que permita verificar la vigencia de los organismos de aplicación.

Estas dimensiones, asimismo, son los instrumentos utilizados por el capítulo IV - punto 4.1 para analizar la incorporación de los lineamientos internacionales en transparencia fiscal por parte el Poder Ejecutivo del Gobierno Nacional.

A continuación se definen las dimensiones y niveles que toma el índice referido, y el cuadro N° 5, además de sintetizarlos en un único esquema, define sus valores:

- i. **Normas y reglamentos:** sanción de normas que incorpore buenas prácticas internacionales de acuerdo a las características definidas en el capítulo I.
 - Nivel alto: normas del Congreso Nacional. Se valora la escala propuesta y la opinión de los informes de evaluación de organismos especializados, que exponga un nivel satisfactorio de consistencia entre las normas nacionales y los lineamientos externos (entre un 80% y 100% ó un nivel A de incorporación de normas respecto del total de lineamientos detallados en el capítulo I).

- Nivel Medio: Decretos del Poder Ejecutivo Nacional que incorporen buenas prácticas internacionales de acuerdo a las características definidas en el capítulo II. Se valora la escala propuesta y la opinión de los informes de evaluación de organismos especializados, que exponga un nivel intermedio de consistencia entre las normas nacionales y los lineamientos externos (entre un 51% y un 79% ó un nivel B).
- Nivel Bajo: Resoluciones ministeriales u otras normas administrativas que incorporen buenas prácticas internacionales de acuerdo a las características definidas en el capítulo II. Se valora la escala propuesta y la opinión de los informes de evaluación de organismos especializados, que exponga un nivel bajo que llegue a ser insuficiente de consistencia entre las normas nacionales y los lineamientos externos (entre un 30% y un 50% ó un nivel C).
- Nivel muy bajo o Nulo: Valores insuficientes de los puntos anteriores (inferiores al 30% ó un nivel D)

ii. **Creación de organismos.**

- Nivel Alto: creación de aplicación y/o foros dentro del Gobierno Nacional para el seguimiento de cada una de las normas sancionadas
- Nivel Medio: No se observa la creación de organismos independientes al Poder Ejecutivo que se ocupen del control de aplicación de reglas de transparencia fiscal.
- Nivel Bajo: No se observa la creación de organismos independientes al Poder Ejecutivo que se ocupen del control de aplicación de reglas de transparencia fiscal.
- Nivel muy bajo o Nulo: No se observa la creación de organismos independientes al Poder Ejecutivo que se ocupen del control de aplicación de reglas de transparencia fiscal.

iii. **Información actualizada sobre el funcionamiento** de tales organismos:

- Nivel Alto: Publicación sobre reuniones, convenciones, publicación memorias anuales sobre la labor desarrollada y otros elementos que permitan observar el cumplimiento de la misión y objetivos del organismo.
- Nivel Medio: Publicación de parte de la información anterior.
- Nivel Bajo: Publicación no actualizada sobre la información anterior.
- Nivel muy bajo o Nulo: No difunde ninguna información sobre el organismo.

iv. **Cumplimiento de normas y compromisos internacionales:** se evalúa el grado de cumplimiento de las normas y de los compromisos del Gobierno Nacional asumidos con organismos internacionales.

Para medir la incorporación de reglas de transparencia fiscal en forma efectiva se tomarán como referencia los informes de evaluación de los organismos de control independiente, creados en el ámbito nacional y/o internacional.

Ante la complejidad de la arquitectura de normas, además de la previsión acerca de los aspectos metodológicos aplicables para evaluar su incorporación y cumplimiento, se consideran las evaluaciones e informes de seguimiento elaborados por los organismos de control especializados en la temática, tanto nacionales como internacionales.

- Nivel alto: Se considera que el nivel de acercamiento con las normas internacionales es “alto” en la medida que los informes de evaluación, de al menos un organismo interno y un organismo internacional, exponga un cumplimiento satisfactorio de los puntos analizados (entre un 80% y 100% ó un nivel A)

- Nivel medio: Se considerará que el nivel de acercamiento con las normas internacionales es “medio” en tanto que existan informes de evaluación, de al menos un organismo interno y/o un organismo internacional, que exponga el cumplimiento intermedio. Este nivel intermedio podrá observar un grado relativamente alto de incorporación de estándares internacionales con algunas observaciones a juicio del organismo evaluador (entre un 51% y un 79% del total de los puntos analizados ó un nivel B).

- Nivel Bajo: Se considerará que el nivel de acercamiento con las normas internacionales es “bajo” en la medida que existan informes de evaluación, de al menos un organismo interno y/o un organismo internacional, que exponga el cumplimiento bajo sin ser insuficiente de los puntos analizados (entre un 30% y un 50% del total ó un nivel C).

- Nivel muy bajo o Nulo: No se observa la sanción de normas u otras regulaciones ni se difunden informes de evaluación sobre el cumplimiento de normas de transparencia fiscal.

Este índice busca evaluar la línea de política nacional en el marco de las políticas detentadas por la experiencia internacional, en la promoción de las reglas de transparencia fiscal, por lo que se identifican niveles de acercamiento según se

observan o no un grupo de atributos (normas, reglamentos, organismos especializados y mecanismos de control).



Universidad de
San Andrés

Cuadro N° 5 - Atributos para construir el Índice de Política Fiscal Transparente

¿En qué medida se acerca o distancia la política de promoción de acceso a la información fiscal argentina al esquema de gobernanza global en la materia?				
Atributos observados	Niveles de acercamiento			
	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo
Normas y reglamentos	<p>Sanción de las siguiente normas:</p> <p>Leyes del Congreso Nacional que incorporen buenas prácticas internacionales de transparencia fiscal</p> <p>Normas de acceso a la información pública</p> <p>Normas de responsabilidad fiscal</p> <p>Normas de contabilidad y control interno</p> <p>Reglamentos de aplicación del MEFP del FMI (2014)</p> <p>Reglamentos de aplicación del NEDD Mejorado</p> <p>Reglamento de aplicación de normas contables - NICSP</p>	<p>Sanción de la mayoría de las siguiente normas:</p> <p>Decretos del Poder Ejecutivo Nacional que incorporen buenas prácticas internacionales de transparencia fiscal</p> <p>Normas de acceso a la información pública</p> <p>Normas de responsabilidad fiscal</p> <p>Normas de contabilidad y control interno</p> <p>Reglamentos de aplicación del MEFP del FMI (2001)</p> <p>Reglamentos de aplicación del NEDD Plus</p> <p>Reglamento de aplicación de normas contables - NICSP</p>	<p>Sanción de alguna de las siguiente normas:</p> <p>Resoluciones Ministeriales (Ministerio de Economía) que incorporen buenas prácticas internacionales de transparencia fiscal</p> <p>Normas de acceso a la información pública</p> <p>Normas de responsabilidad fiscal</p> <p>Sanción de normas de contabilidad y control interno</p> <p>Reglamentos de aplicación del MEFP del FMI (1986)</p> <p>Reglamentos de aplicación del NEDD</p> <p>Reglamento de aplicación de normas contables - NICSP</p>	<p>No se observan normas ni otras reglamentaciones sobre transparencia fiscal.</p>
Creación de organismos de aplicación	Instituciones de control de aplicación de las normas señaladas anteriormente	No se observa la creación de organismos independientes al Poder Ejecutivo que se ocupen del control de aplicación de reglas de transparencia fiscal.		
Información actualizada sobre el funcionamiento	Publicación de actividades promovidas por los organismos de aplicación, agendas de trabajo, difusión de memorias que describan el cumplimiento de los fines del organismo de referencia.	Publicación de parte de la información anterior.	Publicación no actualizada sobre la información anterior.	No difunde ninguna información sobre el organismo.
Cumplimiento de normas y compromisos internacionales	<p>Informes específicos de cumplimiento de normas de transparencia fiscal:</p> <p>Nacionales: Instituciones fiscales en el ámbito Nacional - cumple con todas las reglas (80% o 100% de los puntos analizados).</p> <p>Otros organismos no especializados: cumple con todas las reglas.</p> <p>Internacionales: FTE (nivel avanzado)</p> <p>PEFA - acceso a información fiscal: Calificación A</p>	<p>Informes de cumplimiento de normas de transparencia fiscal nacional y/o internacional:</p> <p>Nacionales: informes de otras Instituciones creadas por el Poder Ejecutivo del Gobierno Nacional - cumple parcialmente</p> <p>Organismos fiscales especializados: cumple parcialmente con las reglas</p> <p>Internacionales: FTE (nivel bueno)</p> <p>PEFA - acceso a información fiscal: Calificación B</p>	<p>Informes de cumplimiento de normas de transparencia fiscal nacional y/o internacional:</p> <p>Nacionales: otras instituciones fiscales creadas por el Poder Ejecutivo del Gobierno Nacional - cumple insuficientemente las reglas</p> <p>Organismos fiscales especializados: cumple insuficientemente con las reglas</p> <p>Internacionales: FTE (nivel básico) y</p> <p>PEFA - acceso a información fiscal: Calificación C</p>	<p>Informes específicos de cumplimiento de normas de transparencia fiscal:</p> <p>No se difunden informes de evaluación ó</p> <p>PEFA - acceso a información fiscal: Calificación D</p>
Valor por cada ítem constatado	1,00	0,50	0,25	0,00

Fuente: elaboración propia

3.2. Índice de la Transparencia fiscal - Alianza de Gobierno Abierto.

Este índice muestra las dimensiones para estudiar las políticas de transparencia fiscal en el marco de los procesos propuestos por AGA.

El instrumento fundamental para AGA son los denominados “planes de acción”, lazo primordial entre la Alianza y el Gobierno Nacional. Con AGA, la política de transparencia fiscal introdujo una nueva modalidad para su diseño, el cual se plasma en los planes de acción.

Por ello, los dos índices detallados en este capítulo se relacionan mutuamente porque ambos son utilizados para describir la política de transparencia fiscal desarrollada por la comunidad internacional, luego replicada por el Poder Ejecutivo del Gobierno Nacional argentino de acuerdo a lo analizado por el Capítulo IV. El índice de transparencia fiscal AGA adiciona elementos específicos que complementan el Índice de Política Fiscal Transparente del apartado anterior. Ésta último describe, en parte, las capacidades institucionales desarrolladas por el Gobierno Nacional con anterioridad y durante el período de análisis, a las que se incorporaron organismos específicos y mecanismos de control para el cumplimiento de los compromisos diseñados por los planes de acción.

Cabe recalcar que las normas y procedimientos reseñados por el capítulo I sentaron las bases institucionales nacionales e internacionales para la aparición de organismos especializados entre los que se encuentra la AGA. En efecto, el capítulo II describe las últimas innovaciones en materia fiscal durante el período de análisis caracterizadas por la aparición de nuevos instrumentos que impulsaron la política transparente.

En ese marco, El índice de la transparencia fiscal - AGA analiza la promoción de la transparencia fiscal mediante los planes de acción y los informes de cumplimiento promovidos por AGA (IRM), a los que se suman los índices difundidos por organismos especializados en transparencia fiscal asociados a la AGA. Todos estos instrumentos creados por la comunidad internacional se describen por el capítulo II.

El capítulo IV estudia cómo el Poder Ejecutivo Nacional incorporó las dimensiones analizadas en el capítulo II, para lo cual ambos capítulos toman como referencia el índice descrito a continuación.

A continuación se definen las dimensiones y niveles que toma el índice referido, y el cuadro N° 6, además de sintetizarlos en un único esquema, define sus valores.

i. **Planes de acción AGA.**

- Nivel alto: Elaboración y presentación, ante el organismo multilateral, de planes que incorpore compromisos en materia de *transparencia fiscal*, de acuerdo a las pautas preestablecidas (plazos, temáticas).
- Nivel Medio: Elaboración y presentación, ante el organismo multilateral, de planes que incorpore compromisos en materia de datos abiertos y transparencia en términos generales, de acuerdo a las pautas preestablecidas (plazos, temáticas).
- Nivel Bajo: Elaboración y presentación, ante el organismo multilateral, de planes que si bien contempla los lineamientos de gobierno abierto no especifica mecanismos para la consolidación de transparencia.
- Nivel muy Bajo o Nulo: No se observa el diseño de planes de acción.

ii. **Sanción de normas:**

- Nivel alto: Sanción de normas del Congreso Nacional que incorporen buenas prácticas internacionales de organismos referentes (AGA, OCDE, GIFT, IBP, FMI)
- Nivel Medio: Sanción de decretos del Poder Ejecutivo que incorporen buenas prácticas internacionales de organismos referentes (AGA, OCDE, GIFT, IBP, FMI)
- Nivel Bajo: Sanción de resoluciones ministeriales que incorporen buenas prácticas internacionales de organismos referentes (AGA, OCDE, GIFT, IBP, FMI)
- Nivel muy Bajo o Nulo: No se han sancionado normas que incorporen las prácticas internacionales de gobierno abierto, en el área temática de transparencia fiscal.

iii. **Creación de organismos**

- Nivel alto: creación de organismos y/o foros dentro del Gobierno Nacional para el seguimiento y evaluación de los compromisos asumidos según punto i.
- Nivel Medio: creación de organismos que no cumplen con las características de un Foro Multiactor, según especificaciones de AGA.
- Nivel Bajo: No se observa la creación organismos de aplicación
- Nivel muy Bajo o Nulo: No se observa la creación de organismos de aplicación.

iv. **Cumplimiento de los planes AGA**

- Nivel alto: cumplimiento de los planes de AGA en la consolidación de la transparencia de la política fiscal: en base a los informes de expertos independientes (IRM) que exponga un cumplimiento satisfactorio de los puntos analizados (en un 80%- 100% o la escala propuesta).
- Nivel Medio: Cumplimiento de los planes AGA en la consolidación de una política de datos abiertos: en base a los informes de expertos que exponga el cumplimiento satisfactorio o intermedio de los puntos analizados (de hasta un 79% del total de los puntos analizados o la escala propuesta)
- Nivel Bajo: Cumplimiento de los planes AGA en base a los informes de expertos que exponga el cumplimiento insuficiente (entre un 30% un 50% del total o la escala propuesta) de los puntos analizados.
- Nivel muy Bajo o Nulo: Valores de los puntos anteriores insuficientes o inferiores al 30%.

v. **Índices que miden el cumplimiento de reglas de transparencia fiscal.** Como complemento al mecanismo de control IRM a los planes de acción, se considerarán los informes puntajes de elegibilidad que se realizan semestralmente.

De igual modo, el análisis sobre la incorporación del enfoque de Gobierno Abierto en la promoción de la transparencia fiscal se realiza en base a los índices elaborados por foros u organismos internacionales. De acuerdo a la metodología del indicador se definirá el nivel de cumplimiento (alto, medio, bajo o nulo).

Asimismo, forman parte del análisis las evaluaciones realizadas por organismos internacionales (OCDE, FMI), mecanismos de seguimientos y evaluación de organismos creados en el marco de los procesos del AGA por el Poder Ejecutivo del Gobierno Nacional, en la medida que permitan realizar un análisis integral en torno a la construcción de la transparencia fiscal en Argentina.

Cuadro N°6 - Atributos para construir el Índice de la Transparencia Fiscal - Alianza de Gobierno Abierto

¿En qué medida se acerca o distancia la política de promoción de acceso a la información fiscal argentina al esquema de gobernanza global en la materia?				
Atributos observados	Niveles de ace			
	Alto	Medio	Bajo	Nulo
Planes de Acción AGA	Compromisos sobre transparencia fiscal Desarrollo de capacidades institucionales para la transparencia fiscal	Compromisos sobre transparencia en general	Se diseñan mecanismos para aumentar la integridad pública en general	No se diseñó ningún plan de acción.
Sanción de normas	Sanción de leyes del Congreso Nacional que incorporen buenas practicas internacionales de transparencia fiscal	Sanción de normas del Poder Ejecutivo Nacional que incorporen buenas practicas internacionales de transparencia fiscal	Sanción de resoluciones ministeriales (Ministerio de Hacienda) que incorporen buena prácticas internacionales en transparencia fiscal	No existe ninguno tipo de norma o reglamento que aplique buena prácticas internacionales en transparencia fiscal
Creación de organismos	Conformación del Foro multiactor con el abanico de representación: OSC, academia, organismos estatales con reconocido liderazgo institucional.	Otros organismos que no cumplen con las características de un Foro Multiactor.	No se crearon organismos de aplicación	No se crearon organismos de aplicación
Cumplimiento de los planes de acción	IRM: Cumplimiento en los compromisos de transparencia fiscal Mantenimiento de los criterios de elegibilidad	IRM: Cumplimiento en los compromisos de transparencia Mantenimiento de los criterios de elegibilidad	IRM: Cumplimiento en los compromisos de transparencia fiscal 30%-50% Mantenimiento de los criterios de elegibilidad	IRM: Cumplimiento en los compromisos de transparencia fiscal < 30% No cumple con los criterios de elegibilidad
Informes de evaluación de otros organismos internacionales, que analicen el desarrollo de la transparencia fiscal	Observancia de los puntos analizados IBP Desarrollo de capacidades institucionales de las áreas involucradas en la transparencia fiscal: Estado y Sociedad Civil Desarrollo de la transparencia fiscal como política prioritaria	Observancia de los puntos analizados IBP <80% Desarrollo de capacidades institucionales generales: Estado y Soc. Civil Se gestiona una política transparente no consistente en el tiempo.	Observancia de los puntos analizados IBP 30%-50% Desarrollo de capacidades institucionales que no consideran a la ciudadanía No se gestiona una política transparente como política de estado.	Observancia de los puntos analizados IBP < 30% No se considera el desarrollo de cap. instituc. No existe un política de transparencia fiscal clara y consistente en el tiempo No se cuenta con información sobre los puntos anteriores
Valor por cada ítem constatado	1,00	0,50	0,25	0,00

Fuente: Elaboración propia.

En el marco de lo analizado por los capítulos anteriores, a continuación, se analiza la política de transparencia fiscal en Argentina entre 2012 y 2019. Específicamente, el capítulo IV de esta tesis analiza los mecanismos instituidos por el Gobierno Nacional argentino en términos de los atributos definidos por los índices señalados a fin de realizar una descripción de las políticas nacionales y su consistencia con las reglas consensuadas por la comunidad internacional.



Universidad de
San Andrés

Capítulo IV: Transparencia Fiscal en Argentina

Este último capítulo tiene por objetivo evaluar el desempeño de las políticas domésticas nacionales de acceso a la información fiscal en el marco de la gobernanza global, para el periodo 2012 a 2019.

Se pretende evaluar la adhesión a los estándares internacionales de transparencia fiscal en el ámbito del Poder Ejecutivo del Gobierno Nacional argentino, por lo que se retoman las dimensiones de los índices de política fiscal transparente e índice de transparencia fiscal AGA descriptos por el capítulo III. A partir de esos índices se describieron las dimensiones de la gobernanza global en transparencia fiscal en los capítulos I y II, y en este capítulo se describe la institucionalización de las normas internacionales analizadas.

El punto 4.1 describe la institucionalización de las reglas descritas por el capítulo II en el cual se analizó el Código de transparencia fiscal del FMI y en el punto 4.2 se analiza la promoción de la transparencia fiscal de acuerdo a los ciclos de política que Argentina desarrolló como parte de los compromisos asumidos con AGA.

En ese marco a continuación se analizan las herramientas que incorporó Argentina en línea con las innovaciones de gestión pública propuestas por la comunidad internacional. De esta forma, se estudia la evolución de distintos atributos durante el periodo de análisis (normas, organismos de aplicación y evaluaciones de cumplimiento) como medidas del nivel de consistencia entre las reglas de transparencia fiscal internacionales y las efectivamente desarrolladas por Argentina de acuerdo a las evaluaciones de cumplimiento de organismos especializados. Asimismo, y de acuerdo a lo descrito en el capítulo II se realiza una reflexión acerca de las capacidades institucionales, en base a la información disponible y en la medida que ayude a responder al objeto de estudio.

4.1. Institucionalidad de la transparencia fiscal en Argentina

Este apartado presente capítulo evalúa el desempeño de las políticas domésticas nacionales de acceso a la información fiscal en el marco de las reglas difundidas por el FMI.

En ese sentido, a continuación se describen las normas y reglamentos que buscaron incorporar los lineamientos detallados en el capítulo I, la creación de organismos de aplicación y la información actualizada sobre su funcionamiento. Este estudio se realizó de acuerdo a los informes de evaluación de cumplimiento de estándares internacionales, en particular, los informes PEFA, Informes Artículo IV del

FMI, los informes de seguimiento de la OCDE y, los informes de organismos de alcance nacional.

Cabe recalcar que el informe PEFA 2019 abarcó los periodos 2016 a 2018 y alcanzó al gobierno central de Argentina, este análisis fue el primer informe PEFA solicitado por el Gobierno Nacional argentino. Asimismo, se relevan las conclusiones de los informes de evaluación de la OCDE 2019, en los aspectos que sean pertinentes.

La Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE realizó cuatro revisiones a pedido del Gobierno argentino. Este trabajo consideró principalmente al Informe de Revisión de Gobierno Abierto de Argentina, el cual retoma otras tres evaluaciones realizadas por OCDE entre 2017 y 2018: La Revisión de Gobierno Digital (2019), basada en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Estrategias de Gobierno Digital, la Revisión de Integridad (2019), basada en la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública y la Revisión de la Política Regulatoria (2019).

De manera similar, se tomó como referencia el informe anual “consulta artículo IV”, difundido a fines de 2016. Este informe analizó la economía Argentina y actualizó el último informe emitido diez años antes.

4.1.1. Normas y reglamentos

La infraestructura institucional para la transparencia fiscal sentó sus bases mediante normas y reglamentos con alcance al Poder Ejecutivo Nacional argentino.

Según el informe PEFA 2019, los reglamentos sobre la gestión y las funciones presupuestarias a nivel del Gobierno Nacional fueron definidos por la Constitución Nacional de 1853/1994 (CN) y fundamentalmente por la Ley de Administración Financiera N° 24.156 del año 1992 y modificatorias. En opinión de técnicos especializados⁶, esta norma sentó las bases para una mayor transparencia en Argentina y para la generación de información sobre la gestión pública. En un mismo sentido, Pesado (2019) advirtió que la Ley N° 24.156 significó un avance en materia de contabilidad Pública y promovió la redacción de manuales de procedimiento e incorporación de sistemas de información y, control interno y externo (Sindicatura General de la Nación ó SIGEN desempeña el control interno del Poder Ejecutivo nacional y, el control externo está a cargo de la Auditoría General de la Nación ó AGN, que goza de jerarquía constitucional dependiente del Congreso Nacional).

En el marco de estas normas se estableció que el Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Hacienda, es el responsable de la formulación y ejecución

⁶ Según las opiniones relevadas en consultas al Cr. Pistone, Subcoordinador del CFRF.

del presupuesto. El organismo clave es la Secretaria de hacienda conformada por el Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), además de la Tesorería y Contaduría General de la Nación.

Asimismo, en consonancia con los criterios de la Ley N° 24.156 se sancionó la Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal (LRF) en el año 2004. Su artículo 7° dispuso que “con el objetivo de contribuir a la realización de estadísticas fiscales acordes con las establecidas en las normas internacionales, se utilizarán criterios metodológicos compatibles con los establecidos en la Ley N° 24.156 y modificatorias”.

La LRF jerarquizó la difusión de la información fiscal y promovió la elaboración de guías metodológicas según lo difundido por el sitio web de su organismo de aplicación (CFRF). En efecto, “el libro blanco de responsabilidad fiscal (el Libro)” (CFRF, 2015) reseñó la labor del organismo entre 2005 y 2015 y dio cuenta de la potencialidad del régimen como instrumento legal para el tratamiento homogéneo de las cuestiones fiscales y la sistematización de criterios para la elaboración y exposición de la información en Argentina. Su prólogo introductorio describió que el rasgo distintivo de la LRF “fue el objetivo de homogeneizar las reglas fiscales en todas las Jurisdicciones, asumiendo el Gobierno Nacional un plano de igualdad”. El Gobierno Nacional impulsó la sanción de la LRF con el objetivo de mejorar la gestión pública en el país y promovió mediante el CFRF la estandarización de criterios para la elaboración y exposición de la información fiscal en todo el territorio Nacional.

Si bien la LRF favoreció el desarrollo de la transparencia fiscal, el contexto político fue un motor de avances y retrocesos. Entre 2009 y 2016, según lo descrito en el libro, La Ley N° 26.530 flexibilizó la regla del gasto público de la LRF mediante una política anticíclica dispuesta en distintas leyes de presupuesto Nacional, que si bien mantuvieron la vigencia de las reglas de transparencia fiscal, plantearon cierto debilitamiento del régimen si se compara el vigor observado a partir de 2017⁷. Para el ejercicio 2017 se dispusieron nuevas normas sobre el incremento del gasto público mediante la Ley N° 27.341 (Ley Presupuesto Nacional 2017) que, en parte, dejó atrás las disposiciones de la Ley N° 26.530. La plena vigencia del régimen se observó a partir de 2018 con Ley N° 27.428 que enmendó la Ley N° 25.917 (original) y amplió su denominación a Ley de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno. En ese sentido, el FMI (Artículo IV 2017) señaló que la esta norma incorporó nuevos lineamientos (introducidos por la Ley N° 27.428 del año 2017) que implicaron el fortalecimiento del régimen de responsabilidad fiscal (CFRF, 2015), en el marco de la

⁷ Fuentes personales: la autora de este trabajo ha sido parte de la Administración técnica del CFRF desde el año 2013.

renovación de pactos fiscales, en especial la Ley N°27.429 y 27.469 del año 2017 y 2018 respectivamente (PEFA, 2019), entre las Jurisdicciones Nacional, Provincial y CABA. Aun así, el FMI indicó que la política fiscal requiere de un mayor fortalecimiento institucional mediante la limitación y el seguimiento de procesos transparentes a las excepciones (cláusulas de escape) a las normas de la Ley N° 25.917 y modificatorias. Asimismo, se recomendaron otros aspectos técnicos que ésta ley debería incluir, como un “ancla fiscal” integrada al conjunto de reglas que limite la política fiscal.

PEFA (2019), además, consideró que la Ley N° 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública sancionada en el año 2016 (LAIP) es un factor clave en la transparencia del Estado, que mejoró notablemente el marco reglamentario sobre el acceso a la información pública. Si bien este derecho fue reconocido por la Constitución Nacional en el año 1994 (artículo 75 inciso 22) y por la jurisprudencia, Michener (2010) observó que su puesta en práctica no fue garantizada. A fines de la última década del siglo XX, en medio de un movimiento internacional en favor de la vigencia de este derecho, comenzó el debate legislativo en Argentina. De esta forma, el Poder Ejecutivo Nacional instrumentó en su ámbito el Decreto N° 1172 en el año 2003, no obstante, la sanción de Ley N° 27.275 marcó un hito para el desarrollo de una política nacional sobre acceso a la información pública (PEFA, 2019).

Esta norma fue sancionada en el marco de las políticas que el Poder Ejecutivo del Gobierno Nacional argentino priorizó, en particular entre 2015 y 2019. En efecto, según entrevistas realizadas a funcionarios públicos, la transparencia fue una la política “declarada” por el gobierno.

Así, este conjunto de normas definieron la infraestructura institucional que dotó al Poder Ejecutivo del Gobierno Nacional de las herramientas para promover una política de transparencia fiscal. A continuación, se describen la labor de los órganos de aplicación en la promoción de esta política.

4.1.2. Creación de organismos de aplicación

El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF) fue creado por la LRF y facultado para el seguimiento permanente del compromiso de divulgación de información fiscal de las Jurisdicciones que adhirieron a dicho régimen, entre las que se encuentran el Gobierno Nacional y 22 Jurisdicciones (Ciudad Autónoma de Buenos Aires -CABA y 21 de las 23 Provincias argentinas) (artículo 7° de la Ley N° 25.917). Este tipo de organismos de alcance federal, según lo descrito por la OCDE (2019), ha gestionado históricamente la coordinación vertical de políticas en Argentina.

Durante la vigencia de la Ley N° 26.530 que modificó la Ley N° 25.917 (2009-2016), el CFRF siguió monitoreando la información fiscal de las Jurisdicciones adheridas y, fue la Ley N° 27.428 la norma que volvió a otorgarle facultades como órgano intergubernamental independiente que cumple un papel clave a la hora de evaluar el cumplimiento de las disposiciones de la LRF (PEFA, 2019). Estas facultades permitieron el fortalecimiento institucional del CFRF, si se considera que a fines de 2017 el organismo trasladó⁸ su sede central sita en el Palacio del Ministerio de Hacienda del Gobierno Nacional a un edificio independiente e inauguró su propio sitio web “responsabilidadfiscal.gob.ar” (antes: www.mecon.gov.ar/cfrf).

Estos cambios fueron observados por el informe Artículo IV del 2017 del FMI en el que, si bien se señala la persistencia de desafíos institucionales, alentó a la consolidación de los avances en materia de transparencia e integridad y, en particular en el fortalecimiento de la estructura institucional fiscal.

Asimismo, el informe PEFA hizo referencia a un conjunto de organismos nacionales que se ocupan de gestionar la generación de información transparente. Cabe mencionar que la labor del CFRF requiere de información fiscal “validada” por sellos de calidad otorgados por los organismos especializados en la elaboración de esa información y supone los “filtros” propios de los procesos de control interno (SIGEN) y externo (AGN). En sentido, PEFA realizó un exhaustivo análisis de todos los procesos administrativos y analizó el cumplimiento de las normas y buenas prácticas internacionales, según los instrumentos mencionados en el capítulo I.

En ese sentido, se observó la creación de organismos que permitirían el fortalecimiento de los controles sobre la información fiscal. A fines de 2016 el Congreso Nacional creó la Oficina de Presupuesto del Congreso para brindar asistencia especializada e independiente en la labor de escrutinio legislativo del presupuesto (*oficina técnica de análisis fiscal del Poder Legislativo*) y, en 2018 el Decreto 72/2018 creó Comités de Control Interno (CCI) con el objetivo de que la auditoría interna sea comandada por los organismos y autoridades especializadas en la materia (PEFA, 2019). La reciente creación de estos organismos limitó el alcance de los informes de evaluación, los que no pudieron observar resultados en materia de control.

Cabe mencionar, por último, que la Ley N° 27.275 creó la Agencia de Acceso a la Información (AAIP) y el Consejo Federal de transparencia (CFT) como organismos de coordinación horizontal y vertical (OCDE, 2019) para la aplicación de la citada ley en todo en el territorio Nacional. La OCDE (2019) señaló que la coordinación vertical entre

⁸ La sede del organismo se trasladó según la Resolución CFRF N° 96 (23/08/2017). Esta resolución se difunde en sitio web del CFRF con acceso restringido a las autoridades que lo conforman.

todos los niveles de gobierno es esencial para garantizar el acceso efectivo a la información pública. En ese sentido, la LAIP creó el Consejo Federal para la Transparencia con la finalidad de promover acuerdos sobre políticas y criterios comunes de acceso a la información pública. Este Consejo se constituyó, en mayo de 2018, como un órgano interjurisdiccional (Director de la AAPI, Provincias y CABA) permanente y un ámbito de cooperación y consulta técnica en materia de políticas de transparencia y acceso a la información (artículo 29).

En el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, la AAIP fue facultada para aplicar la LAIP (artículo 19 de la ley), con el mandato de monitorear la publicación proactiva de información y de garantizar la aplicación de los mejores estándares en la materia, según lo analizado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)⁹. Este organismo, se creó como un ente autárquico y con autonomía funcional, con la particularidad de situarse dentro de la Oficina del Jefe de Gabinete de Ministros (JGM).

En síntesis, el Poder Ejecutivo Nacional promovió la creación de organismos que se ocupan de la elaboración de información pública y su posterior difusión a la ciudadanía. A continuación se analizan los sitios web de estos organismos de aplicación para conocer acerca de su efectivo funcionamiento.

4.1.3. Información actualizada sobre el funcionamiento de tales organismos

El sitio web del CFRF da cuenta de la labor del organismo por la difusión de las reuniones con autoridades de alto nivel que han promovido la aplicación del régimen de responsabilidad fiscal en todo el territorio Nacional, bajo el auspicio de los Gobiernos Nacional y provinciales. Mediante sus órganos volitivo (el Foro de autoridades Nacional y provinciales) y ejecutivo se promovió la elaboración de metodologías y documentos de trabajo que dan cuenta de la labor que ha desempeñado el CFRF en la promoción de la transparencia fiscal. Según el sitio web del organismo, se han realizado reuniones del órgano volitivo entre 2005-2011 y se retomaron entre 2016 – 2019 y, del órgano ejecutivo mediante las reuniones de su comité Ejecutivo que mostraron una mayor continuidad entre 2005 y 2021. Además se difunden los informes de evaluación a las Jurisdicciones adheridas entre 2005 – 2020 y la Memoria 2019.

Se publica el seguimiento actualizado sobre los avances en las tareas de monitoreo y evaluación dentro del ejercicio anual corriente, con la pretensión de actualizar dicha información en forma diaria, desde el año 2018. A continuación se muestra una captura de pantalla a la última fecha de acceso al sitio web.

⁹ Acciones ACIJ para el nombramiento del Director de la AAIP: <https://acij.org.ar/sin-autoridad-idonea-en-la-aaip-peligra-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/> (último acceso: 17/11/2021).

El buscador de informes de la AGN publica los informes de auditoría de la Cuenta de Inversión Anual (Estados Contables) de la Administración Pública Nacional (incluye los tres Poderes y demás organismos Nacionales) elaborados por la Contaduría General de La Nación para los períodos 2016 y 2017, con dos años y cuatros años de rezago, respectivamente.

La AAIP difunde sus actividades mediante su sitio web desde fines de 2017 entre las que pueden observarse el intercambio de experiencias a nivel interno (encuentros con la Oficina Anticorrupción y Entidades de la Administración Pública Nacional y Empresas Públicas) e internacional (visita al Consejo para la transparencia de Chile, Nueva Zelanda, participación en la Conferencia Internacional de Mujeres para el acceso a la información, XV Reunión de la Red Iberoamericana de Transparencia y Acceso a la Información, la Red de transparencia y Acceso a la información-RTA, la Agencia es miembro pleno de la Conferencia Internacional de Comisionados de la Información desde 2019) para el desarrollo de las temáticas en torno al acceso de la información pública, además de difundir lineamientos internacionales consensuados, por ejemplo, por el G20, la OEA, la ONU, entre otros. Dicho organismo publicó la Memoria 2017-2020.

4.1.4. Cumplimiento de normas internacionales

Para analizar el cumplimiento de estándares internaciones se considera como referencia al informe de PEFA (2019) ya que esta evaluación realiza un estudio integral de las finanzas públicas y, en particular, sobre la transparencia. Asimismo, se toman los resultados de la evaluación del Informe Artículo IV del FMI del año 2017 y, en lo pertinente, el informe de la OCDE 2019.

PEFA analizó las fortalezas y debilidades de las finanzas públicas para tres ejercicios (2016, 2017 y 2018) y, entre los aspectos reseñados se puntualiza sobre los avances en materia de acceso a la información, según el marco jurídico descripto en el punto 4.1.1. En ese sentido, cabe destacar que para PEFA el acceso público a la información es un requisito fundamental, por lo que todo el proceso de evaluación considera que lo analizado esté publicado en sitios web oficiales.

En efecto, PEFA (2019) mencionó que el Gobierno nacional ha divulgado información fiscal a través de distintas herramientas comunicacionales, entre los que se incluyen sitios web¹⁰ que publican información fiscal actualizada, en forma periódica y

¹⁰ Sitios web mencionados por PEFA (2019): (<https://www.argentina.gob.ar/hacienda>), <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/sechacienda/cgn/cuentainversion>,

accesible al público, tales como el sitio web del Ministerio de Hacienda que difunde el presupuesto, la Cuenta de Inversión, el portal de Presupuesto Abierto y de datos abiertos, además del Portal del Congreso de la Nación y el Portal de la Auditoría General de la Nación.

Para PEFA el desempeño de la transparencia en finanzas públicas implica analizar la observancia de las normas del MEFP, normas contables y de auditoría internacionales. Por ello, se considera que los mecanismos del control son parte de la elaboración de información transparente, toda vez que dotan a la información fiscal de validez, además de favorecer seguimientos en pos de la oportunidad, comparabilidad y homogeneidad de esa información, según lo descripto en las conclusiones de su informe de evaluación 2019 en Argentina.

En ese sentido, la evaluación PEFA (2019) observó que la versión 2013 de clasificaciones presupuestarias (versiones 2013 y 2016) del gobierno Nacional es consistente con el MEFP del año 2001. Asimismo, este informe recalca que las estructuras presupuestaria y contable se aplican en forma sistemática a lo largo del ciclo del presupuesto (formulación, ejecución y presentación de informes). Se menciona que no existe un sistema para declarar los ingresos procedentes de los recursos naturales a nivel nacional pero tampoco es necesario, ya que los recursos naturales están asociados a la jurisdicción subnacional a la que corresponden (provincia) (Clasificación PEFA 2019: B)

Asimismo, se observó que el escrutinio legislativo del presupuesto (etapa de aprobación) es exhaustivo y respeta los procedimientos establecidos que incluyen dictámenes de comisiones especializadas, foros de consulta pública y mecanismos institucionales para las negociaciones. Desde 2017, la Oficina de Presupuesto del Congreso prestó apoyo técnico para mejorar la calidad del análisis del presupuestario, en todas sus etapas (aprobación, vigencia y ejecución). Estas etapas son sometidas a procesos de control que deberían sustentarse en lineamientos de nacionales e internacionales. Al respecto, PEFA (2019) identificó que el proyecto de presupuesto presentado al Congreso cumple con los estándares Internacionales (Clasificación PEFA 2019: A)

De manera similar, el CFRF supervisa el cumplimiento de las reglas de transparencia fiscal de la Ley N° 25.917 y modificatorias durante las tres etapas, además de presentar informes anuales de cumplimiento de la norma al Congreso de la Nación. Según detalle PEFA (2019), se presentaron los informes anuales de evaluación

de los períodos 2017 y 2018 según los pazos de la Ley¹¹. Asimismo, de acuerdo a los informes de evaluaciones de presupuesto y de cierre anuales, el Gobierno Nacional ha dado cumplimiento a las reglas de la LRF durante el periodo analizado por este trabajo, a excepción de los períodos 2015 a 2018 en los cuales no se publicaron los Presupuestos plurianuales (proyecciones de presupuesto por tres años).

PEFA (2019) hace algunas observaciones acerca del control de la ejecución del presupuesto, en particular sobre el seguimiento de buenas prácticas en la ejecución de ingresos y gastos (Clasificación PEFA 2019: entre B+, C+, D y D+). Los informes financieros producidos por la Contaduría General de la Nación incluyen la información fiscal razonablemente (ingresos, gastos y las instituciones extrapresupuestarias del Gobierno central), de acuerdo a los informes recientes de la Auditoría General y la información disponible. No obstante, PEFA 2019 señala que *las normas contables nacionales no son totalmente consistentes con las NICSP* (Clasificación PEFA 2019: C/ C+), en consonancia con lo expuesto por Outeiral *et al.*(2021), se observó la prevalencia de la información presupuestaria sobre la contable como información financiera principal y como insumo del control externo y parlamentario en Argentina.

De igual modo, PEFA (2019) señaló que si bien la documentación presentada al Congreso Nacional a los efectos del escrutinio presupuestario cumple con el estándar básico, el escrutinio y auditorías externa de las finanzas públicas a nivel Nacional en Argentina no está suficientemente alineado a las buenas prácticas internacionales (Clasificación PEFA 2019: D / D+). Para Outeiral *et al.*(2021) no se pudo constatar que la Cuenta de Inversión Anual (información sobre la ejecución del presupuesto anual y demás información relacionada) entre 2014 y 2019 fuese tratada por el Congreso. En ese sentido, se problematizó la cuestión del control y se recalcó sobre la falta de oportunidad que conspira contra la calidad de la información pública para la rendición de cuentas. Asimismo, se puntualizó en la necesidad de asegurar un control legislativo adecuado y, en la búsqueda de una mayor concientización ciudadanía que permita analizar la rendición de cuentas, no como un problema más sino como un desafío que debería estar bajo el escrutinio ciudadano.

Cabe mencionar que las normas de auditoría externa nacionales son compatibles con las normas internaciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), no obstante lo cual los informes y recomendaciones de auditoría no han observado resultados esperados. Además, estos informes de auditoría para los periodos

¹¹ Cabe señalar que la Ley N° 27.591 de Presupuesto del Gobierno nacional 2020 eliminó esta facultad otorgada al CFRF de informar al Congreso Nacional, según lo dispuesto por la Ley N° 27.428 del año 2018.

2016 a 2018 no han sido elevados al Congreso Nacional lo que limitó el escrutinio legislativo.

De manera similar, tanto para PEFA (2019) como OCDE (2019) las *normas de control interno* ejecutadas por la SIGEN se ajustan a los *estándares internacionales* con algunas oportunidades de mejora. La OCDE (2019), en su informe sobre la integridad pública, señaló que ese sistema de control requiere de una mayor integración en la gestión diaria de las entidades públicas. En ese sentido, la evaluación PEFA señaló que los controles internos *adolecen de un estudio integral sobre el sistema de control interno* en su conjunto y que la SIGEN no realiza un informe anual consolidado de la información sobre el Sector Público. En consonancia con lo descrito, PEFA retomó el informe de la cuenta de inversión del año 2016 de la AGN, en el cual la EFS Nacional realizó salvedades a la cuenta Ahorro, Inversión, Financiamiento del Gobierno Nacional, lo que implicó el cumplimiento parcial de controles internos, principalmente, de carácter contable.

Con estas salvedades, PEFA (2019) observó que las finanzas públicas del gobierno Nacional argentino *están relativamente alineadas con las normas y buenas prácticas internacionales*. El acceso público a la información fiscal es una buena práctica observada en el caso argentino, ya que la mayoría de los documentos presupuestarios estándar son difundidos dentro de los plazos establecidos por la metodología PEFA, a *excepción de los informes financieros auditados*. Asimismo, el presupuesto nacional se caracterizó como un instrumento que expone la información fiscal razonablemente con desviaciones en el gasto dentro de la franja superior de las buenas prácticas internacionales. Estas desviaciones se explican fundamentalmente por tasas de inflación superiores a las proyectadas.

La gestión de activos, pasivos y *riesgos fiscales* fueron observados por PEFA (2019) como aspectos que aún se encuentran en proceso de asimilar buenas prácticas internacionales. De manera similar, el FMI (artículo IV 2017) consideró que el Presupuesto anual debería incluir un análisis del riesgo fiscal (Clasificación PEFA 2019: entre C y D+).

PEFA evaluó la integridad de la información fiscal y observó que el Gobierno Nacional difundió información fiscal actualizada en el sitio web del Ministerio de Hacienda, el sitio web de la Oficina Nacional de Presupuesto con información detallada de todo el ciclo presupuestario, el sitio Presupuesto Abierto y los portales del Congreso Nacional y de la AGN. Mediante el análisis metodológico de PEFA, se definió que el gobierno Nacional difunde su información fiscal y da cumplimiento a la mayoría de los estándares básicos señalados por PEFA. No se cuenta con evaluaciones de

Transparencia Fiscal del FMI, no obstante, la Consulta Artículo IV del FMI del año 2017 observó algunos aspectos instituciones en congruencia con PEFA 2019.

Asimismo, del análisis de los informes anuales del FMI (2012 a 2019) se observaron los esfuerzo del organismos en la promoción de normas de transparencia fiscal para el organismo y, en particular, sus esfuerzo para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de Argentina.

En ese sentido, cabe mencionar que después de diez años, a fines de 2016 se difundió el informe anual “consulta artículo IV” por el cual se analizó la economía Argentina. Asimismo, en el marco de distintas misiones técnicas del organismo en el país, se comenzó a difundir estadísticas oficiales (índice de precios al consumidor y cuentas del sector externo) de acuerdo a normas internacionales. Estas misiones técnicas han favorecido la implementación de prácticas óptimas que promueven una mayor transparencia de datos públicos (FMI, 2017), y dota de consistencia a la tarea que se comenzó en el año 2014 para la implementación de medidas correctivas para mejorar la calidad de datos estadísticos oficiales en respuesta a la declaración de censura del organismo a Argentina el año anterior (FMI, 2012/2013), la que fuera declinada en 2017 (Artículo IV 2017). De manera similar, según el informe Anual FMI 2018/2019, el organismo tuvo un rol activo en la modernización de la gestión gubernamental y prestó asistencia técnica en Argentina para la gestión de la deuda interna y el marco de aplicación de la política monetaria.

En consonancia con PEFA (2019), el FMI (artículo IV 2017) señaló que la generación de información para la supervisión del Gobierno argentino es adecuada, ya que sus estadísticas se ajustaron a estándares internacionales y dotaron de mayor información y transparencia a las cuentas nacionales. Se mencionó, no obstante, que no se cuenta con evaluaciones (ROSC por sus siglas en inglés) sobre el cumplimiento de las SDDS.

En rasgos generales, se observó que Argentina incorporó normas internacionales para la elaboración de información fiscal a nivel del gobierno nacional central. No obstante, en terminos de Outeiral *et al.*(2021), aún se observan algunas resistencias políticas y técnicas para elaborar esa información bajo criterios contables internacionales. En ese sentido, el autor recalcó la importancia de la labor de promoción de normas internaciones de algunos organismos tales como el FMI, la ONU, la OCDE. De igual manera, recalcó la necesidad de robustecer el control ciudadano ya que si bien existe mucha información cuantitativa sobre el sector público, la falta de formación técnica del ciudadano común hace que esa información pueda resultarle incompleta y poco comprensible.

4.1.4.1. Índice de Política Fiscal Transparente'

El índice de Política Fiscal Transparente toma como referencia los atributos analizados en el punto 4.1.

- i. Normas y reglamentos: El FMI (Artículo IV 2017) observó avances en materia de transparencia, en particular, en aspectos relativos a las estadísticas nacionales. En ese sentido, para PEFA 2019, la transparencia de las finanzas públicas en Argentina está bien alineada con las normas internacionales. 0.83333 Puntos
- ii. Creación de organismos de aplicación para cada una de las normas sancionadas en el ámbito del Poder Ejecutivo. En este aspecto se observó la creación de organismos de aplicación para las normas sancionadas, como la AAIP y el fortalecimiento institucional del CFRF. Estos organismos se suman a los creados en función de la Ley N° 24.156 (SIGEN, AGN). 1 Punto
- iii. Información actualizada sobre el funcionamiento de tales organismos: El siguiente cuadro muestra en forma resumida el grado de publicación sobre reuniones, convenciones, memorias anuales sobre la labor desarrollada y otros elementos que permitan observar el cumplimiento de la misión y objetivos del organismo. 0,67 Puntos.
- iv. Cumplimiento de normas internacionales: En este punto se analiza el grado de cumplimiento de las normas internacionales por parte del Poder Ejecutivo del Gobierno Nacional. Para ello, se consideraron los informes de evaluaciones de organismos nacionales e internaciones referidos al período de análisis. Si bien, se observó que la información es incipiente ya que no se cuenta con informes en el tiempo que permitan realizar un análisis evolutivo y comparado entre un mismo tipo de informes y entre informes de distintos organismos, se pudo observar la incorporación de normas internacionales y buenas prácticas en lo relativo a la difusión de la información. No obstante, los informes observaron algunos aspectos relativos al control y, en algunos casos no se contó con evacuaciones de relevantes en la temática analizada, lo que redujo los puntos de este indicador: 0,30 Puntos.

Cuadro N° 7 – Índice de Política Fiscal Transparente

Atributos observados	Niveles de acercamiento				Puntos
	Alto	Medio	Bajo	Nulo	
Normas y reglamentos	Sanción de las siguiente normas:	Sanción de la mayoría de las siguiente normas:	Sanción de alguna de las siguiente normas:		0,83
	Normas de acceso a la información pública:1 Normas de responsabilidad fiscal:1	Normas de acceso a la información pública Normas de responsabilidad fiscal	Normas de acceso a la información pública Sanción de normas de responsabilidad fiscal		
	Normas de contabilidad y control interno	Normas de contabilidad y control interno:0,50	Sanción de normas de contabilidad y control interno	No se observa la sanción de normas que guían la construcción de la transparencia fiscal.	
	Reglamentos de aplicación del MEFP del FMI (2014)	Reglamentos de aplicación del MEFP del FMI (2001): 0	Reglamentos de aplicación del MEFP del FMI (1		
	Reglamentos de aplicación del NEDD Mejorado	Reglamentos de aplicación del NEDD Plus	Reglamentos de aplicación del NEDD:0,25		
	Reglamento de aplicación de normas contables - NICS	Reglamento de aplicación de normas contables - NICS	Reglamento de aplicación de normas contables - I		
Puntos	3 / 6	0,5 / 3	0,25 / 1,50	-	
Promedio	0,50	0,17	0,17		
General	0,83				

Publicación de actividades promovidas por los organismos de aplicación, agendas de trabajo, difusión de memorias que describan el cumplimiento de los fines del organismo de referencia.

Atributos observados	Niveles de acercamiento				Puntos
	Alto	Medio	Bajo	Nulo	
Información actualizada sobre el funcionamiento	CFRF: 1 Punto AGN:- SIGEN:- AAIP:-	AGN: 0,50 Puntos (actividades, informes de auditoría 2016/2017) AAIP: 0,50 Puntos (memoria, actividades)	-	SIGEN: 0 Puntos	0,67
Puntos	1,00	1,00	-	0,00	
Promedio	0,67				
General					

Atributos observados	Niveles de acercamiento				Puntos
	Alto	Medio	Bajo	Nulo	
Cumplimiento de normas internacionales	Informes específicos de cumplimiento de normas de transparencia fiscal:	Informes de cumplimiento de normas de transparencia fiscal nacional y/o internacional:	Informes de cumplimiento de normas de transparencia fiscal nacional y/o internaciona		0,3
	Nacionales: Instituciones fiscales creadas en el ámbito Nacional - cumple con todas las reglas CFRF: 1 - AAIP: -	Nacionales: informes de otras Instituciones creadas en el ámbito Nacional - cumple parcialmente	Nacionales: otras instituciones fiscales creadas en el ámbito Nacional - cumple insuficientemente las reglas	No se difunden informes el índice de transparencia activa AAIP: 0 puntos	
	Otros organismos no especializados: cumple con todas las reglas.SIGEN: - AGN:	Organismos fiscales especializados: Cumple parcialmente con las reglas:	Organismos fiscales no especializados: Cumple insuficientemente con las reglas	No se difunden informes de ROSC del FMI: 0 puntos	
	Cumplimiento de normas contables y de auditoría internacionales.	Cumplimiento parcial de normas internacionales : NICSP - 0,50 - Normas de control interno: 0,50	Cumplimiento insuficiente de normas internacionales: AGN - 0,25	Cumplimiento nulo de normas contables y de auditoría internacionales.	
	Internacionales: FTE (nivel avanzado)	Internacionales: FTE (nivel bueno)	Internacionales: FTE (nivel básico)	Internacionales: no se difunden informes FTE: 0 puntos	
	PEFA - informe si: 1	PEFA - acceso a información fiscal: Calificación B: 0,50	PEFA - acceso a información fiscal: Calificación C	PEFA - acceso a información fiscal: Calificación D	
Puntos	2 / 5	1,5 / 2,5	0,25 / 1,25	0	
Promedio	0,40	0,60	0,20		
General	0,30				

Fuente: elaboración propia.

Este análisis se limitó a considerar aspectos meramente técnicos en la elaboración y difusión de la información en sitios web. Se contó con el informe PEFA como guía para comprender las instituciones de base sobre las que se construye la transparencia fiscal. Estas estructuras dotaron al gobierno Nacional de sistemas de información en el marco de los criterios definidos por las normas nacionales e internacionales. Según se observó, el Poder Ejecutivo promovió la sanción de normas para el acceso a la información pública además de crear los organismos de aplicación. Asimismo, se impulsaron cambios al régimen de responsabilidad fiscal dotando al organismo de aplicación de facultades que redundaron en una mayor transparencia fiscal y, el clasificador presupuestario se ajustó a las normas del MEFP 2001. La incorporación de otras normas internacionales relativas a la contabilidad, auditoría y control interno fue promovida por los órganos especializados en la materia. Tal como se observó en el sitio web de la AGN, éste organismo se insertó en la dinámica internacional en forma activa lo que permitió la mayor permeabilidad a las normas internacionales de auditoría. La SIGEN, por su parte, incorporó buenas prácticas de control interno y actualizó sus normas en 2013, no obstante, existe margen de mejora según PEFA 2019, en su análisis sobre la eficacia del marco de control interno. De

mandera similar, las normas contables internacionales aún no han sido incorporadas por la Administración Nacional, en sintonía con los criterios propuestos por las NICSP.

En ese marco, el conjunto de sistemas, procedimientos y mecanismos entorno al presupuesto ejecutado por el Poder Ejecutivo Nacional genera información que se pone a disposición del escrutinio de los organismos de control y del ciudadano mediante diversos canales de comunicación, creados en respuesta a los mandatos de Transparencia Activa de la Ley N° 27.275 de acceso a la información.

Un aspecto que recalcan los informes de evaluación analizados refiere a la identificación de riesgos fiscales. La información fiscal difundida por el Poder Ejecutivo Nacional aún no muestra informes que incorporen en su presupuesto anual un análisis de los posibles riesgos fiscales, un aspecto crucial incorporado en la última modificación al Código de Transparencia Fiscal del FMI.

A modo de colorario, el Índice de Política Transparente muestra que la política fiscal seguida por el Poder Ejecutivo Nacional muestra una tendencia que se acerca a los estándares internacionales por la adopción de las normas para la elaboración y control de la información que surge de la gestión de los presupuestos anuales. No se cuenta con mayor información o informes de evaluación que permitan realizar un mayor análisis de la información fiscal en términos del Código del FMI.

Además, según lo señalado por la escala de puntuación del Programa PEFA, la ejecución efectiva de buenas prácticas en materia contable y de control mostró resultados magros. En un mismo sentido, resta por incorporar un mayor análisis sobre los riesgos fiscales, en consonancia con lo recomendado por el FMI.

No obstante ello, existe un cúmulo de información publicada en sitios web que responde a buenas prácticas internacionales (PEFA, 2019). En ese sentido, la bibliografía puso en relieve la cuestión del control ciudadano sobre la marcha de la gestión pública. Al respecto la OCDE (2019) recomendó unificar las agendas de los organismos intervinientes y simplificar los canales de comunicación.

Desde la perspectiva institucional, lo analizado en este apartado, mostró que el entramado de normas internacionales facilitó el diseño de mecanismos que buscaron mejorar la calidad de la información fiscal. En ese marco, a continuación se analiza el desarrollo de la política fiscal desde el enfoque de gobierno abierto.

4.2. Participación de Argentina en la Alianza del Gobierno Abierto

Este apartado analiza la promoción de la transparencia fiscal en el marco del enfoque de gobierno abierto adoptado por Argentina, durante el período 2012 a 2019.

El enfoque de gobernanza aludido tomó como referencia el modelo de la AGA, el cual propuso la incorporación de mecanismos que dotaron de visibilidad a la política de transparencia fiscal promovida por el Poder Ejecutivo Nacional. Las capacidades institucionales y los recursos utilizados por este enfoque de gobierno abierto se apoyó¹² en las estructuras analizadas en el punto 4.1 anterior y posibilitaron la incorporación de nuevas herramientas en el intercambio de experiencias con otros actores no estatales, en vistas de generar un ecosistema para la apertura gubernamental.

Cabe señalar que Argentina formalizó su ingreso en la AGA en octubre de 2012 (Anexo I) y fue el 58° país que adhirió a esta iniciativa y desde entonces diseñó junto a la sociedad civil cuatro planes de acción.

Entre los factores que motivaron la adhesión, la Dra. Kaufman (19/07/2021), quien participó de los primeros ciclos de diseño de los PAs entre 2012 y 2015, indicó que la pertenencia a la AGA constituyó una fuente de legitimidad frente a las demandas ciudadanas de mayor transparencia y control sobre el erario público (Kaufman, 2017). Si bien la adhesión a la AGA no formaba parte de la política del Gobierno de turno, hubieron sectores y grupos que lo impulsaron, en especial, influyó la presión de las OSC.

En efecto, entre el primer y segundo PAs (2013-2015), Kaufman (2017) observó signos verificables de institucionalidad de espacios de gobierno abierto en Argentina, en parte, gracias al impulso de la AGA para una creciente participación de la Sociedad Civil.

En marzo de 2016, la “Estrategia Nacional de Gobierno abierto”, a cargo del Ministerio de Modernización del Poder Ejecutivo Nacional, renovó esos impulsos mediante la consideración de tres ejes temáticos, a saber: innovación abierta para tejer redes de cooperación con los productores de conocimiento externos y la mayor participación del ciudadano en la co-creación de políticas públicas, un gobierno abierto que permita gestionar la información pública como un activo estratégico y, los datos abiertos para fomentar el acceso de la ciudadanía a la información. Asimismo, el segundo PA marcó el inicio de un mayor compromiso con la política de gobierno

¹² Tal como se describe por el Curso Introductorio Gobierno Abierto: “El marco normativo de las últimas décadas promueve mecanismos de transparencia y participación ciudadana que se reflejan en el enfoque de gobierno abierto y, muchos de ellos, anteceden a la propia conceptualización de este fenómeno”. Introducción al enfoque de gobierno abierto”, dictado en el mes de mayo de 2021 por la Dirección Nacional de Gobierno Abierto mediante plataforma virtual: <https://cursos.innovacion.gob.ar/> - Encuentro sincrónico: https://www.youtube.com/watch?v=L_Nc82V4wFA (último acceso: 02/08/2021).

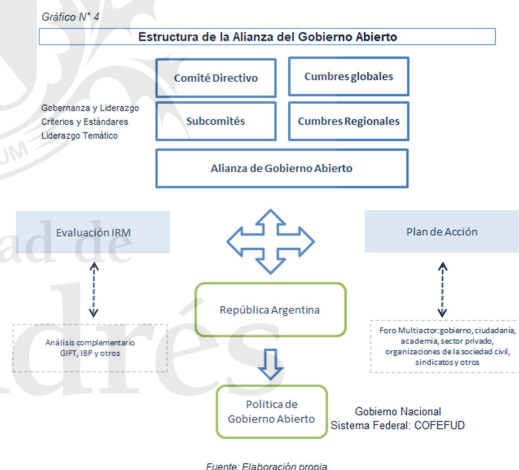
abierto (CEPAL, 2016) y Argentina fue el primer país sudamericano¹³ en presidir el Comité Directivo de la AGA entre 10/2018 y 10/2019. Al respecto, Cornejo (30/06/2021) señaló que la incorporación del país en este órgano ejecutor visibilizó los esfuerzos que nuestro país realizó para promover los principios de la Alianza.

En ese marco, a continuación se detallan los instrumentos utilizados por el Poder Ejecutivo Nacional en la promoción de la política de transparencia fiscal desde el enfoque de gobernanza iniciado en Argentina en el año 2012.

Cabe reclacar que el instrumento que permite analizar la promoción de una determinada política es el Plan de Acción (Brussa, 25/06/2021). Por ello, a continuación se repasan los temas desarrollados en cada uno de los planes de acción co-diseñado en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional y se describen los aspectos que favorecieron la implementación de instrumentos para una mayor transparencia fiscal en dicho ámbito.

4.2.1. Planes de acción AGA

Cada dos años, los gobiernos y la sociedad civil diseñan compromisos (planes de acción) de gobierno abierto que *involucran los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación e innovación* y que son llevadas adelante por diferentes instituciones públicas. Para ello, en Argentina se consensuó una metodología para la elaboración de compromisos que asegure la participación ciudadana.



Desde la adhesión al AGA, Argentina diseñó junto a la sociedad civil cuatro planes de acción dentro de los cuales se verifica la incorporación del principio de transparencia. Por ello, a los fines de este trabajo, se entrevistó a representantes de Asociación Civil para la Igualdad y la Justicia (ACIJ) dada su relevancia en la incidencia en transparencia fiscal y su vinculación con otras organizaciones que trabajan en la lucha contra la corrupción y acceso a la información pública. La ACIJ, en particular, participó de los compromisos sobre transparencia fiscal del tercer y cuarto PAs. Las iniciativas del tercer PAs las encabezó junto con otras OSC (CIPPEC y ASAP) y junto al Ministerio de Ciencia y tecnología, Modernización (Oficina Nacional de contrataciones y Dirección

¹³ Noticia periodística: <https://eleconomista.com.ar/2019-05-argentina-presidira-la-alianza-global-de-gobierno-abierto/> (último acceso: 1/12/2021).

Nac., de datos e información pública), la Secretaría de Presupuesto de Hacienda, Justicia y derechos humanos, el Consejo de la Magistratura y la Universidad Austral.

Los PAs en Argentina, en consonancia con la región, mostraron cierta evolución desde la digitalización del gobierno a una agenda transversal del enfoque de gobierno abierto y la mayor apertura. El Primer Plan de Acción se presentó en el año 2013 con 19 compromisos en el ámbito nacional y, como muchos países de la región, se enfocó en el desarrollo del gobierno electrónico (portales de trámites, firma digital, expediente electrónico) lo que permitió fortalecer la administración interna del gobierno pero no necesariamente lo “abrió” (Cornejo, 30/06/2021). Los ejes se centraron en la apertura de información, participación ciudadana, acceso a la información pública, gobierno electrónico y servicios públicos. Para Kaufman (2017), la organización de este primer PAs incluyó iniciativas fundamentalmente tecnológicas y principios como la inclusión social y la reducción de la brecha digital, su punto más álgido fue el debate entorno a la sanción de una ley de acceso a la información pública.

Entre 2015 y 2017, a nivel global se comenzó a trabajar con líneas temáticas (enfoque de gobierno abierto aplicado a temas como ambiente, presupuesto, educación, género) y, se buscó ampliar las áreas de trabajo de la AGA más allá de sus temáticas iniciales (transparencia y fortalecimiento institucional). Estas características se observaron en el segundo y tercer PAs de Argentina, los cuales incluyeron temas tales como vivienda y gobierno abierto, educación y gobierno abierto, además de temáticas como acceso a información, integridad y transparencia (Cornejo, 30/06/2021).

En efecto, el Segundo Pas, que abarcó el periodo 2015-2017, incluyó 15 compromisos, e incorporó compromisos asumidos por una gestión de gobierno Nacional saliente y otras iniciativas del gobierno entrante (CEPAL, 2016). Se incluyeron iniciativas vinculadas a datos abiertos que dieron continuidad a uno de lo compramos del primer PAs, para la creación del Portal de Datos Públicos. El

Gráfico N° 5 – Portal Nacional de Datos Abiertos



compromiso N° 2 del segundo PAs, en efecto, buscó fortalecer el Portal de Datos Nacionales con una agenda de incidencia de la ACIJ, Asociación Conciencia, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Centro de Estudios de Estado y Sociedad y el Grupo de trabajo de Agenda Digital.

El Tercer PAs alcanzó el período 2017-2019 (incluyó 44 compromisos 33 de los cuales estuvieron a cargo de organismos nacionales y 11 a gobiernos provinciales) y tuvo la particularidad de desarrollarse en el marco de una política de datos abiertos con trascendencia internacional (Cornejo, 30/06/2021). En este contexto, el tercer Pas impulsó una mayor difusión de información pública.

Los ciclos de los PAs incorporaron las iniciativas del Decreto N° 117/2016 (ver punto 4.2.2). Este decreto impulsó a la JGM a contactar al Ministerio de Economía Nacional (dependiente del Poder Ejecutivo Nacional) para solicitar apoyo técnico y especializado. Por ello, el personal del Ministerio de Economía se reunió con la Dirección Nacional de Gobierno Abierto dependiente de dicha JGM y, el subsecretario de Economía prestó su consentimiento para comenzar a trabajar con un compromiso en el marco de la AGA (Merino¹⁴, 14/07/2021).

De esta forma, a partir de esta norma, se promovió una mayor publicación de información pública (dataset o conjunto de datos) a través del sistema de información desarrollado por el propio Ministerio de Economía. Los resultados fueron positivos y favorecieron la incorporación de un compromiso de Transparencia Fiscal en los Pas, con la pretensión de mostrar avances en la temática.

Así, el tercer PAs incorporó las propuestas de las OSC que impulsaron la temática presupuestaria con una agenda de incidencia en el Ministerio de Economía y Hacienda. Por su lado, el Ministerio de Economía viabilizó el compromiso en el marco de las prioridades del gobierno de turno, de una mayor transparencia, apertura y vinculación con organismos globales. Cabe recordar que Argentina mostró un claro objetivo de ingresar a la OCDE (Cornejo, 30/06/2021).

Gráfico N° 6 – Presupuesto Abierto

Este tercer PAs incluyó compromisos para la mayor la apertura de datos relativos al presupuesto, la justicia, el portal de datos productivos, la plataforma sobre el cambio climático, género, el Congreso Nacional, el sistema de salud pública, contrataciones, y



¹⁴ Durante la producción de este trabajo, el Lic. Gustavo Merino trabajaba servicios en el área de sistema de administración financiera de la Subsecretaría de Presupuesto, de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación. El área se ocupa de los sistemas de administración financiera y de la publicación de información fiscal, junto con la Oficina Nacional de Presupuesto. Se entrevistó al Lic. A los fines de éste trabajo el día 14/07/2021.

compras, entre otros. El compromiso N° 5 del Plan 2017/2019, buscó que la información presupuestaria sea accesible al ciudadano común. Esta iniciativa fomentó la apertura de la información fiscal y planteó el objetivo de potenciar el ya existente Sitio del Ciudadano, con el objetivo de que la información presupuestaria sea accesible al ciudadano no especializado. Esta iniciativa pretendió que este Sitio se transforme en un ámbito de discusión para el cual la transparencia presupuestaria, y que junto con el monitoreo y control ciudadano, contribuyan a una gestión efectiva de los programas presupuestarios.

Desde un análisis comparativo, se observó que las iniciativas del primer y segundo PAs tuvieron como principal actor al Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Respecto al contenido, la OCDE (2019) observó que el primer PAs reflejó el deseo de obtener ganancias rápidas y se centró en el gobierno electrónico (“eliminación del papel” y las “firmas digitales”). Para Kaufman (2017), esto se vinculó con la promoción de iniciativas sobre políticas ya desarrolladas o con cierto grado de avance. No obstante, la profesora valoró el trabajo del primer y segundo PAs como iniciativas que abordaron políticas prioritarias y acordes con la realidad del país.

Si bien el segundo PAs fue más amplio, se continuó con esa línea de trabajo. No obstante, este segundo PAs abarcó una variedad más amplia de actores, entre ellos, los Ministerios de línea clave como el Ministerio de Salud y Agricultura, además de una más amplia participación de las OSC y un número mayor de compromisos, (OCDE, 2019).

A partir del tercer PAs se sumaron otros poderes y se incorporó a las provincias y municipios a la agenda (Cornejo, 30/06/2021). Asimismo, se observó que entre el primer y el tercer PAs, en consonancia con lo recomendado por la OCDE, se ampliaron las áreas de trabajo (cambio climático, educación y género) mediante un enfoque más amplio y superador del proceso de la AGA, en una fórmula que complementó los PAs con políticas de largo plazo. Aun así, la OCDE (2019) dictaminó sobre la necesidad de consolidar e institucionalizar los esfuerzos en el mediano y largo plazo y recomendó que las políticas de gobierno abierto (PAs, plan de modernización del 2012) se integren y reforzarse mutuamente. Además, se puntualizó que la consecución de objetivos más amplios (de largo plazo y relativos a temáticas como la educación, la pobreza y otros) requieren la participación de una variada gama de actores.

Con relación a la participación, el tercer PAs fue un hito por la incorporación de diferentes actores, en un proceso liderado por el Ministerio de Modernización del Poder Ejecutivo Nacional, que contó con el apoyo de una amplia gama de ministerios clave, todos los niveles de gobierno y todos los poderes del Estado. El proceso de la AGA se

caracterizó por impulsar la incorporación de iniciativas de gobierno abierto en distintos organismos de la administración pública Nacional, fue un punto de partida (OCDE, 2019).

Por último, el Cuarto Plan de Acción (2019-2022) se conformó por 18 compromisos entre los cuales se dio continuidad a las iniciativas sobre presupuesto abierto y se lanzó el índice de transparencia activa, en el marco de las normas de la Ley N° 27.275 (LAIP). El índice de transparencia activa se publicó a partir del año 2021, en por lo que no se contó con información histórica que permita analizar parámetros de cumplimiento de transparencia fiscal en el ámbito de la LAIP.

Además, se incluyeron temáticas relativas al derecho de acceso a la salud, educación sexual integral, acceso a la justicia, obra pública, entre otros. Según Cornejo (30/06/2021), la Mesa decidió continuar con la política de apertura de datos y el plan de apertura de presupuesto y, además, el Ministerio de Economía de la Nación ratificó su compromiso con el desarrollo de la transparencia fiscal. Un aspecto a recalcar es que esta iniciativa se continuó en el marco de la membresía de Argentina en la GIFT, lo que muestra la vinculación de los compromisos asumidos con la incorporación de principios consensuados a nivel global.

Asimismo, la ACIJ participó del compromiso sobre transparencia en Industrias extractivas junto con la Subsecretaría de Planeamiento Energético y, sobre el fortalecimiento de la participación en el seguimiento de las recomendaciones de la AGN, junto con el propio organismo de control, además de promover el Índice de Transparencia Activa junto a la AAIP. Asimismo continuó con compromisos del tercer PA sobre presupuesto transparente (junto a Hacienda y ASAP) y la apertura de la información de contrataciones (junto con la Oficina Nacional de Contrataciones), acceso a la Justicia y fortalecimiento de la participación cívica en el consejo de la Magistratura (junto con el Ministerio de Justicia y el propio Consejo).

Este cuarto PA fue diseñado en un período electoral (pre-paso entre febrero – agosto/2019) por lo que se priorizó la continuidad de políticas que tenían una deuda pendiente o fueron reivindicadas por OSC, y se dejaron de lado aquellas políticas vinculadas al gobierno de turno ante la duda de su continuidad (Cornejo, 30/06/2021). En efecto, en enero de 2020, luego de asumir la nueva gestión de gobierno, el Jefe de Gabinete de Ministros (la máxima autoridad y responsable), representantes de los ministerios del gobierno Nacional y de la AGA se reunieron y acordaron la continuidad de los compromisos del cuarto plan. Asimismo, según su sitio web oficial, Argentina estaba desempeñando la co-presidencia (período 2019/2020) de AGA (la presidencia se comparte con sociedad civil) lo que implicó un incentivo adicional para continuar con el plan (Cornejo, 30/06/2021).

En el marco de lo descripto por los ciclos de los PAs, a continuación se mencionan las normas sancionadas y demás reglamentaciones que institucionalizaron el enfoque de gobierno abierto adoptado por Argentina entre 2012 y 2019.

4.2.2. Sanción de normas

Este apartado reseña las normas y otras disposiciones que reglamentaron las políticas de gobierno abierto desarrollada por el Poder Ejecutivo Nacional entre 2012 y 2019.

El período analizado mostró hitos en la historia sobre acceso a la información pública. Se destacó la sanción de la Ley N° 27.275 de acceso a información pública (LAIP) en el año 2016 y, se promovió el desarrollo de una política de datos abiertos.

En efecto, el Decreto N° 117/2016 fomentó la incorporación de conceptos tales como “gobierno abierto”, “datos abiertos”, “transparencia “ y “aplicaciones tecnológicas” en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional (ministerios, secretarías, organismos centralizados y descentralizados) (CEPAL, 2016). A partir de esta norma, los ministerios, secretarías y agencias del Poder Ejecutivo deben difundir información pública (organigrama organizacional, recursos humanos, presupuesto y solicitudes de acceso a la información, a través del portal nacional de datos abiertos) (OCDE, 2019). Adicionalmente, la Resolución 11/2016¹⁵ del Ministerio de Modernización del Poder Ejecutivo Nacional adhirió a la Carta Internacional de Datos abiertos e incorporó un marco de criterios aceptados internacionalmente.

Además, en julio de 2018 se adoptó la Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto de la OCDE del año 2017 (la “Recomendación”), lo que permitiría “aprender de las mejores prácticas de la OCDE hacia la creación de mayor valor público”, para lo cual la información y la participación ciudadana son elementos clave (OCDE, 2019).

Al respecto, la OCDE (2019) destacó que Argentina fue el primer país evaluado por la Recomendación de Gobierno abierto, por lo que se contó con información para analizar los avances institucionales en materia de gobierno abierto y sobre el desarrollo de la transparencia fiscal desde ese enfoque.

En ese sentido, con relación a la Ley N° 27.275, a continuación se consideran algunos aspectos señalados por la revisión de la OCDE. El organismo observó que, en

¹⁵ Adhesión a la Carta Internacional de Datos Abiertos. Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-11-2016-259326/texto> (Último acceso: 03/12/2021).

rasgos generales, la LAIP se alineó con las prácticas más avanzadas de los países de la OCDE.

La LAIP se analizó en comparación con las normas sancionadas por otros países y con los estándares definidos por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea (UE) (OCDE, 2019).

En ese sentido, se indicó que de la misma manera que el 71% de los países de la OCDE, la LAIP no realiza ninguna restricción legal en cuanto al estatus de los solicitantes aunque no permite solicitudes de información anónimas, además de no reconocer la validez de las solicitudes verbales. Ésta práctica no sigue los principios establecidos por la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública de la OEA., ni el artículo 4.2 de la Convención del Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos Oficiales. Se reconoce, no obstante, que solo unos pocos miembros de la OCDE han establecido disposiciones para proteger la privacidad de los solicitantes, ya que solo siete países permite solicitudes anónimas. En países como Australia, Irlanda, la República Checa, México, el Reino Unido y los Estados Unidos el anonimato se otorga de facto, mientras que en Canadá la ley federal protege la identidad del solicitante.

Con relación a las excepciones al derecho de acceso a la información, si bien ha sido una práctica común en los países de la OCDE, estas deben limitarse y justificarse. A esos efectos, la AAIP dictó las Resoluciones 4 y 48/2018, en las que se contempló la necesidad de prueba de interés público en caso de conflicto normativo y, que en casos de duda, la LAIP consagra el principio rector de “in dubio pro petitor” que establece que los funcionarios deben actuar de la manera más beneficiosa para el solicitante.

Otra práctica común de los países de la OCDE consistió en la denegación a solicitudes de información, atento a lo cual el organismo observó que en el caso de la LAIP existe un vacío normativo acerca del efecto legal y de procedimiento en caso incumplimiento a sus normas. La LAIP no brinda a la AAIP la posibilidad de sancionar directamente a los funcionarios o instituciones que incumplan sus decisiones o infrinjan la ley (PEFA, 2019). La LAIP no otorga inmunidad legal al personal de la AAIP por cualquier acto relacionado con el ejercicio de sus funciones, ni tampoco protege a otros servidores públicos que publiquen información pública de buena fe. La norma, asimismo, no contempla la protección legal a funcionarios públicos que difundan información sobre fraude, corrupción y otras infracciones.

En ausencia de una legislación específica para proteger de sanciones a quienes divulgan dicha información de buena fe, la protección de los denunciantes es limitada, salvo el programa nacional de protección de testigos e imputados (Ley N° 25.764 del año 2003).

Cabe señalar, además, que si bien la proliferación de portales de datos da cumplimiento a la norma (artículo 32 LAIP), la capacidad de búsqueda de los usuarios interesados se vio afectada y requirió de un procedimiento estandarizado y simplificado para el ciudadano pueda solicitar información pública (OCDE, 2019).

Por último, el conjunto de medidas adoptadas en el marco de la política de gobierno abierto favoreció la implementación de criterios estandarizados para la exposición de la información pública. En efecto, la LAIP especificó el formato que debe respetar la información y dispuso que la información debe publicarse en datos abiertos. Este aspecto, a su vez, facilitó la labor de incidencia de la OSC (Izcurdia, 20/07/2021).

En pocas palabras, puede decirse que, con algunas limitaciones, el Poder Ejecutivo Nacional promovió las normas que posibilitaron la mayor difusión de información pública. En ese marco, a continuación se analizan los organismos de aplicación creados a los efectos de esas normas y, aquellos que ejecutaron la política de gobierno abierto en Argentina.

4.2.3. Creación de organismos

El proceso de la AGA en Argentina favoreció la creación de foros y la implementación de agendas de trabajo en el marco del ciclo de los PAs. A continuación se describen los mecanismos institucionales creados entre 2012 y 2019 para la puesta en marcha del gobierno abierto en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

Desde la adhesión de Argentina al AGA, el Poder Ejecutivo Nacional impulsó mesas de diálogo que convocó a todos los ciudadanos para el desarrollo (co-creación) de los planes de acción (CEPAL, 2016). Entre 2012 y 2015 la coordinación del ciclo del gobierno abierto se desarrolló en el área de Agenda Digital Argentina, dependiente de la Secretaría de Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Se integró por múltiples grupos, entre ellos el grupo de gobierno abierto, y conformó una red de conocimiento y colaboración. Luego de diseñar el primer PA el grupo de gobierno abierto consensuó una metodología de trabajo y se organizaron mesas temáticas (Kaufman, 2017).

De acuerdo al testimonio de la profesora Kaufman, en 2015 el cambio de autoridades de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno Nacional (JGM) buscó dar marcha atrás con los consensos que darían origen al segundo PA. En 2015 la nueva autoridad (Abal Medina fue removido del cargo de Jefe de Gabinete y Aníbal Fernández asumió dicho cargo) decidió la desvincularse de AGA (Kaufman, 19/07/2021). En ese contexto, el grupo de trabajo académico del Foro de Gobierno Abierto dejó el proyecto. No obstante, el entretendido formado entre la AGA y las OSC

argentinas más internacionalizadas (Poder Ciudadano, DL) favoreció la continuidad de los ciclos de los PAs y se reinició un nuevo proceso del que surgió el segundo PAs. De esta forma, el nuevo gobierno (en 2015) retomó la metodología de trabajo anterior y se organizaron nuevas mesas temáticas. Así, se acordaron 9 compromisos que complementaron el segundo PAs propuesto por la administración anterior (Kaufman, 2017).

Con relación a la coordinación del ciclo de los Pas, este proceso requirió identificar un área focal y una de contacto. Según lo indicó Cornejo (30/06/2021) los países adherentes al AGA deben establecer dos áreas de comunicación entre la Alianza y el Estado, por lo que en el caso de Argentina, desde el año 2012, el primer rol fue desempeñado por la JGM y, el rol de contacto correspondió a la Dirección Nacional de Gobierno Abierto, dependiente de la JGM.

El área focal tiene la responsabilidad de coordinar el diseño de los planes de acción y, asegurar su implementación, a partir de la articulación de los compromisos con los organismos responsables. Además, debe garantizar la elaboración de reportes sobre los avances. El punto de contacto tiene la función de coordinar el diseño e implementación de los planes de acción y es el interlocutor de las áreas responsables.

La Dirección Nacional de Gobierno Abierto cumplió funciones que van más allá de la AGA. Se ocupa de coordinar las áreas de gobierno que intervienen en la ejecución de los compromisos incluidos en cada plan de acción presentado a la AGA, además de tener a cargo la ejecución de la política gobierno abierto del gobierno Nacional (que) (Cornejo, 30/06/2021)

Si bien se han modificado las estructuras organizacionales (organigramas) el área focal de gobierno abierto se mantuvo dentro del más alto nivel institucional¹⁶, cuya práctica se observó en la mayoría de los países de la OCDE.

En efecto, la OCDE (2019) destacó que el área de gobierno abierto se ubica en una posición estratégica al situarse en la JGM, principal centro de gobierno de Argentina, con el potencial de alinear agendas en toda la administración nacional. Esta organización administrativa podría brindar la posibilidad de gestionar una mayor coordinación y colaboración horizontal para el fortalecimiento de la política de gobierno abierto. La JGM nuclea las áreas claves para el desarrollo de la apertura gubernamental (gobierno abierto, gobierno digital y datos del gobierno abierto) por lo

¹⁶ El Decreto 174/2018 fue derogado parcialmente en 12/2019 por el Decreto N° 50/2019 y, la correspondiente Decisión Administrativa de la JGM N° 297/2018 fue parcialmente derogada por la Dec. Adm. N° 2177/2020 del 11/12/2020. Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/307419/textact.htm>
https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decisi%C3%B3n_administrativa-297-2018-307689/texto (último acceso: 03/12/2021).

que se recomendó asegurar la interacción y unificación de criterios entre ellas para el fortalecimiento de los mecanismos de difusión y reutilización de datos. Esta estructura conformó una red informal de intercambio y conexiones interpersonales, cuya continuidad depende de marcos institucionales que garanticen su permanencia en el mediano y largo plazo (OCDE, 2019).

De manera similar, Merino (14/07/2021) hizo hincapié en la labor desarrollada por el Ministerio de Economía y observó que el impulso de las herramientas de transparencia fiscal dependió, en parte, del ímpetu de las personas que desarrollaron el trabajo diario. De manera similar, Izcurdia (20/07/2021) de la ACIJ observó que en los ciclos de la encuesta de IBP no se identificó un responsable formal sino que el seguimiento de la encuesta se realizó por voluntad del personal técnico. En efecto, los cambios de gobierno, en algunas oportunidades, implicaron esfuerzos adicionales para “convencer” a las nuevas autoridades sobre las bondades de la apertura del gobierno y de la transparencia fiscal como nichos de trabajo potencial dentro del Ministerio de Economía. En un mismo sentido, Cornejo (30/06/2021) consideró que la AGA se presentó como una herramienta para aquellos que están detrás de la política pública, para convencer a sus superiores acerca de la importancia de una política enmarcada en un proceso mayor.

En es sentido, Izcurdia (20/07/2021) observó que el avance en materia de transparencia fiscal pudo haber resultado de la promoción conjunta entre AGA, GIFT y IBP, ya que otros compromisos no han expuesto resultados positivos similares. Merino (14/07/2021), de manera similar, señaló que las estructuras internacionales de las que participó Argentina facilitaron la continuidad de una política que iba más allá de la organización interna.

Con relación a la institucionalidad de los compromisos, a los que aludió la revisión 2019 de la OCDE, ACIJ replanteó la necesidad de definir instrumentos que formalicen la obligación de publicar información fiscal cada 48 horas. Por ello, ACIJ y ASAP elaboraron un proyecto de resolución para que el Ministerio de Economía (y/o Hacienda) apruebe una resolución administrativa que plasme por escrito los compromisos para la difusión de información fiscal.

De igual modo, Merino (14/07/2021) observó que en el caso argentino, y en comparación con otros países, se careció de un equipo dedicado especialmente al desarrollo de la transparencia fiscal. Otros países cuentan con un equipo dedicado a la temática, como es el caso de Uruguay o México que tienen su propia dinámica, su cuenta de twitter, organizan eventos y se les asigna su propio presupuesto.

Por esa razón, se destaca una vez más la labor conjunta de la AGA, la GIFT e IBP, lo que posibilitó fortalecer y potenciar la política de transparencia fiscal desarrollada por el Ministerio de Economía. En efecto, cabe recordar que el Ministerio de Economía comenzó con la difusión de información fiscal desde 1998 a través del sitio del Ciudadano, el que se transformó y amplió en el denominado Presupuesto Abierto. La influencia de organismos internacionales y la promoción de buenas prácticas favorecieron la renovación del sitio web y la publicación de más información (Merino, 14/07/2021).

Estos aspectos redundaron en un incipiente institucionalidad según lo observó Es más, Kaufman (19/07/2021) percibió la incipiente transformación institucional desde 2019 como resultado de la evaluación de OCDE. Las observaciones y la influencia de la labor técnica del organismo permitió gestionar una mejor organización del Gobierno Nacional.

Al respecto y a modo reflexivo, la profesora hizo hincapié en que las políticas que pretenden desarrollar los PAs requieren marcos de referencias internacionales (OCDE, CEPAL, UNESCO, CLAD) que los dote de cuerpo y consistencia. En consonancia con la OCDE (2019), la referente remarcó que los compromisos deben entrelazarse con las políticas estratégicas del país de manera tal que el enfoque de gobierno abierto no aparezca como “algo suelto” sino que sea parte de la estructura institucional.

En ese sentido, la OCDE (2019) así como también algunos autores como Oszlak, Mendoza, R. Alujas, y Kaufman, observaron que el reacondicionamiento institucional son aspectos no evaluados por la Alianza, no forman parte de los procesos de la AGA (Kaufman, 19//07/2021). A partir de esa particularidad, se gestó una mirada crítica por parte de algunos autores que vieron en los procesos del ciclo de los PAs cambios estéticos y carentes de profundidad en la resolución de la problemática social, económica, entre otras.

No obstante, debe considerarse que los ciclos de PAs favorecieron la incorporación de espacios de debate que antes no existían o no se conocían como tal. A la par del tercer PAs, se consideró el desafío de institucionalizar el ámbito de trabajo, diálogo y consenso que existía informalmente desde el año 2012 mediante esta “Mesa Redonda” (Cornejo, 30/06/2021).

El área de gobierno abierto creada dentro la JGM definió una estructura administrativa para la promoción de la política de gobierno abierto y, a partir de 2016, integró la Mesa Nacional de Gobierno Abierto (la Mesa) con funciones de un foro multilateral de consulta pública. Esta Mesa contó con la participación de la Subsecretaría de Gobierno Abierto y País Digital (Secretaría Innovación Pública,

Jefatura de Gabinete de Ministros), la Secretaría de Asuntos Políticos (Ministerio del Interior), la Oficina Anticorrupción y la Agencia de Acceso a la Información Pública, en representación del Gobierno Nacional. Por el lado de la sociedad civil participaron Acción Colectiva, Democracia en Red, Fundación Huésped y Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (Fundeps).

La Mesa (Resolución 132/2018) dispuso el espacio de coordinación entre el gobierno y la sociedad civil para articular esfuerzos en la promoción de políticas de gobierno abierto (cuatro miembros de gobierno y cuatro de sociedad civil). Su reglamento interno dispuso reglas de funcionamiento y mecanismos de selección de las organizaciones sociales, a cargo de la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil para un Estado Abierto en Argentina. Los representantes de la Mesa cumplen funciones cada dos años y se dispone la rotación de las OSC ya que las áreas de gobierno siempre son las mismas, independientemente de que cambien su denominación o cambien las personas que representan al gobierno (Cornejo, 30/06/2021). Desde su creación, la mesa se reunió en forma periódica. Según lo pautado en su reglamento Interno, la Mesa debería reunirse tantas veces sea necesario, con un mínimo de tres reuniones por semestre (OCDE, 2019).

Con relación a la integración de la Mesa, su bien su creación se alinea con las buenas prácticas de los países de la OCDE y favoreció la coordinación entre partes interesadas en el ámbito del Gobierno Nacional, no involucra actores clave como la academia, el sector privado y los sindicatos. De igual manera, se observó que la Mesa incorporó OSC que promueven un fuerte enfoque en la transparencia o la rendición de cuentas con poca presencia de OSC activas en áreas de políticas sectoriales como medio ambiente o transporte OCDE (2019).

Esta característica fue observada desde 2012, ya que el ingreso de Argentina a la AGA contó con el impulso de las OSC vinculadas con la transparencia y el fortalecimiento institucional (ACIJ, CIPPEC, Poder Ciudadano, Asociación por los derechos civiles, Directorio Legislativo), las que asimismo, bregaron por la participación ciudadana en la gestión pública (Cornejo, 30/06/2021).

En ese sentido, la opinión generalizada de los expertos en la temática de gobierno abierto, la participación de la sociedad civil fue acotada (OCDE, 2019 -Izcurdia, 20/07/2021, Kaufman, 19/07/2021 y Cornejo, 30/06/2021)

La recomendación de la OCDE (2019) apuntó al desarrollo de los canales de comunicación internos y hacia afuera de la administración pública para difundir la política de gobierno abierto, tanto los progresos como los desafíos detectados en su implementación. Esa mayor participación, asimismo, requiere de recursos y del

desarrollo de habilidades del funcionario público a cargo. De igual modo, se requirió de un marco institucional que garantice la participación activa.

Al respecto, resulta interesante mencionar los hallazgos de la OCDE (2019) con relación a la participación. Su revisión explicitó dos desafíos de la administración pública en ese aspecto. En efecto, se especificó que las partes interesadas no están lo suficientemente informadas sobre las oportunidades de participación y, además, se consideró la falta de conciencia de los funcionarios públicos acerca del valor agregado que puede asportar la participación de los interesados.

Una vez más, estos desafíos redireccionan el análisis a la cuestión del arraigo institucional de la política de gobierno abierto. En efecto, Kaufman (19/07/2021) observó que como consecuencia de que la AGA no evalúa el fortalecimiento de las capacidades institucionales la Mesa se limitó al mecanismo de los ciclos de PAs de la AGA. Si bien este proceso fomentó la conformación de lazos institucionales, formales (mesa) e informales, se careció de una política integral (OCDE, 2019) que facilite el “arraigo” de las políticas del Gobierno, a fin de darles continuidad. Kaufman (2017)

De igual modo, otro aspecto que se consideró es la capacidad de disponer recursos, por lo que OCDE (2019) observó que la Mesa no está facultada para asignar recursos a proyectos específicos (Kaufman,2017).

En un mismo sentido, la OCDE (2019) recomendó institucionalizar el diálogo entre los entes públicos y todos los actores relevantes mediante un foro que coordine la agenda de gobierno abierto con alcance nacional, que asimismo se ocupe del diseño e implementación de una Estrategia Nacional de Gobierno Abierto. La OCDE (2019), de la misma manera que Kaufman (19/07/2021), entendió que los PAs recopilan iniciativas prioritarias de gobierno abierto y, como tales, deben complementarse con un marco de políticas a más largo plazo que fomente el cambio cultural.

A partir de esa premisa, la OCDE propuso la creación de un Comité Directivo nacional de gobierno abierto como instancia superadora a la Mesa, que coordine las iniciativas de largo plazo y que aplique mecanismos de monitoreo y evaluación. Este Comité debería contar con representantes de alto nivel que dote de liderazgo su agenda, además de descentralizar su operatoria en comisiones técnicas especializadas en para distintas áreas de trabajo.

Puede inferirse que los instrumentos creados se quedan a mitad del camino si se consideran las observaciones y recomendaciones de la OCDE. En particular, en lo referente a los mecanismos de coordinación (la estrategia lanzada en 2016 por el Ministerio de Modernización) y planificación. El organismo consideró que los instrumentos creados (Consejo Federal de Modernización -COFEMOD también

conocido como COFEFUD y el Compromiso Federal para la Modernización del Estado) podrían mejorarse para que se avance en el diseño una *política integral de gobierno abierto*. Un aspecto ausente, en la propia cultura organizacional argentina, fue la falta de mecanismos de monitorio y evaluación de las políticas implementadas (OCDE, 2019).

Por último, caben algunas reflexiones acerca de los mecanismos creados en el marco de la Ley N° 27.275 y del Decreto N° 117/2016. Al respecto, después de analizar las normas creadas por LAIP, la OCDE (2019) identificó la necesidad de una mayor coordinación horizontal y vertical que implemente efectivamente la Ley en todo el territorio Nacional y recomendó continuar con la institucionalización de mecanismos de coordinación que garanticen un enfoque común en la implementación de la Ley a nivel Nacional.

En efecto, la red de puntos de contacto para el acceso a la información gestionada por el Ministerio del Interior del Poder Ejecutivo Nacional se suma a los “puntos focales” que surgieron para la implementación de planes de datos abiertos en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional (Decreto N° 117/16 -punto 4.2.2). Estas redes de contacto gestaron un espacio con el potencial de alinear agendas para la promoción de los principios de transparencia desde el enfoque de gobierno abierto, en forma horizontal y vertical. OCDE (2019).

En síntesis, de manera similar a lo reseñado en el apartado anterior, el Poder Ejecutivo Nacional favoreció la cons titución de mecanismos y de entidades ejecutoras de la política de gobierno abierto. No obstante, esta política no estuvo exenta de observaciones relativas al control, monitoreo y evaluación, además de adolecer de una mirada integral que permita estandarizar criterios dentro del propio gobierno nacional como en relación con otras jurisdicciones.

De acuerdo a los desarrollados instituidos entorno a los ciclos de los PAs, a continuación se analizan las evaluaciones sobre la implementación de los ciclos de los Pas según lo difundidas por la OCDE, la AGA y otros organismos internacionales.

4.2.4. Evaluación de cumplimiento de los planes de acción

Este apartado analiza el cumplimiento de los planes AGA que promovieron la consolidación de la política de transparencia fiscal.

Cabe señalar que según las entrevistas realizadas a las partes involucradas en los ciclos de los PAs, el compromiso con el desarrollo de la transparencia y la transparencia fiscal se perfeccionó a partir del tercer PAs, por lo que a continuación se analizan las iniciativas y los resultados de las evaluaciones del IRM en base al PAs 2017/2019. De igual modo, se hará mención de las herramientas promovidas por la

política de datos abiertos iniciada en 2013, ya que refieren a instrumentos que complementaron la mayor apertura de la información fiscal.

El proceso de implementación de los Pas utilizó como herramienta a Trello. En efecto, Cornejo (30/06/2021) señaló que las instituciones gubernamentales informaron los avances en la ejecución de las actividades mediante una herramienta de gestión de proyectos en línea (Trello). Al respecto, la OCDE (2019) puntualizó que se verificó si una actividad se llevó a cabo o no, pero no se recopiló información que permita evaluar el desempeño (por ejemplo, mediante el seguimiento de los recursos utilizados para implementar una actividad o sus resultados). Además, varios ministerios y agencias, como el Ministerio de Transporte, usaron sus propios sistemas de monitoreo, lo que agregó otro nivel de complejidad al intercambio de información.

La OCDE (2019) observó un limitado sistema de monitoreo, que junto a la ausencia de metas estratégicas de gobierno abierto a mediano y largo plazo podría socavar los incentivos de los ministerios de línea para cooperar de manera sistemática.

No obstante, el control del proceso fue contemplado por el modelo de la AGA. La evaluación de cumplimiento se realizó mediante el mecanismo de reporte independiente (IRM por sus siglas en inglés), al que se suma el informe de autoevaluación que elabora el propio Gobierno Nacional.

Por ello, el seguimiento del IRM estudia los circuitos administrativos que el propio ciclo de los PAs requiere, mientras que los demás aspectos institucionales¹⁷ se analizan en el marco de las evaluaciones realizadas por otros organismos internacionales (como la OCDE y otros).

Tal como se describió en el punto 4.2.1 las distintas iniciativas de los PAs incluyeron compromisos para el desarrollo de una política de datos abiertos y en particular para una política de transparencia fiscal. En efecto, en materia de apertura de datos sobre la marcha de las finanzas públicas, se observó que en el marco del primer PAs (2013) se lanzó el portal nacional de datos abiertos, lo que dio cumplimiento a uno de sus compromisos (CEPAL, 2016). Este portal tenía por objetivo alcanzar al nivel nacional, provincial y municipal aunque en la práctica solo alcanzó al Poder Ejecutivo Nacional. Este portal se reestrenó en el marco del lanzamiento de la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto e incorporó un nuevo conjunto de datos con el apoyo de la Secretaría de Presupuesto y otros organismos.

Al respecto, el IRM del primer PAs recomendó a la Argentina el fortalecimiento de la transparencia y el acceso a la información, el combate a la corrupción y el balance

¹⁷ Este aspecto justifica la separación entre los temas analizados por el capítulo I y II de este trabajo.

de poderes del Gobierno. A partir de ello, el segundo PAs continuó con algunas iniciativas presentadas en el primer PAs con el objetivo de fortalecer la política de transparencia proactiva además de promover la actualización de la información y su utilización por el público en general. (Compromiso N° 2 del Segundo PAs).

De manera similar, se observó que en base a las recomendaciones del IRM sobre el segundo PAs, se creó la Mesa Nacional de Gobierno Abierto con el objetivo de “institucionalizar un mecanismo permanente de coordinación entre el Estado y la sociedad civil, enfocado en el seguimiento del cumplimiento de los compromisos” (OCDE, 2019). En un mismo sentido, Cornejo (30/06/2021) destacó que el Gobierno Nacional buscó incorporar las recomendaciones u observaciones realizadas por la AGA que permitan mejorar la implementación de Gobierno Abierto en el país.

Cuadro N° 8 - Segundo plan de acción – 2015/ 2017

1. Desarrollo de capacidades estatales en Gobierno Abierto

Elaboración e implementación de un programa de capacitación en temas de gobierno abierto que sea transversal a la administración pública. Dicho programa estará orientado tanto a público en general como a funcionarios y mandos medios. Otras acciones: realizar encuentros a nivel provincial (regional), crear un directorio o mapa de organizaciones no gubernamentales (instituciones, OSC, universidades, etc) y expertos o referentes, que sea pública y de manera colaborativa; institucionalizar el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto.

Participación y colaboración entre actores

Fortalecimiento de capacidades institucionales

2. Fortalecimiento del Portal de Datos Públicos

Desarrollar un programa de sensibilización y capacitación a organismos nacionales y provinciales; diseño e implementación de una encuesta destinada a Organizaciones de la Sociedad Civil, empresas del sector privado y ciudadanos para conocer sus demandas referidas a la apertura de datos; realizar encuentros con infomediarios (ONG, universidades, periodistas de datos, desarrolladores, etc) con el fin de conocer su opinión del portal e incrementar la difusión del mismo; realizar hackatones para desarrollar visualizaciones y aplicaciones que luego sean incluidas en el portal nacional de datos abiertos; brindar asistencia técnica a gobiernos provinciales y municipales para el desarrollo, mejora e implementación de portales locales de datos abiertos.

Acceso a la información pública

Participación y colaboración entre actores

Fortalecimiento de capacidades institucionales

10. Plataforma piloto para la publicación de pedidos y respuestas a solicitudes de información pública

Definir organismos de la administración pública para la recolección de pedidos y respuestas a solicitudes de información pública y desarrollar prototipo de la Plataforma. Organizar mesas de consulta y diálogo con las OSC para el seguimiento a la implementación del compromiso. Capacitar a los organismos elegidos y publicar la Plataforma.

Acceso a la información pública

Participación y colaboración entre actores

Fortalecimiento de capacidades institucionales

Fuente: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/segundo-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-argentina-2015-2017>

Asimismo, se reconoció que varios compromisos del tercer PAs no se implementaron, incluido los relacionados con la participación de las partes interesadas. Se admitió que la finalización de las iniciativas de los PAs es cuestionable dentro del ciclo de dos años, por lo que el cuarto PAs (2019-2022) buscó la reducción del número de compromisos (OCDE, 2019). En un mismo sentido, el IRM del tercer PAs indicó que la ambición de éste PAs fue limitada a causa de deficiencias en el diseño de los compromisos, por lo que se recomendó acortar el número compromisos con una descripción más precisa sobre el problema, el punto de partida y el resultado que se espera obtener mediante su implementación. Cornejo (30/06/2021) observó, asimismo,

que la AGA se enfoca cada vez más en el proceso, por lo que se ha trabajado sobre la metodología de diseño de los PAs que eviten futuras fallas de implementación.

Con relación a los compromisos sobre transparencia fiscal, Merino (14/07/2021) mencionó que las iniciativas del tercer PAs mostraron resultados positivos, lo que permitió entretener lazos con OSC y con la Dirección Nacional de Gobierno Abierto de la JGM. Estos resultados, asimismo, favorecieron la continuidad de los compromisos asumidos por el Ministerio de Economía Nacional. En efecto, dicho Ministerio se comprometió a difundir la información disponible, según la capacidad de los sistemas de información y el alcance del universo presupuestario alcanzado por el Presupuesto del Gobierno Nacional. En ese sentido, se mencionaron algunas limitaciones en la difusión de información fiscal del Poder Judicial, ya que este poder administra su propio sistema de información en forma independiente.

En un mismo sentido, la ACIJ señaló que, en términos de su agenda de incidencia, se dio cumplimiento a las iniciativas del tercer PAs. Se mencionó que hasta el 2019 se avanzó en la publicación de información sobre programas y actividades en datos abiertos en forma diaria, con un rezago de 48 horas, mediante el “explorador de apertura programática”. Esta herramienta permitió relevar las políticas desarrolladas mediante palabras clave. De igual modo, se comenzó a publicar metas físicas en datos abiertos y en forma trimestral. Así, se observó que se dio cumplimiento a las iniciativas del tercer PAs, y de la misma manera que lo observado por Merino y Cornejo, los compromisos del cuarto PAs se encontraban pendientes al momento de escribir este trabajo (Izcurdia, 20/07/2021)

En efecto, observó que las iniciativas de transparencia fiscal mostraron resultados mientras que otros compromisos no se cumplieron en su totalidad. Al respecto las OSC no contaron con herramientas de litigio, en tanto que si la voluntad del organismo que debía implementar el compromiso cambió no existían mecanismos de reclamo o denuncia. En ese sentido, los organismos como la GIFT comprimieron un rol de intermediación, algunas veces informal, para que se cumpla con los compromisos o para recibir alguna respuesta frente a los pedidos de información de la ACIJ.

Cabe señalar que la ejecución presupuestaria se difunde desde el año 1998 en el sitio del ciudadano, el que fue actualizado en el año 2011. En esa oportunidad se agregaron visualizaciones y más información, pero los datos se publicaban en forma agregada, vale decir que la información presupuestaria se mostraba por partidas. De manera similar, a partir del 2017, el Ministerio de Economía empezó a trabajar en una nueva actualización de ese sitio en el marco de los compromisos del tercer PAs.

Cuadro N° 9 - Tercer plan de acción –2017/2019

5. Acercar el presupuesto al ciudadano: difusión del proyecto de ley de presupuesto y monitoreo de políticas públicas prioritarias

Elaborar una herramienta que posibilite una comunicación efectiva, al ciudadano no especializado en la temática, de las principales políticas, programas presupuestarios y servicios que se encuentran contemplados en el proyecto de presupuesto, maximizando el uso de herramientas de comunicación y diferentes combinaciones de exposición de datos y temáticas.

Acceso a la información pública

Integridad pública y rendición de cuentas

Participación y colaboración entre actores

19. Generación de capacidades en el análisis de las cuentas públicas para actores específicos

Profundizar la difusión de las cuentas públicas a diferentes niveles de usuario (nivel académico, del ciudadano y educación media) a través de encuentros con diversos sectores interesados, entre ellos: autoridades académicas; consejos profesionales; organismos provinciales; Poder Legislativo; organizaciones de la sociedad civil; educación media, en el marco del Proyecto "¡Mi factura, por favor...! Asimismo, se adaptará el contenido del "Resumen de la Cuenta de Inversión 2016" a distintos destinatarios (nivel académico, del ciudadano y educación media) mediante un documento digital.

Acceso a la información pública

Participación y colaboración entre actores

Fortalecimiento de capacidades institucionales

Fuente: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/tercer-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-argentina-2017-2019>

El sitio del ciudadano fue reemplazado por el "Presupuesto Abierto" (PA), con un nuevo diseño y con toda la información presupuestaria disponible. Este Presupuesto Abierto difunde la ejecución presupuestaria en formato abierto, totalmente desagregada y actualizada diariamente, con un rezago de 48 horas (Merino, 14/07/2021).

El Presupuesto Abierto buscó estar en línea con los Principios de Alto Nivel en Transparencia Fiscal de la GIFT y en sintonía con la Resolución N° 67/218 de la Asamblea de ONU (Promoción de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en el ámbito de las políticas fiscales). El tercer PAs, asimismo, buscó contribuir a mejorar los resultados de la medición argentina en el Índice de Presupuesto Abierto de la IBP, principalmente en lo referido a la publicación de un presupuesto ciudadano. El compromiso N° 5 del Tercer PAs buscó incorporar una herramienta presupuestaria para un mayor control ciudadano.

Al respecto, el IRM al tercer PAs analizó las iniciativas entorno a la transparencia fiscal (compromisos N° 5 y 19) y coincidió con las apreciaciones de Merino (14/07/2021). El técnico refirió al nivel de acceso y participación, y en su opinión, la ciudadanía en general no conoce acerca de la existencia del Presupuesto Abierto ni tampoco se hace publicidad sobre lo difundido por el Gobierno Nacional. Solo algunos periodistas, como La Nación data opinión, hacen uso de lo difundido por el sitio del Presupuesto Abierto.

El IRM consideró que el Gobierno inaugurado a fines de 2015 lanzó una estrategia de gobierno abierto que excedió los planes de acción suscriptos ante AGA, sin embargo, los resultado de la política pública fueron magros, tal como lo vaticinó Kaufman (2017) en su análisis sobre capacidades institucionales. De igual modo, la sociedad civil organizada continuó su reclamo por compromisos sólidos en materia de transparencia y control presupuestario, entre otras cuestiones.

En rasgos generales, según la evaluación del IRM, el Presupuesto Abierto tuvo un impacto potencial menor al esperado, según la. Para el IRM, el cumplimiento del compromiso N° 5 no incluyó mecanismos de rectificación de la información (sea que llame a los actores del Gobierno a justificar sus acciones o a actuar ante las críticas o requerimientos) ni acrecentó la participación ciudadana en la ejecución del gasto público. De manera similar, el IRM evaluó el compromiso N° 19 del tercer PAs, el cual incorporó iniciativas para el fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía en la lectura de la información fiscal. Al respecto, el IRM consideró que este compromiso fue relevante a los fines del principio de acceso a la información, en particular, con relación a la demanda y el uso de la información. No obstante, se estimó un impacto potencial limitado que requirió mayores esfuerzos en la planificación de actividades y objetivos, además de contemplar la oportunidad como requisito de la información. La evaluación concluyó que el involucramiento ciudadano en el monitoreo, tanto de la ejecución presupuestaria como del cumplimiento de metas físicas, sigue siendo una asignatura pendiente en Argentina.

El análisis del IRM fue consistente con lo señalado por la OCDE (2019), cuyo análisis sugirió la sanción de normas que garanticen la participación ciudadana. De igual modo, Izcurdia (20/07/2021) de ACIJ observó mucha dificultad en el proceso de co-creación en términos de un proceso de intercambio y respuestas concretas a las propuestas de la OSC. Se consideró que no existe una estructura institucional que comprometa al Estado con las iniciativas de gobierno abierto. En efecto, el proceso del último PAs (cuarto PAs) adoleció de estas críticas y se observó una tendencia al diseño de compromisos a la medida del Gobierno

Las características señaladas fueron plasmadas por el IRM en sus recomendaciones. La evaluación recomendó la continuidad de las iniciativas del tercer PAs en el próximo ciclo con el objetivo de avanzar en materia de transparencia fiscal y participación pública a lo largo de todo el ciclo presupuestario, que aliente a los ciudadanos a reportar usos indebidos del presupuesto, gastos excesivos o metas incumplidas. El Presupuesto Abierto debería enfatizar no solamente cuestiones de transparencia sino también de participación y rendición de cuentas en línea con las buenas prácticas sobre participación pública en materia presupuestaria compiladas por la GIFT. La información fiscal publicada requiere aún de una mayor desagregación, según los requerimientos de las OSC, y del diseño de un enfoque centrado en la calidad y accesibilidad de la información de interés para la ciudadanía que, asimismo, permita mejorar la calificación de Argentina en el Índice de Presupuesto Abierto del IBP.

Izcurdia (20/07/2021) señaló que la labor de difusión de información fiscal es poco publicitada. Además, un tema con tanta especificidad técnica como el presupuesto, genera cierta reticencia en la ciudadanía incluso si hubiera instancias de participación. La temática no resulta un tema permeable al común de la gente dada su complejidad. Por ello, las OSC intentan “alfabetizar” al ciudadano en materia fiscal al difundir información sobre el ciclo presupuestario, sobre los organismos que intervienen o deberían intervenir y los plazos que se deben cumplir.

En rasgos generales, los distintos puntos de vista relevados por este trabajo mostraron que el volumen de información resulta poco accesible y/o entendible para la ciudadanía.

En ese sentido, y en el marco de las recomendaciones del IRM, el compromiso N° 5 promovió el diseño del compromiso N° 3 de Presupuesto transparente en el cuarto Pas, implementado a partir del año 2019 y en ejecución al momento de elaboración de este trabajo. En el marco de esa recomendación, la iniciativa vigente desde el año 2019 pretendió alinearse con los Principios de Alto Nivel en Transparencia Fiscal de la GIFT, además de continuar con la publicación de la información fiscal a través del sitio del Presupuesto Abierto. Se buscó, además, avanzar en la desagregación de la información fiscal difundida.

Por ello, Ministerio de Economía se comprometió a dar continuidad a estas iniciativas (Merino, 14/07/2021) además de participar de otras acciones relativas al desarrollo de la transparencia fiscal en el marco de los organismos asociados a la AGA.

En síntesis, la implementación de los Pas a nivel del gobierno nacional mostraron la incorporación de reglas de transparencia fiscal. Asimismo, si bien los ciclos de los Pas favorecieron cierta institucionalidad, en materia de participación y control, el proceso no estuvo exento de observaciones.

Al respecto, cabe mencionar que la OCDE (2019) observó que, en rasgos generales, la política de la planificación, monitoreo y evaluación fue endeble en el caso argentino. En un mismo sentido, el IRM del tercer PAs recomendó enfatizar el principio de rendición de cuentas en el diseño de los PAs, “tema prioritario en Argentina pero en gran medida ausente”.

Por ello, a continuación, se analizan los instrumentos adicionales utilizados por el organismo Nacional.

4.2.4.1. Otros informes de evaluación

La AGA propuso el desarrollo de áreas temáticas entre las que se describe la apertura de la información fiscal, para lo que se vale de los estándares desarrollados y

promovidos por otros organismos asociados a la Alianza, tales como la IBP y la GIFT. Por ello, este apartado reseña brevemente los aspectos más relevantes señalados por esos organismos internacionales con relación al desarrollo de la transparencia fiscal en Argentina.

La GIFT, IBP y AGA trabajan en conjunto para el desarrollo de la política de transparencia fiscal de la comunidad internacional (Merino, 14/07/2021). Para ACIJ, las agendas propuestas por IBP y GIFT en Argentina mostraron avances en el macro de la AGA, ya que su influencia permitió impulsarlas con más fuerza (Izcurdia, 20/07/2021).

La GIFT es una red de conocimientos que nuclea distintos países, organismos internacionales y OSC para la difusión de buenas prácticas y el intercambio de experiencias. En el caso de Argentina, el Ministerio de Economía del Poder Ejecutivo Nacional se convirtió en consejero general de la GIFT en febrero de 2018¹⁸ y, junto con la ACIJ, forman parte esta red de exponentes de la transparencia fiscal en el mundo.

En efecto, la participación del Ministerio de Economía en GIFT permitió conocer la experiencia de otros países, para incorporar y adaptar nuevas herramientas a las posibilidades del Gobierno Nacional de Argentina, y viceversa. En ese sentido, la introducción del cuarto PAs describió los avances en materia de gobierno abierto y detalló que la participación en GIFT ofreció oportunidades para compartir conocimientos e inquietudes sobre la temática a través de actividades presenciales y a distancia (webinarios), además de promover el trabajo colaborativo con la sociedad civil. En esa línea, se mencionó que la Secretaría de Hacienda participó del datatón ¹⁹ “ExploraElGasto” organizado por ACIJ, en febrero de 2019, con el apoyo metodológico de la red global. La actividad fue abierta a la comunidad y se propuso analizar el presupuesto y su impacto en los derechos.

Cabe señalar que los miembros de GIFT, como parte de las buenas prácticas propuestas por la iniciativa, se comprometen a cumplir una serie de acciones anualmente. La aplicación de los principios de la GIFT es voluntaria y el compromiso de adhesión consiste en dar cumplimientos a los objetivos que el propio Gobierno se plantea, en función de sus posibilidades políticas, económicas y sociales. Se brinda apoyo técnico para que el que el gobierno avance cada vez más. En ese sentido, el Ministerio de Economía Nacional se propuso incorporar un análisis transversal del presupuesto, desde la perspectiva de género, niñez, discapacidad. Esta información

¹⁸ El compromiso N° 3 del cuarto PAs define este compromiso en el marco de la membresía de la Secretaría de Hacienda a la GIFT, desde febrero de 2018.

¹⁹ Datatón de ACIJ: <https://acij.org.ar/dataton-para-analizar-el-presupuesto-nacional-y-su-impacto-en-derechos-inscribite/> (último acceso: 05/08/2021)

comenzó a publicarse en el sitio de Presupuesto Abierto entre el año 2020 y 2021 (Merino, 14/07/2021).

Al respecto, Merino (14/07/2021) expresó que Argentina incorporó algunos de los lineamientos propuestos por GIFT. Más allá de la perspectiva transversal, como puede ser género, el presupuesto contempló metas tales como reducción brecha de género, niñez, entre otros. Toda esa información se publicó en el sitio de Presupuesto Abierto, en cumplimiento de los compromisos de Argentina con GIFT.

Asimismo, en el marco de la membresía de la GIFT, el cuarto PAs detalló algunas actividades e indicó avances en algunos de los objetivos planteados por el Gobierno en la implementación de herramientas que permiten abrir aún más el presupuesto Nacional. Así, el Presupuesto abierto incorporó un cuadro de diálogo para la suscripción a actualizaciones al presupuesto nacional, se lanzaron nuevos datasets y un explorador de apertura programático. Asimismo, el PAs estableció que el análisis transversal del presupuesto se encontraba en proceso además de la implementación del Open Fiscal Data Package, herramienta de Open Knowledge que permitiría contar con distintas visualizaciones del presupuesto. De igual modo, al momento de escribir este trabajo, se estaba trabajando en la vinculación de la información fiscal con los objetivos de desarrollo sostenibles de la Agenda 2030 de ONU y en la difusión de un Plan de Gobierno y Presupuesto. No se hace mayor explicación sobre cómo se desarrollarían estos objetivos, no obstante, puede inferirse que se busca la mayor apertura de la información en términos de exponer la ejecución del presupuesto de distintas formas y en función de las metas y objetivos propuestos.

La membresía en GIFT es un elemento de juicio al evaluar la política argentina en favor de la transparencia fiscal, ya que esta iniciativa nucleó organismos y OSC de un grupo de países que expusieron un fuerte compromiso de abrir sus presupuestos al escrutinio público y que, asimismo, prestaron su apoyo y colaboración para expandir buenas prácticas alrededor del mundo. De igual modo, el anclaje internacional y la visibilidad global de la política interna pudieron hacer favorecido su continuidad. Tal como se observó con el proceso de AGA, el desarrollo observado entorno a la membresía en GIFT pudo haber potenciado el desarrollo de la política de difusión de información fiscal (Merino, 14/07/2021). En un mismo sentido, la incidencia de las OSC pudo haber impulsado la sostenibilidad de esa política en el tiempo. Al respecto, Izcurdia (20/07/2021) señaló que tanto la GIFT como la IBP generaron espacios propicios para el surgimiento de una comunidad de práctica (redes), con la participación de organismos de control y organizaciones internacionales y locales (por ejemplo, UNICEF) para promover las mejores prácticas de rendición de cuentas. La IBP gestionó financiamiento

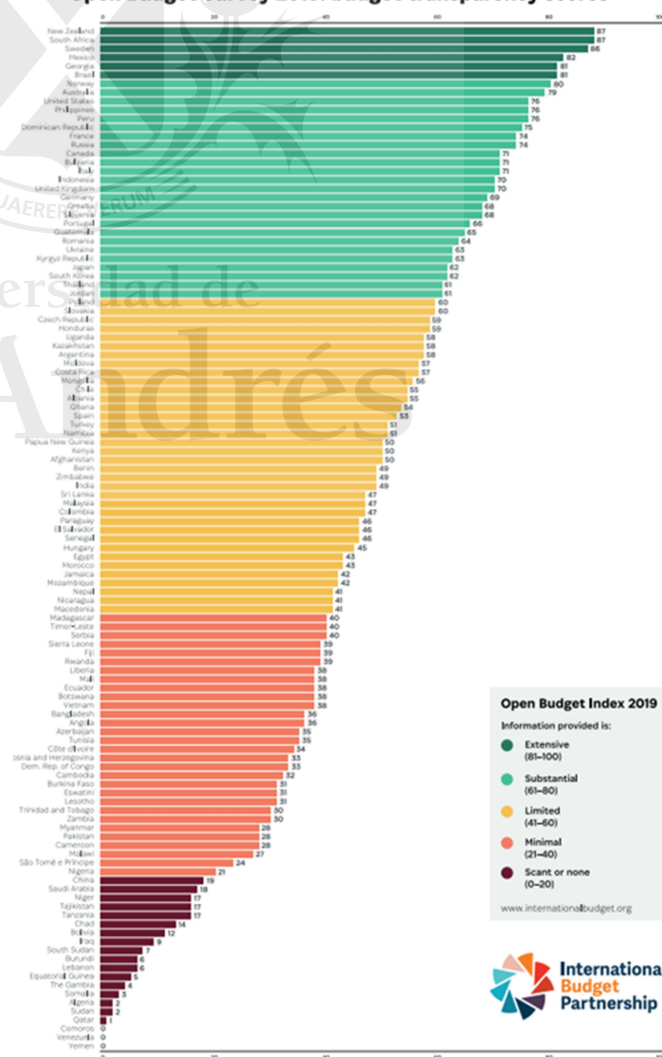
y luego otorgó líneas de financiamiento a organizaciones más pequeñas, para proyectos vinculados con la transparencia presupuestaria. Por ejemplo, ACIJ recibió financiamiento para la realización de dos investigaciones sobre gastos tributarios

En este marco, se impulsó la participación de Argentina en IBP para la medición de la Transparencia Fiscal. Cabe señalar, asimismo, que la encuesta de IBP prestó argumentos para incorporar iniciativas en los ciclos de los PAs y, en ese sentido, la AGA funcionó como un canal institucional que concretó los compromisos de transparencia fiscal (Izcordia, 20/07/2021).

Argentina participó de la Encuesta de IBP, por intermedio de ACIJ²⁰, a partir de la invitación que todos los años recibió la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía del Gobierno Nacional. El proceso de evaluación se inició con la aceptación a participar por parte del organismo Nacional. En el caso argentino, la encuesta de IBP

mostró que la Información disponible es limitada un nivel de cumplimiento (color amarillo - con un puntaje de entre 41 y 60 sobre 100). Este nivel no ha variado a lo largo del tiempo (en el año 2012 se obtuvo el punto puesto N° 50, en 2015 puesto N° 59, en 2017 el puesto N° 50 y en 2019 el puesto N° 58). Para Merino (14/07/2021), Se consideró, no obstante, Argentina contó con las herramientas para mejorar la puntuación en ese ranking, al menos en el eje de transparencia fiscal. Solo se requirió intención política para ascender en posiciones ya que no se hubieran necesitado realizar mayores esfuerzos para elaborar la información requerida por IBP (no

Gráfico N° 7 – Ranking IBP 2019
Open Budget Survey 2019: budget transparency scores



²⁰ Izcordia (20/07/2021) mencionó que la ACIJ firmó un contrato con IBP para completar la encuesta en un determinado plazo, por lo cual la OSC recibe una contraprestación en dinero.

se elaboró el informe de presupuesto de medio término solicitado por la encuesta ni el Presupuesto plurianual para algunos períodos), además de considerar algunas fechas límites para la presentación de información presupuestaria a los organismos de control. Por ejemplo, la cuenta de inversión se presenta 3 días (el 03/07) después de cumplidos 6 meses desde el cierre de ejercicio. El IBP otorga una mayor puntuación si la Cuenta de Inversión se presenta hasta el 30/06 de cada año.

Para Izcurdia (20/07/2021), entre 2012 y 2019, la encuesta IBP mostró resultados diversos en cada uno de los tres ejes que comprende y, asimismo, advirtió que las respuestas a la encuesta de IBP no han presentado cambios sustanciales a lo largo del tiempo.

Con relación a la *Transparencia y acceso a la información*, la última medición colocó a Argentina en el puesto 38 de los 117 países evaluados. Hubo avances con respecto a la medición de 2017 (8 puntos adicionales) porque se publicó el presupuesto ciudadano (versión más accesible sobre el proyecto de ley de presupuesto). No obstante el puntaje de 58/100, el mínimo esperado alcanza 61 puntos y marca la línea entre publicar o no la información suficiente para que el debate público sea informado y se sustente en datos presupuestarios relevantes.

El *Eje de participación* identificó que Argentina tiene un desempeño deficitario, si bien aumentó 2 puntos respecto de 2017, alcanzó 15 puntos de 100 en 2019. Este puntaje refleja el nivel de participación en las etapas de formulación y ejecución del presupuesto. No existe un mecanismo institucional de participación, por ejemplo, durante el diseño del proyecto de presupuesto. Tampoco se institucionalizaron instancias de participación en el Congreso Nacional, como se observó en otros países donde se desarrollan audiencias públicas con el objetivo de que la ciudadanía discuta el proyecto de ley de presupuesto. Si bien algunas comisiones invitan a OSC a discutir temas, no es un procedimiento estandarizado para todas las problemáticas. Por ejemplo, en el año 2020 la Comisión de niñez permitió que UNICEF, ACIJ y otras organizaciones discutan el presupuesto de la UAH, tarjetas alimentarias y otras partidas específicas.

En un mismo sentido, el IRM del tercer Pas, en base a lo descrito por la encuesta IBP, observó un acceso limitado de la ciudadanía a la información presupuestaria con escasas oportunidades para participar en el proceso presupuestario.

Por último, el *Eje de control y rendición de cuentas* mostró un desempeño intermedio con 54/100 para el Poder Legislativo y 78/100 para la Auditoría General de la Nación. De igual manera, según lo citado por el IRM del tercer PAs, el índice de IBP ponderó que la Auditoría General de la Nación realizó una labor adecuada mientras que

el control Legislativo en la implementación del presupuesto (mediante la revisión de las Cuentas de Inversión) fue extremadamente débil (IBP 2017). Al respecto, cabe señalar que el tercer y cuarto PAs incluyeron compromisos para promover la participación ciudadana en la AGN (compromisos N° 18 y 24 del tercer PAs y el compromiso N° 9 del cuarto PAs)

En síntesis, la evaluación independiente realizada por IRM y las ponderaciones del IBP muestran que Argentina difunde información sobre su presupuesto y realizó esfuerzos institucionales para el desarrollo de la transparencia fiscal. No obstante, la participación del ciudadano es un pilar para la generación de valor público que mostró un desarrollo aún incipiente.

4.2.4.2. Índice de la Transparencia fiscal - Alianza de Gobierno Abierto

Este apartado describe el *Índice de transparencia fiscal- Alianza del Gobierno Abierto (AGA)* para medir la promoción del principio de transparencia fiscal por el Poder Ejecutivo del Gobierno Nacional argentino en el proceso del AGA. Este índice analiza la promoción de la transparencia fiscal mediante los planes de acción y los compromisos asumidos en términos de las normas, reglamentos y metodologías, además de la creación de organismos de aplicación y control.

- i. **Planes de acción AGA:** Tal como se observó en los puntos anteriores, los actores que promovieron el gobierno abierto impulsaron la apertura de la información pública y a partir del 2017, en particular, se perfeccionaron compromisos sobre transparencia fiscal. El Poder Ejecutivo Nacional impulsó estas iniciativas y favoreció su implementación por intermedio del Ministerio de Economía del Poder Ejecutivo Nacional. 0,6875 Puntos
- ii. **Sanción de normas** se promovieron normas en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional para la promoción del enfoque del gobierno abierto y la difusión de información pública, con las características definidas en el cuadro siguiente. 0,583 Puntos
- iii. **Creación de organismos:** se creó la Mesa Redonda de Gobierno Abierto y la AAIP para la incorporación de las leyes de acceso a la información, además de los organismos promotores de la política de gobierno abierto al interior de la JGM. 0,667 Puntos
- iv. **Cumplimiento de los planes AGA:** El IRM observó el cumplimiento de algunas metas con deficiencias en la participación ciudadana. 0,625 Puntos

- v. **Índices que miden el cumplimiento de reglas de transparencia fiscal.** El cumplimiento de los estándares internacionales en el marco de la GIFT y la IBP se mostró en un nivel de hasta el 50 en promedio. 0,25 puntos

Cuadro N° 10 –Índice de transparencia fiscal - AGA

¿En qué medida se acerca o distancia la política de promoción de acceso a la información fiscal argentina al esquema de gobernanza global en la materia?					
Atributos observados	Niveles de acercamiento				PUNTOS
	Alto	Medio	Bajo	Nulo	
Planes de Acción AGA	Compromisos sobre transparencia fiscal Desarrollo de capacidades institucionales para la transparencia fiscal *3° y 4° PAs	Compromisos sobre transparencia en general *2° PAs	gobierno electrónico *1° PAs	No se diseñó ningún plan de acción. -	0,6875
Sanción de normas	*Ley de Acceso a la Información Pública *Metodologías de trabajo en Mesa Redonda, reglamento interno Mesa.	*Decreto 117/2016 sobre datos Abiertos con Alcance en Poder Ejecutivo Nacional. *Vacío legal por sanciones de incumplimiento	*El Poder Ejecutivo incorporó la Carta Internacional de Datos Abiertos y adhirió a la *Recomendación GA de OCDE.		0,58333333
Creación de organismos	*Liderazgo de la JGM en la política de GA.	*Mesa Redonda con representación de gobierno y OSC. *Conformación de la AAIP en el Poder Ejecutivo	-	-	0,66666667
Cumplimiento de los planes de acción	IRM: Cumplimiento en los compromisos de transparencia fiscal *Portal de datos Abiertos *Presupuesto Abierto *Mantenimiento de los criterios de elegibilidad: Sí		IRM: *Deficiente desarrollo de la participación ciudadana *Deficiente control externo		0,625
Informes de evaluación de otros organismos internacionales, que analicen el desarrollo de la transparencia fiscal		Observancia de los puntos analizados IBP <80% -	* IBP 30%-50% GIFT: se observaron algunos avances en los compromisos asumidos entre 2018 y 2019.	-	0,25
Valor por cada ítem constatado	1,00	0,50	0,25	0,00	0,56

Fuente: elaboración propia.

La política de gobierno abierto en Argentina buscó incorporar algunos aspectos institucionales que redundaron en la apertura de los datos e información pública. El hito fundamental durante el periodo analizado fue la sanción de la Ley de Acceso a la información pública, cuyo instrumento es un hilo conductor de la política de acceso a la información. Sus normas se analizaron como parte de la política de gobierno abierto dado que la norma fue presentada y legitimada como una demanda de las OSC. No obstante, debe considerarse que las normas de la Ley N° 27.275 forman parte de las capacidades institucionales promovidas por el FMI.

La sanción de la norma tiene su propia historia iniciada a fines de los '90 en Argentina y fue Michener (2010) quien detalló las marchas y contramarchas de una norma que fue sancionada recientemente, en el año 2016.

Asimismo, el gobierno abierto posibilitó instituir algunos mecanismos de participación de la sociedad civil, por lo que el modelo de AGA en Argentina permitió el inicio de una forma de hacer política con mayor participación.

De igual modo, si bien la AGA se consideró una forma de visibilizar algunas políticas desarrolladas por el gobierno, tuvo el efecto de potencializar las herramientas

ya existentes y de fomentar su perfeccionamiento. En materia de transparencia fiscal, se promovió la elaboración de la información en formatos abiertos, así como también se favoreció la difusión de información útil para la labor de incidencia de las OSC.

En un mismo sentido, el gobierno abierto permitió institucionalizar una incipiente conciencia sobre la apertura y sus beneficios y dio lugar a la generación de valor público a partir de la difusión de información detallada y abierta, además de fomentar el control.

No obstante los efectos positivos de la política propuesta por la AGA en Argentina, la profundidad de las políticas depende de una mayor participación de las OSC y de la existencia de un ciudadano capacitado para incidir y exhortar la mayor rendición de cuentas (Outeiral *et al*, 2021- Kaufman, 1907/2021),

En ese marco, el análisis de la política de transparencia fiscal desarrollada por el Poder Ejecutivo Nacional, entre 2012 y 2019, mostró un nivel intermedio en términos del acercamiento con la política internacional en la temática.

Estos resultados muestran que si bien la política argentina participó de los mecanismos creados por la comunidad internacional y además incorporó los lineamientos internacionales de transparencia fiscal, esta política adoleció de una incipiente participación social. En consonancia con la bibliografía consultada, el fortalecimiento de las capacidades institucionales al interior y hacia el exterior de la administración pública se mostró como el eslabón a seguir trabajando en la generación de valor público.

Conclusiones

Este trabajo analizó la política de transparencia fiscal doméstica nacional durante el periodo 2012 a 2019, para conocer en qué medida esa política convergió con el esquema de gobernanza global en la materia.

Con ese objetivo, primero se describió la arquitectura internacional compuesta por las reglas de transparencia fiscal y los organismos que la promovieron . Así, se observó que el FMI asumió un rol clave en la difusión de los principios y estándares de transparencia fiscal, y además, promovió espacios de consenso para la definición de esos estándares. En ese marco, fue elaborado el Código de transparencia fiscal que, desde el año 1998, sistematizó las innovaciones en gestión pública mediante estándares internacionales.

Uno de los principales disparadores para la creación de estos estándares fueron las crisis económico-financieras globales, que exhortaron por más y mejor información. La información pública se convirtió en un activo crítico que puso mayor atención en los riesgos fiscales y dispuso normas que favorecieron la disponibilidad de mayor información, que asimismo evite futuras crisis.

De esta forma, se acuñó el concepto de transparencia fiscal y surgió un entramado de reglas que favorecieron la estandarización de criterios para elaborar, exponer y difundir la información fiscal alrededor del mundo. Estos estándares dieron forma o un marco de referencia para la sanción de normas, reglamentos y metodologías de trabajo que transformaron la administración pública de los países que adhirieron a esos estándares

El FMI promovió la aplicación de estas reglas con carácter voluntario e impulsó la creación de organismos especializados y la mayor participación de las organizaciones de sociedad civil.

Como en todo proceso, es relevante tener en cuenta el contexto. En ese sentido, el desarrollo de normas de transparencia fiscal fue acompañado de un notable avance de las tecnologías de la información y de una mayor complejidad de los hechos económicos y sociales alrededor del mundo. En su conjunto, estos factores impulsaron la ampliación de los actores dentro de la comunidad internacional. Así surgieron organismos de sociedad civil especializados en transparencia fiscal como IBP, GIFT y la AGA.

Estos organismos favorecieron la institucionalización y/o visibilización de las políticas de transparencia fiscal de los países que adhirieron o participaron de estas entidades. En el marco de la Alianza, las propuestas de gobierno abierto involucraron valores y principios en fomento de la transparencia, la apertura de los datos y la

conformación de espacios de participación (Kaufman, 2018). Esta Alianza apeló a los recursos creados por la gobernanza global y expuso la política doméstica al escrutinio internacional mediante mecanismos de evaluación implementados por un panel de expertos independientes.

Dada la mayor presencia de actores no estatales en la escena internacional y la importancia de organismos especializados en transparencia fiscal, este trabajo se propuso caracterizar la promoción de la transparencia fiscal en el marco del modelo de la AGA. Al respecto, en el caso particular de Argentina, se observó que el período analizado fue copado por una política de gobierno abierto que dio visibilidad a los instrumentos desarrollados por el Poder Ejecutivo Nacional y favoreció, además, la incorporación de nuevos actores y herramientas.

Esta política contó con un anclaje internacional que fortaleció procesos institucionales y una política de transparencia fiscal, que fue anterior a la adhesión de Argentina a la Alianza. Así, esta política quedó expuesta al escrutinio de organismos internacionales y OSC que dotaron de legitimidad al gobierno (Kaufman, 2017).

En ese marco, se buscó responder a un tercer y último objetivo en esta investigación. A tal fin, se evaluó el desempeño de las políticas domésticas nacionales de acceso a la información fiscal. Para ello, se recurrió a una extensa bibliografía y al testimonio de distintos referentes acerca de la política de gobierno abierto. Las revisiones de OCDE, los informes de IRM, las entrevistas con funcionarios públicos del gobierno Nacional, académicos y referentes de OSC permitieron conocer y analizar con mayor profundidad la política de transparencia fiscal, en especial, desde la perspectiva del enfoque de gobierno abierto.

Este enfoque se asentó sobre las capacidades institucionales gestionadas en etapas anteriores. En efecto, la transparencia fiscal en Argentina comenzó en la década de los '90 y se desarrolló hasta el 2019 sustentada en las instituciones promovidas por las normas internacionales que el Código del FMI sistematizó.

Para comprender cómo esas normas fueron absorbidas por las instituciones públicas, se describieron los lineamientos internacionales y se consideró el marco teórico de Risse y Sikkink (2011). Empíricamente, si bien no se contó con documentos oficiales escritos que detenten esos procesos de asimilación, fue de gran utilidad el proceso de entrevistas con algunas referentes que prestaron servicios dentro del Ministerio de Economía Nacional, además de los manuales de procedimiento difundidos por los organismos especializados.

En general, y de acuerdo a la información disponible, pudo inferirse que los lineamientos globales sistematizados por el Código del FMI fueron incorporados por el

Poder Ejecutivo del Gobierno Nacional, con algunos espacios de mejora (PEFA, 2019 – informe artículo IV del FMI).

Durante el período analizado, la política de transparencia fiscal se desarrolló sobre el armado institucional heredado de la década del '90 y de comienzos del siglo actual. Así, el gobierno buscó ser parte del consenso gestado internacionalmente, sea por su propio mérito o por la incidencia de las OSC. Esta política de transparencia fiscal adquirió visibilidad por la incorporación de un enfoque de gobierno abierto, el cual tomó los estándares internacionales creados, los fusionó y descompuso en valores que recalcaron la participación ciudadana y la innovación.

Así, el análisis realizado permitió confirmar la hipótesis planteada sobre que Argentina favoreció la promoción de los principios consensuados a nivel global. Asimismo, la labor de incidencia de las OSC (IBP, la GIFT y la AGA) fortalecieron una política ya desarrollada en Argentina. Puede decirse que la política que detentó el Poder Ejecutivo Nacional mediante la suscripción de alianzas, las evaluaciones técnicas internacionales y la participación de encuestas internacionales encontró espacios para un mayor escrutinio tanto nacional como internacional. Se instituyeron mecanismos para la difusión de mayor información fiscal mediante el perfeccionamiento de los canales de comunicación y la sanción de normas y otras disposiciones que dejaron signos de institucionalidad (Kaufman, 2017).

Argentina buscó ser parte de un marco institucional global que legitimó su política interna (Kaufman, 2017). Si bien lo reseñado dejó entrever algunas marchas y contra marchas, la política de transparencia fiscal fue fortalecida, en especial, con las novedades introducidas por el enfoque de gobierno abierto. Este enfoque trajo consigo la participación como valor y principio actor que, junto con las nuevas tecnologías, fomentaron la generación y publicidad de la información pública. La AGA permitió visibilizar una política que estaba en proceso de desarrollo y canalizó repuestas a una parte de las demandas de las OSC, en especial, aquellas con una agenda de incidencia sobre presupuesto. En efecto, los PAs incorporaron algunas de esas demandas y otras siguen pendientes. El tercer PAS, en particular, incluyó a la transparencia fiscal en un contexto político que favoreció la profundización de esa política (Cornejo, 30/06/2021).

Por último, y en perspectiva del nivel de participación ciudadana, más allá de la política doméstica descrita, se observó que los mecanismos institucionales adolecieron de algunos elementos que garanticen la creación de valor público. En ese sentido, la Argentina mostró espacios de mejora para alcanzar un marco institucional que promueva y garantice mayores niveles de participación.

En rasgos generales, la transparencia fiscal detentó un incipiente desarrollo en términos de la generación valor público, en especial, en el ámbito del ciudadano común (IRM del tercer PAs – OCDE, 2019).



Universidad de
San Andrés

Anexo I- Carta de intención para ingresar a AGA - Argentina

Luego de esta presentación de la carta adjunta, un comité de expertos independientes midió 4 áreas específicas (“criterios de elegibilidad”) para determinar la adhesión del país: *acceso a la información, transparencia fiscal, publicidad y divulgación de documentos relacionados*

con funcionarios públicos y compromiso con los

ciudadanos. Sobre un total de 16 puntos, la Argentina fue calificada con 13. En lo que respecta al acceso a la información, obtuvo 3, con un máximo de 4. En este caso, se tuvo en cuenta el reconocimiento

constitucional del derecho. Según lo comentó el Dr. Lavin (10/08/2021), la ACIJ fue la organización de la sociedad civil que intervino activamente en el proceso de adhesión de Argentina en AGA, en particular, en la defensa del requisito de elegibilidad relativo a la existencia de normas de acceso a la información (la norma respectiva se sancionó en 2016 bajo la Ley N° 27.275). Para Cornejo (30/06/2021), la gran demanda fue que Argentina sancionara una Ley de Acceso a la información en el marco de la AGA.

Desde la Alianza para el Gobierno Abierto se confirmó que la Argentina fue aceptada como participante con la salvedad de la norma de acceso a la información. La adhesión formal se perfeccionó con el desarrollo y entrega del primer un plan de acción en octubre de 2013.

Fuente: <https://www.opengovpartnership.org/members/argentina/>



Jefatura de Gabinete de Ministros

"2012 - Año de Homenaje al doctor D. MANUEL BELGRANO"

BUENOS AIRES, 29 de octubre de 2012

SRES. CO-PRESIDENTES

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ustedes en relación a la iniciativa multilateral, liderada por Estados Unidos y Brasil, denominada Open Government Partnership (OGP), a efectos de expresar la intención del Gobierno de la República Argentina de participar en la misma.

Al respecto, me complace señalar que nuestro país comparte plenamente los principios de esta iniciativa y que a través de esta comunicación solicita formalmente su adhesión al programa. Será un agrado continuar trabajando para tener gobiernos más transparentes, con mayores grados de participación ciudadana y que combaten eficazmente la corrupción; así como también, coordinar nuestras acciones con aquellos países que comparten los principios de Gobierno Abierto.

Quedando a la espera de sus sugerencias y comentarios para avanzar en la próxima etapa de esta iniciativa, lo saluda atentamente.

Dr. Juan Manuel Abal Medina
Jefe de Gabinete de Ministros
Presidencia de la Nación

A LOS CO-PRESIDENTES DEL COMITÉ DIRECTIVO OGP
MINISTRO DE ESTADO DE LA CONTRALORÍA GENERAL
GOBIERNO DE BRASIL
SE. Jorge Hage SOBRINHO

MINISTRO DE LA OFICINA DE GABINETE, TESORERA GENERAL
OFICINA DEL GABINETE
GOBIERNO DEL REINO UNIDO
RT. Hon. Francis MAUTE MP

DIRECTOR, INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
SR. Warren KRAFCHIK

Anexo II – Instituciones de transparencia fiscal - OCDE

Core international standards and reference frameworks on budget and fiscal transparency

Official standards / legal instruments	
IMF Code	IMF (2014), <i>The Fiscal Transparency Code</i>
OECD Budget Principles	OECD (2015) <i>Recommendation of the Council on Budgetary Governance</i>
Other Core reference materials	
GIFT High Level Principles	GIFT (2012), <i>High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation, and Accountability</i>
IBP Open Budget Survey	IBP (2017), <i>Guide to the Open Budget Questionnaire</i>
OECD Best Practices	OECD (2002), <i>Best Practices for Budget Transparency</i>
PEFA	PEFA (2016), <i>Framework for assessing public financial management</i>
Other key international guidance, tools and professional / technical standards	
CPA Benchmarks	Commonwealth Parliamentary Association (2015), <i>Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures</i>
EITI	EITI (2016), <i>The EITI Standard 2016</i>
GIFT Public Participation	GIFT (2015), <i>Principles of Public Participation in Fiscal Policy</i>
G20 Open Data	G20 (2015), <i>G20 anti-corruption Open Data Principles</i>
IMF GFSM	IMF (2014), <i>Government Finance Statistics Manual</i>
IPSAS	IPSASB (2016), <i>International Public Sector Accounting Standards</i>
ISSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions, <i>The International Standards of Supreme Audit Institutions</i>
Open Data Charter	International Open Data Charter http://opendatacharter.net/
OECD Digital Government	OECD (2014), <i>Recommendation of the Council on Digital Government Strategies</i>
OECD IFI Principles	OECD (2014) <i>Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions</i>
OECD Public Procurement	OECD (2015), <i>OECD Recommendation of the Council on Public Procurement</i>

Fuente: OECD Budget Transparency Toolkit (2017)

Anexo III – Derecho de acceso a la información pública 1948 - 2018

Arquitectura Internacional de la Transparencia Fiscal	
<p>1948</p> <p>Desde 1948 el FMI ha cumplido un rol destacado como Organismo normativo internacional y promotor de capacidades estadísticas.</p> <p>La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH).</p> <p>Tratados de Derechos humanos: libertad de expresión y derecho de acceso a la información</p>	<p>2001</p> <p>The Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) es un programa iniciado en 2001</p>
<p>1973 - 1990</p> <p>Entre la mayoría de los países occidentales desarrollaron ciertas políticas explícitas, bilaterales y multilaterales, sobre los derechos humanos.</p>	<p>2002</p> <p>Manual de mejores prácticas en transparencia presupuestaria de la OCDE</p> <p>1995-2006</p> <p>Segunda etapa de la campaña internacional a favor de la sanción de normas de acceso a la información: bajo el auspicio de organismos financieros internacionales frente a las crisis económicas generadas por el aumento del flujo de capitales a nivel global y, en el marco del avance de las tecnologías de la información.</p>
<p>1973 - 1985</p> <p>Las ONG transnacionales de derechos humanos y las redes de apoyo se expandieron.</p> <p>A partir de 1985 en el mundo comenzó un proceso genuino de surgimiento de normas internacionales en cascada, al igual que las normas internacionales de derechos humanos se expandieron rápidamente.</p>	<p>A partir de 2006</p> <p>Tercera etapa: en favor del derecho de acceso a la información de parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de Naciones Unidas (ONU).</p>
<p>1985 - 1995</p> <p>El creciente número de tratados, instituciones y ONG de derechos humanos, el aumento de la financiación de fundaciones para el trabajo en materia de derechos humanos— y los derechos humanos pasaron a ser parte de la política exterior de países claves.</p>	<p>Desde 2006, la IBP (creada en 1997) realiza la Encuesta de Presupuesto Abierto: medición sobre el grado de avance en transparencia fiscal, la participación y control presupuestario basada en criterios metodológicos prefijados.</p>
<p>1969-1995</p> <p>En una primera etapa de la campaña internacional a favor de la sanción de normas de acceso a la información: bajo el auspicio de una comunidad epistémica que promovió el acceso a información ambiental</p> <p>Fines década 1990</p> <p>Masiva campaña internacional a favor de las normas de acceso a la información promovió la protección del derecho de acceso a la información como derecho humano fundamental.</p> <p>La crisis asiática impulsó la definición de lineamientos para la elaboración de información puntual, exacta y de calidad</p>	<p>2007</p> <p>Se actualizó el Código TF del FMI para reflejar algunas buenas prácticas emergentes y ampliar su cobertura</p> <p>2008</p> <p>La renovada visión del organismo que, como consecuencia de la crisis financiera mundial del 2008, buscó interactuar con una amplia gama de interlocutores (OSC, organizaciones laborales y legislativas) con el doble objetivo de "escuchar" sus opiniones e inquietudes y dar a conocer la labor de asesoramiento que brinda el FMI. Asimismo, estos procesos dieron lugar a la creación y/o mayor impulso de organismos especializados en transparencia fiscal.</p>
<p>1998</p> <p>Código de Transparencia Fiscal FMI</p> <p>Columna vertebral del mapamultidimensional de la TF.</p> <p>Se buscó la mayor convergencia con las normas internacionales en las áreas de presupuesto, estadística, contabilidad y auditoría, a fin de detectar las prioridades de asistencia técnica y las oportunidades de coordinación con otros organismos internacionales especializados.</p>	<p>2010</p> <p>Derecho de acceso a la información: sistematización de principios en recomendaciones, resoluciones y estándares interamericanos.</p> <p>Se diseño de una Ley Modelo sobre acceso a la información pública en 2010 (OEA).</p>
	<p>2011</p> <p>El FMI y el Banco Mundial auspiciaron la creación de organismos especializados en transparencia fiscal que incorporaron a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) con presencia global.</p> <p>Iniciativa multilateral: Alianza del Gobierno Abierto (*)</p> <p>Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal promovido también por IBP</p> <p>Grupo de Trabajo para la Apertura Fiscal de la AGA</p>
	<p>2012</p> <p>Principios de Alto Nivel de Transparencia Fiscal (estándar técnico según OCDE)</p> <p>2012-2013</p> <p>Consultas para la actualización del Código TF del FMI. Se recabaron comentarios y opiniones de gobiernos, grupos de la sociedad civil, academia, participantes del mercado financiero y público en general.</p>
	<p>2013-2015</p> <p>Carta Internacional de Datos Abiertos: proyecto impulsado en 2013 por los países del G8. En 2015, con el apoyo de la Asamblea General de Naciones Unidas, convocó a los gobiernos y la sociedad civil de todo el mundo.</p>
	<p>2014</p> <p>Actualización del Código de TF del FMI.</p> <p>Hizo hincapié en la calidad de la información y consideró niveles de capacidad institucional (práctica básica, meta intermedia y prácticas avanzadas)</p>
	<p>2015</p> <p>La Agenda 2030 de la ONU recogió el consenso global construido en el marco de convenciones y declaraciones internacionales.</p>
	<p>2016</p> <p>GIFT - Los Principios de Participación Pública en Políticas Fiscales y la Guía de Principios y Mecanismos de Participación Pública en Políticas Fiscales.</p> <p>En 2018, se emitió una versión ampliada de los Principios de alto nivel sobre transparencia fiscal, participación y rendición de cuentas.</p>
	<p>2017</p> <p>La OCDE adoptó la Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto, mediante la que se sistematizó a las mejores prácticas de los países miembros de la OCDE.</p>
	<p>2018</p> <p>Manual para los cuatro pilares del Código TF del FMI</p>

mediante el impulso del Grupo de Trabajo para la Apertura Fiscal de la AGA con el objetivo de facilitar la creación de una comunidad con incentivos para el aprendizaje entre pares, el intercambio de experiencias y asistencia técnica.

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía general

- Beasley, Caitlin (2015) Transparency Initiatives: Analysis Of Public Policies Applied By Argentina's Anticorruption Office, 2000-2013. A Thesis submitted to the Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Public Policy in Development Management and Policy. Disponible en: <https://repository.library.georgetown.edu/handle/10822/1040702>
- Busso, Busso (2014). Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. Estudios internacionales (Santiago, en línea) vol.46 no.177. Santiago. Versión Online ISSN 0719-3769
- Cejudo, Guillermo M., coordinador, 2019. Métrica de Gobierno Abierto 2019. Informe de Resultados. Centro de Investigación y Docencia Económicas e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de datos personales. Disponible en: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=5765
- Cervera, Rafael Calduch. Métodos y técnicas de investigación en relaciones internacionales, Universidad Complutense De Madrid. Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55163/2Metodos.pdf>
- CUPEA, Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época), 123, enero-junio 2016 ISSN 0326-7806 (edición impresa) - ISSN 1852-7213 (edición en línea)
- Kern, Alejandra; Merke, Federico. "Haciendo una tesis de relaciones internacionales". IDICSO. Mimeo
- Martínez Carazo, P,(2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. Pensamiento & Gestión, (20), 165-193.
- Nalvarte, Paola (19/06/2017). Leyes latinoamericanas de acceso a la información pública están entre las mejores del mundo: informe de Unesco. Blog Periodismo en las Américas. Recuperado: <https://knightcenter.utexas.edu/es/blog/00-18490-leyes-latinoamericanas-de-acceso-la-informacion-publica-estan-entre-las-mejores-del-mu>
- OCDE (2017), Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo, Estudio de la OCDE sobre Gobernanza Publica, Editions OCDE, Paris. ISBN978-92-64-27865-3 Recuperado en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278646-es>.
- Palacios, Priscila, 2019, La reformulación de la política exterior argentina en el gobierno de Macri: el difícil equilibrio entre los cambios globales y las crisis

- domésticas (2015–2018), *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* vol. 7pp. 193–212 DOI: 10.17951/al.2019.7.193-212
- Tokatlian J. G., Russell R. (2017), Macri: en busca de una nueva inserción internacional, “Anuario Internacional CIDOB 2016–17”, disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/348683/439917>, fecha de consulta: 06.10.2018.
 - Retamozo, Martín. “¿Cómo hacer un proyecto de tesis doctoral en Ciencias Sociales?” *Ciencia, Docencia y Tecnología*, vol. XXV, núm. 48, mayo, 2014, pp. 173-202 .Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14531006007>

Bibliografía citada

- Arenas de Mesa, A, *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*, (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),2016.ISBN: 978-92-1-121922-7 (páginas 65 a 72, 223 a 250).
- Alexandru Grigorescu (2003) International Organizations and Government Transparency: Linking the International and Domestic Realms, *International Studies Quarterly*, Volume 47, Issue 4, December 2003, Pages 643–667. Disponible en: <https://academic.oup.com/isq/article-abstract/47/4/643/1809072>
- Almeida Sánchez, Maria Dolores (2014) *Experiencias internacionales en transparencia fiscal*, Serie Macroeconomía del Desarrollo N°146 CEPAL, ISSN 1680-8843 LC/L.3765. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/35882>
- Astarita, M. (2019). «*Reingeniería institucional en el COFEMOD: ¿hacia una nueva dinámica colaborativa?*». En Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, 3, (2), diciembre-marzo, pp. 155-169
- BID (28/09/2017), ¿Pueden los consejos fiscales prevenir la próxima crisis fiscal en América Latina? *Blog de la División de Gestión Fiscal del BID*. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/pueden-los-consejos-fiscales-en-america-latina-prevenir-la-proxima-crisis-fiscal/> (Último acceso: 21/10/21)
- Banco Mundial (29/09/2017). *Conferencia Internacional del Consejo Fiscal 2017: “El aporte de los consejos fiscales a la estabilidad y el crecimiento: lecciones desde la experiencia global”* [Presentación de power Point], Banco Mundial. <https://cf.gob.pe/wp-content/uploads/2017/10/Fernando-Blanco-Banco-Mundial.pdf> (Último acceso: 21/10/21).

- Calzada, Julio y Rozadilla, Blas (2017), Argentina y su incorporación a la OCDE. Informativo Semanal N° 1839.
Recuperado:https://www.bcr.com.ar/Pages/Publicaciones/informativosemanal_noticias.aspx?pldNoticia=912
- Cejudo, Guillermo Coordinador Editorial (2019). Diccionario de Transparencia y Acceso a la información Pública, México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). ISBN: 978-607-98312-3-3. Disponible en: <https://rendiciondecuentas.org.mx/diccionario-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/>, (fecha de consulta: 13/03/2021).
- CEPAL (07/09/2021). *Leyes de acceso a la información pública*. Observatorio de la CEPAL: <https://observatoriop10.cepal.org/es/recursos/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-acceso-la-informacion-publica-ano>
- Comini, Nicolás, & González Bergez, Tomás (2016). Diplomacia pública y transparencia en la política exterior argentina. El caso de la coalición “Cambiamos”. e-I@tina. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 15(57), pp 52-62.[fecha de Consulta 10 de Agosto de 2020]. E-ISSN: 1666-9606 - Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/4964/496454142004.pdf>
- Embajada de los Estados Unidos en Argentina (2017). Reunión Ministerial de la OMC. Declaración del representante de Comercio Lighthizer, en la 1ra sesión plenaria de la reunión de la OMC. Recuperado:<https://ar.usembassy.gov/es/declaracion-del-representante-de-comercio-lighthizer-en-la-1ra-sesion-plenaria-de-la-reunion-de-la-omc/>
- Cottarelli, Carlos (2012), *Transparencia fiscal, rendición de cuentas y riesgo fiscal*. Fondo Monetario Internacional. Disponible en: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/46/Encouraging-Greater-Fiscal-Transparency>
- CFRF, 2015. Responsabilidad Fiscal 2005 – 2015:Reglas Fiscales Sustentables para el Estado Nacional, Provincias y Municipios; coordinación general de Patricia Farah. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, 2015. 288 p.; 27 x 20 cm. ISBN 978-987-45673-1-4. Disponible en: http://www.responsabilidadfiscal.gob.ar/wp-content/uploads/2018/03/CFRF_2005-15.pdf (Último Acceso: 15/11/2021)
- Farah, Patricia (2016) Aplicación de reglas fiscales: desafíos y oportunidades en la coyuntura actual – 1er ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. Disponible en:

- <http://www.responsabilidadfiscal.gob.ar/wp-content/uploads/2018/03/APLICACION-DE-REGLAS-FISCALES.pdf>
- Fumega, Silvana y Scrolloni, Fabrizio (2012). El acceso a la información y los gobiernos abiertos en América Latina. La Promesa del Gobierno Abierto. Recuperado: <http://www.infodf.org.mx/index.php/5763>
 - Fundación CiGob (2013). Gobierno Abierto: experiencias de implementación. Los casos de EE.UU, Reino Unido, País Vasco y Chile. Recuperado:<http://cigob.org.ar/wp-content/uploads/2015/02/doc-gobierno-abierto.pdf>
 - AGA, 2020. Informe del IRM del tercer plan de acción publicada en el mes de mayo de 2020: <https://www.opengovpartnership.org/documents/argentina-design-report-2017-2019/> (último acceso: 06/12/2021).
 - FMI 1998, Informe anual del año 1997/1998. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/AREB/Issues/2016/12/31/Annual-Report-of-the-Executive-Board-for-the-Financial-Year-Ended-April-30-1998>
 - FMI, 1999. Informe Anual FMI 1998/1999. Disponible en <https://www.imf.org/external/np/rosc/arg/spa/argentin.pdf> (último acceso: 12/08/2021)
 - FMI, 2007. Manual de transparencia fiscal FMI del año 2007. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf> FMI, 2014. Informe Anual 2014 Disponible en: <https://www.elibrary.imf.org/view/books/011/21553-9781498343527-es/21553-9781498343527-es-book.xml>
 - FMI, 2013. Informe Anual FMI 2012/2013. Disponible en: https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/cd_anuario_2014/Economia/5.pdf
 - FMI, 2014. Informe Anual FMI 2013/2014. Disponible en: <https://www.elibrary.imf.org/view/books/011/21553-9781498343527-es/21553-9781498343527-es-book.xml>
 - FMI, 2015. Política fiscal en América Latina: Lecciones y legados de la crisis financiera mundial. Documento de Análisis del Personal Técnico del FMI de abril 2015.
 - FMI, abril 2015. *Política fiscal en América Latina: Lecciones y legados de la crisis financiera mundial de Abril de 2015*. Documento de Análisis del Personal Técnico del FMI
 - F
 - FMI 2014, Departamento de Estadística. *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*. ISBN: 978-1-4755-9262-4 (edición impresa) 978-1-4755-9274-0

- (edición digital) Disponible en:
https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf
- FMI, 2016. Metodología del Departamento de estadística. Disponible en:
<https://www.imf.org/external/np/sta/pdf/aglance.pdf>
 - FMI, 2017. Consulta artículo IV FMI – Argentina. Disponible en:
<https://www.imf.org/en/Countries/ARG> (último acceso: 29/11/2021).
 - MI, 2018. Departamento de Finanzas Públicas. Manual de Transparencia Fiscal. ISBN: 9781484331859 - ISSN: 2663-3744 DOI:
<https://doi.org/10.5089/9781484331859.069>. Disponible en:
<https://www.elibrary.imf.org/view/books/069/24788-9781484331859-en/ch01.xml>. FMI, 2019. Informe anual 2018/2019. Disponible en:
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2019/eng/assets/pdf/imf-annual-report-2019-es.pdf>
 - García Sánchez Isabel María, 2007. “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”. Presupuesto y Gasto Público 47/2007: 37-64. Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales. Disponible en:
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/\\$FILE/47_GarciaSanchez.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/$FILE/47_GarciaSanchez.pdf)
 - Gattoni, María Soledad (2016). La Apertura Estatal como Agenda Global: Apuntes para el Debate sobre la Institucionalización de la Participación y la Transparencia en América Latina. Revistas del Instituto Ibero-Americano vol. 16, núm. 62 (mayo-agosto 2016). Recuperado: <https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/viewFile/2256/1853>
 - Güemes, María Cecilia y Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2012). Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave Latinoamericana. La Promesa del Gobierno Abierto. Recuperado: <http://www.infodf.org.mx/index.php/5763>
 - ICEFI, 2015. Buenas prácticas internacionales de transparencia fiscal en industrias extractivas. Aplicaciones para Guatemala. ISBN 978-9929-674-10-3. Disponible en:
https://icefi.org/sites/default/files/estudio_buenas_practicas_de_transparencia_fiscal_-_para_web_nva_version.pdf
 - Jefatura de Gabinete de Ministros (2018). Memoria Detallada del Estado de la Nación 2017 Recuperado: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/memoria-de-la-nacion>
 - Kaul, I, Grunberg, I, Stern M., 1999, ‘Defining Global Public Good’, in Inge Kaul, Isabelle Grunberg and Marc A. Stern (eds.), Global Public Goods: International

Cooperation in the 21st Century, pp. 2-19, New York / Oxford: Oxford University Press.

- Kaufman, E. (2015). “*Lecciones aprendidas de la experiencia internacional. Lo bueno y lo malo*”. En *Gobierno abierto: el valor social de la información pública*. Coord. Bojórquez Pereznieto y Hoffman Ed. Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAIP) y UNAM. México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4016/6.pdf> Libro completo en http://www.ivai.org.mx/documentos/fadh/Gobierno_abierto_en_el_Estado_de_Veracruz_ITAIP.pdf. pp.50-73
- Kaufman, E. (2017). *El papel de la Alianza para el Gobierno Abierto. Estado Abierto. Revista Sobre El Estado, La Administración y Las Políticas Públicas*, 1(2), pp. 71-116. Recuperado a partir de [//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/35](http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/35)
- Kaufman, E. (2018). “*Gobierno Abierto: La importancia de crear capacidades para la apertura*”. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico* (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil, 18/10/2018).
- Legler, Santa Cruz, Zamudio (editores) (2021); *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global*, México: Universidad Iberoamericana. Publicación electrónica. ISBN: 978-607-417-839-5, pp 238-250.
- Martirene, Roberto A (2004). “Aspectos técnicos de la relación Argentina – FMI” Bases metodológicas del nuevo Acuerdo. XVI Seminario Internacional de Política Fiscal de Cepal Santiago, 26 al 29 de enero de 2004. Disponible en: <https://silo.tips/download/aspectos-tecnicos-de-la-relacion-argentina-fmi>
- Muenta-Kunigami, Arturo y Serale, Florencia (2018). “Los datos abiertos en América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/los-datos-abiertos-en-america-latina-y-el-caribe> (último acceso: 28/04/2021).
- Melamud, Ariel (2010). *Reglas fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera*. CEPAL – Gestión Pública N° 71. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7327/1/S1000020_es.pdf
- Michener Robert Gregory (2010) *The Surrender of Secrecy: Explaining the Emergence of Strong Access to Information Laws In Latin America*. Dissertation Presented to the Faculty of the Graduate School of The University of Texas at Austin in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy. Disponible en: <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/ETD-UT-2010-05-1112/MICHENER-DISSERTATION.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Morandini, Norma (2016). Observatorio de Derechos Humanos H. Senado de La Nación: Acceso a La Información Pública. Disponible en: <https://www.senado.gob.ar/bundles/senadomicrositios/pdf/observatorio/InformeAccesoInformacionPublica.pdf>
- Naser, Alejandra, Rosales, Daniela (editores), *Panorama regional de los datos abiertos. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Serie Gestión Pública CEPAL, N° 86 (ISSN 1680-8827), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre 2016, (pp 7-28/99-100)
- Naser, Alejandra, Ramírez-Alujas, Álvaro, Rosales, Daniela (editores), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017 (pp 209-228)
- Naser, Alejandra, Ramírez-Alujas, Álvaro (editores). *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región*. Serie de Manuales CEPAL, N° 81 (ISSN 1680-886X), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), setiembre de 2017 (pp 15-69)
- Ocampo, José Antonio (editor)(2015). *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*.- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015. 288 p.; 23x16 cm. ISBN 978-987-629-530-7. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39598/gobernanza.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (pp 71 - 108)
- OECD (2017), *OCDE Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*, OECD Publishing, Paris. ISBN 978-92-64-28206 (print) - ISBN 978-92-64-28207 (pdf). <https://doi.org/10.1787/9789264282070-en>
- OECD (2019), *Open Government in Argentina*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1988ccef-en>. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-in-argentina_1988ccef-en
- Outeiral, Luis Eduardo et al (2021). *Democracia y rendición de cuentas*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. ISBN 978-987-660-323-2. Disponible en: https://udesa.edu.ar/sites/default/files/democraciayrendiciondecuentas_0.pdf
- Orme, Bill (2017). *Acceso a la información: Lecciones de la América Latina*. Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información 8 - Organización de las

- Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). ISSN: 2301-1424.
- Ortiz Murillo, Paula (2007). El Proceso de Integración Regional actual a la luz del institucionalismo liberal: perspectivas teóricas. Trabajos y ensayos. Numero 5 (Enero 2007) ISSN: 1887 – 5688. Recuperado: <http://www.dipriihd.ehu.es/revistadoctorado/n5/Ortiz.pdf>
 - Oszlak, Oscar (2012). “Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos” Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012. Disponible en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/articulos-esp.php>
 - Oszlak, Oscar y Kaufman, Ester (2014). Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional Recuperado: <http://www.redgealc.net/teoria-y-practica-del-gobierno-abierto-lecciones-de-la-experiencia-internacional/contenido/5951/es/>
 - Oszlak, Oscar (2018), *¿Cómo debe ser la formación orientada a la construcción de un Estado abierto?* GIGAPP Estudios Working Papers Núm. 106, págs. 548-571. ISSN 2174-9515. Disponible en: <https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4471/1/GigappEWP2018%28106%29548-71.pdf>
 - Oszlak, Oscar (2020), *El Estado en la era exponencial*. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP. Libro digital, PDF. ISBN 978-987-9483-38-1. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf
 - Carlos Pimenta y Mario Pessoa, editores, 2015. *Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia*. Banco Interamericano de Desarrollo. 978-1-59782-224-4 (Rústica) 978-1-59782-225-1 (Digital). Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gesti%C3%B3n-financiera-p%C3%BAblica-en-Am%C3%A9rica-Latina-la-clave-de-la-eficiencia-y-la-transparencia.pdf>
 - PEFA, 2019. Informe Argentina. Disponible en: https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2020-02/AR-Dec19-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Check_ESP.pdf (último acceso: 15/11/2021)
 - Enrique Peruzzotti (2007), Rendición De Cuentas, Participación Ciudadana y Agencias de Control en América Latina. Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, 1 al 6 de octubre de 2007, Santo Domingo, República

- Dominicana. Disponible en:
<https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzotticuentas.pdf>
- Enrique Peruzzotti (2016) Ciudadanía, rendición de cuentas y modelos de democracia en la Argentina en O. Iazzetta y M. Stabili (Coordinadores). Las transformaciones de la democracia. Miradas cruzadas entre Europa y América Latina (265-283). Prometeo Libros. Disponible en:
https://www.researchgate.net/publication/313241792_Ciudadania_Rendicion_de_Cuentas_y_Modelos_de_Democracia_en_America_Latina
 - Ramírez-Alujas, Álvaro. (2020). El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas. Estado Abierto. Revista Sobre El Estado, La Administración Y Las Políticas Públicas, 4(1), pp. 13-38. Recuperado a partir de
[//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/132](http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/132)
 - Risse, Sikkink (2011), "The socialization of international human rights norms into domestic practices: Introduction", Editor: Universidad Autónoma de Madrid. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI), ISSN: 1699-3950. Disponible en:
<https://repositorio.uam.es/handle/10486/677600>.
 - Valenzuela Mendoza, Rafael Enrique (2012). *El fortalecimiento de las capacidades institucionales como vía para implementar un gobierno abierto*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Disponible en:
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14130/14746>.

Sitios web consultados

- AAIP – índice de transparencia activa en Argentina:
<https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/ta> (último acceso: 08/12/2021).
- AAIP: <https://www.argentina.gob.ar/aaip> (último acceso: 29/11/2021)
- AGA - Áreas de política de la AGA <https://www.opengovpartnership.org/es/policy-area/fiscal-openness/> (último acceso: 05/12/2021)
- AGA, Manual IRM: <https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-participation-co-creation-standards/> (último acceso: 4/11/2021)
- AGN <https://www.agn.gob.ar/> (Último Acceso: 19/11/2021)
- Argentina - Aplicación del MEFP EN: <https://silo.tips/download/aspectos-tecnicos-de-la-relacion-argentina-fmi> (último acceso: 08/09/2021).

- Avances en países de América Central en la incorporación de las normas del MEFP 2021: <https://prensa.gob.gt/node/3125/printable/print> (último acceso: 08/09/2021).
- Brasil, Portal de Transparencia de la Contraloría General de la Unión: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/> (último acceso 11/10/21).
- CFRF: <http://www.responsabilidadfiscal.gob.ar/el-consejo-federal-de-responsabilidad-fiscal/> (último acceso: 11/11/2021).
- Chile, Dirección de Presupuesto: https://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-24076-25771.html#recuadros_articulo_5318_0
- Colombia: Aplicación del MEFP 2014: http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-070004 (último acceso: 08/09/2021)
- Cuarto Plan de Acción Argentina 2019-2022 – versión original: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/10/Argentina_Action-Plan_2019-2021.pdf (último acceso: 7/12/2021).
- Evaluaciones del CFRF: <http://www.responsabilidadfiscal.gob.ar/evaluaciones/> (último acceso: 18/11/2021).
- GIFT - <https://www.fiscaltransparency.net/principiosgift/?lang=es> (último acceso: 05/12/2021).
- GIFT – órganos de GIFT: <https://www.fiscaltransparency.net/es/inicio/> (último acceso: 19/12/2021)
- Hacienda de la nación: <https://capacitacion.mecon.gob.ar/#cursos> (último acceso: 11/11/2021).
- IBP sitio web oficial: <https://www.internationalbudget.org/issues-lab/norms-standards/> (Último Acceso: 11/08/2021).
- Ley N° 26.530 de suspensión de reglas cuantitativas de la Ley N° 25.917 entre 2009 y 2016 inclusive: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/160577/norma.htm> (último acceso: 15/11/2021).
- Mesa Nacional de Gobierno Abierto: Según sitio web: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/mesanacional> (último acceso: 1/12/2021).
- Metodologías CFRF: <http://www.responsabilidadfiscal.gob.ar/biblioteca-digital/#metodologias> (Último acceso: 15/11/2021).

- Oficina Nacional de Presupuesto Nacional: <https://www.economia.gob.ar/onp/> - la Sindicatura General de la Nación (SIGEN): <https://www.argentina.gob.ar/sigen/institucional/funciones> - AGN: la Ley N° 25.156 define el universo alcanzado por el control externo: <https://www.agn.gob.ar/> (último acceso: 11/11/2021).
- Paraguay, Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=1129>
- PEFA, sitio web oficial: <https://www.pefa.org/global-report-2020/report/what-is-pefa> (último acceso: 21/10/2021).
- Perú, Ministerio de Economía y Finanzas del: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=102386&lang=es-ES&view=article&id=3925
- Presupuesto Abierto en Argentina: <https://www.argentina.gob.ar/economia> - <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/home> (último acceso: 05/08/2021)
- República Dominicana – aplicación MEFP: <https://www.hacienda.gob.do/estadisticas-fiscales/#43> (último acceso: 08/09/2021)
- República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto: <https://www.opp.gub.uy/es/transparencia>
Resolución 17/2020 de la Secretaría de hacienda del Ministerio de Economía del Gobierno Nacional de la República Argentina modificó las clasificaciones de recursos públicos de acuerdo a las normas del MEFP.: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-17-2020-335097/texto> (último acceso: 09/09/2021).
- Resolución de la Secretaría de Modernización de la Jefatura de Gabinete de Ministros. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-132-2018-318401/texto> (último acceso: 01/12/2021).
- SIGEN: <https://www.argentina.gob.ar/sigen> (Último Acceso: 19/11/2021)
- Sitio web oficial de Argentina: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/argenogp> / <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/ta> (último acceso: 08/12/2021).