

ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO 2012



ABRA PRESUPUESTOS.
TRANSFORME VIDAS.



www.internationalbudget.org

Socios de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012

Afganistán

Integrity Watch Afghanistan

Albania

Albanian Socio Economic Think Tank

Argelia

Association Nationale de Finances Publiques

Angola

Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente

Argentina

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

Azerbaiyán

Public Finance Monitoring Center

Bangladesh

University of Dhaka, Department of Development Studies

Benin

Social Watch Benin

Bolivia

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario

Bosnia Herzegovina

Public Interest Advocacy Center

Botswana

Botswana Institute for Development Policy Analysis

Brasil

Institute for Socioeconomic Studies y Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

Bulgaria

Industry Watch Group

Burkina Faso

Centre pour la Gouvernance Democratique

Camboya

Foro de ONG sobre Camboya

Camérún

Budget Information Centre

Chad

Groupe de Recherches Alternatives et de Monitoring du Projet Pétrole Tchad-Cameroun

Chile

Fundación Jaime Guzmán E.

China

Para consultas, comunicarse con el International Budget Partnership

Colombia

Grupo de Investigación de Ciudadanía y Finanzas Publicas

Costa Rica

Programa Estado de la Nación

Croacia

Institute of Public Finance

República Checa

University of Economics, Praga

República Democrática del Congo

Réseau Gouvernance Economique et Démocratique

República Dominicana

Fundación Solidaridad

Ecuador

Grupo FARO

Egipto

Egyptian Initiative for Personal Rights

El Salvador

Fundación Nacional para el Desarrollo

Guinea Ecuatorial

Para consultas, comunicarse con el International Budget Partnership

Fiji

Foundation of the Peoples of the South Pacific International

Francia

Association pour la Fondation Internationale de Finances Publiques

Georgia

Transparency International - Georgia

Alemania

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

Ghana

Integrated Social Development Centre

Guatemala

Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos

Honduras

Fundación Democracia Sin Fronteras

India

Centre for Budget and Governance Accountability

Indonesia

Indonesian Forum for Budget Transparency

Iraq

Iraq Institute for Economic Reform

Italia

Sbilanciamoci! y Action Aid

Jordania

Partners-Jordan: Center for Civic Collaboration

Kazajistán

Sange Research Centre

Kenia

Institute of Economic Affairs

República de Kirguistán

Public Association "Partner Group Precedent"

Líbano

The Lebanese Transparency Association

Liberia

Actions for Genuine Democratic Alternatives

Macedonia

Centre for Economic Analyses

Malawi

Malawi Economic Justice Network

Malasia

Centre for Public Policy Studies of the Asian Strategy & Leadership Institute

Mali

GREAT Mali

México

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Mongolia

Open Society Forum (Foundation)

Marruecos

International Business Institute

Mozambique

Centro de Integridade Publica

Myanmar

Para consultas, comunicarse con el International Budget Partnership

Namibia

Institute for Public Policy Research

Nepal

Freedom Forum

Nueva Zelanda

Petrie-Deely Partnership

Nicaragua

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Publicas

Níger

Alternative Espaces Citoyens

Nigeria

Civil Resource Development and Documentation Centre

Noruega

Scanteam

Pakistán

Omar Asghar Khan Development Foundation

Papúa Nueva Guinea

Institute of National Affairs

Perú

Ciudadanos al Día

Filipinas

Philippine Center for Investigative Journalism

Polonia

Cracow University of Economics

Portugal

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Qatar

Para consultas, comunicarse con el International Budget Partnership

Rumania

A&A Expert Advice

Rusia

St. Petersburg Humanities and Political Studies Center

Ruanda

Collectif des Ligues et Associations de Défense des Droits de l'Homme au Rwanda

Santo Tomé y Príncipe

WEBETO.ORG

Arabia Saudita

Para consultas, comunicarse con el International Budget Partnership

Senegal

Groupe d'Etude, de Recherche et d'Action pour le Developpement

Serbia

Transparency - Serbia

Sierra Leona

Budget Advocacy Network

Eslovaquia

MESA 10

Eslovenia

Universidad de Ljubljana, Facultad de Economía

Sudáfrica

IDASA

Corea del Sur

Ho Bum Pyun (Consultor)

España

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Departamento de Economía y Dirección de Empresa

Sri Lanka

Transparency International - Sri Lanka

Suecia

Melander Schnell Consultants

Tayikistán

Open Society Institute – Assistance Foundation in Tajikistan

Tanzania

HakiElimu

Tailandia

Fiscal Policy Research Institute Foundation

Timor Leste

Lalenok Ba Ema Hotu

Trinidad y Tobago

Sustainable Economic Development Unit for Small & Island Economies, University of the West Indies

Túnez

Association for the Development of Local Democracy

Turquía

Turkish Economic and Social Studies Foundation

Uganda

Uganda Debt Network

Ucrania

International Center for Policy Studies

Reino Unido

London School of Economics and Political Science

Estados Unidos de América

Robert Keith (Consultor)

Venezuela

Transparencia Venezuela

Vietnam

Center for Development and Integration

Yemen

Cultural Development Programs Foundation

Zambia

Economics Association of Zambia

Zimbabwe

National Association of Non-Governmental Organisations

AGRADECIMIENTOS

El International Budget Partnership desea agradecer a sus colegas de las 100 instituciones de investigación y organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo su invaluable trabajo que constituye la base de la Encuesta de Presupuesto Abierto. Su dedicación, perseverancia y pericia, así como su paciencia con la cantidad de consultas realizadas durante el prolongado proceso de revisión y edición son sumamente valoradas.

La Encuesta de Presupuesto Abierto está inspirada en nuestros socios y su trabajo. Es por eso que esperamos que la Encuesta contribuya a mejorar el impacto de sus iniciativas y avances en la transparencia presupuestaria a nivel mundial. También nos gustaría agradecer a los revisores, cuyos conocimientos contribuyeron significativamente a la calidad de este informe: Debbie Budlender y los colegas del IBP Albert van Zyl, Delaine McCullough, Jason Lakin y Joel Friedman.

Este proyecto es el resultado del trabajo en equipo del IBP. Elena Mondo condujo el proceso de recolección y revisión de datos. Elena trabajó de cerca con Michael Castro, Bashirullah Najimi, Paolo de Renzio y Toon Vanheukelom, quienes invirtieron innumerables horas en apoyar a los socios investigadores y revisores de todo el mundo con el fin de garantizar la calidad de los datos. También agradecemos a Nusrat Ahmad, Alice Berggrun, Santiago Delgado Calderon, Ruth Carlitz, Jay Colburn, Shanhai Heywood, Jose María Marín, Claire Mitchell, Rocío Moreno, Rebecca Ordieres, Jan Seifert, Marko Tomicic, Cynthia Ugwuibe, Erin Upton-Cosulich y Daniel Wessler, quienes también trabajaron incansablemente en este proyecto.

Palabras de gratitud también para los colegas del IBP Jason Lakin, Rose Nierras y Jennifer Sleboda, quienes, --en muchos momentos durante la investigación-- contribuyeron a la Encuesta de Presupuesto Abierto, a pesar de su ya muy complicada agenda de trabajo.

El presente informe fue escrito por Elena Mondo, Paolo de Renzio, Vivek Ramkumar e Isaac Shapiro y editado por Delaine McCullough. Michael Castro del IBP también contribuyó de forma valiosa a la redacción de este informe. Kristof Creative estuvo a cargo del diseño del reporte.

Por último, extendemos nuestro sincero agradecimiento al Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (UKAid), a la Open Society Foundation, a la Ford Foundation y a la William and Flora Hewlett Foundation, cuyo respaldo financiero hizo posible este esfuerzo.

Warren Krafchik
Director



¿QUÉ ES LA ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO?

La Encuesta de Presupuesto Abierto mide el estado de la transparencia presupuestaria, la participación y vigilancia en países alrededor del mundo. Consiste en 125 preguntas que son completadas por investigadores independientes en los países evaluados. Noventa y cinco de las preguntas tratan directamente sobre la disponibilidad pública y la exhaustividad de los ocho documentos presupuestarios clave que los gobiernos deberían publicar en momentos clave del ciclo presupuestario. Las 30 preguntas restantes se relacionan con las oportunidades para la participación ciudadana en el proceso presupuestario y con las funciones que desempeñan las legislaturas y las entidades fiscalizadoras superiores en la formulación y la vigilancia del presupuesto. La Encuesta no refleja la opinión de los que la elaboran; mide hechos observables relacionados con la transparencia presupuestaria, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Durante los últimos dos años, el IBP trabajó con grupos de la sociedad civil e investigadores independientes con el objetivo de completar los cuestionarios en los 100 países que cubre la Encuesta 2012. Para garantizar la comparabilidad de los datos, se estableció un periodo de investigación claramente definido (desde agosto hasta diciembre de 2011) y que fue el mismo para todos los países evaluados. En la medida de lo posible, se reunieron y presentaron evidencias documentales específicas (como citas de los documentos presupuestarios disponibles, disposiciones legales o entrevistas a funcionarios del gobierno u otros actores relevantes) para respaldar cada una de las respuestas. La revisión minuciosa de los resultados estuvo a cargo de dos revisores anónimos independientes (y diferentes de los encargados de completar la encuesta) y del IBP. Además, los gobiernos tuvieron también la oportunidad de comentar los resultados preliminares de su país.

Con el fin de permitir comparaciones entre los diferentes países y en diferentes momentos, el IBP calcula el Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés) con base en un promedio simple de las respuestas a las 95 preguntas de la Encuesta relacionadas con la transparencia presupuestaria. El OBI le asigna a cada país un puntaje que puede variar entre 0 y 100.

El Anexo A del presente informe presenta una descripción completa de la metodología de la Encuesta, pero en la Encuesta de 2012 hay cuatro cambios metodológicos, en comparación con las ediciones anteriores, que vale la pena destacar:

- La cantidad de preguntas utilizadas para calcular el Índice de Presupuesto Abierto aumentó de 92 a 95, ya que se agregaron más preguntas con el fin de lograr una evaluación más exhaustiva de los Presupuestos Ciudadanos, que son presentaciones no técnicas y accesibles de información presupuestaria.
- Se introdujo una sección completamente nueva sobre la participación ciudadana en el proceso presupuestario para evaluar en qué medida las tres instituciones principales evaluadas (el ejecutivo, el legislativo y las entidades fiscalizadoras superiores) brindan espacios para la participación en los procesos presupuestarios.
- Se modificaron las preguntas ya existentes utilizadas para medir la fortaleza de las instituciones y se agregaron otras para evaluar mejor la función que desempeñan las legislaturas en el proceso presupuestario.
- El número de preguntas que se usó para evaluar la fortaleza de las entidades fiscalizadoras superiores se redujo a cuatro.

RESUMEN EJECUTIVO

Independientemente de que usted sea una madre a punto de dar a luz en México que necesita acceso a cuidados prenatales, un campesino en Malawi preocupado porque los subsidios para fertilizantes se reduzcan como parte de un acuerdo de ayuda externa, o una organización civil en Camboya que pretende asegurar que los nuevos y significativos fondos de la extracción de petróleo serán utilizados para ayudar a los que más lo necesitan, los presupuestos del gobierno son de su interés. Por eso usted quiere saber, y de hecho es su derecho, qué incluye el presupuesto de su país. Además, deberían existir mecanismos claros y accesibles de participación ciudadana y de rendición de cuentas que permitan tomar decisiones presupuestarias bien sustentadas.

Muchas instituciones internacionales, muchos gobiernos y expertos independientes consideran que para que los presupuestos públicos puedan administrarse en forma eficiente, y de acuerdo con las necesidades de un país, es necesario que se ponga a disposición del público información presupuestaria integral, se proporcionen oportunidades significativas para que la sociedad civil y los ciudadanos puedan participar activamente en la toma de decisiones, para vigilar el presupuesto y que exista una vigilancia independiente sólida de la legislatura y las entidades fiscalizadoras superiores. El consenso en torno a la importancia de presupuestos abiertos es más fuerte que nunca.

Sin embargo, la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 demuestra que el estado de la transparencia presupuestaria y de la rendición de cuentas no es todavía adecuada. Solo unos pocos gobiernos publican información presupuestaria completa y significativa. El número de países que cuentan con mecanismos apropiados para la participación ciudadana es todavía menor, y las instituciones de vigilancia independientes con frecuencia carecen de los recursos y capacidades adecuadas. Un gran número de países no ha hecho cambios,

o ha hecho muy pocos, a sus sistemas presupuestarios en los últimos años y sigue ofreciendo información insuficiente. Incluso algunos países han ido en la dirección contraria: sus sistemas se han vuelto aún más cerrados.

No obstante, la Encuesta ha encontrado cierto progreso. Los puntajes promedio de transparencia presupuestaria aumentaron en casi todas las partes del mundo. El progreso fue especialmente constante y significativo en aquellos países donde se había proporcionado menor cantidad de información presupuestaria. Algunos países experimentaron mejoras impresionantes, que tuvieron lugar gracias a una combinación de compromisos gubernamentales, incentivos y presiones internas y externas.

De hecho, la Encuesta 2012 muestra que cualquier país, independientemente de su ubicación geográfica o nivel de ingreso, puede desempeñarse bien en lo que respecta a la transparencia presupuestaria. No puede dejar de recalcarse la importancia de la voluntad política de un gobierno para lograr una mejor transparencia presupuestaria.

Estado de la transparencia presupuestaria

La Encuesta de Presupuesto Abierto fue diseñada con el objetivo de comprender mejor el estado de la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas, así como cambios con el paso del tiempo. Gobiernos de países y organizaciones de la sociedad civil, además de iniciativas de transparencia y rendición de cuentas en sectores específicos han utilizado ediciones previas de la Encuesta como una medida confiable para evaluar la transparencia presupuestaria. Este informe se centra en la última aplicación de la Encuesta, que consiste en 125 preguntas completadas por investigadores independientes de los 100 países cubiertos y sujetas a un extenso proceso de revisión, que incluye dos revisores

anónimos para cada uno de los cuestionarios. La mayor parte de las preguntas de la Encuesta se concentra en la cantidad de información presupuestaria que se pone a disposición del público en los ocho documentos presupuestarios clave. Las respuestas a las 95 preguntas relacionadas con estos documentos generan un puntaje del Índice de Presupuesto Abierto (OBI), una medida comparativa amplia de la transparencia presupuestaria de un país que puede variar entre 0 y 100.

Los puntajes del OBI 2012 no son impactantes. El puntaje promedio entre los 100 países estudiados es de apenas 43. Solo 23 países brindan información significativa, según lo indican los puntajes del OBI que superan los 60 o más. Una cantidad considerable de países, que asciende a 26, proporciona escasa o ninguna información presupuestaria; estos países tienen un puntaje de 20 o menos. Otros 15 países ofrecen solo información presupuestaria mínima, y tienen un puntaje de entre 21 y 40.

Incluso 21 países ni siquiera publican la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, el documento principal que describe las políticas presupuestarias propuestas por el gobierno. 131 de todos los documentos que no son publicados por los gobiernos estudiados son, sin embargo, elaborados, para uso interno solamente. Se podría avanzar mucho en lo que respecta a transparencia presupuestaria con el simple hecho de poner a disposición del público estos documentos que los gobiernos ya elaboran.

Otro problema se refiere a la exhaustividad de los documentos publicados: incluso cuando se publican los ocho documentos presupuestarios, el grado de detalle no es suficiente. Por ejemplo, las Propuestas de Presupuesto del Ejecutivo que publican los países proporcionan, en promedio, menos de tres quintas partes de la información deseada, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. Análisis estadísticos realizados por el IBP, con base en los resultados del OBI 2008 y de 2012, demuestran que los países más democráticos y con ingresos más altos tienden a tener puntajes más altos; las autocracias que dependen del petróleo tienden a tener puntajes más bajos.

No obstante, este informe indica que los países que dependen de la ayuda internacional como Afganistán, los países que dependen de los ingresos del hidrocarburo como México, los países de Medio Oriente y África Subsahariana como Jordania, Sudáfrica y Uganda, presentan sistemas presupuestarios relativamente transparentes, por lo que tienen puntajes del OBI significativamente mejores que sus pares. Esto sugiere que cualquier gobierno que tenga

la voluntad política de avanzar con las reformas necesarias puede lograr presupuestos transparentes.

Cambios en la transparencia presupuestaria con el paso del tiempo

La Encuesta de Presupuesto Abierto también se realizó en 2006, 2008 y 2010. Entre los 40 países para los cuales existen datos comparables desde 2006, el progreso ha sido significativo y generalizado. El puntaje promedio del OBI para estos países aumentó de 47 en la Encuesta 2006 a 57 en la Encuesta 2012; casi todas las regiones del mundo mostraron mejoras.

El avance de 2006 a 2012 fue significativo en aquellos países que proporcionaron poca información presupuestaria al principio y un poco más lento en aquellos países que comenzaron con niveles de transparencia más altos. En los países con puntajes del OBI de 40 o menos en 2006, el promedio aumentó 16 puntos (64 por ciento) en 2012. En los países con puntajes de entre 41 y 60 en 2006, el promedio subió casi 20 por ciento, y en aquellos con puntajes superiores a los 60 en 2006, el promedio solo aumentó dos por ciento.

El avance también refleja la tendencia durante los últimos dos años, aunque en menor medida. Existen datos comparativos entre 2010 y 2012 para 93 países; el puntaje promedio del OBI para estos países aumentó de 43 a 45 durante dicho período. Aunque dos años no son suficientes para observar mejoras, la realidad es que, si los gobiernos de estos países hubiesen tomado la medida inmediata, y prácticamente gratuita, de hacer públicos todos los documentos ya elaborados para fines internos, el aumento en el puntaje promedio del OBI hubiera sido significativamente mayor. Sin lugar a dudas, la transparencia presupuestaria avanzó mucho entre los países menos transparentes; entre aquellos países que comenzaron con puntajes en el OBI de 40 o menos, el puntaje promedio del OBI aumentó de 19 en 2010 a 26 en 2012, un sólido aumento del 36 por ciento. Sin embargo, entre otros países, el nivel de transparencia permaneció esencialmente sin cambios.

El informe analiza en detalle las historias detrás de las recientes e importantes mejoras en transparencia presupuestaria en Honduras (cuyo puntaje en el OBI aumentó de 11 en 2010 a 53 en 2012), Afganistán (cuyo puntaje en el OBI subió de 8 en 2008 a 59 en 2012) y países de África occidental francófona (cuyos puntajes se duplicaron, en promedio, de 2010 a 2012, a pesar de partir de una base baja). Estos ejemplos muestran cómo el compromiso de los gobiernos, acom-

pañado de otros factores favorables, como intervenciones de donantes, estándares internacionales y presiones de la sociedad civil, pueden resultar en mejoras rápidas y significativas en la transparencia presupuestaria.

Sin embargo, el optimismo sobre el reciente avance con respecto a la transparencia presupuestaria debería atemperarse al tener en cuenta tres consideraciones. Primero, el progreso parte de una base baja. Así, incluso después de las últimas mejoras, el nivel de transparencia promedio en todo el mundo sigue estando lejos de ser suficiente para facilitar debates presupuestarios adecuados.

Segundo, así como algunos países registraron importantes aumentos respecto de la transparencia presupuestaria en los últimos años, otros países registraron importantes caídas. De 2010 a 2012, por ejemplo, los puntajes del OBI cayeron 15 puntos o más en Egipto, Serbia, Sri Lanka y Zambia. Las mejoras en la transparencia presupuestaria pueden debilitarse rápidamente cuando cambian las circunstancias políticas.

Tercero, muchísimos países con niveles de transparencia presupuestaria inadmisiblemente bajos no lograron avanzar con las reformas. A modo de ilustración, de los 59 países que proporcionaron información presupuestaria inadecuada (con puntajes del OBI de 60 o menos) en 2008, casi la mitad (28 países) se sigue desempeñando a niveles igualmente inadecuados, o significativamente peores, en 2012.

Evaluación de la participación del público

La versión 2012 de la Encuesta de Presupuesto Abierto cuenta con una nueva sección sobre la participación del público en el proceso presupuestario (que no está incluida en el puntaje del OBI). Esta innovadora sección refleja seis principios, tomando en cuenta que la participación del público debería estar presente a lo largo de todo el proceso presupuestario, en todas las partes del gobierno, sin dejar de lado la importancia de contar con una base legal que lo garantice.

Los resultados indican que, actualmente, la mayoría de los países ofrecen pocas oportunidades para la participación ciudadana. Entre los 100 países encuestados en 2012, el puntaje promedio sobre los indicadores de la participación del público es de solo 19 de 100. Únicamente Corea del Sur, con un puntaje de 92, brinda vastas oportunidades para la participación del público. Ocho países no proporcionan

ninguna oportunidad para la participación del público.

Sin embargo, hay evidencia de ciertas innovaciones prometedoras en el área. En Corea del Sur, por ejemplo, existe una propuesta para aumentar las oportunidades de participación en el presupuesto, esto incluye visitas del Ministerio de Finanzas a distintas regiones con el fin de conocer las condiciones locales. La experiencia de Trinidad y Tobago incluye una variedad de foros públicos. Nueva Zelanda usa encuestas a los clientes y fue pionera en la utilización de líneas telefónicas gratuitas para cuestiones relacionadas con los impuestos, que permiten a los ciudadanos, por ejemplo, denunciar evasiones de impuestos o fraudes en forma anónima.

Vigilancia por parte de las legislaturas y las entidades fiscalizadoras superiores

El monitoreo ciudadano y de la sociedad civil del presupuesto, si bien es importante, no reemplaza las instituciones formales del gobierno destinadas a brindar una vigilancia integral. En función de ello, la Encuesta de Presupuesto Abierto también incluye preguntas que proporcionan puntajes independientes sobre la fortaleza de la legislatura y las entidades fiscalizadoras superiores con respecto a la vigilancia del presupuesto.

En 2012, el puntaje promedio de la fortaleza de la legislatura es de 52 de 100. Alrededor de 31 países tienen un puntaje de 67 o mejor y solo 20 países tienen un puntaje de 33 o menor. Aunque estos hallazgos generales son considerablemente positivos, opacan importantes deficiencias que limitan la vigilancia del presupuesto por parte de la legislatura. En poco menos de un tercio de los países, las legislaturas no tienen tiempo suficiente para revisar la propuesta de presupuesto antes de que se apruebe. En tres cuartas partes de los países, las legislaturas cuentan con pocos o nulos recursos humanos para analizar el presupuesto. Además, una vez que se aprueba el presupuesto, en una gran cantidad de países, el Ejecutivo desacredita la labor del Legislativo al redistribuir posteriormente los recursos o al asignar arbitrariamente ingresos y fondos de contingencia adicionales, sin la aprobación de la Legislatura.

Las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) tienen la tarea de examinar el uso de los fondos públicos. En 2012, el puntaje promedio de la fortaleza de las EFS es de 69 de 100, lo que indica que en general son razonablemente independientes y en su mayoría tienen suficientes recursos humanos. Solamente en 14 países, las EFS reciben puntajes bajos. Un hallazgo poco sorprendente, aunque problemático, es

que los países con legislaturas y EFS débiles, o con participación pública limitada tienden también a ser países con poca transparencia presupuestaria, lo que podría implicar que otros aspectos de sus sistemas presupuestarios son igualmente deficientes. Más inquietante aún: los sistemas presupuestarios de 10 países (Angola, Camerún, China, Guinea Ecuatorial, Fiji, Marruecos, Myanmar, Qatar, Túnez y Zimbabwe) se caracterizan por tener poca transparencia presupuestaria, legislaturas débiles y auditores débiles

Recomendaciones

Los hallazgos de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 muestran un panorama sombrío de la transparencia presupuestaria, la participación y la rendición de cuentas. La mayoría de los países encuestados brindan escasa información presupuestaria y pocas oportunidades para que el público participe en el presupuesto. Sus instituciones de vigilancia son bastante sólidas, pero experimentan deficiencias en áreas importantes. Aunque se está logrando cierto avance, el ritmo es tan lento que el IBP estima que, excepto que las cosas cambien, tomará al menos una generación para que la vasta mayoría de los países del mundo pueda alcanzar niveles adecuados de transparencia presupuestaria. Esto puede significar una generación de oportunidades desaprovechadas y con recursos desperdiciados.

Este panorama sombrío contrasta fuertemente con el creciente número de evidencias sobre los beneficios positivos de la transparencia fiscal, incluidas nuevas investigaciones que demuestran que los sistemas presupuestarios transparentes pueden conducir a la obtención de crédito internacional más barato y, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), son fundamentales para la credibilidad fiscal y el desempeño de un país. También existen evidencias de estudios de caso que demuestran que, en países de todo el mundo, la transparencia presupuestaria acompañada de oportunidades para la participación del público permite un monitoreo presupuestario efectivo por parte de la sociedad civil que deja expuesta a la corrupción y alinea mejor los recursos nacionales con las prioridades nacionales.

Al mismo tiempo, y en parte guiado por tales evidencias, surgió un consenso global sobre la necesidad de promover más prácticas de gobierno abierto con el objetivo de mejorar la gobernanza y los objetivos de desarrollo. Esto motivó la creación de iniciativas de transparencia y rendición de cuentas de actores interesados del más alto nivel, incluida la Sociedad de Gobierno Abierto, que ahora cuenta con más de 55 países que ya han hecho más de 300 compromisos específicos sobre “gobierno abierto”, entre los

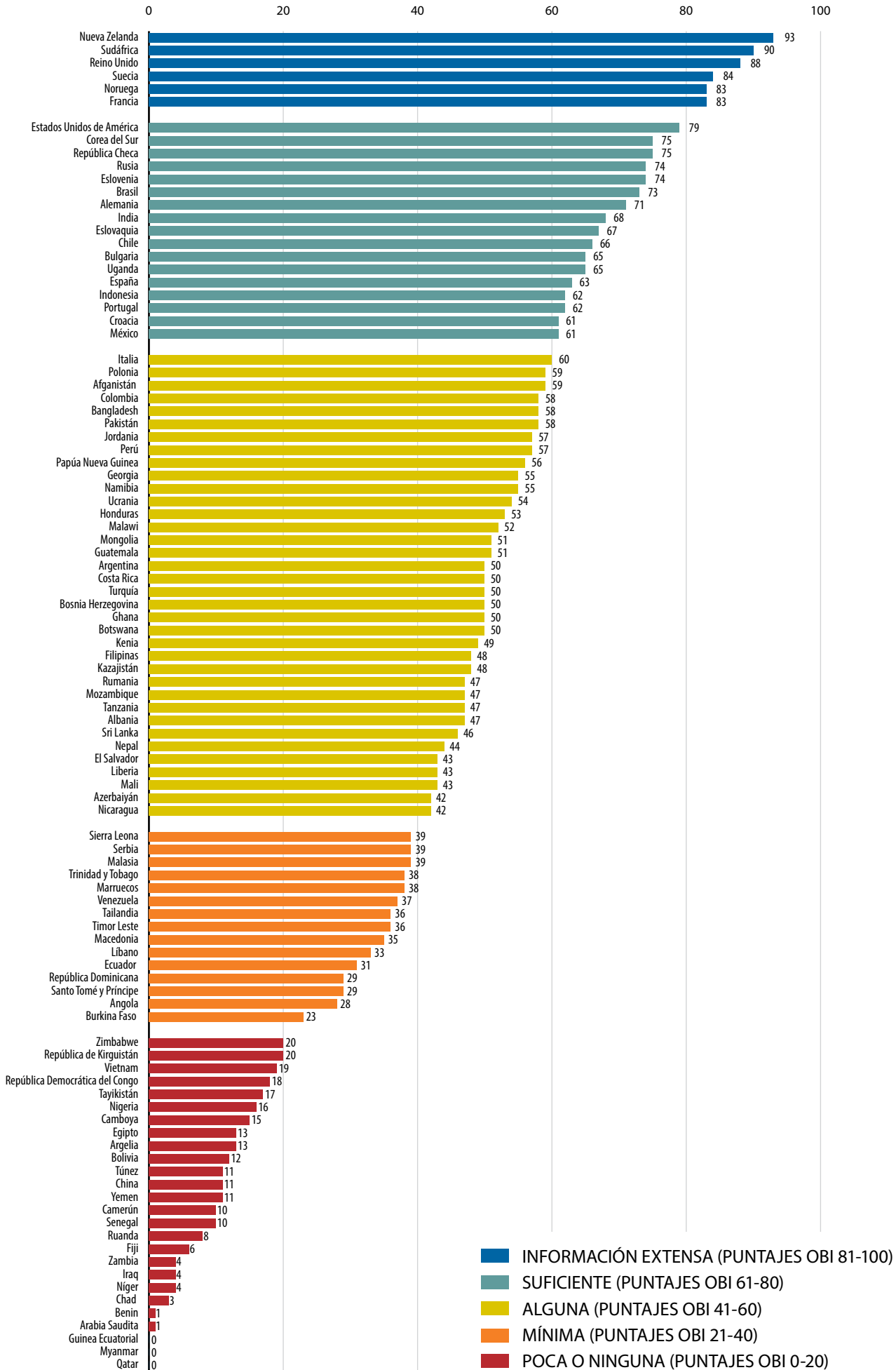
que se encuentran varios relacionados con la transparencia fiscal y la participación. Además, la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés) reunió a instituciones internacionales, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil para impulsar un consenso sobre normas globales para la transparencia fiscal y la participación. Es posible que a principios del 2013 la Asamblea General de las Naciones Unidas adopte una resolución que reconozca el trabajo de la GIFT y la necesidad de fortalecer la transparencia fiscal en el mundo.

Todo esto significa que los países ya no tienen excusas para no cumplir con los estándares básicos de transparencia y rendición de cuentas: se han establecido buenas prácticas presupuestarias y ciertos estándares; además, se brinda considerable asistencia técnica para la implementación de las reformas, las cuales pueden lograrse prácticamente sin costo alguno. Los incentivos para mejorar están presentes – lo único que generalmente falta es la voluntad política para actuar. Eso es lo que debe cambiar.

Nuestra recomendación general es que los gobiernos de países se comprometan a alcanzar cuanto antes los siguientes estándares:

- Los países en las últimas dos categorías del OBI deberían garantizar que al menos un mínimo de documentos presupuestarios, incluidos la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, el Presupuesto Aprobado, el Informe de Auditoría y el Presupuesto Ciudadano, sea publicado en forma regular y oportuna y que se celebren audiencias públicas en la legislatura con el objetivo de divulgar información presupuestaria y reunir las opiniones de los ciudadanos sobre las políticas presupuestarias. Todos los países pueden hacer esto de manera rápida y a un costo relativamente bajo.
- Los países que se encuentran en la categoría del medio del OBI deberían encontrar la manera de brindar información presupuestaria significativa que les permita alcanzar un puntaje en el OBI superior a 60, algo que puede lograrse ampliando el alcance de los documentos presupuestarios ya existentes. Y también deberían promover una mayor participación de los ciudadanos en los procesos presupuestarios y garantizar que las legislaturas y las EFS dispongan de los recursos necesarios para realizar su función de vigilancia eficazmente.
- Los países deberían avanzar en mecanismos de participación innovadores a lo largo del proceso presupuestario, además de publicar todos sus documentos presupuestarios.

EL ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO 2012



ios en Internet en formatos útiles y legible por máquina, como una planilla de Excel, para facilitar el análisis.

Existen mayores posibilidades de que las iniciativas de países se lleven a cabo en forma exitosa si son promovidas y respaldadas por diversos actores con el interés de avanzar en lo que respecta a transparencia presupuestaria y rendición de cuentas. Es más probable, entonces, que un esfuerzo concertado de todas las partes interesadas, impulse las reformas necesarias para incrementar el nivel de transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas; estas iniciativas deben aprovechar los recursos y las influencias con que cuentan para lograr el éxito. Las legislaturas y las EFS deberían fortalecer su independencia y exigir los recursos necesarios para cumplir cabalmente con sus atribuciones, así como aumentar su colaboración entre ellas y con la sociedad civil. Las agencias donantes deben continuar brindando apoyos y vincular la ayuda que prestan con el logro de reformas presupuestarias. La sociedad civil debería continuar su función de exigir mayor transparencia y rendición de cuentas y demostrar el importante papel que puede jugar en la vida pública de su país si cuenta con la información adecuada y los mecanismos necesarios para obtenerla.

Teniendo en cuenta estos esfuerzos, recomendamos que la Encuesta de Presupuesto Abierto sobre la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas sea ampliamente utilizada. Las soluciones prácticas requieren conocimientos más claros. Las ediciones de la Encuesta y los resúmenes para cada país pueden convertirse en un recurso muy valioso para que los gobiernos, donantes y todos los actores interesados puedan medir comparativamente la apertura de los presupuestos e identificar las medidas de reforma específicas que podrían implementarse para aumentar la transparencia, la participación y la vigilancia.

Todas las herramientas necesarias para avanzar en las reformas presupuestarias están al alcance de la mano: consenso sobre los estándares, actores interesados y comprensión de las deficiencias actuales. Si estas herramientas se utilizan de forma adecuada y concertada, avances históricos y generalizados en la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas pueden lograrse en el corto plazo.

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

¿Por qué son importantes la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas?

“Yo creo que se comieron los fondos. ¿Usted ve alguna escuela aquí?”.

Esta fue la respuesta de un hombre de Likoni, un barrio pobre en las afueras de Mombasa, Kenia, cuando le preguntaron qué pasó con los más de US\$55,000 que se supone que el gobierno local debía utilizar para construir la Escuela Secundaria Mrima. El hombre, de unos 30 años de edad, estaba parado al lado de un hoyo rodeado de sus vecinos; el hoyo, se informó, fue donde el Comité de Desarrollo de la Circunscripción comenzó a cavar para construir los cimientos de la escuela pero repentinamente y sin razones había abandonado la obra. Según el representante del barrio, la obra no era necesaria de todas maneras. “Nadie vino a la comunidad a preguntarnos si queríamos una escuela aquí. Lo que necesitamos es un dispensario”, reportó, mientras los demás moviendo la cabeza y murmurando expresaban su aprobación.

No tiene que ser de esta manera. Los presupuestos del gobierno son importantes para todos, y los ciudadanos quieren saber –de hecho, es su derecho– qué incluye el presupuesto de su país. Y deberían existir mecanismos para la participación del público y la rendición de cuentas para asegurar que el presupuesto se gaste de la forma en que fue planeado.

Esto es particularmente cierto en la actualidad, dado que las decisiones presupuestarias son fundamentales para hacer frente a muchos de los problemas más apremiantes en el mundo. Los gobiernos de países pobres y ricos siguen

luchando contra las consecuencias de la crisis económica global, la comunidad mundial sigue luchando para financiar e implementar soluciones a desafíos compartidos como la persistente pobreza y los efectos del cambio climático, y las arcas del gobierno esperan flujos considerables de nuevos fondos provenientes de la ayuda externa y nuevos recursos internos. No puede dejar de recalcar la importancia de las decisiones presupuestarias sobre los resultados de estos esfuerzos.

Durante la década pasada, ha habido evidencias crecientes que demuestran que la mejor manera de mejorar la asignación de las finanzas públicas es a través de sistemas presupuestarios transparentes, abiertos a la participación y al escrutinio del público y con instituciones y mecanismos de vigilancia sólidos. Tales prácticas presupuestarias pueden tener un impacto positivo en el crecimiento, la eficiencia y la equidad. De hecho, existen suficientes recursos públicos disponibles a nivel mundial para lograr un progreso significativo en lo que respecta a erradicar la pobreza extrema y crear un desarrollo económico sostenible, pero esto solo es posible si dichos fondos se administran de manera efectiva y se asignan equitativamente.

Nuevas evidencias sobre el impacto de la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas indican lo siguiente:

La transparencia puede ayudar a atraer crédito internacional más barato: investigaciones encomendadas por el IBP demuestran que, después de controlar diversas variables económicas, los países con niveles más altos de transparencia fiscal tienen calificaciones crediticias más altas y diferenciales más bajos en las tasas de crédito, lo que reduce los costos de los préstamos para los gobiernos.¹ Incluso para

1. Véase <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-Working-Paper-1-Budget-Transparency-and-Financial-Markets.pdf>.

los países con calificaciones crediticias similares, la mayor transparencia se asocia con los diferenciales más bajos.

La falta de transparencia en cuestiones fiscales puede debilitar la disciplina fiscal: un estudio del Fondo Monetario Internacional (FMI) demuestra que un importante indicador de la credibilidad fiscal y el desempeño de un país es el nivel de transparencia de sus prácticas y sistemas de finanzas públicas. Teniendo en cuenta la reciente crisis económica global, el estudio del FMI atribuye casi un cuarto de los aumentos inesperados en la deuda de los gobiernos de todos los países analizados a la falta de información disponible sobre la situación financiera de los gobiernos.² En otras palabras, la falta de transparencia en cuestiones fiscales contribuye significativamente a los problemas que experimentan en forma directa los ciudadanos de los países azotados por la crisis en Europa.

La transparencia y la participación del público pueden ayudar a ubicar las fugas y mejorar la eficiencia del gasto público: En la India, la Campaña Nacional por los Derechos Humanos de los Dalits (NCDHR) dio a conocer cómo el gobierno había utilizado los fondos destinados para los programas de las comunidades de dalits (uno de los grupos más pobres y marginados de la India) para financiar los Juegos de la Mancomunidad 2010. A través de informes de investigaciones basados en análisis y seguimiento del presupuesto, la NCDHR lanzó una campaña para recuperar el dinero, que obtuvo una amplia cobertura nacional e internacional en los medios. Bajo esta presión, el Ministro del Interior de la India por último admitió públicamente que 130 millones de dólares de fondos públicos destinados a los dalits fueron mal utilizados y se comprometió a devolver el dinero. Hasta el momento, el gobierno ha regresado casi USD 100 millones, que en la actualidad se utilizan para respaldar servicios y programas para aproximadamente 2,4 millones de Dalits.³

La transparencia y la participación del público fomentan la equidad al alinear los recursos nacionales con las prioridades nacionales: En Sudáfrica, un país con una tasa de infección de VIH alarmantemente alta, el gobierno nacional se opuso a financiar programas para prevenir la transmisión del virus de las madres embarazadas a sus hijos y para proporcionar medicamentos antirretrovirales (ARV) a aquellas personas infectadas, argumentando que estos servicios eran impagables. En respuesta, la Treatment Action Campaign (TAC), una amplia coalición de la sociedad civil, lanzó una campaña que incluía demandar al gobierno ante las instancias compe-

tentes. Al analizar los datos presupuestarios disponibles del gobierno sobre gastos en salud, la TAC reunió evidencias sólidas que demostraban que habían recursos más que suficientes en el presupuesto destinado a salud para pagar los ARV para todos los sudafricanos VIH positivos, así como para programas preventivos contra nuevas infecciones. La TAC ganó el caso y el gobierno aumentó los gastos en tratamientos para VIH/SIDA en 6 mil millones de dólares, lo que permitió proporcionar medicamentos a 1.6 millones de personas que no recibían esa ayuda antes.

Esfuerzo por la transparencia y la rendición de cuentas

Dadas estas evidencias y las condiciones fiscales actuales, no es de sorprender que exista un creciente consenso internacional entre los gobiernos, la sociedad civil y otros actores en torno a la necesidad de una mayor transparencia presupuestaria y rendición de cuentas. Este consenso ha dado lugar a varias iniciativas globales para promover la gobernanza abierta y responsable.

Una de estas iniciativas es la Open Government Partnership (Sociedad de Gobierno Abierto o OGP, por sus siglas en inglés), que reúne a los gobiernos, la sociedad civil y la industria para promover la transparencia, incrementar la participación ciudadana, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. La OGP se lanzó en septiembre de 2011 y, exactamente 12 meses más tarde, más de 55 países participantes de distintas partes del mundo asumieron más de 300 compromisos específicos de “gobierno abierto”; acciones concretas desarrolladas con la asesoría de organizaciones de la sociedad civil tendientes a mejorar la gobernanza a través de diferentes áreas. Muchos de los compromisos están relacionados con el aumento en el acceso a la información presupuestaria y la participación en los procesos presupuestarios.⁴

Otro amplio esfuerzo multisectorial es la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés). El IBP, junto con los gobiernos promotores, donantes, instituciones financieras internacionales, asociaciones profesionales para legislaturas y auditores gubernamentales, así como grupos de la sociedad civil, formaron GIFT con el objetivo de fomentar e institucionalizar normas globales y estándares para la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en las finanzas públicas.⁵

También surgieron diversas iniciativas de sectores espe-

2. Véase <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IMF-Fiscal-Transparency-Accountability-and-Risk.pdf>.

3. Si desea obtener más detalles sobre este y el siguiente ejemplo de Sudáfrica, y leer otros estudios de caso sobre el impacto del análisis del presupuesto y el activismo por parte de la sociedad civil, visite: http://internationalbudget.org/ibp_publication_categories/case-studies/.

4. Véase <http://www.opengovpartnership.org/country-commitments>.

5. Para más información www.globalbtp.org y www.fiscaltransparency.net.

cíficos vinculadas a la transparencia fiscal. Por ejemplo, la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas se propone garantizar que los pagos por derechos de extracción provenientes de corporaciones privadas a los gobiernos se informen públicamente, de manera que tanto los ciudadanos como otros actores puedan vigilar que estos fondos, por lo general significativos, se utilicen de forma eficaz. De manera similar, la Iniciativa Internacional por la Transparencia de la Ayuda Internacional desarrolló un nuevo estándar para la recopilación y difusión de información relativa de los flujos de la ayuda internacional, que se adoptó en 2011. El estándar garantiza que los gobiernos, la sociedad civil y los ciudadanos dispongan de un panorama claro del destino de los fondos de la ayuda internacional, con el fin de maximizar el impacto de estos recursos en el desarrollo de los países receptores. Entre otros sectores en los que se promueven iniciativas de transparencia podemos mencionar aquellos relacionados con proyectos de inversión financiados por el gobierno y la adquisición de medicamentos.⁶

Las redes de la sociedad civil han lanzado campañas que en ocasiones se desarrollan de manera paralela a estos esfuerzos multisectoriales. Por ejemplo, Publish What You Pay (Publica lo que pagas) y Publish What You Fund (Publica lo que financia) son campañas de la sociedad civil que se centran en la transparencia de los ingresos provenientes de la industria extractiva y de la ayuda externa, respectivamente. Además, en una asamblea global realizada en Dar es Salaam, Tanzania, en noviembre de 2011, representantes de organizaciones de la sociedad civil que participan en trabajos en materia de presupuesto en 56 países se reunieron para consolidar una red a favor. Así nació el Movimiento Global por la Transparencia de los Presupuestos Públicos, Rendición de Cuentas, y la Participación (BTAP).⁷ Los participantes firmaron una Declaración de principios que convoca a los gobiernos y a las partes interesadas de los diversos sectores a trabajar juntos para fomentar la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas de los procesos y sistemas presupuestarios. Por su parte, los donantes y las instituciones de desarrollo, tales como el Banco Mundial, la Comisión Europea y las agencias de ayuda bilateral (como el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido) han implementado políticas que requieren que los gobiernos receptores abran sus procesos presupuestarios con el fin de volverse elegibles para recibir cierto tipo de asistencia.

Estas iniciativas y avances cuentan con el potencial de promover y catalizar grandes progresos hacia sistemas

presupuestarios públicos más abiertos, receptivos y responsables. Sin embargo, estos esfuerzos deben fundarse en el conocimiento del estado de la transparencia presupuestaria en todo el mundo, de los países donde la transparencia es fuerte y débil y de cómo se pueden lograr las reformas en los países con sistemas presupuestarios cerrados.

Tomar el pulso de la elaboración de presupuestos abiertos en todo el mundo

Es en este contexto que el IBP publica la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012. La Encuesta de Presupuesto Abierto constituye la medición comparativa más exhaustiva de acceso a la información pública sobre el ingreso y gasto público. La Encuesta también proporciona información única sobre la medida en que la sociedad civil y los ciudadanos pueden participar en los procesos presupuestarios; finalmente, la Encuesta ofrece un diagnóstico sobre la fortaleza de las legislaturas y las instituciones de auditoría responsables de supervisar la gestión de los fondos públicos.

La Encuesta de Presupuesto Abierto mide la transparencia y la rendición de cuentas de las prácticas y los sistemas presupuestarios y, además, ofrece una guía para mejorarlos. La Encuesta de 2012 abarca 100 países, lo que la convierte en la mayor evaluación comparativa independiente hasta la fecha sobre acceso a la información, procesos e instituciones presupuestarias. Se trata de la cuarta edición de esta evaluación bienal mundial de la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas de los gobiernos que se lleva a cabo desde 2006.

¿Cómo se utilizan los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto?

La Encuesta de Presupuesto Abierto y el Índice de Presupuesto Abierto son utilizados cada vez más por los gobiernos, los grupos de la sociedad civil y las agencias donantes internacionales, tanto para medir los avances hacia un presupuesto más sensible y transparente como para alentar a los ciudadanos y a la sociedad civil a participar en procesos presupuestarios. Por ejemplo, a nivel del gobierno nacional, Indonesia se comprometió a incrementar su calificación en el Índice de Presupuesto Abierto, como parte de su plan de acción de la Sociedad de Gobierno Abierto.⁸ En Mozambique, el OBI está incluido en el Marco de Evaluación del Desempeño negociado entre el gobierno y sus donantes, que brindan ayuda a través del apoyo al presupuesto.

6. Open Contracting (Contratos abiertos) <http://www.open-contracting.org/>; y Medicines Transparency Alliance <http://www.medicinestransparency.org>

7. Véase <http://www.globalbtap.org/>.

8. Véase http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/Indonesia_actionPlan.doc, p. 6.

Algunas organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de desarrollo internacional que producen indicadores de gobernanza incluyeron elementos de la Encuesta de Presupuesto Abierto en sus propios índices y estudios. Algunos ejemplos que podemos mencionar son el trabajo de Transparencia Internacional sobre la Transparencia de Presupuestos de Defensa Nacional, el Índice de Riesgo de Lucha contra el Lavado de Dinero de Basel Institute y los Indicadores Mundiales de Gobernanza del Banco Mundial.⁹

Las agencias donantes, como la Comisión Europea y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, han recurrido en gran medida a las recomendaciones de la Encuesta de Presupuesto Abierto al desarrollar nuevas directivas destinadas a brindar apoyo directo al presupuesto y han incluido la transparencia presupuestaria y la vigilancia como criterio adicional mediante el cual se evaluarán a los países que reciben apoyo presupuestario. El Banco Mundial incluyó las recomendaciones de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 para Santo Tomé y Príncipe en una lista de “acciones prioritarias” que el gobierno tuvo que concretar para ser elegible con el fin de recibir ayuda, en tanto la Millennium Challenge Corporation (MCC) utilizó una evaluación del IBP provisoria sobre transparencia presupuestaria en Honduras para evaluar la elegibilidad del país para establecer un acuerdo de financiamiento.

Estructura del presente Informe

Este informe presenta los hallazgos de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 de la siguiente manera:

- Capítulo 2: principales hallazgos sobre el estado actual de la transparencia presupuestaria según el Índice de Presupuesto Abierto
- Capítulo 3: tendencias a lo largo del tiempo, que compara los hallazgos de los cuatro ciclos de la Encuesta que se llevaron a cabo a partir de 2006 y destaca breves estudios de caso de países donde se lograron mejoras significativas
- Capítulo 4: panorama de rendición de cuentas más amplio, evaluado a través de la opinión de la sociedad civil y la participación de los ciudadanos en los procesos presupuestarios
- Capítulo 5: función de vigilancia de las legislaturas y las entidades fiscalizadoras superiores (EFS)
- Capítulo 6: conclusiones y recomendaciones para los diferentes actores que pueden promover la transparencia presupuestaria, la participación y la rendición de cuentas

Por último, los anexos ofrecen una descripción detallada de la metodología de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 y tablas de datos adicionales.

9. Véase el Reporte de Transparencia de Presupuestos de Defensa Nacional <http://www.ti-defence.org/publications/893-the-transparency-of-defence-budgets>; véase el Basel Institute's AML Risk Index http://index.baselgovernance.org/Project_Description.pdf; y el Portal de Datos AIG del Banco Mundial <https://agidata.org/site/Default.aspx>.

CAPÍTULO 2

EL ESTADO DE LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Este capítulo se centra en los hallazgos de un subconjunto de 95 preguntas de la Encuesta de Presupuesto Abierto que componen el Índice de Presupuesto Abierto (OBI). Estas preguntas se enfocan en la transparencia presupuestaria, es decir, en la información presupuestaria que se pone a disposición del público. Después de examinar cómo se comportan los países según su puntaje general en el OBI, el capítulo analiza los resultados desglosados según los ocho documentos presupuestarios que los gobiernos deberían publicar en diferentes puntos del ciclo presupuestario. El capítulo concluye con un análisis de los factores asociados con los diferentes niveles de transparencia presupuestaria, como lo indican los puntajes en el OBI.

La mayoría de los países proveen información presupuestaria insuficiente

Los resultados generales del Índice de Presupuesto Abierto 2012 revelan que el nivel de transparencia presupuestaria en todo el mundo es pobre. Solo se considera que los países proveen información presupuestaria significativa si reciben

un puntaje en el OBI que exceda los 60 puntos, pero entre los 100 países evaluados, el puntaje promedio del OBI es de solo 43 de 100, y el puntaje medio es de solo 47. Únicamente 23 países proveen información significativa, mientras que 41 proveen información mínima, escasa o nada de información. (Véase la página 7 para obtener las clasificaciones completas.)

La Tabla 1 muestra cuáles países se encuentran en cada una de cinco categorías principales del OBI según su puntaje de 2012:

- Una cantidad preocupante de 26 países proveen información presupuestaria escasa o ni siquiera la proveen, y reciben puntajes en el OBI de entre 0 y 20. Guinea Ecuatorial, Myanmar y Qatar no publican información. Benin (con un puntaje de 1), Chad (3), Fiji (6), Iraq (4), Níger (4), Ruanda (8), Arabia Saudita (1) y Zambia (4) todos obtuvieron puntajes de un solo dígito.
- Otros 15 países proveen solo información presupuestaria mínima, con lo cual reciben puntajes de entre 21 y 40.

Tabla 1. En el 41 por ciento de los países incluidos en el Índice de Presupuesto Abierto 2012, los ciudadanos tienen acceso a poca o ninguna información presupuestaria

	Cantidad de países de 100 encuestados	Países
Información extensa (Puntaje OBI 2012 de 81-100)	6	Francia, Nueva Zelanda, Noruega, Sudáfrica, Suecia, Reino Unido.
Información suficiente (Puntaje OBI 2012 de 61-80)	17	Brasil, Bulgaria, Chile, Croacia, República Checa, Alemania, India, Indonesia, México, Portugal, Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, Corea del Sur, España, Uganda, Estados Unidos.
Alguna información (Puntaje OBI 2012 de 41-60)	36	Afganistán, Albania, Argentina, Azerbaiyán, Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Georgia, Ghana, Guatemala, Honduras, Italia, Jordania, Kazajistán, Kenia, Liberia, Malawi, Mali, Mongolia, Mozambique, Namibia, Nepal, Nicaragua, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Perú, Filipinas, Polonia, Rumania, Sri Lanka, Tanzania, Turquía, Ucrania.
Información mínima (Puntaje OBI 2012 de 21-40)	15	Angola, Burkina Faso, República Dominicana, Ecuador, Líbano, Macedonia, Malasia, Marruecos, Santo Tomé y Príncipe, Serbia, Sierra Leona, Tailandia, Timor-Leste, Trinidad y Tobago, Venezuela.
Poca o ninguna información (Puntaje OBI 2012 de 0-20)	26	Argelia, Benin, Bolivia, Camboya, Camerún, Chad, China, República Democrática del Congo, Egipto, Guinea Ecuatorial, Fiji, Iraq, República de Kirguistán, Myanmar, Níger, Nigeria, Qatar, Ruanda, Arabia Saudita, Senegal, Tayikistán, Túnez, Vietnam, Yemen, Zambia, Zimbabwe.

- Unos treinta seis países proveen algo de información presupuestaria, pero no lo suficiente para permitir un debate presupuestario informado, con lo cual reciben puntajes de entre 41 y 60.
- Diecisiete países, incluidos países de la mayoría de las regiones del mundo, proveen información presupuestaria significativa.
- Los seis países que proveen la mayor cantidad de información presupuestaria están liderados por Nueva Zelanda, que tiene un puntaje de 93.

Más adelante en este capítulo, se brinda un análisis más detallado de las características de los países con diferentes tipos de puntajes, pero es importante destacar aquí que Sudáfrica (con el segundo mejor puntaje general de 90) es un país que no pertenece a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) que ocupa la categoría superior. África tiene un segundo país, Uganda, en las dos categorías más altas, lo que demuestra que se pueden lograr mayores niveles de transparencia presupuestaria en el continente africano, incluso aunque muchos de estos países proveen información presupuestaria bastante insuficiente. Un hallazgo desalentador es que países muy poblados, como China (11) y Nigeria (16), permanecen en la categoría inferior, con lo cual impiden que grandes porciones de la población tengan acceso a información presupuestaria vital que necesitan para mejorar sus vidas y vigilar a sus gobiernos.

Estos hallazgos indican que los ciudadanos y la sociedad civil de muchos países no tienen acceso a información que les permitiría comprender completamente cómo se recaudan los fondos públicos y cómo se gastarán, o que les permita participar eficazmente en debates presupuestarios y monitorear la implementación del presupuesto. La información presupuestaria inadecuada, a su vez, significa que las políticas presupuestarias probablemente sean menos receptivas a las necesidades públicas y a las prioridades, lo cual crea más oportunidades para la mala administración y la corrupción.

Muchos documentos presupuestarios clave no se publican

Los estándares y las prácticas internacionales identifican ocho documentos clave que todos los gobiernos deberían publicar en diferentes momentos del ciclo presupuestario. El OBI mide si los gobiernos publican estos documentos de manera oportuna y evalúa el nivel de detalle de la información de cada uno.

Durante la etapa de *formulación del presupuesto*, los gobiernos deberían publicar:

- un **Documento Preliminar**, que incluye los supuestos que se usan para elaborar el presupuesto, tales como el ingreso total esperado, las erogaciones y los niveles de deuda, así como las asignaciones agregadas para sectores prioritarios; y
- la **Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo**, que presenta los planes detallados del gobierno en términos de prioridades de política presupuestaria para cada ministerio y agencia para el próximo año presupuestario.

Durante la etapa de *aprobación del presupuesto*, los gobiernos deberían publicar:

- el **Presupuesto Aprobado**, que es el documento legal que autoriza al Ejecutivo a implementar las medidas de política que contiene el presupuesto. La Legislatura publica el presupuesto aprobado, una vez que aprueba la propuesta que el envió el Ejecutivo (a veces con modificaciones importantes).

Durante la etapa de *ejecución del presupuesto*, los gobiernos deberían publicar:

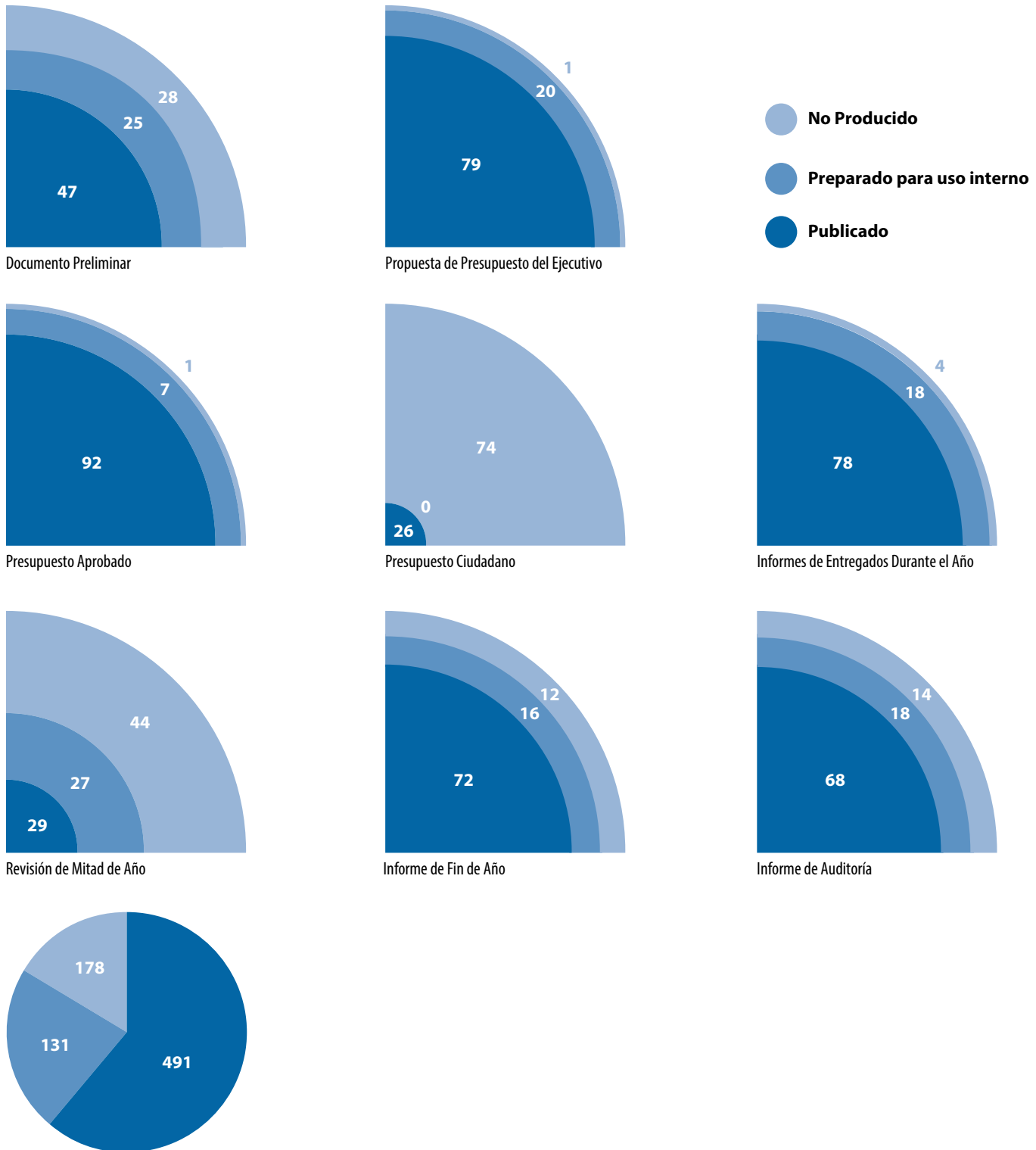
- **Informes de Entregados Durante el Año**, que incluyen información sobre los ingresos recaudados, los gastos realizados y la deuda en la que se incurrió en un momento dado; estos informes se publican generalmente de forma mensual o trimestral;
- una **Revisión de Mitad de Año**, que resume información sobre lo que se ha ejercido efectivamente durante los primeros seis meses del año (ingresos, gastos y deuda); este documento también incluye una revisión de los supuestos económicos, a partir de los cuales se elaboró inicialmente el presupuesto y, cuando es necesario, ajusta las cifras presupuestarias para los restantes seis meses del año; y
- un **Informe de Fin de Año**, que muestra la situación de las finanzas públicas al final del año fiscal e incluye, idealmente, una evaluación del progreso conseguido hacia el logro de los objetivos de políticas manifestados en el Presupuesto Aprobado.

Durante la etapa de *auditoría*, los gobiernos deberían publicar:

- un **Informe de Auditoría**, en el que la institución superior de auditoría evalúa el rendimiento financiero del gobierno en el año presupuestario anterior; las auditorías también pueden cubrir agencias específicas y aspectos no financieros del desempeño del Ejecutivo.

Además de estos documentos, los gobiernos deberían

Tabla 2. Muchos documentos presupuestarios no son publicados por los países, incluso aunque una cantidad importante de estos documentos se produce para uso interno



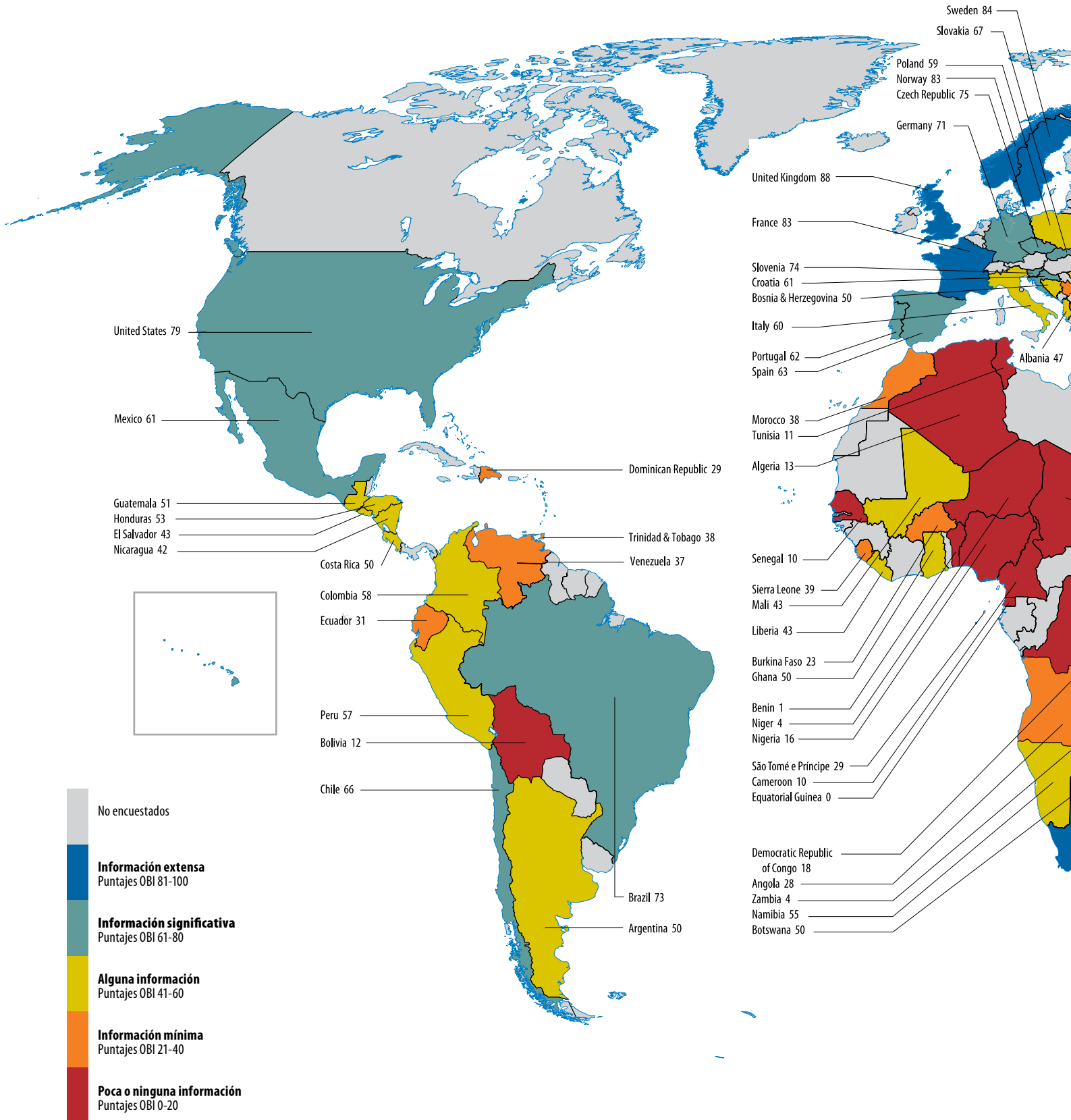
Todos los ocho documentos presupuestarios en los 100 países estudiados

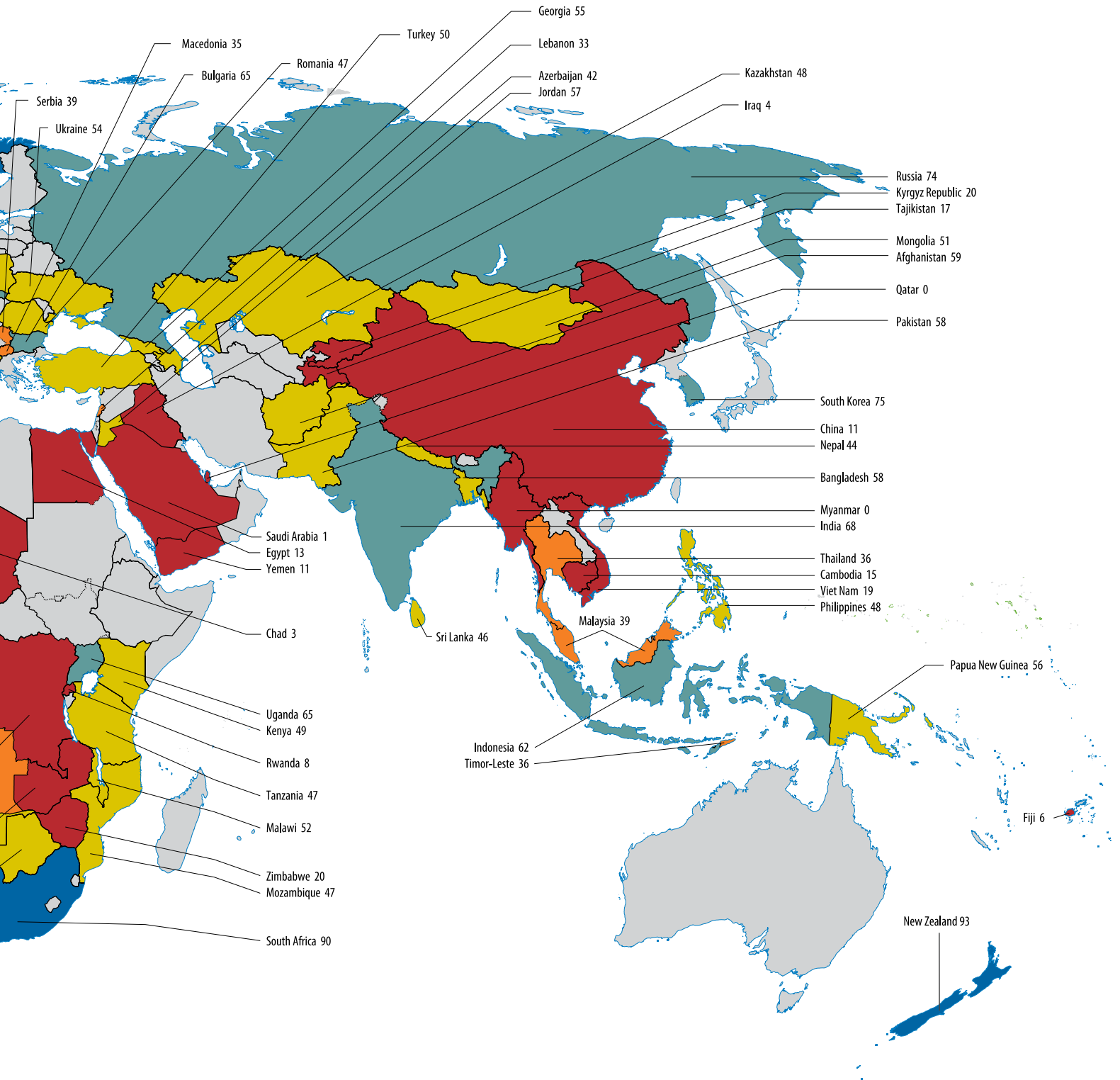
publicar un **Presupuesto Ciudadano**, una versión simplificada de un documento presupuestario que usa lenguaje no técnico y formatos accesibles para facilitar la comprensión por parte de los ciudadanos de los planes y acciones del gobierno durante el año presupuestario, así como las prioridades de política. Aunque este documento se ha producido mayormente en relación con la Propuesta de Presupuesto

del Ejecutivo o el Presupuesto Aprobado, se pueden y se deberían producir versiones no técnicas para algunos o todos los documentos mencionados anteriormente.

La buena noticia que surge de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 es que más de dos tercios de los gobiernos publican cinco de los ocho documentos presupuestarios

PUNTAJES OBI 2012





Cuadro 1. Los países podrían hacer que la información presupuestaria fuera fácilmente accesible en Internet

Aunque el acceso a Internet sigue siendo limitado en áreas remotas y entre los segmentos más pobres de las poblaciones de muchos países, publicar un documento en línea es la forma más fácil y económica de comenzar a ponerlo a disposición del público. En la mayoría de los países encuestados, las páginas de Internet del gobierno ya se están usando para diseminar información presupuestaria entre el público, en realidad, los Ministerios de Finanzas de los 100 países incluidos en la Encuesta de 2012 tienen páginas de Internet activas. Los servidores pueden no estar disponibles ocasionalmente, la navegación puede ser difícil y la velocidad de Internet puede ser lenta, pero, en general, estas páginas de Internet funcionan. Esto hace que sea difícil encontrar buenas razones para explicar por qué los 20 gobiernos que producen una Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo para uso interno solamente, y los cinco países que publican solo copias impresas, no publican simplemente estos documentos en sus páginas de Internet.

Otro aspecto importante de la disponibilidad para el público es la facilidad con que se puede usar la información incluida en los documentos presupuestarios para el análisis y la presentación. Actualmente, muchos de los documentos que los gobiernos publican se presentan solo en PDF u otros formatos que no son legibles por máquina. Si toda o la mayor parte de esta información se publica en documentos PDF (como es el caso en muchos países), analizar las cifras contenidas en el presupuesto requerirá muy probablemente que la información se copie y pegue manualmente, o incluso se ingrese, en una planilla.

Formatos legibles por máquina, como planillas de Excel, les permiten a los analistas y activista extraer y usar la información que necesita de manera más rápida y con menos errores, en lugar de tener que recurrir a procesos manuales más largos y difíciles. Esto puede facilitar en gran medida el uso de la información presupuestaria por parte de las diferentes partes involucradas. Por ejemplo, la República de Kirguistán publicó sus informes de ejecución mensual en formato Excel; Marruecos hace lo mismo para parte de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y el Presupuesto Aprobado.

clave. Entre ellos, se incluye el documento más esencial, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, que se publicó en 79 de 100 países examinados. También incluyen el Presupuesto Aprobado (92 países), Informes de Ejecución Entregados Durante el Año (78 países), un Informe de Fin de Año (72 países) y el Informe de Auditoría (68 países). Aunque la mayoría de los países publican estos documentos, es esencial recordar que todos los países deberían publicarlos. Esto es particularmente cierto para la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, que 21 países no publican.

Menos de la mitad de los países encuestados publican los otros tres documentos presupuestarios clave, el Documento Preliminar (47 países), la Revisión de Mitad de Año (29 países) y el Presupuesto Ciudadano (26 países). El impacto más crítico de esto es que los ciudadanos de la mayoría de los países no comprenden ciertas intenciones y acciones de políticas presupuestarias de su gobierno, como las que se relacionan con las correcciones de mitad de año.

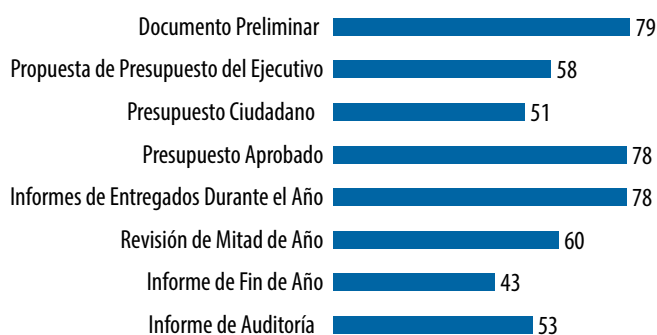
La Tabla 2 brinda detalles sobre la escala del problema y desglosa los documentos que no se producen, que se producen para uso interno solamente y los que se producen y se publican. Cuando el gobierno de un país ni siquiera produce un documento, el gobierno mismo no puede monitorear ni evaluar los aspectos clave de las asignaciones presupuestarias. Yemen es el único país que no produce la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, pero 14 países, por ejemplo, no producen un Informe de Auditoría, lo que significa que no pueden realmente evaluar, incluso internamente, si los fondos se gastan de manera eficaz y legal.

Un hallazgo particularmente sorprendente es que los gobiernos están produciendo una gran cantidad de información presupuestaria que no se comparte con el público. La Tabla 2 revela que los gobiernos producen un conjunto de 131 documentos presupuestarios solo para su uso interno: los gobiernos podrían mejorar la transparencia presupuestaria significativamente si comenzaran a publicar estos documentos. Cabe agregar, además, que el costo de hacerlo sería prácticamente nulo. Por ejemplo, 20 países podrían mejorar su transparencia presupuestaria significativamente si publicaran la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo que elaboran. De manera más general, como primer paso, los gobiernos deberían simplemente publicar todos estos 131 documentos en sus páginas oficiales de Internet (véase el Cuadro 1).

Los documentos presupuestarios deberían ser más integrales

Incluso cuando los gobiernos publican documentos presupuestarios clave, el nivel de detalle y la variedad de información que estos documentos contienen son generalmente bastante limitados. Para evaluar esto, el OBI calcula un subpuntaje para la integridad de cada uno de los ocho documentos. El subpuntaje se calcula basado solamente en los documentos que se publican (no se toman en cuenta los documentos elaborados para uso interno).

Tabla 3. Los documentos presupuestarios que se publican generalmente omiten detalles importantes



Los subpuntajes promedio para cinco de los ocho documentos presupuestarios clave varían de 43 a 60, lo cual significa que incluso cuando estos presupuestos se publican, por lo general, contienen información muy general. Solo el Documento Preliminar y los Informes entregados durante el año tenían sólidos puntajes en cuanto a integridad, en promedio, lo que sugiere que, en general, proveen niveles significativos de información cuando se publican.

Algunas categorías de la información presupuestaria básica aún no están disponibles en los documentos presupuestarios publicados. Solo 20 de los países encuestados en 2012 proveen información detallada sobre fondos extrapresupuestarios en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, mientras que 47 no publican ninguna información al respecto. El uso de fondos extrapresupuestarios puede ocultar proporciones sustanciales de gastos públicos, especialmente en países que lo usan para administrar ingresos o fondos provenientes de recursos naturales para programas de seguridad social. La situación es aún peor en las etapas de implementación del presupuesto y auditoría, ya que 65 países no proveen ningún tipo de información sobre fondos extrapresupuestarios en su Informe de fin de año y 57 no publican Informes de Auditoría sobre tales fondos.

De manera similar, se puede encontrar muy poca información en los documentos presupuestarios sobre retrasos

en los gastos, actividades cuasifiscales, gastos fiscales y fuentes importantes de riesgos fiscales como pasivos contingentes y futuros. La mayoría de los gobiernos tampoco publican información adecuada sobre sus tenencias de activos financieros y no financieros, lo que hace que sea más difícil para el público tener una imagen completa de las finanzas públicas. Los subpuntajes promedio, con relación a la inclusión de estos componentes del gasto en los documentos presupuestarios, están muy por debajo de 40, lo que indica que, en promedio, se provee información mínima o no se provee ninguna información sobre estas actividades.

También se provee información muy limitada en los documentos presupuestarios sobre las metas y resultados del gobierno, ya sea planificada o lograda. En promedio, solo la mitad de los países incluyen objetivos de desempeño e indicadores no financieros en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, y menos de uno en cada cuatro incluyen tal información en su Informe de fin de año. Aunque esta es una área difícil incluso para los gobiernos con mayor capacidad técnica, la falta de tal información constituye una importante barrera para que la sociedad civil y otros actores que monitorean los gastos del gobierno pueda evaluar su impacto.

Los países con diferentes niveles de transparencia presupuestaria comparten ciertas características

El nivel promedio de transparencia presupuestaria varía significativamente entre las diferentes regiones del mundo. Como se muestra en la Tabla 4, los países del Medio Oriente y la región norte de África tienen los puntajes en el OBI más bajos, con un promedio de 18, y los países del oeste de la región europea (los EE.UU. están incluidos en esta región para los fines de este informe) tienen los puntajes en el OBI más altos, con un promedio de 75.

Aún así, existen variaciones sustanciales en el nivel de transparencia presupuestaria entre países de la misma región. Por ejemplo, en la región de Medio Oriente y África del Norte, Qatar no provee información presupuestaria, pero Jordania recibe un puntaje aceptable de 57, muy por encima del promedio mundial. Y Sudáfrica, que es parte de la región de África Subsahariana y tiene un puntaje relativamente bajo, obtuvo el puntaje en el OBI más alto del mundo en 2010 y el segundo más alto en 2012.

Las diferencias sustanciales dentro de las regiones sugieren que existe una variedad de factores que pueden influir en el grado de transparencia presupuestaria en un país. Los

Tabla 4. Los puntajes en el OBI varían según la región

Región	Puntajes promedio del OBI 2012
Este de Asia y Pacífico	39
Camboya, China, Fiji, Indonesia, Malasia, Mongolia, Myanmar, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Filipinas, Corea del Sur, Tailandia, Timor Leste, Vietnam	
Europa Oriental y Asia Central	52
Albania, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, Georgia, Kazajistán, República de Kirguistán, Macedonia, Polonia, Rumania, Rusia, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, Tayikistán, Turquía, Ucrania	
América Latina y el Caribe	47
Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago, Venezuela	
Medio Oriente y África del Norte	18
Argelia, Egipto, Iraq, Jordania, Líbano, Marruecos, Qatar, Arabia Saudita, Túnez, Yemen	
Asia del Sur	55
Afganistán, Bangladesh, India, Nepal, Pakistán, Sri Lanka	
África Subsahariana	31
Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Camerún, Chad, República Democrática del Congo, Guinea Ecuatorial, Ghana, Kenia, Liberia, Malawi, Mali, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabwe	
Europa Occidental y los Estados Unidos	75
Francia, Alemania, Italia, Noruega, Portugal, España, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos	
Desempeño general	43

últimos informes de la Encuesta señalan que la transparencia presupuestaria está correlacionada con el ingreso de un país, con la fortaleza de sus instituciones democráticas y con el grado de dependencia de ingresos provenientes de la extracción del petróleo y la ayuda externa. Las simples correlaciones descritas en informes anteriores no pueden interpretarse como evidencias concluyentes de los determinantes de la transparencia presupuestaria. Para comprender con mayor profundidad la relación entre la transparencia presupuestaria y algunos de estos factores, el IBP contrató académicos independientes e investigadores para analizar más estas correlaciones a través de un análisis estadístico de la información de la Encuesta 2008. (Para leer los informes

completos, visite <http://bit.ly/TljR3k>.)

Los hallazgos clave que emergen de esta investigación son los siguientes:

- El nivel de ingreso de un país es una variable clave que afecta el nivel de transparencia presupuestaria, incluso cuando se toman en cuenta otros factores. Por otro lado, las regiones no son un factor determinante. Los países de África y Medio Oriente son menos transparentes debido a otros factores, no por su ubicación geográfica.
- Un sistema político democrático es un factor significativo que apoya la transparencia presupuestaria de dos maneras paralelas. La primera es a través de elecciones. En los países en los que el poder político proviene de los votantes, los gobiernos tienen un incentivo para brindarle al público información presupuestaria más creíble y detallada. En realidad, un cambio de la autocracia a la democracia se asocia generalmente con una mejora del puntaje en el OBI de un país por casi 20 puntos, después de controlar otras variables. Además, la transparencia parece depender mucho más de los niveles actuales de democracia que de cuánto tiempo el país ha sido una democracia: para los países en transición, esto significa que las mejoras rápidas en la transparencia pueden lograrse sin tener que esperar procesos lentos de aprendizaje y adaptación. La segunda vía a través de la cual la democracia afecta la transparencia presupuestaria es la competencia política en las legislaturas. En un escenario donde es posible que los legisladores pierdan las elecciones o en casos de gobierno dividido, es más probable que esos políticos promuevan reformas a favor de la transparencia y de la disminución de la discrecionalidad en el gasto, para atar las manos de sus oponentes. Mientras más partidos se disputen los escaños en el parlamento, más probable será que los gobiernos tengan presupuestos abiertos.
- Se observa una correlación negativa entre la dependencia de los ingresos provenientes de petróleo y gas y la transparencia presupuestaria; esto también está relacionado con la solidez de las instituciones democráticas. La investigación demuestra que el impacto negativo de la riqueza proveniente del petróleo y el gas solo ocurre en las autocracias, posiblemente porque estas dotaciones naturales ayudan a los autócratas a mantener el control político. En un entorno más democrático (por ejemplo, Noruega o Colombia), por otro lado, la dependencia del petróleo no afecta significativamente los niveles de transparencia presupuestaria.

- Se ha descubierto que la transparencia presupuestaria en los países de bajos ingresos se ve afectada por el tipo de ayuda que reciben y el tipo de intervenciones de los donantes, más que por el nivel general de dependencia de la ayuda. Cuanto más canalicen los donantes la ayuda a través de los sistemas presupuestarios del país receptor y fortalezcan esos sistemas, más posibilidades tendrán de ser transparentes.

Estos análisis estadísticos se replicaron usando información de 2012, con resultados similares en la mayoría de los casos. Aunque los hallazgos respecto a ingresos, ubicación geográfica, democracia y dependencia del petróleo fueron consistentes con los resultados observados en 2008, los relacionados con la dependencia y las modalidades de la ayuda no lo fueron. Por lo tanto, es necesario hacer mayor investigación para comprender mejor las maneras en las que la ayuda externa influye sobre la transparencia presupuestaria en los países receptores.

Aunque existe una variedad de factores asociados con niveles superiores o inferiores de transparencia presupuestaria, vale la pena reiterar que estos factores no son determinantes. Los resultados de 2012, así como los de años anteriores, demuestran que los países no se desempeñan automáticamente mal en cuanto a transparencia presupuestaria solo porque tienen algunas características que son comunes a países que generalmente tienen un desempeño malo en este aspecto. Por ejemplo, los países dependientes de la ayuda como Afganistán, países dependientes de los ingresos de los hidrocarburos como México, los países de Medio Oriente y África Subsahariana como Jordania y Uganda y los países de bajos ingresos como Bangladesh se han desempeñado relativamente bien en 2012 y significativamente mejor que sus pares.

Una imagen sombría, pero puede cambiar

En resumen, la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 revela que el estado de la transparencia presupuestaria en todo el mundo es negativo: solo una minoría de gobiernos publican información presupuestaria significativa. Muchos gobiernos no publican los documentos presupuestarios clave incluso, aunque estos documentos estén disponibles para uso interno y podrían publicarse fácilmente en las páginas de Internet del gobierno. Además, muchos documentos presupuestarios publicados omiten detalles esenciales y se presentan en formatos que no son útiles para el análisis presupuestario.

Pero la Encuesta también revela que cualquier país, independientemente de su ubicación geográfica, nivel de ingresos o dependencia de ciertos tipos de ingresos puede desempeñarse bien en lo que respecta a la transparencia presupuestaria. Si los gobiernos tienen la voluntad política para lograr una mejor transparencia presupuestaria y esta voluntad es impulsada por presiones internas y externas, entonces cualquier gobierno puede hacer que su presupuesto sea adecuadamente transparente. Esto ayuda a explicar el progreso que se ha logrado en la transparencia presupuestaria con el tiempo, el tema del siguiente capítulo.

CAPÍTULO 3

CAMBIOS EN LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA CON EL PASO DEL TIEMPO

La primera Encuesta de Presupuesto Abierto se realizó en 2006 y abarcó 59 países. Desde entonces, se han completado tres ciclos de investigación (2008, 2010 y 2012), con una cobertura en crecimiento gradual hasta llegar a los actuales 100 países. Este capítulo examina de qué manera ha evolucionado la transparencia presupuestaria durante este periodo. Principalmente se examinan las tendencias generales y también se analiza con más profundidad algunos de los países en los que la transparencia más ha cambiado.

Seis años de progreso, pero continuos signos de preocupación

Hay 40 países para los cuales hay información del OBI completamente comparable desde 2006.¹⁰ El Anexo B brinda los resultados de cada país de las Encuestas 2006 a 2012. Durante este periodo de seis años:

- El puntaje promedio del OBI aumentó de 47 a 57. Quince de 40 países demostraron mejoras consistentes en cada ciclo, sin retrocesos. En promedio, el progreso entre los 40 países fue rápido entre 2006 y 2008, significativo entre 2008 y 2010, pero esencialmente inexistente entre 2010 y 2012.¹¹
- Catorce países, o más de un tercio de los 40 países, mejoraron su transparencia presupuestaria en más de 15 puntos, incluidos países de bajos ingresos como Uganda y Bangladesh, que aumentaron sus puntajes en el OBI en 33 y 19 puntos, respectivamente.
- Los puntajes en el OBI mejoraron en todas las regiones.

Mientras que la transparencia presupuestaria mejoró en general durante los últimos seis años, el alcance de las

mejoras dependió significativamente de dónde comenzaron los países. El progreso fue rápido, en un principio, entre los países que proveían poca información, pero lento entre los países más transparentes.

- Entre los 14 países cuyos puntajes en el OBI fueron de 40 o menos en 2006 (lo que significa que proveían información presupuestaria mínima, escasa o ninguna información ese año), el puntaje promedio del OBI ascendió de 25 en 2006 a 41 en 2012, un aumento de casi 16 puntos o 64 por ciento.
- Entre los 16 países cuyos puntajes en el OBI fueron de entre 41 y 60 en 2006 (lo que significa que proveían un poco de información presupuestaria ese año), el puntaje promedio del OBI ascendió de 48 en 2006 a 57 en 2012, un aumento de casi 9 puntos o casi 20 por ciento.
- Entre los 10 países cuyos puntajes en el OBI fueron superiores a 60 en 2006 (lo que significa que proveían información presupuestaria significativa o amplia ese año), el puntaje promedio del OBI ascendió de 78 en 2006 a 80 en 2012, un aumento de casi un dos por ciento.

La Tabla 5 ofrece el resumen de los cuatro ciclos de la Encuesta. Además de la información de 2006 a 2012 para 40 países, incluye la tendencia básica de 2008 a 2012 para la cual existe información comparable para 77 países, y la tendencia básica de 2010 a 2012 para la cual existe información comparable para 93 países. Estas comparaciones ofrecen más evidencias de los cambios positivos registrados en las cuatro ediciones de la Encuesta.

Sin embargo, los rápidos avances en países que eran los menos transparentes no deberían empañar la falta de

10. Este número es más pequeño que la cantidad total de países incluidos en todas las rondas porque tiene en cuenta consideraciones metodológicas y reevaluaciones que impiden realizar comparaciones entre los puntajes de todos los países.
11. Entre 2006 y 2008, su puntaje promedio del OBI ascendió desde 47 a 54, entre 2008 y 2010, el promedio ascendió de 54 a 56, y entre 2010 y 2012 ascendió de 56 a 57.

Tabla 5. Cambios en los puntajes en el OBI durante ciclos subsiguientes de la Encuesta de Presupuesto Abierto

Periodo	Cantidad de países comparables	Cambio en puntaje promedio de OBI	Mejoras más significativas (+15 puntos o más)	Peor desempeño (-15 puntos o más)
2006-2012	40	+10 (47 a 57)	Angola, Albania, Bangladesh, Bulgaria, Croacia, El Salvador, Georgia, India, Indonesia, Mongolia, Marruecos, Rusia, Uganda, Vietnam	Rumania
2008-2012	77	+5 (41 a 46)	Afganistán, Angola, Bangladesh, República Democrática del Congo, República Dominicana, Honduras, Malawi, Liberia, Mongolia, Pakistán, Rusia, Santo Tomé y Príncipe	Egipto, Macedonia, Níger, Rumania, Sri Lanka
2010-2012	93	+2 (43 a 45)	Afganistán, Burkina Faso, República Dominicana, Honduras, Mozambique, Pakistán, Santo Tomé y Príncipe	Egipto, Serbia, Sri Lanka, Zambia

progreso (y los retrocesos significativos en muchos casos) en muchos otros países.

Es preocupante que múltiples ediciones de la Encuesta de Presupuesto Abierto revelen que la transparencia presupuestaria ha permanecido estancada en casi la mitad de los países que tuvieron un desempeño deficiente en ciclos anteriores del Índice de Presupuesto Abierto. De los 59 países para los cuales hay disponible información comparable y que suministraron información presupuestaria inadecuada en 2008 (es decir, países con puntajes en el OBI de 60 puntos o menos), solo menos de la mitad (28 países) continúan desempeñándose más o menos en el mismo nivel en 2012 o tienen puntajes que son considerablemente inferiores.¹² Estos 28 países representan un espectro del mundo y, entre ellos, se incluyen países europeos como Macedonia y Ucrania, países de Medio Oriente, como Jordania y Yemen, países de América Latina, como Venezuela y Costa Rica, países africanos, como Camerún y Nigeria, y países asiáticos, como Nepal y Fiji. También se incluyen países ricos como Arabia Saudita y Guinea Ecuatorial; países de ingresos medios como Argentina y Malasia; y países de ingresos más bajos como Ghana y Bolivia (Véase Anexo B.)

Dieciocho de los 59 países mejoraron sus puntajes en el OBI entre 2008 y 2012 en 10 o más puntos. Aún así, solo siete países (Bulgaria, Croacia, India, Indonesia, México, Rusia y Uganda) pudieron entrar en el grupo con puntajes de 61 o más, y, por lo tanto, pueden caracterizarse como países que proveen información presupuestaria significativa a sus ciudadanos.

Todo esto indica que una gran cantidad de países están estancados en niveles inaceptablemente bajos de transparencia presupuestaria. No están haciendo los esfuerzos necesarios para publicar más documentos presupuestarios (y más detallados) y, por lo tanto, no están colaborando con los ciudadanos que pretende vigilar a sus gobiernos.

Cambios en los puntajes en el OBI entre 2010 y 2012

Si se examinan específicamente los cambios de 2010, encontramos hallazgos alentadores (véase el Anexo B para obtener información para cada uno de los 93 países que se pueden comparar). Entre estos países, de 2010 a 2012:

- El puntaje promedio del OBI aumentó de 43 a 45.
- La cantidad de países que proveen información presupuestaria extensa o suficiente a sus ciudadanos (es decir, los que tienen un puntaje en el OBI de 61 o más) ascendió de 20 a 23, mientras que la cantidad de países que proveen información mínima o no la proveen (es decir, los que tienen un puntaje en el OBI de 40 o menos) bajó de 40 a 34.
- Siete países de diferentes partes del mundo mejoraron su transparencia presupuestaria notablemente en este periodo, y cada uno de sus puntajes OBI aumentó por más de 15 puntos. Estos países son Afganistán, Burkina Faso, República Dominicana, Honduras, Mozambique, Pakistán y Santo Tomé y Príncipe.

De forma más notoria que durante el periodo 2006-2012, la naturaleza de los cambios en los últimos dos años dependió, en gran medida, de cuán transparentes eran los países en la elaboración de sus presupuestos desde el inicio. En promedio, la transparencia presupuestaria avanzó significativamente entre los países menos transparentes entre 2010 y 2012. Sin embargo, en promedio, entre los países que han suministrado solo un poco de información, o han suministrado información significativa, los presupuestos se tornaron un poco menos transparentes en 2012. Dentro de los países comparables:

- Entre los 40 países cuyos puntajes en el OBI fueron de 40 o menos en 2010, el puntaje promedio del OBI ascendió

12. Específicamente, en 22 de estos países, los puntajes se mantuvieron dentro de más o menos cinco puntos en 2012 en comparación con 2008. Una fluctuación dentro de este rango no se considera particularmente significativa. En seis países, los puntajes bajaron más de cinco puntos.

13. Específicamente, el promedio marcó una baja de 0,3 puntos.

de 19 en 2010 a 26 en 2012, lo cual representa un aumento sustancial en un periodo de dos años.

- Entre los 33 países cuyos puntajes en el OBI estaban entre 41 y 60 en 2010, el puntaje promedio del OBI permaneció básicamente igual en 2012.¹³ Es problemático el estancamiento en estos países, que aún no proveen suficiente información presupuestaria para un debate completo y adecuada vigilancia.
- Entre los 20 países cuyos puntajes en el OBI excedieron los 60 puntos en 2010, el puntaje promedio del OBI bajó levemente, por aproximadamente un punto en 2012.

Existen también cinco nuevos ejemplos de países en los cuales la cantidad de información presupuestaria que publican bajó notoriamente. Esto indica que las mejoras en la transparencia presupuestaria siguen siendo tenues, generalmente sin sostenibilidad ni institucionalización. Los gobiernos pueden tener retrocesos en sus compromisos con la transparencia, especialmente cuando la publicación de los documentos presupuestarios no es una práctica institucionalizada.

La Tabla 6 resume los hallazgos en estos países en los cuales los cambios drásticos en la transparencia presupuestaria ocurrieron durante los últimos dos años y las principales razones de dichos cambios. Más adelante en este capítulo se detallan algunos casos de países que tuvieron el mejor desempeño.

Cambios en las publicaciones de documentos entre 2010 y 2012

Una tendencia similar puede observarse cuando se examina la publicación de documentos presupuestarios específicos (véase Tabla 7). El cambio neto en la publicación de documentos entre 2010 y 2012 en 93 países con información comparable es positivo. Estos países publican más documentos presupuestarios en todas las etapas del ciclo presupuestario, mayoritariamente en la publicación de Documentos Preliminares, Presupuestos Ciudadanos e Informes de Auditoría. Los Informes de fin de año son la única excepción de esta tendencia positiva. Aunque cinco países que no publicaban un Informe de fin de año en 2010

Tabla 6. Países con el mejor y el peor desempeño en cuanto a transparencia presupuestaria, 2010-2012

Mayores mejoras				
País	OBI 2010	OBI 2012	Cambio	Principales razones para el cambio
Honduras	11	53	+42	Comenzó a publicar los ocho documentos presupuestarios clave.
Afganistán	21	59	+38	Publicó por primera vez el Documento Preliminar, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y el Presupuesto Ciudadano.
Santo Tomé y Príncipe	0	29	+29	Publicó por primera vez la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y los Informes de ejecución entregados durante el año.
Pakistán	38	58	+20	Aumentó significativamente la integridad del Libro Verde, un documento de respaldo de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo.
Mozambique	28	47	+19	Publicó el Documento Preliminar y los Informes entregados durante el año de manera oportuna, e incrementó la integridad de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo.
Burkina Faso	5	23	+18	Publicó por primera vez en línea la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y el Documento Preliminar en la página de Internet del Ministerio de Finanzas, documentos que antes no se publicaban en ningún formato.
República Dominicana	14	29	+15	Publicó por primera vez la Propuesta del Ejecutivo en la página de Internet del Senado

Peor desempeño

País	OBI 2010	OBI 2012	Cambio	Principales razones para el cambio
Egipto	49	13	-36	La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y la Revisión de mitad de año no estaban disponibles en el momento de la investigación.
Zambia	36	4	-32	La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y el Informe de fin de año están disponibles mediante el pago de una tarifa elevada, por lo tanto, no se consideran a disposición del público.
Sri Lanka	67	46	-21	Ya no produce un Documento Preliminar, que antes sí se producía; publicó Informes entregados durante el año de manera tardía.
Serbia	54	39	-15	Ya no produce un Documento Preliminar y publica una Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo menos integral.

Tabla 7. Cambios en la publicación de documentos presupuestarios*

Documento	Año	Cantidad de países que publican el documento	¿Quién comenzó a publicarlo?	¿Quién dejó de publicarlo?
Documento Preliminar	2010	33	Afganistán, Albania, Botswana, Burkina Faso, República Checa, Ecuador, Fiji, Alemania, Guatemala, Honduras, Kazajistán, Liberia, Mozambique, Portugal, Rumania, Senegal, Eslovenia, Tanzania, Vietnam	El Salvador, Ruanda, Serbia, Sri Lanka, Turquía, Zambia
	2012	46		
	Cambio neto	13		
Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo	2010	72	Afganistán, Argelia, Burkina Faso, República Democrática del Congo, República Dominicana, Honduras, República de Kirguistán, Santo Tomé y Príncipe	Egipto, Yemen, Zambia
	2012	77		
	Cambio neto	5		
Presupuesto Aprobado	2010	81	Fiji, Iraq, Liberia, Malawi, Nepal, Tanzania, Timor Leste	Senegal
	2012	87		
	Cambio neto	6		
Presupuesto Ciudadano	2010	16	Afganistán, Botswana, Brasil, Guatemala, Honduras, Indonesia, Italia, Kazajistán, Kenia, Mali, México, Marruecos, Eslovaquia, Tanzania, Tailandia	República Democrática del Congo, Malawi, Nigeria, Ruanda, Sri Lanka
	2012	26		
	Cambio neto	10		
Informes Entregados Durante el Año	2010	71	Angola, Camerún, Ghana, Mali, Mozambique, Pakistán, Santo Tomé y Príncipe	Burkina Faso, Georgia, Namibia, Sri Lanka
	2012	74		
	Cambio neto	3		
Revisión de Mitad de Año	2010	28	Bangladesh, Bulgaria, República Checa, Honduras, Malawi, Mozambique, Rumania, Serbia	Afganistán, Costa Rica, Egipto, Macedonia, Mali, Sri Lanka, Zambia
	2012	29		
	Cambio neto	1		
Informe de Fin de Año	2010	72	Burkina Faso, Indonesia, Iraq, Nigeria, Pakistán	Albania, Georgia, Ghana, Malawi, Mali, Filipinas, Timor Leste, Zambia
	2012	69		
	Cambio neto	-3		
Informe de Auditoría	2010	60	Argentina, Bulgaria, Camerún, Colombia, Honduras, Malawi, Marruecos, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Serbia, Eslovaquia	Afganistán, Liberia, Ruanda, Senegal, Tailandia
	2012	66		
	Cambio neto	6		
Total	2010		2012	Cambio neto
		433		41
			474	

*La tabla presenta los resultados de solo 93 países incluidos en las Encuestas de 2010 y 2012.

ahora han comenzado a hacerlo, los otros ocho países que antes publicaban este informe ya no lo hacen.

Para ciertos documentos, el rezago en la publicación de documentos presupuestarios se ha cerrado considerablemente. Por ejemplo, la Encuesta de 2010 reveló que había 21 países que no publicaban la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo. La Encuesta de 2012 revela que, en total, cinco más de estos países publican este documento, con lo cual se cierra casi un cuarto del rezago en la publicación.¹⁴

Entre 2010 y 2012, la cantidad total de documentos presupuestarios que se publican en estos 93 países comparables aumentó 41 puntos. De estos documentos, 22 ya se habían producido anteriormente para uso interno del gobierno solamente y se publican ahora, mientras que 19 documentos presupuestarios se produjeron y publicaron por primera vez.

Este avance es meritorio, pero desde cierta perspectiva, es

demasiado lento. Aún hay 131 documentos presupuestarios que los 100 gobiernos encuestados están produciendo actualmente para fines internos pero que no ponen a disposición del público. Todos estos documentos deberían publicarse inmediatamente. Hay también 178 documentos presupuestarios que ni siquiera se producen en estos países. Si el ritmo combinado de progreso continúa, con aproximadamente 40 documentos adicionales publicados cada dos años, llevaría casi una década y media para que se publiquen todos los documentos.

Además, aunque en total se publica una cantidad mayor de documentos presupuestarios, en todos los tipos de documentos ha habido casos de gobiernos que dificultaron el acceso del público a información presupuestaria, ya sea porque suspendieron la publicación, la publicación se hizo después de los tiempos establecidos en las mejores prácticas o porque es demasiado caro obtener copias de documentos relevantes. Esto, nuevamente, es una prueba

14. Aunque cinco de los países que no publicaban la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo en 2010 sí publicaban este documento en 2012, cinco de los nuevos países que se agregaron en la Encuesta de 2012 no lo hacían, de modo que siguen siendo 21 los países que no publican la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo.

de que a pesar de las mejoras registradas en promedio, la transparencia presupuestaria no es algo que pueda darse por sentado.

Países que experimentaron los mayores cambios en cuanto a la transparencia

A fin de dilucidar algunas lecciones generales, esta sección ofrece breves estudios de caso de dos países y una región, en los cuales la transparencia presupuestaria avanzó de manera considerable recientemente. Esta sección también desarrolla modestamente la situación de ciertos países, en los que la transparencia presupuestaria disminuyó significativamente.

Países que mejoraron

Existen dos países que registraron mejoras significativas en sus niveles de transparencia presupuestaria en recientes ciclos de la Encuesta de Presupuesto Abierto: Honduras y Afganistán. Los países de África francófona también experimentaron mejoras considerables de la transparencia presupuestaria, especialmente, considerando su desempeño histórico deficiente en el OBI. Un análisis más profundo de estos casos ayuda a entender de qué manera diferentes actores y factores influyeron para estimular una mayor transparencia presupuestaria en estos países, y de qué manera tanto los factores domésticos como la presión externa están, en diferentes grados y combinaciones, en el centro de estas mejoras.



En ciclos anteriores de la Encuesta, el gobierno de Honduras suministró escasa o ninguna información presupuestaria a sus ciudadanos. En 2010, publicó solo el Presupuesto Aprobado y los informes entregados durante el año y el de fin de año. Desde entonces, el Ministerio de Finanzas ha comenzado a publicar los ocho documentos presupuestarios clave, lo que constituye un claro ejemplo de que los cambios significativos son posibles en un plazo de tiempo muy breve. Esto fue en parte posible, porque (como en muchos otros países) el gobierno de Honduras ya producía la mayoría de los documentos presupuestarios para uso interno. Todo lo que se necesitaba era la decisión de publicarlos. El resultado: un aumento de 42 puntos que permitió que Honduras tuviera un puntaje en el OBI 2012 a 53.

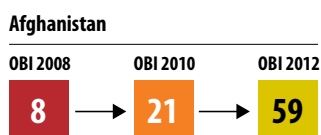
Una combinación de cambios internos y presión externa contribuyeron con este avance. Después de una crisis política en 2009, durante la cual los donantes suspendieron la ayuda financiera al gobierno, Honduras se encontraba en una situación financiera muy complicada y en urgente necesidad de ayuda externa. Dada la creciente atención de los donantes en las reformas de gobernanza y rendición de cuentas, el gobierno de Honduras comenzó a centrarse en mejorar sus prácticas de gestión financiera, incluida la transparencia presupuestaria. El gobierno emprendió estos esfuerzos a fin de obtener un flujo constante de ayuda externa, reducir el déficit fiscal y atender los problemas de desarrollo de manera más eficaz. Además, el nuevo gobierno necesitaba establecer su legitimidad con la comunidad internacional y, de esta manera, se consideró que emprender una reforma era una buena manera de mejorar la imagen del país.

No hubo una reacción oficial del gobierno ante la publicación de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010, cuando Honduras recibió un bajo puntaje en el OBI, 11 puntos. Los resultados, sin embargo, se distribuyeron ampliamente (a través de conferencias de prensa, presentaciones en televisión y otros eventos), principalmente por activistas de la sociedad civil que están a favor de la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas. Esto llamó la atención tanto del gobierno como de los donantes, que tomaron nota de los resultados y las recomendaciones. Los resultados de la Encuesta de 2010 se convirtieron en un punto de referencia para la transparencia presupuestaria en el país, y sirvieron de guía para mejorar.¹⁵ A principios de 2011, cuando se estaba analizando la renovación del “pacto” de la Millennium Challenge Corporation (MCC) de los EE.UU. con Honduras –financiamiento para respaldar proyectos de infraestructura y desarrollo rural–, la MCC y el gobierno desarrollaron un nuevo plan de mejora de políticas. El plan se centró en mejorar la gobernanza del país, la gestión de los recursos públicos y la transparencia fiscal. Las mejoras en la transparencia fiscal se medirían usando indicadores de la Encuesta de Presupuesto Abierto y el Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA, por sus siglas en inglés).

Se formó una comisión interinstitucional bajo la coordinación de la oficina del Presidente para diseñar un plan de mejora de la transparencia fiscal y la gestión mediante el enfoque en ocho indicadores (el puntaje en el Índice de Presupuesto Abierto de Honduras era uno de ellos). Además, la Secretaría del Despacho Presidencial solicitó ayuda

15. Por ejemplo, el Consejo Nacional Anticorrupción de Honduras integró el OBI en su programa de capacitación como un indicador de gobernanza. Véase: <http://www.cna.hn/archivos/CNA%20Indicadores.pdf>.

técnica del IBP para incluir las recomendaciones clave del OBI 2010 en sus planes. El Programa de Apoyo a Gobiernos del IBP ofreció una capacitación a los funcionarios públicos y ayudó a los actores relevantes del gobierno a implementar las reformas necesarias, lo que incluyó reunir al gobierno y las organizaciones de la sociedad civil local para analizar los problemas de la transparencia presupuestaria. La sólida voluntad política a favor de la promoción de la transparencia constituyó un estímulo en esta área. Por lo tanto, incluso cuando la MCC no otorgó el apoyo a Honduras, el gobierno permaneció comprometido con la implementación de su plan para mejorar la transparencia fiscal y la gestión. Un factor externo adicional que posiblemente influyó fue la intención de Honduras de unirse a la Sociedad de Gobierno Abierto.



Afganistán hizo su primera aparición en la Encuesta de Presupuesto Abierto en 2008 y ha progresado magnífica y paulatinamente hacia una mayor transparencia presupuestaria, desde entonces duplicó sus puntajes en el OBI en cada ciclo subsiguiente, hasta llegar a un aumento total de 51 puntos. Los cambios que ocurrieron entre los ciclos de 2008 y 2010 se describen en el informe de la Encuesta 2010.¹⁶ El notorio aumento en el ciclo más reciente se debe a una serie de pasos que el gobierno ha seguido desde 2010. En particular, el gobierno publicó por primera vez el Documento Preliminar, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y el Presupuesto Ciudadano. Los primeros dos documentos presupuestarios se habían producido anteriormente para uso interno, pero no se publicaron, de modo que ponerlos a disposición del público fue un paso rápido y simple para lograr una mejora sustancial.

Cuando se exploran los factores que impulsaron el cambio hacia la transparencia presupuestaria por parte del Gobierno Afgano y el logro de estos magníficos resultados, emergen como factores clave, nuevamente, la voluntad política de los líderes del Ministerio de Finanzas y el deseo del gobierno de mejorar su imagen a nivel internacional. Las organizaciones donantes y las instituciones financieras internacionales también centraron su atención cada vez más en la transparencia fiscal como medio para reducir la corrupción en el país.¹⁷ La presión que ejercieron, junto con la asistencia técnica que el Ministerio de Finanzas suministró, facilitaron las rápidas mejoras. Como parte esencial de

estos avances, las organizaciones de la sociedad civil y los investigadores han comenzado a participar en el gobierno, principalmente, a través del Ministerio de Finanzas, en cuestiones relacionadas con el presupuesto, la publicación de análisis del presupuesto y la organización de campañas de concientización pública a través de los medios y la conducción de reuniones y talleres para resaltar la importancia de la transparencia presupuestaria para el monitoreo por parte de los ciudadanos y la responsabilidad del gobierno.

Desde 2010, tanto el gobierno como los donantes internacionales han usado el Índice de Presupuesto Abierto como una herramienta para evaluar el progreso de Afganistán y el impacto de las reformas de la transparencia presupuestaria en el país. En 2010, los donantes se comprometieron a canalizar hasta un 50 por ciento de su ayuda a través del presupuesto, siempre y cuando el gobierno fuera más transparente e incrementara su capacidad de gasto. A su vez, en junio de ese mismo año, el gobierno elaboró un Plan de Gestión Financiera Pública (PFM, por sus siglas en inglés) centrado en “fortalecer el presupuesto para que genere resultados eficaces en áreas prioritarias para el desarrollo, mejore la ejecución del presupuesto y aumente la rendición de cuentas y la transparencia”.¹⁸ Además, en 2010, el Gobierno Afgano se comprometió específicamente a alcanzar un puntaje en el OBI de al menos 40 puntos, el cual fue superado ampliamente con los 59 puntos que obtuvo en 2012.

África occidental francófona

África francófona se destaca por su reciente progreso en cuanto al suministro de mayor información presupuestaria. Aunque aún es muy bajo, el puntaje promedio en el OBI de los países de África francófona que se incluyeron en la Encuesta de 2010 y de 2012 se duplicaron (de 8 a 16 puntos). Se emprendieron numerosas acciones concretas. En Burkina Faso, el país cuyo puntaje en el OBI mejoró en mayor medida y que ahora tiene el segundo puntaje más alto de la región después de Mali, el gobierno publicó por primera vez el Documento Preliminar y la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y los puso a disposición del público en Internet. En Camerún, la Corte de Cuentas ha publicado la serie completa de Informes de auditoría desde 2006 hasta 2010 y en Senegal se publicaron por primera vez un Documento Preliminar y los informes de ejecución mensuales y trimestrales.

Son numerosos los factores que han contribuido con estas mejoras. En 2009, la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (WAEMU, por sus siglas en inglés), que incluye a

16. El informe de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 está disponible en <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/>.

17. Durante la Conferencia Internacional de Kabul, en julio de 2010, hubo un énfasis en que el gobierno afgano debía tomar firmes medidas contra la corrupción. Véase el comunicado con fecha 20 de julio de 2010 en <http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/3052790/2010/Kabul-Communique-200710>.

18. Plan de Gestión Financiera Pública (Gobierno de Afganistán, Ministerio de Finanzas, 15 de julio de 2010, p3), <http://mof.gov.af/Content/files/PPM%20Roadmap%20FINAL%2014%20July%202010.pdf>.

la mayoría de los países francófonos de África Occidental, emitió una directiva sobre la transparencia fiscal que tenía como propósito mejorar la calidad y la distribución de información fiscal en la región. Desde entonces, los países de la región han implementado medidas para cumplir con esta directiva.

Tabla 8. Puntajes de África occidental francófona en el OBI, 2010-2012

País	OBI 2010	OBI 2012	Diferencia
Burkina Faso	5	23	+18
República Democrática del Congo	6	18	+12
Mali	35	43	+8
Camerún	2	10	+8
Senegal	3	10	+7
Chad	0	3	+3
Níger	3	4	+1
Promedio regional	8	16	+8

Al mismo tiempo, los actores de la sociedad civil, que generalmente trabajan con el IBP, han involucrado a los gobiernos de la región para lograr una mayor transparencia de las políticas y los procesos presupuestarios. En enero de 2012, los gobiernos, los representantes de la sociedad civil y las agencias donantes de Camerún, la República Democrática del Congo, Mali, Níger y Senegal se reunieron en Dakar para examinar tendencias clave y prácticas de la transparencia fiscal en la región y analizar problemas identificados en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010. Se acordaron pasos concretos para incrementar la participación y la transparencia. Posteriormente, ciertos gobiernos adoptaron algunas de las medidas identificadas. En la República Democrática del Congo, la transparencia presupuestaria se incrementó gracias a la inclusión de la sociedad civil en los debates de la reforma presupuestaria. En Níger, el gobierno comenzó a publicar información presupuestaria que anteriormente no se publicaba (el Informe de Auditoría y la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo 2013). Y, a pesar de los desafíos inesperados debido al golpe militar de marzo de 2012, el compromiso del Ministerio de Finanzas de Mali ha continuado y el puntaje del país en el OBI ha seguido creciendo.

Países que empeoraron

Los ejemplos anteriores muestran que cuando el compromiso del gobierno está acompañado de otros factores e incentivos favorables, como intervenciones de los donantes, estándares internacionales y presión e influencia de la sociedad civil, pueden ocurrir mejoras significativas en

la transparencia presupuestaria en diferentes partes del mundo y en breves periodos de tiempo. Sin embargo, lamentablemente, los recientes avances demuestran que bajo otras circunstancias, las cosas pueden resultar ser muy diferentes.

A comienzos de 2011, muchos países del mundo árabe experimentaron cambios significativos. Las luchas populares por sistemas más democráticos en Egipto, Libia y Túnez condujeron al derrocamiento de los regímenes existentes. En otros países de la región, los gobiernos se vieron fuertemente presionados a introducir reformas drásticas. Tanto en Egipto como en Yemen, el periodo de evaluación de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 transcurrió al mismo tiempo que los disturbios políticos más turbulentos que se registraron (agosto-diciembre de 2011). Bajo estas condiciones, las instituciones a cargo de producir y publicar documentos presupuestarios no llevaron a cabo su función, lo que condujo a una reversión drástica de avances previos en transparencia presupuestaria. En ambos países, el documento presupuestario más importante, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, no se publicó durante el periodo de evaluación, a pesar del hecho de que había estado a disposición del público en 2010. En Egipto, se mantenía para uso interno, mientras que en Yemen, no se producía. Estos son ejemplos claros de cuán frágiles pueden ser las mejoras en la transparencia presupuestaria cuando cambian las circunstancias políticas y de qué manera los gobiernos pueden suspender arbitrariamente el acceso de los ciudadanos a información presupuestaria.

Progreso, ¿pero en qué medida?

Las evidencias en este capítulo apuntan a grandes variaciones en la forma en que la transparencia presupuestaria ha evolucionado con el tiempo en diferentes países. Los puntajes promedio de la transparencia presupuestaria han aumentado en casi todos los países del mundo, y el avance ha sido especialmente constante y significativo entre los países en los que menos información presupuestaria se proveía. El progreso, en parte, es consecuencia de que se publiquen más documentos presupuestarios, aunque con detalles insuficientes en muchos casos.

Por otro lado, muchos documentos presupuestarios aún no se publican, aunque sí se produzcan para uso interno. Y todavía existen gobiernos que ni siquiera producen muchos de los documentos presupuestarios.

Además, aunque algunos países han registrado mejoras significativas, otros luchan por mantener los avances que consiguieron con mucho esfuerzo o permanecen a la expectativa de conseguir la transparencia presupuestaria. Vale la pena mencionar también que aunque muchos países que tenían un bajo nivel de transparencia presupuestaria han mejorado sustancialmente, por lo general, incluso estos, aún no proveen cantidades significativas de información presupuestaria a sus ciudadanos.

Esto demuestra que la batalla por la transparencia presupuestaria requerirá un esfuerzo mucho mayor a nivel nacional y global para garantizar que el interés y el compromiso de los gobiernos para mejorar la transparencia presupuestaria sean fomentados y sostenidos en el tiempo.

CAPÍTULO 4

PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

La transparencia no es suficiente para promover la rendición de cuentas

Como se mencionó en el capítulo introductorio, la mayoría de las preguntas que contiene la Encuesta de Presupuesto Abierto se relacionan con la cantidad de información presupuestaria que los gobiernos publican. Estas preguntas son las que conforman el Índice de Presupuesto Abierto. Sin embargo, el acceso a información presupuestaria es una condición necesaria, pero no suficiente para incrementar el nivel de responsabilidad de los gobiernos en la administración eficaz y eficiente de los recursos públicos. Para que esto suceda, la transparencia debe estar acompañada de oportunidades significativas para que la sociedad civil y los ciudadanos participen activamente en la toma de decisiones y en el monitoreo del presupuesto, y de una sólida vigilancia independiente e institucionalizada. Tales cuestiones conforman el resto de la Encuesta de Presupuesto Abierto. Este capítulo examina la participación del público en el proceso presupuestario, incluidas las interacciones entre el público y las instituciones de vigilancia del gobierno. El siguiente capítulo examina la fortaleza de las dos instituciones de vigilancia independientes: las legislaturas y las entidades fiscalizadoras superiores (EFS).

¿Cómo se evalúa la participación pública en la Encuesta de Presupuesto Abierto?

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 incluye una nueva sección sobre la participación pública en el proceso presupuestario. Dada la escasez de estándares y lineamientos sobre qué constituye una “buena práctica” para la participación del público en los sistemas presupuestarios nacionales, esta nueva sección se basa en los lineamientos para la participación pública en el sector de la gestión ambiental, la literatura sobre los procesos presupuestarios del gobi-

erno local, las observaciones realizadas por el IBP respecto de las buenas prácticas emergentes y las consultas con expertos y académicos en el área. Algunas de las preguntas (por ejemplo, las relativas a la participación pública en las deliberaciones presupuestarias legislativas) ya eran parte de ediciones anteriores de la Encuestas de Presupuesto Abierto. Sin embargo, la Encuesta de 2012 es la primera en la cual se evaluó la participación para todas las fases del ciclo presupuestario. Las preguntas se basan en los siguientes principios básicos:

1. *La participación debería ocurrir durante todo el proceso presupuestario.* La participación pública debería darse en las cuatro etapas del ciclo presupuestario.
2. *La participación debería darse en todas las partes del gobierno.* La participación pública debería complementar y respaldar las funciones de las legislaturas y las EFS en la vigilancia del presupuesto y del Ejecutivo en la formulación y ejecución del presupuesto.
3. *La participación debería tener una base legal.* El gobierno debería verse obligado bajo una ley o políticas públicas a abrir mecanismos de participación durante la toma de decisiones presupuestarias, y no debería discriminar a individuos o comunidades en dichos procesos de participación.
4. *Los objetivos de la participación pública deberían hacerse públicas de antemano.* El gobierno debería especificar claramente el alcance de la consulta. También debería proveer notificaciones adecuadas de la consulta y publicar suficiente información por adelantado, de manera que los ciudadanos puedan participar de manera informada.

5. *Se deberían implementar múltiples mecanismos para la participación ciudadana.* El gobierno debería usar foros adecuados en diferentes momentos para obtener retroalimentación por parte de la ciudadanía. También debería considerar ocasiones apropiadas para la consulta a diversos segmentos del público.

6. *El público debería recibir comentarios sobre sus aportaciones.* El gobierno debería publicar informes que presenten los aportes recibidos de sus consultas con el público y que

expliquen de qué manera se han incluido en las decisiones, la ejecución y la vigilancia presupuestarias.

Aunque las buenas prácticas existen, la mayoría de los países ofrecen muy pocas oportunidades para la participación pública

Las oportunidades para la participación en el proceso presupuestario son limitadas o no existen en la mayoría de

Cuadro 2. Participación pública en Corea del Sur

Una entrevista con el investigador de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 para Corea del Sur

Corea del Sur es el país que registra el mejor desempeño entre los países encuestados en 2012 respecto de la participación pública. ¿Por qué cree que Corea del Sur tiene un desempeño tan bueno en cuanto a participación?

Corea del Sur sufrió una crisis económica en 1997, después de la cual el público comenzó a demandar más voz en la toma de decisiones respecto del presupuesto. Esto llevó a que tanto el Ejecutivo como la Legislatura compitan positivamente y tomen medidas para mejorar la transparencia presupuestaria en sus respectivas ramas del gobierno, y a que implementen medidas para incluir la voz del público en sus decisiones presupuestarias. La Legislatura estableció una oficina de presupuesto, que busca aportes del público para los presupuestos.

¿Cuáles son los mecanismos que el Ministerio de Finanzas de Corea del Sur ha establecido para promover la participación pública en el proceso presupuestario?

Existe una amplia variedad de medidas que el Ministerio de Finanzas toma para reunir la opinión pública antes de elaborar su presupuesto. Entre estas medidas, se incluyen viajes por todo el país por parte de funcionarios del Ministerio de Finanzas para comprender las realidades y reunir información de los funcionarios del gobierno local responsables de implementar los programas del gobierno. Durante estos viajes, los funcionarios escuchan a los beneficiarios de los programas públicos. El Ministerio de Finanzas también organiza audiencias públicas sobre las medidas presupuestarias propuestas. Por ejemplo, las audiencias públicas del Plan Nacional de Gestión Fiscal se centran en programas prioritarios del gobierno, como los que están dirigidos a la salud, la investigación y el desarrollo, durante las cuales se invita a expertos en estos programas no pertenecientes al gobierno para que expresen su opinión. El Ministerio de Finanzas también consulta a su Consejo Asesor de Política Fiscal, que está compuesto por representantes de la sociedad civil y funcionarios de los gobiernos nacional y local antes de elaborar los lineamientos para su proyecto de presupuesto. Además, se organizan reuniones con funcionarios del gobierno local para recopilar sus opiniones sobre programas de subvenciones y subsidios.

¿Qué otros factores e instituciones contribuyeron con la eficacia de la participación pública en el proceso presupuestario de Corea del Sur?

La amplia cobertura de los servicios de Internet en todo el país y el uso de las redes sociales también le permiten al gobierno obtener opiniones de los ciudadanos y, a su vez, les permite a éstos expresar sus opiniones sobre las medidas presupuestarias tomadas. Además, el Sistema de Solicitud de Auditorías de los Ciudadanos de Corea del Sur les permite a los ciudadanos solicitar investigaciones especiales por parte de la oficina nacional de auditoría con respecto a programas del gobierno que son particularmente importantes o en los que abundan las irregularidades e ineficacias. Ya se han llevado a cabo cientos de estas auditorías especiales.

los países. El puntaje promedio registrado por los países evaluados en los 12 indicadores de participación pública de la Encuesta es de 19 de 100. Esto es muy inferior al puntaje promedio en el OBI 2012 de 43 de 100, así como los puntajes promedio analizados en el siguiente capítulo para la fortaleza de la legislature (52 de 100) y la vigilancia de la EFS (69 de 100).

Este puntaje comparativamente bajo en la participación pública indica que, aunque hay un consenso creciente en que la transparencia y las instituciones de vigilancia independientes son componentes importantes de sistemas presupuestarios eficaces y responsables, la idea de que los ciudadanos tienen el derecho a participar en el proceso presupuestario, y que es deseable que lo hagan, está aún muy lejos de alcanzar un consenso.

Solo Corea del Sur, con un puntaje de 92 en participación, ofrece numerosas oportunidades para la participación pública durante todas las fases del proceso presupuestario (véase el Cuadro 2). Dieciséis países reciben puntajes de entre 34 y 66, lo que significa que proveen algunas oportunidades para la participación pública en diferentes momentos del proceso presupuestario (véase el Anexo D). Varios de los países de este grupo, como Brasil, Francia, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Eslovenia, Sudáfrica, Suecia, los Estados Unidos y el Reino Unido, reciben altos puntajes en el OBI.¹⁹ Esto demuestra que hay mucho espacio para la mejora de la participación pública incluso en países que tienen un buen desempeño en cuanto a transparencia presupuestaria.

Los 83 países restantes obtuvieron un puntaje de 33 o menos en las 12 preguntas sobre participación pública de la Encuesta, y por lo tanto, pueden clasificarse como países que proveen solo oportunidades limitadas o ninguna oportunidad para que el público participe en el proceso presupuestario. Ocho de estos países (Benin, Camboya, Chad, Guinea Ecuatorial, Iraq, Líbano, Níger y Qatar) obtuvieron 0 puntos. En otras palabras, los ciudadanos de estos países están completamente apartados de los debates y el monitoreo presupuestario. No sorprende que estos países, a excepción del Líbano, también tengan puntajes OBI que los ubican en el quintil inferior.

La Tabla 9 examina las 12 oportunidades específicas que se evalúan para la participación pública. En general, la mayoría de los países no proveen estas oportunidades. Los puntajes promedio en las preguntas varían desde tan solo 4 a 32 como máximo.

Una pregunta crítica es si el Ejecutivo debe interactuar (formal o informalmente) con el público durante el proceso

presupuestario. Casi la mitad de los países encuestados tienen este requisito. En 42 de estos países, el Ejecutivo ha establecido mecanismos para identificar la perspectiva del público respecto de prioridades presupuestarias, pero solo 22 de estos países tienen mecanismos establecidos para permitirle al público brindar aportes sobre cómo se ejecuta el presupuesto.

En 28 países se ofrecen oportunidades al público para que testifique durante las audiencias legislativas presupuestarias sobre el marco macroeconómico y fiscal que se presenta en el presupuesto. En 32 países, hay un comité legislativo que recibe los testimonios del público sobre los presupuestos individuales de las unidades administrativas del gobierno central (ministerios, departamentos y agencias).

En 42 países, las instituciones superiores de auditoría han establecido mecanismos para hacer participar al público en la formulación de sus programas de auditoría (mediante la identificación de agencias, programas o proyectos que deberían auditarse) o al conducir investigaciones de auditoría (como encuestados, testigos, etc.). Además de publicar sus informes, 29 EFS también mantienen otras formas de comunicación con el público respecto de sus informes de auditoría.

En general, la Encuesta revela que incluso en los países en los que existen oportunidades para que el público participe en el proceso presupuestario, los miembros del público rara vez conocen si se incorporan sus contribuciones y de qué forma.

Estos hallazgos no sorprenden a las organizaciones de la sociedad civil que luchan diariamente contra gobiernos indiferentes. No hay duda de que los ejecutivos, las legislaturas y las instituciones superiores de auditoría de todo el mundo pueden hacer mucho más para que el público participe en el proceso presupuestario. La buena noticia es que, como se muestra más abajo, existen varios ejemplos prometedores de países en los que se están empezando a implementar tales prácticas. En realidad, estos ejemplos demuestran que ofrecer oportunidades para la participación del público es algo realista que cualquier gobierno puede hacer. Además, los ejemplos indican que no es necesario que los países amplíen primero la transparencia presupuestaria antes de introducir mecanismos para la participación del público en los presupuestos, como se demuestra más rigurosamente en el caso de Filipinas, que ha introducido prometedores mecanismos para la participación pública. Idealmente, se deberían producir mejoras en ambas áreas simultáneamente.

19. Los otros seis países son Colombia, Croacia, Georgia, Ghana, Kenia y las Filipinas.

Tabla 9. La Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 revela que hay mucho más espacio para ampliar la participación pública en el ciclo presupuestario

Puntaje promedio recibido por los 100 países	Indicadores/preguntas de la Encuesta de Presupuesto Abierto	Mejores y buenas prácticas		Prácticas deficientes	
		"A" (100 de 100 puntos)	"B" (67 de 100 puntos)	"C" (33 de 100 puntos)	"D" (0 de 100 puntos)
24	Pregunta 114. ¿Se exige formalmente al Ejecutivo participar con el público durante el proceso presupuestario?	5 países (Rumania, Rusia, Corea del Sur, Ucrania, Venezuela)	12 países (Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Bulgaria, Camerún, Ghana, Kenia, Nueva Zelanda, Filipinas, Ruanda, Sierra Leona, Vietnam)	34 países	49 países
14	Pregunta 115. ¿El Ejecutivo articula con claridad y en forma oportuna su propósito de fomentar la participación ciudadana en la formulación del presupuesto y los procesos de ejecución?	3 países (Filipinas, Corea del Sur, Reino Unido)	5 países (Malawi, Nueva Zelanda, Sierra Leona, Sudáfrica, Ucrania)	24 países	68 países
20	Pregunta 116. ¿El Ejecutivo ha establecido mecanismos prácticos y accesibles para identificar la perspectiva del público sobre las prioridades presupuestarias?	4 países (Malawi, Noruega, Suecia, Trinidad y Tobago)	9 países (Botswana, Brasil, Ghana, Nueva Zelanda, Nigeria, Filipinas, Corea del Sur, Túnez, Ucrania)	29 países	58 países
11	Pregunta 117. ¿El Ejecutivo ha establecido mecanismos prácticos y accesibles para identificar la perspectiva del público sobre la ejecución presupuestaria?	3 países (Nueva Zelanda, Corea del Sur, Suecia)	4 países (Filipinas, Ghana, Noruega, República Dominicana)	15 países	78 países
4	Pregunta 118. ¿Ofrece el Ejecutivo información oficial y detallada al público acerca de cómo sus aportes se han utilizado para desarrollar planes de presupuesto y mejorar la ejecución presupuestaria?	Ninguno	4 países (Argelia, Corea de Sur, Nueva Zelanda, Reino Unido)	4 países	92 países
28	Pregunta 119. ¿Algún comité (o comités) legislativo(s) celebra(n) audiencias públicas sobre el marco macroeconómico y fiscal presentado en el presupuesto en el que se escuchó el testimonio del Ejecutivo y del público?	5 países (Alemania, Kenia, Sudáfrica, Corea del Sur, Estados Unidos)	23 países (Bulgaria, Croacia, República Checa, República Dominicana, Georgia, Ghana, Italia, Jordania, República de Kirguistán, Mozambique, Nigeria, Noruega, Pakistán, Filipinas, Polonia, Rusia, Ruanda, Eslovenia, España, Timor Leste, Uganda, Reino Unido, Zimbabwe)	24 países	48 países
32	Pregunta 120. ¿Los comités legislativos llevan a cabo audiencias públicas sobre los presupuestos individuales de las unidades administrativas del gobierno central (ministerios, departamentos y agencias) en las cuales se escucha el testimonio del Ejecutivo?	14 países (Burkina Faso, Francia, Georgia, Ghana, India, Kenia, Filipinas, Polonia, Nigeria, Senegal, Eslovenia, Sudáfrica, Corea del Sur, Estados Unidos)	15 países (Albania, Bulgaria, Costa Rica, Croacia, El Salvador, Eslovaquia, Italia, Mali, Nueva Zelanda, Portugal, República Checa, Reino Unido, Ruanda, Timor-Leste, Yemen)	25 países	46 países
15	Pregunta 121. ¿Un comité (o comités) legislativo(s) celebra(n) audiencias públicas sobre los presupuestos individuales de las unidades administrativas del gobierno central (es decir, ministerios, departamentos y agencias) en las que se escucha el testimonio del público?	3 países (Eslovenia, Sudáfrica, Estados Unidos)	7 países (Corea del Sur, Croacia, Georgia, Nigeria, Noruega Ruanda, Timor Leste)	22 países	68 países
25	Pregunta 122. ¿Los comités legislativos que celebran audiencias públicas presentan informes al público en estas audiencias?	14 países (Colombia, Francia, Alemania, Italia, Polonia, Portugal, Rusia, Eslovenia, España, Sudáfrica, Corea del Sur, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos)	12 países (Argentina, Bulgaria, Burkina Faso, Croacia, República Checa, Georgia, Kenia, Macedonia, Nueva Zelanda, Ruanda, Timor Leste, Zambia)	8 países	66 países
24	Pregunta 123. ¿La entidad fiscalizadora superior (EFS) mantiene mecanismos formales a través de los cuales el público puede participar en el proceso de auditoría?	9 países (Brasil, Colombia, México, Perú, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia, Corea del Sur, Reino Unido)	11 países (Argentina, China, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Georgia, Alemania, Noruega, Filipinas, Polonia, Estados Unidos)	22 países	58 países
29	Pregunta 124. ¿Mantiene la EFS alguna comunicación con el público en relación con sus informes de auditoría más allá de simplemente poner estos informes a disposición del público?	29 países (Argentina, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Chile, China, Colombia, Croacia, República Checa, Ecuador, Francia, Georgia, Honduras, Indonesia, México, Mongolia, Nepal, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Sudáfrica, Corea del Sur, Suecia, Ucrania, Reino Unido, Estados Unidos, Vietnam)	Los 71 países encuestados restantes		
8	Pregunta 125. ¿La EFS proporciona observaciones formales y detalladas al público acerca de cómo se han utilizado sus aportes para determinar su programa de auditoría o en los informes de auditoría?	3 países (Colombia, Eslovenia, Corea del Sur)	5 países (República Dominicana, Honduras, Malasia, Noruega, Polonia)	6 países	86 países

Buenas prácticas emergentes en la participación pública

Además del ejemplo de Corea del Sur, varios países están introduciendo mecanismos para fomentar la participación ciudadana en la elaboración de presupuestos. Entre ellos se incluyen los siguientes:

- Trinidad y Tobago, donde el Ministerio de Finanzas utiliza varios mecanismos para reunir aportes del público y responder a ellos, estos incluyen “foros postpresupuestarios” en los que los grupos de enfoque clave (agricultura, jóvenes, etc.) pueden expresar sus perspectivas sobre el presupuesto, lo que les permite a los miembros del público llamar o enviar mensajes de texto al Ministerio de Finanzas y compartir esta información a través de Facebook y la página de Internet del Ministerio.²⁰
- Nueva Zelanda, donde los departamentos individuales y las agencias del gobierno, por lo general, buscan aportes del público para varios aspectos de la implementación del presupuesto y la prestación de servicios. Recolectan información de las encuestas de clientes, realizan consultas públicas antes de que el gobierno publique declaraciones y reglamentaciones, y mantienen vínculos que son de interés en la página de Internet de la Dirección General Impositiva para “consultas públicas”, “opiniones”, “informar evasión impositiva o fraude de manera anónima” y “quejas”
- Botswana ha introducido una prometedora iniciativa que usa un innovador sistema de “pitso presupuestario” (o foro de consulta) para permitirle al público ser parte de la formulación del presupuesto. Este “pitso” tiene sus orígenes en el sistema de participación comunitaria denominado “kgotla”, que es una de las formas más antiguas del mundo de participación pública en la gobernanza.²¹

En algunos países, las legislaturas llevan a cabo audiencias públicas ejemplares en materia de presupuesto durante las cuales se reciben testimonios del Ejecutivo y del público:

- En Kenia la constitución estipula que un comité de la Asamblea Nacional debería promover la participación del público para analizar y revisar el presupuesto. El Comité presupuestario del Parlamento de Kenia llevó a cabo audiencias públicas por primera vez en 2011 para analizar los supuestos y pronósticos macroeconómicos, los impuestos y los gastos. El Ejecutivo estuvo representado por funcionarios nacionales y las reuniones estuvieron

abiertas al público. Para invitar al público a las reuniones y fomentar la participación, los comités publicaron propagandas pagadas en los principales periódicos y realizaron anuncios en ciertas estaciones de radio comunitarias.²²

- En Alemania el comité presupuestario del Parlamento mantiene audiencias públicas en las que se recibe el testimonio de economistas, asociaciones comerciales, sindicatos, federaciones de empleados y asociaciones de empleados públicos, entre otros. El comité presupuestario determina el tema prioritario de estas audiencias.²³
- El Procedimiento de enmienda del proyecto de fondos de Sudáfrica y la Ley de Asuntos Relacionados obligan al Parlamento a mantener audiencias públicas sobre el marco fiscal y las propuestas de ingresos. Las partes interesadas están invitadas a realizar presentaciones orales durante las audiencias.²⁴

Finalmente, hay países en los que la institución superior de auditoría mantiene mecanismos innovadores a través de los cuales el público puede participar en el proceso de auditoría:

- Las EFS de Indonesia mantiene reuniones de consultoría con el público y realiza encuestas para comprender mejor las prioridades del público para nuevas auditorías. Se usan programas de televisión, medios impresos y revistas institucionales como canales para diseminar los hallazgos importantes de las auditorías.
- Las Filipinas han desarrollado un sistema integral de “alerta de fraude” al cual se puede acceder a través de la página de Internet de la EFS. También incluye un resumen anual de quejas de fraude recibidas por la EFS, en el que se especifica la agencia involucrada, el tema del alegato, la fecha de recepción de la queja y las acciones tomadas por la EFS. El Alerta de fraude de la EFS de las Filipinas se puede encontrar en Internet en: <http://bit.ly/TIk9HI>.
- En Colombia, la EFS considera que la participación pública es un pilar esencial para combatir la corrupción. En este sentido, la EFS ofrece talleres para capacitar a las organizaciones no gubernamentales y crear conciencia acerca del proceso de auditoría del presupuesto. Las organizaciones de la sociedad civil y el personal de la EFS de Colombia elaboraron conjuntamente un plan detallado en el que deciden cuál será el objeto de auditoría y si habrá temas o casos específicos. La sociedad civil, por su parte, da seguimiento a las recomendaciones destacadas en la auditoría.²⁵

22. More information on this can be found at <http://www.parliament.go.ke/>.

23. <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a08/anhoerungen/index.html>.

24. More information on this can be found at <http://www.parliament.gov.za/content/23422%20PARLIAMENT.pdf>.

25. More information about these examples can be found at <http://iniciativatpa.org/>.

20. Available at: <http://www.finance.gov.tt/services.php?mid=226>.

21. See http://www.finance.gov.bw/index.php?option=com_content1&parent_id=334&pparent=336&id=375.

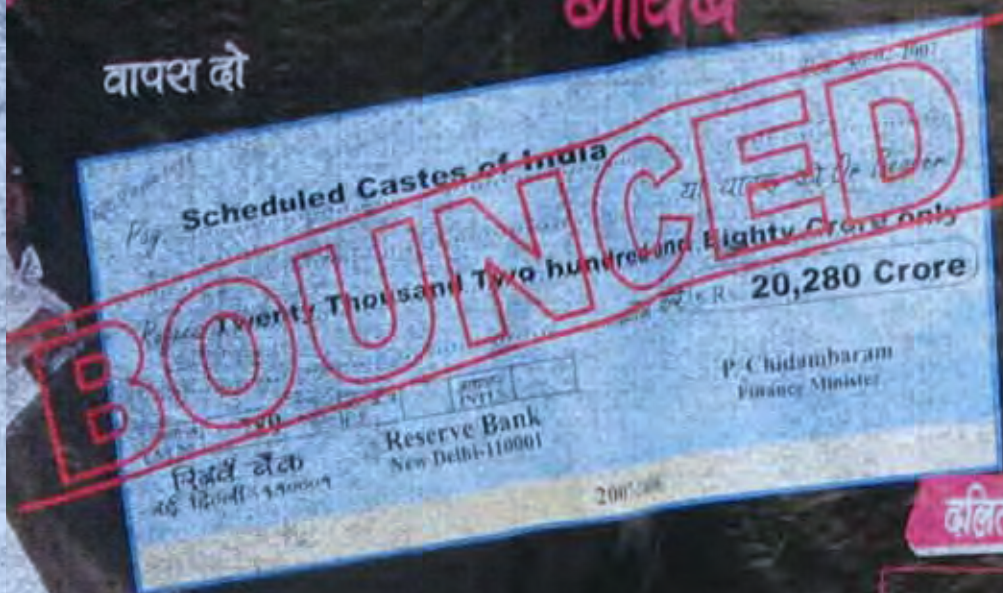
गायब! गायब! गायब! दलितों का बजट घुराना बन्द करो

साल के बजट में से दलितों को ₹. 20,000 करोड़

गायब

वापस दो

वापस दो



दलित आर्थिक अधिकार आंदोलन

राष्ट्रीय दलित मानव अधिकार अभियान
 8/1 प्रीति नगर, काया बंद नगर, नई दिल्ली-110008
 +91-11-25842249, फोन: +91-11-25842250, Email: ndhr@dalits.org, Website: www.dalits.org



Cortesía de la Campaña Nacional por los Derechos Humanos de los Dalits, India

CAPÍTULO 5

EL ROL DE LAS INSTITUCIONES DE VIGILANCIA

Se presentan varios ejemplos en este informe que demuestran el papel importante que puede tener la sociedad civil en la mejora de la eficiencia y la eficacia de los presupuestos de los gobiernos. Sin embargo, los ciudadanos activos y bien informados no pueden reemplazar el papel fundamental de las instituciones de vigilancia en el proceso presupuestario. Si bien las organizaciones de la sociedad civil pueden proveer conexiones útiles con comunidades y distritos electorales, y pueden aportar importantes habilidades y contribuciones a la toma de decisiones presupuestarias y la vigilancia, no sustituyen a las instituciones formales que tienen la autoridad y la capacidad de brindar una vigilancia presupuestaria sostenida y sistemática.

Legislaturas

Las legislaturas tienen un papel esencial en la gestión de las finanzas públicas. Como parte de sus responsabilidades en la toma de decisiones presupuestarias, las legislaturas aprueban el presupuesto nacional y proveen luego vigi-

lancia mientras el Ejecutivo implementa el presupuesto. La Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 incluye una sección ampliada centrada en la fortaleza de la legislatura. Se han agregado cuatro nuevas preguntas al cuestionario de la Encuesta de ediciones anteriores, y las preguntas ya existentes se revisaron para obtener una evaluación más precisa e integral del papel de las legislaturas durante el proceso presupuestario y la eficacia de sus políticas de vigilancia del gobierno.²⁶ Dados estos cambios, los puntajes para la fortaleza de la legislatura de este ciclo no pueden compararse con ciclos anteriores de la Encuesta de Presupuesto Abierto.

Los aspectos de la vigilancia legislativa examinados incluyen:

- su participación en el proceso presupuestario antes de la presentación de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo;
- capacidades analíticas y de investigación;

Tabla 10. Solo una quinta parte de las legislaturas de los países encuestados carecen de poderes adecuados o capacidad para llevar a cabo su papel de vigilancia²⁷

Fortaleza	Cantidad de países	Lista de países
Fuerte (67-100)	31	Burkina Faso, Chile, Colombia, Costa Rica, Croacia, República Checa, Francia, Georgia, Alemania, Ghana, Honduras, India, Indonesia, Italia, Kazajistán, Mali, Mongolia, Nigeria, Noruega, Rusia, Ruanda, Eslovenia, Sudáfrica, Corea del Sur, Suecia, Tailandia, Trinidad y Tobago, Uganda, Ucrania, Estados Unidos, Vietnam.
Moderada (34-66)	49	Afganistán, Albania, Azerbaiyán, Bangladesh, Benin, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botsuana, Brasil, Camboya, Chad, República Democrática del Congo, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Guatemala, Iraq, Jordania, Kenia, República de Kirguistán, Líbano, Liberia, Macedonia, Malawi, Malasia, México, Mozambique, Nepal, Nueva Zelanda, Nicaragua, Níger, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Perú, Filipinas, Polonia, Portugal, Rumania, Santo Tomé, Serbia, Eslovaquia, España, Sri Lanka, Tayikistán, Tanzania, Timor-Leste, Reino Unido, Venezuela.
Débil (0-33)	20	Argelia, Angola, Argentina, Bulgaria, Camerún, China, Guinea Ecuatorial, Fiji, Marruecos, Myanmar, Namibia, Qatar, Arabia Saudita, Senegal, Sierra Leona, Túnez, Turquía, Yemen, Zambia, Zimbabwe.

26. Cuatro indicadores que se usaban para evaluar la fortaleza de la vigilancia legislativa en ediciones anteriores de la Encuesta de Presupuesto Abierto ahora se usan para evaluar las oportunidades de participación pública en los presupuestos.

27. El OBI desglosa los países encuestados en quintiles según el puntaje en el OBI de cada país. Dado que se usan 95 preguntas para calcular el OBI, existe suficiente información sobre el nivel de transparencia de cada país para desglosar los países en esta cantidad de categorías con confianza. Por el contrario, los puntajes para la fortaleza de las legislaturas y las EFS y las oportunidades para la participación pública se basan en las respuestas a 12 o menos preguntas para cada indicador, lo cual no es suficiente para respaldar más de tres categorías.

- los poderes formales para modificar el presupuesto y el tiempo que tienen para analizar esas modificaciones antes de aprobar la propuesta de presupuesto; y
- sus poderes para aprobar cambios en las asignaciones durante la implementación, los presupuestos suplementarios y los fondos contingentes

La Tabla 10 presenta la distribución del desempeño de los países en la fortaleza de la legislatura, lo que demuestra que, al menos en teoría, la mayoría de los países encuestados tienen legislaturas con poderes moderados a fuertes y la capacidad de participar activamente en el proceso presupuestario y cumplir con sus responsabilidades de vigilancia. El puntaje promedio para la fortaleza de la legislatura es de 52 de 100 (véase el Anexo D para conocer los puntajes de fortaleza de legislatura para todos los países).

La Tabla 10 muestra que 31 países obtienen un puntaje de 67 cuando se trata de fortaleza de la legislatura, y solo 20 países obtienen un puntaje de 33 o menos. Sin embargo, esta combinación relativamente positiva oculta las limitaciones significativas que muchas legislaturas enfrentan al momento de cumplir con sus obligaciones. La Encuesta de 2012 revela que:

- En 70 por ciento de los países encuestados, el Ejecutivo realiza consultas limitadas o ninguna consulta con la legislatura durante la formulación del presupuesto.
- Las legislaturas de 29 países encuestados recibieron la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo al menos seis semanas antes del comienzo del año presupuestario. En ocho de estos países, la propuesta de presupuesto se presenta a la legislatura solo después del comienzo del año fiscal o no se presenta. En otras palabras, muchas legislaturas no tienen tiempo suficiente para examinar adecuadamente y tomar decisiones respecto a la propuesta de presupuesto.
- En la mitad de los países encuestados, los legisladores tienen que recurrir a oficinas de investigación con escaso personal o investigadores externos para obtener la información necesaria para sus deliberaciones. En otros 26 países, las legislaturas no tienen acceso a capacidad de investigación alguna. Inevitablemente, esta ausencia de análisis independientes limita la habilidad de los legisladores de participar en el proceso presupuestario de manera significativa o eficaz, especialmente cuando consideran la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y las posibles enmiendas.

Además, las legislaturas afrontan serias limitaciones similares en su habilidad de llevar a cabo un adecuado papel de vigilancia durante la implementación del presupuesto. En casi la mitad de los países encuestados, el presupuesto que la legislatura aprueba puede ser modificado por el Ejecutivo durante la ejecución mediante la redistribución de recursos de un ministerio a otro, de una partida a otra, o mediante la asignación de ingresos adicionales o fondos contingentes, todo ello sin la aprobación de la legislatura. Esto conduce a presupuestos ejecutados que parecen muy diferentes de los que se aprobaron inicialmente, lo cual perjudica la transparencia y la rendición de cuentas. La Encuesta revela que:

- En 30 países, no es necesario que el Ejecutivo obtenga aprobación de la legislatura o le notifique para cambiar asignaciones entre unidades administrativas.
- En más de un tercio de los países encuestados (36), el Ejecutivo puede usar ingresos excedentes que pueden estar disponibles durante el año presupuestario sin obtener la aprobación de la legislatura, ni notificarle los gastos incurridos con recursos de estos fondos.
- En 32 países, los presupuestos suplementarios son aprobados después de que los fondos aprobados se gastan, o bien, el Ejecutivo implementa presupuestos suplementarios sin recibir la aprobación de la legislatura.
- En 45 países, los fondos contingentes pueden gastarse sin obtener la aprobación de la legislatura.

Aunque la vigilancia legislativa en la mayoría de los 100 países encuestados es moderadamente fuerte, la mayor preocupación respecto a los resultados de la Encuesta es el hecho de que 16 de los 20 países que reciben puntajes promedio de menos de 34 de 100, lo cual significa que tienen una vigilancia débil de los presupuestos por parte de la legislatura, también tienen un desempeño deficiente en materia de transparencia presupuestaria (estos países se encuentran en la parte inferior de dos quintiles del Índice de Presupuesto Abierto 2012). Los problemas asociados con la falta de transparencia presupuestaria se combinan con una débil vigilancia por parte de la legislatura en estos países. Por el contrario, solo seis países (Burkina Faso, Nigeria, Ruanda, Tailandia, Trinidad y Tobago y Vietnam) que son débiles respecto de la transparencia presupuestaria tienen una fuerte vigilancia de los presupuestos por parte de la legislatura.

Tabla 11. Casi dos tercios de los países tienen entidades fiscalizadoras superiores independientes y fuertes

Fortaleza	Cantidad de países	Lista de países
Fuerte (67-100)	64	Afganistán, Albania, Argentina, Bangladesh, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Bulgaria, Chile, Colombia, Costa Rica, Croacia, República Checa, República Dominicana, El Salvador, Francia, Georgia, Alemania, Ghana, Guatemala, Honduras, India, Indonesia, Iraq, Italia, Kenia, Liberia, Macedonia, Malasia, Mali, México, Mongolia, Namibia, Nepal, Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Pakistán, Perú, Filipinas, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, Ruanda, Serbia, Sierra Leona, Eslovaquia, Eslovenia, Sudáfrica, Corea del Sur, España, Suecia, Tayikistán, Tanzania, Tailandia, Timor Leste, Uganda, Ucrania, Reino Unido, Estados Unidos, Vietnam, Yemen.
Moderada (34-66)	22	Argelia, Benin, Burkina Faso, Camboya, Chad, República Democrática del Congo, Ecuador, Egipto, República de Kirguistán, Líbano, Malawi, Nicaragua, Níger, Papúa Nueva Guinea, Santo Tomé y Príncipe, Arabia Saudita, Senegal, Sri Lanka, Trinidad y Tobago, Turquía, Venezuela, Zambia.
Débil (0-33)	14	Angola, Azerbaiyán, Camerún, China, Guinea Ecuatorial, Fiji, Jordania, Kazajistán, Marruecos, Mozambique, Myanmar, Qatar, Túnez, Zimbabwe.

Entidades Fiscalizadoras Superiores

Las buenas prácticas respecto de la gestión financiera pública recomiendan que todos los países establezcan y le brinden poder a un organismo independiente del Ejecutivo para evaluar el uso de los fondos públicos. Este organismo generalmente se denomina entidades fiscalizadoras superiores (EFS). Por lo tanto, además de la legislatura, la EFS es la segunda institución con atribuciones formales de vigilancia del presupuesto.

Aunque los poderes de las EFS pueden diferir de un país a otro, se espera que estas instituciones realicen auditorías financieras anuales para evaluar si el Ejecutivo ha implementado el presupuesto nacional según las directivas de la legislatura. En algunos países, en especial aquellos que siguen el sistema de gobierno francés, las EFS tienen poderes para sancionar directamente al Ejecutivo por los errores u omisiones. En general, las EFS presentan sus informes de auditoría a

las legislaturas nacionales que, a su vez, usan las recomendaciones para que el Ejecutivo rinda cuentas.

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 incluye una sección sobre la fortaleza de la EFS que está mejor adaptada que la que se usó en Encuestas anteriores. Los 10 indicadores usados en ediciones anteriores para evaluar la fortaleza de la vigilancia de los presupuestos por parte de la EFS se redujeron a 4. Cuatro de los antiguos indicadores ahora se usan solo para evaluar la calidad y la exhaustividad de los informes de auditoría publicados, uno se usa en la evaluación de la fortaleza de la legislatura y uno está presente en la sección que mide las oportunidades para la participación pública.

Con un puntaje promedio de 69 de 100, la mayoría de los países encuestados se desempeñaba relativamente bien en cuanto a la fortaleza de sus EFS (véase el Anexo D). Solo 14 de los 100 países encuestados en 2012 se incluyen en la categoría “débil”, mientras que 64 países obtuvieron un

Tabla 12. Indicadores de fortaleza de las EFS

Pregunta/Indicador	“A” (100 de 100 puntos)	“B” (67 de 100 puntos)	“C” (33 de 100 puntos)	“D” (0 de 100 puntos)	“E” (La pregunta no aplica debido a circunstancias ajenas)
	Mejores y buenas prácticas		Prácticas deficientes		
Pregunta 90. ¿Debe una rama del gobierno que no sea el Ejecutivo (como la Legislatura o el Poder Judicial) dar su consentimiento definitivo antes de que el jefe de la entidad fiscalizadora superior (EFS) sea retirado de su cargo?	76 países			24 países	
Pregunta 92. Más allá de las auditorías de certificación establecidas a fin de año, ¿la entidad fiscalizadora superior (EFS) tiene la facultad por ley de llevar a cabo las auditorías que desee?	66 países	19 países	9 países	6 países	
Pregunta 93. ¿Quién determina el presupuesto de la entidad fiscalizadora superior (EFS)? ¿Y cuenta con recursos suficientes para cumplir con su función?	43 países	14 países	30 países	12 países	1 países
Pregunta 94. ¿La entidad fiscalizadora superior (EFS) emplea personal designado para llevar a cabo auditorías de las agencias del gobierno central relacionadas con el sector de la seguridad (ejército, policía, servicios de inteligencia)?	43 países	10 países	7 países	38 países	2 países

puntaje de 67 o más, de un total de 100, lo que los ubicó en la categoría “fuerte” (véase la Tabla 11). Al igual que con las legislaturas, la Encuesta mide la fortaleza de las EFS mediante un análisis de su independencia (quién tiene el poder de determinar el presupuesto de la EFS, destituir a su director o responsable y delinear su agenda) y su capacidad en términos de los recursos humanos y técnicos con los que cuenta para llevar a cabo auditorías normales y especializadas (como auditorías de fondos extrapresupuestarios o del sector de la seguridad).

Los resultados para los países no sorprenden. Nueva Zelanda y los países escandinavos reciben los mayores puntajes para los cuatro indicadores de fortaleza de la EFS, como se esperaba dada sus sólidas historias institucionales y democráticas. Camerún, Guinea Ecuatorial, Fiji, Jordania, Mozambique, Myanmar y Qatar, por el contrario, obtuvieron un puntaje de 0 en al menos tres de los cuatro indicadores.

Se ha planteado que el sistema constitucional de un país se asocia con un órgano superior de auditoría más sólido o más débil. Sin embargo, los resultados de la Encuesta sobre la fortaleza de la EFS revelan que las instituciones de auditoría son sólidas en los países que pertenecen a cada una de las categorías de los diferentes sistemas legales (Británico, Francés, Alemán, Escandinavo y Socialista), como lo demuestran los altos puntajes de Brasil, Chile, Georgia, Ghana, Noruega, Polonia y Eslovenia, entre otros. La mezcla de países con altos puntajes indica que el sistema constitucional de un país no determina la fortaleza de su institución superior de auditoría.

Aunque los países de Europa Occidental, Asia del Sur y América Latina presentan, en promedio, organismos de auditoría externa muy sólidos, la región de Medio Oriente y África del Norte tiene el puntaje promedio más bajo (40) en fortaleza del auditor. En la mayoría de los países de la región, las EFS tienen algo de independencia en teoría, en términos de qué auditorías deciden realizar, pero esto no es suficiente para garantizar que estas instituciones puedan llevar a cabo de manera eficaz sus funciones de vigilancia. Esto se debe a la ausencia de otras condiciones importantes y necesarias para una vigilancia eficaz, como una independencia completa del Ejecutivo y recursos financieros, humanos y técnicos suficientes. Iraq y Yemen son la excepción en el desempeño deficiente de esta región, ya que ambos obtuvieron puntajes de 67 en materia de fortaleza de la EFS.

África Subsahariana presenta el segundo puntaje promedio más bajo (55), pero es posible encontrar países con buen desempeño en esta región también: Botswana, Ghana,

Kenia, Mali y Rwanda obtuvieron un puntaje superior a 80 en fortaleza de la EFS.

Dado que hubo una reducción de 10 a 4 en las preguntas usadas para evaluar la fortaleza de la vigilancia de la EFS, los puntajes en este tema no pueden compararse con los registrados en otras ediciones de la Encuesta. Sin embargo, es posible evaluar los hallazgos de la Encuesta de 2010 basando los puntajes en las restantes cuatro preguntas sobre las EFS. Usando solo las preguntas que se mantuvieron en la sección de la EFS, el puntaje promedio para los 93 países para los cuales hay información disponible tanto para 2010 como para 2012 ascendieron de 68 a 71.

Aunque los resultados generales sobre la fortaleza de la EFS son buenos, preocupa la interrelación entre los puntajes de un país particular en las diferentes partes de la Encuesta de Presupuesto Abierto. Muchos países con EFS débiles también muestran debilidades en la transparencia presupuestaria y la vigilancia legislativa de los presupuestos. De los 14 países con puntajes promedio de menos de 34, lo que significa que tienen una vigilancia débil de los presupuestos por parte de la EFS, 10 países (Angola, Camerún, China, Guinea Ecuatorial, Fiji, Marruecos, Myanmar, Qatar, Túnez y Zimbabwe) también tienen un desempeño deficiente en materia de transparencia presupuestaria (estos países tienen puntajes en el OBI que los ubica en la parte inferior de dos quintiles) y padecen una débil vigilancia por parte de la legislatura (estos países reciben puntajes en fortaleza de la legislatura de menos de 34). Es decir, los sistemas presupuestarios de estos 10 países sufren un problema triple: auditores débiles, poca transparencia presupuestaria y legisladores débiles.

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El puntaje promedio de 43 en el OBI 2012 indica que la mayoría de los países actualmente no provee suficiente cantidad de información en sus documentos presupuestarios. Esto significa que en 77 países de la Encuesta, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil no pueden participar completa y eficazmente en las decisiones ni responsabilizar a los gobiernos por la manera en la que recauda y gasta los recursos públicos.

Los gobiernos encuestados no publican 131 documentos presupuestarios clave que han producido para uso interno (de un total de 800 documentos que los 100 países deberían publicar para cumplir con los estándares internacionales). No se producen otros 178 documentos clave. Muchos de los documentos que se publican carecen de detalles importantes sobre ingresos, gastos y deuda. La Encuesta revela que los países con desempeño deficiente son de un amplio espectro de países, incluidos los de bajos ingresos, los de África y Medio Oriente, los que dependen de ayuda externa e ingresos de hidrocarburos y los que tienen democracias débiles.

La buena noticia es que los puntajes en transparencia presupuestaria aumentan gradualmente, especialmente entre los países que tienen peores desempeños. El puntaje promedio recibido por los 40 países cuyos puntajes en el OBI son comparables entre 2006 y 2012 aumentaron en más de veinte por ciento, y el progreso entre esos países con escasa transparencia comienza a ascender por más de sesenta por ciento. De 2010 a 2012, los países de África francófona duplicaron sus puntajes promedio y los países como Honduras y Afganistán mejoraron significativamente su desempeño.

En resumen, a pesar de la tendencia de los países con ciertas características a carecer de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas, existen muchos ejemplos de lo

contrario. El determinante más importante de una mejor transparencia presupuestaria es la voluntad política de los países para mejorar.

Lamentablemente, en demasiados países, esta voluntad política no existe o es errática. Muchos países se encuentran en medio de una confusión con procesos presupuestarios insuficientemente abiertos. A modo de ejemplo, entre 2008 y 2012, solo siete países con puntajes bajos (de 59) mejoraron sus puntajes en el OBI lo suficiente como para clasificarse ahora como países que proveen cantidades significativas de información presupuestaria al público (con puntajes en el OBI de más de 60). Además, en 2012, los puntajes en el OBI descendieron drásticamente en cuatro países. El progreso lento de muchos países y la regresión en la transparencia presupuestaria de otros significa que, al ritmo actual, estamos, al menos, a una generación de distancia de lograr una transparencia presupuestaria significativa en la mayoría de los países del mundo.

El desempeño de los países en indicadores que evalúan las oportunidades de participación pública en la elaboración de presupuestos es aún peor que su desempeño en materia de transparencia. Este informe revela que los ejecutivos, las legislaturas y las instituciones superiores de auditoría de todo el mundo pueden hacer mucho más para que el público participe en todas las etapas del proceso presupuestario. Estas instituciones pueden aprender de los pocos pero prometedores ejemplos de prácticas innovadoras que ciertos países han desarrollado para fomentar la participación pública en la toma de decisiones respecto del presupuesto.

Las instituciones de vigilancia del presupuesto (legislaturas e entidades fiscalizadoras superiores) tienen, en promedio, subpuntajes que están por encima de los índices del OBI o de participación pública, pero, sin embargo, frecuentemente tienen serias limitaciones, que incluyen recursos

financieros y humanos escasos y funciones e independencia limitadas. Además, sus acciones se ven frecuentemente obstaculizadas por la falta de mecanismos que les permitan realizar un seguimiento adecuado a sus hallazgos. También vale la pena repetir que los países que tienen instituciones de vigilancia débiles por lo general son países que tienen poca transparencia presupuestaria, una combinación poco adecuada para sus ciudadanos.

Esta imagen contrasta con el creciente consenso global sobre la necesidad de promover prácticas de gobierno más abiertas a fin de mejorar tanto la gobernanza como los resultados de desarrollo. Los cambios en el contexto internacional demuestran un creciente interés y énfasis en la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en las acciones del gobierno, como se refleja en muchas de las nuevas iniciativas que pretenden resolver algunas de las deficiencias identificadas por la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012.

Los gobiernos nacionales pueden implementar fácilmente las reformas necesarias si así lo deciden

La imagen que los resultados de la Encuesta muestran también contrasta con la facilidad con la que los países pueden adoptar sistemas presupuestarios más transparentes y responsables, si así lo decidieran. El mensaje es claro: los países que no pueden brindar suficiente información presupuestaria para permitir un debate completo del presupuesto, que no brindan suficientes oportunidades para la participación pública y que carecen de instituciones de vigilancia institucional sólidas necesitan escalar sus esfuerzos de reformas.

No hay justificación para que los gobiernos no puedan cumplir con los estándares básicos de transparencia y rendición de cuentas. Se han identificado las mejores prácticas. La asistencia técnica ya está disponible. Los costos directos de las reformas son generalmente mínimos: las reformas frecuentemente pueden lograrse simplemente publicando los documentos ya existentes en sus páginas de Internet. Casi todos los países tienen pares que ya han realizado las reformas necesarias, existen modelos que se pueden adoptar fácilmente.

De modo que, si los gobiernos reúnen la voluntad política necesaria para desarrollar reformas, pueden utilizar las prácticas y los recursos existentes para lograr rápidamente los siguientes estándares básicos:

- Los países de las últimas dos categorías del OBI deberían garantizar que al menos un conjunto mínimo de documentos presupuestarios, incluidos la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, el Presupuesto Aprobado, el Informe de Auditoría y el Presupuesto Ciudadano, se publiquen de manera regular y oportuna, y que se mantengan audiencias públicas para difundir información presupuestaria y reunir los puntos de vista de los ciudadanos respecto de las políticas presupuestarias. Todos los países pueden hacer esto de manera rápida y a un costo limitado.
- Los países de la categoría central del OBI deberían mejorar la exhaustividad de los documentos presupuestarios existentes, promover medios más eficaces de participación ciudadana en los procesos presupuestarios y garantizar que las legislaturas y las EFS tengan los recursos necesarios para llevar a cabo su función de vigilancia de manera eficaz. Estos países deberían decidir proveer información presupuestaria significativa tal como se midió cuando aumentaron sus puntajes en el OBI a más de 60.²⁸
- Todos los países deberían desarrollar mecanismos de participación útiles e innovadores durante todo el proceso presupuestario.
- Todos los países deberían publicar sus documentos presupuestarios en Internet en formatos legibles por máquina, como una planilla de Excel, que faciliten el análisis.

Lo que deberían hacer los diferentes actores

Existen mayores posibilidades de que las iniciativas de países se lleven a cabo en forma exitosa si son promovidas y respaldadas por diversos actores con el interés de avanzar en la transparencia presupuestaria y rendición de cuentas. Por esta razón, es muy probable que el esfuerzo común de todas las partes interesadas genere las reformas necesarias. El hecho de que algunas de las siguientes recomendaciones no son nuevas (es decir, estaban incluidas en informes anteriores de la Encuesta de Presupuesto Abierto) refleja los continuos cambios que los grupos de la sociedad civil y otros actores enfrenta en países cuyas prácticas de transparencia presupuestaria aún no cumplen con estándares internacionales mínimos.

Las diferentes **coaliciones de actores interesados en el**

28. Los países de las dos categorías superiores del OBI deberían liderar y promover activamente iniciativas internacionales destinadas a mejorar la transparencia presupuestaria y la participación a nivel global, y garantizar que áreas de las finanzas públicas que no están cubiertas en el OBI, como la contratación pública, se administren de manera tan transparente como el resto del presupuesto. El IBP ha comenzado un proyecto de investigación para evaluar la transparencia en estas cuestiones a través de su proyecto "OBI Plus".

tema deberían garantizar que los gobiernos de todo el mundo reciban un mensaje enfático y coherente sobre la necesidad de introducir reformas que encaminadas a implementar prácticas presupuestarias más transparentes y receptivas.

- Los esfuerzos de actores internacionales, como la Sociedad de Gobierno Abierto y la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT), deberían enfocar su energía, recursos e influencia para producir cambios rápidos y profundos y, en la medida de lo posible, medir el avance. Estas coaliciones deben reconocer que, aunque existe actualmente gran consenso global respecto de los principios y los beneficios, de la transparencia fiscal y la rendición de cuentas, este amplio consenso no se ha traducido en mejoras concretas;
- La presión internacional para la elaboración de presupuestos abiertos debería construirse mediante acuerdos relevantes de desarrollo internacional, como la agenda de desarrollo posterior a 2015 y los acuerdos sobre el financiamiento de los fondos reservados para la adaptación al cambio climático.

Las **legislaturas y las EFS** deberían:

- usar sus poderes ya existentes de manera más eficaz y garantizar que los ejecutivos respeten su función, facultades y prerrogativas; y
- buscar mejorar la colaboración entre sí y con las organizaciones de la sociedad civil, que pueden brindarles los recursos y las habilidades que generalmente no tienen.

Las **agencias donantes** deberían:

- Reconciliar sus principios, lineamientos, manuales y marcos de evaluación para garantizar que la ayuda que brindan a países de todo el mundo reflejen el creciente consenso en torno a la importancia del presupuesto y la transparencia fiscal para el crecimiento y el desarrollo. Los principios desarrollados por la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal podrían proveer un útil marco general que los otros códigos y lineamientos podrían seguir y definir con mayor detalle.
- Tener un papel más activo en la promoción de la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas en países que dependen en gran medida de ayuda externa. Dado su influencia en estos países, los donantes deberían asegurarse de que sus intervenciones respalden las

reformas de transparencia en lugar de proteger a los gobiernos de presiones domésticas (el sector privado, cuando invierte en otros países, puede tener un papel similar y complementario.)

- Establecer puntos de referencia claros e incentivos para que los gobiernos receptores abran sus procesos presupuestarios. Los ejemplos de la Unión Europea y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (UKAid) en esta área son un buen ejemplo.
- Incorporar transparencia, participación pública y componentes de vigilancia en sus esfuerzos a través de capacitación o asistencia técnica para promover reformas presupuestarias e instituciones gubernamentales más sólidas.

Las **organizaciones de la sociedad civil** deberían:

- Trabajar conjuntamente en diferentes sectores y redoblar sus esfuerzos para demandar mayor transparencia de sus gobiernos y espacios formales para la participación pública durante el proceso presupuestario.
- Trabajar con otros actores relevantes (medios, legislaturas, instituciones de auditoría, donantes) para crear mejores incentivos para que los gobiernos sean más transparentes.
- Aprovechar las situaciones específicas que se han identificado como oportunidades para fomentar reformas de la transparencia, como elecciones, crisis fiscales y casos de corrupción.
- Buscar la colaboración a nivel internacional con otros grupos similares. El Movimiento global para la transparencia presupuestaria, la rendición de cuentas y la participación puede ofrecer un interesante foro para el aprendizaje mutuo y las actividades conjuntas. Tales actividades podrían incluir el activismo conjunto para lograr reformas en diferentes países con problemas comunes y esfuerzos colaborativos para monitorear el progreso en tales reformas.

Además, todos los actores deberían usar el Índice de Presupuesto Abierto como una herramienta para promover la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas. Por ejemplo, los gobiernos pueden usarlo como punto de referencia en sus planes de reforma para establecer objetivos de mejora de los estándares de transparencia presupuestaria; los donantes pueden hacer lo mismo en países en

los que la ayuda fluye directamente hacia el presupuesto del gobierno; y las organizaciones de la sociedad civil pueden defender reformas específicas como la publicación de un documento presupuestario que ya se produce para uso interno o la inclusión de información adicional en áreas que el OBI destaca como opacas.

En conjunto, la implementación de estas recomendaciones podría traducirse en magníficos resultados. En lugar de lo que ha sido un progreso constante, pero insuficiente, un mayor nivel de compromiso nacional e internacional podría conducir rápidamente al establecimiento de sistemas presupuestarios transparentes y que rindan cuentas en casi todos los países del mundo.

Sección 1: Implementación de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 y cálculo del Índice de Presupuesto Abierto

La Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa la disponibilidad pública de información presupuestaria y otras prácticas de elaboración de presupuestos que contribuyen a lograr un sistema de finanzas públicas abierto en todos los países del mundo.²⁹ La mayoría de las preguntas de la Encuesta evalúan lo que ocurre en la práctica, no lo que la ley exige.

La Encuesta evalúa los contenidos y la publicación oportuna de ocho documentos presupuestarios clave que todos los países deberían publicar en diferentes momentos del proceso presupuestario, según criterios de buenas prácticas generalmente aceptadas para la gestión de las finanzas públicas. Muchos de estos criterios se toman de los que organizaciones multilaterales desarrollaron, como el *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional* (FMI), las *Mejores prácticas para la transparencia fiscal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (OCDE) y la *Declaración de Lima sobre Pautas para los preceptos de auditoría* de la Organización internacional de instituciones superiores de auditoría (INTOSAI). La fuerza de estos lineamientos radica en su aplicabilidad universal a los diferentes sistemas presupuestarios del mundo y a países con diferentes niveles de ingresos.

La Encuesta de Presupuesto Abierto cubre temas adicionales de importancia para la sociedad civil y los partidarios de la buena gobernanza, incluido el alcance con el que el público puede participar durante cada fase del proceso presupuestario, los factores relacionados con la fortaleza de la legislatura y el papel de las instituciones de control externo del país (también conocida como la “entidad fiscalizadora superior”).

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 fue un proceso de investigación colaborativo en el que el IBP trabajó con socios de la sociedad civil en 100 países durante los últimos dos años. Los 100 países evaluados en lo que constituye la cuarta edición de la Encuesta (los ciclos anteriores fueron en 2006, 2008 y 2010) se seleccionaron de manera tal que produzcan una muestra que sea representativa en diferentes regiones y niveles de ingresos.

El Cuestionario de Presupuesto Abierto

Los resultados para cada país en la Encuesta de 2012 se basan en el cuestionario de 125 preguntas que un investigador o grupo de investigadores completa dentro de una organización del país. La mayoría de los investigadores responsables de completar el Cuestionario de Presupuesto Abierto pertenecen a instituciones académicas u organizaciones de la sociedad civil. Aunque las funciones y las áreas de interés de los grupos de investigación varían ampliamente, todos tienen un interés común en promover prácticas de elaboración de presupuestos transparentes y abiertos en sus países. La mayoría de los investigadores pertenecen a organizaciones que tienen un interés particular en cuestiones presupuestarias.

La mayoría de las 125 preguntas de la Encuesta de 2012 requieren que los investigadores escojan entre cinco respuestas. Las respuestas “a” o “b” describen una situación o condición que representa una buena práctica respecto del tipo de información presupuestaria (o práctica presupuestaria) que la pregunta evalúa; una “a” indica que el estándar se cumple en su totalidad. La respuesta “c” corresponde a esfuerzos mínimos para alcanzar el estándar relevante, y una “d” indica que el estándar no se cumple en absoluto. Una respuesta “e” indica que el estándar no se aplica, por ejemplo cuando a un país de la OCDE se le pregunta sobre la ayuda externa que recibe. Sin embargo, algunas preguntas solo tienen tres posibles respuestas: “a” (se cumple con el estándar), “b” (no se cumple con el estándar) o “c” (no se aplica). Los investigadores deben brindar pruebas adecuadas para cada una de sus respuestas y deben complementarlas con comentarios, aclaraciones y vínculos a documentación relevante.

Una vez que están completas, se otorga un valor numérico a cada una de las respuestas del cuestionario. Para las preguntas con cinco opciones de respuestas, una “a” recibe un puntaje numérico de 100, una “b” recibe 67, las respuestas “c” reciben 33 y las “d” reciben 0. Las preguntas que reciben una “e” no se cuentan como parte de los puntajes agregados del país. Para las preguntas con tres opciones de respuesta, los puntajes son 100 para una respuesta “a”, 0 para una “b” y las respuestas “c” no se incluyen en el puntaje agregado.

29. La Encuesta de Presupuesto Abierto considera que un documento está “a disposición del público” si: 1) es publicado por la institución o agencia responsable de producirlo dentro de un marco de tiempo razonable, y 2) está disponible a un costo mínimo para cualquier persona que desee el documento (es decir, el gobierno no debe publicar los documentos de manera selectiva).

El proceso de investigación

Los investigadores comenzaron a recolectar información para la Encuesta de 2012 en agosto de 2011 y completaron el cuestionario para su país en diciembre de 2011. La Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 evalúa solo los eventos, actividades o avances que ocurrieron hasta el 31 de diciembre de 2011; las acciones ocurridas después de esta fecha no se toman en cuenta en los resultados de la Encuesta de 2012.

Todas las respuestas a las preguntas de la Encuesta están respaldadas con evidencias, como citas de documentos presupuestarios, las leyes del país o las entrevistas con funcionarios del gobierno, legisladores o expertos en el proceso presupuestario del país. Durante el proceso de investigación, los miembros del personal del IBP ayudaron a los investigadores a seguir la metodología de la Encuesta, en especial, los lineamientos para responder las preguntas. (Véase la *Guía para el Cuestionario de Presupuesto Abierto* en: <http://bit.ly/Wf4hdB>).

Luego de que se completara, los miembros del personal del IBP analizaron cada cuestionario con los investigadores durante un periodo de tres a seis meses. El análisis del IBP buscaba garantizar que todas las preguntas se respondieran de manera tal que fueran internamente coherentes para cada país, y coherentes con el resto de los países evaluados. Las respuestas fueron también comprobadas respecto de

documentos presupuestarios publicados e informes sobre transparencia fiscal emitidos por instituciones internacionales, como el FMI, el Banco Mundial y la OCDE.

Para cada país, dos revisores anónimos independientes, con conocimientos técnicos sobre los sistemas presupuestarios de ese país en específico, revisaron los cuestionarios. Estos revisores, que no están vinculados con el gobierno del país que revisaban, fueron identificados mediante búsquedas de bibliografías, contactos profesionales, Internet y registros de conferencias anteriores del IBP.

Los miembros del personal del IBP revisaron los comentarios de los revisores para garantizar que fueran coherentes con la metodología del estudio. Los comentarios de revisores que eran incoherentes se eliminaron, y el resto de los comentarios fueron compartidos con los investigadores. Los investigadores respondieron los comentarios de los revisores y su gobierno, en caso de que el gobierno hubiese hecho comentarios, y los editores del IBP actuaron como intermediarios ante respuestas conflictivas a fin de garantizar la coherencia de los supuestos para cada país al momento de comparar las respuestas.

El IBP también invitó a los gobiernos de 95 de los países encuestados a enviar comentarios sobre los resultados preliminares de la Encuesta. La decisión de invitar a los gobiernos a brindar comentarios sobre tales resultados se tomó después de consultar con la organización de inves-

El Índice de Presupuesto Abierto mide la publicación oportuna de información durante todo el proceso presupuestario

Documento presupuestario	Plazos para la publicación de documentos que se encuentran "a disposición del público"	Cantidad de preguntas en la Encuesta de 2012	Cantidad de preguntas por Documento en el OBI
Documento Preliminar (PBS)	Debe publicarse al menos un mes antes de que se presente la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo a la legislatura para su consideración.	60-62	3
Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo (EBP)	Idealmente, debería publicarse al mismo tiempo que se la presenta ante la legislatura. Como mínimo, debe publicarse mientras la legislatura aún la está analizando y antes de que se apruebe. Nunca debería considerarse que una propuesta que se publicó después de que la legislatura la haya aprobado está "a disposición del público".	1-58	58
Documentos de respaldo para la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo	Deben publicarse al mismo tiempo o casi al mismo tiempo que la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo (consultar más arriba).	1-58	58
Presupuesto Aprobado (EB)	Debe publicarse no más de tres meses después de que la legislatura aprueba el presupuesto.	101	1
Presupuesto Ciudadano (CB)	Si es una versión simplificada de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, debe publicarse al mismo tiempo que una Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo "disponible públicamente". Si es una versión simplificada del Presupuesto Aprobado, debe publicarse al mismo tiempo que un Presupuesto Aprobado se pone a disposición del público.	109-112	4
Informes de Entregados Durante el Año (IYR)	Debe publicarse no más de tres meses después de que finalice el período de informe.	63-64, 66-71	8
Revision de Mitad de Año (MYR)	Debe publicarse no más de tres meses después de que finalice el período de informe.	73-76	4
Informe de Fin de Año (YER)	Debe publicarse no más de dos años después de la finalización del año fiscal (el periodo de informe).	77-86	10
Informe de Auditoría (AR)	Debe publicarse no más de dos años después de la finalización del año fiscal (el periodo de informe).	87-89, 91, 95-96, 108	7

tigación responsable de la Encuesta. El IBP hizo un gran esfuerzo para alentar a los gobiernos a enviar comentarios sobre los resultados preliminares; muchos gobiernos que no respondieron inicialmente las cartas del IBP fueron contactados en cinco o seis ocasiones diferentes. De los 95 gobiernos contactados por el IBP, 41 enviaron comentarios sobre los resultados de la Encuesta para su país. Estos comentarios pueden consultarse en su totalidad en los cuestionarios correspondientes en <http://bit.ly/P8NPOV>.

El Índice de Presupuesto Abierto

El Índice de Presupuesto Abierto (OBI) le asigna a cada país un puntaje de 0 a 100 según un promedio simple del valor numérico de cada una de las respuestas a las 95 preguntas del cuestionario que evalúan la disponibilidad pública de la información presupuestaria. El puntaje en el OBI de un país refleja la publicación oportuna y la exhaustividad de la información presupuestaria que se encuentra a disposición del público en los ocho documentos presupuestarios clave.

Medidas de la encuesta para las instituciones de vigilancia y la participación pública

De las 30 preguntas de la Encuesta que no se usan para calcular el OBI, la mayoría evalúa la capacidad de vigilancia de las legislaturas y las entidades fiscalizadoras superiores (EFS), así como las oportunidades de participación pública durante el proceso presupuestario. Para obtener un panorama general de la “fortaleza” de cada una de estas instituciones y el nivel en el que los gobiernos incluyen al público en la toma de decisiones y el monitoreo del presupuesto,

La Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa actores y prácticas de vigilancia

Indicador medido	Cantidad de preguntas en la Encuesta de 2012	Cantidad de preguntas por indicador
Participación del público en el proceso presupuestario	114-125	12
Fortaleza de la legislatura	59, 97-100, 102-107	11
Fortaleza de la entidad fiscalizadora superior	90, 92-94	4

se promediaron las respuestas a las preguntas sobre cada una de ellas (legislaturas, EFS y participación pública). Estas mediciones deberían usarse como información indicativa solamente, dado que el conjunto de preguntas sobre la legislatura, la EFS y la participación pública no son tan integrales como las que tratan sobre el acceso del público a información.

Tres de las 30 preguntas no relacionadas con el OBI no se incluyen en ninguno de los indicadores generales. Se han añadido dos preguntas (65 y 72) sobre los Informes entregados durante el año en ediciones subsiguientes de la Encuesta,

de modo que no se han incluido en el cálculo del OBI a fin de mantener la comparabilidad en diferentes momentos. La respuesta a una pregunta (113) sobre si el Ejecutivo publica definiciones accesibles y no técnicas de términos del presupuesto y otros documentos relacionados con el presupuesto también se incluye en el Índice de Presupuesto Abierto.

Sección 2: ¿Qué es nuevo en el Cuestionario de Presupuesto Abierto 2010 y cuáles son sus implicaciones?

La estructura del Cuestionario de Presupuesto Abierto 2012 es diferente a la que se usó en ciclos anteriores. El IBP ha añadido y eliminado diferentes preguntas, pero la cantidad general solo ha ascendido a 125 en este ciclo, en comparación con las 123 de las ediciones anteriores. El Cuestionario de Presupuesto Abierto ahora se compone de cinco secciones, dos más que en ciclos anteriores.

La mayoría de los cambios introducidos en el Cuestionario de Presupuesto Abierto profundizan la evaluación de la fortaleza relativa de la legislatura y la entidad fiscalizadora superior, y la participación del público en los procesos presupuestarios. Como se describe en detalle más adelante, las preguntas que se usan para calcular el Índice de Presupuesto Abierto se mantuvieron sin cambios en general y, por lo tanto, los índices son comparables entre las cuatro ediciones.

Las secciones 1 y 2 son esencialmente iguales que en ediciones anteriores, y describen los documentos presupuestarios clave usados para completar el cuestionario y evaluar la

disponibilidad pública y la exhaustividad de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y sus documentos de respaldo. Dada su importancia en la presentación de las

prioridades y los planes del gobierno para recaudar y gastar fondos públicos en el siguiente año y establecer la agenda para el debate del presupuesto, la Encuesta pone particular énfasis en el presupuesto propuesto.

La Sección 3 evalúa la disponibilidad pública y la exhaustividad de informes presupuestarios clave durante el proceso presupuestario. Las preguntas sobre la fortaleza de la legislatura que se habían incluido en esta sección en ediciones anteriores se pasaron a dos nuevas secciones; sin embargo, aunque las preguntas restantes se habían numerado nuevamente, la redacción y el orden permanecieron sin cambios.

En la Encuesta de 2012 se agregó la Sección 4, que se compone de preguntas que miden la fortaleza de la legislatura y la entidad fiscalizadora superior. Incluye preguntas que eran parte de la Encuesta en ediciones anteriores y nuevas preguntas que examinan diferentes factores, como si existe un organismo de investigación establecido que pueda suministrarle a la legislatura análisis y lineamientos sobre cuestiones presupuestarias, si existen debates legislativos previos al presupuesto; los procedimientos para cambiar asignaciones, no solo entre unidades administrativas sino también entre partidas individuales; y los procedimientos implementados para cuando se recaudan ingresos adicionales durante el año presupuestario.

La Sección 5 es también una nueva sección, que incluye 12 preguntas sobre la participación pública en el proceso presupuestario. Algunas de estas preguntas (las que son sobre audiencias públicas legislativas, por ejemplo) habían estado en diferentes secciones del cuestionario en ediciones anteriores, pero hay una cantidad significativa de preguntas nuevas también. Otras preguntas de esta sección evalúan la presencia de requisitos legales, mecanismos y procedimientos de retroalimentación para la participación pública con el Ejecutivo, la legislatura y la entidad fiscalizadora superior. Finalmente, la sección 5 también incluye cuatro preguntas sobre el Presupuesto Ciudadano, tres más que en cuestionarios anteriores de la Encuesta. Esta atención más profunda a los Presupuestos Ciudadanos refleja el creciente reconocimiento de la importancia que tiene este documento como elemento clave de la transparencia presupuestaria en un país.

Resumen de los cambios en el Cuestionario de Presupuesto Abierto 2012

- Se eliminaron doce preguntas en la Encuesta de 2012: 56-60, 63-65, 70, 79, 97 y 99. (Obsérvese que estos son los números de preguntas del Cuestionario de Presupuesto Abierto 2010.) Ninguna de estas preguntas se usó en el cálculo del Índice de Presupuesto Abierto ni otros indicadores de la Encuesta.
- Se modificaron dos preguntas: 109 y 123. (Obsérvese que estas eran las preguntas 61 y 119, respectivamente, del Cuestionario de Presupuesto Abierto 2010.)
- Se agregaron catorce preguntas: 97-98, 103-104, 110-112, 114-118 y 124-125. Estas se han usado como indicadores definitivos de la participación pública y la fortaleza de la legislatura.

Implicaciones de los cambios para el Índice de Presupuesto Abierto y otros indicadores

Presupuesto Ciudadano

El aumento de uno a cuatro en la cantidad de preguntas sobre el Presupuesto Ciudadano es el único cambio en el Cuestionario de Presupuesto Abierto 2012 que afecta el cálculo del Índice de Presupuesto Abierto. En lugar de calcularse a partir de 92 preguntas, como en ciclos anteriores, el OBI 2012 se basa en 95 preguntas. Además de preguntar si el gobierno produce y publica un Presupuesto Ciudadano, las nuevas preguntas evalúan en qué medida el público participó en el desarrollo del documento, cómo se distribuyó y si se produce un Presupuesto Ciudadano para cada fase del proceso presupuestario.

Las nuevas preguntas aumentan la variación en el desempeño respecto de los Presupuestos Ciudadanos, lo cual podría dar como resultado puntajes en el OBI 2012 que son superiores o inferiores a lo que podrían haber sido sin los cambios. De modo que, ¿se puede aún así comparar el OBI 2012 con los índices de ediciones anteriores de la Encuesta? Teóricamente, para garantizar la comparabilidad, el IBP podría haber buscado respuestas para las nuevas preguntas en las tres ediciones anteriores y recalcular los correspondientes puntajes en el OBI. Sin embargo, había información insuficiente para hacer esto de manera rigurosa, de modo que no se actualizaron los Índices de Presupuesto Abierto para los ciclos de 2006, 2008 y 2010.

Para evaluar el alcance con el que las nuevas preguntas afectan los puntajes en el OBI 2012 y cuán comparables son los puntajes de 2012 con los de ediciones anteriores de la Encuesta, el IBP calculó un Índice de Presupuesto Abierto 2012 de 92 preguntas y el OBI 2012 real (con 95 preguntas) y comparó los puntajes. Los resultados mostraron que las nuevas preguntas, por lo general, tenían poco efecto sobre los puntajes en el OBI 2012, con lo que mantenían la posibilidad de comparar puntajes en las cuatro ediciones de la Encuesta.

1. En 71 de los 100 países encuestados, los puntajes en el OBI 2012 calculados usando 95 preguntas son más bajos que los que se basan en 92 preguntas. Sin embargo, en más de dos tercios de los países encuestados (68), la diferencia no es mayor a un punto. Se observa una disminución de tres puntos en tres países: los Estados Unidos, Alemania y España, todos con un buen desempeño.

2. Las clasificaciones relativas cambian solo un poco con el “nuevo” (95 preguntas) y el “antiguo” cálculo del OBI: las correlaciones entre los puntajes y las clasificaciones, usando los métodos nuevos y antiguos, son extremadamente altas (0.9998 y 0.9992, respectivamente), lo que sugiere que los cambios en el cuestionario tuvieron un impacto poco significativo en la evaluación de la transparencia presupuestaria tanto a nivel global como en cada uno de los países.

Fortaleza de la legislatura

Los cambios en los indicadores de la Encuesta de 2012 de fortaleza de la legislatura no afectan el cálculo del Índice de Presupuesto Abierto. Estos cambios incluyen cuatro nuevas preguntas que se agregaron al cuestionario de la Encuesta de ciclos anteriores. Además, las preguntas ya existentes se revisaron para obtener una evaluación más precisa e integral del papel de las legislaturas durante el proceso presupuestario y la eficacia de sus políticas de vigilancia del gobierno. Finalmente, cuatro indicadores que se usaban para evaluar la fortaleza de la vigilancia legislativa en ediciones anteriores de la Encuesta de Presupuesto Abierto ahora se usan para evaluar las oportunidades de participación pública en los presupuestos. Aunque las respuestas a las preguntas existentes son comparables en el tiempo, el agregado de nuevas preguntas sobre la legislatura significa que los puntajes promedio para evaluar la fortaleza de esta institución en diferentes ciclos de la Encuesta no son comparables.

Fortaleza de la institución superior de auditoría

Solo se han usado cuatro indicadores para evaluar la fortaleza de la institución superior de auditoría:

- autoridad para destituir al director o responsable de la institución superior de auditoría (pregunta 90);
- facultades legales para auditar las finanzas públicas (pregunta 92);
- recursos financieros disponibles para que la EFS y la autoridad determine su propio presupuesto (pregunta 93); y
- si cuenta con recursos humanos capacitados para realizar auditorías (pregunta 94).

En Encuestas anteriores, el indicador de fortaleza de la EFS constaba de una cantidad mayor de preguntas. Estas preguntas aún están incluidas en la Encuesta 2012 (preguntas 87, 90, 92-96, 107-108 y 123); sin embargo, algunas se usan ahora para construir los indicadores de participación pública, integridad del informe de auditoría y fortaleza de la legislatura. Debido a estos cambios, los puntajes 2012

para fortaleza de la EFS no pueden compararse con los de versiones anteriores de la Encuesta.

Participación del público en el proceso presupuestario

Finalmente, se creó un conjunto de 12 indicadores para evaluar el alcance con el que el Ejecutivo, la legislatura y la institución superior de auditoría hacen participar al público en el proceso presupuestario (preguntas 114-125). Algunas de estas preguntas (119-123) se incluyeron en ciclos anteriores de la Encuesta; aunque una fue revisada para explicar mejor lo que se estaba evaluando (123), las otras no sufrieron modificaciones (119-122). Siete son completamente nuevas (114-118 y 124-125).

Sección 3: Ponderación de la importancia relativa de los documentos presupuestarios clave y las implicaciones para los puntajes

Como se mencionó anteriormente, el puntaje en el OBI 2012 de cada país se calcula a partir de un subconjunto de 95 preguntas de la Encuesta. Aunque cada uno de los ocho documentos presupuestarios clave evaluados puede tener una cantidad diferente de preguntas relacionadas con él, el puntaje en el OBI es un promedio simple de las 95 preguntas. Al calcular los puntajes en el OBI, no se usó ningún método de ponderación explícita para compensar la influencia desproporcionada de los documentos para los cuales hay más preguntas en la Encuesta.

Aunque usar un promedio simple es claro, la Encuesta considera implícitamente que ciertos documentos presupuestarios son más importantes que otros. En particular, 58 de las 95 preguntas del OBI evalúan la disponibilidad pública y la integridad de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y, por lo tanto, son determinantes clave en el puntaje total en el OBI de un país. Por el contrario, el Presupuesto Aprobado y el Presupuesto Ciudadano se evalúan únicamente en una y cuatro preguntas, respectivamente.

Esta ponderación implícita no carece de justificación. Desde la perspectiva de la sociedad civil, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo es el documento presupuestario más importante, ya que establece los objetivos y los planes de la política presupuestaria para el año siguiente. El acceso a esta información es esencial para que la sociedad civil influya sobre los debates presupuestarios antes de la aprobación del presupuesto final.

Sin embargo, el IBP usó varios métodos alternativos para calcular el OBI 2012 y evaluar el grado con el que el método de cálculo actual podría polarizar los resultados del OBI. Lo que estas pruebas revelaron fue que las clasificaciones de los países en el OBI permanecieron en gran medida coherentes independientemente del método de ponderación.

¿Tiene preguntas?

Este anexo presenta una descripción básica de la metodología que se usó para producir la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012, lo que incluye un resumen de los cambios realizados y su impacto en los resultados y la comparabilidad entre las cuatro ediciones del Índice. También hemos intentado responder algunas preguntas metodológicas en términos no técnicos. Si tiene más preguntas técnicas sobre la Encuesta de Presupuesto Abierto o desearía obtener más detalles sobre algún aspecto de la metodología, comuníquese con el IBP a info@internationalbudget.org.

ANEXO B: RESULTADOS DEL ÍNDICE DE LA ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO A LO LARGO DEL TIEMPO, DEL 2006 AL 2012

País	Índice de Presupuesto Abierto 2006	Índice de Presupuesto Abierto 2008	Índice de Presupuesto Abierto 2010	Índice de Presupuesto Abierto 2012
Afganistán		8	21	59
Albania	25	37	33	47
Argelia		2	1	13
Angola	5	4	26	28
Argentina	40	56	56	50
Azerbaiyán	30	37	43	42
Bangladesh	39	42	48	58
Benín				1
Bolivia		7	13	12
Bosnia y Herzegovina		44	44	50
Botswana			51	50
Brasil	74	74	71	73
Bulgaria	47	57	56	65
Burkina Faso			5	23
Camboya		11	15	15
Camerún		5	2	10
Chad			0	3
Chile			72	66
China		14	13	11
Colombia	57	61	61	58
Costa Rica	45	45	47	50
Croacia	42	59	57	61
República Checa	61	62	62	75
Rep. Dem. del Congo		1	6	18
República Dominicana		12	14	29
Ecuador			31	31
Egipto	19	43	49	13
El Salvador	28	37	37	43
Guinea Ecuatorial		0	0	0
Fiji		13	0	6
Francia	89	87	87	83
Georgia	34	53	55	55
Alemania		64	68	71
Ghana	42	50	54	50
Guatemala	46	46	50	51
Honduras		12	11	53
India	53	60	67	68
Indonesia	42	54	51	62
Iraq			0	4
Italia			58	60
Jordania	50	53	50	57
Kazajistán		35	38	48
Kenia			49	49
República de Kirguistán		8	15	20
Líbano		32	32	33
Liberia		3	40	43
Macedonia		54	49	35
Malawi		28	47	52
Malasia		35	39	39
Mali			35	43
México	50	55	52	61
Mongolia	18	36	60	51

País	Índice de Presupuesto Abierto 2006	Índice de Presupuesto Abierto 2008	Índice de Presupuesto Abierto 2010	Índice de Presupuesto Abierto 2012
Marruecos	19	28	28	38
Mozambique			28	47
Myanmar				0
Namibia	50	46	53	55
Nepal	36	43	45	44
Nueva Zelanda	86	86	90	93
Nicaragua			37	42
Níger		26	3	4
Nigeria	20	19	18	16
Noruega	72	80	83	83
Pakistán		38	38	58
Papúa Nueva Guinea	52	61	57	56
Perú		67	65	57
Filipinas	51	48	55	48
Polonia		67	64	59
Portugal			58	62
Qatar				0
Rumania	66	62	59	47
Rusia	47	58	60	74
Ruanda		1	11	8
Santo Tomé y Príncipe		1	0	29
Arabia Saudita		1	1	1
Senegal		3	3	10
Serbia		46	54	39
Sierra Leona				39
Eslovaquia			57	67
Eslovenia		74	70	74
Sudáfrica	86	87	92	90
Corea del Sur		66	71	75
España			63	63
Sri Lanka	47	64	67	46
Sudán		0	8	
Suecia	76	78	83	84
Tayikistán				17
Tanzania		36	45	47
Tailandia		40	42	36
Timor Leste			34	36
Trinidad y Tobago		33	33	38
Túnez				11
Turquía	42	43	57	50
Uganda	32	51	55	65
Ucrania		55	62	54
Reino Unido	88	88	87	88
Estados Unidos	81	82	82	79
Venezuela		35	34	37
Vietnam	3	10	14	19
Yemen		10	25	11
Zambia			36	4
Zimbabwe				20
	* 40 países comparables con todos los años	* 78 países comparables con los años anteriores	* 94 países comparables con los años anteriores	* 100 países excluyendo Sudán
		* 77 países comparables con 2012	* 93 países comparables con 2012	

ANEXO C: DISPONIBILIDAD PÚBLICA DE DOCUMENTOS PRESUPUESTARIOS, ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO 2012

País	Documento Preliminar	Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo	Presupuesto Ciudadano	Presupuesto Aprobado	Informes de Entregados Durante el Año	Revisión de Mitad de Año	Informe de Fin de Año	Informe de Auditoría
Afganistán	●	●	●	●	●	●	●	●
Albania	●	●	●	●	●	●	●	●
Argelia	●	●	●	●	●	●	●	●
Angola	●	●	●	●	●	●	●	●
Argentina	●	●	●	●	●	●	●	●
Azerbaiyán	●	●	●	●	●	●	●	●
Bangladesh	●	●	●	●	●	●	●	●
Benin	●	●	●	●	●	●	●	●
Bolivia	●	●	●	●	●	●	●	●
Bosnia y Herzegovina	●	●	●	●	●	●	●	●
Botswana	●	●	●	●	●	●	●	●
Brasil	●	●	●	●	●	●	●	●
Bulgaria	●	●	●	●	●	●	●	●
Burkina Faso	●	●	●	●	●	●	●	●
Camboya	●	●	●	●	●	●	●	●
Camerún	●	●	●	●	●	●	●	●
Chad	●	●	●	●	●	●	●	●
Chile	●	●	●	●	●	●	●	●
China	●	●	●	●	●	●	●	●
Colombia	●	●	●	●	●	●	●	●
Costa Rica	●	●	●	●	●	●	●	●
Croacia	●	●	●	●	●	●	●	●
República Checa	●	●	●	●	●	●	●	●
Rep. Dem. del Congo	●	●	●	●	●	●	●	●
República Dominicana	●	●	●	●	●	●	●	●
Ecuador	●	●	●	●	●	●	●	●
Egipto	●	●	●	●	●	●	●	●
El Salvador	●	●	●	●	●	●	●	●
Guinea Ecuatorial	●	●	●	●	●	●	●	●
Fiji	●	●	●	●	●	●	●	●
Francia	●	●	●	●	●	●	●	●
Georgia	●	●	●	●	●	●	●	●
Alemania	●	●	●	●	●	●	●	●
Ghana	●	●	●	●	●	●	●	●
Guatemala	●	●	●	●	●	●	●	●
Honduras	●	●	●	●	●	●	●	●
India	●	●	●	●	●	●	●	●
Indonesia	●	●	●	●	●	●	●	●
Iraq	●	●	●	●	●	●	●	●
Italia	●	●	●	●	●	●	●	●
Jordania	●	●	●	●	●	●	●	●
Kazajistán	●	●	●	●	●	●	●	●
Kenia	●	●	●	●	●	●	●	●
República de Kirguistán	●	●	●	●	●	●	●	●
Líbano	●	●	●	●	●	●	●	●
Liberia	●	●	●	●	●	●	●	●
Macedonia	●	●	●	●	●	●	●	●
Malawi	●	●	●	●	●	●	●	●
Malasia	●	●	●	●	●	●	●	●
Mali	●	●	●	●	●	●	●	●

● Publicado ● Preparado para uso interno ● No Producido

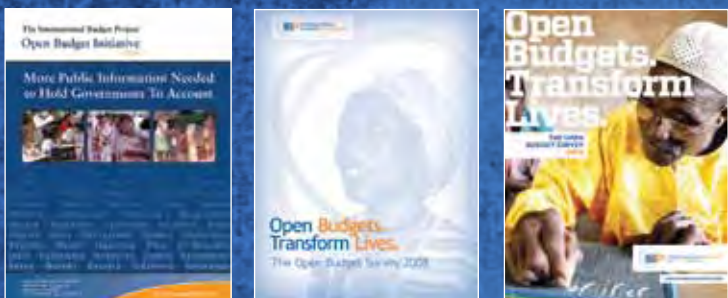
País	Documento Preliminar	Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo	Presupuesto Ciudadano	Presupuesto Aprobado	Informes de Entregados Durante el Año	Revisión de Mitad de Año	Informe de Fin de Año	Informe de Auditoría
México	●	●	●	●	●	●	●	●
Mongolia	●	●	●	●	●	●	●	●
Marruecos	●	●	●	●	●	●	●	●
Mozambique	●	●	●	●	●	●	●	●
Myanmar	●	●	●	●	●	●	●	●
Namibia	●	●	●	●	●	●	●	●
Nepal	●	●	●	●	●	●	●	●
Nueva Zelanda	●	●	●	●	●	●	●	●
Nicaragua	●	●	●	●	●	●	●	●
Níger	●	●	●	●	●	●	●	●
Nigeria	●	●	●	●	●	●	●	●
Noruega	●	●	●	●	●	●	●	●
Pakistán	●	●	●	●	●	●	●	●
Papúa Nueva Guinea	●	●	●	●	●	●	●	●
Perú	●	●	●	●	●	●	●	●
Filipinas	●	●	●	●	●	●	●	●
Polonia	●	●	●	●	●	●	●	●
Portugal	●	●	●	●	●	●	●	●
Qatar	●	●	●	●	●	●	●	●
Rumania	●	●	●	●	●	●	●	●
Rusia	●	●	●	●	●	●	●	●
Ruanda	●	●	●	●	●	●	●	●
Santo Tomé y Príncipe	●	●	●	●	●	●	●	●
Arabia Saudita	●	●	●	●	●	●	●	●
Senegal	●	●	●	●	●	●	●	●
Serbia	●	●	●	●	●	●	●	●
Sierra Leona	●	●	●	●	●	●	●	●
Eslovaquia	●	●	●	●	●	●	●	●
Eslovenia	●	●	●	●	●	●	●	●
Sudáfrica	●	●	●	●	●	●	●	●
Corea del Sur	●	●	●	●	●	●	●	●
España	●	●	●	●	●	●	●	●
Sri Lanka	●	●	●	●	●	●	●	●
Suecia	●	●	●	●	●	●	●	●
Tayikistán	●	●	●	●	●	●	●	●
Tanzania	●	●	●	●	●	●	●	●
Tailandia	●	●	●	●	●	●	●	●
Timor Leste	●	●	●	●	●	●	●	●
Trinidad y Tobago	●	●	●	●	●	●	●	●
Túnez	●	●	●	●	●	●	●	●
Turquía	●	●	●	●	●	●	●	●
Uganda	●	●	●	●	●	●	●	●
Ucrania	●	●	●	●	●	●	●	●
Reino Unido	●	●	●	●	●	●	●	●
Estados Unidos	●	●	●	●	●	●	●	●
Venezuela	●	●	●	●	●	●	●	●
Vietnam	●	●	●	●	●	●	●	●
Yemen	●	●	●	●	●	●	●	●
Zambia	●	●	●	●	●	●	●	●
Zimbabwe	●	●	●	●	●	●	●	●

ANEXO D: PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO Y LA FORTALEZA DE LAS INSTITUCIONES DE VIGILANCIA, ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO 2012

País	Participación pública 2012	Fortaleza legislativa 2012	Fortaleza de EFS 2012
Afganistán	11	48	75
Albania	11	52	100
Argelia	14	21	34
Angola	6	18	25
Argentina	31	30	75
Azerbaiyán	6	39	33
Bangladesh	11	58	67
Benin	0	45	42
Bolivia	3	45	75
Bosnia y Herzegovina	19	42	100
Botswana	19	58	100
Brasil	36	61	100
Bulgaria	33	30	67
Burkina Faso	17	76	50
Camboya	0	39	58
Camerún	11	21	8
Chad	0	46	42
Chile	11	67	100
China	14	12	25
Colombia	39	70	100
Costa Rica	19	70	100
Croacia	36	67	75
República Checa	28	76	92
Rep. Dem. del Congo	3	45	42
República Dominicana	25	64	67
Ecuador	22	41	58
Egipto	8	58	50
El Salvador	14	55	100
Guinea Ecuatorial	0	9	0
Fiji	11	0	8
Francia	42	85	92
Georgia	47	82	92
Alemania	22	82	100
Ghana	36	79	92
Guatemala	3	42	100
Honduras	22	67	67
India	17	76	100
Indonesia	19	85	67
Iraq	0	51	67
Italia	25	70	67
Jordania	11	64	25
Kazajistán	14	67	33
Kenia	39	64	83
República de Kirguistán	11	47	58
Líbano	0	36	42
Liberia	11	51	75
Macedonia	8	55	100
Malawi	19	57	42
Malasia	17	52	100
Mali	11	70	83
México	25	52	92
Mongolia	19	67	75

País	Participación pública 2012	Fortaleza legislativa 2012	Fortaleza de EFS 2012
Marruecos	6	33	25
Mozambique	8	36	25
Myanmar	6	12	8
Namibia	3	30	67
Nepal	17	39	100
Nueva Zelanda	58	61	100
Nicaragua	3	46	50
Níger	0	64	50
Nigeria	31	76	67
Noruega	53	88	100
Pakistán	11	51	92
Papúa Nueva Guinea	11	48	42
Perú	17	61	83
Filipinas	53	36	92
Polonia	45	48	100
Portugal	14	58	75
Qatar	0	0	0
Rumania	14	58	100
Rusia	25	85	100
Ruanda	33	73	92
Santo Tomé y Príncipe	3	51	42
Arabia Saudita	3	0	59
Senegal	11	30	58
Serbia	8	49	84
Sierra Leona	19	27	75
Eslovaquia	28	37	100
Eslovenia	58	79	100
Sudáfrica	58	88	75
Corea del Sur	92	79	67
España	14	40	75
Sri Lanka	8	47	50
Suecia	50	91	100
Tayikistán	3	39	92
Tanzania	14	43	67
Tailandia	14	70	83
Timor Leste	22	48	100
Trinidad y Tobago	14	70	59
Túnez	8	21	33
Turquía	11	27	50
Uganda	19	73	67
Ucrania	31	73	75
Reino Unido	56	49	100
Estados Unidos	58	87	100
Venezuela	17	39	58
Vietnam	14	76	84
Yemen	6	33	67
Zambia	14	33	50
Zimbabwe	17	23	25

Incluya tres imágenes miniaturizadas de informes anteriores: 2006, 2008, 2010



La Iniciativa de Presupuesto Abierto tiene su base en la oficina del International Budget Partnership de Washington, D.C.:

820 First Street NE, Suite 510
Washington, DC 20002
(Tel.) +1 202 408 1080
(Fax) +1 202 408 8173

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

Para obtener más información sobre la Iniciativa de Presupuesto Abierto o el IBP, contáctenos en info@internationalbudget.org o visite www.internationalbudget.org.

**ABRA PRESUPUESTOS.
TRANSFORME VIDAS.**