

Encuesta de Presupuesto Abierto 2019



Agradecimientos

Desde el International Budget Partnership (IBP) queremos agradecer a nuestros colegas de 117 instituciones de investigación y organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo cuyo trabajo constituye la base de la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS). Agradecemos profundamente su dedicación, perseverancia y experiencia, así como su paciencia con nuestras numerosas consultas durante el prolongado proceso de verificación y edición. Asimismo, estamos enormemente agradecidos con los 117 expertos en todo el mundo que realizaron la revisión entre pares de la encuesta y los 94 gobiernos que hicieron comentarios a los resultados preliminares. Esta diversidad de opiniones y experiencia ayuda a garantizar que los datos sean de la mejor calidad.

La Encuesta de Presupuesto Abierto está inspirada en nuestros socios y su trabajo. Esperamos que la Encuesta contribuya, a su vez, al impacto de sus iniciativas y fomente la transparencia presupuestaria, la participación en el proceso presupuestario y la vigilancia del presupuesto en todo el mundo.

Este proyecto es el resultado de los esfuerzos colectivos del equipo de la Encuesta de Presupuesto Abierto del IBP, dirigido por Anjali Garg y Elena Mondo. Ambas trabajaron en estrecha colaboración con los colegas del IBP, Paolo de Renzio, María José Eva Parada, Joel Friedman, Suad Hasan, Alex Kreko, Vivek Ramkumar, David Robins, Sally Torbert, Robert Toto y Cosette Wong, que participaron con los socios de investigación y los revisores pares de todo el mundo para garantizar la calidad de los datos. Un agradecimiento especial a Emilie Gay que apoyó al equipo del IBP y a los socios de investigación en la recopilación y verificación de los datos.

Sally Torbet redactó el informe global. Paolo de Renzio escribió el marco inicial y la narrativa, y junto con Joel Friedman y Jason Lakin, ayudó a interpretar los datos y realizó contribuciones cruciales durante todo el proceso de redacción. Los colegas del IBP María José Eva Parada, Suad Hasan, Alex Kreko, David Robins y Cosette Wong redactaron los estudios de casos de países sobre transparencia y participación del informe. Gracias especialmente a Chye-Ching Huang por su investigación sobre el estudio de caso sobre el Presupuesto del Bienestar en Nueva Zelanda y a Mario Celada por la investigación y redacción del estudio de caso sobre Guatemala.

Nos gustaría también dar las gracias a Robert Toto por su hábil manejo de la base de datos, a Debby Friedman por editar el informe y gestionar el proceso de diseño y publicación, a Claire Schouten por desempeñar un papel fundamental en la organización y coordinación de la publicación multinacional de la investigación, a Anand Mishra por su liderazgo y apoyo en el proceso de publicación y el lanzamiento global, a Chloe Cho y Guillermo Herrera por su inestimable ayuda siempre que fue necesaria, a Delaine McCullough y Douglas Meyer por sus sugerencias editoriales, a Nusrat Ahmad por su apoyo operativo y al equipo de Soapbox por su diligencia.

Por último, nuestro sincero agradecimiento a la Fundación Ford, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, la Open Society Foundation, UNICEF, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (UKAid), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y a la Fundación William and Flora Hewlett, cuyo apoyo financiero hizo posible este esfuerzo.

Índice

Socios de la Encuesta
de Presupuesto Abierto 2
Agradecimientos 3
Una carta del Director Ejecutivo 8
Resumen ejecutivo 12

1. Introducción 19

Medir presupuestos abiertos 20
Estructura del informe 21

2. El estado de la transparencia presupuestaria 25

Los niveles de transparencia presupuestaria siguen siendo limitados 26
Las puntuaciones más altas están asociadas a mejores resultados de desarrollo 27
Acceso a documentos presupuestarios clave 29
Mejorar el contenido de los documentos presupuestarios 33

3. Tendencias en la transparencia presupuestaria 37

Mejoras en la publicación de documentos presupuestarios 38
Progresos en la transparencia presupuestaria por región 40
Los mayores progresos se han producido en los países con la puntuación más baja 43
Lograr niveles suficientes de transparencia presupuestaria 44

4. Participación pública en el proceso presupuestario 50

Tipos de participación pública en el proceso presupuestario 51
Mecanismos ejecutivos, legislativos y de auditoría 54
Innovaciones y progresos en las prácticas de países 57

5. Evaluación de las instituciones de vigilancia 62

Limitada vigilancia legislativa durante las etapas de ejecución and auditoría 64

Las EFS: independencia legal, pero revisión limitada de los sistemas de auditoría 65

Un número creciente de instituciones fiscales independientes 68

6. Un llamado a la acción en favor de los presupuestos abiertos 70

Notas Finales 73

Anexos 77

- Anexo A.** Metodología de la encuesta de presupuesto abierto 2019 78
- Anexo B.** Metodología del Proyecto Piloto sobre la Transparencia del Presupuesto Sectorial 81
- Anexo C.** Puntuaciones de transparencia presupuestaria a lo largo del tiempo (Índice de Presupuesto Abierto), de 2006 a 2019 84
- Anexo D.** Encuesta de presupuesto abierto 2019: puntuación de transparencia, participación pública e vigilancia 87
- Anexo E.** Encuesta de presupuesto abierto 2019: disponibilidad pública de los documentos presupuestarios 90
- Anexo F.** Los gobiernos que realizaron una revisión de los borradores del cuestionario 94

Créditos de las fotos 95

Figuras, Tablas y Cuadros

Figuras

Figura 1.1 Puntuación de transparencia presupuestaria (Índice de Presupuesto Abierto 2019)

Figura 2.1 La mayoría de los países en la OBS 2019 no tienen suficiente transparencia presupuestaria

Figura 2.2 Un mapa mundial de la transparencia presupuestaria en la OBS 2019

Figura 2.3 Los países que publican más documentos presupuestarios obtienen una puntuación de transparencia presupuestaria más alta en la OBS 2019

Figura 2.4 El porcentaje de documentos que se elaboran, pero no se ponen a disposición del público varía según la región

Figura 2.5 Exhaustividad de los temas clave en los Proyectos de presupuesto del ejecutivo e Informes de fin de año publicados

Figura 2.6 La sociedad civil solo puede responder a algunas de sus preguntas acerca de los presupuestos sectoriales utilizando los documentos presupuestarios del gobierno central

Figura 3.1 Los avances en Este de Asia y Pacífico desde la OBS 2017 a la OBS 2019

Figura 3.2 Las tendencias regionales en transparencia presupuestaria han variado en los 77 países encuestados desde la OBS 2008

Figura 3.3 Cambios en la transparencia presupuestaria a la largo del tiempo en los 77 países comparables

Figura 4.1 Es más probable que los países tengan mecanismos de participación durante la formulación y aprobación del presupuesto

Figura 4.2 Pocos países tienen múltiples mecanismos de participación

Figura 5.1 Los países con una vigilancia de las EFS adecuada con frecuencia carecen de vigilancia legislativa

Figura 5.2 Hay más vigilancia legislativa en la etapa de aprobación del presupuesto que en las otras etapas

Figura 5.3 La independencia legal de las autoridades máximas de las EFS varía por región

Tablas

Tabla 2.1 En casi todas las regiones hay países con suficiente transparencia presupuestaria (puntuación igual o superior a 61) en la OBS 2019

Tabla 2.2 Los países con suficiente transparencia presupuestaria en la OBS 2019 también tienen mejores resultados en otros indicadores políticos, sociales y económicos

Tabla 2.3 Número de países en la OBS 2019 que publican documentos presupuestarios clave

Tabla 3.1 Desde la OBS 2008, las tendencias en la transparencia presupuestaria han sido generalmente positivas

Tabla 3.2 La OBS 2019 concluye que desde la última evaluación de la OBS, las prácticas de publicación han mejorado, pero la volatilidad es un desafío

Tabla 3.3 Cambios regionales promedio en la transparencia presupuestaria desde la OBS 2017 a la OBS 2019

Tabla 4.1 Mecanismos de participación del poder ejecutivo por etapa e inclusión, OBS 2019

Tabla 5.1 Número de países encuestados por categoría de desempeño de la vigilancia legislativa y de las EFS

Tabla 5.2 Los países en los que los Informes de auditoría están a disposición del público dan seguimiento a las recomendaciones de las auditorías

Tabla 5.3 Nivel de vigilancia de las IFI en los países donde hay una IFI

Cuadros

Cuadro 2.1 ¿Qué sucedería si se pusieran a disposición del público todos los documentos presupuestarios que ya se elaboran?

Cuadro 2.2 La transparencia de los presupuestos sectoriales: una mirada a la salud y la educación

Cuadro 3.1 ¿Cuánto tiempo les tomará a los países llegar a la puntuación 61?

Cuadro 3.2 La volatilidad, la regresión y el estancamiento impiden mejoras sostenibles

Cuadro 4.1 Una iniciativa de GIFT y el IBP para poner a prueba nuevos mecanismos de participación

Cuadro 5.1 Seguimiento de las recomendaciones de auditoría: todo comienza con el Informe de auditoría

Una carta del Director Ejecutivo

La Encuesta de Presupuesto Abierto y el COVID-19

Al escribir estas líneas, la pandemia del COVID-19 está causando estragos en todo el mundo. Mientras los países luchan por contener el virus y mitigar su impacto, la amenaza a la salud pública, el daño a las economías nacionales y la interrupción de la vida cotidiana —no solo aquí en Washington D.C. sino en todo el mundo— resultan estremecedores y alarmantes. En estos tiempos difíciles, estamos pensando en nuestros muchos colegas en todo el mundo y les deseamos buena salud y seguridad.

Al publicar la encuesta, nos enfrentamos al mismo dilema al que se enfrentan muchas organizaciones: ¿cómo divulgamos nuestros hallazgos en medio de esta crisis mundial de amplio alcance? ¿Siguen siendo relevantes en este nuevo entorno? De hecho, mientras trabajábamos en el informe, en las calles de muchas ciudades de todo el mundo había manifestantes exigiendo un mejor servicio y una mayor rendición de cuentas por parte de sus gobiernos. Ahora, los ciudadanos están confinados en sus hogares y se los obliga a permanecer separados unos de otros, teniendo que utilizar las redes sociales y otras estrategias para interactuar con los funcionarios gubernamentales.

En este entorno, creemos que nuestra encuesta y los problemas que cubre no solo siguen siendo importantes

sino que son, de hecho, más cruciales que nunca. Los presupuestos desempeñarán un papel central en las respuestas del gobierno a este virus y sus consecuencias. Apoyamos firmemente la acción agresiva del gobierno y, como otros, creemos que los líderes deben prestar una atención especial a las necesidades de aquellas personas que viven en la pobreza, que son particularmente vulnerables a los devastadores efectos del COVID-19 en la economía y la salud. Para enfrentar estos desafíos sin precedentes, los gobiernos deben cambiar rápidamente las prioridades y realinear las políticas tributarias y de gastos. La prisa por actuar puede tentar a algunos líderes a abstenerse de informar al público sobre las medidas que toman y de involucrarlo al respecto. Si bien la crisis demanda actuar de forma rápida y decisiva, exige, no obstante, honestidad, transparencia, participación y, en última instancia, confianza pública: los mismos objetivos que impulsan la Encuesta de Presupuesto Abierto.

Como constatamos en esta encuesta, que se llevó a cabo antes de que se iniciara la pandemia del COVID-19, la mayoría de los gobiernos carecen de sistemas y políticas de rendición de cuentas que promuevan presupuestos completamente abiertos al público. Existen lagunas en la transparencia presupuestaria durante todo el ciclo presupuestario, especialmente con respecto a la manera en que los gobiernos publican los cambios a los presupuestos durante su implementación. Estas deficiencias se ven agravadas por la débil vigilancia de las legislaturas y los auditores, y las escasas oportunidades de

participación pública. Los presupuestos sectoriales normalmente tampoco muestran cómo el gasto público mejora la prestación de servicios fundamentales, incluidos los servicios sanitarios que son cruciales para resolver esta pandemia.

Estas deficiencias nos preocupan porque para elevar el nivel de vida, el gasto público debe dar resultados. A medida que el gasto se expande para combatir la pandemia, cabe recordar que nuestra investigación anterior concluyó que muchos gobiernos no gastan completamente los presupuestos asignados ni explican las desviaciones de dichos presupuestos. Concretamente, la subejecución de presupuestos para vacunas es especialmente alta, incluso en países con escasez recurrentes de vacunas. Estas deficiencias probablemente empeorarán en esta crisis, justo en el momento en que los gobiernos deben evitar el uso indebido de fondos y las ineficiencias que debilitaron las respuestas a desastres anteriores.

Las consecuencias de las decisiones presupuestarias adoptadas hoy se sentirán en los años venideros. Esta crisis se ha desatado en un momento de latente frustración pública por las marcadas desigualdades y la incapacidad de los gobiernos para abordarlas. La confianza pública podría verse socavada aún más si los gobiernos no abordan la pandemia de manera eficaz con medidas que no parezcan arbitrarias o que favorezcan ciertos intereses por encima de otros.

Afortunadamente, es posible lograr un resultado diferente. Nuestro trabajo de las últimas dos décadas demuestra claramente que las prácticas de presupuesto abierto están vinculadas a una mayor equidad y eficiencia. Como muestra este informe, el gobierno puede tomar medidas inmediatas para publicar información adicional en los sitios web existentes sin incurrir en más costos. No obstante, para garantizar mejores resultados, debe combinarse una mayor transparencia con oportunidades significativas de participación pública en el presupuesto. Las organizaciones públicas y cívicas pueden ser fuentes

de información fundamentales acerca de la eficacia de los servicios públicos. Además, ayudan a mantener a las comunidades informadas sobre los programas gubernamentales y pueden monitorear el desempeño de los funcionarios públicos y los contratistas.

Para hacer frente a esta epidemia, los gobiernos deben pensar de manera creativa sobre la forma de facilitar la participación pública y aprovechar sus beneficios. La sociedad civil demostrará ser un socio innovador. Por ejemplo, en Sudáfrica, el IBP proporciona información a los residentes de asentamientos informales en los principales centros metropolitanos para que puedan aportar comentarios en tiempo real sobre los servicios que el gobierno presta durante la pandemia, como, por ejemplo, si se limpiaron los aseos públicos. Esta información ayudará a los funcionarios gubernamentales a comprender las necesidades de la comunidad y la calidad de los servicios, y cuando sea preciso, asistirá a las comunidades a exigir cuentas al gobierno. La organización social del IBP en Argentina, ACIJ, junto con sus socios aliados, está trabajando con personas sin hogar en Buenos Aires para apoyarles a comunicar mejor sus necesidades y el nivel de gasto público que podría aumentar su resistencia a la epidemia. Estos son solo dos ejemplos de cómo las organizaciones cívicas están conectando a los ciudadanos y al gobierno.

En este informe de la Encuesta de Presupuesto Abierto, lanzamos un llamado mundial a la acción para que los gobiernos realicen avances sostenidos en el acceso público a la información presupuestaria, las oportunidades de participación pública en los presupuestos y la vigilancia eficaz de su implementación. La pandemia hace que sea aún más urgente que los gobiernos atiendan este llamado y actúen con decisión al respecto. Instamos a los gobiernos a aplicar políticas presupuestarias que mitiguen los efectos nocivos del COVID-19 y adopten procesos presupuestarios que restablezcan la confianza pública y forjen un futuro más inclusivo.

Nadie sabe exactamente cómo se desarrollará esta pandemia. Sin embargo, sé que si trabajamos solos, la contribución del IBP para reducir sus efectos será, en el mejor de los casos, marginal. Estamos preparados para cooperar con organizaciones cívicas, socios, gobiernos y agencias internacionales de todo el mundo

para crear sistemas presupuestarios que ayuden a abordar este y los desafíos futuros. Ciertamente, los sistemas de presupuesto abierto por sí solos no pueden resolver la pandemia, pero pueden fortalecer los lazos entre los ciudadanos y el gobierno y mejorar la prestación de servicios públicos, ahora y en el futuro.



Warren Krafchik

Director ejecutivo

Marzo de 2020



Santiago, Chile: manifestaciones masivas. 25 de octubre de 2019.

Resumen ejecutivo

Protestas a escala mundial por la igualdad y en demanda de una voz

En los meses previos a la publicación de esta Encuesta de Presupuesto Abierto, manifestantes salieron a las calles en todo el mundo: en Francia y Líbano, Chile y Colombia, Irán e Irak, Haití y Ecuador. Los desencadenantes de estos levantamientos a menudo parecen ser algo pequeño, como el aumento de US\$ 0,04 en la tarifa del metro en Chile o el impuesto por el uso de WhatsApp en Líbano. No obstante, la escala de movilización popular que provocaron estos cambios revela problemas subyacentes mayores asociados con las dificultades económicas, la desigualdad flagrante y la percepción de corrupción de las élites políticas. Cuando las personas sienten que los sistemas económicos están ampliando las divisiones y beneficiando solo a unos pocos, exigen una transformación que brinde mayor equidad y demandan tener una voz en las políticas que afectan sus vidas.

Muchas de estas protestas tienen un aspecto en común: un vínculo con las finanzas públicas y los presupuestos gubernamentales. La gente reacciona cuando se aumentan los impuestos a las personas pobres, pero los ricos están exentos. Se enoja cuando suben los precios de los alimentos y el combustible, pero los fondos públicos se usan de manera indebida. Las decisiones presupuestarias, que definen las prioridades y políticas que determina la manera en que se recaudan y gastan los fondos públicos, repercuten en todos. Con demasiada frecuencia, solo los poderosos y privilegiados pueden influir en estas decisiones. Para otros, especialmente las personas que viven en la pobreza para quienes los servicios financiados con

fondos públicos son más cruciales, los presupuestos siguen siendo un proceso remoto y complicado que no se explica con claridad ni está abierto al debate.

Estos sistemas excluyentes de elaboración de presupuestos pueden y deben cambiar. Los países que abren sus presupuestos pueden redirigir el aumento de la movilización pública hacia una participación constructiva que ayude a formular nuevas orientaciones políticas. Los escasos países que ya cuentan con sistemas presupuestarios más abiertos tienen un compromiso democrático más sólido, una mayor equidad y mejores resultados de desarrollo. Los niveles más altos de transparencia se asocian con déficits más pequeños, menores costos de endeudamiento y una contabilidad más confiable. Una mayor participación en la elaboración del presupuesto está vinculada a una prestación efectiva de los servicios y una mayor disposición a pagar impuestos. A medida que las sociedades luchan por enmendar los contratos sociales incumplidos, la elaboración de presupuestos abiertos pueden volver a conectar a los gobiernos con los ciudadanos con miras a promover el bienestar de todos.

Evaluación de los presupuestos abiertos: transparencia, participación y vigilancia

Todos los ciudadanos deben tener acceso a información relevante sobre la manera en que se recaudan y gastan los recursos públicos, oportunidades de contribuir a las decisiones políticas que afectan sus medios de vida y su futuro, y la garantía de que la legislatura y las instituciones de auditoría independientes vigilarán el

presupuesto de manera robusta. Estas tres áreas son la base de la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS): la única evaluación independiente y comparativa del mundo que mide la transparencia fiscal, la participación pública y la vigilancia a nivel del gobierno central.

Este informe presenta los hallazgos globales de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019, la séptima evaluación desde que se lanzó la OBS en 2006. La investigación de la OBS 2019 fue realizada por grupos de la sociedad civil y expertos en presupuesto en 117 países y revisada por expertos anónimos independientes. Se invitó a los gobiernos a presentar comentarios sobre los resultados preliminares y la mayoría así lo hizo. La encuesta mide las prácticas del gobierno con respecto a los estándares internacionales sobre la cantidad de información presupuestaria que se pone a disposición del público y la puntualidad con la que se hace, las oportunidades significativas de participación pública en el proceso presupuestario y sobre el rol de las instituciones de vigilancia.

Avances alentadores en la transparencia presupuestaria

La OBS 2019 constata una ligera mejora de la transparencia presupuestaria a nivel mundial, que es consistente con la tendencia general que la encuesta ha medido en la última década. En el caso de los 77 países evaluados en cada ronda, entre la OBS 2008 y la OBS 2019, la puntuación promedio global de la medida de transparencia presupuestaria de la OBS, también conocida como Índice de Presupuesto Abierto, ha aumentado un 20 por ciento, de 41 a 49 sobre 100. A pesar de esta mejora, la puntuación promedio de estos países todavía no llega a 61, que se considera el nivel mínimo de transparencia presupuestaria que permite una participación pública significativa en todo el proceso presupuestario. Varias regiones tienen tendencias constantes al alza, particularmente Europa Oriental y Asia Central, Este de Asia y Pacífico, y América Latina y el Caribe.

Se trata de un bienvenido retorno a la vía del progreso desde los resultados de la previa evaluación de la OBS, en la que por primera vez descendieron las puntuaciones globales de transparencia. En la OBS 2019, el promedio global está ligeramente por encima del nivel de la OBS 2015, lo que implica que esta es la ronda en la que se ha medido el nivel global de transparencia presupuestaria más alto desde que se publica la encuesta.

No obstante, la continua falta de transparencia socava un diálogo público significativo

Si bien estos avances dan motivos para tener esperanza, los niveles actuales de información presupuestaria a disposición del público siguen siendo limitados: la puntuación promedio global de transparencia es de 45 sobre 100. Solo 31 de los 117 países encuestados tienen niveles suficientes de transparencia presupuestaria. Esto implica que las tres cuartas partes de los países encuestados no alcanzan dichos niveles.

Con frecuencia, los gobiernos no publican documentos presupuestarios clave, que deberían explicar claramente las políticas, las decisiones y los resultados en materia presupuestaria. Un tercio de los ocho documentos presupuestarios clave que deberían publicarse en todo el mundo no están a disposición del público. Los gobiernos divulgan más información durante la etapa de formulación y aprobación del proceso presupuestario que durante la implementación, lo que socava la rendición de cuentas por parte del gobierno con respecto al gasto del presupuesto aprobado por la legislatura.

Incluso cuando los documentos presupuestarios se publican, con frecuencia carecen del tipo de información que los ciudadanos quieren conocer. Una análisis detallado de los presupuestos de salud y educación de 28 de los países encuestados revela que carecen del tipo de información necesaria para monitorear la prestación de servicios. Los niveles



Sao Paulo, Brasil: los estudiantes protestan contra los recortes del gobierno y la congelación de gastos en el presupuesto de educación. Mayo de 2019.

de deuda a escala mundial están aumentando vertiginosamente, pero los presupuestos carecen de detalles sobre los niveles y riesgos de la deuda pública, así como sobre su sostenibilidad. Muchas organizaciones se centran ahora en la equidad fiscal y el aumento de los ingresos, pero pocos países proporcionan informes detallados sobre los gastos fiscales: la pérdida de ingresos por las desgravaciones o exenciones concedidas a empresas o individuos.

Los gobiernos pueden hacer más para identificar las necesidades de información presupuestaria del público. Incluso entre los 72 gobiernos que publican un Presupuesto ciudadano, lo que demuestra su interés en proporcionar a los ciudadanos información más accesible sobre las políticas presupuestarias, dos tercios lo hacen sin consultar previamente al público sobre el tipo de información que le interesa, lo que limita la utilidad y el impacto potencial de tales prácticas orientadas a los ciudadanos.

Es posible un progreso más rápido, si los países mantienen las mejoras

Las rápidas mejoras que se han observado en los últimos años en algunos países demuestran que cuando los Estados se comprometen a llevar a cabo reformas encaminadas a promover la elaboración de presupuestos abiertos, es posible lograr un cambio significativo en un corto período de tiempo. En las dos últimas rondas de la OBS, Guatemala, Indonesia, la República de Kirguistán y Ucrania alcanzaron o superaron una puntuación de transparencia de 61. En casi todas las regiones del mundo hay ejemplos de niveles elevados de transparencia presupuestaria. Seis de las siete regiones del mundo (Asia del Sur es la excepción) tienen al menos un país con una puntuación de 61 o más.

Sin embargo, la inconsistencia de las mejoras es un motivo de preocupación importante, ya que el desempeño de muchos países en el ámbito de

la transparencia presupuestaria es errático. Uno de los desafíos es la volatilidad de la publicación de los documentos: cuando los países inician y suspenden la publicación múltiples veces durante varias rondas de la OBS. En otros casos, los países retroceden y dejan de publicar documentos que publicaban anteriormente. Por ejemplo, dos países de Asia del Sur, India y Sri Lanka, obtuvieron puntuaciones superiores a 61 en las evaluaciones de las OBS previas, pero desde entonces, han dejado de publicar documentos clave y ahora solo proporcionan niveles limitados de transparencia.

La volatilidad y la regresión del desempeño muestran la persistente falta de institucionalización de las prácticas y reformas en materia de transparencia presupuestaria, que continúa a pesar de que durante por lo menos una década, los actores internacionales han promovido reformas en este sentido y de que muchos países han incorporado principios de transparencia en la legislación fundamental sobre gestión de las finanzas públicas.

Espacio para la innovación en el ámbito de la participación pública

La demanda de los ciudadanos de mayor participación en el proceso presupuestario continúa viéndose frustrada. La puntuación promedio global de la medida de participación de la OBS sigue estando a un nivel lamentable: 14 sobre 100. Incluso los gobiernos que publican información suficiente para permitir un debate público informado sobre las políticas presupuestarias facilitan pocos espacios donde pueda llevarse a cabo ese debate y diálogo directo entre el gobierno y los ciudadanos. Cuando hay oportunidades de participación ciudadana, solo algunos gobiernos toman medidas concretas para incluir a las personas que viven en la pobreza y a otros grupos insuficientemente representados, excluyendo de facto a aquellos que tienen más probabilidades de verse perjudicados por presupuestos no equitativos.

Las perspectivas de la participación pública no tienen porque ser tan poco halagüeñas. Algunos gobiernos

están experimentando con formas innovadoras de cerrar la brecha entre el Estado y los ciudadanos. Por ejemplo, el gobierno mexicano estableció un sistema de «contraloradores sociales» en el que los programas sociales que benefician principalmente a las comunidades desfavorecidas son monitoreados directamente por los comités de beneficiarios de dichos programas.

Tanto Corea del Sur como Portugal han puesto en marcha recientemente presupuestos participativos a nivel del gobierno nacional. En Sierra Leona, el gobierno está ampliando las consultas públicas durante la etapa de redacción de la propuesta de presupuesto a través de audiencias políticas y debates presupuestarios. Asimismo, en un experimento de amplio alcance, durante la elaboración de su primer «Presupuesto del bienestar», el gobierno de Nueva Zelanda solicitó recientemente aportes del público e informó sobre la manera en que se habían utilizado sus opiniones para orientar el desarrollo de diversas herramientas que respaldan este nuevo enfoque. Estos países destacan como ejemplos a seguir de cómo empezar a poner a prueba nuevas iniciativas para fomentar la participación pública.

Para garantizar que los presupuestos se implementen plenamente, es necesaria una vigilancia más sólida

La OBS analiza el rol de los organismos formales de supervisión, como la legislatura y las entidades de fiscalización superior (EFS), de velar por que el ejecutivo rinda cuentas durante todo el proceso presupuestario. Estos organismos pueden mejorar la transparencia y garantizar que los presupuestos se implementen de conformidad con los objetivos establecidos. Para que este sistema funcione en la práctica, ambas instituciones deben tener independencia y reforzar mutuamente la rendición de cuentas. Sin embargo, solo 30 de los 117 países encuestados tiene una puntuación adecuada en materia de viliancia legislativa y vigilancia de la ISA.

El control legislativo de la implementación del presupuesto y los resultados de la auditoría son ámbitos en los que las prácticas de vigilancia son limitadas. Un desafío para muchas legislaturas es que los ejecutivos pueden ignorar los presupuestos aprobados: tres de cada cinco ejecutivos transfieren fondos entre ministerios o departamentos sin la aprobación previa de las legislaturas. La revisión de los informes de auditoría por parte de la legislatura es también limitada: un tercio de las legislaturas no debaten el informe de auditoría en absoluto. Esta falta de vigilancia de los resultados de las auditorías socava, además, la eficacia de sus recomendaciones y 59 por ciento de los países encuestados no emiten ningún informe sobre las medidas correctivas adoptadas en respuesta a dichas auditorías.

Imaginar un futuro más abierto

Al incorporar la transparencia en sus leyes y reglamentos, muchos gobiernos ya han aceptado el valor de la apertura fiscal. El progreso constante en la elaboración de presupuestos abiertos que se ha observado en la última década muestra que los gobiernos están trabajando para traducir estos principios y estándares en buenas prácticas. Aún así, la mayoría de los países están lejos de cumplir incluso los estándares mínimos en materia de prácticas aceptables. La falta de transparencia, la escasez de oportunidades de participación y las brechas en la vigilancia impiden que la mayoría de los países aprovechen los beneficios potenciales derivados de una mayor apertura de las políticas fiscales.

Imagínense lo que podría suceder si toda la energía y el tiempo que las personas emplean en manifestarse en las calles para combatir políticas injustas pudieran canalizarse hacia un debate y colaboración constructivos entre los Estados y los ciudadanos. Para que esto suceda, es preciso reconocer que la elaboración de presupuestos abiertos es una parte importante de cualquier estrategia de renovación económica y política.

Si bien muchos gobiernos y ciudadanos han adoptado la agenda de presupuesto abierto, algunos países tienen dificultades para traducir las buenas intenciones en buenas prácticas, y otros aún no están convencidos. Algunos en el poder aún creen que se benefician de la opacidad y resisten los esfuerzos por pedirles cuentas: una elección realizada en detrimento de su población y, como muestra el descontento generalizado, a menudo, por su cuenta y riesgo. El ritmo de progreso de las reformas orientadas a promover la elaboración de presupuestos abiertos es demasiado lento para frenar la creciente frustración por la situación de exclusividad y desigualdad, así como para avanzar en el logro de los objetivos de desarrollo. A fin de responder a estos desafíos urgentes, los países deben hacer progresos rápidos y considerables en la elaboración de presupuestos abiertos ahora.

Unir a todas las partes interesadas en un llamado mundial a la acción

Es preciso realizar un esfuerzo de activismo conjunto y sostenido a escala mundial para acelerar el progreso y cumplir las promesas hechas a todos los ciudadanos en materia de presupuesto abierto. Para lograrlo, debemos adoptar un nuevo enfoque que una a todas las partes interesadas mediante la colaboración, el compromiso y la asociación. En base a nuestra experiencia de 13 años en la realización de la OBS, hacemos un llamado a los gobiernos para que trabajen con todas las partes interesadas para lograr conjuntamente, en los próximos cinco años, cuatro objetivos ambiciosos, pero alcanzables:

- 1. Proporcionar niveles suficientes de transparencia presupuestaria.** Los países obtienen una puntuación igual o superior a 61 en la medida de transparencia presupuestaria de la OBS, el punto de referencia que indica que se proporcionan niveles suficientes de información. Los gobiernos ponen a disposición del público al menos seis de los ocho documentos presupuestarios clave y estos documentos contienen información presupuestaria significativa y relevante que

está guiada por la demanda pública. La información presupuestaria es totalmente accesible al público, incluido el acceso en línea y en tiempo real a datos abiertos fáciles de entender, transformar y usar.

2. Aumentar la participación pública en el presupuesto.

Los países obtienen una puntuación igual o superior a 41 en la medida de participación pública de la OBS, el punto de referencia que indica niveles moderados de participación pública. Los gobiernos ofrecen al menos una oportunidad de participación pública en el proceso presupuestario, en los tres poderes del Estado: ejecutivo, legislatura y EFS, y aplican los Principios de participación pública en la política fiscal, de GIFT.

3. Fortalecer el monitoreo y la vigilancia de la ejecución del presupuesto.

Los países adoptan medidas para garantizar que sus presupuestos se implementen plenamente de conformidad con los objetivos y que cualquier desviación de los presupuestos aprobados se explique adecuadamente al público. Las legislaturas mejoran la vigilancia de la ejecución

del presupuesto e invitan al público a participación y aportar información. Los auditores investigan las desviaciones entre los presupuestos planificados y ejecutados, con la participación del público cuando sea posible, y publican sus hallazgos. Las legislaturas y las entidades de fiscalización superior garantizan que los gobiernos ejecutivos tomen medidas correctivas para abordar las recomendaciones de las auditorías y hacen un seguimiento de las mismas.

4. Mantener las mejoras en la elaboración de presupuestos abiertos.

Los países aceleran y mantienen el progreso de las reformas que promueven la elaboración de presupuestos abiertos. Los gobiernos institucionalizan la transparencia presupuestaria y las prácticas de participación, se comprometen públicamente a elaborar presupuestos abiertos, incorporan en las leyes y reglamentos nuevas prácticas de elaboración de presupuestos abiertos e invierten en capacidad e instituciones de reforma en materia de presupuesto abierto.



Toronto, Canadá: Protestas contra los recortes al presupuesto de salud pública y otros servicios. 9 de noviembre de 2019.

1.

Introducción

“En el momento de cambios políticos tectónicos donde los políticos y las viejas ideologías han perdido mucha de su credibilidad, una cosa que no ha perdido su credibilidad es el deseo y el derecho a ser oído y contado.”

Branko Milanovic, *“globalinequality: Revolution Number 9: Why the world is in uproar right now.”* 23 de noviembre de 2019.

La publicación de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 se produce en tiempos contradictorios e inquietantes. Nunca antes la humanidad había sido tan rica o tenido mayores niveles de producción económica. Sin embargo, el descontento público aumenta cuando la gente ve desigualdades económicas, diferencias de poder y prácticas corruptas que concentran los beneficios del crecimiento en manos de unos pocos. En los últimos meses, se han llevado a cabo manifestaciones, huelgas y levantamientos en lugares tan diversos como Chile, Francia, Líbano, Irak y Ecuador, entre otros. Este aumento del activismo político es una clara señal de que las estructuras de poder y representación actuales no dan respuesta a los reclamos de aquellos que sienten que se los está dejando atrás.

Gran parte de este descontento está directamente vinculado a cuestiones relacionadas con las finanzas

públicas y los presupuestos gubernamentales: recortes de gastos en los sectores sociales y las redes de seguridad, aumentos de impuestos a aquellos que tienen menos capacidad de pagar y mal uso de los recursos públicos. Aunque estos fallos de la política y el proceso presupuestarios pueden ser un motor que impulsa del creciente nivel de protestas públicas, la reforma de las finanzas públicas puede ser una de las medidas más importantes para reconstruir la confianza pública y reforzar el compromiso democrático necesario para crear sociedades equitativas, justas y sostenibles. Las decisiones del gobierno con respecto a la manera en que se recaudan y gastan los recursos públicos afectan a todos los ciudadanos, a sus medios de vida y al futuro de sus familias y comunidades. Estas decisiones repercuten en si los recursos públicos promueven un crecimiento inclusivo o amplían las divisiones económicas. Asimismo, la manera en que

se adoptan impacta en si las personas se sienten reconocidas e incluidas o ignoradas y excluidas. A medida que de las sociedades de todo el mundo luchan por enmendar el contrato social incumplido, el establecimiento de sistemas presupuestarios abiertos, significativos e inclusivos puede abrir nuevas vías para volver a conectar a los gobiernos y los ciudadanos.

Algunos países ya están adoptando medidas graduales o, en algunos casos, decisivas para garantizar la democratización de los presupuestos. Nueva Zelanda ha centrado su sistema presupuestario en el bienestar a fin de garantizar que todos se beneficien adecuadamente del gasto público y el crecimiento económico. Portugal y Corea del Sur han introducido iniciativas de elaboración de presupuestos participativos a nivel nacional para orientar mejor la inversión pública hacia las necesidades y prioridades de las personas. Tras el estallido de las protestas de los chalecos amarillos en 2018, el gobierno francés lanzó el Grand Débat a fin de promover un debate colectivo sobre temas de interés nacional, incluidos “los impuestos y el gasto público”. Estos ejemplos, junto con otros muchos que se destacan en este informe, ilustran las posibilidades que los gobiernos y ciudadanos tienen de encontrar formas nuevas y mejores de hallar puntos de confluencia sobre la manera de utilizar los recursos públicos para mejorar la vida de las personas.

Medir presupuestos abiertos

La Encuesta de Presupuesto Abierto se lanzó en 2006 en respuesta a la demanda de la sociedad civil y las organizaciones internacionales, entre otros, de un mejor acceso a la información presupuestaria del gobierno. Las rondas iniciales de la encuesta se centraron en la transparencia: en qué medida el gobierno divulga información presupuestaria oportuna, completa y útil.

En la actualidad, la transparencia sigue siendo una parte central de la encuesta y se evalúa mediante un conjunto de indicadores coherentes que siguen el progreso de la transparencia presupuestaria a lo largo del tiempo.

En las rondas subsiguientes, la OBS agregó evaluaciones en dos áreas adicionales que son fundamentales para garantizar la rendición de cuentas presupuestaria: la participación pública y la vigilancia. La participación pública empodera a los ciudadanos para que sean capaces de utilizar la información presupuestaria a fin de contribuir a las deliberaciones sobre las prioridades políticas y, en última instancia, a las decisiones. Para que esto suceda, las instituciones gubernamentales (el ejecutivo, la legislatura y las instituciones de auditoría) deben crear espacios abiertos al diálogo e intercambio en los que se invite a todas las personas, y no solo a las ricas y poderosas, a compartir sus puntos de vista. Una participación pública activa también depende de los organismos de vigilancia (las legislaturas y los auditores), que tienen el mandato y los recursos para controlar al poder ejecutivo. Estos organismos pueden mejorar la transparencia y garantizar que los presupuestos se implementen de conformidad con los objetivos. Por consiguiente, los presupuestos abiertos no solo son **transparentes**, sino que ofrecen también oportunidades de **participación** pública inclusiva y garantizan el buen funcionamiento de la **vigilancia** por parte de instituciones independientes.

Esta es la séptima ronda de la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS): la única medida independiente, comparativa y basada en hechos del mundo que analiza estos tres componentes fundamentales de la rendición de cuentas presupuestaria (la transparencia, la participación y la vigilancia), a nivel del gobierno central. La investigación de la OBS fue realizada por grupos de la sociedad civil o investigadores en los 117 países encuestados en esta ronda. Cada investigador completa un cuestionario con 145 preguntas a las que se asigna una puntuación, basado en una metodología que utiliza estándares internacionales. Un grupo de expertos internacionales revisa todos los cuestionarios, se invita a los gobiernos

a presentar comentarios sobre los resultados preliminares y el IBP analiza todos los cuestionarios para garantizar la comparabilidad entre países.

La encuesta proporciona una herramienta para que los gobiernos, la sociedad civil y los socios de desarrollo comprendan qué aspectos de la transparencia presupuestaria, la participación pública y la vigilancia es preciso mejorar y de qué manera hacerlo. Los resultados pueden estimular las conversaciones e incitar a las instituciones a reconsiderar sus prácticas a fin de servir mejor a la mayoría de sus constituyentes.

Estructura del informe

Este informe presenta los hallazgos de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 sobre la transparencia presupuestaria, las oportunidades formales de participación pública y el rol de las instituciones de vigilancia en los 117 países evaluados en esta ronda.

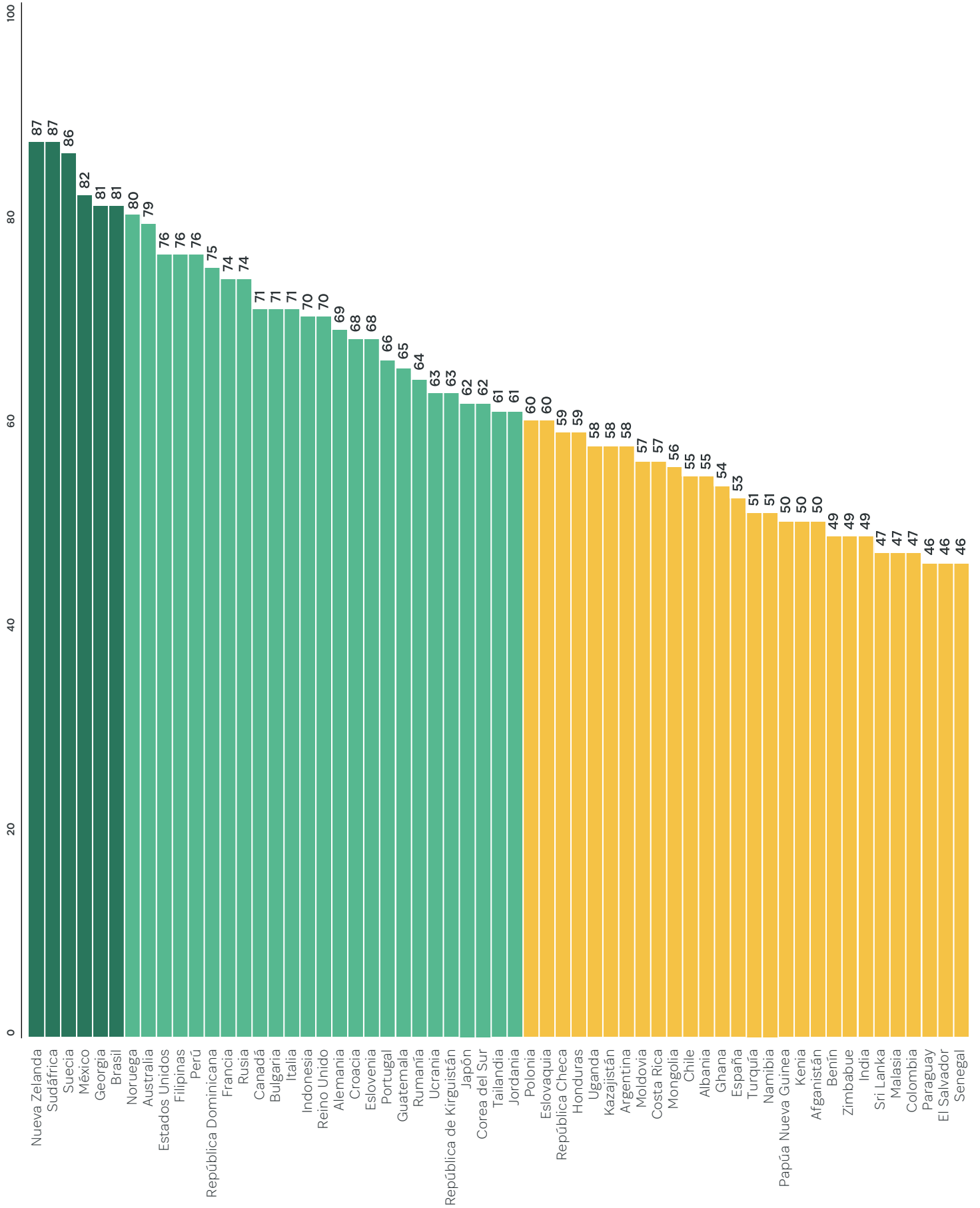
El **Capítulo 2** presenta el estado actual de la transparencia presupuestaria en todo el mundo, en base a 109 indicadores sobre la disponibilidad pública y el contenido de ocho documentos presupuestarios clave. Los resultados presentan una imagen de la transparencia presupuestaria a escala mundial a 31 de diciembre de 2018.

El **Capítulo 3** analiza las tendencias en la transparencia presupuestaria a lo largo del tiempo. Este capítulo compara los resultados de esta séptima ronda de la encuesta con los de las evaluaciones anteriores y explora los factores que impulsan el progreso y los desafíos que impiden un avance más rápido en el logro de mejoras sostenibles en materia de transparencia presupuestaria.

El **Capítulo 4** revisa los resultados de la encuesta sobre participación pública, en base a 18 preguntas que evalúan hasta qué punto hay oportunidades significativas de participación pública en el proceso presupuestario. Una serie de estudios de casos de prácticas innovadoras en todo el mundo muestran cómo los países pueden comenzar a involucrar al público durante el proceso presupuestario.

El **Capítulo 5** examina el papel de las instituciones de vigilancia, como la legislatura y las entidades de fiscalización superior, en base a 18 preguntas sobre la independencia legal de las instituciones y a las evidencias de prácticas de vigilancia.

El **Capítulo 6** es un llamado a la acción para que todas las partes interesadas se unan en torno a una agenda común que incluye cuatro medidas clave que pueden implementarse en cinco años.



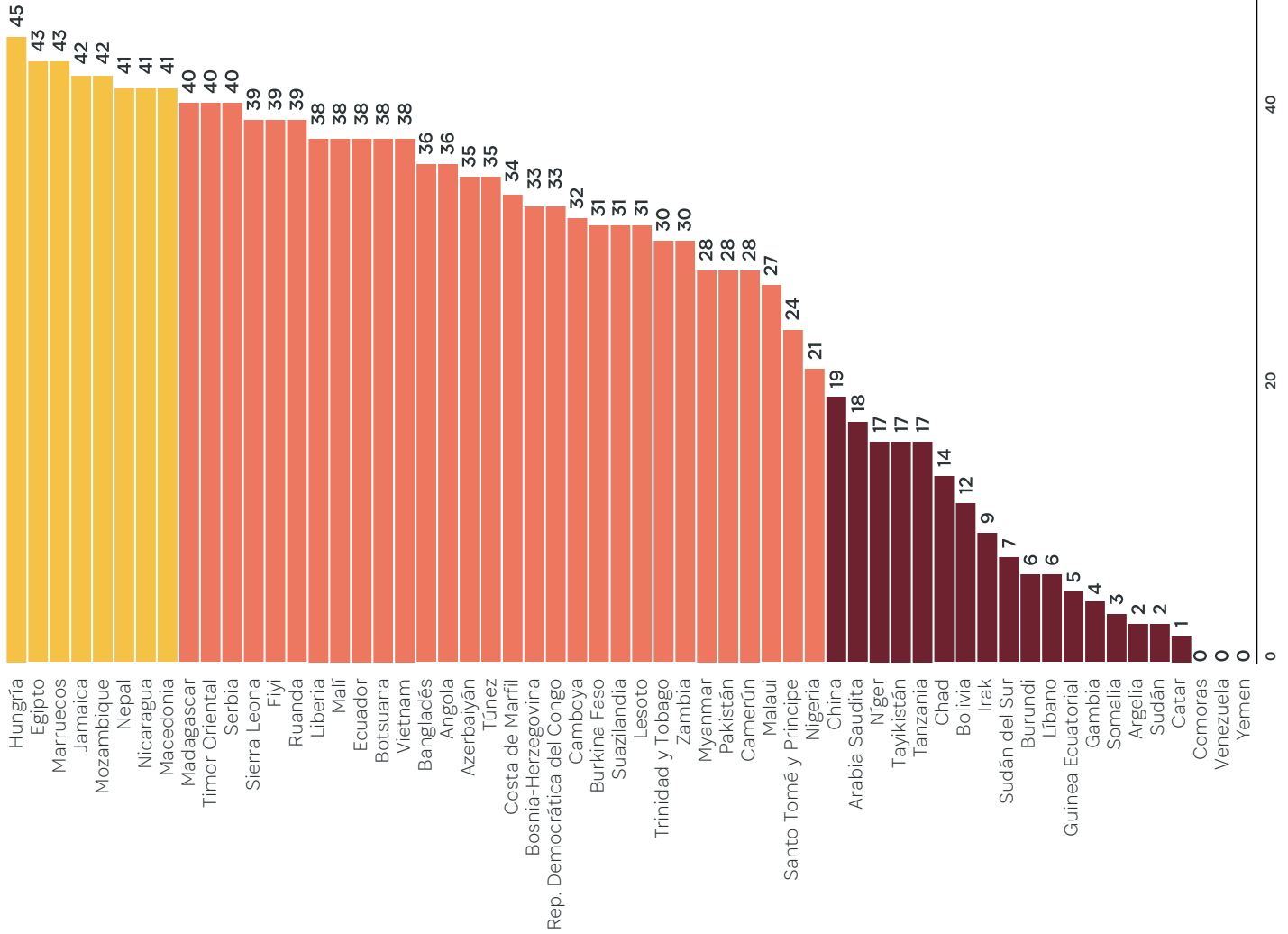


Figura 1.1 Puntuación de transparencia presupuestaria (Índice de Presupuesto Abierto 2019).

- Amplia (81–100)
- Considerable (61–80)
- Limitada (41–60)
- Mínima (21–40)
- Escasa o ninguna (0–20)

Pretoria, Sudáfrica: los funcionarios de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil de cinco países se reúnen para lanzar el piloto del Acelerador de apertura fiscal. 2 de marzo de 2020.



2.

El estado de la transparencia presupuestaria

“El derecho a saber es el derecho a vivir.”

Lema de Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS), la asociación para el empoderamiento de los trabajadores y campesinos.

El acceso a información oportuna y completa sobre el presupuesto del gobierno es el punto de partida de la participación pública en la política fiscal. Este capítulo presenta los resultados globales sobre la transparencia presupuestaria del gobierno central en los 117 países evaluados en la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS) 2019 y ofrece una imagen del estado de la transparencia presupuestaria a 31 de diciembre de 2018. La metodología de la encuesta se basa en los estándares internacionales en materia de transparencia fiscal aplicables a todos los países.¹

La puntuación de transparencia presupuestaria de la OBS refleja la evaluación de los ocho documentos presupuestarios clave que deberían ser accesibles al público durante el ciclo presupuestario. En la Tabla 2.3 se proporciona una descripción general de estos documentos. La encuesta incluye 109 preguntas que evalúan la

disponibilidad pública de estos ocho documentos y la exhaustividad de la información que contienen. Se asigna a cada país una puntuación de 0 a 100 basada en un promedio simple de las respuestas a estas preguntas, que resulta en una clasificación global de transparencia presupuestaria denominada Índice de Presupuesto Abierto (Figura 1.1).

Los análisis previos del IBP han demostrado que una puntuación de transparencia de 61 es el punto de referencia mínimo que indica que hay una cantidad suficiente de información a disposición del público, que puede respaldar un debate público informado sobre el presupuesto. Esta puntuación de transparencia se aproxima al nivel de información que se proporciona cuando los países publican todos o la mayoría de los documentos con información fundamental sobre los gastos, los ingresos, la deuda, los pronósticos

macroeconómicos y el desempeño no financiero.² Este capítulo explora, además, las características y prácticas de los países que obtienen una puntuación que indica niveles suficientes de transparencia.

Los niveles de transparencia presupuestaria siguen siendo limitados

En la OBS 2019, la puntuación promedio global de transparencia presupuestaria de los 117 países evaluados en esta ronda de la encuesta es de 45 sobre 100, lo que implica que muchos países no publican documentos presupuestarios clave o no divulgan en sus documentos información fundamental. El rango de las puntuaciones incluidas en este promedio global varía de 87 en el país en el primer puesto de la clasificación, Nueva Zelanda, a cero, la puntuación más baja, en Yemen, Venezuela y Comoras.

Según su puntuación, los países se agrupan en cinco categorías de desempeño en el ámbito de la transparencia presupuestaria. Los países con un mejor desempeño tienen una puntuación de transparencia de 81 como mínimo, la categoría de mayor transparencia en la que los gobiernos facilitan al público información extensa. Seis de los países analizados en la OBS 2019 se sitúan en la categoría más alta: Nueva Zelanda, Sudáfrica, Suecia, México, Georgia y Brasil (Figura 2.1).

La mayoría de los países en la encuesta (86 o 74 % de todos los países analizados) no alcanzan los niveles suficientes de información presupuestaria y reciben una puntuación igual o inferior a 60. No obstante, en casi todas las regiones del mundo hay ejemplos de niveles elevados de transparencia presupuestaria. En la OBS 2019, en todas las regiones a excepción de Asia del Sur hay un país que cumple o excede el punto de

referencia de transparencia que indica un nivel de información presupuestaria suficiente (Tabla 2.1).

Tabla 2.1 En casi todas las regiones, hay países que alcanzan un nivel suficiente transparencia presupuestaria (puntuación igual o superior a 61) en la OBS 2019.

Región	País	Score
Este de Asia y Pacífico	Nueva Zelanda	87
	Australia	79
	Filipinas	76
	Indonesia	70
	Japón	62
	Corea del Sur	62
	Tailandia	61
Europa Oriental y Asia Central	Georgia	81
	Rusia	74
	Bulgaria	71
	Croacia	68
	Eslovenia	68
	Rumanía	64
	Ucrania	63
América Latina y el Caribe	República de Kirguistán	63
	México	82
	Brasil	81
	Perú	76
	República Dominicana	75
Medio Oriente y África del Norte	Guatemala	65
	Jordania	61
África Subsahariana	Sudáfrica	87
Europa Occidental, EE. UU. y Canadá	Suecia	86
	Noruega	80
	Estados Unidos	76
	Francia	74
	Canadá	71
	Italia	71
	Reino Unido	70
	Alemania	69
Portugal	66	

Las puntuaciones más altas están asociadas a mejores resultados de desarrollo

Los países con un mejor desempeño en el ámbito de la transparencia presupuestaria, en promedio, obtienen mejores resultados en los indicadores de gobernanza y desarrollo. Como muestra la Tabla 2.2, los países que obtienen niveles suficientes de transparencia presupuestaria en la OBS 2019 también tienen:

- Democracias más sólidas,
- Niveles percibidos de corrupción más bajos,
- Niveles más altos de desarrollo y riqueza,
- Tasas de recaudación de ingresos tributarios más altas,
- Niveles más bajos de desigualdad.

Estas tendencias coinciden con los resultados de investigaciones previas sobre los beneficios de los presupuestos abiertos, entre los que se incluyen un nivel más bajo de corrupción, menores costos de endeudamiento, una mayor rendición de cuentas electoral y una mejor asignación de recursos.³

Tabla 2.2 Los países con niveles suficientes de transparencia presupuestaria en la OBS 2019 también tienen mejores resultados en otros indicadores políticos, sociales y económicos.

Indicadores políticos, sociales y económicos	Puntuación de transparencia igual o inferior a 60 (insuficiente)	Puntuación de transparencia igual o superior a 61 (suficiente)
Puntuación promedio de la transparencia presupuestaria (0-100)	35	72
Índice de Percepción de la Corrupción (0-100)	35	54
Democracia liberal, V-Dem (0-1)	0,34	0,58
Índice de Desarrollo Humano (0-1)	0,64	0,83
Ingreso fiscal como porcentaje del PIB (%)	15 %	18 %
Porcentaje de la renta nacional en manos del 10 % más rico (%) ⁴	47 %	38 %
Producto interno bruto per cápita, PPP (US\$)	US\$ 12,581	US\$ 30,067

Fuentes Transparencia Internacional (Índice de Percepción de la Corrupción), Variedades de democracia (Democracia liberal V-Dem), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Índice de Desarrollo Humano), Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Mundial de Investigaciones de Economías del Desarrollo. (Ingresos fiscales no relacionados con los recursos naturales como porcentaje del PIB destinados a la administración pública, excepto la seguridad social), Base de Datos sobre la Desigualdad Global (Porcentaje de la renta nacional en manos del 10 % más rico), Banco Mundial (Producto interno bruto).⁵

Figura 2.1 La mayoría de los países en la OBS 2019 no tienen suficiente transparencia presupuestaria.

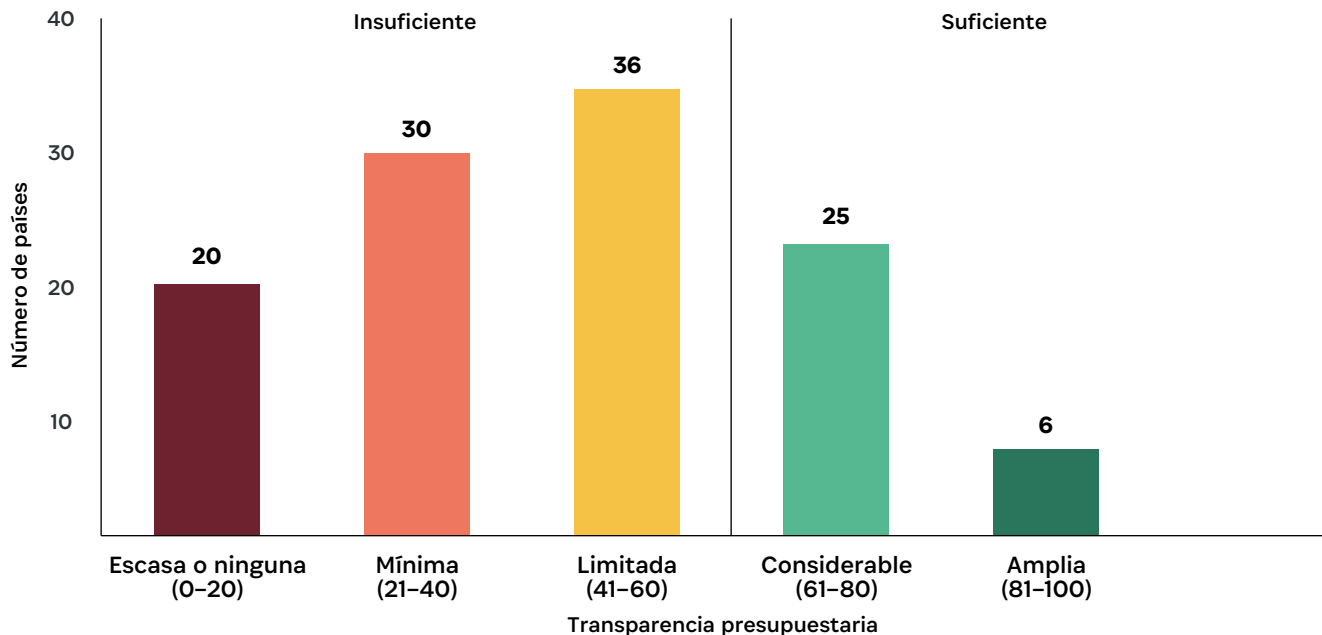
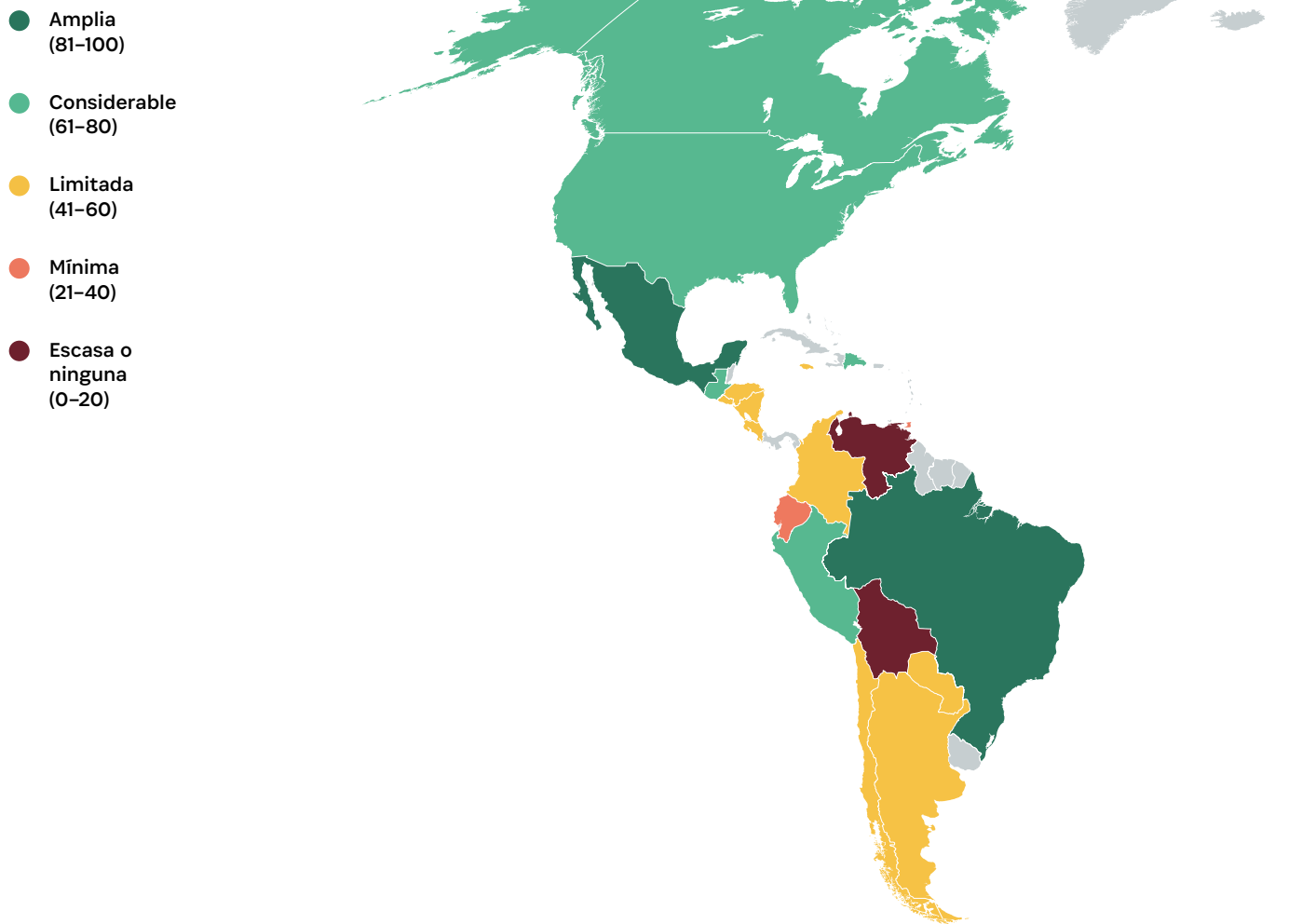


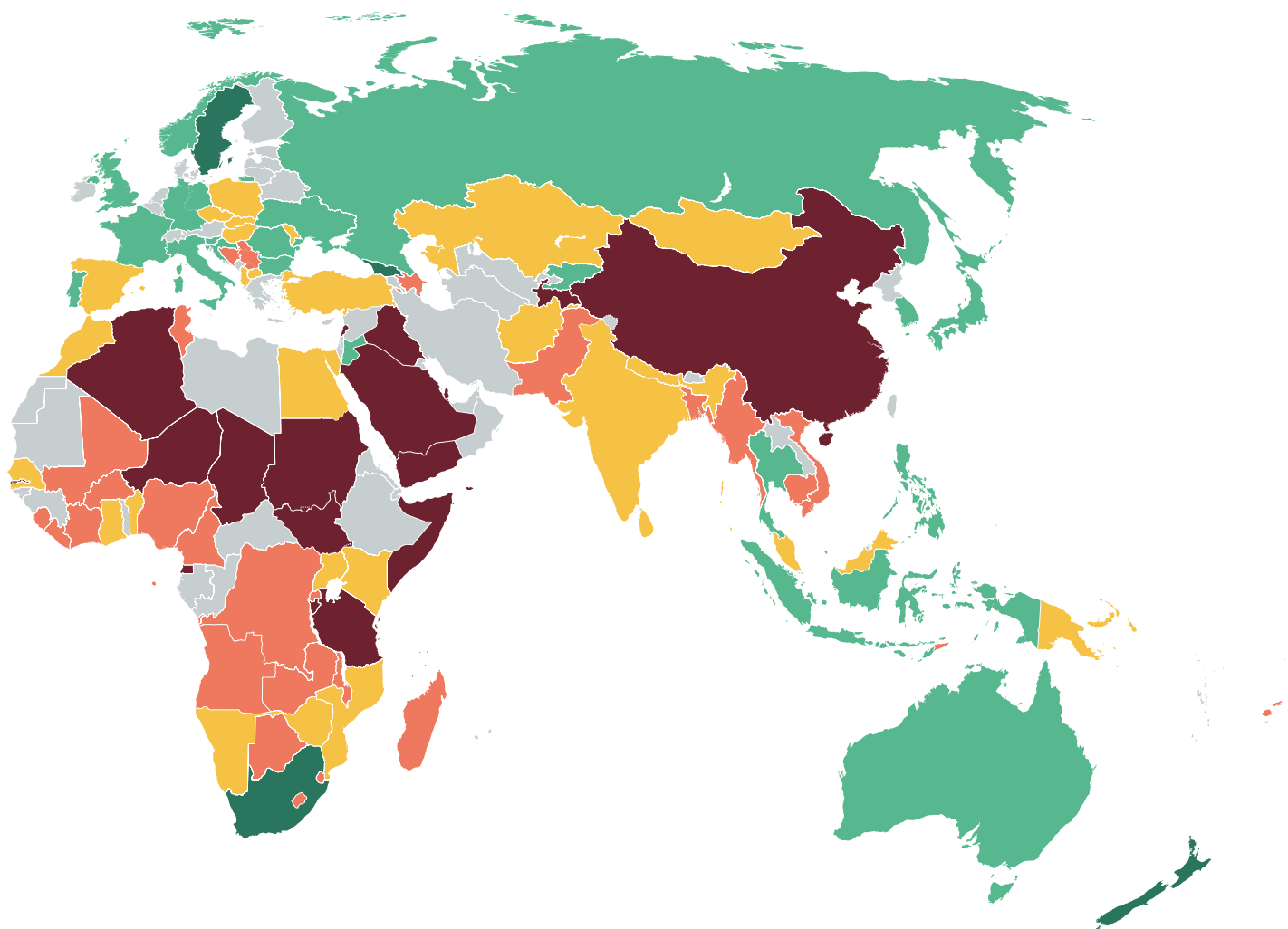
Figura 2.2 Un mapa mundial de la transparencia presupuestaria en la OBS 2019.



Dentro de estas tendencias generales, la OBS 2019 constata que los países en cualquier nivel de desarrollo pueden tener un buen desempeño en el ámbito de la transparencia presupuestaria: Sudáfrica y Brasil son países de ingresos medios altos y ofrecen al público información presupuestaria extensa. La República de Kirguistán y Ucrania, que se destacan en un estudio de caso en el Capítulo 3, son dos países de ingresos medios bajos que en los últimos años han logrado importantes avances en el ámbito de la transparencia presupuestaria.

Si bien existe una relación sólida entre democracia y transparencia presupuestaria, hay países que no siguen esta tendencia. Algunas democracias liberales proporcionan niveles limitados de transparencia presupuestaria, como España y Costa

Rica, mientras que otros países clasificados como autocráticos ofrecen niveles más altos, como Rusia y Jordania.⁶ No obstante, la falta de derechos y libertades democráticas puede impedir que el público y la sociedad civil utilicen la información presupuestaria para debatir con el gobierno las políticas presupuestarias, así como socavar los beneficios de los esfuerzos por elaborar presupuestos abiertos.



Acceso a documentos presupuestarios clave

La puntuación de la transparencia presupuestaria de un país refleja prácticas nacionales con respecto a la disponibilidad de los ocho documentos presupuestarios clave y la amplitud del contenido de esos documentos que se ponen a disposición del público.

Los ocho documentos presupuestarios evaluados en la encuesta son reconocidos internacionalmente como necesarios para informar plenamente al público sobre las cuatro etapas del ciclo presupuestario. Estas etapas son las siguientes:

- **Formulación:** cuando el ejecutivo redacta el proyecto de presupuesto;
- **Aprobación:** cuando la legislatura debate, modifica y aprueba el presupuesto;
- **Ejecución:** cuando el poder ejecutivo implementa el presupuesto; y
- **Vigilancia:** cuando las entidades de fiscalización superior y la legislatura revisan y evalúan los resultados del presupuesto.

La OBS 2019 constata que muchos de estos documentos necesarios no son de dominio público (Tabla 2.3). Del total de 936 documentos que los 117 países encuestados deberían publicar, solo 622 están disponibles. Esto implica que, en todos los países evaluados, uno de cada tres documentos presupuestarios no está a disposición del público.

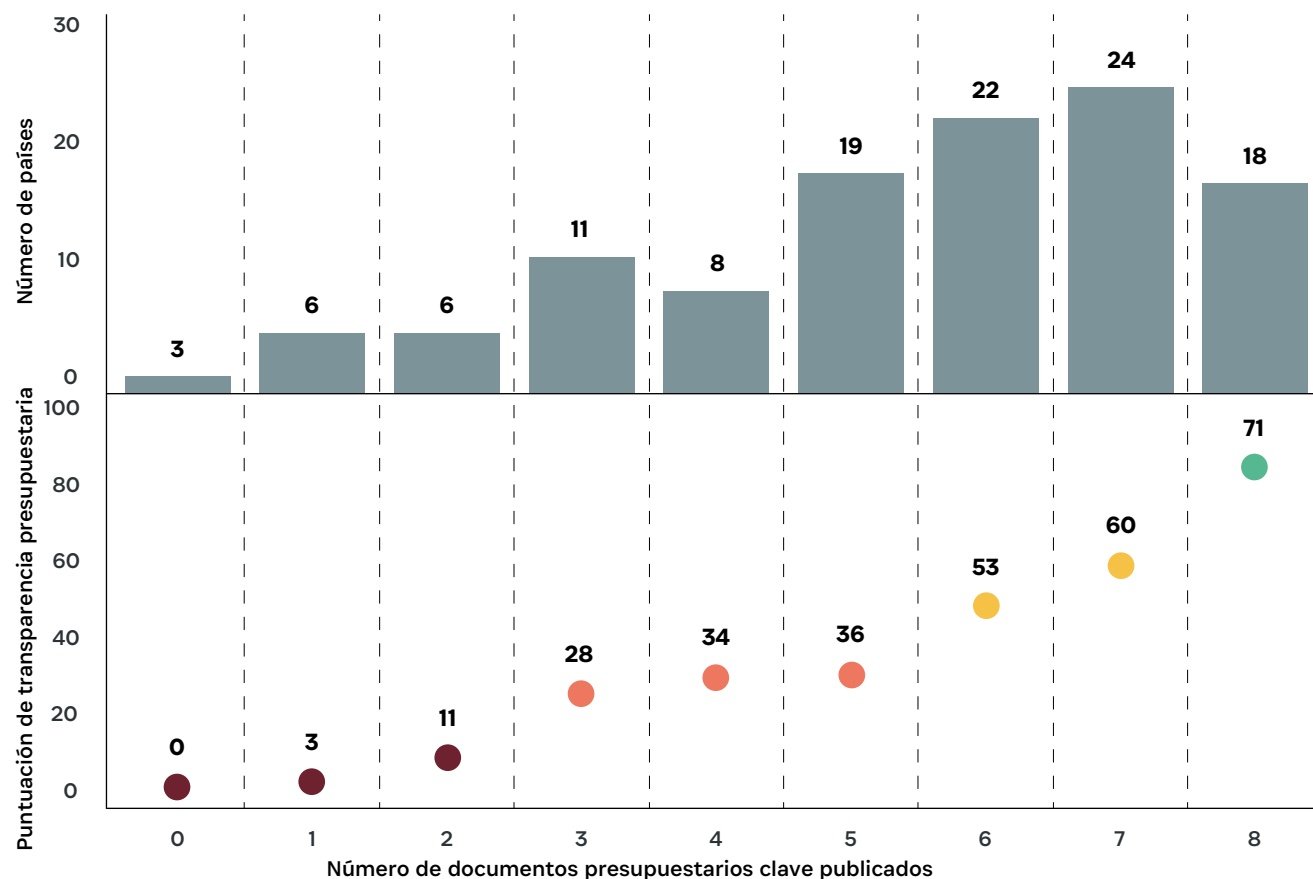
Tabla 2.3 Número de países en la OBS 2019 que publican documentos presupuestarios clave.

Etapa del ciclo presupuestario	Documento presupuestario clave	Número de países en la OBS 2019 que los publican (de 117)	Porcentaje de países que los publican
Formulación	Documento preliminar: Divulga los parámetros amplios de las políticas fiscales con anterioridad al Proyecto de presupuesto del ejecutivo; describe el pronóstico económico del gobierno y los ingresos, gastos y deuda anticipados.	58	50 %
	Proyecto de presupuesto del ejecutivo: El ejecutivo lo presenta a la legislatura para su aprobación. Detalla los gastos, los ingresos y la deuda, así como los cambios de políticas propuestos y otra información sobre la situación fiscal del país.	101	86 %
Aprobación	Presupuesto aprobado: El presupuesto que la legislatura ha aprobado.	104	89 %
Formulación / Aprobación	Presupuesto ciudadano: Es una versión más simple y menos técnica del Proyecto de presupuesto del ejecutivo o del Presupuesto aprobado, diseñada para transmitir información clave al público.	72	62 %
Ejecución	Informes entregados durante el año: Incluyen información sobre los ingresos reales obtenidos, los gastos reales realizados y la deuda contraída en diferentes intervalos. Se emite trimestral o mensualmente.	86	74 %
	Revisión de mitad de año: Una actualización completa sobre la implementación del presupuesto en la mitad del año fiscal. Incluye una revisión de los supuestos económicos y un pronóstico actualizado de los resultados del presupuesto.	37	32 %
	Informe de fin de año: Describe las cuentas del gobierno al final del año fiscal e incluye, idealmente, una evaluación del progreso realizado hacia el logro de los objetivos de las políticas presupuestarias.	86	74 %
Vigilancia	Informe de auditoría: Este documento, que emite la entidad de fiscalización superior del país, examina la solidez y la integridad de las cuentas de fin de año del gobierno.	78	67 %

Se publica más información sobre la formulación y aprobación del presupuesto que sobre su ejecución y vigilancia. Mientras que el 86 por ciento de los países publican el Proyecto de presupuesto del ejecutivo, solo el 74 por ciento publica el Informe de fin de año (Tabla 2.3). En 84 de los países analizados en la OBS 2019, como mínimo un documento de ejecución del presupuesto —Informe entregado durante el año, Revisión de mitad de año o Informe de fin de año— no está disponible. Los niveles más bajos de transparencia en la fase de ejecución del proceso presupuestario

pueden socavar la vigilancia pública efectiva orientada a determinar si el gobierno implementa el presupuesto según lo previsto. La investigación del IBP sobre la ejecución del presupuesto en 35 países constató que, en promedio, estos gobiernos subejecutaron los presupuestos aprobados en casi un 10 por ciento, y la subejecución fue aún mayor, en promedio 14 por ciento, en los países de bajos ingresos del estudio.⁷ Por consiguiente, los documentos sobre la ejecución del presupuesto son necesarios para explicar las desviaciones en el gasto, así como cualquier impacto en la prestación de servicios.

Figura 2.3 Los países que publican más documentos presupuestarios obtienen una puntuación de transparencia presupuestaria más alta en la OBS 2019.

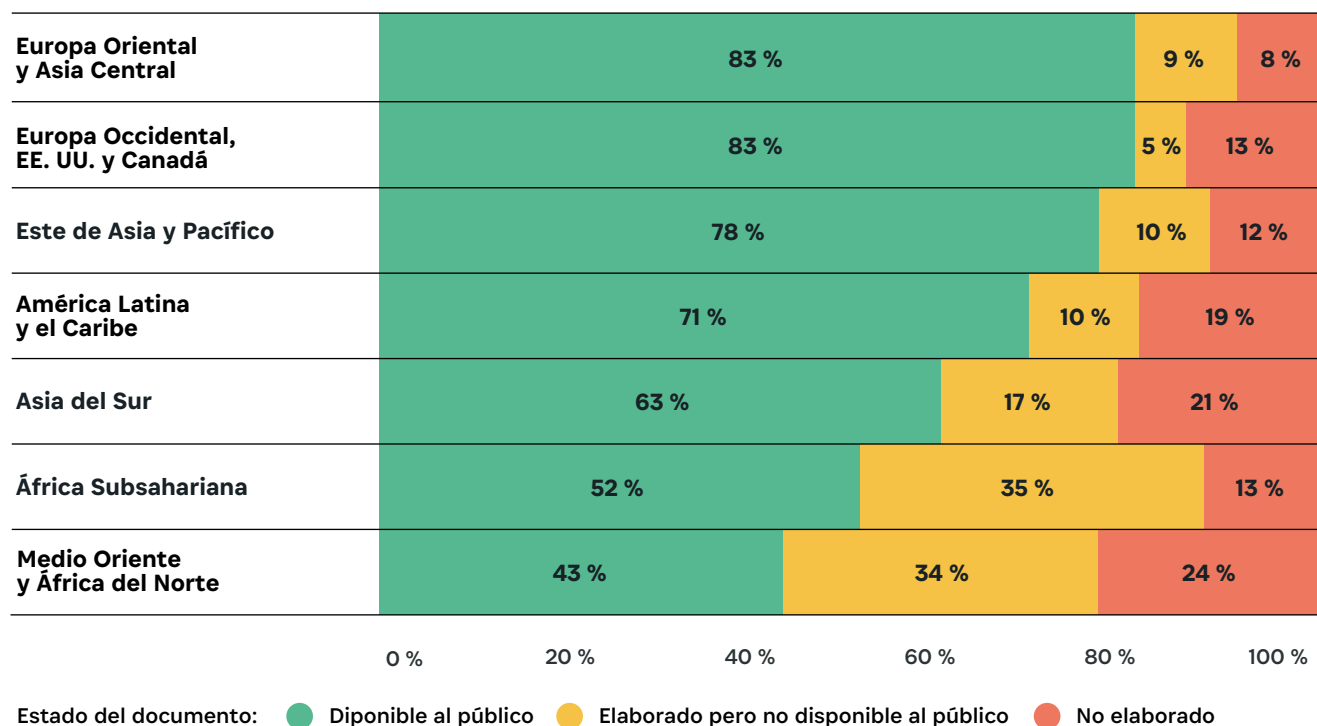


Garantizar que los documentos y datos presupuestarios estén a disposición del público es el punto de partida para lograr un buen nivel de transparencia presupuestaria, pero, en última instancia, lo que importa es la información que contienen. Los países que publican más documentos presupuestarios clave tienden a tener puntuaciones de transparencia presupuestaria más altas (Figura 2.3). Todos los países que obtienen una puntuación de transparencia presupuestaria igual o superior a 61 ponen a disposición del público al menos seis de los ocho documentos clave, incluido el Proyecto de presupuesto del ejecutivo, el Presupuesto aprobado, el Informe de fin de año y el Informe de auditoría. Sin embargo, cuatro países de la encuesta publican los ocho documentos presupuestarios clave, pero, a pesar de ello, se considera que tienen un nivel de transparencia presupuestaria insuficiente porque los documentos contienen información limitada.⁸ Por ejemplo, Camboya publica los ocho documentos presupuestarios clave, pero obtiene una puntuación

de solo 32 en la evaluación de la transparencia presupuestaria de la OBS 2019, porque muchos de los documentos no incluyen detalles fundamentales.

Publicar documentos que ya han sido elaborados es una manera en que los gobiernos pueden obtener resultados rápidos

Algunos países pueden mejorar sus prácticas de transparencia presupuestaria simplemente asegurando la publicación puntual de los documentos que ya elaboran. En la OBS se considera que los documentos presupuestarios están disponibles al público cuando la institución que los produce los publica en línea, de forma gratuita y en un plazo razonable. Estos estándares son importantes para garantizar que el público tenga acceso a información significativa y procesable sobre las decisiones presupuestarias. Por ejemplo, en Sudán, el

Figura 2.4 El porcentaje de documentos que se elaboran, pero no se ponen a disposición del público varía según la región.

presupuesto aprobado de 2018 no se publicó en línea hasta casi 11 meses después de su aprobación, lo que hace que la información sea de uso limitado para cualquiera que intente identificar y monitorear el gasto público aprobado.

La OBS 2019 constata que el 19 por ciento de todos los documentos elaborados no se pusieron a disposición del público. 69 países, o dos tercios de los países encuestados, produjeron al menos un documento que no estaba disponible al público, ya sea porque se publicó tarde, porque se elaboró solo para uso interno del gobierno o porque no se publicó en línea. Los documentos elaborados pero no disponibles al público son más comunes en Oriente Medio y África del Norte, Asia del Sur y África Subsahariana (Figura 2.4). En estas tres regiones, el 32 por ciento de todos los documentos que deberían estar disponibles se producen, pero no se publican puntualmente en línea.

Cuadro 2.1: ¿Qué sucedería si se pusieran a disposición del público todos los documentos presupuestarios que ya se elaboran?

La OBS 2019 constató que 182 documentos en 79 países no se ponen a disposición del público en línea y de manera puntual. Si todos los gobiernos pusieran estos documentos a disposición del público —y asumiendo la puntuación promedio global del contenido de cada tipo de documento— la puntuación global de transparencia presupuestaria podría ascender nueve puntos, de 45 a 54, el mayor aumento desde que comenzó a elaborarse la OBS.⁹ Si bien el aumento potencial real de los niveles de transparencia presupuestaria sigue siendo incierto, esta proyección muestra que si los gobiernos comparten estos documentos en línea de manera puntual, podrían proporcionar cantidades sustanciales de información presupuestaria en un plazo de tiempo relativamente corto.

La práctica emergente de publicar datos presupuestarios legibles por máquina

Además de publicar documentos presupuestarios, algunos gobiernos también proporcionan acceso a información presupuestaria en otros formatos que promueven un mayor acceso y uso. Los documentos presupuestarios son la base de la transparencia presupuestaria, ya que contienen explicaciones y análisis que ayudan al público a comprender las decisiones presupuestarias. Sin embargo, algunos usuarios de esta información, como los analistas de presupuesto de la sociedad civil, también desean acceder a dicha información en formatos de datos abiertos, que son legibles por máquina y más fáciles de usar, transformar y explorar. La encuesta incluye preguntas acerca de si la información presupuestaria se proporciona en formatos legibles por máquina. Estas preguntas no se puntúan como parte de la medida de transparencia de la OBS.

En la OBS 2019, alrededor de la mitad de los países evaluados, 61 de los 117, proporcionan datos en formato legible por máquina sobre al menos un documento presupuestario. Los países que tienen las puntuaciones más altas en la OBS proporcionan más datos presupuestarios abiertos: Canadá, Georgia y Nueva Zelanda publican datos presupuestarios relacionados con todos o la mayoría de los documentos presupuestarios y se encuentran entre los países con la puntuación de transparencia más alta. Una tendencia sorprendente es que el acceso a los datos es más común durante la ejecución del presupuesto que durante su formulación o aprobación: 51 de los 86 países con Informes anuales a disposición del público también proporcionan algunos o todos los datos de ejecución del presupuesto en formatos legibles por máquina. La OBS recopila esta información porque la legibilidad por máquina se está convirtiendo en la principal prioridad de la sociedad civil y el público. Los gobiernos pueden fortalecer aún más sus esfuerzos por lograr una mayor transparencia trabajando con la

sociedad civil para divulgar datos presupuestarios en formatos que sean más útiles para estos grupos.


Mejorar el contenido de los documentos presupuestarios

El público busca en los documentos presupuestarios información sobre lo que el gobierno finanza, cómo recauda ingresos, cuánta deuda y préstamos asume, los resultados del gasto gubernamental, etc. La OBS evalúa tanto la disponibilidad pública de los documentos como si contienen la información esencial que exigen los estándares internacionales.

Los Proyectos de presupuesto del ejecutivo y los Informes de fin de año son dos de los documentos más importantes en el ciclo presupuestario y deben contener información sobre seis temas principales: gastos, ingresos, deuda, proyecciones macroeconómicas, riesgos fiscales e información sobre políticas y desempeño. Al analizar el promedio de la puntuación de las preguntas de la OBS en cada tema con respecto a los documentos disponibles al público, la OBS 2019 concluye que la mayoría de los documentos proporcionan cierto detalle sobre gastos e ingresos, pero carecen de información sobre riesgo fiscal, proyecciones macroeconómicas, y políticas y desempeño (Figura 2.5).

Figura 2.5 Exhaustividad de los temas clave en los Proyectos de presupuesto del ejecutivo e Informes de fin de año publicados.

Documento	Gastos	Ingresos	Deuda	Riesgo fiscal	Macro-económico	Política y desempeño
Proyecto de presupuesto del ejecutivo	69	76	60	33	42	43
Informe de fin de año	76	90	35	51	25	22

Puntuación promedio por tópicos: 100  0

* La figura muestra la puntuación promedio de las preguntas acerca de la exhaustividad de los documentos con respecto a seis temas clave relativa a los Proyectos de presupuesto del ejecutivo (52 preguntas) e Informes de fin de año (13 preguntas).¹⁰ Puntuación promedio documentada de los 101 Proyectos de presupuesto del ejecutivo y 86 Informes de fin de año disponibles al público.

La falta de información sobre el riesgo fiscal resulta especialmente preocupante dados los recientes informes sobre el aumento de los niveles de deuda, en particular en África Subsahariana.¹¹ Con frecuencia, los documentos presupuestarios no revelan si los niveles de préstamo propuestos son sostenibles ni cuánta deuda se mantiene con prestamistas extranjeros y podría ser más difícil de pagar si fluctúan los tipos de cambio. En la OBS 2019, 94 de los 117 países revelan la cantidad de nuevos préstamos que es necesario asumir para cubrir los déficits presupuestarios del próximo año. Sin embargo, solo 41 países informan sobre la carga de la deuda total y si esa deuda se pide prestada a prestamistas nacionales o extranjeros. Además, solo 26 países muestran cierto nivel de análisis sobre la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Sin esta información, los miembros del público no pueden opinar sobre si el gobierno toma decisiones arriesgadas con respecto a las nuevas deudas y préstamos.

Los gobiernos pueden fortalecer el contenido de los documentos presupuestarios respondiendo a la demanda pública de información presupuestaria específica. Por ejemplo, varios grupos de la sociedad civil en América Latina han solicitado mejor información sobre los gastos fiscales (los ingresos a los que los gobiernos renuncian a través de exenciones o reducciones fiscales a grupos determinados) con el fin de comprender el impacto de estas decisiones

en la desigualdad.¹² Sin embargo, pocos gobiernos proporcionan esta información en sus propuestas de presupuesto. Aunque normalmente los países informan mejor sobre las fuentes de ingresos, solo 17 de los 117 países encuestados proporcionan información detallada sobre las justificaciones de los gastos fiscales y la pérdida de ingresos como resultado de ellos. En México, el grupo de la sociedad civil FUNDAR presionó para que se divulgara esta información y, tras ganar una batalla judicial, utilizó dicha información para convencer al gobierno de que eliminara los gastos fiscales que no tenían una justificación creíble: el gobierno podía utilizar el aumento de los ingresos disponibles para otras necesidades públicas.¹³

Cuadro 2.2: La transparencia de los presupuestos sectoriales: una mirada a la salud y la educación

Los documentos presupuestarios contienen información útil para muchos usuarios: los periodistas pueden revisarlos para verificar el gasto en programas populares, un empresario para consultar los cambios en la política tributaria y los grupos de la sociedad civil para comprobar el gasto en los pobres. El OBS refleja la información más importante para todos estos usuarios. Sin embargo, algunos de los usuarios de la información presupuestaria pueden necesitar acceso a información más específica y detallada a la hora de analizar los presupuestos sectoriales, como el de salud y educación.

En el marco de la OBS 2019, el IBP junto con los socios de investigación en 28 países han puesto a prueba un nuevo enfoque para evaluar la disponibilidad de información presupuestaria de salud y educación en los documentos presupuestarios del gobierno central. El proyecto piloto utiliza una combinación de indicadores nuevos e indicadores existentes de la OBS para analizar si la información que se proporciona en los documentos presupuestarios puede responder al tipo de preguntas que formulan los grupos de la sociedad civil (Figura 26). El Anexo B proporciona una descripción de la metodología del proyecto piloto.

Los resultados de los 28 países sugieren que los países con puntuaciones de transparencia presupuestaria más altas también proporcionan más información sobre los presupuestos de educación y salud. No obstante, todos los países pueden mejorar el contenido de los documentos presupuestarios a fin de responder mejor a las preguntas formuladas por la sociedad civil. En muchos países, los documentos presupuestarios proporcionan información parcial, pero faltan detalles clave.

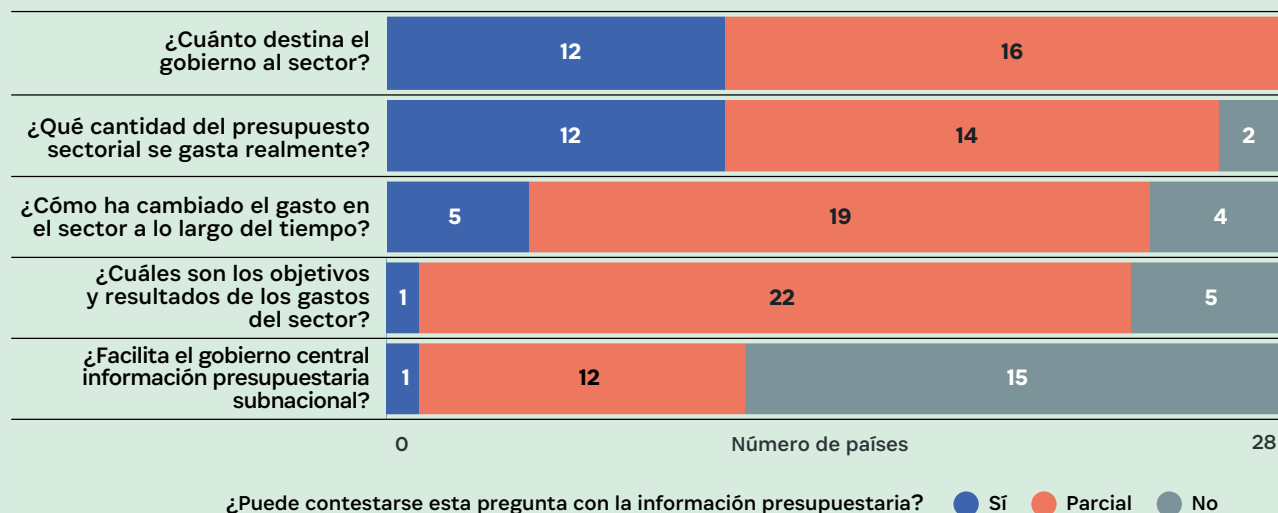
Por ejemplo, 14 países muestran los gastos del año anterior por ministerio y por sector, y 10 países indican los gastos previstos en el futuro, pero solo cinco países señalan ambos y proporcionan una visión completa de cómo cambiará el gasto a lo largo del tiempo.¹⁴

La falta de datos presupuestarios socava la capacidad del público para evaluar si los gobiernos están invirtiendo lo suficiente y de conformidad con las necesidades públicas de salud y educación, así como para participar de manera eficaz con sus gobiernos en estas prioridades. Esto representa un gran desafío cuando los presupuestos no están vinculados a políticas o resultados. Solo uno de los países analizados en el proyecto piloto, Australia, establece un vínculo claro entre presupuestos, políticas y desempeño. En otros países hay lagunas en la información que los gobiernos facilitan sobre la forma en que el gasto público se relaciona con los resultados de salud y educación, que son críticos para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La buena noticia es que algunos gobiernos ya están respondiendo a la demanda pública de datos presupuestarios. El proyecto piloto analizaba si los gobiernos centrales recopilan y comparten los datos presupuestarios subnacionales que la sociedad civil necesita para comprender el gasto público total en educación y salud. Si bien los estándares internacionales todavía no lo exigen, 13 de los 28 países ya proporcionan parte de esta información, lo que sugiere que se trata de una buena práctica emergente.

Los resultados del proyecto piloto, del IBP, sobre la transparencia en los sectores de salud y educación parecen claros. Los grupos de la sociedad civil comprometidos con cuestiones de la educación y la salud comparten la misma agenda que aquellos que promueven presupuestos abiertos: todos se beneficiarán de un mejor acceso a los datos presupuestarios.

Figura 2.6 La sociedad civil solo puede responder a algunas de sus preguntas acerca de los presupuestos sectoriales utilizando los documentos presupuestarios del gobierno central.





Condado de Busia, Kenia: los miembros de la comunidad discuten las prioridades del presupuesto en frente de un laboratorio incompleto y una sala de maternidad en el dispensario de Malanga. Octubre de 2019.

3.

Tendencias en la transparencia presupuestaria

La medida de transparencia presupuestaria de la OBS es comparable con la de las rondas anteriores de la encuesta y hace un seguimiento del progreso y las tendencias en los países a lo largo del tiempo.

La OBS 2019 constata una ligera mejora en la transparencia presupuestaria global desde la última evaluación en la OBS 2017. La transparencia presupuestaria promedio global ha aumentado, en general, tres puntos en los 115 países encuestados en ambas rondas.¹⁵ Esta mejora coincide con el progreso observado en las rondas de la OBS anteriores, excepto en OBS 2017, en la que se observó la primera disminución de la transparencia presupuestaria global desde que se lanzó la OBS en 2006 (Tabla 31). Si bien la OBS 2019 documenta un bienvenido retorno a la vía global de progreso en el aumento de la transparencia presupuestaria, la disminución en la OBS 2017 fue un

recordatorio de los desafíos que impiden una mejora sostenida y significativa de las prácticas presupuestarias en todo el mundo.

Este capítulo explora los impulsores del progreso que se observaron en la OBS 2019 e identifica los países y las regiones en los que se produjeron avances, así como el tipo de información que aumentó desde la última evaluación de la OBS. Asimismo, el capítulo aborda los factores que pueden inhibir un progreso más rápido de las mejoras o revertir el progreso logrado. A pesar de estos desafíos, los avances observados en algunos países y regiones durante la última década muestran que cuando los países se comprometen a implementar reformas orientadas a promover presupuestos abiertos, es posible lograr un cambio significativo en un corto espacio de tiempo.

Tabla 3.1 Desde la OBS 2008, las tendencias en la transparencia presupuestaria han sido generalmente positivas.

Evaluaciones de la OBS	Número de países en las dos rondas	Cambio en la puntuación promedio global
OBS 2008 to 2010	77	3
OBS 2010 to 2012	93	2
OBS 2012 to 2015	100	3
OBS 2015 to 2017	102	-2
OBS 2017 to 2019	115	3

Cuadro 3.1: ¿Cuánto tiempo les tomará a los países llegar a la puntuación 61?

En la OBS 2019, continúan aumentando los niveles promedio globales de transparencia presupuestaria, pero el progreso es lento. Si continuara el mismo ritmo de progreso, la puntuación promedio de transparencia presupuestaria de los 77 países evaluados desde la OBS 2008 solo alcanzaría 61 en 19 años e, incluso en ese momento, algunos países todavía estarían por debajo del estándar básico que indica que se facilitan niveles suficientes de información presupuestaria.¹⁶

No obstante, las variaciones regionales del ritmo de progreso son significativas. Al ritmo actual de progreso, las tres regiones que muestran tendencias constantes y positivas podrían alcanzar, en una década, promedios regionales por encima del punto de referencia que indica un nivel de transparencia suficiente: Europa Oriental y Asia Central podrían lograrlo en solo cinco años, y las regiones tanto de América Latina y el Caribe como Este de Asia y Pacífico podrían alcanzarlo en ocho años.

Como demuestra este capítulo, el progreso histórico no es una garantía de avances futuros y el ritmo de progreso puede reducirse a medida que los países alcanzan niveles más altos de transparencia. Por consiguiente, estos países deben mantener las mejoras para continuar por la misma vía, mientras que otros han de acelerar el progreso. No obstante, estas tendencias regionales sugieren que es factible lograr un progreso rápido.

Mejoras en la publicación de documentos presupuestarios

Las mejoras en la transparencia presupuestaria identificadas en esta ronda se deben en gran medida a las mejores prácticas de publicación de documentos y al consiguiente aumento neto de 54 documentos desde la OBS 2017. El aumento de la tasa de publicación de documentos es un importante factor impulsor de las mejoras generales observadas en esta evaluación de la OBS: el 84 por ciento de la mejora en la puntuación promedio global de transparencia presupuestaria se debe al aumento neto de la publicación de documentos y el 16 por ciento restante de la puntuación más alta es resultado de la nueva información que se incluye en los documentos publicados en ambas rondas. Los documentos con la tasa de publicación que más ha mejorado son los Proyectos de presupuesto del ejecutivo, los Presupuestos ciudadanos, los Documentos preliminares y los Informes de fin de año (Tabla 3.2). Por otro lado, las tasas de publicación del Informe de auditoría se han mantenido estáticas: un resultado que socava los esfuerzos de vigilancia del presupuesto y se debate en el Capítulo 5 (Cuadro 5.1).

Tabla 3.2 La OBS 2019 concluye que desde la última evaluación de la OBS, las prácticas de publicación han mejorado, pero la volatilidad es un desafío.

Documentos presupuestarios clave	Total en los 115 países incluidos en ambas encuestas			
	Número de documentos publicados – OBS 2019	Aumento desde la OBS 2017	Descenso desde la OBS 2017	Neto cambio
Documento preliminar	58	+13	-5	8
Proyecto de presupuesto del ejecutivo	99	+11	0	11
Presupuesto aprobado	103	+7	-4	3
Presupuesto ciudadano	72	+24	-9	15
Informes entregados durante el año	85	+10	-5	5
Revisión de mitad de año	36	+8	-5	3
Informe de fin de año	85	+15	-6	9
Informe de auditoría	77	+8	-8	0
Todos los países	615	+96	-42	54

La mayor tasa de publicación de los Presupuestos ciudadanos indica que muchos gobiernos están yendo más allá de la simple publicación de información y consideran la manera de hacer los presupuestos más accesibles para las personas. Este es un paso importante en el marco de los esfuerzos de los gobiernos por involucrar al público en temas fiscales, un asunto que se debate en el Capítulo 4. No obstante, no todos los Presupuestos ciudadanos se elaboran a través de un proceso que trata de recabar información del público. En la OBS 2019, de los 72 países comparables que publicaron un Presupuesto ciudadano, solo 24 identificaron los requisitos de información presupuestaria del público, un aumento de solo dos países desde la OBS 2017. Por lo tanto, aunque el esfuerzo por elaborar un Presupuesto ciudadano es una práctica emergente importante, la efectividad final de estos documentos puede seguir siendo limitada si los gobiernos no los producen en base a la información que proporciona el público.

El aumento de la transparencia presupuestaria identificado en esta ronda podría haber sido mayor si se hubieran seguido publicando todos los documentos presupuestarios que estaban disponibles cuando se llevo a cabo la OBS 2017. Lamentablemente, aunque los gobiernos comenzaron a publicar 96 documentos nuevos, han dejado de publicar 42 documentos que

publicaban en la última ronda (Tabla 3.2). Aunque la OBS ha detectado, en rondas anteriores, problemas similares con respecto a las prácticas de publicación de documentos, la OBS 2017 fue la primera evaluación que constató una disminución general neta en las prácticas de publicación. Además, el impacto de la disminución neta de los niveles generales de transparencia presupuestaria detectados en la de OBS 2017 todavía se puede sentir en la OBS 2019. De los 81 documentos que los gobiernos dejaron de publicar durante el período analizado en la OBS 2017, 36 se han vuelto a publicar y 45 permanecían inéditos cuando se llevó a cabo la OBS 2019. Por ejemplo, en Ruanda, en el período entre la OBS 2015 y la OBS 2017, se dejaron de publicar tres documentos cruciales: el Proyecto de presupuesto del ejecutivo, la Revisión de mitad de año y el Informe de fin de año. El gobierno comenzó a publicar el Proyecto de presupuesto del ejecutivo nuevamente en el período que abarca la OBS 2019, pero la Revisión de mitad de año y el Informe de fin de año todavía no están disponibles al público.

Cuadro 3.2: La volatilidad, la regresión y el estancamiento impiden mejoras sostenibles

Durante las siete rondas de la OBS, los países que no pusieron en marcha mejoras en las prácticas de transparencia presupuestaria o no mantuvieron las mejoras logradas han frenado el progreso global hacia una mayor transparencia presupuestaria. Un análisis de los 77 países evaluados desde OBS 2008 permite identificar tres cuestiones interrelacionadas que inhiben un progreso global más rápido: la volatilidad de la transparencia presupuestaria como consecuencia de las prácticas de publicación de documentos irregulares, la regresión de la transparencia presupuestaria que se produce cuando los países no mantienen las buenas prácticas y el estancamiento de la transparencia presupuestaria ocasionado cuando los países no logran ningún progreso.

Volatilidad: La publicación irregular de documentos — cuando los países comienzan y dejan de publicar el mismo documento presupuestario— es un desafío generalizado. En 33 de los 77 países evaluados desde la OBS 2008, al menos uno de los documentos presupuestarios han experimentado un cambio de estado, de “disponible al público” a “no disponible al público” o viceversa, como mínimo tres veces. Los Presupuestos ciudadanos tienen las tasas más altas de volatilidad y desde la OBS 2008, se publicaron de manera irregular en 14 países. Por ejemplo, en la República Democrática del Congo, el estado de publicación del Presupuesto ciudadano cambió cuatro veces durante las seis rondas de encuestas y en la actualidad se publica tarde. Sin embargo, menos países son inconsistentes con respecto a la publicación de los Presupuestos aprobados, que a menudo se exige por ley o reglamento: desde la OBS 2008, solo dos países, Malawi y Papúa Nueva Guinea, han publicado sus Presupuestos aprobados de manera irregular.

Regresión: Algunos países tienen dificultades para mantener buenas prácticas de transparencia presupuestaria a lo largo del tiempo. Este problema afecta a casi la mitad de los países evaluados desde la OBS 2008. 36 de estos 77 países tienen en la actualidad una puntuación más de cinco puntos por debajo de la alta puntuación que obtuvieron en la ronda previa de la encuesta. Las regresiones a menudo se producen cuando los países dejan de publicar documentos clave y no vuelven a publicarlos. Por ejemplo, desde la OBS 2010, Serbia ha dejado de publicar el Documento preliminar y el Informe de fin de año y su puntuación se ha reducido en la OBS 2019 de 54 a 40. Las investigaciones previas del IPB sugieren que las regresiones pueden estar causada por crisis políticas, como en el caso de la disminución de puntuaciones observadas en Venezuela y Yemen, o pueden ocurrir tras de un cambio en las prácticas burocráticas, una reducción de la presión de los socios internacionales de desarrollo o como resultado de un menor escrutinio por parte de la sociedad civil y el público.¹⁷

Estancamiento: Un último desafío para la mejora sostenible es el caso de los países que no logran ningún avance en la transparencia. 12 de los 77 países encuestados desde la OBS 2008 continúan facilitando niveles insuficientes de información al público y durante este período su puntuación no ha descendido ni aumentado más de cinco puntos. Por ejemplo, en la última década, Trinidad y Tobago ha puesto a disposición del público solo tres documentos presupuestarios clave en cada ronda y su puntuación de transparencia en la OBS nunca ha superado los 40 puntos.

Para los muchos países que se enfrentan a estos problemas interrelacionados, el desarrollo de un plan de acción más sólido que se centre tanto en la publicación de nuevos documentos como en la institucionalización de prácticas de elaboración de presupuestos abiertos en la legislación y los reglamentos es un paso fundamental hacia el progreso sostenible.

Progresos en la transparencia presupuestaria por región

Las tendencias en la transparencia presupuestaria varían en diferentes regiones. En la OBS 2019, África

Subsahariana, Este de Asia y Pacífico experimentan las mayores avances, mientras que en Asia del Sur la dirección es negativa (Tabla 3.3). Algunas de las mejoras que se observan en la OBS 2019 están relacionadas con la recuperación con respecto al declive de la última ronda, especialmente en el caso de África Subsahariana. Los países del sur de África, como Botsuana, Zimbabue y Zambia, han experimentado aumentos de más de 20 puntos en sus puntuaciones de transparencia presupuestaria, pero también sufrieron pérdidas

significativas en la última ronda. Asimismo, a pesar del progreso logrado en esta ronda, África Subsahariana aún no se ha recuperado por completo de las pérdidas registradas en la OBS 2017, y el promedio regional permanece por debajo de los niveles alcanzados por países comparables en la OBS 2015.

Tabla 3.3 Cambios regionales promedio en la transparencia presupuestaria desde la OBS 2017 a la OBS 2019.

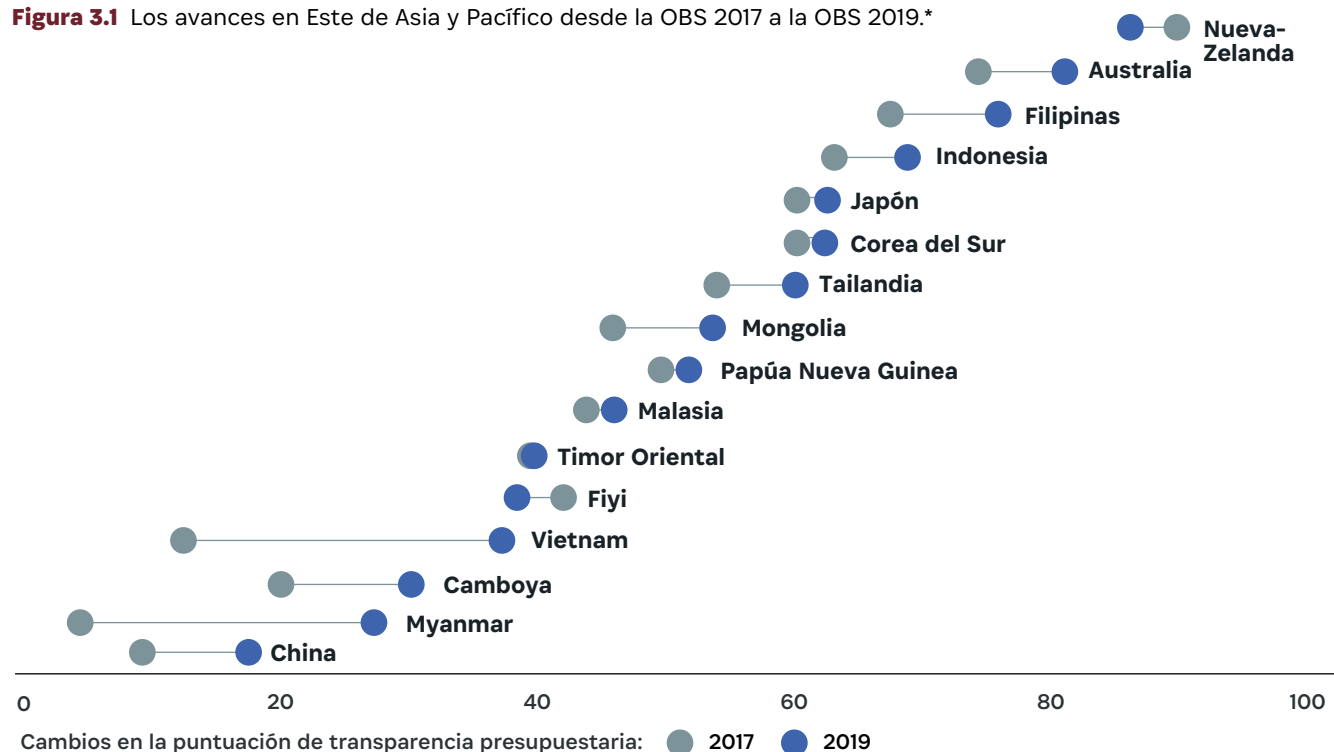
Región	Puntuación promedio en transparencia presupuestaria		
	2017	2019	Cambio*
Este de Asia y Pacífico	47	53	6
Europa Oriental y Asia Central	55	55	1
América Latina y el Caribe	50	51	1
Medio Oriente y África del Norte	20	22	2
Asia del Sur	46	42	-4
África Subsahariana	25	32	7
Europa Occidental, EE. UU. y Canadá	73	72	-1
Todos los países	42	45	3

* Compara los 115 países que se evaluaron en las Encuestas de Presupuesto Abierto 2017 y 2019. Los cambios en la Tabla 3.3 pueden no coincidir debido al redondeo.

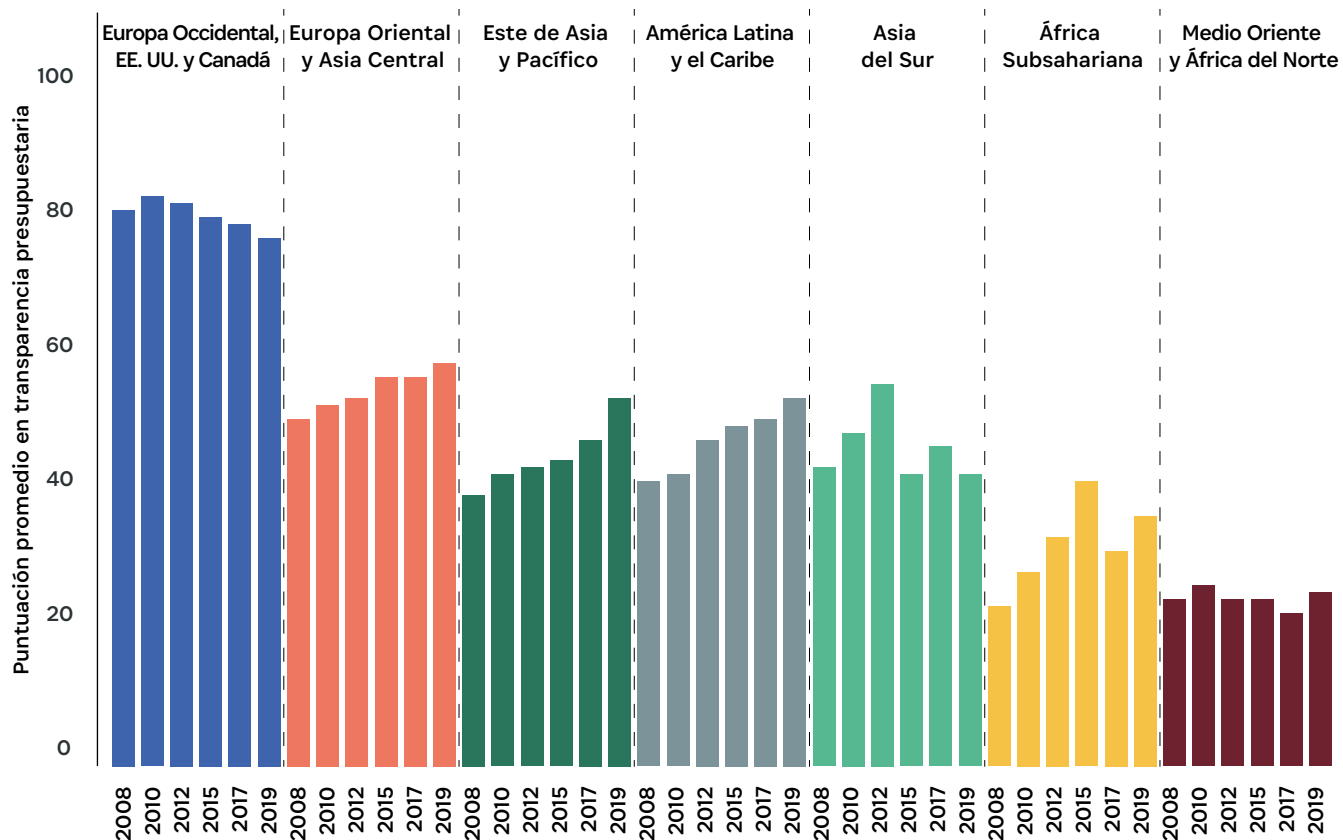
El aumento de la puntuación en la región de Este de Asia y Pacífico está impulsada por los grandes avances logrados por algunos de los países de la región con los resultados más bajos y el progreso sostenido en algunos de los países con los mejores resultados de la región. El mayor ascenso de la puntuación en la región se observa en Myanmar, Vietnam y Camboya, que comenzaron con niveles muy bajos de transparencia presupuestaria y aún tienen un importante camino que recorrer para alcanzar niveles suficientes de transparencia (Figura 3.1). Sin embargo, algunos países que están experimentando progresos se encuentran entre los que tienen mejores resultados de la región. Tailandia también es uno de los países que mejoró sus prácticas y obtuvo una puntuación de 61. Asimismo, en las últimas rondas, Indonesia ha mostrado mejoras sostenidas, habiendo llegado a niveles suficientes de transparencia en la OBS 2017 y mejorando nuevamente en esta ronda con una puntuación de 70. Al final de este capítulo se presenta un estudio de caso sobre el éxito de Indonesia en la promoción y el mantenimiento de reformas.

El progreso que se observa en la OBS 2019 refleja las tendencias regionales identificadas en la última década.

Figura 3.1 Los avances en Este de Asia y Pacífico desde la OBS 2017 a la OBS 2019.*



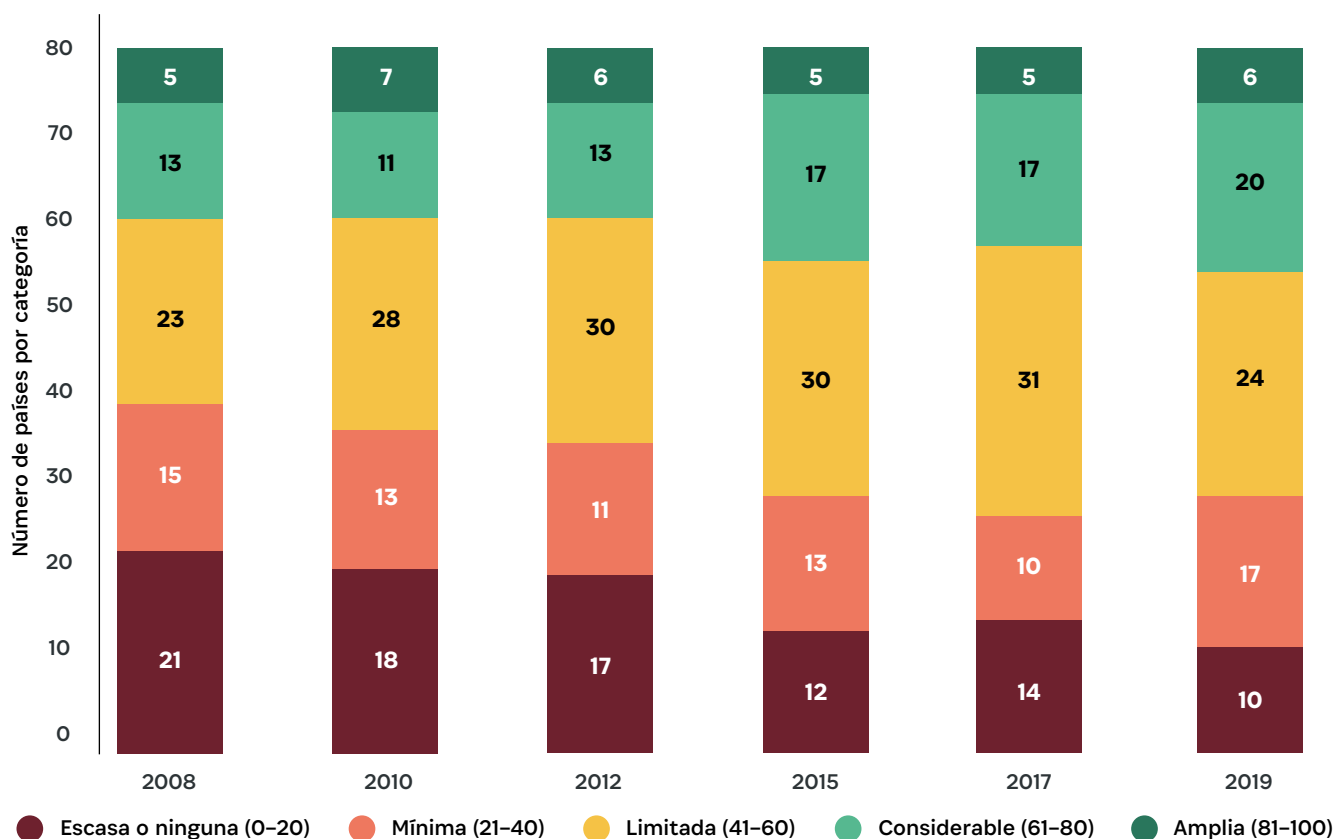
* En la Figura 3.1 se muestran los cambios en la puntuación de transparencia presupuestaria desde la OBS 2017 a la OBS 2019 como una línea discontinua y la evaluación de la OBS 2019 como un círculo azul.

Figura 3.2 Las tendencias regionales en transparencia presupuestaria han variado en los 77 países encuestados desde la OBS 2008.

Tres regiones del mundo, Europa Oriental y Asia Central, Este de Asia y Pacífico, y América Latina y el Caribe, destacan por lograr mejoras consistentes en el ámbito de la transparencia desde la OBS 2008 (Figura 3.2). Las mejoras en estas tres regiones representan más de la mitad del aumento general en la puntuación promedio global de transparencia presupuestaria de los países encuestados desde la OBS 2008.

Estas regiones incluyen muchos de los países que han alcanzado con éxito niveles suficientes de transparencia presupuestaria en los últimos años. En esta ronda, tres países de la región de Europa Oriental y Asia Central superaron el punto de referencia de 61: Croacia, la República de Kirguistán y Ucrania. En América Latina, Guatemala superó este umbral en la última evaluación de la OBS y ha continuado mejorando en esta ronda, alcanzando una puntuación de 65. Al final de este capítulo se describen las experiencias de estos países.

No obstante, el desempeño en el ámbito de la transparencia presupuestaria en otras regiones plantea continuos desafíos. En la región con la puntuación más baja a nivel mundial, Medio Oriente y Norte de África, las prácticas de transparencia presupuestaria han sido deficientes y no han mostrado progresos, con un promedio regional estancado en la veintena. Aunque Europa Occidental, EE. UU. y Canadá son la región global con una puntuación más alta, sus promedios han disminuido desde la OBS 2010. Las puntuaciones de Asia del Sur y África Subsahariana han aumentado y disminuido en la última década. La transparencia presupuestaria mejoró en Asia del Sur hasta OBS 2012, para luego disminuir en las evaluaciones posteriores. Los países de África Subsahariana también lograron avances significativos hasta la OBS 2015, para retroceder después en la OBS 2017 y solo se recuperaron parcialmente en la OBS 2019.¹⁸

Figura 3.3 Cambios en la transparencia presupuestaria a lo largo del tiempo en los 77 países comparables.

Los mayores progresos se han producido en los países con la puntuación más baja

Desde OBS 2008, la puntuación promedio global de transparencia presupuestaria de los países comparables ha mejorado y gran parte de los logros pueden atribuirse a los países que han hecho avances en las categorías más bajas de transparencia presupuestaria. En los 77 países que han sido evaluados desde la OBS 2008, la puntuación promedio de transparencia presupuestaria ha aumentado de 41 a 49, un aumento general del 20 por ciento. Durante este tiempo, el número de países que comenzaron en la categoría de transparencia

“Escasa o mínima” se ha reducido a la mitad. En las categorías de mayor transparencia presupuestaria, la tasa de mejora es más lenta, lo que refleja el desafío que enfrentan muchos países para alcanzar una puntuación de 61, el punto de referencia que indica que se facilitan niveles suficientes de información presupuestaria. El número de países con puntuaciones de transparencia presupuestaria superiores a 61 ha aumentado de 18, en la OBS 2008, a 26, en la OBS 2019 (Figura 3.3).

Aunque algunos países han mejorado constantemente durante la última década, la regresión en las prácticas de transparencia presupuestaria es muy común, especialmente en los países con una puntuación media/alta. Desde la OBS 2008, ocho países que en el pasado obtuvieron puntuaciones que indicaban niveles suficientes de transparencia presupuestaria ahora obtienen puntuaciones que muestran niveles insuficientes, incluida Papúa Nueva Guinea, que obtuvo 61 en la OBS 2008, pero actualmente solo alcanza una puntuación de 50.¹⁹ Esta es una advertencia de que

los países en cualquier nivel de transparencia pueden retroceder y de que todos los países que logran mejoras deben también institucionalizar dichos avances.

Lograr niveles suficientes de transparencia presupuestaria

En todas las rondas de la OBS, un desafío constante para los países es cómo lograr niveles suficientes de transparencia presupuestaria: puntuaciones iguales o superiores a 61. Cuando los países en el extremo inferior del índice de transparencia publican documentos por primera vez, sus puntuaciones de transparencia en la OBS dan un gran salto. Sin embargo, para muchos de ellos mantener y continuar este progreso sigue siendo un desafío.

La siguiente sección examina las trayectorias de los países que alcanzaron el umbral de 61 y, en algunos casos, ya lo están superando. Estos estudios de casos exploran qué hicieron estos países, qué impulsó los cambios y cómo ha utilizado el público la nueva información presupuestaria que ahora es de dominio público. Las descripciones están basadas en las conversaciones entre el IBP, los socios de investigación de la OBS, los expertos de los países y los funcionarios gubernamentales, y presentan un resumen de todas las opiniones.

Guatemala: Una nueva cultura de gobierno abierto y presupuestos abiertos

Cuando Guatemala alcanzó una puntuación de transparencia presupuestaria de 61 en la OBS 2017, este progreso reflejaba años de activismo de la sociedad

civil y el compromiso del gobierno de actuar de manera diferente a como se había hecho en el pasado. La transparencia es una demanda urgente del público de Guatemala: el país ha visto escándalos de corrupción, evasión de impuestos generalizada y una de las tasas de cumplimiento tributario más bajas del mundo.²⁰ Las protestas masivas contra las prácticas corruptas han provocado dimisiones de alto perfil y gran parte del descontento se basa en preocupaciones más profundas sobre la equidad y las disparidades sociales.

Antes de la OBS 2017, los desafíos de Guatemala se reflejaban también en sus bajas puntuaciones de transparencia presupuestaria. En la OBS 2008, el país obtuvo 46 puntos, solo proporcionó cantidades limitadas de información presupuestaria y realizó pocos esfuerzos para hacer esta información más accesible. En respuesta a los escándalos de corrupción y la presión de la sociedad civil, el Ministerio de Finanzas Pública de Guatemala se comprometió a hacer las cosas mejor. Los funcionarios del ministerio se centraron en transformar la cultura de las instituciones estatales de una cultura cerrada a una abierta y se comprometieron ante la comunidad internacional a ampliar la conciencia y participación pública en política fiscal. El gobierno incluyó la transparencia fiscal en el marco de su compromiso con la Alianza para el Gobierno Abierto y creó o expandió sitios web para compartir datos fiscales con el público.²¹ A partir de la OBS 2017, el gobierno comenzó a publicar regularmente un Presupuesto ciudadano, y ahora publica dos versiones que simplifican y explican la propuesta del presupuesto y el presupuesto aprobado.

Tras alcanzar, en la OBS 2017, el punto de referencia mínimo que indica que se proporciona suficiente información presupuestaria, el gobierno ha continuado sus esfuerzos por involucrar e informar al público sobre la política fiscal. En esta ronda, se ha puesto a disposición del público una nueva publicación, la Revisión de mitad de año, que presenta proyecciones revisadas, a mitad del año fiscal, de los gastos e ingresos y explica los cambios en el presupuesto aprobado.

La inclusión de este nuevo documento aumentó a 65 la puntuación de transparencia presupuestaria de Guatemala en la OBS 2019, que es ahora uno de los 18 países del mundo que publica los ocho documentos presupuestarios clave. Además, el Ministerio de Finanzas Públicas está poniendo a prueba un nuevo mecanismo de participación pública que consiste en talleres para debatir la propuesta de presupuesto y recabar información del público.

Los cambios en las prácticas de transparencia presupuestaria de Guatemala pueden atribuirse tanto al compromiso de los funcionarios del ministerio como al trabajo de incidencia y al diálogo sostenido entre el gobierno y la sociedad civil. Ambos coinciden en que es necesario lograr más avances, entre ellos una mejor divulgación del riesgo fiscal, como la deuda y los pasivos contingentes. Otro de los objetivos conjuntos es fortalecer la participación pública en el proceso presupuestario. No obstante, estos esfuerzos se basan en un entendimiento mutuo sobre el motivo de estas reformas y sus elementos más cruciales: la consolidación de una cultura de apertura en el gobierno y hacer la información presupuestaria accesible y útil para el público.

A medida que en Guatemala se arraiga la cultura de transparencia presupuestaria, más personas utilizan los datos presupuestarios disponibles. En los últimos años, grupos de jóvenes y mujeres han utilizando datos fiscales para orientar y llevar a cabo auditorías sociales. Estos cambios muestran el nuevo camino a seguir; un camino en el que todos pueden conocer cómo se recauda y gasta el dinero público, en qué servicios se emplea y la forma en que mejora la vida de las personas, y opinar al respecto.

La región de Europa Oriental y Asia Central: Tres países que avanzan a pasos agigantados

En la región de Europa Oriental y Asia Central, tres países han superado un importante hito en la OBS 2019

y han alcanzado niveles suficientes de transparencia presupuestaria llegando a una puntuación de 61: Croacia, la República de Kirguistán y Ucrania. Cada país tenía distintas motivaciones para mejorar la transparencia presupuestaria y han seguido diferentes trayectorias. En la República de Kirguistán, el gobierno debatió las reformas de transparencia fiscal con la sociedad civil, en 2017 puso en marcha un plan de acción sobre transparencia fiscal con 54 medidas específicas y en la actualidad ha incluido compromisos de transparencia fiscal en su Plan de Acción Nacional de la Alianza para el Gobierno Abierto.²² En Croacia, una crisis económica llevó al gobierno a emprender reformas en materia de gestión financiera pública.²³ En Ucrania, el gobierno incluyó la transparencia presupuestaria como un elemento de las reformas de las finanzas públicas²⁴ y promovió, como en muchos países de la región, el aprendizaje entre pares a través de la Red de aprendizaje asistido entre pares de la gestión del gasto público (PEMPAL, por sus siglas en inglés).

Para la mayoría de los países incluidos en el OBS 2019, las mejoras en la transparencia presupuestaria son resultado de las tasas más altas de publicación de documentos, pero simplemente publicar nuevos documentos a menudo no es suficiente para que los países asciendan a las categorías más altas de transparencia presupuestaria. En estos tres países, los ministerios de finanzas han trabajado en los últimos años para mejorar la exhaustividad de los documentos. Por ejemplo, Croacia y la República de Kirguistán reforzaron el contenido de sus Proyectos de presupuesto del ejecutivo agregado información adicional sobre los préstamos y la deuda. Ambos países mejoraron también la vigilancia de los fondos extrapresupuestarios: la República de Kirguistán fortaleció la información de auditoría sobre actividades extrapresupuestarias y la EFS de Croacia comenzó a auditar el Fondo del Seguro de Salud. En Ucrania, el Proyecto de presupuesto del ejecutivo se fortaleció incluyendo información sobre las tendencias históricas de gastos e ingresos, así como añadiendo nueva información relativa al desempeño de los programas gubernamentales.

A algunos les puede parecer que estas mejoras en los documentos presupuestarios son temas particulares que solo interesan a los expertos en política fiscal, pero la información sobre la deuda, la financiación extrapresupuestaria y los gastos a lo largo del tiempo son cuestiones fundamentales para el público. En Croacia y Ucrania ha habido previamente recesiones causadas por problemas de deuda²⁵ y los fondos extrapresupuestarios pueden representar elevados porcentajes del gasto público que, de otro modo, no se revelarían y podrían ocultar problemas de corrupción.²⁶ Como se destaca en el Cuadro 2.2, quienes analizan los presupuestos sectoriales buscan las tendencias de gastos e ingresos a lo largo del tiempo, información que falta en muchas otras propuestas de presupuesto, pero que ahora se divulga en Ucrania.

Las mejoras en la disponibilidad de información presupuestaria han facilitado una mayor participación de la sociedad civil en los debates y las actividades de incidencia sobre cuestiones presupuestarias. En Croacia, la sociedad civil está presionando para que, durante el proceso de formulación del presupuesto y tras la publicación puntual del Documento preliminar, se lleve a cabo una consulta pública más amplia en torno a los debates sobre prioridades presupuestarias.²⁷ En la República de Kirguistán, la organización de la sociedad civil Precedent Partner Group y sus aliados descubrieron que en el Documento preliminar había planes para reducir la financiación del Fondo Obligatorio del Seguro de Salud y tras resaltar los riesgos de dicha propuesta durante las audiencias presupuestarias parlamentarias, pudieron revertirla. En Ucrania, donde en la actualidad se está revisando un importante proyecto de ley de reforma agraria, la sociedad civil ha revisado los documentos presupuestarios, señalado la ausencia de una explicación clara sobre el impacto de dicha reforma en los ingresos estatales, y solicitado a los legisladores que contabilicen mejor su posible impacto.²⁸

Aunque estos gobiernos han aumentado la transparencia presupuestaria por encima de la

puntuación de 61, la sociedad civil está abogando para que mantengan y continúen las mejoras. En Croacia, el aumento de los niveles de deuda en los últimos años pone de relieve la necesidad continua de realizar proyecciones más detalladas sobre la sostenibilidad de los niveles de deuda y mejorar la información sobre los gastos fiscales para justificar la pérdida de ingresos. En el caso de la República de Kirguistán, la sociedad civil demanda un acceso más temprano a las propuestas de presupuestos por programa, de los ministerios, con el objeto de que puedan debatirse en las audiencias presupuestarias, como exige el nuevo Código presupuestario. En Ucrania, la sociedad civil está ampliando la cooperación con la EFS, la Cámara de Contabilidad, a fin de garantizar que los resultados de la auditoría se traduzcan en reformas. Para la sociedad civil en estos tres países, las mejoras que han observado son el comienzo de lo que esperan que en futuro sean reformas continuadas y sostenidas.

Indonesia: Un impulso contra la corrupción

La primera vez que se evaluó Indonesia en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2006, su puntuación de transparencia presupuestaria fue 42, una puntuación que indicaba que solo se ponía a disposición del público información limitada. Sin embargo, el gobierno ya participaba en un esfuerzo más amplio por combatir la corrupción y mejorar la transparencia. Para la sociedad civil y el gobierno, su trabajo contra la corrupción estaba vinculado a la transparencia fiscal.

Después de la crisis financiera asiática de fines de la década de 1990, Indonesia vivió el final de un régimen y la renovación de elecciones democráticas. Durante la década siguiente, una sociedad civil activa y nuevos gobiernos impulsaron reformas orientadas a promover la transparencia y luchar contra la corrupción. En 2008, se aprobó una Ley de divulgación de la información pública y en 2011, el gobierno se unió a la Alianza para el Gobierno Abierto. Cuando se llevó a cabo la OBS 2017, la puntuación

de transparencia presupuestaria de Indonesia había ascendido a 64 y en la OBS 2019, ha alcanzado un nuevo récord de 70.

Los avances de Indonesia en la OBS reflejan los esfuerzos continuos por mejorar la documentación presupuestaria y el acceso a los datos presupuestarios. En 2016, en el marco del plan de la Alianza para el Gobierno Abierto, el Ministerio de Finanzas lanzó el Portal del presupuesto del Estado, que permite un mayor acceso a los datos presupuestarios.²⁹ En el período que abarca la OBS 2017, el gobierno mejoró la información sobre los presupuestos por programa y en el período de referencia de la OBS 2019, se presentó una nueva clasificación económica de gastos en la propuesta de presupuesto, que muestra detalles sobre la cantidad que se gasta en proyectos de capital, costos de personal y pagos de intereses de la deuda.

Durante este mismo período, a medida que el gobierno ha logrado progresos continuos en el ámbito de la transparencia presupuestaria, el público y la sociedad civil han ampliado el uso de los datos presupuestarios. La organización socia del IBP en la Encuesta de Presupuesto Abierto en Indonesia, SEKNAS FITRA, fue parte de una coalición de organizaciones de la sociedad civil más amplia que participó en los esfuerzos anticorrupción y demandó una mayor transparencia financiera. A medida que se divulgaba más información presupuestaria, FITRA comenzó a capacitar a grupos de mujeres y grupos expertos en salud y educación para que pudieran comprender y analizar mejor la información presupuestaria. Por ejemplo, FITRA trabajó con un grupo de expertos en VIH para examinar el presupuesto de salud y exigir una disminución en el precio de los medicamentos antirretrovirales, argumentando que los precios más altos probablemente se debían a problemas de adquisición.

No obstante, a pesar del mayor acceso a los datos, todavía hay desafíos. Aunque investigadores, académicos y periodistas se han beneficiado de la mayor cantidad de

información presupuestaria, sigue siendo difícil vincular esta información con las prioridades y necesidades tangibles de los ciudadanos comunes. La sociedad civil también ha exigido la creación de normas y estándares en materia de transparencia a todos los niveles del gobierno geográficamente diverso de Indonesia, incluidos los 34 ministerios, las 34 provincias y las 540 ciudades y municipios, ya que las prácticas de transparencia del gobierno local son menos coherentes y carecen de reglamentos claros en comparación con los niveles gubernamentales centrales.

Cabe señalar que el gobierno ha demostrado su compromiso a seguir implementando mejoras: recientemente ha colaborado con FITRA y otros grupos de la sociedad civil en la organización de los foros “El Presupuesto va al Campus”, en los que se debate el proceso presupuestario con académicos y estudiantes; se han organizado una competición entre estudiantes bajo el nombre “El Día de los Datos Abiertos” para formentar el uso de datos presupuestarios, y establecido el programa de capacitación en línea “Las Olimpiadas del Presupuesto” para ayudar a comprender los flujos de financiación pública para salud, infraestructura y educación. Estos eventos demuestran que la transparencia presupuestaria en Indonesia no es solo una formalidad; es un diálogo activo y continuo entre el gobierno y los ciudadanos acerca de las razones por las que los presupuestos importan y la manera en que las personas pueden acceder y usar mejor la información presupuestaria para comprender los servicios públicos.



Medan, Sumatra del Norte: miembros de la Unión de pescadores tradicionales de Indonesia debaten cómo conectar con el gobierno para mejorar el acceso al subsidio de combustible por lo cual califican. Julio de 2019.



Chachoengsao, Tailandia: Reunión de la comunidad. Mayo de 2018.

4.

Participación pública en el proceso presupuestario

“El hecho de que la presentación del presupuesto es de creciente interés para la sociedad civil y ya no se considera solo un asunto para el estado y la cámara de negocios, es un buen augurio para nuestra democracia.”

Zukiswa Kota, Daily Maverick, Maverick Citizen: Budget Op-Ed: *Fiscal transparency and strong public institutions: Connecting the dots*. 24 de febrero de 2020.

Junto con el acceso a la información, la participación pública es un componente fundamental para crear instituciones abiertas donde los presupuestos se proponen, deciden, implementan y auditan en la esfera pública y no a puerta cerrada. La participación pública en el proceso presupuestario está vinculada a una mejor capacidad de respuesta por parte del gobierno, una prestación de servicios más eficaz y una mayor disposición a pagar impuestos. Todos los organismos gubernamentales que participan en el proceso presupuestario (el ejecutivo, la legislatura y la entidad de fiscalización superior) pueden y deben involucrar al público en un diálogo que oriente la toma de decisiones.

Previamente, los defensores de la participación pública en el proceso presupuestario carecían de principios rectores y prácticas recomendadas. Este ya no es el

caso. En la última década, se han elaborado y aprobado nuevas normas en materia de participación pública en la política fiscal. La Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés), una red mundial que facilita el diálogo entre la sociedad civil, el gobierno, el sector privado y otras partes interesadas, ha liderado el proceso de redacción, perfeccionamiento y formalización de los estándares en materia de participación pública. En 2012, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció los Principios de alto nivel para la transparencia fiscal, la participación y la rendición de cuentas, de GIFT, que posteriormente se ampliaron, en 2016, a los diez Principios de participación pública en la política fiscal.³⁰

Desde la OBS 2017, la sección de participación de la OBS evalúa el desempeño de los países de

conformidad con los principios de GIFT y analiza las oportunidades formales que el público tiene de relacionarse directamente con el ejecutivo, la legislatura y las instituciones de auditoría durante el proceso presupuestario.³¹ En la OBS, la puntuación general de participación de un país es el promedio simple de 18 preguntas sobre prácticas de participación, que se evalúan en una escala de 0 a 100.

Este capítulo presenta los resultados de la evaluación de la OBS 2019 sobre la participación pública. En general, pocos de los 117 países encuestados ofrecen oportunidades de participación pública en el presupuesto, y aún menos lo hacen de una manera que refleje los principios de GIFT. Las oportunidades de participación pública son especialmente escasas durante las etapas de implementación del presupuesto y auditoría. No obstante, la OBS 2019 también identifica varios países que están poniendo a prueba nuevas formas de participación pública, entre ellos Nueva Zelanda, Portugal, Sierra Leona y Corea del Sur. Estos ejemplos se describen en los estudios de casos al final de este capítulo y demuestran cómo los países pueden comenzar a ampliar las oportunidades de participación en el proceso presupuestario.

Tipos de participación pública en el proceso presupuestario

Los mecanismos de participación son las oportunidades formales que se ofrecen al público de participar en el proceso presupuestario. Estos mecanismos pueden incluir, entre otros, consultas públicas, presentaciones previas al presupuesto, consultas en línea, consejos consultivos, auditorías sociales y presupuestos participativos. La OBS evalúa la cantidad e importancia de los mecanismos

de participación que una institución gubernamental inicia durante una etapa del proceso presupuestario cuando están adoptando decisiones clave.³²

La OBS examina siete tipos diferentes de mecanismos de participación en tres organismos gubernamentales. Estos incluyen:

- **Mecanismos del ejecutivo** liderados por los ministerios de finanzas del gobierno central o las agencias de coordinación central durante la formulación del presupuesto y el monitoreo de su implementación, así como la participación pública de los ministerios responsables en ambas etapas;
- **Mecanismos legislativos** durante la aprobación del presupuesto y la revisión del Informe de auditoría; y
- **Mecanismos de la EFS** que definen el programa de auditoría y se llevan a cabo durante las investigaciones de auditoría.

La OBS analiza también si los mecanismos de participación son significativos y plantea las siguientes preguntas:

- ¿Es posible escuchar la voz de todos y se realizan esfuerzos para incluir a los grupos vulnerables y a aquellos que no están suficientemente representados?
- ¿Pueden las personas averiguar el propósito, el alcance y los resultados previstos de la participación pública?
- ¿Comparte el gobierno información sobre los comentarios que recibieron y cómo se han utilizado?
- ¿Se integra la participación en el proceso presupuestario para que sea posible contribuir periódicamente en la toma de decisiones?

Los Principios de GIFT y la OBS reconocen que la participación pública no será igual en todos los países, y que los mecanismos deben diseñarse en torno a objetivos y contextos específicos. Sin embargo, los principios de participación pública son universales y a medida que los países reconocen la importancia

de involucrar al público en la toma de decisiones presupuestarias, la evaluación de la OBS puede servir de referencia para mostrar los aspectos que cada país puede mejorar y la manera de hacerlo.

Pocas oportunidades de participación pública en el presupuesto

Los resultados de OBS 2019 muestran que la participación pública significativa en el proceso presupuestario sigue siendo limitada: la puntuación promedio global de los 117 países evaluados es de 14 sobre 100. Las puntuaciones de participación pública de los 115 países comparables registradas en la OBS 2019 son en gran medida iguales que las de la OBS 2017 y el promedio mundial sigue siendo muy bajo en ambas rondas. La mayoría de los países, 113 de los 117 evaluados, ofrecen pocas o ninguna oportunidad de participación pública y tienen una puntuación igual o inferior a 40. Dos países proporcionan oportunidades moderadas o limitadas de participación pública y alcanzan una puntuación de entre 41 y 60: Australia y Nueva Zelanda. Por primera vez desde que

se incluyeron las nuevas preguntas de participación en la OBS 2017, dos países ofrecen oportunidades adecuadas de participación pública durante todo el ciclo presupuestario y tienen una puntuación igual o superior a 61: Corea del Sur y Reino Unido.

Como en las rondas anteriores, los países que tiene el mejor desempeño en la evaluación de participación pública se encuentran entre los países más transparentes en la OBS. De los cuatro países que ofrecen al menos oportunidades moderadas de participación pública, todos proporcionan niveles suficientes de transparencia presupuestaria y alcanzan puntuaciones iguales o superiores a 61. Sin embargo, no todos los países con altos niveles de transparencia han incluido oportunidades significativas de participación pública en el proceso presupuestario: la puntuación promedio de participación de los países que tienen niveles suficientes de transparencia presupuestaria es solo 26 sobre 100.

La OBS 2019 concluye que la participación pública es especialmente deficiente durante la implementación

Figura 4.1 Es más probable que los países tengan mecanismos de participación durante la formulación y aprobación del presupuesto.

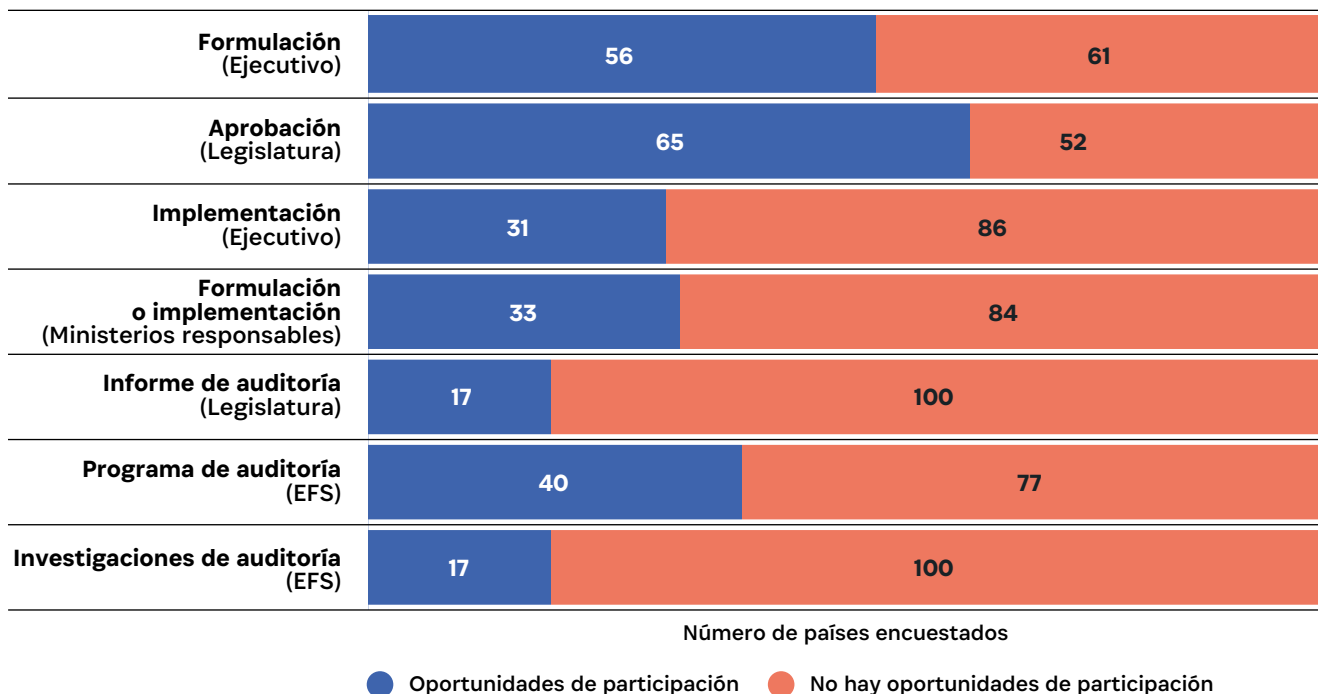
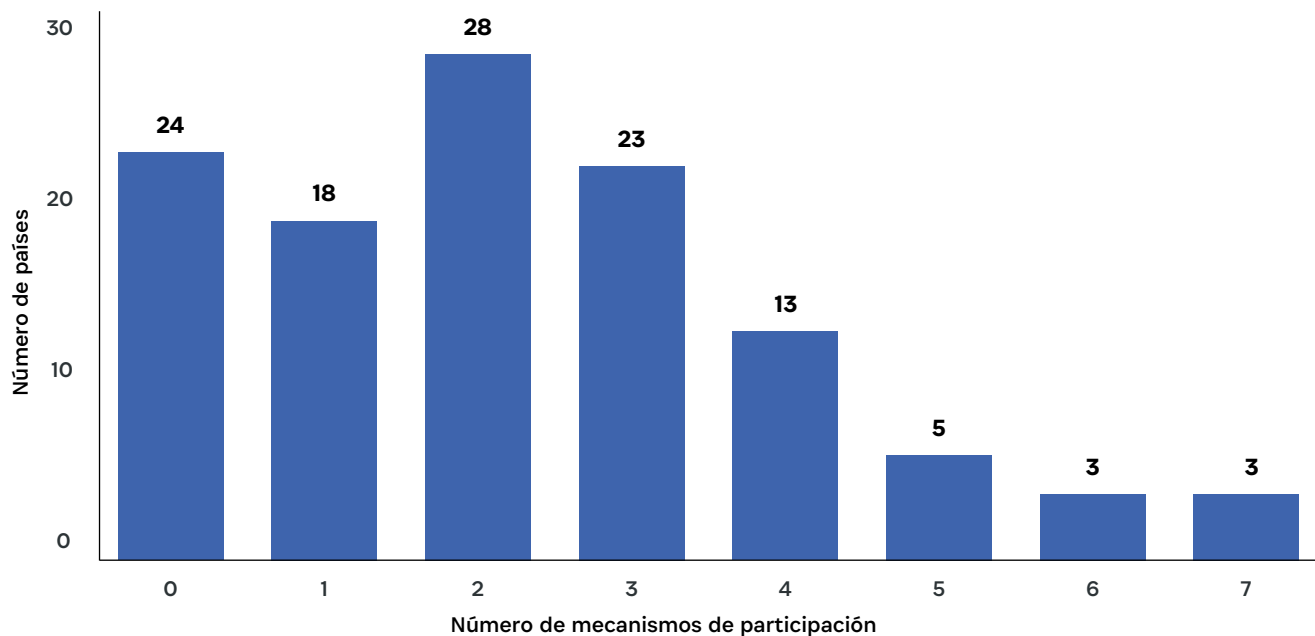


Figura 4.2 Pocos países tienen múltiples mecanismos de participación.

del presupuesto y las fases de vigilancia. Más gobiernos involucran al público cuando formulan o aprueban el presupuesto. Cincuenta y seis países, casi la mitad de los evaluados, ofrecen al público oportunidades de interactuar con el ejecutivo durante la formulación del presupuesto (Figura 4.1). Asimismo, las legislaturas de 65 países organizan audiencias públicas, y 46 de ellas también solicitan información al público durante la deliberación del presupuestos o el proceso de aprobación. Menos gobiernos involucran al público en el monitoreo del presupuesto: 31 países establecen mecanismos para que el público participe durante la implementación del presupuesto, y solo 17 legislaturas incluyen al público durante la revisión de los hallazgos del Informe de auditoría.

La mayoría de los países analizados en la OBS tienen al menos un mecanismo de participación, pero pocos han establecido múltiples oportunidades de participación pública durante todo el proceso presupuestario. Cuatro de cada cinco países tienen al menos un mecanismo destinado a involucrar al público en algún momento durante el proceso presupuestario, mientras que 24 países no ofrecen ninguna oportunidad

de participación (Figura 4.2). Menos países ofrecen múltiples oportunidades de participación: 11 de los 117 países analizados en la OBS 2019 tienen cinco o más mecanismos diferentes. Tres países ofrecen oportunidades de participación pública en cada uno de los siete tipos de mecanismos: Reino Unido, Corea del Sur y Nueva Zelanda, los tres países que tienen las mejores puntuaciones en la evaluación de participación de la OBS.

La OBS evalúa tanto el número de oportunidades de participación como la calidad de la participación según los Principios de GIFT. La mayoría de los mecanismos de participación evaluados en la OBS 2019 están diseñados de manera que limitan el acceso y la conciencia pública. De todos los mecanismos legislativos o del ejecutivo que se evaluaron en la encuesta, menos de uno de cada tres permiten que cualquier persona participe o incluyen a una muestra representativa de ciudadanos.³⁵ Muchos mecanismos menos sólidos evaluados en la OBS consisten en reuniones a las que se accede solo mediante invitación, en las que participa un grupo selecto de expertos u organizaciones prominentes. Los gobiernos limitan también la apertura

Tabla 4.1 Mecanismos de participación del poder ejecutivo por etapa e inclusión, OBS 2019.

Etapa en que se aplica el mecanismo de participación del ejecutivo	Número de países		
	con mecanismo	mecanismo abierto a todos	esfuerzos por llegar a los grupos vulnerables
Formulación	56	16	6
Implementación	31	11	1

de muchos mecanismos de participación al compartir información mínima sobre cuándo y cómo se llevarán a cabo. De los 66 países que facilitan un mecanismo de participación durante la formulación o implementación del presupuesto, 27 no los anuncian o no proporcionar información al público antes de que se lleven a cabo.³⁴

Mecanismos ejecutivos, legislativos y de auditoría

La participación pública puede adoptar diferentes formas según la institución gubernamental que la promueva y la etapa del proceso presupuestario en la que se lleve a cabo. La siguiente sección proporciona una visión general de los diferentes tipos de mecanismos de participación, así como ejemplos de países que han ideado formas de participación pública en el proceso presupuestario que reflejan buenas prácticas internacionales.

Mecanismos de participación del ejecutivo

Los poderes ejecutivos de los Estados que abren sus presupuestos a la participación y debate públicos pueden optar por varias formas de hacerlo. Varios indicadores de la OBS analizan la inclusión, la apertura y la sostenibilidad de estos mecanismos. Con respecto a la inclusión, la encuesta revela que 23 de los 66 países

con un mecanismo de participación del ejecutivo, ya sea durante la formulación o la implementación del presupuesto, abren dicho mecanismo a todos. Muy pocos países se esfuerzan por incluir las voces de los grupos más pobres y vulnerables, una omisión que corre el riesgo de que los esfuerzos de participación estén dominados por los mismo grupos bien conectados o privilegiados de siempre, en vez de representar un conjunto diverso de opiniones (Tabla 4.1). Un ejemplo de un país que toma medidas para incluir las voces de las personas vulnerables:

- En **México**, el gobierno estableció un mecanismo denominado “contraloradores sociales” en el que los programas sociales que benefician principalmente a las comunidades desfavorecidas son monitoreados directamente por los comités de beneficiarios de dichos programas, que, a su vez, hacen observaciones sobre la prestación del servicio y el uso de los recursos públicos.

En los mecanismos de participación mejor diseñados, los gobiernos explican claramente qué tipo de aportación buscan o qué se debatirá durante cada sesión de participación pública. La OBS evalúa el alcance de los asuntos que se plantean para el debate en los mecanismos de participación y busca seis temas presupuestarios clave: cuestiones macroeconómicas, pronósticos de ingresos, políticas y administración, políticas de gasto social, niveles de déficit y deuda, proyectos de inversión pública, y servicios públicos. Por ejemplo:

- En la **República de Kirguistán**, el Ministerio de Finanzas publica materiales antes de las audiencias públicas abiertas e informa al público

de que todos los aspectos de la propuesta de presupuesto están abiertos al debate.

- El Departamento del Tesoro del **Reino Unido** lleva a cabo consultas sobre política en el marco de las cuales se publican todos los proyectos de ley en línea, incluidas las leyes en materia de finanzas y las propuestas de impuesto, y se solicitan presentaciones por escrito sobre cualquier cuestión en la ley. Con el objeto de aumentar la cantidad de tiempo que el público tiene para presentar comentarios sobre los proyectos de ley, el gobierno cambió el calendario presupuestario a fin permitir un plazo de ocho semanas para que el público pudiera revisar los proyectos de propuestas y presentar pruebas.³⁵

Con demasiada frecuencia, no todo el presupuesto está abierto al debate: en 26 de los 56 países donde hay mecanismos de participación durante la formulación del presupuesto y en 23 de los 31 países en los que se lleva a cabo una consulta durante la implementación del presupuesto se debaten menos de la mitad de los seis temas presupuestarios clave.

La OBS evalúa si después cada oportunidad de participación pública, los gobiernos informan al público sobre cómo se han utilizado sus aportes, una práctica que refuerza la idea de que la información que el público proporciona es importante y alienta la consulta continua, ambos elementos que ayudan a generar confianza. Las consultas políticas del **Reino Unido** también son un ejemplo de respuesta constructiva a los comentarios: el gobierno publica una lista completa de las respuestas recibidas durante cada consulta, junto con su contestación a las misma. Sin embargo, pocos países ofrecen tales respuestas: solo 14 de los países evaluados en la OBS proporcionan un resumen de las aportaciones recibidas durante la formulación del presupuesto. De estos, solo cuatro dan alguna respuesta sobre la forma en que utilizaron los aportes del público en la elaboración del presupuesto.

Aunque las prácticas generales de participación documentadas en la OBS 2019 son en gran medida

las mismas que las que se identificaron en la OBS 2017, desde la última evaluación de la OBS, en un pequeño número de países, los ejecutivos han comenzado a involucrar al público en cuestiones relativas al presupuesto. Desde la OBS 2017, otros nueve países iniciaron alguna forma de participación pública durante la formulación del presupuesto y 12 países pusieron en marcha procesos de participación pública para monitorear la implementación del presupuesto. Uno de estos países es Portugal, que comenzó a poner a prueba la elaboración de presupuestos participativos a nivel nacional y se destaca en el siguiente estudio de caso.

No obstante, la mayoría de los nuevos mecanismos que se han puesto en marcha desde la última OBS aún no están bien establecidos ni son inclusivos. Por ejemplo, en el ámbito de la formulación del presupuesto, siete de los nueve mecanismos nuevos son reuniones ad-hoc o consultas públicas limitadas con organizaciones seleccionadas por el gobierno. Por ejemplo, en Túnez, el Ministerio de Finanzas sostuvo por primera vez reuniones con grupos que representan a trabajadores y empleadores, pero estas reuniones no se anunciaron ni estaban abiertas al público. La OBS 2019 constata también que varios países retrocedieron en las prácticas de participación: cuatro países dejaron de involucrar al público durante la formulación del presupuesto y en seis países se suspendió la participación durante la implementación del presupuesto. Entre ellos se incluyen dos de los ejemplos de sólida participación pública destacados en el informe de la OBS 2017: los Acuerdos de asociación sobre el presupuesto en Filipinas y los Consejos de administración de políticas públicas en Brasil, que han dejado de funcionar.³⁶

Mecanismos de participación legislativa

La interacción de la legislatura con el público antes de la aprobación del presupuesto anual es la forma más común de participación pública formal, pero no todos los países en los que se realizan audiencias

públicas adoptan plenamente procedimientos abiertos o inclusivos. De los 65 países donde se celebran audiencias públicas, solo 21 legislaturas están abiertas al público, permiten el testimonio público o tienen un proceso abierto de presentación de información sobre la propuesta de presupuesto. Menos de la mitad de las legislaturas con mecanismos de participación, 30 de los 65 países, cubren al menos tres de los seis temas presupuestarios clave durante las audiencias y un número aún menor, 24 legislaturas, informan al público sobre cómo se han utilizado la información que han aportado. Entre los ejemplos de buenas prácticas, se incluyen:

- El Congreso de **Guatemala**, que permite a los miembros del público presentar solicitudes para testificar sobre cualquier tema relacionado con el debate sobre la propuesta de presupuesto.
- Las audiencias previas al presupuesto que celebra el Parlamento de **Nueva Zelanda**, que solicitan presentaciones escritas y testimonios orales de miembros del público, son otro ejemplo sólido de participación legislativa. Tras las consultas, el Parlamento publica un informe que resume el contenido de la audiencia y las presentaciones recibidas.

En comparación con la aprobación del presupuesto, menos legislaturas celebran audiencias públicas sobre el Informe de auditoría. La participación pública en el proceso de revisión del Informe de auditoría por parte de la legislatura se observa en 17 países y muy pocos países permiten la participación abierta durante las audiencias públicas o la presentaciones de información escrita. Un ejemplo de buena práctica:

- **Perú** publica el Informe de auditoría en el sitio web del Congreso con la solicitud de que el público presente comentarios. Los comentarios recibidos a través de este portal en línea se resumen y se comparten con los miembros de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, el comité del Congreso que revisa el informe antes de emitir su opinión sobre los hallazgos de la auditoría.

Desde la OBS 2017, el número de legislaturas que realizan audiencias públicas u ofrecen oportunidades de

participación pública ha aumentado durante la etapa de aprobación del presupuesto, pero ha disminuido durante la revisión del Informe de auditoría. La OBS 2019 constata que ocho países han comenzado a celebrar audiencias públicas o realizar procesos de participación durante la fase de aprobación, y cinco países han suspendido las audiencias públicas. Sin embargo, en la revisión del Informe de auditoría, desde la OBS 2017, seis países han suspendido las audiencias públicas y solo uno ha comenzado esta práctica. Esto ha reducido los niveles ya bajos de participación pública durante la etapa de vigilancia del presupuesto.

Mecanismos de participación del auditor

La participación pública en la labor de la EFS es más común durante la fase de planificación de su programa de auditoría. En 40 países, las EFS tienen algún mecanismo que permite que el público contribuya al plan de auditoría, pero solo 21 de ellas proporcionaban información sobre la manera en que se utilizaron las aportaciones del público. Los niveles de interacción pública con el auditor son en gran medida los mismos que en la ronda de la OBS anterior. Al igual que en la OBS 2017, en América Latina, la participación pública con el auditor es sólida, especialmente en la definición del plan de auditoría: 15 de los 18 países de la región evaluados tienen un mecanismo para recabar información del público. Ejemplos de participación proactiva del público:

- En **Argentina**, el Instituto de Auditoría solicita a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) propuestas sobre prioridades de auditoría, organiza talleres para debatir sus ideas y prepara un informe que resume el proceso de planificación y los comentarios recibidos, incluidas las razones por las que se incluyeron o excluyeron del plan de acción de la auditoría.
- Otro ejemplo relativo a la planificación de la auditoría se encuentra en **Georgia**, donde el Instituto de Auditoría lanzó el “Monitor de Presupuesto”: una plataforma web a través de la cual los ciudadanos pueden participar activamente en el establecimiento

del plan de auditoría anual, enviando solicitudes de auditoría y propuestas, e identificando ámbitos prioritarios para las auditorías.³⁷

Las EFS de 17 países involucran directamente al público en las investigaciones de auditoría.

- **Corea del Sur** tiene un mecanismo de quejas en el que el público puede informar sobre problemas y contribuir a las investigaciones de auditoría en curso.
- Las Auditorías Participativas Ciudadanas que se llevan a cabo en **Filipinas**, en las que los ciudadanos y las OSC realizan auditorías conjuntamente con la Comisión de Auditoría, son un ejemplo de otra práctica emergente que involucra directamente a los beneficiarios del programa en las investigaciones de auditoría.

Innovaciones y progresos en las prácticas de países

Para muchos gobiernos, la participación pública es una práctica emergente y muchos países de todo el mundo apenas están comenzando el proceso de poner a prueba nuevos mecanismos. Con el objeto de prestar apoyo a tales esfuerzos, GIFT y el IBP tienen previsto lanzar en 2020 una nueva iniciativa para poner a prueba nuevos esfuerzos de participación en cinco países, fomentar el aprendizaje entre pares y proporcionar orientación a los países que aspiran a desarrollar y poner en marcha nuevas formas de involucrar al público durante el proceso presupuestario (Cuadro 4.1).

Estos países pueden, además, aprender de los ejemplos de esfuerzos e innovaciones orientados a promover la participación que se están implementando en la actualidad. A continuación se presentan ejemplos de cuatro países: Sierra Leona, que ha fortalecido la participación a lo largo de varios años; Portugal y Corea del Sur, donde se ha

experimentado con el presupuesto participativo a nivel nacional, y Nueva Zelanda, donde se realizaron consultas nacionales sobre las prioridades y los indicadores del Presupuesto del Bienestar inaugural del país.

Cuadro 4.1: Una iniciativa de GIFT y el IBP para poner a prueba nuevos mecanismos de participación

A medida que los gobiernos y los expertos internacionales reconocen cada vez más la importancia de la participación pública y la transparencia fiscal como componentes clave para mejorar la toma de decisiones y la rendición de cuentas, muchos gobiernos están empezando a preguntar cómo pueden comenzar a poner a prueba nuevos esfuerzos de participación pública. En respuesta a este interés, el IBP y GIFT han lanzado una nueva iniciativa con cinco países, Benín, Liberia, Nigeria, Senegal y Sudáfrica, orientada a apoyar el desarrollo y la puesta en marcha de nuevos mecanismos de participación pública en 2022.

Sobre la base de los Principios de participación pública de GIFT, los países piloto se centrarán en un proceso que enfatice la apertura (claridad con respecto a los términos, las expectativas y los resultados de la participación), la inclusión (el uso proactivo de mecanismos para llegar a los grupos tradicionalmente excluidos y vulnerables), la profundidad y oportunidad (proporcionar toda la información relevante, incorporar una variedad de perspectivas e informar de manera puntual y específica sobre los aportes del público) y sostenibilidad (institucionalizar la participación pública, cuando sea apropiado y efectivo, y garantizar que la información proporcionada dé lugar a la revisión de las decisiones en materia de política fiscal).

Los países que participan en el proyecto piloto se beneficiarán de herramientas y orientación para ayudarlos a divulgar información presupuestaria adicional, y recibirán una combinación de colaboración técnica personalizada y apoyo entre pares a través de reuniones e intercambios, que les permitirá aprender de los demás sobre las buenas prácticas en materia de apertura fiscal. Las lecciones que se extraigan de estos proyectos piloto se convertirán, además, en un recurso para otros países que comparten el compromiso de promover la participación pública en las finanzas públicas.

Sierra Leona: Audiencias sobre política y debates presupuestarios bilaterales

En los últimos años, el gobierno de Sierra Leona ha fortalecido la inclusión y apertura de la participación pública durante el proceso de formulación del presupuesto. Estos esfuerzos comenzaron hace años con un mandato más limitado —como reuniones a las que solo se asistía por invitación celebradas en la capital, Freetown— con el objeto de recabar aportes únicamente sobre el Proyecto de presupuesto del ejecutivo del gobierno central antes de que se presentara al Parlamento. Desde entonces, el gobierno ha ampliado sus esfuerzos: ha incorporado la participación pública como parte del Plan de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto de 2016 a 2018,³⁸ establecido la participación pública como requisito legal, en 2016, y dictado normas adicionales en materia de participación, en 2018.³⁹

En el caso de las consultas celebradas en torno a la propuesta de presupuesto de 2019, el proceso del gobierno se ha vuelto mucho más sólido e incorpora muchos de los Principios de participación pública de GIFT, entre los que se incluyen los siguientes:

- **Proporcionalidad:** El gobierno organiza una serie de eventos para escuchar a diferentes grupos y miembros del público, comenzando con una audiencia sobre política de un día de duración, en la capital, para debatir la propuesta del Marco de Gasto a Medio Plazo y las prioridades y políticas sectoriales clave. Después de esta audiencia, cada ministerio y entidad gubernamental celebra debates presupuestarios bilaterales sobre la propuesta de presupuesto en los que se incluye a representantes de la sociedad civil. Por último, a fin de solicitar las opiniones de diferentes regiones del país, el gobierno realiza consultas sobre el presupuesto con 22 consejos locales.
- **Inclusión:** Las consultas del gobierno, incluidas la audiencia sobre política, los debates presupuestarios bilaterales y las reuniones con los consejos locales, en la actualidad están totalmente abiertas al público. Además, el gobierno ha estructurado eventos para

escuchar las opiniones del público e invitado a grupos de la sociedad civil a presidir sesiones durante la audiencia sobre política. Asimismo, incluye en la audiencia sobre política a una amplia gama de grupos que representan diferentes intereses, como las mujeres agricultoras, los jóvenes con discapacidades y las personas que viven con VIH.

- **Profundidad:** Se organizan debates presupuestarios bilaterales para analizar los presupuestos de múltiples instituciones, incluidos los ministerios, departamentos y organismos del gobierno central, así como los paraestatales, las empresas estatales y los consejos locales.
- **Apertura:** La información relativa a las audiencias sobre política y las consultas locales se publicita a través del calendario oficial de elaboración del presupuesto, del Ministerio de Finanzas, y de anuncios por radio.
- **Oportunidad:** En el caso del presupuesto de 2019, la audiencia sobre política, los debates presupuestarios bilaterales y las consultas con los consejos locales se llevaron a cabo de septiembre a octubre de 2018, antes de que el presupuesto se presentara al Parlamento en noviembre.⁴⁰

Los cambios en el proceso de participación pública realizados por el gobierno han ampliado la participación pública y el acceso a las decisiones presupuestarias y políticas. Por ejemplo, durante el debate presupuestario bilateral del Instituto de Investigación Agrícola, un organismo paraestatal que realiza investigaciones sobre agricultura, pesca y silvicultura, el comentario de un participante llevó al Instituto a ampliar su investigación sobre la viabilidad económica del cultivo de cebollas en Sierra Leona. Esta información sobre la manera en que el gobierno utiliza los aportes del público es fundamental para garantizar la sostenibilidad de la participación pública y es un ámbito en el que la sociedad civil espera que el gobierno continúe mejorando.

Nueva Zelanda: Consultas públicas sobre los indicadores del Presupuesto del Bienestar

En 2019, Nueva Zelanda lanzó su primer «Presupuesto del Bienestar», un nuevo enfoque de toma de decisiones presupuestarias y medición del progreso en base a indicadores de bienestar. Los indicadores respaldan la visión del gobierno de ir más allá de las medidas puramente económicas y centranse en mejorar el bienestar intergeneracional en áreas como la salud, el medioambiente y el desarrollo comunitario.

El Presupuesto del Bienestar de Nueva Zelanda es innovador no solo porque redefine el propósito del presupuesto, sino también por los mecanismos de participación pública que se utilizaron para orientar su nuevo enfoque.

Antes de lanzar el Presupuesto de Bienestar, Statistics New Zealand, un organismo gubernamental que colaboró con el Tesoro de Nueva Zelanda en el desarrollo del Presupuesto de Bienestar, se embarcó en un proceso de consulta para comprender las opiniones de los neozelandeses sobre el «bienestar» y cómo debía medirse. Las consultas públicas se iniciaron en julio de 2018 y duraron cinco meses. En ellas se recabó información sobre cómo la gente consideraba que debían priorizarse las categorías de bienestar, utilizando los siguientes métodos:

- **Presentaciones** que podían hacerse llegar a través de un sitio web, correos electrónicos, mensajes de texto, redes sociales y cartas, que documentaban la opinión de la gente sobre cuáles eran las categorías de bienestar más importantes.
- **Encuestas en línea** diseñadas como una forma efectiva en términos de tiempo para recabar los aportes del público.
- **Tarjetas postales** que se distribuyeron también en instalaciones comunitarias y oficinas regionales como alternativa a las presentaciones en línea.
- Procesos de **participación comunitaria** organizados con 61 grupos diversos en todo el país.

Statistics New Zealand documentó cuidadosamente estas consultas, incluida la forma en que guiaron los debates de seguimiento con expertos, y publicó un informe que explica la manera en que se utilizó esta información para desarrollar un conjunto de indicadores orientados a medir el bienestar.⁴¹ El informe destaca por reconocer también los desafíos, especialmente el intento de desarrollar indicadores conjuntamente con los maoríes, los pueblos indígenas de Nueva Zelanda, e incluye planes que indican la forma de remediar estas deficiencias en el futuro.

El Tesoro de Nueva Zelanda utilizó un subconjunto de los indicadores desarrollados durante estas consultas públicas en una nueva herramienta de análisis de políticas denominada Marco del nivel de vida, que empleó datos sobre 61 indicadores del Presupuesto del Bienestar. Durante el proceso de redacción del Presupuesto del Bienestar de 2019 en el que se utilizó esta nueva herramienta, el Tesoro lanzó otras dos consultas públicas de un período de duración de ocho semanas que utilizaron encuestas y presentaciones en línea para recabar comentarios sobre del tablero de indicadores propuesto en el Marco del nivel de vida y la propuesta de incorporar el enfoque del Presupuesto del Bienestar en la Ley de Finanzas Públicas.⁴²

El paso del tiempo determinará si estas consultas son un modelo eficaz de participación pública en torno al presupuesto y reportan beneficios tangibles que permitan mejorar el bienestar de todos.

Los presupuestos participativos de Portugal y Corea del Sur

El presupuesto participativo es un proceso que aplican principalmente los gobiernos locales para asignar mejor los fondos en función de las prioridades públicas y delegar directamente en la comunidad la toma de decisiones con respecto a una parte del presupuesto. Países como Corea del Sur y Portugal han puesto en práctica presupuestos participativos a nivel de los gobiernos locales durante muchos años. Sin embargo, recientemente ambos países han ampliado esta práctica a nivel del gobierno central.⁴³



Tsakane Mashona, Sudáfrica: residentes documentan sus requisitos sanitarios en una auditoría social que se compartirá con funcionarios del gobierno local para su discusión y acciones de seguimiento.

El proceso de elaboración de presupuestos participativos a nivel del gobierno central en Corea del Sur y Portugal es similar al de los gobiernos locales. Los gobiernos establecen las reglas de participación y los parámetros de los proyectos y, a continuación, publican una convocatoria para que se presenten ideas sobre los proyectos que deben ser financiados. Las propuestas se filtran y evalúan en función del cumplimiento de los requisitos, la viabilidad y la rentabilidad. En el modelo portugués se celebran reuniones en persona para hacer una lluvia de ideas sobre posibles propuestas. En Corea del Sur, un comité de ciudadanos, creado mediante selección aleatoria, se reúne para deliberar y filtrar las propuestas que se presentan en línea. Estas reuniones proporcionan una oportunidad para que los ciudadanos, la sociedad civil y los funcionarios del gobierno trabajen juntos y lleguen a un consenso en torno a las ideas. Posteriormente, el público somete a votación las propuestas en línea o en reuniones. La legislatura financia los proyectos ganadores en el marco del proceso presupuestario.

Un desafío del presupuesto participativo, en comparación con otras formas de participación pública, es que los proyectos resultantes pueden representar solo una fracción muy pequeña del presupuesto general. En el caso del proceso de presupuesto participativo de Corea del Sur, el presupuesto de 2019 incluyó 38 proyectos por un valor de US\$ 70 millones, lo que representaba solo el 0,018 por ciento del presupuesto total. En Portugal, el presupuesto de 2019

incluyó 22 proyectos por un valor de US\$ 5,5 millones, que era solo el 0,004 por ciento del presupuesto total.

A pesar de que solo el uso de una pequeña porción del presupuesto se decidió a través de estos mecanismos, los proyectos financiados pueden ser profundamente significativos para los miembros del público que los proponen, debaten y seleccionan. En Corea del Sur, uno de los proyectos aprobados consiste en plantar árboles alrededor de complejos industriales para evitar la entrada de partículas finas de polvo en zonas urbanas y residenciales.⁴⁴ En Portugal, se aprobó un proyecto para organizar un evento cultural multitudinario para promover la cocina portuguesa y fomentar el turismo.⁴⁵

Los presupuestos participativos pueden ayudar a los gobiernos a involucrar al público en el proceso presupuestario de manera que se fomente la reflexión y el intercambio. Sin embargo, los presupuestos gubernamentales incluyen muchos otros temas de interés público que van más allá de los nuevos proyectos, como la política fiscal, los niveles de deuda y los asuntos relacionados con la prestación de servicios. A fin de involucrar plenamente al público en cuestiones de finanzas públicas, puede ser necesario complementar los mecanismos de elaboración de presupuestos participativos con otras vías de debate que incluyan también estos otros aspectos.



Bangkok, Tailandia: miembros del Parlamento tailandés en sesión. Noviembre de 2019.

5.

Evaluación de las instituciones de vigilancia

El poder ejecutivo, la legislatura y la entidad de fiscalización superior (EFS) tienen mandatos importantes en el sistema presupuestario nacional. Este capítulo examina las respectivas funciones de la legislatura y las ISA en la rendición de cuentas durante todo el proceso presupuestario, y debate el creciente número de instituciones fiscales independientes (IFI) que se están estableciendo en los países encuestados con el objeto de que emitan pronósticos macroeconómicos independientes y estimaciones de los costos de las nuevas propuestas políticas. Para los miembros del público y la sociedad civil, participar en cada una de estas instituciones puede ampliar la vigilancia del presupuesto.

En los sistemas de gobierno democráticos, las legislaturas tienen la autoridad de asignar fondos públicos y aprobar el presupuesto. En países con mandatos legislativos más

firmes, las legislaturas también desempeñan una función tanto antes como después de aprobar el presupuesto. Las legislaturas pueden debatir y aprobar recomendaciones sobre prioridades presupuestarias antes de que el ejecutivo redacte la propuesta de presupuesto. Una vez que se aprueba el presupuesto, las legislaturas pueden monitorear su implementación, revisar los hallazgos de la auditoría y seguir los progresos realizados por el ejecutivo en respuesta a las recomendaciones de la auditoría.

Las entidades de fiscalización superior son organismos de vigilancia del gobierno que auditan sus cuentas. Las EFS llevan a cabo auditorías que verifican si las cuentas públicas son exactas y confiables, si los fondos públicos se gastan de conformidad con la ley y si el gasto es eficiente y eficaz. Los auditores desempeñan también un papel a la hora de garantizar que las instituciones

relevantes tomen las medidas necesarias con respecto a los hallazgos de la auditoría y soluciones los problemas identificados en sus recomendaciones.

La OBS evalúa el rol de la legislatura y la EFS como instituciones de vigilancia del presupuesto con 18 preguntas. La encuesta analiza el papel de la legislatura durante la formulación, aprobación e implementación del presupuesto, y la revisión del informe de auditoría. Las preguntas sobre la legislatura evalúan también el papel de los comités legislativos, como los comités especializado de finanzas y los comités sectoriales, que tienen la experiencia para revisar las propuestas de presupuesto y asesorar a los plenarios legislativos sobre sus conclusiones antes de la aprobación el presupuesto. En el caso de la EFS, la OBS analiza la independencia de la designación y remoción de la autoridad máxima de la EFS, si tienen fondos suficientes y si los sistemas de auditoría son objeto de revisión externa.

La puntuación de vigilancia de cada país se basa en los resultados promedio de las preguntas de la encuesta en una escala de 0 a 100. Los resultados de cada institución se describen como débiles (0–40), limitados (41–60) o adecuados (61–100). Cuatro preguntas adicionales, que no se puntúan, revisan la independencia y las funciones de las IFI, y se presentan como hallazgos separados de las puntuaciones de vigilancia de la OBS.

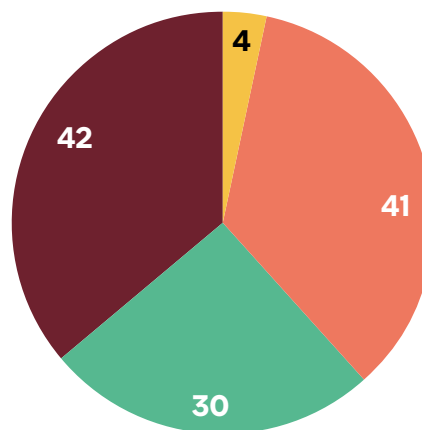
A nivel mundial, los países tienden a obtener una puntuación más alta en la vigilancia de las ISA que en la vigilancia legislativa. De los 117 países evaluados en la OBS 2019, en 71 las EFS ejercen niveles adecuados de vigilancia, mientras que en solo 34 los niveles de vigilancia legislativa son adecuados (Tabla 5.1).

Tabla 5.1 Número de países encuestados por categoría de desempeño de la vigilancia legislativa y de las EFS.

Desempeño de la vigilancia	Vigilancia legislativa	Vigilancia de las EFS
Débil (0–40)	42	21
Limitada (41–60)	41	25
Adecuada (61–100)	34	71

Menos países obtienen una puntuación que indica niveles adecuados de vigilancia tanto legislativa como de las instituciones de auditoría. De los 71 países con una vigilancia de las EFS adecuada, 41 tienen una vigilancia legislativa inadecuada, lo que debilita los controles y equilibrios del sistema general de rendición de cuentas. Asimismo, cuatro de los países con una vigilancia legislativa adecuada tienen niveles de vigilancia de las EFS débiles.

Figura 5.1 Los países con una vigilancia de las EFS adecuada con frecuencia carecen de vigilancia legislativa.



Categorías de la vigilancia legislativa y de las EFS

- Vigilancia legislativa adecuada, vigilancia de las EFS adecuada
- Vigilancia legislativa adecuada, vigilancia de las EFS inadecuada
- Vigilancia legislativa inadecuada, vigilancia de las EFS adecuada
- Vigilancia legislativa inadecuada, vigilancia de las EFS inadecuada

Limitada vigilancia legislativa durante las etapas de ejecución and auditoría

Aunque la vigilancia legislativa es más sólida cuando los legisladores aprueban el presupuesto, la encuesta revela que algunas legislaturas pueden estar limitándose a dar el visto bueno a los presupuestos. De los 108 países encuestados en los que la legislatura tiene la autoridad para modificar el presupuesto, en 31 de ellos no ejerce este derecho. A nivel de comité, la vigilancia legislativa es más sólida: en 108 de los 117 países encuestados, los comités especializados del presupuesto examinan la propuesta de presupuesto y en 75 países, los hacen los comités de presupuesto sectoriales. Por ejemplo, el Parlamento del Líbano fortaleció la vigilancia del presupuesto mediante la

aprobación de una ley de presupuesto en 2018, la primera ley de este tipo aprobada desde 2005, y ahora tiene un comité especializado del presupuesto y una serie de comités sectoriales revisan la propuesta de presupuesto antes de su aprobación.

Sin embargo, el acceso público a la información sobre el proceso de aprobación de la legislatura puede ser limitado: la encuesta constata que menos de la mitad de los comités que examinan el presupuesto publican un informe con sus conclusiones y recomendaciones antes de que se apruebe el presupuesto.⁴⁶ La Asamblea Legislativa Nacional de Tailandia recientemente mejoró su función de vigilancia a este respecto mediante la publicación de los informes con las conclusiones de los comités después la revisión de la propuesta de presupuesto, incluidos los informes elaborados por un comité especializado del presupuesto y un comité ad-hoc que revisa las asignaciones sectoriales.

Figura 5.2 Hay más vigilancia legislativa en la etapa de aprobación del presupuesto que en las otras etapas.⁴⁷

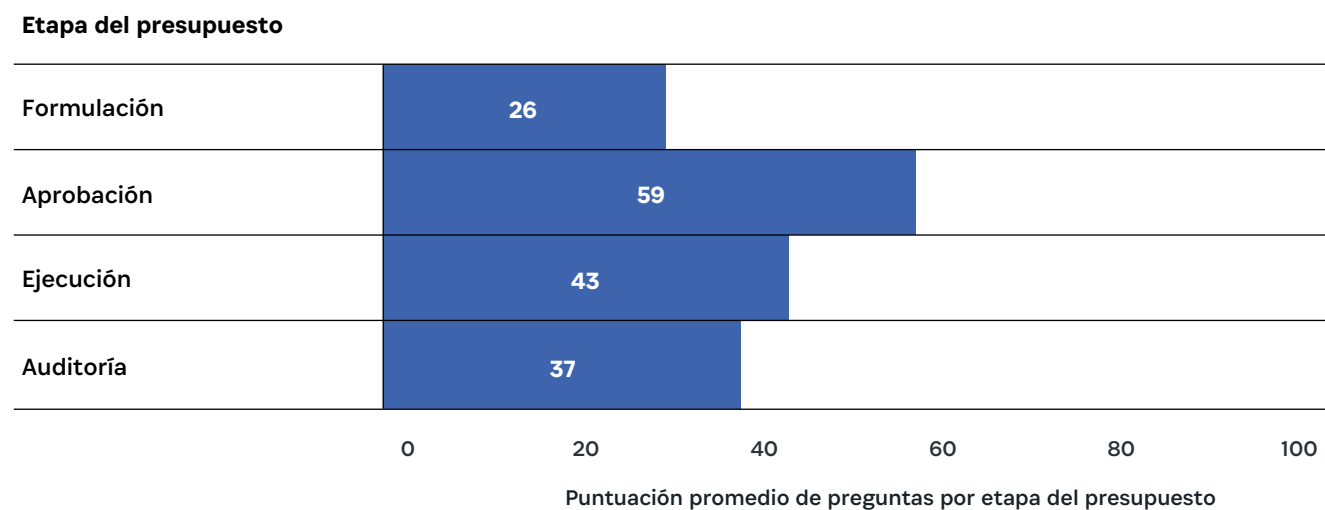
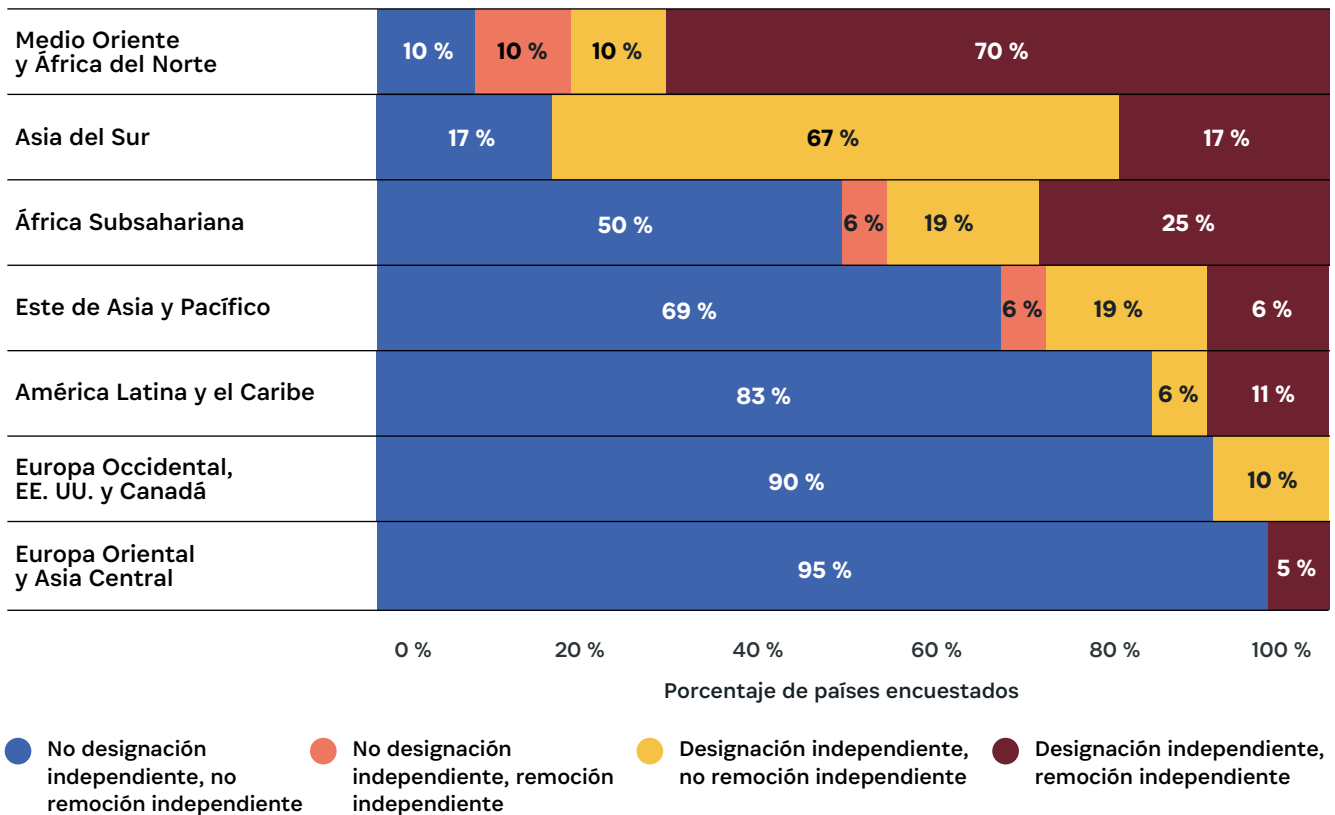


Figura 5.3 La independencia legal de las autoridades máximas de las EFS varía por región.

Una vez aprobados los presupuestos, muchas legislaturas llevan a cabo un seguimiento y monitoreo limitados de su ejecución. La puntuación promedio de las preguntas de la OBS sobre el monitoreo de la ejecución del presupuesto y la revisión del Informe de auditoría es más baja que la de otras etapas del presupuesto, lo que indica que hay deficiencias en la función de vigilancia (Figura 5.2). Por ejemplo, las legislaturas de 66 de los 117 países encuestados revisaron los progresos en la implementación del presupuesto durante el año. De estos, solo 22 publicaron informes en los que hacen saber al gobierno sus conclusiones y recomendaciones.

Un desafío al que se enfrentan las legislaturas a la hora de monitorear la implementación del presupuesto es que, en la ley o en la práctica, algunos ejecutivos ignoran los presupuestos aprobados por la legislatura. En 69 de los 117 países encuestados, o tres de cada cinco, los ejecutivos transfieren fondos entre ministerios o departamentos sin la autorización de

la legislatura. Asimismo, en la mitad de los países encuestados, los ejecutivos gastan el exceso de ingresos y en dos tercios de ellos, reducen el gasto sin la autorización previa de la legislatura.

Las EFS: independencia legal, pero revisión limitada de los sistemas de auditoría

Las EFS evaluadas en la OBS 2019 generalmente tienen independencia legal a la hora de designar y remover a su autoridad máxima. La legislatura o el poder judicial, en lugar del ejecutivo, autorizan la designación de la

autoridad máxima de la EFS en el 68 por ciento de los países y su remoción en el 79 por ciento. Sin embargo, una región es una notable excepción a esta tendencia: en siete de cada 10 países de Medio Oriente y el Norte de África, las EFS no tienen la independencia legal ni para designar ni para remover a su autoridad máxima (Figura 5.3).

Incluso cuando cuentan con mandatos legales sólidos, las EFS pueden tener otras limitaciones a la hora de realizar auditorías eficaces. La OBS 2019 constata que pocas EFS tienen sistemas de revisión externa: en solo 19 de los 117 países encuestados se ha hecho una revisión externa de los procesos de auditoría en los últimos cinco años y en 46 países solo se ha hecho una revisión interna. Esto implica que el 44 por ciento de todos los países evaluados no realizan ninguna revisión

de sus procesos de auditoría, lo que puede socavar la capacidad de las EFS para producir informes de auditoría de alta calidad.

Si bien a nivel mundial el proceso de revisión de las auditorías ha sido limitado, algunos países están trabajando para desarrollar la capacidad institucional de sus EFS. Bulgaria estableció una comisión independiente en la Oficina Nacional de Auditoría para que informara sobre las prácticas de auditoría cada seis meses. En 2017, Sri Lanka, en coordinación con las Iniciativas de Desarrollo Internacional (IDI) de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), designó a un grupo independiente de auditores para que revisara los procesos de auditoría del Auditor General.

Cuadro 5.1: Seguimiento de las recomendaciones de auditoría: todo comienza con el Informe de auditoría

Cuando la EFS emite el Informe de auditoría sobre las cuentas del gobierno, debe publicar hallazgos y recomendaciones detallados sobre las áreas en las que los departamentos del gobierno deben fortalecer la gestión de las finanzas públicas. A fin de garantizar que no se ignoren los resultados de la auditoría, la publicación del informe debe ser el catalizador de varias medidas de seguimiento por parte del ejecutivo, las legislaturas y las EFS.

En la OBS 2019, solo dos tercios de los países ponen a disposición del público el Informe de auditoría de las cuentas del gobierno. La ausencia de este informe público o la demora en su publicación se asocia con un número menor o la falta total de medidas de seguimiento emprendidas por la legislatura, el ejecutivo o la EFS en respuesta a los resultados del proceso de auditoría. La Tabla 52 muestra en qué medida los

países, en promedio, adoptan medidas de seguimiento en relación con el informe de auditoría, en función de si se publica el Informe de auditoría principal en ese país.

Sin embargo, incluso cuando se publica el informe de auditoría, es posible que la legislatura o el ejecutivo no adopten las medidas de seguimiento clave. La mayoría de los países con un Informe de auditoría disponible al público tienen un comité legislativo que revisa el informe y la mitad de los países tienen un representante de la EFS que testifica con frecuencia ante la legislatura sobre los resultados de la auditoría. Por otro lado, menos de un tercio de los ejecutivos publican un informe que responde a los hallazgos de la auditoría y solo 17 países con informes de auditoría disponibles al público también celebran audiencias públicas legislativas sobre los hallazgos de la auditoría. En casi todos los países no se lleva a cabo al menos una medida de seguimiento en relación con el informe de auditoría, y en solo seis países se adoptan las cinco medidas de seguimiento de la legislatura y el ejecutivo: Australia, Canadá, Georgia, Nueva Zelanda, Noruega y Perú.

Tabla 5.2 Los países en los que los Informes de auditoría están a disposición del público son más propensos a dar seguimiento a las recomendaciones de las auditorías.⁴⁸

Medidas de seguimiento al Informe de auditoría	Medidas específicas	Porcentaje de países que dan seguimiento a los hallazgos de la auditoría	
		con un Informe de auditoría a disposición del público (78 países)	sin un Informe de auditoría a disposición del público (39 países)
Vigilancia por parte de la legislatura	La legislatura revisa y debate el Informe de auditoría	82 %	31 %
	Los representantes de las EFS testifican con frecuencia (más de cinco veces) ante la legislatura sobre los hallazgos de la auditoría	49 %	13 %
	Audiencias pública sobre Informes auditoría que realiza la legislatura	22 %	0 %
Respuesta del ejecutivo	Un informe publicado por el ejecutivo que hace seguimiento a las medidas adoptadas en relación con los hallazgos de la auditoría	29 %	5 %*
Seguimiento independiente	Un informe publicado por la EFS o la legislatura que hace seguimiento a las medidas adoptadas en relación con los hallazgos de la auditoría	54 %	3 %*

* Cuando los informes de auditoría no están a disposición del público, los informes que hacen seguimiento a las medidas adoptadas en relación con los hallazgos de la auditoría son —como cabe esperar— poco frecuentes. No obstante, la OBS ha encontrado algunos ejemplos en Myanmar, Angola y El Salvador, donde la EFS elabora un Informe de auditoría, pero no lo publica y otro poder del Estado, como la legislatura o el ejecutivo, emite su propio informe en respuesta a los hallazgos de la auditoría.

Un número creciente de instituciones fiscales independientes

Las instituciones fiscales independientes (IFI) son instituciones públicas que evalúan la política fiscal y el desempeño o asesoran al gobierno y al público en la materia. Las IFI, a menudo denominadas oficinas parlamentarias del presupuesto o consejos fiscales, se establecen en la legislatura o en el poder ejecutivo como instituciones independientes y no partidistas con el mandato de emitir pronósticos macroeconómicos y fiscales independientes y estimar el costo de las nuevas propuestas de política del gobierno antes su aprobación. Las IFI pueden reforzar la credibilidad del proceso presupuestario del gobierno y el público busca en ellas orientación para determinar si el gobierno utiliza pronósticos precisos y realistas en la elaboración del presupuesto, y considera la sostenibilidad y los costos de las nuevas políticas.

El establecimiento de IFI continúa siendo una práctica emergente y desde la última evaluación de la OBS, seis países han creado nuevas IFI. Se han establecido nuevas IFI en Argentina, la República Checa, Mongolia, Sierra Leona, Eslovenia y Zambia.⁴⁹ En total, la OBS 2019 ha hallado IFI en 36 países (Tabla 5.3). Además, como demuestran los resultados de las cuatro preguntas no evaluadas de la encuesta relativas a estas instituciones, muchas de las IFI ya existentes han fortalecido sus prácticas de vigilancia. Por ejemplo, en Brasil, una nueva IFI establecida en 2016 en el Senado Federal comenzó a publicar pronósticos macroeconómicos y fiscales independientes, además de calcular los costos de algunas nuevas propuestas gubernamentales. En Uganda, la nueva Ley de gestión de las finanzas públicas, aprobada en 2015, exigía que

todos los proyectos nuevos incluyeran una estimación de su costo total, algo que ahora proporciona la Oficina Parlamentaria del Presupuesto del país.

Tabla 5.3 Nivel de vigilancia de las IFI en los países donde hay una IFI.

Desempeño de la vigilancia de la IFI	Número de países
Débil (0–40)	13
Limitada (41–60)	8
Adecuada (61–100)	15
Total	36

Como todas las instituciones de rendición de cuentas, las IFI desempeñan una mejor vigilancia cuando tienen un mandato independiente y recursos suficientes. Casi la mitad de las IFI, 16 de las 36 instituciones, no cuentan con plena independencia legal ni suficientes recursos para cumplir su mandato. Además, los informes de las IFI no siempre pueden ser utilizados plenamente por otras instituciones, por ejemplo, 20 de las IFI evaluadas rara vez o nunca tienen representantes que testifiquen sobre sus informes y hallazgos ante la legislatura. A medida que las IFI de todo el mundo amplíen su función de garantizar la credibilidad de los pronósticos del gobierno y los costos de las políticas, es importante abordar estas cuestiones de capacidad institucional.



Bogotá, Colombia: un grupo de recolectores de desechos manifiestan para reconocimiento y mejores salarios por sus servicios.

6.

Un llamado a la acción en favor de los presupuestos abiertos

Imagínense un mundo donde cada país tiene un presupuesto abierto: un proceso presupuestario totalmente transparente, donde el público participa en las decisiones clave y las legislaturas y EFS proporcionan una vigilancia sólida. Un mundo donde los gobiernos comprenden mejor las necesidades públicas, consideran todos los puntos de vista con respecto a las contrapartidas presupuestarias, recaudan suficientes ingresos y prestan los servicios que las personas necesitan para prosperar. En un mundo así, las personas confían en sus gobiernos sabiendo que sus voces se escuchan y los recursos públicos se utilizan para satisfacer sus necesidades.

Este mundo es posible, pero solo si los países se comprometen a abrir los presupuestos. Los beneficios potenciales son evidentes: los presupuestos abiertos

benefician a todos. Los países con presupuestos abiertos tienen un compromiso democrático más sólido, una mejor gestión de las finanzas públicas y mejores resultados de desarrollo. Los presupuestos transparentes son fundamentales para monitorerar los gastos y los resultados de desarrollo y para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La participación en la elaboración de presupuestos está vinculada a una mejor capacidad de respuesta por parte del gobierno, una prestación de servicios más eficaz y una mayor disposición a pagar impuestos.

Algunos países ya han progresado rápidamente. La OBS 2019 documenta mejoras sustanciales en Guatemala, Indonesia, la República de Kirguistán y Ucrania. Las anteriores rondas de la OBS señalaron mejoras sostenidas en Georgia, República Dominicana y México.

En Corea del Sur, Portugal, Nueva Zelanda y Sierra Leona se están probando y fortaleciendo nuevos enfoques e innovaciones para promover la participación pública en la toma de decisiones presupuestarias y hay más países que están planificando nuevos mecanismos de participación pública en los próximos años. Los avances en estos y otros países han impulsado la tendencia mundial hacia una mayor apertura de los presupuestos desde el lanzamiento de la OBS en 2006.

Sin embargo, el ritmo general de progreso sigue siendo lento y los avances se revierten con demasiada facilidad. Al ritmo de progreso observado en la última década, la puntuación promedio global de transparencia presupuestaria solo llegará al umbral mínimo que indica una provisión suficiente de información, 61, en otras dos décadas. Demasiados países o bien no abren sus presupuestos o tienen dificultades para mantener las mejoras. Algunos en el poder aún creen que se benefician de la opacidad, en lugar de la apertura, y resisten los esfuerzos por pedirles cuentas: una elección que toman en detrimento de su población y, como muestra las recientes protestas generalizadas, a menudo, por su cuenta y riesgo.

Para avanzar con la agenda de presupuesto abierto, se necesita urgentemente un nuevo enfoque de colaboración, que una a los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y los socios internacionales de desarrollo. A continuación se plantean cuatro objetivos ambiciosos, pero que con los gobiernos liderando el camino, pueden alcanzarse en los próximos cinco años:

1. Facilitar niveles suficientes de transparencia

presupuestaria. Los países obtienen una puntuación igual o superior a 61 en la medida de transparencia presupuestaria de la OBS, el punto de referencia que indica que se proporcionan niveles suficientes de información. Los gobiernos ponen a disposición del público al menos seis de los ocho documentos presupuestarios clave y estos documentos contienen información presupuestaria completa y útil guiada por la demanda pública. La información

presupuestaria es totalmente accesible al público, incluido el acceso en línea y en tiempo real a datos abiertos fáciles de entender, transformar y usar.⁵⁰

2. Aumentar la participación pública en el presupuesto.

Los países obtienen una puntuación igual o superior a 41 en la medida de participación pública de la OBS, el punto de referencia que indica niveles moderados de participación pública. Los gobiernos ofrecen al menos una oportunidad de participación pública en el proceso presupuestario, en los tres poderes del Estado: ejecutivo, legislatura y EFS, y aplican los Principios de participación pública en la política fiscal, de GIFT.

3. Fortalecer el monitoreo y la vigilancia de la ejecución del presupuesto.

Los países adoptan medidas para garantizar que sus presupuestos se implementen plenamente de conformidad con los objetivos y que cualquier desviación de los presupuestos aprobados se explique adecuadamente al público. Las legislaturas mejoran la vigilancia de la ejecución del presupuesto e invitan al público a participación y aportar información. Los auditores investigan las desviaciones entre los presupuestos planificados y ejecutados, con participación pública cuando sea posible, y publican sus hallazgos. Las legislaturas y los auditores garantizan que los gobiernos ejecutivos tomen medidas correctivas para abordar las recomendaciones de las auditorías y hacen un seguimiento de las mismas.

4. Mantener las mejoras en los procesos presupuestarios abiertos.

Los países aceleran y mantienen el progreso de las reformas que promueven procesos presupuestarios abiertos. Los gobiernos institucionalizan la transparencia presupuestaria y las prácticas de participación, se comprometen públicamente a llevar a cabo procesos presupuestarios abiertos, incorporan en las leyes y reglamentos nuevas prácticas de elaboración de presupuestos abiertos e invierten en capacidad e instituciones de reforma en materia de presupuesto abierto.

Todas las partes interesadas tienen un rol fundamental en promover esta agenda:

La sociedad civil:

- Exige la publicación de más y mejor información presupuestaria, especialmente sobre la ejecución del presupuesto, y la utiliza para monitorear el desempeño del gobierno.
- Alienta a los gobiernos a compartir información presupuestaria de formas más accesibles, incluido el acceso en línea, en tiempo real y a datos abiertos.
- Monitorea de cerca las prácticas de elaboración de presupuestos abiertos del gobierno y se pronuncia cuando los gobiernos parecen retroceder.
- Ejerce el derecho a la participación pública en las políticas fiscales y explora formas colaborativas de participación en el proceso presupuestario.
- Garantiza que las voces de las personas que viven en la pobreza y los grupos que no están suficientemente representados sean parte de las conversaciones sobre el presupuesto.

El sector privado:

- Reconoce que los gobiernos que cuentan con los recursos suficientes y rinden cuentas proporcionan el gasto y los servicios públicos que respaldan un sector privado competitivo y una economía en crecimiento.
- Colabora con la sociedad civil para impulsar la demanda de una mayor transparencia en las políticas fiscales y de gastos, incluida la divulgación de los gastos fiscales y las exenciones fiscales concedidas a las empresas.
- Colaborar con los gobiernos para apoyar la transparencia de la deuda con el fin de reducir los riesgos y garantizar un crecimiento sostenible a largo plazo.

Los socios internacionales de desarrollo:

- Apoyan a los gobiernos que solicitan ayuda proporcionando asistencia técnica y recursos para las reformas en materia de presupuesto abierto;
- Se unen a los esfuerzos de incidencia orientados a promover una mayor transparencia presupuestaria, ampliar las oportunidades de participación pública y mejorar la asignación y ejecución del presupuesto.
- Hacen que los gobiernos rindan cuentas por los compromisos asumidos y el logro de estos objetivos sobre prácticas de elaboración de presupuestos abiertos.

Cada país tiene las herramientas necesarias para promover la agenda de presupuesto abierto. Los estándares sobre buenas prácticas en materia de transparencia presupuestaria, participación pública y vigilancia son claros. Los derechos fundamentales de acceso a la información fiscal y participación en las decisiones presupuestarias se reconocen internacionalmente. Hay recursos y asistencia técnica disponibles para los países que solicitan apoyo. Lo que se necesita ahora es el compromiso de todas las partes interesadas (gobiernos, sociedad civil, sector privado y socios internacionales para el desarrollo) de priorizar esta agenda y tomar medidas. Es posible avanzar hacia un mundo más equitativo e inclusivo, pero debemos comenzar ahora.

Notas Finales

Capítulo 2

- 1 Para obtener más información sobre los criterios y el alineamiento con los estándares internacionales, véase el Anexo A.
- 2 Babacar Sarr y Joel Friedman, “The Road to 61: Achieving Sufficient Levels of Budget Transparency” (International Budget Partnership, 2016), www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/achieving-sufficient-levels-of-budget-transparency-ibp-7-2016.pdf.
- 3 Paolo de Renzio y Joachim Wehner, “The Impacts of Fiscal Openness,” *World Bank Research Observer* 32, no. 2 (2017): 185–210, <https://doi.org/10.1093/wbro/lkx004>.
- 4 Las correlaciones con la Base de datos sobre desigualdad en el mundo utilizan observaciones de 2015 relativas a 73 países. El análisis con esta medida es exploratorio y las diferentes fuentes de datos con diversas coberturas nacionales y regionales muestran tendencias similares pero una correlación estadísticamente insignificante en los resultados.
- 5 La Tabla 2.2 presenta los resultados promedio de cada indicador en los países con niveles suficientes de transparencia presupuestaria (31 países) y en los países con niveles insuficientes de transparencia presupuestaria (86 países). Las puntuaciones más altas en el Índice de Percepción de la Corrupción indican una menor corrupción percibida. Un menor porcentaje de la renta nacional en manos del 10 por ciento más rico indica niveles más bajos de desigualdad. La disponibilidad de datos sobre algunos indicadores hace que el número de países que se incluyen en los promedios difiera. Entre los países excluidos de este conjunto de datos se incluyen: un país excluido del Índice de Percepción de la Corrupción, un país excluido del Índice de Desarrollo Humano, tres países excluidos de los datos del PIB, del Banco Mundial, 39 países excluidos de los ingresos fiscales como porcentaje del PIB y 44 países excluidos de los datos de la WID sobre el porcentaje de ingresos en manos del 10 por ciento de las personas con más ingresos. Todos los indicadores incluidos en esta sección tienen correlaciones estadísticamente significativas con las puntuaciones de transparencia presupuestaria de la OBS 2019 relativas a los países con datos documentados.
- 6 El conjunto de datos de 2019, del Instituto V-Dem, clasifica los países por tipo de régimen: España y Costa Rica se clasifican como democracias liberales, Rusia se clasifica como una autocracia electoral y Jordania como una autocracia cerrada. V-Dem Institute, “V-Dem Annual Report 2019,” 2019, www.v-dem.net/media/filer_public/99/de/99dedd73-f8bc-484c-8b91-44ba601b6e6b/v-dem_democracy_report_2019.pdf.
- 7 Paolo de Renzio, Jason Lakin y Chloe Cho, “Budget Credibility Across Countries: How Deviations Are Affecting Spending on Social Priorities” (Washington, D.C., 2019), <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Budget-Credibility-Across-Countries.pdf>.
- 8 Los cuatro países que publican los ocho documentos presupuestarios pero tienen una puntuación menor de 61 son: Albania, Kazajistán, Uganda y Camboya.
- 9 El contenido de los documentos que no están a disposición del público, según la metodología de la OBS, no se califica (véase el Anexo A). Por lo tanto, para proyectar los posibles cambios en las puntuación de transparencia presupuestaria en los países que han elaborado documentos que no están a disposición del público, se proyecta que cada documento tenga una puntuación equivalente a la subpuntuación promedio global de la OBS 2019 de ese tipo de documento para todos los demás documentos publicados. Los documentos que se publican tendrán puntuaciones diferentes a estas proyecciones, pero este análisis ofrece una estimación del aumento potencial del nivel de transparencia que los países podrían lograr si ponen a disposición del público los documentos que ya producen.
- 10 La Figura 2.5 solo utiliza los indicadores asociados con cada documento que corresponden a los seis temas clave que se presentan en la figura. En general, el Proyecto de presupuesto del ejecutivo se evalúa con 54 preguntas, incluida una sobre la puntualidad de la publicación y otra sobre la publicación de la línea de tiempo para la preparación del documento, que se excluye de esta figura. De manera similar, el Informe de fin de año se evalúa con 14 preguntas, incluido un indicador de puntualidad que no se incluye en esta presentación.
- 11 M. Ayhan Kose et al., “Global Waves of Debt: Causes and Consequences” (Washington, D.C., 2019), www.worldbank.org/en/research/publication/waves-of-debt; Chukwuka Onyekwena and Mma Amara Ekeruche, “Is a Debt Crisis Looming in Africa?” n.d., www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2019/04/10/is-a-debt-crisis-looming-in-africa/; Shakira Mustapha and Annalisa Prizzon, “Africa’s Rising Debt: How to Avoid a New Crisis,” Briefing Note, 2018, www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12491.pdf.
- 12 Desde 2016, el IBP ha estado trabajando con organizaciones socias en nueve países de América Latina en el marco del Proyecto de Investigación, Incidencia y Aprendizaje en materia de Gasto Tributario en América Latina (LATERAL).

La investigación que han realizado estos grupos revela que los gastos fiscales reducen entre un 10 y un 20 por ciento los ingresos del gobierno en estos países y que falta información adecuada sobre sus objetivos, beneficiarios e impacto final: www.internationalbudget.org/publications/tax-expenditure-transparency-in-latin-america/.

- 13** Para obtener más información sobre los esfuerzos de incidencia de FUNDAR sobre la cuestión de la amnistía fiscal, y su éxito posterior en la batalla legal de una década para revelar esta información, consúltese: <https://fundar.org.mx/el-presidente-prohíbe-la-condonacion-de-impuestos/>.
- 14** Los gastos por ministerio o departamento se refieren a las clasificaciones administrativas de los gastos y los gastos por sector se refieren a las clasificaciones funcionales de los gastos.

Capítulo 3

- 15** La OBS 2019 incluye dos nuevos países que no se evaluaron en la OBS 2017: Jamaica y Gambia.
- 16** La proyección de la tasa de progreso en transparencia presupuestaria desde 2008 se basa en el cambio promedio global de la puntuación de transparencia presupuestaria de los 77 países que pueden compararse en el curso de las seis rondas de las evaluaciones, entre la OBS 2008 y la OBS 2019.
- 17** El Informe Global de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2015 analiza estudios de casos de volatilidad y regresión y concluye que estas tendencias son un patrón común. Véase el Capítulo 4 de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2015: www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-English.pdf.
- 18** Estas tendencias regionales en la Figura 3.2 se muestran para los países comparables en la OBS desde la ronda de la OBS 2008. También se observan tendencias similares al analizar los países comparables incluidos en las rondas de la OBS posteriores: las OBS 2010, 2012 y 2015.
- 19** Además de Papúa Nueva Guinea, los países analizados desde la OBS 2008 que anteriormente obtuvieron puntuaciones de 61 o más pero desde entonces han retrocedidos son Colombia, República Checa, India, Malawi, Polonia, Sri Lanka y Uganda.
- 20** Banco Mundial, “DNA Económico de Guatemala” (Washington, D.C., 2014), <http://documents.worldbank.org/curated/en/344081468254937527/pdf/904910WPOGuate00Box-385319B00PUBLIC0.pdf>.
- 21** El Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala ha ampliado el acceso a datos fiscales mediante la creación de un portal de datos abiertos más detallado (<https://datos.minfin.gob.gt>) y el portal del Observatorio del Gasto Público, <https://observatorio.minfin.gob.gt/>.
- 22** Las 54 medidas de transparencia presupuestaria adoptadas por la República de Kirguistán están disponible en línea en el siguiente enlace: http://minfin.kg/userfiles/ufiles/prikazy/prozrachnost_russ.pdf Véase además: Open Government Partnership, “Kyrgyz Republic Action Plan 2018-2020,” 2019, www.opengovpartnership.org/documents/kyrgyz-republic-action-plan-2018-2020/.
- 23** Zdravko Marić, “Public Finance in the Republic of Croatia: Current State and Outlook”, *Public Sector Economics* 41, n. 1 (15 de marzo de 2017): 29–33, <https://doi.org/10.3326/pse.41.1.5>; Anto Bajo, Marko Primorac, y Dario Runtić, “Public Financial Management, Accountability, and Citizens’ Trust”, *Hrvatska i Komparativna Javna Uprava* 17, n. 3 (2017): 389–405, <https://doi.org/10.31297/hkju.17.3.3>.
- 24** Ministerio de Finanzas de Ucrania, “Public Finanzas Management System Reform Strategy 2017-2020”, 2017, www.mof.gov.ua/storage/files/f0c37541b6bc06ccae09b784d802dc9d.pdf.
- 25** Kose et al., “Global Waves of Debt: Causes and Consequences.”
- 26** UNICEF, “Challenges and Trajectories of Fiscal Policy and PFM Reform in CEE/CIS: A Practical Guide for UNICEF’s Engagement”, 2009, www.unicef.org/spanish/socialpolicy/files/UNICEF_Challenges_Fiscal_Policy_int.pdf.
- 27** Katarina Ott, “A Commentary on the Croatian Economic and Fiscal Policy Guidelines 2018 – 2020,” *Press Releases*, no. 94 (2017): 1–4, <https://doi.org/10.3326/pr.2017.94>.
- 28** Para más información sobre el proyecto de ley de reforma agraria, véase: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66948.
- 29** Véase el Portal del presupuesto del Estado de Indonesia: www.data-apbn.kemenkeu.go.id/.

Capítulo 4

- 30** Los Principios de Participación Pública en las Políticas Fiscales de GIFT están disponibles en línea en www.fiscaltransparency.net/pp_principles/.
- 31** Para consultar una descripción más amplia sobre la manera en que la OBS define la participación formal y directa en el proceso presupuestario, véase el Anexo A.

- 32** La existencia de un mecanismo de participación se define en Capítulo 4 como una puntuación mínima de C en los siete preguntas que evalúan si existe un mecanismo y hasta qué punto es inclusivo y está bien estructurado: formulación del presupuesto del ejecutivo (125), implementación del presupuesto del ejecutivo (128), participación del ministerio responsable durante la formulación o implementación (135), aprobación del presupuesto por parte de la legislatura (136), revisión del informe de auditoría por parte de la legislatura (139), programa de auditoría de la EFS (140), investigaciones de auditoría de la EFS (142).
- 33** Los países con mecanismos ejecutivos o legislativos que están abiertos a que cualquiera participe se definen como el número de países con una puntuación de A o B en las preguntas 125, 128, 135, 136, and 139, como porcentaje del total de países con cualquier mecanismo en estas preguntas.
- 34** Países que tienen mecanismos ejecutivos durante la formulación o implementación del presupuesto, pero no los anuncian públicamente, se definen como el número de países con un mecanismo evaluado en la pregunta 125 o 128 y una puntuación de cero en la 131.
- 35** El gobierno del Reino Unido publica todos los proyectos de ley en un portal en línea para que el público haga aportaciones: www.gov.uk/search/policy-papers-and-consultations. Cuando es necesario, el gobierno se dirige a las partes interesadas a fin de recabar sus opiniones y más pruebas sobre la sostenibilidad, el impacto y la eficacia de las políticas anunciadas. El cambio en el calendario presupuestario se anunció en 2017 junto a una declaración del gobierno en la que se explica la ampliación de los plazos para el proceso de consulta: www.gov.uk/government/publications/the-new-budget-timetable-and-the-tax-policy-making-process/the-new-budget-timetable-and-the-tax-policy-making-process.
- 36** En Filipinas, el proceso presupuestario de abajo hacia arriba destacado previamente en la OBS 2017 ya no es una estrategia de participación pública del gobierno. No obstante, un número limitado de grupos de la sociedad civil siguen teniendo acceso a los debates sobre el presupuesto a través de la participación en los Consejos de desarrollo local. Véase: <https://businessmirror.com.ph/2016/10/05/duterte-admin-drops-aquinos-grassroots-budgeting-strategy/>. En Brasil, desde 2016, se han limitado o desmantelado los consejos de participación, en 2017, se suspendió el Foro Interconcilio, que anteriormente había recibido premios de la ONU a una de las mejores prácticas de participación pública, y las consultas públicas en línea sobre leyes presupuestaria, que se llevaron a cabo esporádicamente, no han aprobado ni una sola propuesta desde 2015.
- 37** Véase el Monitor Presupuestario de Georgia: <https://budgetmonitor.ge/en>.
- 38** Véase el Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto de Sierra Leone www.opengovpartnership.org/documents/sierra-leone-national-action-plan-2016-2018/.
- 39** Véase la Ley de gestión financiera pública, 2016, 32(3): www.cabri-sbo.org/en/documents/the-public-financial-management-act-2016 y los Reglamentos de gestión pública, 2018, 18(5-7): <https://mof.gov.sl/wp-content/uploads/2019/02/PFM-Regulations-2018.pdf>.
- 40** Véase el informe de Sierra Leone sobre los Debates presupuestarios bilaterales : <https://mof.gov.sl/wp-content/uploads/2019/02/Report-on-the-FY2019-2021-Bilateral-Budget-Discussions-of-MDAs.pdf> y <https://mof.gov.sl/wp-content/uploads/2019/02/Report-on-the-FY2019-2021-Bilateral-Budget-Discussions-of-Local-Councils.pdf>.
- 41** Véase el informe de Nueva Zelanda sobre las consultaciones de bienestar: www.stats.govt.nz/assets/Uploads/Indicators-Aotearoa-New-Zealand-Nga-Tutohu-Aotearoa-Key-findings-from-consultation-and-engagement/Downloads/indicators-aotearoa-new-zealand-nga-tutohu-aotearoa-key-findings-from-consultation-and-engagement.pdf.
- 42** La modificación de Nueva Zelanda propuesta a la Ley de finanzas públicas exige que el gobierno establezca los objetivos de bienestar en cada presupuesto y que el Tesoro informe, cada cuatro años, a partir de 2022, sobre el estado general del bienestar. Véase: <https://treasury.govt.nz/publications/consultation/embedding-wellbeing-public-finance-act-1989>.
- 43** Véase los sitios web de los presupuestos participativos de Portugal (<https://opp.gov.pt/>) y Corea del Sur (www.mybudget.go.kr).
- 44** El proyecto propuesto para sembrar árboles alrededor de complejos industriales del proceso presupuestario participativo de Corea del Sur está disponible en: www.mybudget.go.kr/budgetBsnsInfo/executionResult-View?in_year=2018&cndcy_no=T1800072&searchOrder=1&searchState2=&debate_no=&searchVal=&searchSDate=&in_year=&searchCate=&searchType=&listSize=10&search-Kind2=&searchState=&bmt_idx=1&page=1&pd_se=&searchE-Date=&branch=&searchKind=.
- 45** El proyecto propuesto para el evento cultural multitudinario del proceso presupuestario participativo de Portugal está disponible en: <https://opp.gov.pt/proj/557>.

Capítulo 5

- 46** En los 108 países en los que un comité especializado del presupuesto revisa los presupuestos, solo se publican informes en 53 de ellos o el 49 por ciento. En los 75 países en los que un comité sectorial analiza el presupuesto, solo se publica un informe en 34 de ellos o el 45 por ciento.
- 47** En la Figura 5.2, las preguntas legislativos se agrupan por tópicos de la siguiente manera: formulación (107), aprobación (108, 109, 110, 111, 112, 113), ejecución (114, 115, 116, 117) y vigilancia (118).
- 48** La Table 5-3 muestra el porcentaje de países con un informe de auditoría a disposición del público (78 países) o sin un Informe de auditoría a disposición del público (39 países) que adoptan medidas de seguimiento en relación con el Informe de auditoría: Los porcentajes muestran los resultados de las preguntas en los tres pilares de la OBS: la transparencia de los informes que hacen seguimiento a las medidas adoptadas con respecto a los resultados de la auditoría (101), por parte del ejecutivo, la EFS o la legislatura (102); la función de vigilancia de la legislatura en la revisión de los informes de auditoría (118), la función de vigilancia de los auditores en la prestación de testimonio ante la legislatura (124) y la participación pública en la legislatura durante la revisión del Informe de auditoría (139).
- 49** Otros dos países, Brasil y Zimbabue, han establecido nuevas IFI desde la OBS 2017, pero no se puntuaron en esta evaluación ya que todavía no han empezado a desempeñar sus funciones de vigilancia.

Capítulo 6

- 50** Datos abiertos se definen como datos tanto legal como técnicamente abiertos y disponibles en grandes cantidades en un formato legible por máquina, de conformidad con la orientación del Manual de Datos Abiertos. <https://opendatahandbook.org/>.

Anexos

Anexo A. Metodología de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019

La Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS) evalúa los tres componentes de un sistema de rendición de cuentas presupuestaria: la disponibilidad pública de la información presupuestaria, las oportunidades que se ofrecen al público de participar en el proceso presupuestario y el rol de las instituciones formales de vigilancia, incluidas la legislatura y la oficina nacional de auditoría (denominada en este informe la “entidad de fiscalización superior”). La mayoría de las preguntas de la encuesta evalúan lo que ocurre en la práctica, no lo que la ley exige.

Las preguntas incluidas en la OBS se basan en las buenas prácticas de gestión financiera pública generalmente aceptadas. Por ejemplo, la encuesta evalúa la disponibilidad pública de la información presupuestaria en referencia a la publicación oportuna y el contenido de ocho documentos presupuestarios clave que todos los países deben publicar en diferentes momentos del proceso presupuestario. Muchos de estos criterios se basan en los que han desarrollado las organizaciones multilaterales, como el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal, del Fondo Monetario Internacional (FMI), la Iniciativa de Rendición de Cuentas de Gastos y Finanzas Públicas (cuya secretaría tiene su sede en el Banco Mundial), las Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria, 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 Entidades Fiscalizadoras Superiores. Asimismo, los criterios utilizados para evaluar las oportunidades que se ofrecen al público de participar en el proceso presupuestario se basan en los Principios de participación pública en la política fiscal, de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal. La solidez de tales pautas radica en su aplicabilidad universal a los diferentes sistemas presupuestarios del mundo, incluidos los de países con diferentes niveles de ingresos.

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 es la culminación de un proceso de investigación colaborativo en el que International Budget Partnership (IBP) trabajó con socios de la sociedad civil en 117 países, en todas las regiones del mundo y con todos los niveles de ingresos, durante los últimos 16 meses. Esta la séptima ronda de la OBS, que normalmente se realiza cada dos años. Las rondas anteriores de la OBS se completaron en 2006, 2008, 2010, 2012, 2015 y 2017.

Las preguntas de la OBS y las opciones de respuesta

Los resultados que cada país obtiene en la OBS 2019 se basan en un cuestionario, que consta de 145 preguntas a las que se asigna una puntuación, que completan

investigadores generalmente radicados en el país encuestado. Casi todos los investigadores responsables de completar el cuestionario pertenecen a organizaciones de la sociedad civil o instituciones académicas. 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 receptivas en sus países. La mayoría de los investigadores pertenece a organizaciones que tienen un enfoque significativo en cuestiones presupuestarias.

Entre las 145 preguntas del cuestionario a las que se asigna una puntuación, se incluyen 109 preguntas que evalúan la disponibilidad pública de la información presupuestaria, 18 que analizan las oportunidades que se ofrecen al público de participar en el proceso presupuestario y 18 que valoran el rol de la legislatura y la entidad de fiscalización superior. El cuestionario incluye además 83 preguntas adicionales que no se utilizan para calcular la puntuación individual sino que ayudan a completar la investigación de la OBS recopilando información general sobre los documentos presupuestarios clave y explorando las diferentes características de la gestión financiera pública de un país.

La mayoría de las preguntas de la encuesta requieren que los investigadores escojan entre cinco respuestas. Las respuestas “a” o “b” describen buenas o mejores prácticas. La “a” indica que se cumple plenamente o se supera el estándar y la “b” señala que se cumplen o se cumplen en su mayoría los elementos básicos del estándar. La respuesta “c” corresponde a los esfuerzos mínimos para llegar al estándar relevante, y la “c” indica que el estándar no se cumple en absoluto. La respuesta “e” señala que el estándar no es aplicable, por ejemplo, cuando se pregunta a un país de la OCDE sobre la ayuda externa que recibe. Sin embargo, ciertas preguntas solo tienen tres posibles respuestas: “a” (se cumple el estándar), “b” (no se cumple el estándar) o “c” (no aplicable).

Una vez completado el cuestionario, se cuantifican las preguntas. En el caso de las preguntas con cinco opciones de respuestas, una “a” recibe una puntuación numérica de 100, una “b” 67, una “c” 33 y una “d” 0. Las preguntas que se contestan con una “e” no se incluyen en la puntuación agregada del país. En el caso de las preguntas con tres opciones de respuesta, la respuesta “a” recibe una puntuación de 100, la “b” obtiene 0 y las respuestas “c” no se incluyen en la puntuación agregada.

El proceso de investigación de la OBS

La OBS 2019 solo evalúa los documentos publicados y los eventos, actividades o avances que tuvieron lugar antes del 31 de diciembre de 2018, los hechos ocurridos después de

esta fecha no se tienen en cuenta en los resultados de la encuesta de 2019. Los investigadores de la OBS comenzaron a recopilar pruebas en enero de 2019, incluidos los documentos presupuestarios publicados antes de la fecha límite para la investigación, los mecanismos de participación que se llevaron a cabo y las prácticas de vigilancia.

Todas las respuestas a las preguntas de la OBS están respaldadas por pruebas. Entre ellas, se incluyen citas de los documentos presupuestarios, las leyes del país o 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. Para obtener más información, véase la Guía para el Cuestionario de Presupuesto Abierto: Una Explicación de las Preguntas y las Opciones de Respuesta en www.internationalbudget.org/open-budget-survey.

Una vez completados los cuestionarios, el personal del IBP analizó y debatió cada uno de ellos con los investigadores individuales durante un período de tres a seis meses.

El IBP procuró garantizar que todas las preguntas se respondieran manteniendo una coherencia interna tanto en cada país como entre todos los países donde se realizó la encuesta. Las respuestas se contrastaron también con los documentos presupuestarios publicados y los informes sobre transparencia fiscal emitidos por instituciones internacionales, como el FMI, el Banco Mundial y la OCDE.

Posteriormente, un revisor par anónimo con conocimientos prácticos sustanciales sobre los sistemas presupuestarios del país en cuestión examinó cada cuestionario. Los revisores pares se identificaron a través de contactos profesionales y otra serie de canales, y no estaban asociados con el gobierno del país que revisaban.

El IBP invitó también a los gobiernos de casi todos los países encuestados a realizar comentarios sobre los resultados preliminares de la OBS. La decisión de invitar a los gobiernos a presentar comentarios sobre dichos resultados se adoptó tras consultar con la organización de investigación pertinente responsable de la encuesta. El IBP hizo un gran esfuerzo para alentar a los gobiernos a enviar comentarios sobre los resultados preliminares: se contactó

Medición de la publicación oportuna de la información durante el proceso presupuestario			
Documento presupuestario	Plazos de publicación de los documentos a “disposición del público”*	Número de las preguntas de la OBS 2019	Número de preguntas por documento
Documento preliminar	Debe publicarse como mínimo un mes antes de que el Proyecto de presupuesto del ejecutivo se presente a la legislatura para su consideración.	54-58, PBS-2	6
Proyecto de presupuesto del ejecutivo (incluidos los documentos de respaldo)	Debe publicarse mientras la legislatura todavía lo está considerando y antes de ser aprobado. En ningún caso se considerará “disposición del público” un proyecto publicado después de que la legislatura lo haya aprobado.	1-53, EBP-2	54
Presupuesto aprobado	Debe publicarse a más tardar tres meses después de que la legislatura apruebe el presupuesto.	59-63, EB-2	6
Presupuesto ciudadano	Debe publicarse en el mismo plazo que la Propuesta de presupuesto del ejecutivo o el Presupuesto aprobado subyacente. Por ejemplo, el Presupuesto ciudadano para el Proyecto de presupuesto del ejecutivo debe publicarse mientras la legislatura aún lo está considerando y antes de que se apruebe.	64-67	4
Informes entregados durante el año	Debe publicarse a más tardar tres meses después de que finalice el período que abarca el informe.	68-75, IYR-2	9
Revisión de mitad de año	Debe publicarse a más tardar tres meses después de que finalice el período que abarca el informe.	76-83, MYR-2	9
Informe de fin de año	Debe publicarse a más tardar 12 meses después de que finalice el año fiscal (período que abarca el informe).	84-96, YER-2	14
Informe de auditoría	Debe publicarse a más tardar 18 meses después de que finalice el año fiscal (período que abarca el informe).	97-102, AR-2	7

* La Encuesta de Presupuesto Abierto considera que un documento está a “disposición del público” si se publica en el sitio web del gobierno relevante dentro del plazo determinado y está disponible sin cargo.

Evaluación de las oportunidades de participación pública y los actores y prácticas de vigilancia

Indicadores medidos	Número de las preguntas de la OBS 2019	Número de preguntas por indicador
Participación pública en el proceso presupuestario	125–142	18
Rol de la legislatura	107–118	12
Rol la entidad de fiscalización superior	119–124	6
Rol de la institución fiscal independiente	103–106	4*

* Estas preguntas relativas a las IFI no se puntúan.

en múltiples ocasiones a muchos de los gobiernos que no respondieron inicialmente a las cartas de la organización. El IBP invitó a los gobiernos de los 117 países evaluados en la OBS 2019 a revisar los resultados preliminares y 94 de ellos presentaron comentarios. Los comentarios pueden consultarse en su totalidad en los cuestionarios relevantes en www.internationalbudget.org/open-budget-survey.

El IBP examinó los comentarios de los revisores pares a fin de garantizar que fueran coherentes con la metodología de la encuesta. Los comentarios de los revisores pares que no eran coherentes se eliminaron y el resto se compartieron con los investigadores. Estos respondieron a los comentarios de los revisores pares y su gobierno, cuando correspondía, y el IBP evaluó las respuestas finales con el objeto de garantizar la coherencia entre países en la selección de las respuestas.

Evaluación de la transparencia presupuestaria

La OBS 2019 utiliza 109 preguntas para medir hasta qué punto cada país pone a disposición del público de manera oportuna los ocho documentos presupuestarios clave en el sitio web del gobierno pertinente, así como la exhaustividad de la información presupuestaria que se proporciona en los documentos disponibles al público. En base a un promedio simple del valor numérico de las respuestas a estas 109 preguntas, cada país recibe una puntuación de transparencia presupuestaria de 0 a 100.

La ponderación de la importancia relativa de los documentos presupuestarios clave y las repercusiones en las puntuaciones

Como se señaló previamente, la puntuación de transparencia de 2019 que se otorga a cada país se calcula a partir de un subconjunto de 109 preguntas de la encuesta. Aunque puede haber un número diferente de preguntas relacionadas con cada uno de los ocho documentos presupuestarios clave, la puntuación es un promedio simple de las respuestas a las 109 preguntas. Al calcular la puntuación no se utilizó ningún método de ponderación explícito.

Aunque el uso de un promedio simple es claro, implícitamente da más peso a ciertos documentos presupuestarios que a otros. En particular, 54 de las 109

preguntas sobre transparencia presupuestaria evalúan la disponibilidad pública y la exhaustividad del Proyecto de presupuesto del ejecutivo y, por lo tanto, son factores determinantes de la puntuación total de transparencia presupuestaria de un país. En comparación, el Presupuesto ciudadano y el Presupuesto aprobado son el foco de solo cuatro y seis preguntas respectivamente.

Esta ponderación implícita está justificada. Desde la perspectiva de la sociedad civil, el Proyecto de presupuesto del ejecutivo es el documento presupuestario más importante (y normalmente el más visible), ya que establece los objetivos y los planes de la política presupuestaria del gobierno para el año siguiente. Por lo general, proporciona detalles sobre las políticas fiscales del gobierno que no están disponibles en ningún otro documento. El acceso a esta información es fundamental para que la sociedad civil comprenda y ejerza influencia sobre el presupuesto antes de su aprobación, y es un recurso importante durante todo el año.

Evaluación de la participación pública y las instituciones de vigilancia

La OBS 2019 utiliza las restantes 36 preguntas para medir hasta qué punto los gobiernos incluyen al público en la toma de decisiones en materia presupuestaria y el monitoreo del presupuesto, así como para evaluar el rol de la legislatura y la entidad de fiscalización superior en el proceso presupuestario. Se realiza un promedio de la puntuación de las respuestas a las preguntas correspondientes a cada área y cada una de estas áreas se puntúa por separado. El IBP recaba también información sobre el rol de las instituciones fiscales independientes (IFI): instituciones independientes, no partidistas, normalmente relacionadas con el ejecutivo o la legislatura, que realizan pronósticos fiscales y estiman el costo de las políticas. Sin embargo, la organización no calcula la puntuación del rol de las IFI.

Para obtener más información

Este anexo presenta una descripción básica de la metodología que se utilizó para producir la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019. Para obtener más información sobre cualquier aspecto de la metodología, póngase en contacto con el IBP en info@internationalbudget.org.

Anexo B. Metodología del Proyecto Piloto sobre la Transparencia del Presupuesto Sectorial

En el marco de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019, el International Budget Partnership (IBP) ha puesto a prueba un nuevo enfoque para evaluar la disponibilidad de información presupuestaria sobre un sector determinado en los documentos presupuestarios del gobierno central. Esta iniciativa se ideó para evaluar la información que los grupos de la sociedad civil y los ciudadanos necesitan a la hora de analizar el gasto en un sector. El Proyecto Piloto sobre la Transparencia del Presupuesto Sectorial (Proyecto Piloto Sectorial) combina la información obtenida a través de las 23 preguntas existentes de la OBS con una serie de 20 preguntas nuevas que facilitarán una evaluación detallada de la disponibilidad de información presupuestaria relativa a un sector determinado.

En la OBS 2019, 28 países participaron en el Proyecto Piloto Sectorial. Las nuevas preguntas relativas a un sector determinado aplican la misma rigurosa metodología que el cuestionario principal de la OBS (Anexo A), incluida la revisión por parte de revisores pares y revisores del gobierno. Al igual que la OBS, el Proyecto Piloto Sectorial solo evalúa la información que se presenta en los documentos presupuestarios del gobierno central y no analiza la información disponible en otros documentos, como los informes sectoriales. Se seleccionó a los países que integrarían el proyecto piloto en función del interés de los socios de la sociedad civil que participan en la OBS y la disponibilidad de los tres documentos presupuestarios básicos que evalúan las nuevas preguntas del Proyecto Piloto Sectorial: la Propuesta de presupuesto del ejecutivo, el Presupuesto aprobado y el Informe de fin de año. Los socios de investigación tiene la opción de revisar los presupuestos de educación o salud. 11 socios eligieron evaluar el sector de educación y 17 el de salud.

Los hallazgos del Proyecto Piloto Sectorial se presentan aplicando una metodología que evalúa si se puede responder a las 10 preguntas formuladas por los defensores del sector utilizando la información presupuestaria del gobierno central disponible. Cada pregunta es una compilación del tipo de información necesaria para contestarla. La tabla siguiente explica los indicadores asociados con cada pregunta en los resultados del Proyecto Piloto Sectorial.

La metodología del Proyecto Piloto Sectorial asigna a cada pregunta una respuesta simple: “Sí”, “Parcial” o “No” en base a la cantidad de información disponible en cada pregunta. La información agrupada por pregunta se evalúa en la misma categoría y la regla general es que una puntuación A en cada pregunta indica que la información está completa, una puntuación B o C señala que la información es parcial y una puntuación D muestra que no hay información. Hay

algunas excepciones a esta metodología: la pregunta 5 sobre ingresos y la pregunta 8 sobre transferencias a otras entidades contabilizan las puntuaciones A y B como información completa, ya que una respuesta A a estas preguntas requeriría contar con más información que la básica y esta puede no ser necesaria para responder a las preguntas fundamentales que plantean los grupos de la sociedad civil involucrados en el sector. La puntuación agregada de cada pregunta se calcula de forma simple: si todas las respuestas son “Sí” esa será también la respuesta a la pregunta general, si se contesta por lo menos un “Sí” en relación con un aspecto de la información, la puntuación será “Parcial” y si no se responde con un “Sí” en relación con ningún aspecto de la información, el resultado de la pregunta será “No”. La excepción a esta regla es la puntuación de la información subnacional que se presenta en los documentos sobre el presupuesto central, a la que se aplica un nivel más bajo y se permite puntuar la pregunta general como “Parcial” cuando se responde “Parcial” en relación con un aspecto de la información.

Debido a las diferencias entre la información relativa al sector y los documentos presupuestarios generales, en algunos casos la puntuación de los indicadores del Proyecto Piloto Sectorial difiere de los resultados del cuestionario principal de la OBS. Por ejemplo, en los casos en los que no hay empresas públicas que prestan servicios en el sector evaluado, las preguntas s17 y p37 puntuarían “E” o “No aplicable” en los resultados del Proyecto Piloto Sectorial, pero si hay empresas pública en otros sectores, la pregunta p37 podría recibir una puntuación diferente en la OBS.

A continuación, se presentan las puntuaciones obtenidas por cada país de la siguiente manera: en la Tabla B-2, los resultados generales de cada una de las 10 preguntas en los 28 países incluidos en el Proyecto Piloto Sectorial y en la Tabla B-1, un resumen de las conclusiones por país.

Tabla B-1 Preguntas del Módulo Sectorial de la OBS: Evaluación de la información e indicadores.

Proyecto Piloto Sectorial de la OBS preguntas de la sociedad civil	Información evaluada	La OBS y los indicadores sectoriales*
1 ¿Cuánto destina el gobierno al sector?	Asignación propuesta por el ministerio o departamento	q1
	Asignación propuesta por función	q2
	Asignación aprobada por el ministerio o departamento	q59b (administrativo)
	Asignación aprobada por función	q59b (funcional)
2 ¿Qué cantidad del presupuesto del sector gasta el gobierno?	Gasto real por ministerio o departamento	q85b (administrativo)
	Gasto real por función	q85b (funcional)
	Comparación entre las asignaciones y el gasto real en ministerios y departamentos	s7
	Comparación entre las asignaciones y el gasto real por función	s4
3 ¿Es el nivel de gasto acorde con las prácticas/estándares internacionales?	Compare el gasto con el de otros países	q3
	Compare el gasto con la economía en general	q15b (PIB nominal)
4 ¿Cómo ha cambiado el gasto en el sector a lo largo del tiempo?	En los próximos dos años por ministerio o departamento	q7 (administrativo)
	En los próximos dos años por función	q7 (funcional)
	En los dos últimos años por ministerio o departamento	q22b (administrativo)
	En los dos últimos años por función	q22b (funcional)
5 ¿Qué fuentes de ingresos tiene el gobierno para financiar el sector?	Ingresos previstos	q9, q10
	Ingresos reales	q88, q89
	Ingresos previstos asignados al sector	s1
	Ingresos reales asignados al sector	s2
	Fondos de donantes para el sector	s3
6 ¿Cuánto se destina a actividades y programas específicos?	Asignación propuesta por subfunción	s5
	Presentación coherente por subfunción	s6
	Asignación propuesta por programa o división	q6
	Gasto real por programa o división	q86
	Asignación propuesta por subprograma o actividad	s10
	Gasto real por subprograma o actividad	s11
	Clasificación económica del sector	s12
7 ¿Hay detalles sobre cómo y en qué se gastan los fondos dedicados al sector?	Asignación a instalaciones o unidades de prestación de servicios	s15
	Gasto en instalaciones o unidades de prestación de servicios	s16
	Distribución del gasto en el sector por región geográfica	s13

Proyecto Piloto Sectorial de la OBS preguntas de la sociedad civil	Información evaluada	La OBS y los indicadores sectoriales*		
8 ¿Qué cantidad de los fondos para el sector se transfieren a otras entidades?	Asignación para fondos extra presupuestarios	q33		
	Gasto real en fondos extra presupuestarios	q95		
	Asignaciones para las empresas públicas	q37		
	Transferencias reales a las empresas públicas	s17		
	Asignaciones para transferencias intergubernamentales	q35		
	Transferencias intergubernamentales reales	s14		
9 ¿Cuáles son los objetivos y resultados de los gastos del sector?	Asignaciones por programas con objetivos	s8		
	Comparación de la asignación y el gasto en programas	s9		
	Descripción y costos de los objetivos del sector	s18		
	Insumos previstos	q49		
	Insumos reales adquiridos	q92		
	Indicadores propuestos para los productos/actividades y resultados	q50		
	Objetivos de los productos/actividades y resultados	q51		
10 ¿Facilita el gobierno central información presupuestaria subnacional?	Efectos reales de los productos/actividades y resultados	q93		
	Información presupuestaria subnacional en los documentos presupuestarios centrales	s19		
	Documentos presupuestarios subnacionales en un sitio web del gobierno central	s20		

* Las preguntas con una “s” delante del número son las preguntas del nuevo Módulo Sectorial que se evalúan solo en los 28 países que participan en el proyecto piloto y las preguntas con una “p” delante del número son las preguntas existentes de la OBS.

Tabla B-2 Número de países que pueden responder a las diez preguntas clave formuladas por la sociedad civil sobre los presupuestos sectoriales.

Preguntas de la sociedad civil	Número de países		
	Sí	Parcial	No
1. ¿Cuánto destina el gobierno al sector?	12	16	0
2. ¿Qué cantidad del presupuesto sectorial se gasta realmente?	12	14	2
3. ¿Es el nivel de gasto acorde con las prácticas/estándares internacionales?	15	11	2
4. ¿Cómo ha cambiado el gasto en el sector a lo largo del tiempo?	5	19	4
5. ¿Qué fuentes de ingresos tiene el gobierno para financiar el sector?	5	23	0
6. ¿Cuánto se destina a actividades y programas específicos?	1	26	1
7. ¿Hay detalles sobre cómo y en qué se gastan los fondos dedicados al sector?	1	18	9
8. ¿Qué cantidad de los fondos para el sector se transfieren a otras entidades?	1	26	1
9. ¿Cuáles son los objetivos y resultados de los gastos del sector?	1	22	5
10. ¿Facilita el gobierno central información presupuestaria subnacional?	1	12	15

Anexo C. Puntuaciones de transparencia presupuestaria a lo largo del tiempo (Índice de Presupuesto Abierto), de 2006 a 2019

País	2006	2008	2010	2012	2015	2017	2019
	40 países comparables 2006-2019	77 países comparables 2008-2019	93 países comparables 2010-2019	100 países comparables 2012-2019	102 países comparables 2015-2019	115 países comparables 2017-2019	117 países dans l'EBO 2019
Afganistán		8	21	59	42	49	50
Albania	25	37	33	47	38	50	55
Alemania		64	68	71	71	69	69
Angola	5	4	26	28	26	25	36
Arabia Saudita		1	1	1	0	1	18
Argelia		2	1	13	19	3	2
Argentina	40	56	56	50	59	50	58
Australia						74	79
Azerbaiyán	30	37	43	42	51	34	35
Bangladés	39	42	48	58	56	41	36
Benín				1	45	39	49
Bolivia		7	13	12	17	10	12
Bosnia-Herzegovina		44	44	50	43	35	33
Botsuana			51	50	47	8	38
Brasil	74	74	71	73	77	77	81
Bulgaria	47	57	56	65	65	66	71
Burkina Faso			5	23	43	24	31
Burundi						7	6
Camboya		11	15	15	8	20	32
Camerún		5	2	10	44	7	28
Canadá						71	71
Catar				0	0	0	1
Chad			0	3	4	2	14
Chile			72	66	58	57	55
China		14	13	11	14	13	19
Colombia	57	61	61	58	57	50	47
Comoras						8	0
Corea del Sur		66	71	75	65	60	62
Costa de Marfil						24	34
Costa Rica	45	45	47	50	54	56	57
Croacia	42	59	57	61	53	57	68
Ecuador			31	31	50	49	38
Egipto	19	43	49	13	16	41	43
El Salvador	28	37	37	43	53	45	46
Eslovaquia			57	67	57	59	60
Eslovenia		74	70	74	68	69	68
España			63	63	58	54	53
Estados Unidos	81	82	82	79	81	77	76

País	2006	2008	2010	2012	2015	2017	2019
	40 países comparables 2006–2019	77 países comparables 2008–2019	93 países comparables 2010–2019	100 países comparables 2012–2019	102 países comparables 2015–2019	115 países comparables 2017–2019	117 países dans l'EBO 2019
Filipinas	51	48	55	48	64	67	76
Fiyi		13	0	6	15	41	39
Francia	89	87	87	83	76	74	74
Gambia							4
Georgia	34	53	55	55	66	82	81
Ghana	42	50	54	50	51	50	54
Guatemala	46	46	50	51	46	61	65
Guinea Ecuatorial		0	0	0	4	0	5
Honduras		12	11	53	43	54	59
Hungría					49	46	45
India	53	60	67	68	46	48	49
Indonesia	42	54	51	62	59	64	70
Irak			0	4	3	3	9
Italia			58	60	73	73	71
Jamaica							42
Japón						60	62
Jordania	50	53	50	57	55	63	61
Kazajistán		35	38	48	51	53	58
Kenia			49	49	48	46	50
Lesoto						0	31
Líbano		32	32	33	2	3	6
Liberia		3	40	43	38	36	38
Macedonia		54	49	35	35	37	41
Madagascar						34	40
Malasia		35	39	39	46	46	47
Malawi		28	47	52	65	26	27
Malí			35	43	46	39	38
Marruecos	19	28	28	38	38	45	43
México	50	55	52	61	66	79	82
Moldovia						58	57
Mongolia	18	36	60	51	51	46	56
Mozambique			28	47	38	41	42
Myanmar				0	2	7	28
Namibia	50	46	53	55	46	50	51
Nepal	36	43	45	44	24	52	41
Nicaragua			37	42	46	43	41
Níger		26	3	4	17	0	17
Nigeria	20	19	18	16	24	17	21
Noruega	72	80	83	83	84	85	80
Nueva Zelanda	86	86	90	93	88	89	87
Pakistán		38	38	58	43	44	28
Papúa Nueva Guinea	52	61	57	56	55	50	50

País	2006	2008	2010	2012	2015	2017	2019
	40 países comparables 2006–2019	77 países comparables 2008–2019	93 países comparables 2010–2019	100 países comparables 2012–2019	102 países comparables 2015–2019	115 países comparables 2017–2019	117 países dans l'EBO 2019
Paraguay						43	46
Perú		67	65	57	75	73	76
Polonia		67	64	59	64	59	60
Portugal			58	62	64	66	66
Reino Unido	88	88	87	88	75	74	70
República Checa	61	62	62	75	69	61	59
República de Kirguistán		8	15	20	54	55	63
Rep. Democrática del Congo		1	6	18	39	29	33
República Dominicana		12	14	29	51	66	75
Ruanda		1	11	8	36	22	39
Rumanía	66	62	59	47	75	75	64
Rusia	47	58	60	74	74	72	74
Santo Tomé y Príncipe		1	0	29	29	31	24
Senegal		3	3	10	43	51	46
Serbia		46	54	39	47	43	40
Sierra Leona				39	52	38	39
Somalia						8	3
Sri Lanka	47	64	67	46	39	44	47
Suazilandia						3	31
Sudáfrica	86	87	92	90	86	89	87
Sudán					10	2	2
Sudán del Sur						5	7
Suecia	76	78	83	84	87	87	86
Tailandia		40	42	36	42	56	61
Tanzania		36	45	47	46	10	17
Tayikistán				17	25	30	17
Timor Oriental			34	36	41	40	40
Trinidad y Tobago		33	33	38	34	33	30
Túnez				11	42	39	35
Turquía	42	43	57	50	44	58	51
Ucrania		55	62	54	46	54	63
Uganda	32	51	55	65	62	60	58
Venezuela		35	34	37	8	0	0
Vietnam	3	10	14	19	18	15	38
Yemen		10	25	11	34	0	0
Zambia			36	4	39	8	30
Zimbabue				20	35	23	49




Anexo D. Encuesta de presupuesto abierto 2019: puntuación de transparencia, participación pública e vigilancia

País	Transparencia (Índice de Presupuesto Abierto)	Participación pública	Vigilancia			Institución fiscal independiente (sí o no)
			por parte de la legislatura y la entidad de fiscalización superior	por parte de la legislatura	por parte de la entidad de fiscalización superior	
Afganistán	50	15	31	22	50	No
Albania	55	7	65	61	72	No
Alemania	69	15	91	89	95	Sí
Angola	36	9	33	33	33	No
Arabia Saudita	18	0	11	0	33	No
Argelia	2	0	35	39	28	No
Argentina	58	15	54	42	78	Sí
Australia	79	41	76	67	95	Sí
Azerbaiyán	35	9	68	58	89	No
Bangladés	36	13	39	36	45	No
Benín	49	24	57	58	56	No
Bolivia	12	15	44	33	67	No
Bosnia-Herzegovina	33	7	52	33	89	No
Botsuana	38	9	52	44	67	No
Brasil	81	17	78	75	83	Sí
Bulgaria	71	26	63	53	83	Sí
Burkina Faso	31	0	43	42	45	No
Burundi	6	0	18	11	33	No
Camboya	32	6	50	39	72	No
Camerún	28	11	33	33	33	No
Canadá	71	26	59	44	89	Sí
Catar	1	0	6	6	6	No
Chad	14	0	31	22	50	No
Chile	55	9	56	50	67	No
China	19	0	31	19	56	No
Colombia	47	17	72	67	83	Sí
Comoras	0	0	35	28	50	No
Corea del Sur	62	61	85	83	89	Sí
Costa de Marfil	34	7	37	31	50	No
Costa Rica	57	9	74	67	89	No
Croacia	68	22	61	47	89	Sí
Ecuador	38	28	48	39	67	No
Egipto	43	15	50	53	44	No
El Salvador	46	13	61	56	72	No
Eslovaquia	60	11	52	42	72	Sí
Eslovenia	68	11	82	81	83	Sí
España	53	2	59	42	95	Sí

País	Transparencia (Índice de Presupuesto Abierto)	Participación pública	Vigilancia			Institución fiscal independiente (sí o no)
			por parte de la legislatura y la entidad de fiscalización superior	por parte de la legislatura	por parte de la entidad de fiscalización superior	
Estados Unidos	76	22	83	78	95	Sí
Filipinas	76	31	74	67	89	Sí
Fiyi	39	22	20	14	34	No
Francia	74	18	89	95	78	Sí
Gambia	4	9	44	42	50	No
Georgia	81	28	82	78	89	Sí
Ghana	54	15	50	44	61	No
Guatemala	65	35	56	50	67	No
Guinea Ecuatorial	5	0	22	33	0	No
Honduras	59	17	46	39	61	No
Hungría	45	4	57	47	78	Sí
India	49	11	59	58	61	No
Indonesia	70	20	82	83	78	No
Irak	9	0	63	58	72	No
Italia	71	11	82	83	78	Sí
Jamaica	42	7	52	50	56	No
Japón	62	20	59	50	78	No
Jordania	61	7	43	50	28	No
Kazajistán	58	17	67	75	50	No
Kenia	50	20	50	39	72	Sí
Lesoto	31	0	31	28	39	No
Líbano	6	0	18	14	28	No
Liberia	38	6	48	42	61	Sí
Macedonia	41	0	54	47	67	No
Madagascar	40	6	35	44	17	No
Malasia	47	17	31	19	56	No
Malawi	27	15	54	58	44	No
Malí	38	4	43	30	67	No
Marruecos	43	6	44	44	44	No
México	82	35	59	50	78	Sí
Moldovia	57	4	67	58	83	No
Mongolia	56	15	80	75	89	Sí
Mozambique	42	11	50	58	33	No
Myanmar	28	0	65	70	56	No
Namibia	51	0	46	31	78	No
Nepal	41	22	48	33	78	No
Nicaragua	41	7	59	61	56	No
Níger	17	0	43	42	45	No
Nigeria	21	22	55	47	72	Sí
Noruega	80	22	87	86	89	No
Nueva Zelanda	87	54	81	72	100	No
Pakistán	28	4	45	36	61	No

País	Transparencia (Índice de Presupuesto Abierto)	Participación pública	Vigilancia			Institución fiscal independiente (sí o no)
			por parte de la legislatura y la entidad de fiscalización superior	por parte de la legislatura	por parte de la entidad de fiscalización superior	
Papúa Nueva Guinea	50	7	30	28	33	No
Paraguay	46	6	50	44	61	No
Perú	76	26	76	72	83	Sí
Polonia	60	24	83	78	95	No
Portugal	66	26	72	69	78	Sí
Reino Unido	70	61	74	67	89	Sí
República Checa	59	11	83	81	89	Sí
República de Kirguistán	63	33	78	78	78	No
Rep. Democrática del Congo	33	31	44	42	50	No
República Dominicana	75	31	57	56	61	No
Ruanda	39	15	65	61	72	No
Rumanía	64	2	50	42	67	Sí
Rusia	74	22	85	83	89	No
Santo Tomé y Príncipe	24	0	41	33	56	No
Senegal	46	0	30	28	33	No
Serbia	40	2	57	44	83	Sí
Sierra Leona	39	31	42	28	72	Sí
Somalia	3	2	28	33	17	No
Sri Lanka	47	17	50	36	78	No
Suazilandia	31	0	39	50	17	No
Sudáfrica	87	24	83	75	100	Sí
Sudán	2	0	33	22	56	No
Sudán del Sur	7	11	43	39	50	No
Suecia	86	19	89	86	95	Sí
Tailandia	61	13	63	69	50	Sí
Tanzania	17	9	33	31	39	No
Tayikistán	17	7	63	64	61	No
Timor Oriental	40	6	48	39	67	No
Trinidad y Tobago	30	7	39	30	56	No
Túnez	35	17	45	53	28	No
Turquía	51	0	56	44	78	No
Ucrania	63	33	87	89	83	No
Uganda	58	22	59	50	78	Sí
Venezuela	0	0	13	11	17	No
Vietnam	38	11	74	72	78	No
Yemen	0	0	7	6	11	No
Zambia	30	20	46	36	67	Sí
Zimbabue	49	33	41	36	50	Sí

Anexo E. Encuesta de presupuesto abierto 2019: disponibilidad pública de los documentos presupuestarios

 Disponible al público
  Publicado tarde, no publicado en línea o elaborado solo para uso interno
  No elaborado

País	Documento preliminar	Proyecto de presupuesto del ejecutivo	Presupuesto aprobado	Presupuesto ciudadano	Informes entregados durante el año	Revisión de mitad de año	Informe de fin de año	Informe de auditoría
Afganistán	●	●	●	●	●	●	●	●
Albania	●	●	●	●	●	●	●	●
Alemania	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Angola	⊘	●	●	●	●	⊘	●	●
Arabia Saudita	●	⊘	●	●	●	●	●	●
Argelia	⊘	●	●	⊘	●	●	⊘	●
Argentina	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Australia	●	●	●	●	●	●	●	●
Azerbaiyán	⊘	●	●	●	●	⊘	●	●
Bangladés	●	●	●	●	●	⊘	⊘	⊘
Benín	●	●	●	●	●	●	●	●
Bolivia	⊘	●	●	●	●	⊘	●	⊘
Bosnia-Herzegovina	●	●	●	⊘	●	⊘	●	●
Botsuana	●	●	●	●	●	●	●	●
Brasil	●	●	●	●	●	●	●	●
Bulgaria	●	●	●	●	●	●	●	●
Burkina Faso	●	●	●	●	●	●	●	⊘
Burundi	●	●	●	●	●	⊘	⊘	⊘
Camboya	●	●	●	●	●	●	●	●
Camerún	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Canadá	●	●	●	⊘	●	●	●	●
Catar	●	●	●	●	●	●	●	●
Chad	●	●	●	⊘	●	⊘	⊘	⊘
Chile	●	●	●	●	●	●	●	⊘
China	⊘	●	●	●	●	⊘	●	●
Colombia	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Comoras	●	●	●	⊘	⊘	●	●	●
Corea del Sur	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Costa de Marfil	●	●	●	⊘	●	⊘	●	●
Costa Rica	⊘	●	●	●	●	⊘	●	●
Croacia	●	●	●	●	●	●	●	●
Ecuador	⊘	●	●	●	●	●	●	●

País	Documento preliminar	Proyecto de presupuesto del ejecutivo	Presupuesto aprobado	Presupuesto ciudadano	Informes entregados durante el año	Revisión de mitad de año	Informe de fin de año	Informe de auditoría
Egipto	●	●	●	●	●	●	●	●
El Salvador	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Eslovaquia	●	●	●	●	●	●	●	●
Eslovenia	●	●	●	●	●	●	●	●
España	●	●	●	⊘	●	⊘	●	●
Estados Unidos	⊘	●	●	⊘	●	●	●	●
Filipinas	●	●	●	●	●	●	●	●
Fiyi	●	●	●	⊘	●	⊘	⊘	●
Francia	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Gambia	●	●	●	●	●	●	●	●
Georgia	●	●	●	●	●	●	●	●
Ghana	●	●	●	●	●	●	●	●
Guatemala	●	●	●	●	●	●	●	●
Guinea Ecuatorial	⊘	●	●	⊘	●	⊘	●	⊘
Honduras	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Hungría	●	●	●	●	●	●	●	●
India	⊘	●	●	●	●	⊘	●	●
Indonesia	●	●	●	●	●	●	●	●
Irak	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Italia	●	●	●	●	●	●	●	●
Jamaica	●	●	●	⊘	●	●	●	●
Japón	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Jordania	●	●	●	●	●	●	●	●
Kazajistán	●	●	●	●	●	●	●	●
Kenia	●	●	●	●	●	●	●	●
Lesoto	●	●	●	●	●	●	●	●
Líbano	⊘	●	●	●	●	⊘	●	⊘
Liberia	●	●	●	●	●	●	●	⊘
Macedonia	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Madagascar	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Malasia	●	●	●	●	●	●	●	●
Malawi	●	●	●	●	●	●	●	●
Malí	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Marruecos	●	●	●	●	●	⊘	●	●
México	●	●	●	●	●	●	●	●
Moldovia	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Mongolia	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Mozambique	●	●	●	●	●	⊘	●	●

País	Documento preliminar	Proyecto de presupuesto del ejecutivo	Presupuesto aprobado	Presupuesto ciudadano	Informes entregados durante el año	Revisión de mitad de año	Informe de fin de año	Informe de auditoría
Myanmar	●	●	●	●	●	●	●	●
Namibia	●	●	●	●	●	●	●	●
Nepal	⊘	●	●	⊘	●	●	●	●
Nicaragua	●	●	●	⊘	●	⊘	●	●
Níger	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Nigeria	●	●	●	●	●	●	●	●
Noruega	●	●	●	●	●	●	●	●
Nueva Zelanda	●	●	●	●	●	●	●	●
Pakistán	●	●	●	⊘	●	⊘	●	●
Papúa Nueva Guinea	●	●	●	⊘	⊘	●	●	⊘
Paraguay	⊘	●	●	⊘	●	⊘	●	●
Perú	●	●	●	●	●	●	●	●
Polonia	●	●	●	⊘	●	●	●	●
Portugal	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Reino Unido	⊘	●	●	⊘	●	●	●	●
República Checa	●	●	●	●	●	●	●	●
República de Kirguistán	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Rep. Democrática del Congo	●	●	●	●	●	⊘	●	●
República Dominicana	●	●	●	●	●	●	●	●
Ruanda	●	●	●	●	●	●	●	●
Rumanía	●	●	●	⊘	●	●	●	●
Rusia	●	●	●	●	●	●	●	●
Santo Tomé y Príncipe	⊘	●	●	●	●	⊘	●	●
Senegal	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Serbia	⊘	●	●	●	●	●	●	●
Sierra Leona	●	●	●	⊘	●	●	●	●
Somalia	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Sri Lanka	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Suazilandia	●	●	●	⊘	●	●	●	●
Sudáfrica	●	●	●	●	●	●	●	●
Sudán	●	●	●	⊘	●	●	●	●
Sudán del Sur	●	●	●	●	●	⊘	⊘	●
Suecia	●	●	●	●	●	●	●	●
Tailandia	●	●	●	●	●	●	●	●
Tanzania	●	●	●	●	●	⊘	⊘	●
Tayikistán	●	●	●	●	●	●	⊘	●
Timor Oriental	⊘	●	●	⊘	●	⊘	●	●

País	Documento preliminar	Proyecto de presupuesto del ejecutivo	Presupuesto aprobado	Presupuesto ciudadano	Informes entregados durante el año	Revisión de mitad de año	Informe de fin de año	Informe de auditoría
Trinidad y Tobago	⊘	●	●	⊘	⊘	⊘	⊘	●
Túnez	⊘	●	●	●	●	⊘	●	●
Turquía	●	●	●	●	●	●	●	●
Ucrania	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Uganda	●	●	●	●	●	●	●	●
Venezuela	●	⊘	●	⊘	⊘	⊘	●	⊘
Vietnam	●	●	●	●	●	⊘	●	●
Yemen	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘
Zambia	●	●	●	⊘	●	⊘	●	●
Zimbabue	●	●	●	●	●	●	●	●

Anexo F. Los gobiernos que realizaron una revisión de los borradores del cuestionario

Pays	Revue réalisée	Pays	Revue réalisée	Pays	Revue réalisée
Afganistán	S	Francia	N	Paraguay	S
Albania	S	Gambia	S	Perú	S
Alemania	N	Georgia	S	Polonia	S
Angola	N	Ghana	S	Portugal	S
Arabia Saudita	S	Guatemala	S	Reino Unido	S
Argelia	S	Guinea Ecuatorial	N	República Checa	S
Argentina	S	Honduras	S	República de Kirguistán	S
Australia	S	Hungría	S	Rep. Democrática del Congo	S
Azerbaiyán	S	India	N	República Dominicana	S
Bangladés	S	Indonesia	S	Ruanda	S
Benín	S	Irak	S	Rumanía	N
Bolivia	N	Italia	S	Rusia	S
Bosnia-Herzegovina	N	Jamaica	S	Santo Tomé y Príncipe	S
Botsuana	S	Japón	S	Senegal	S
Brasil	S	Jordania	S	Serbia	S
Bulgaria	S	Kazajistán	S	Sierra Leona	S
Burkina Faso	S	Kenia	S	Somalia	S
Burundi	S	Lesoto	S	Sri Lanka	N
Camboya	S	Líbano	S	Suazilandia	S
Camerún	S	Liberia	S*	Sudáfrica	S
Canadá	S	Macedonia	S	Sudán	N
Catar	N	Madagascar	S	Sudán del Sur	S
Chad	S	Malasia	S	Suecia	S
Chile	S	Malawi	N	Tailandia	S
China	N	Malí	S	Tanzania	N
Colombia	S	Marruecos	S	Tayikistán	S
Comoras	S	México	S	Timor Oriental	N
Corea del Sur	S	Moldovia	S	Trinidad y Tobago	N
Costa de Marfil	S	Mongolia	S	Túnez	S*
Costa Rica	S	Mozambique	S	Turquía	N
Croacia	S	Myanmar	S	Ucrania	S
Ecuador	S	Namibia	S	Uganda	S
Egipto	S	Nepal	S	Venezuela	N
El Salvador	S	Nicaragua	N	Vietnam	S
Eslovaquia	S	Níger	N	Yemen	N
Eslovenia	S	Nigeria	S	Zambia	S
España	S	Noruega	S	Zimbabue	S
Estados Unidos	N	Nueva Zelanda	S		
Filipinas	S	Pakistán	N		
Fiyi	S	Papúa Nueva Guinea	S		

* Indica los gobiernos que realizaron la revisión parcialmente.

Créditos de las fotos

Página	Crédito	Ubicación
Portada	Adriana Mahdalova, Shutterstock	Angola
11	Hugo Morales, CC BY-SA 4.0	Chile
14	Dado Photos, Shutterstock	Brasil
18	Joachim Ulrich Seibert, Shutterstock	Canadá
24	Juan Pablo Guerrero Amparan	Sudáfrica
36	IBP	Kenia
48	IBP	Indonesia
49	SmileKorn, Shutterstock	Tailandia
60	IBP	Sudáfrica
61	SPhotograph, Shutterstock	Tailandia
69	Juan Arredondo/Getty Images/ Images of Empowerment	Colombia

La Encuesta de Presupuesto Abierto se encuentra en
www.internationalbudget.org/open-budget-survey

Sede del International Budget Partnership:

750 First Street NE, Suite 700

Washington, D.C. 20002

Tel: +1 202 683 7171

IBP también tiene oficinas en Sudáfrica, Kenia, Senegal, Ghana, Nigeria, Indonesia y India; y también miembros del personal en Brasil, Canadá, Alemania y el Reino Unido.

Para más información sobre el IBP, contáctenos:

info@internationalbudget.org o visite

www.internationalbudget.org



OpenBudgets



InternationalBudgetPartnership



internationalbudgetpartnership

Diseñado por Soapbox

www.designbysoapbox.com

**Open
Budget
Survey
2019**