

# Los Presupuestos Abiertos Transforman Vidas

**ENCUESTA DE  
PRESUPUESTO ABIERTO  
2010**



**INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP**  
Open Budgets. Transform Lives.

[WWW.OPENBUDGETINDEX.ORG](http://WWW.OPENBUDGETINDEX.ORG)

# Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 Socios

## AFGHANISTAN

Integrity Watch Afghanistan

## ALBANIA

Urban Research Institute

## ALGERIA

Association de Finances Publiques

## ANGOLA

Comissao Episcopal de Justica e Paz da CEAST

## ARGENTINA

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

## AZERBAIJAN

Public Finance Monitoring Center

## BANGLADESH

University of Dhaka. Department of Development Studies

## BOLIVIA

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario

## BOSNIA

Herzegovina Inicijativa za ekonomski razvoj BiH – INER BiH

## BOTSWANA

Botswana Institute for Development Policy Analysis

## BRAZIL

Brazilian Institute of Social and Economic Analyses Bulgaria Industry Watch Group

## BULGARIA

Industry Watch Group

## BURKINA FASO

Centre Pour La Gouvernance Democratique

## CAMBODIA

NGO Forum on Cambodia

## CAMEROON

Budget Information Centre

## CHAD

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

## CHILE

Fundación Jaime Guzmán E.

## CHINA

For inquiries, please contact: The Open Budget Initiative International Budget Partnership

## COLOMBIA

FORO JOVEN

## COSTA RICA

Programa Estado de la Nación

## CROATIA

Institute of Public Finance

## CZECH REPUBLIC

University of Economics, Prague

## DOMINICAN REPUBLIC

Fundación Solidaridad

## DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO

Réseau des Organisations Partenaires de l'IFES

## ECUADOR

Transparencia Ecuador

## EGYPT

Department of Economics, Cairo University

## EL SALVADOR

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho and Fundación Nacional para el Desarrollo

## EQUATORIAL GUINEA

EG Justice

## FIJI

Transparency International (Fiji) Limited

## FRANCE

Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques

## GEORGIA

Transparency International-Georgia

## GERMANY

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

## GHANA

Centre for Budget Advocacy of the Integrated Social Development Centre

## GUATEMALA

Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos

## HONDURAS

Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos

## INDIA

Centre for Budget and Governance Accountability

## INDONESIA

Bandung Institute of Governance Studies

## IRAQ

Iraq Institute for Economic Reform

## ITALY

ActionAid Italy and Oxford University

## JORDAN

Center for Strategic Studies, University of Jordan

## KAZAKHSTAN

Research Centre Sange (Civic Foundation)

## KENYA

Institute of Economic Affairs

## KYRGYZ REPUBLIC

Nurbek Toktakunov (Consultant) and Independent Human Rights Group

## LEBANON

The Lebanese Transparency Association

## LIBERIA

Actions for Genuine Democratic Alternatives

## MACEDONIA

Centre for Research and Policy Making

## MALAWI

Malawi Economic Justice Network

## MALAYSIA

Centre for Public Policy Studies, Asian Strategy & Leadership Institute

## MALI

GREAT Mali

## MEXICO

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

## MONGOLIA

Open Society Forum (Foundation)

## MOROCCO

Transparency Maroc

## MOZAMBIQUE

Centro de Integridade Publica

## NAMIBIA

Institute for Public Policy Research

## NEPAL

Freedom Forum

## NEW ZEALAND

Transparency International-New Zealand

## NICARAGUA

For inquiries, please contact: The Open Budget Initiative International Budget Partnership

## NIGER

Alternative Espaces Citoyens

## NIGERIA

Civil Resource Development and Documentation Centre

## NORWAY

Chr. Michelsen Institute

## PAKISTAN

Omar Asghar Khan Development Foundation

## PAPUA NEW GUINEA

Institute of National Affairs

## PERU

Ciudadanos al Día

## PHILIPPINES

Philippine Center for Investigative Journalism

## POLAND

Gdańsk Institute for Market Economics

## PORTUGAL

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

## ROMANIA

A&A Expert Advice

## RUSSIA

St.Petersburg Humanities and Political Studies Center

## RWANDA

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

## SÃO TOMÉ AND PRÍNCIPE

WEBETO.ORG

## SAUDI ARABIA

For inquiries, please contact: The Open Budget Initiative International Budget Partnership

## SENEGAL

Université de Dakar

## SERBIA

Transparency - Serbia

## SLOVAKIA

MESA 10

## SLOVENIA

University of Ljubljana, Faculty of Economics

## SOUTH AFRICA

Economic Governance Programme, IDASA

## SOUTH KOREA

Ho Bum Pyun (Consultant)

## SPAIN

Access Info Europe

## SRI LANKA

Center for Policy Alternatives

## SUDAN

Juba University

## SWEDEN

Melander Schnell Consultants

## TANZANIA

HakiElimu

## THAILAND

National University of Singapore

## TIMOR LESTE

Lalenok Ba Ema Hotu

## TRINIDAD AND TOBAGO

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

## TURKEY

Turkish Economic and Social Studies Foundation

## UGANDA

Uganda Debt Network

## UKRAINE

International Center for Policy Studies

## UNITED KINGDOM

London School of Economics and Political Science

## UNITED STATES OF AMERICA

Center on Budget and Policy Priorities

## VENEZUELA

Transparencia Venezuela

## VIETNAM

Center for Cooperation and Human Resource Development

## YEMEN

Cultural Development Program Foundation

## ZAMBIA

Economics Association of Zambia

# AGRADECIMIENTOS

---

*El International Budget Partnership quisiera agradecer a nuestros colegas de las 94 instituciones de investigación y organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo cuyo trabajo constituye la base de la Encuesta de Presupuesto Abierto. Su dedicación, perseverancia y pericia, así como su paciencia frente a nuestras numerosas consultas durante el extenso proceso de revisión y redacción, se aprecian profundamente.*

*La Encuesta de Presupuesto Abierto está inspirada por nuestros socios y la labor que ellos realizan. Esperamos que la Encuesta, a su vez, contribuya al impacto de sus iniciativas y promueva la transparencia presupuestaria en todo el mundo. También quisiéramos agradecer a los múltiples revisores, cuyos comentarios contribuyeron significativamente a la calidad del presente informe: Debbie Budlender, Charles Griffin y a los colegas del IBP Albert van Zyl, Delaine McCullough, Elena Mondo, Gary Hawes, Jason Lakin, Juan Pablo Guerrero y Paolo de Renzio.*

*Este proyecto es el resultado del trabajo en equipo del IBP. Vivek Ramkumar encabezó el proceso de recopilación de datos y el proceso de revisión. Vivek trabajó en estrecha colaboración con Caroline Poirrier, Elena Mondo, Harika Masud, Maurice Nsabimana y Michael Castro, quienes invirtieron innumerables horas trabajando con las contrapartes y los revisores de todo el mundo para garantizar la calidad de los datos. Jan Seifert, Jorge Romero, Marko Tomicic, Laura Malajovich, Ora-orn Poocharoen y Ruth Carlitz también trabajaron incansablemente en el proyecto.*

*Este informe fue escrito por Vivek Ramkumar e Isaac Shapiro y fue editado por Delaine McCullough. Los colegas del IBP Caroline Poirrier, Elena Mondo, Harika Masud, Michael Castro y Bhattarai Srijana aportaron su valiosa ayuda.*

*Por último, extendemos nuestro sincero agradecimiento al Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (UK Aid), al Open Society Institute, a la Fundación Ford, y la Fundación William and Flora Hewlett, cuyo apoyo económico hizo posible la realización del proyecto.*

Warren Krafchik  
DIRECTOR



# Encuesta de Presupuesto Abierto 2010

## *RESUMEN EJECUTIVO*

---

Durante la última década, diversos acontecimientos han dado lugar a que en el mundo entero cada vez más se haga hincapié en la creación de sistemas presupuestarios abiertos.

Los ciudadanos han afirmado de manera creciente que deberían saber cómo sus gobiernos están utilizando los fondos públicos y otros recursos de sus países.

Especialistas en el tema han concluido cada vez más que lograr presupuestos transparentes y la creación de controles y contrapesos adecuados en el proceso presupuestario permite mejorar la credibilidad y la priorización de las decisiones de política, limitar los espacios de corrupción y el gasto superfluo, y facilitar el acceso a los mercados financieros internacionales.

La transparencia presupuestaria se ha convertido en el centro de una serie de discursos de desarrollo internacional, que van desde el financiamiento para mitigar el cambio climático, a acciones a nivel nacional para cumplir con los compromisos internacionales de desarrollo como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a la contabilidad de los ingresos de la venta de recursos naturales, al análisis del monto de la cooperación internacional y la forma en que se gasta.

---

# Por estas razones, el International Budget Partnership creó la Encuesta de Presupuesto Abierto. La Encuesta es la única medida independiente y comparativa sobre las prácticas presupuestarias del gobierno, la cual cuenta con una metodología rigurosa que ha recibido cuantiosos elogios por parte de expertos internacionales en finanzas públicas. Este informe analiza la tercera aplicación de la encuesta, la cual revela cuatro resultados principales.

**Conclusión 1: El estado general de la transparencia presupuestaria es pobre. Puede considerarse que solamente una minoría de los países tienen un presupuesto abierto, mientras que un gran número de países proveen información presupuestaria insuficiente.**

La calificación promedio en el Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés) 2010 para los países encuestados es 42 de 100 (véase el cuadro de texto en la siguiente página para leer una descripción del OBI y la tabla al final de este resumen para consultar la puntuación de cada país). En concreto:

- Sólo 20 de los 94 países incluidos en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 obtuvieron calificaciones OBI superiores a 60 y se caracterizaron por proveer a sus ciudadanos datos presupuestarios suficientes para que éstos puedan realizar un análisis exhaustivo y lograr una comprensión de sus presupuestos nacionales.
- Alrededor de una tercera parte de los países (33) proveen algo de información, obteniendo calificaciones entre 41 y 60, aunque este nivel de información es muy inferior a lo que se requiere para tener una clara comprensión del presupuesto y para permitir un control sobre el Ejecutivo.
- En una pluralidad de países (41), la cantidad de la información proporcionada es considerablemente insuficiente. Esto incluye 19 países en los que se provee un nivel mínimo de información (calificaciones entre 21 y 40), así como 22 países en los que la información presupuestaria provista es poca o nula (puntuaciones de 20 o menos). Los 22

países son: Arabia Saudita, Argelia, Bolivia, Burkina Faso, Camboya, Camerún, Chad, China, Fiji, Guinea Ecuatorial, Honduras, Irak, Níger, Nigeria, República Democrática del Congo, República Dominicana, República de Kirguiz, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sudán y Vietnam.

- En 21 de los 22 países que proveen poca o nula información presupuestaria, la Propuesta del Presupuesto del Ejecutivo -que podría calificarse como el documento gubernamental de política más importante- ni siquiera se publica.<sup>1</sup>

Aun cuando los documentos presupuestarios se hacen públicos, a menudo falta la información esencial. Por ejemplo, sólo 17 de los países examinados proporcionan información presupuestaria completa sobre las políticas destinadas a combatir la pobreza. Otros 41 países no ofrecen ninguna información sobre los fondos extrapresupuestarios en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo pese a que, en promedio, los fondos extrapresupuestarios representan casi el 40 por ciento del gasto del gobierno central en países en transición o en vías de desarrollo.

Los países que registran un bajo desempeño en el OBI suelen compartir ciertas características -como bajos niveles de ingreso y de democracia, ubicación geográfica en África y Oriente Medio, y dependencia de la cooperación internacional y de ingresos provenientes de la venta de hidrocarburos. Sin embargo, estas características no son necesariamente determinantes en materia de transparencia presupuestaria. Países con la voluntad

<sup>1</sup> Otro país que no publica su Propuesta de Presupuesto, Afganistán, recibió una puntuación de 21 en el OBI de 2010.

## La Encuesta de Presupuesto Abierto y El Índice de Presupuesto Abierto

La Encuesta de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership (IBP) evalúa la disponibilidad de ocho documentos presupuestarios clave en cada país, así como la exhaustividad de los datos contenidos en dichos documentos. En el estudio también se analiza en qué medida las Legislaturas y las Instituciones Superiores de Auditoría (ISAs) realizan una vigilancia eficaz, así como las oportunidades para que el público participe en los procesos de toma de decisión en torno al presupuesto nacional.

Las puntuaciones asignadas a determinadas preguntas de la Encuesta de Presupuesto Abierto se utilizan para compilar puntuaciones y rankings objetivos sobre la transparencia relativa de cada país. Estas puntuaciones constituyen el Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés).

La Encuesta de Presupuesto Abierto no es una encuesta de percepción ni de opinión, sino que utiliza los criterios aceptados internacionalmente para evaluar la transparencia presupuestaria de cada país y su rendición de cuentas. La encuesta se elabora a partir de un cuestionario aplicado a cada país por expertos en presupuestos que son independientes y no están asociados con el gobierno nacional. Posteriormente, el cuestionario de cada país es examinado de forma independiente por dos expertos anónimos que tampoco tienen relación con el gobierno.

política para alcanzar una mayor transparencia pueden lograr mejoras importantes con relativa rapidez.

*Conclusión 2: Sin embargo, la tendencia general hacia presupuestos abiertos es favorable. La transparencia presupuestaria está mejorando significativamente, especialmente entre los países que proveían poca información en el pasado.*

En los últimos cuatro años, la serie de Encuestas (2006, 2008 y 2010) registran mejoras considerables, en algunos casos drásticas, en materia de transparencia presupuestaria. Cuando se examinan los datos de los 40 países para los que existen datos comparables referentes a 2006, 2008 y 2010, la puntuación OBI promedio va de 47 en la Encuesta 2006 a 56 en la Encuesta 2010, un aumento de casi una quinta parte en un período relativamente corto.

Los avances han sido especialmente notorios entre algunos países que anteriormente registraban un desempeño pobre en el OBI y que generalmente son afectados por la pobreza y la inestabilidad. La calificación promedio OBI para los 14 países con los peores resultados en el OBI 2006 (y para los que existen datos comparables disponibles) ha aumentado desde 25 hasta 40 en el OBI 2010. Entre los países que más han mejorado se encuentran Egipto, Mongolia y Uganda. También se observaron mejoras similares en algunos de los países que fueron evaluados por primera vez en el OBI 2008, como Afganistán, Liberia y Yemen. La siguiente tabla muestra una lista de todos los países cuyas puntuaciones OBI aumentaron en más de 10 puntos. Algunos de estos gobiernos -especialmente los que obtuvieron calificaciones muy bajas en las rondas anteriores del OBI- lograron estas mejoras principalmente al implementar una medida básica y de bajo costo: comenzaron a publicar en sus sitios web los documentos presupuestarios que habían elaborado previamente pero que sólo se encontraban disponibles para uso interno del gobierno o de los donantes. En muchos casos, estos gobiernos comenzaron a publicar sus Propuestas de Presupuesto del Ejecutivo. Por ejemplo, los gobiernos de Liberia y Yemen publicaron sus propuestas de presupuesto por primera vez en 2009. Otros gobiernos, que no obtuvieron una puntuación muy baja en las rondas anteriores del OBI, lograron mejoras al aumentar la exhaustividad de sus informes presupuestarios publicados, en especial la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo.

## CAMBIOS IMPORTANTES EN LAS CALIFICACIONES DEL OBI INDICAN QUE HA HABIDO AVANCES

LA SIGUIENTE TABLA MUESTRA UNA LISTA DE TODOS LOS PAÍSES CUYAS PUNTUACIONES EN EL OBI AUMENTÓ EN MÁS DE 10 PUNTOS EN EL PERÍODO 2006-2010.

PAÍS	2006	2008	2010
AFGANISTÁN	NA	8	21
ANGOLA	5	4	26
ARGENTINA	40	56	56
AZERBAIYÁN	30	37	43
CROACIA	42	59	57
EGIPTO	19	43	49
GEORGIA	34	53	55
GHANA	42	50	54
INDIA	53	60	67
LIBERIA	NA	3	40
MALAWI	NA	28	47
MONGOLIA	18	36	60
NORUEGA	72	80	83
RUSIA	47	58	60
RUANDA	NA	1	11
SRI LANKA	47	64	67
TURQUÍA	42	43	57
UGANDA	32	51	55
VIETNAM	3	10	14
YEMEN	NA	10	25

La investigación inicial del IBP en cuanto a la causa de estos cambios, apunta a que una serie de factores pueden conducir a un incremento en la transparencia presupuestaria, entre los cuales:

- ➔ cambio de funcionarios del gobierno después de las elecciones, que resulta en un nuevo gobierno o en el nombramiento de un nuevo funcionario comprometido con una mayor transparencia;

- presión dentro de un país ejercida por organizaciones de la sociedad civil y las Legislaturas;
- presión externa ejercida por los donantes y por iniciativas concretas, como la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados y el OBI; y asistencia técnica otorgada a los países.

Sin embargo, estos avances en materia de transparencia presupuestaria que fueron logrados con mucho esfuerzo, no deben darse por sentados. La Encuesta también encontró que algunos países registraron retrocesos respecto de cada uno de los ocho documentos presupuestarios básicos. Es decir, dejaron de publicar estos documentos o comenzaron a proveer menos información en los documentos publicados con respecto a años anteriores. Por ejemplo, Fiji ha dejado de publicar el Documento Preliminar, el Informe de Fin de Año, y el Informe de Auditoría. En Níger, el investigador del OBI no logró obtener acceso a la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, mientras que en la ronda anterior de la encuesta el investigador del OBI sí había podido acceder a una copia impresa de este documento.

***Conclusión 3: La participación presupuestaria por parte de las entidades fiscalizadoras y de las legislaturas suele ser débil, lo cual se encuentra muy relacionado con la falta de información presupuestaria.***

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 arrojó que la vigilancia del presupuesto es débil en un número significativo de los países evaluados. En esos países, a menudo, las legislaturas no poseen las facultades suficientes para enmendar el presupuesto elaborado por el Ejecutivo y no disponen del tiempo necesario para evaluar exhaustivamente la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo antes de aprobar y promulgarlo. Solamente en 27 países, el legislativo cuenta con poderes ilimitados para modificar el presupuesto que se le presenta. En 22 países, los legisladores reciben la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo menos de seis semanas antes del comienzo del año fiscal. En la ejecución del presupuesto en 52 países, el legislativo no tiene el poder para evitar que el Ejecutivo transfiera fondos entre las unidades administrativas, haciendo caso omiso de las intenciones legislativas.

El estudio revela que generalmente las Instituciones Superiores de Auditoría (ISAs) gozan de cierta independencia que es necesaria para desempeñar un papel útil en el proceso presupuestario. Sin embargo, muchas carecen de la plena independencia frente al Poder Ejecutivo, lo cual es deseable, y la mitad de ellas informan que no tienen recursos suficientes para desempeñar eficazmente sus mandatos de auditoría. La Encuesta 2010 también revela que la fuerza total de las ISAs es relativamente débil. Entre todos los 94 países que participaron en la Encuesta 2010, la calificación promedio en las preguntas dedicadas a evaluar la fuerza de las ISAs fue sólo 49 de 100, proporción ligeramente superior a la de 2008.

Notable es la fuerte correlación que existe entre la calificación que obtuvo un país en el OBI y la idoneidad de sus instituciones de control. Los países que obtienen buenos resultados en el OBI suelen tener los órganos legislativos y las ISAs más fuertes, y los países cuyo desempeño es deficiente generalmente tienen instituciones de control débiles. Esta correlación es de esperarse ya que los gobiernos que se comprometen a revelar información importante sobre sus presupuestos también es probable que se comprometan a tener instituciones de supervisión fuertes, porque es más probable que las instituciones fuertes exijan más información al Poder Ejecutivo.

***Conclusión 4: Existen muchas medidas sencillas para lograr los presupuestos abiertos que están siendo omitidas por los gobiernos. Éstas pueden ser implementadas por el Poder Ejecutivo, el Legislativo, y las Instituciones Superiores de Auditoría indistintamente.***

En ciertos aspectos, mejorar el sistema presupuestario de un país puede ser una tarea compleja y técnica. Podría requerir la creación de nuevos sistemas de datos o la elaboración de informes nuevos, para lo cual la falta de experiencia técnica puede ser un obstáculo. Sin embargo, la Encuesta reveló que los presupuestos de todo el mundo podrían abrirse considerablemente si los países comenzaran con algunas acciones que son relativamente sencillas.

Es notorio que los gobiernos están produciendo un número sorprendentemente elevado de documentos para difusión interna o para sus donantes, pero no los están publicando. De los documentos presupuestarios que los gobiernos encuestados

no publican, el 42 por ciento sí se produce pero sólo se utiliza para fines internos.

Son bastante marcadas las diferencias entre los países clasificados en diferentes categorías OBI cuando se trata de hacer públicos los documentos que se producen. Llama la atención el hecho que los países con puntuaciones OBI altas (entre 81 y 100) publican el 100 por ciento de los documentos que producen, mientras que los países con las puntuaciones más bajas (entre 0 y 20) no ponen a disposición del público la mayoría de los documentos presupuestarios producidos.

Las ISAs y las asambleas legislativas no están aprovechando al máximo su autoridad legal existente. Típicamente, las ISAs obtienen calificaciones mucho más bajas en las preguntas OBI que evalúan la exhaustividad de los Informes de Auditoría que en las preguntas que evalúan su independencia. Esto sugiere que, a pesar de sus limitaciones institucionales, las ISAs podrían publicar más información en sus Informes de Auditoría. Las ISAs también podrían hacer más para involucrar al público, por ejemplo, mediante el establecimiento de líneas directas de fraude u otros sistemas para recabar sugerencias que se pueden utilizar para determinar sus programas de auditoría.

Los órganos legislativos de sólo 26 países ofrecen al público oportunidades formales para prestar testimonio durante los debates presupuestarios. Pero es más preocupante que en 35 países todos los debates sobre el presupuesto entre las asambleas legislativas y el Poder Ejecutivo, incluidas las audiencias, están totalmente cerrados al público (y a los medios de comunicación), y no se proveen actas públicas de tales reuniones. En otras palabras, las mismas legislaturas aplican prácticas que imposibilitan la comprensión y participación del público, aunque la mayoría de ellas podría hacer más dentro del margen de sus facultades legales para fomentar la participación como, por ejemplo, realizar audiencias públicas.

## Recomendaciones

*Las recomendaciones específicas correspondientes a cada país se encuentran en sus respectivos informes individuales. A continuación figuran las recomendaciones generales del IBP.*

### **1. Los países deben hacer públicos los ocho documentos presupuestarios que producen:**

Esta simple medida no requeriría prácticamente de ningún esfuerzo ni costo adicional por parte de los gobiernos; sin embargo, mejoraría dramáticamente el nivel de apertura de los presupuestos en muchas partes del mundo, particularmente en países con calificación baja donde la mayoría de los documentos presupuestarios que se producen no se hacen públicos.

### **2. Los documentos del presupuesto deben ser ampliamente accesibles de forma gratuita y oportuna:**

Es relativamente fácil hacer que los documentos presupuestarios sean ampliamente accesibles y de forma gratuita si los gobiernos simplemente los publicaran en sus sitios web. Además, los gobiernos que ya han comenzado a publicar información en sus sitios web deben utilizar formatos fáciles para descargar y deben desarrollar un sistema de archivo para los informes presupuestarios de años anteriores. Los países también deberían colocar copias impresas de los documentos presupuestarios en las bibliotecas nacionales y locales y en las taquillas de información de las oficinas gubernamentales para que estén a disposición del público. Además, los documentos presupuestarios deben publicarse oportunamente. Por ejemplo, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo deberá publicarse con suficiente antelación a las fechas de aprobación del presupuesto, de tal modo que sea posible el estudio y debate adecuado, y los Informes de Fin de Año y de Auditoría deben publicarse dentro de los seis meses posteriores a la culminación del ejercicio fiscal para que sean más relevantes.

### **3. Los países con las puntuaciones más bajas en el OBI deben esforzarse por alcanzar estándares mínimos:**

El IBP recomienda que, como mínimo, los países que actualmente ofrecen un nivel nulo o escaso de información sobre el presupuesto publiquen la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, el Presupuesto Aprobado y los Informes de Auditoría. El IBP también recomienda que las legislaturas de estos países comiencen a organizar audiencias públicas antes de la aprobación del presupuesto. Las prácticas de transparencia presupuestaria en estos países son del mayor

interés para el IBP y estaremos monitoreando sus avances en este sentido durante los próximos dos años y estaremos informando sobre el progreso realizado, incluso antes del lanzamiento del próximo OBI.

---

#### ***4. Los países que ofrecen mínima o alguna información deben mejorar su desempeño en tres informes clave:***

Los 52 países que obtuvieron una calificación entre 21-60 en el OBI deben elevar el nivel de exhaustividad de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo que, aunque se publica en casi todos los casos, carece de información esencial. Además, deben mejorar el nivel de exhaustividad de los Informes de Auditoría y también deben asegurarse de publicarlos (en la actualidad un tercio de estos países no publican informes de auditoría). También deben empezar a elaborar y publicar la Revisión de Mitad de Año, documento que los países en esta categoría no suelen publicar.

---

#### ***5. Los países deben comprometerse con los principios de la vigilancia y la participación en el proceso presupuestario. La autoridad, independencia y capacidad de las instituciones de fiscalización deben fortalecerse. La voz del público debe reconocerse como un control y contrapeso complementario:***

Las legislaturas deben disponer de facultades para modificar los proyectos de ley, tiempo necesario para analizar el presupuesto y la autoridad para influir en los cambios que se realicen al presupuesto una vez que éste entre en vigor. Además, las ISAs deben ser independientes y tener la autoridad, la capacidad y los recursos necesarios para cumplir con sus responsabilidades de control. Para fomentar la participación pública efectiva, la legislatura debe convocar audiencias públicas abiertas en cada etapa del proceso presupuestario y debe permitir que la sociedad civil aporte su testimonio. Del mismo modo, el público debe disponer de la oportunidad de tratar directamente con las instituciones superiores de auditoría en la etapa de evaluación del proceso presupuestario. Existen muchos mecanismos, tales como “líneas directas de fraude”, para fomentar ese tipo de participación.

---

#### ***6. Los donantes deben estimular y apoyar a los países dependientes de la cooperación internacional para que mejoren su transparencia:***

Los donantes deberían fomentar fuertemente la transparencia presupuestaria en los países a los que suministran ayuda, ofreciendo incentivos a los países que registren mejores prácticas de transparencia presupuestaria. Los donantes también deben asegurarse de que la ayuda general que suministran se refleje adecuadamente en los documentos presupuestarios de los países receptores y ellos mismos deben proveer información completa y accesible sobre el tipo de ayuda que entreguen para cualquier proyecto. Los donantes también podrían brindar asistencia técnica para aumentar la capacidad de las instituciones de control (asambleas legislativas, ISAs, sociedad civil, medios de comunicación, etc.) para presionar a los Ejecutivos de manera que mejoren el nivel de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas.

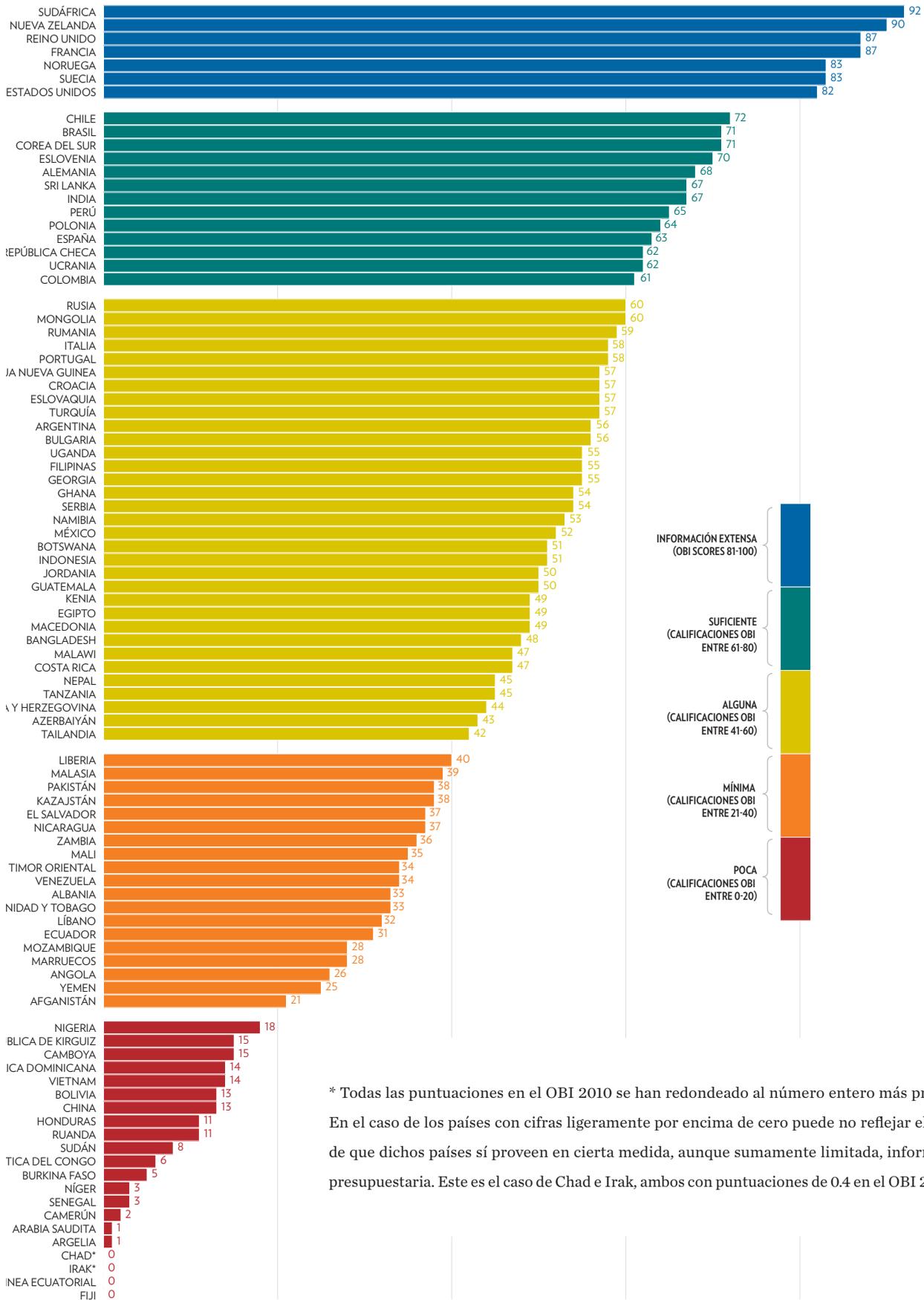
---

#### ***7. Debe establecerse una norma mundial sobre la transparencia presupuestaria:***

El alarmante estado de la transparencia presupuestaria documentado por las sucesivas rondas de la Encuesta de Presupuesto Abierto -aunado a los resultados que demuestran que el progreso es posible- presenta un argumento convincente para que la comunidad internacional se pronuncie en pro de una norma mundial en materia de transparencia presupuestaria. Las asambleas legislativas, las ISAs y los gobiernos (especialmente los que están comprometidos con la transparencia presupuestaria) junto con los donantes, las asociaciones profesionales en la gestión de las finanzas públicas y las organizaciones de la sociedad civil deben participar conjuntamente. Una norma de transparencia presupuestaria permitiría codificar principios y directrices sobre la conducta apropiada del gobierno con respecto a la transparencia y la participación ciudadana en el proceso presupuestario. Es importante destacar que dicha norma garantizaría la aceptación explícita y universal de los países, ya que los gobiernos tendrían que comprometerse a aceptar los principios enunciados en la norma.

En conjunto, los avances en torno a las recomendaciones anteriores serían congruentes con el derecho del público a conocer las prioridades de su gobierno y mejoraría la recaudación y el gasto de fondos del gobierno. ■

# CALIFICACIONES OBI 2010



\* Todas las puntuaciones en el OBI 2010 se han redondeado al número entero más próximo. En el caso de los países con cifras ligeramente por encima de cero puede no reflejar el hecho de que dichos países sí proveen en cierta medida, aunque sumamente limitada, información presupuestaria. Este es el caso de Chad e Irak, ambos con puntuaciones de 0.4 en el OBI 2010.



## CAPÍTULO I:

# Introducción y metodología

### La importancia de los presupuestos abiertos

---

Hace unos años, Kheema Ram, un joven de la India rural, estaba preocupado por la mala calidad del trigo que se vendía en los mercados de alimentos del gobierno en su comunidad, en el marco del sistema de distribución pública. Sospechaba que existía corrupción en dichos mercados, los cuales vendían alimentos esenciales a precios subsidiados para los pobres. Los funcionarios responsables de las tiendas hicieron caso omiso de las quejas de la comunidad local, por lo que Kheema Ram decidió investigar y a raíz de ello, llegó a analizar los informes generados respecto de esas tiendas por auditores del gobierno provincial. Los informes de

auditoría confirmaron las sospechas de Kheema Ram al identificar numerosas irregularidades en el funcionamiento de esos mercados y recomendar que se tomaran medidas contra los funcionarios responsables de su administración. A pesar de estos resultados, el gobierno no había tomado ninguna acción. Kheema Ram llamó la atención del público a las conclusiones de los informes de auditoría, así como a la información sobre otras irregularidades que había encontrado. El clamor público resultante obligó a la administración del distrito a tomar medidas y varios funcionarios vinculados a la administración de los mercados por fin fueron separados de sus cargos.

En 2008, Fundar -organización de la sociedad civil (OSC) en México- colaboró con otras OSC para lanzar una base de datos en línea dedicada a los

subsidios agrícolas en México, que ofrezca acceso rápido y fácil a los datos del gobierno acerca de “quién recibe qué” de los programas de subsidios agrícolas del país. La base de datos de subsidios agrícolas sacó a la luz un problema básico: la forma en que se distribuían los fondos. Si bien muchos programas de subsidios agrícolas están dirigidos supuestamente a los agricultores más necesitados, en realidad un pequeño grupo de agricultores ricos había capturado la mayor parte de los fondos de subvención a lo largo del tiempo (el 10 por ciento que más se beneficiaba -en su mayoría agricultores ricos- había recibido más del 50 por ciento de los fondos).

Con estas pruebas, Fundar logró plantear el tema y generar un debate público sobre la política de subsidios agrícolas en una época en que la crisis alimentaria mundial ya estaba generando preguntas sobre ella. En respuesta al debate público acerca del programa de subsidios, el gobierno mexicano llevó a cabo importantes reformas para limitar los pagos individuales y aumentar el importe provisto a los pequeños agricultores. Los funcionarios públicos responsables de las operaciones del programa han sido interrogados formalmente en el Senado mexicano, y varios han sido separados de sus cargos. El gobierno también ha comenzado a aplicar medidas destinadas a recuperar el control sobre la distribución de estos fondos, asegurando que los fondos de los programas lleguen a los beneficiarios seleccionados.<sup>2</sup>

Estos ejemplos de la India y México demuestran cómo el público y las OSC pueden utilizar la información disponible, gracias a las prácticas presupuestarias abiertas, para mejorar la prestación de servicios públicos y la gestión de los recursos públicos. El acceso

<sup>2</sup> El ejemplo de Fundar se publicará en la página web del IBP como parte de una serie de estudios de caso sobre el impacto logrado por los grupos de la sociedad civil que monitorean los presupuestos gubernamentales.

## RECUADRO 1.

### Evaluación del acceso ciudadano a los datos presupuestarios relativos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En 2010, una coalición de organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo puso a prueba el acceso a la información presupuestaria al presentar las mismas seis preguntas a sus respectivos gobiernos nacionales. Las solicitudes de información buscaban datos presupuestarios prácticos sobre las sumas que invertían los gobiernos en las intervenciones más importantes relacionadas con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como la salud materna y la protección del medio ambiente. Mediante las solicitudes también se buscaba preguntar cuánto recibían o donaban los gobiernos por concepto de ayuda al desarrollo internacional.

Investigadores en 80 países presentaron cartas a los Ministerios de Salud, Finanzas, Medio Ambiente, y otros, dando seguimiento con diligencia a sus solicitudes iniciales cuando no se les daba respuesta. Después de siete meses y más de 1,000 cartas, llamadas telefónicas y visitas a los ministerios, sólo un país, Nueva Zelanda, suministró información presupuestaria que respondía a fondo a las seis preguntas. Los 79 gobiernos restantes hicieron caso omiso de las peticiones, se negaron a dar una respuesta, no respondieron a algunas de las preguntas aunque sí a otras, o suministraron sólo algunos de los datos presupuestarios solicitados al responder a las preguntas.

Este ejercicio demuestra las dificultades que los ciudadanos enfrentan en torno al acceso a los datos del presupuesto de sus gobiernos y constituye un fuerte argumento para que los gobiernos publiquen por su propia iniciativa, información presupuestaria completa, oportuna y útil.

➤ Para obtener más información y los resultados por país, favor de visitar

<http://www.internationalbudget.org/cms/index.cfm?fa=view&id=3653>

a la información presupuestaria puede ser especialmente necesario para las comunidades pobres y desfavorecidas. Estas comunidades suelen depender de los servicios del gobierno, pero a menudo sus voces son pasadas por alto por aquellos que se encuentran en el poder.

Estos ejemplos también comienzan a ilustrar cómo la transparencia y la participación del público son la piedra angular de un gobierno eficaz y responsable. Sin acceso a la información, los legisladores, los auditores, las OSC, los medios y el público en general no pueden participar efectivamente en la toma de decisiones, ni pueden exigir que el gobierno les rinda cuentas por el uso de los recursos públicos. La transparencia y la participación del público, a su vez, pueden aumentar la credibilidad en las decisiones políticas y la eficacia de las intervenciones de este tipo. La falta de transparencia puede llevar a la selección de programas impopulares e inadecuados y a la corrupción y despilfarro.

Además del efecto que tiene en la gobernabilidad, la transparencia presupuestaria puede beneficiar a los países en lo económico. Los estudios han demostrado que los países que tienen presupuestos más transparentes tienden a tener mejor acceso a los mercados financieros internacionales y menores costos de financiamiento. Por el contrario, al menos en algunos países (como Grecia), la falta de transparencia y de un control eficaz de la vulnerabilidad de la deuda pública y el déficit ante choques externos contribuyeron a la reciente crisis económica.

También resulta esencial una transparencia presupuestaria mayor para monitorear el progreso hacia el cumplimiento de los compromisos internacionales de desarrollo, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de Naciones Unidas. Recientemente, el International Budget Partnership (IBP) y sus contrapartes solicitaron información presupuestaria específica a 80 gobiernos sobre los gastos relacionados con los ODM y los recursos recibidos de la cooperación interna-

cional. El IBP y sus contrapartes obtuvieron muy pocos de los datos presupuestarios que buscaban (véase el recuadro 1). De hecho, no existe ningún requisito que obligue a los gobiernos a presentar sistemáticamente esta información a la ONU como parte del proceso de los ODM. Si no se cuenta con el acceso a estos datos básicos del presupuesto, no será posible que la sociedad civil, y ni siquiera la ONU y las organizaciones donantes, analicen con precisión la evolución de los programas gubernamentales destinados a apoyar el cumplimiento de los ODM.

Por último, la transparencia en los presupuestos del gobierno es clave para una serie de otros debates sobre el desarrollo y la gobernanza. Si bien el acceso a la información sobre el gasto es especialmente importante para dichas discusiones, algunas se centran en una mayor transparencia respecto de los fondos que fluyen a las tesorerías del gobierno.

- ➔ La Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) está trabajando para ampliar la transparencia del gobierno respecto a los ingresos generados por la venta de minerales e hidrocarburos.
- ➔ La Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI, por sus siglas en inglés) busca que se rinda informe de forma transparente acerca sobre la ayuda de los donantes a países receptores.
- ➔ Los debates sobre el cambio climático a menudo se centran en los fondos necesarios para apoyar la transición de los países en desarrollo a economías con baja emisión de carbono, y cómo asegurar que este flujo de fondos sea transparente.

¿Pero qué sucede cuando estos fondos llegan a las áreas nacionales?

Dado el alcance y los posibles efectos del tipo de gestión y vigilancia que realizan los gobiernos en el uso de los recursos públicos, la comunidad

internacional debe centrarse en la transparencia presupuestaria. La producción oportuna, exhaustiva, precisa y accesible de datos presupuestarios es un objetivo fundamental que debe estar en la agenda de gobiernos, instituciones de desarrollo, y la sociedad civil. En este informe, el IBP detalla las medidas colectivas que se pueden tomar para llegar a este objetivo.

### **La Encuesta de Presupuesto Abierto**

El IBP y sus contrapartes de investigación en todo el mundo están comprometidos con la idea de que los sistemas presupuestarios abiertos son esenciales para crear sociedades justas y libres en las que se empodera al público mediante el conocimiento de cómo su gobierno administra sus recursos. Los ciudadanos pueden utilizar esa información para exigirle a su gobierno rendición de cuentas y eficiencia y eficacia en la recaudación y uso de los fondos públicos, así como para influir en políticas que mejoren los servicios que reciben, y por lo tanto la calidad de sus vidas. Esta fue la idea que guió al IBP en la formulación de la Encuesta de Presupuesto Abierto. Con el objetivo de promover una mayor apertura en los sistemas nacionales de presupuestación gubernamental, la encuesta documenta las prácticas presupuestarias actuales de los gobiernos; establece estándares para sistemas presupuestarios transparentes, participativos y responsables; e identifica países en diferentes contextos y con diferentes características si están cumpliendo o están avanzando hacia el cumplimiento de estos estándares.

*La Encuesta de Presupuesto Abierto es un conjunto de datos único y valioso por las siguientes razones:*

- ➔ es la única medida independiente y comparativa de la transparencia presupuestaria en todo el mundo;

- ➔ se publica regularmente en intervalos de dos años y abarca al mismo conjunto de países (aunque se agregan países nuevos en cada ronda), y

- ➔ utiliza criterios aceptados internacionalmente para evaluar la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas en cada país.

El primer informe que realizó el IBP utilizando la Encuesta de Presupuesto Abierto examinó 59 países en 2006. Una segunda aplicación de la encuesta en 2008 examinó 85 países (incluidos los 59 países evaluados en 2006). Los resultados de estas encuestas se encuentran en la página web del IBP en [www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org). Para la encuesta de 2010 se añadieron nueve países -Chile, Eslovaquia, España, Irak, Italia, Malí, Mozambique, Portugal y Timor Oriental - a los 85 que fueron evaluados en 2008.

La Encuesta de Presupuesto Abierto utiliza los criterios desarrollados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su Código de Buenas

#### *RECUADRO 2.*

### **El FMI y los presupuestos ciudadanos**

Los presupuestos ciudadanos no formaban parte de las directrices internacionales cuando se formuló la Encuesta de Presupuesto Abierto; sin embargo, el IBP los incluyó en la encuesta y los ha promovido desde hace más de una década. En 2007, el Fondo Monetario Internacional (FMI) modificó su Código de Transparencia Fiscal a fin de recomendar la publicación de versiones populares simplificadas del presupuesto oficial (es decir, Presupuestos ciudadanos). El FMI también elaboró un borrador de documento de discusión que se basa ampliamente en las recomendaciones emanadas de la Encuesta de Presupuesto Abierto del IBP y ofrece pautas sobre cómo los gobiernos pueden crear informes de Presupuestos ciudadanos.

Prácticas de Transparencia Fiscal, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en el documento Mejores Prácticas de Transparencia Presupuestaria, y la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría (ISA), en su Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización. Aunque la gran mayoría de los indicadores utilizados en la Encuesta de Presupuesto Abierto se basan en estas directrices internacionales, el IBP considera que estos criterios no abordan con el nivel de detalle adecuado ciertas cuestiones relacionadas con los presupuestos abiertos, en particular aquellas relacionadas con la participación del público. Por lo tanto, la Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa algunos temas que no se abordan en las directrices del FMI, la OCDE ni de la INTOSAI, entre los cuales:

- ➔ la medida en que se realizan audiencias públicas organizadas por las legislaturas durante los debates presupuestarios, y el carácter de las mismas;
- ➔ la medida en que el Ejecutivo realiza consultas públicas durante la formulación del presupuesto nacional, y el carácter de las mismas;
- ➔ si las instituciones superiores de auditoría (ISA) cuentan con mecanismos formales de comunicación mediante los cuales solicitan y reciben quejas y sugerencias del público para ayudar a formular y llevar a cabo programas de auditoría;
- ➔ si se pone a disposición del público datos presupuestarios simplificados a través de un Presupuesto Ciudadano, resúmenes del presupuesto y varios informes de auditoría, glosarios de presupuesto, etc. y
- ➔ la exhaustividad de los datos presupuestarios publicados, en particular acerca de las políticas y programas destinados a beneficiar a las poblaciones más necesitadas.

La Encuesta de Presupuesto Abierto no es una encuesta de opinión ni de percepciones. Se recavan datos para la encuesta mediante un cuestionario, el cual es completado para cada país por expertos en presupuestos que son independientes y no están asociados al gobierno nacional. En la Encuesta 2010, esos expertos completaron el cuestionario de 123 preguntas de opción múltiple basados en el estado de la transparencia presupuestaria en sus países al día 15 de septiembre de 2009. Esto significa que los informes y documentos presupuestarios publicados después de esa fecha, y cualquier otro progreso en el sistema presupuestario de un país o prácticas que hayan ocurrido después de esa fecha no se tomaron en cuenta para la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010.

Posteriormente, el cuestionario completado de cada país fue revisado de forma independiente por dos expertos anónimos, quienes tampoco tienen relación alguna con el gobierno. Además, el IBP invitó 88 gobiernos nacionales de los países incluidos en la encuesta de 2010 a comentar el cuestionario completado correspondiente a ese país. Aproximadamente la mitad de estos gobiernos comentaron sobre sus resultados. Sus observaciones figuran en las versiones de los cuestionarios de país publicados en el sitio web del IBP.

El personal del IBP examinó los resultados de cada país, analizando las citas y comentarios incluidos por los investigadores para justificar la puntuación de cada pregunta. Además, el personal del IBP evaluó los comentarios de los revisores y de los gobiernos (cuando se recibieron dentro del plazo indicado) y determinó la respuesta definitiva en consultas con los investigadores. Estas determinaciones se realizaron después de considerar factores como la comparabilidad de los datos entre los países y la coherencia de los supuestos en los que se basaron los investigadores para responder a las preguntas.

## La crisis de la deuda griega y su proceso presupuestario

Las deficiencias del sistema presupuestario de Grecia contribuyeron a su reciente crisis de la deuda. Un artículo publicado en el *Journal on Budgeting* de la OCDE señaló que el equilibrio presupuestario reportado por Grecia se vio afectado por el gasto militar extrapresupuestario y las sobreestimaciones de los superávits en los fondos de seguridad social. Del mismo modo, la deuda y los niveles deficitarios reportados por Grecia han sido corregidos casi todos los años desde 2000, a menudo por sumas significativas, y su gobierno ha sido objeto de severas críticas por la imprecisión de sus estimaciones y por la divulgación de la información (Eurostat, 2004). De hecho, estas deficiencias en sus informes presupuestarios hicieron posible que Grecia se uniera a la moneda euro en 2001 al declarar cifras incorrectas sobre su déficit fiscal y declarar en 1999 un déficit presupuestario de menos del tres por ciento (una condición que deben cumplir los países que deseen unirse a la moneda común), cuando en realidad su déficit presupuestario superaba ese umbral por un margen considerable (BBC News, 2004). Estudios también han indicado que Grecia padece de instituciones de fiscalización débiles, incluida su legislatura. Es de suponer que tales deficiencias permitieron que subsistieran los otros defectos del sistema.

Grecia no fue uno de los países incluidos en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010. Algunos de los problemas señalados anteriormente, tales como el control legislativo débil, se habrían manifestado en la encuesta. Sin embargo, muchos de los problemas se refieren

a la inexactitud de la información presentada y la necesidad constante de realizar ajustes posteriores a las cifras, y este aspecto no lo habría captado directamente la Encuesta.

➔ Nota: La información presentada aquí proviene de las fuentes siguientes: BBC News, “Greece Admits Fudging Euro Entry,” Noviembre 2004.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4012869.stm> <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4012869.stm>;

Eurostat, “Report by Eurostat on the Revision of the Greek Government Deficit and Debt Figures,” Unión Europea. 2004. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/GREECE/EN/GREECE-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/GREECE/EN/GREECE-EN.PDF);

Hawkesworth, Ian; Daniel Bergvall; Richard Emery; y Joachim Wehner, “Budgeting in Greece,” *OECD Journal on Budgeting*, Volumen 2008/3. <http://www.oecd.org/dataoecd/59/20/42007249.pdf>;

y el Departamento de Asuntos Fiscales del FMI, “Greece: Report on Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module,” Informe de País del FMI No. 06/49. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr0649.pdf>

# El Índice de Presupuesto Abierto

*Noventa y dos de las 123 preguntas del cuestionario de la Encuesta de Presupuesto Abierto indagan sobre la disponibilidad, oportunidad, y exhaustividad de los informes presupuestarios de un país. Las puntuaciones asignadas a esas 92 preguntas se utilizan para determinar una calificación de transparencia global para cada país encuestado. Estos resultados luego son compilados para crear rankings objetivos sobre el nivel relativo de transparencia de cada país, lo que constituye el Índice de Presupuesto Abierto (OBI). El resto de las preguntas de la encuesta evalúan la fuerza y la eficacia de las legislaturas y las ISAs en cada país incluido en el estudio.*

*Las prácticas modernas de presupuestación requieren que los gobiernos publiquen ocho documentos clave y básicos durante el año presupuestario de un país. Estos documentos abarcan las diversas etapas del ciclo presupuestario y brindan información sobre los planes y resultados en torno al presupuesto, por eso el Índice de Presupuesto Abierto se centra en ellos.*

## Los ocho documentos presupuestarios clave

Durante la formulación del presupuesto, el Ejecutivo debe emitir dos documentos con al menos un plazo de un mes entre ellos: el **Documento Preliminar** -que presenta los supuestos utilizados para la elaboración del presupuesto como los ingresos, gastos y niveles de deuda previstos, y las asignaciones generales entre los diversos sectores- y la **Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo** -la cual presenta una declaración detallada por parte del gobierno acerca de las políticas y prioridades que piensa atender durante el próximo ejercicio fiscal, incluidas las asignaciones específicas de cada ministerio y dependencia.

El **Presupuesto Aprobado** es el documento legal que autoriza al Ejecutivo a poner en práctica las medidas políticas que contiene el presupuesto. El Presupuesto Aprobado es emitido por la legislatura después de que aprueba (a veces con modificaciones) la Propuesta de presupuesto presentado por el Ejecutivo.

Hay dos tipos de documentos de revisión que los gobiernos deben publicar en el transcurso de la ejecución del presupuesto. Primero, el Ejecutivo debe emitir mensual o trimestralmente los **Informes Entregados Durante el Año**, los cuales informan acerca de los ingresos recaudados, los gastos realizados, y la deuda contraída. Segundo, el Ejecutivo debe publicar una **Revisión de Mitad de Año** referente a los primeros seis meses del ejercicio fiscal, a fin de explicar cualquier modificación de los supuestos económicos que afectan las políticas presupuestarias aprobadas.

Una vez concluido el ejercicio presupuestario, el Ejecutivo debe publicar un **Informe de Fin de Año** en el que se resume la situación financiera al final del ejercicio fiscal; éste debe incluir una actualización sobre los avances realizados hacia la consecución de los objetivos de política del Presupuesto Aprobado. Las buenas prácticas presupuestarias también requieren que un organismo independiente del ejecutivo, la ISA, emita un **Informe de Auditoría** anual que abarque todas las actividades del Ejecutivo.

Dado que los documentos del presupuesto son de carácter técnico en su contenido, el IBP también recomienda que los gobiernos publiquen versiones simplificadas que sean de fácil acceso a un público amplio. Estas versiones populares del presupuesto se conocen como el **Presupuesto Ciudadano**.<sup>3</sup>

Para efectos de la Encuesta de Presupuesto Abierto, el IBP sólo exige la publicación de versiones simplificadas de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo o del Presupuesto Aprobado como Presupuestos Ciudadanos.

---

## **Cálculo de puntuaciones y rankings del OBI**

A cada una de las 92 preguntas que se utilizan para elaborar el OBI se le asigna el mismo peso en el cálculo de la puntuación OBI de cada país. Sin embargo, el número de preguntas correspondiente a cada uno de los ocho documentos evaluados es diferente. (Si el documento no está a disposición del público, a todas las preguntas relacionadas con el mismo se les asigna automáticamente una puntuación de cero.) Como resultado de este sistema de puntuación, algunos documentos presupuestarios tienen una ponderación mayor que otros. Por ejemplo, 58 de las 92 preguntas que se utilizan para elaborar el OBI tienen que ver con la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, por lo que si un país no publica este documento, recibe una puntuación de cero en todas las 58 preguntas y es probable que su puntuación OBI sea muy baja. El énfasis en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo se debe al hecho de que éste es el documento de política económica más importante del gobierno. Para el resto de los documentos, hay entre una y 10 preguntas.

El OBI evalúa la transparencia presupuestaria a nivel nacional o federal de gobierno. Evalúa la exhaustividad de la información referente a los ingresos, gastos y deuda del gobierno, así como los datos de desempeño relacionados con los objetivos presupuestarios y la realización efectiva de los mismos.

El análisis que realiza el IBP del Índice de Presupuesto Abierto coloca a un país en una de las cinco categorías en función de la calificación global OBI de ese país. Los países que reciben una puntuación de entre 81 y 100 se clasifican como países que ofrecen información **extensa** sobre sus presupuestos. Las puntuaciones entre 61 y 80 indican una clasificación de país que ofrece un nivel de información **suficiente** sobre sus presupuestos. Las puntuaciones entre 41 y 60, denotan que el país brinda **alguna** información sobre sus presupuestos. Los países con puntuaciones entre 21 y 40

suministran lo que se considera un nivel **mínimo** de información sobre sus presupuestos, y aquellos con puntuaciones entre 0 y 20 se clasifican como países que proveen información presupuestaria **poca o nula**.

El OBI tampoco mide directamente la veracidad de la información contenida en los informes presupuestarios, es decir, si la información proporcionada es correcta, ni determina en qué medida los presupuestos públicos son equitativos y atienden las necesidades de su población.

---

## **Fuerza de las instituciones de vigilancia**

Además de medir la transparencia, la Encuesta de Presupuesto Abierto examina la eficacia de la vigilancia realizada por las legislaturas y las ISAs, y las oportunidades de participación pública en la toma de decisiones y el control presupuestario. Veintidós de las 123 preguntas de la Encuesta evalúan la manera en que el legislativo y la ISA contribuyen a la transparencia presupuestaria y a la rendición de cuentas en un país. La calificación promedio obtenida en preguntas relacionadas con las legislaturas y las ISAs se utilizan para calcular una calificación de “fuerza” para cada institución.<sup>4</sup>

Estas medidas de fuerza institucional deben utilizarse únicamente como datos indicativos, ya que el conjunto de preguntas sobre el legislativo y la ISA no es tan exhaustivo como los datos sobre temas de acceso público a la información.

El sitio web del IBP ofrece más detalles sobre la metodología que se aplicó para completar la Encuesta de Presupuesto Abierto y compilar el OBI.

---

<sup>4</sup> Catorce preguntas de la Encuesta de Presupuesto Abierto no se utilizan para generar el OBI, ni para calcular la “fuerza” de las legislaturas y las ISAs. Son más bien preguntas sobre temas presupuestarios diversos que el IBP decidió no analizar para este informe.

## Recursos de consulta en Internet sobre la Encuesta de Presupuesto Abierto

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 se encuentra publicada en el sitio web del IBP en HYPERLINK “<http://www.openbudgetindex.org/>”[www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org/). Además del informe de la Encuesta 2010, el sitio web contiene muchos otros recursos. A continuación algunos ejemplos de éstos:

- ➔ cuestionarios completados y reportes resumidos para cada uno de los 94 países;
- ➔ tablas de datos con análisis de los resultados de la Encuesta;
- ➔ una guía del cuestionario;
- ➔ una base de datos Excel de las respuestas a la Encuesta;
- ➔ ranking OBI de los 94 países;
- ➔ un comunicado de prensa sobre los resultados de la Encuesta;
- ➔ un informe sobre la metodología utilizada para realizar la Encuesta, y
- ➔ una lista de los investigadores de cada uno de los 94 países.

El sitio web contiene información similar para las Encuestas de los años 2006 y 2008. Además, el sitio web contiene otra información sobre la transparencia presupuestaria, por ejemplo:

- ➔ un manual sobre la transparencia presupuestaria que describe la información que debe incluirse en los ocho documentos presupuestarios clave;
- ➔ estudios de casos sobre cómo los grupos de la sociedad civil han logrado valerse de informes presupuestarios para fiscalizar los presupuestos públicos;
- ➔ productos multimedia, tales como videos, podcasts y otros productos de audio (que incluyen la popular canción del OBI);
- ➔ una descripción de la Iniciativa de Presupuesto Abierto, además de otros proyectos apoyados por la Iniciativa, e
- ➔ información sobre un programa del IBP que está prestando ayuda técnica gratuita a los gobiernos nacionales sobre temas de presupuestos abiertos (<http://www.internationalbudget.org/what-we-do/mentoring-gov-program/>”[www.internationalbudget.org/what-we-do/mentoring-gov-program/](http://www.internationalbudget.org/what-we-do/mentoring-gov-program/)).
- ➔ El sitio web <http://www.internationalbudget.org/>”[www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org/) ofrece numerosos recursos adicionales acerca de la labor presupuestaria de la sociedad civil, así como información sobre los informes anuales del IBP y su financiamiento. El sitio ofrece también la opción de inscribirse para recibir un boletín por correo electrónico cada dos meses.

## *Determinando la disponibilidad pública*

Para que se considere a disposición del público en la Encuesta de Presupuesto Abierto, un documento debe cumplir dos criterios básicos:

- ➔ debe ser publicado en un plazo razonable por la institución u organismo responsable de producirlo, y
- ➔ debe ser accesible, a un costo mínimo para toda persona que desee accederlo (es decir, el gobierno no debe ofrecer los documentos de forma selectiva, o sólo a ciertos individuos o grupos).

La Encuesta de Presupuesto Abierto especifica el plazo dentro del cual debe hacerse público cada uno de los ocho documentos presupuestarios que evalúa. Las directrices emitidas por el FMI y la OCDE recomiendan buenas o mejores prácticas en cuanto a los plazos máximos para la publicación de diversos documentos presupuestarios. La Encuesta de Presupuesto Abierto se basa en estos criterios, pero también reconoce que no todos los países se encuentran en condiciones de satisfacerlas actualmente. Es por ello que la Encuesta de Presupuesto Abierto distingue entre aquellos gobiernos que publican los documentos dentro de un plazo razonable y los que lo hacen con tanta posterioridad al plazo recomendado, que el acceso público a los documentos prácticamente carece de valor. Por ejemplo, pese a que las directrices sobre mejores prácticas recomiendan que el Informe de fin de año y el Informe de auditoría se publiquen dentro de los seis meses posteriores a la culminación del ejercicio presupuestario, la Encuesta de Presupuesto Abierto permite un máximo de dos años de plazo para la publicación de estos documentos como criterio para considerarlos a disposición del público. Una lista completa de plazos para cada uno de los ocho informes presupuestarios clave se encuentra en la Guía para el Cuestionario de Presupuesto Abierto 2010 en el sitio web del IBP (véase el **recuadro 4**).

Determinar si un documento es completamente accesible para toda persona que desee acceder al mismo puede ser una tarea complicada para algunos de los investigadores y los revisores pares que colaboran con la Encuesta de Presupuesto Abierto. Cuando un gobierno publica sus informes presupuestarios en la página web del/de los organismo(s) correspondiente(s) responsable(s) de la elaboración de estos informes -normalmente es el Ministerio de Hacienda o Finanzas- y las fechas de publicación de los informes están claramente identificadas, (y se encuentran dentro del plazo especificado), no hay ninguna ambigüedad acerca de la disponibilidad pública del documento.

Muchos casos no son tan claros. Por ejemplo, si bien en su mayoría los gobiernos evaluados en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 colocan la mayor parte de sus informes presupuestarios en Internet, en algunos casos sólo ponen copias impresas de los mismos a disposición del público. En otros casos, no se identifica claramente cuándo se colocó un documento presupuestario en la página web del gobierno, por lo que resulta difícil determinar si se hizo público en el plazo que utiliza como criterio la Encuesta de Presupuesto Abierto.

A continuación se describen algunos ejemplos de barreras para tener acceso a los documentos presupuestarios en los países incluidos en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010. A pesar de las barreras, la Encuesta clasificó todos los documentos mencionados como que están a disposición del público.

- ➔ En Kenia, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo se encuentra disponible por una cuota de aproximadamente 125 dólares EE.UU. El documento no se publica en ningún sitio web del gobierno; sin embargo, puede accederse a copias del documento gratuitamente en las bibliotecas públicas y en las taquillas de información pública en todo el país.
- ➔ En Zambia, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo está disponible por una cuota de

aproximadamente 50 dólares EE.UU. Sin embargo, las copias de la propuesta escasean y en ocasiones no se encuentra disponible para su compra, incluso por aquellos que pueden permitirse el lujo de pagar la cuota. La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo no se publica en ningún sitio web del gobierno.

- ➔ En Malí, el público puede examinar copias impresas de los documentos presupuestarios en una biblioteca pública nacional sin costo alguno, pero quienes deseen obtener una copia personal deben pagar el costo de fotocopiarlos. Dado que en Malí la Propuesta de presupuesto del Ejecutivo y los documentos presupuestarios de respaldo comprenden más de 1,000 páginas, fotocopiarlos en su totalidad puede costar más de 100 dólares EE.UU. -en un país con un ingreso per cápita de aproximadamente 1,200 dólares EE.UU. Los documentos no se publican en ningún sitio web del gobierno.
- ➔ En Malawi, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo se encuentra disponible de forma gratuita en la oficina del Ministerio de Finanzas el día que se presenta el presupuesto ante la legislatura. Sin embargo, suele ocurrir que no hay suficientes ejemplares del documento para satisfacer la demanda. La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo no se publica en ningún sitio web del gobierno.
- ➔ En Albania, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo se publica en la página web del Ministerio de Finanzas cuando el documento se presenta ante la legislatura. Sin embargo, el ministerio retira el documento de su sitio web cuando se lo aprueba, y no archiva las propuestas de años anteriores.
- ➔ En Mongolia, la ISA publica los Informes de Auditoría en su página web; sin embargo, el sitio no estuvo funcionando durante casi un año durante el período de investigación de la Encuesta.

El IBP considera que muchos de los problemas descritos no existirían si los gobiernos tan sólo publicaran sus documentos presupuestarios en sus sitios web (y se aseguraran de que éstos funcionan correctamente).

Pese a que la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 clasifica todos los documentos mencionados en los ejemplos anteriores como “disponibles”, claramente algunos se encuentran más “disponibles” que otros. En ediciones futuras de la Encuesta, el IBP tiene la intención de establecer y aplicar criterios más refinados respecto de lo que constituye un documento “disponible del público”, para garantizar que se capten todos los matices en torno al concepto de la disponibilidad, así como para asegurar la comparabilidad real entre los países sobre esta cuestión. Es posible que una vez se hayan definido estos criterios, los países que aún registran prácticas como las que se describen arriba no puedan ser clasificados como países que ponen ciertos documentos “disponible al público.”

---

### *Estructura de este informe*

El resto de este informe se divide en los siguientes capítulos. El **capítulo II** presenta los resultados generales correspondientes al año examinado más reciente. El **capítulo III** describe los cambios registrados en las calificaciones OBI entre las tres ediciones de la Encuesta de Presupuesto Abierto. En el **capítulo IV** se evalúa la fuerza relativa de las legislaturas y las ISAs, y las oportunidades con las que cuenta el público para participar en la toma de decisiones presupuestarias. El **capítulo V** presenta recomendaciones sobre medidas que pueden conducir a mejoras inmediatas en la transparencia presupuestaria, así como aquellas que pueden iniciarse de inmediato, pero que quizás sólo rindan fruto a largo plazo. El **Apéndice A** ofrece una breve descripción de los cambios que se produjeron en varios países en los que la transparencia mejoró o se deterioró significativamente en los últimos años. ■

உயிர் எழுத்துக்கள் - 12

அ	ஆ	இ	ஈ	உ	ஊ	எ	ஏ	ஐ	ஓ	ஔ	ஔள
க	கா	கி	கீ	கு	கூ	கெ	கே	கை	கொ	கோ	கொள
ங	ஙா	ஙி	ஙீ	ஙு	ஙூ	ஙெ	ஙே	ஙை	ஙொ	ஙோ	ஙொள
ச	சா	சி	சீ	சு	சூ	செ	சே	சை	சொ	சோ	சொள
சூ	சூா	சூி	சூீ	சூு	சூூ	சூெ	சூே	சூை	சூொ	சூோ	சூொள
ட	டா	டி	டீ	டு	டூ	டெ	டே	டை	டொ	டோ	டொள
ண	ணா	ணி	ணீ	ணு	ணூ	ணெ	ணே	ணை	ணொ	ணோ	ணொள
த	தா	தி	தீ	து	தூ	தெ	தே	தை	தொ	தோ	தொள
ந	நா	நி	நீ	நு	நூ	நெ	நே	நை	நொ	நோ	நொள
ப	பா	பி	பீ	பு	பூ	பெ	பே	பை	பொ	போ	பொள
ம	மா	மி	மீ	மு	மூ	மெ	மே	மை	மொ	மோ	மொள
ய	யா	யி	யீ	யு	யூ	யெ	யே	யை	யொ	யோ	யொள
ர	ரா	ரி	ரீ	ரு	ரூ	ரெ	ரே	ரை	ரொ	ரோ	ரொள
ல	லா	லி	லீ	லு	லூ	லெ	லே	லை	லொ	லோ	லொள
வ	வா	வி	வீ	வு	வூ	வெ	வே	வை	வொ	வோ	வொள

எழுத்துக்கள் - 216.



# CAPÍTULO II:

# Resultados del Índice de Presupuesto Abierto 2010

---

**Este capítulo presenta los resultados del OBI 2010 y consta de cuatro partes.**

- I. Las calificaciones generales del OBI 2010 recibidas por los países
- II. Ejemplos ilustrativos del tipo de información presupuestaria que los gobiernos no facilitan
- III. Una mirada más profunda para ver cómo les fue a los países en cuanto a los ocho documentos presupuestarios evaluados por la Encuesta, centrándonos en identificar si los documentos fueron publicados o no
- IV. Un análisis sobre cómo las diversas características de los países, tales como los niveles de ayuda que reciben de la cooperación internacional o su dependencia de los hidrocarburos como fuente de ingresos, corresponden con sus puntuaciones OBI 2010

---

### ***Las calificaciones generales revelan la falta de transparencia presupuestaria***

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 revela que el público en la mayoría de los 94 países evaluados sólo cuenta con un acceso limitado a la información más básica sobre los ingresos y gastos de sus gobiernos y, por tanto, con una capacidad limitada para entender o influir en las prioridades presupuestarias de los mismos.

La calificación promedio del OBI 2010 de los países encuestados fue de 42. En otras palabras, en promedio, la mayoría de países facilitó menos de la mitad de la información presupuestaria necesaria para ser transparente.

---

### ***La Tabla 1 divide a los países en las cinco categorías OBI y muestra lo siguiente:***

- ➔ Sólo 20 de los 94 países (el 21 por ciento) incluidos en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 ofrecen a sus ciudadanos suficientes datos

presupuestarios para que éstos puedan realizar un análisis exhaustivo y lograr una comprensión de sus presupuestos nacionales. Estos son los países que publican cantidades significativas o extensas de información.

- ➔ Muchos de los países que publican los mayores niveles de información presupuestaria son países desarrollados occidentales; sin embargo, también pertenece a este grupo Sudáfrica, que recibió la puntuación OBI 2010 más alta. También resulta interesante que varios países de ingresos relativamente bajos, como la India, Sri Lanka, y Ucrania, brindaron un nivel de información considerable.
- ➔ Aproximadamente una tercera parte de los países (33 de los 94) estudiados ofrece alguna información y registra una puntuación entre 41 y 60 en el OBI. Los sistemas presupuestarios de estos países no deben considerarse cerrados, aunque sí es necesario que mejoren considerablemente antes de que pueda darse en ellos un verdadero debate público y una comprensión real de las políticas y prioridades del presupuesto.
- ➔ Se podría haber esperado que algunos países desarrollados que se ubicaron en esta categoría, como Italia y Portugal, contaran con sistemas presupuestarios más abiertos. También hay algunas sorpresas positivas en esta categoría como, por ejemplo, Mongolia, país que en un corto período de tiempo ha pasado de ser un país que publicaba información escasa sobre el presupuesto a uno que brinda una información mucho más completa (fue por pocos puntos que su puntuación no lo colocó en la categoría del nivel de “información suficiente.”)
- ➔ En una pluralidad de países (41 de 94), la cantidad de información proporcionada es muy deficiente. Esto incluye 19 países en los que únicamente se proporciona información mínima, así como 22 países en los que es escasa o nula. En 21 de estos 22 países la Propuesta de presupuesto del Ejecutivo

ni siquiera se hace pública. Estos 22 países son: Arabia Saudita, Argelia, Bolivia, Burkina Faso, Camboya, Camerún, Chad, China, Fiji, Guinea Ecuatorial, Honduras, Irak, Níger, Nigeria, República Democrática del Congo, República Dominicana, República de Kirguiz, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sudán y Vietnam. Tres de estos países (Guinea Ecuatorial, Santo Tomé y Príncipe, y Fiji) no publican ninguna de la información presupuestaria que evalúa el OBI.

No sorprende encontrar a muchos de los países en estas categorías ya que son países en los que con frecuencia se han identificado problemas de gobernanza. Sin embargo, algunos, como China, el país más poblado del mundo, o Arabia Saudita, un país de ingresos relativamente altos, claramente tienen la capacidad o los recursos institucionales para suministrar más información sobre el presupuesto si así lo decidieran. Además, podría esperarse de países como Ruanda (que muchos expertos citan como un modelo para el desarrollo) y Nigeria, país rico en petróleo, que alcanzaran una mayor puntuación en materia de transparencia presupuestaria, y se esperaría que a Irak, que está estrenando su democracia, le fuera por lo menos igual de bien que el recién democratizado Afganistán.

## Categorías clave de información ausente

*El tipo de información que los documentos presupuestarios del gobierno no proporcionan suele ser importante. Por ejemplo, casi la mitad de la población mundial -más de tres billones de personas- vive con menos de 2.50 dólares EE.UU. por día. Para estas personas, el presupuesto de su país tiene una función redistributiva para combatir la pobreza. Sin embargo, sólo 17 de los 94 países evaluados en el OBI 2010 proveen información exhaustiva sobre las políticas destinadas a combatir la pobreza, y muchos de ellos*

TABLA 1.

## DISTRIBUCIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN SUS PUNTUACIONES OBI 2010

CALIFICACIONES OBI	NÚMERO DE PAÍSES	PAÍSES
<b>INFORMACIÓN EXTENSA</b> (CALIFICACIONES OBI ENTRE 81-100)	7	Estados Unidos, Francia, Nueva Zelanda, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica, Suecia,
<b>SUFICIENTE</b> (CALIFICACIONES OBI ENTRE 61-80)	13	Alemania, Brasil, Chile, Colombia, Corea del Sur, Eslovenia, España, India, Perú, Polonia, República Checa, Sri Lanka, Ucrania
<b>ALGUNA</b> (CALIFICACIONES OBI ENTRE 41-60)	33	Argentina, Azerbaiyán, Bangladesh, Bosnia e Herzegovina, Botswana, Bulgaria, Costa Rica, Croacia, Egipto, Eslovaquia, Filipinas, Georgia, Ghana, Guatemala, Indonesia, Italia, Jordania, Kenia, Malawi, Macedonia, México, Mongolia, Namibia, Nepal, Portugal, Papúa Nueva Guinea, Rumania, Rusia, Serbia, Tailandia, Tanzania, Turquía, Uganda
<b>MÍNIMA</b> (CALIFICACIONES OBI ENTRE 21-40)	19	Afganistán, Albania, Angola, Ecuador, El Salvador, Kazajstán, Líbano, Liberia, Malasia, Malí, Marruecos, Mozambique, Nicaragua, Pakistán, Timor Oriental, Trinidad y Tobago, Venezuela, Yemen, Zambia
<b>POCA</b> (CALIFICACIONES OBI ENTRE 0-20)	22	Arabia Saudita, Argelia, Bolivia, Burkina Faso, Camboya, Camerún, Chad, China, Fiji, Guinea Ecuatorial, Honduras, Irak, Níger, Nigeria, República Democrática del Congo, República Dominicana, República de Kirguiz, Ruanda, Sao Tomé y Príncipe, Senegal, Sudán, Vietnam

*son países en los que sólo una pequeña parte de la población sufre de pobreza extrema.*

Con frecuencia, los presupuestos gubernamentales no sólo carecen de información sobre los programas para la pobreza, sino también de otra

información que podría ayudar a explicar la relación entre el presupuesto del gobierno y sus políticas y objetivos macroeconómicos. Además, los datos sobre los productos y resultados esperados y obtenidos generalmente se encuentran ausentes en los informes presupuestarios. Esta información

es importante para aquellos que estén interesados en el seguimiento de los efectos del presupuesto.

Además, hay muy poca transparencia sobre las actividades que ocurren “fuera del presupuesto.” Los fondos extrapresupuestarios son las transacciones del gobierno que no suelen ser gestionadas a través del proceso presupuestario anual y no están sujetas al mismo nivel de información, regulación, ni auditoría que otras transacciones públicas. Sin embargo, los lineamientos sobre las mejores prácticas recomiendan que la información sobre estos fondos se incluya en el presupuesto. Los fondos extrapresupuestarios tradicionalmente han incluido las pensiones o los fondos de seguridad social, empresas paraestatales, y los fondos discrecionales o secretos. Recientemente también han incluido ayuda de los donantes, fondos de la privatización, y las modalidades de asociaciones público-privadas. En promedio, los fondos extrapresupuestarios representan casi el 40 por ciento del gasto del gobierno central en los países en transición y en desarrollo. Sin embargo, el OBI 2010 reporta que 41 de los 94 países encuestados no proporcionan ninguna información sobre los fondos extrapresupuestarios en su Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo.

Las actividades cuasi-fiscales son todas las actividades emprendidas por las empresas de propiedad estatal, y en ocasiones por empresas del sector privado con la dirección del gobierno, en las que los precios son menores de lo normal o de la “tasa de mercado”. Los ejemplos incluyen los préstamos bancarios subsidiados que ofrece el banco central u otros bancos estatales, así como servicios públicos no comerciales prestados por las empresas estatales. En los últimos años ha habido un mayor énfasis en que los gobiernos tengan un presupuesto equilibrado y un bajo nivel de deuda. Tales prescripciones podrán incrementar los incentivos de los gobiernos para utilizar las actividades cuasi-fiscales que ocultan el verdadero costo de sus políticas, haciendo lucir su posición fiscal mejor de lo que es en realidad. El OBI 2010 informa que 69 países no proporcionan

información sobre las actividades cuasi-fiscales en sus propuestas presupuestarias.

Los pasivos contingentes son deudas que el gobierno puede deber, pero cuya existencia y el costo total dependerá de acontecimientos futuros. Por ejemplo, un gobierno puede garantizar un préstamo, pero sólo será responsable de efectuar el pago si el beneficiario del préstamo no lo hace. Las pensiones y las garantías del gobierno son formas comunes de pasivos contingentes. La reciente crisis económica mundial ha puesto a la luz el financiamiento que los gobiernos han proporcionado a los bancos privados y empresas afectadas por la crisis. Aunque las decisiones de los gobiernos de ofrecer ayuda a las empresas privadas se tomaron en ausencia de una obligación jurídica por parte del gobierno hacia las empresas beneficiarias de la ayuda, los gobiernos están legalmente obligados a cubrir los préstamos contraídos por las empresas privadas y públicas que el gobierno haya garantizado. El OBI 2010 informa que sólo 11 gobiernos ofrecen extensa información en sus propuestas presupuestarias sobre sus pasivos contingentes, mientras que 55 gobiernos no la ofrecen.

La escasez de información sobre los fondos extrapresupuestarios, actividades cuasi-fiscales y los pasivos contingentes significa que una gran parte de las actividades gubernamentales se llevan a cabo sin control. Así, el público es incapaz de visualizar el verdadero panorama fiscal del gobierno.

## Resultados relacionados con los documentos

Los resultados del OBI 2010 muestran si los países publican ocho documentos presupuestarios básicos y la calidad de la información contenida en ellos. En esta sección se examina la publicación de estos documentos y su exhaustividad.

### **Muchos documentos no se encuentran a disposición del público**

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 halló que cuando se toman en cuenta todos los documentos de todos los países, el 42 por ciento -o casi la mitad- de los informes presupuestarios clave que se consideran ni siquiera estaban a disposición del público.

La Tabla 2 muestra que ningún documento es publicado en todas partes y varios documentos se publican en tan sólo una minoría de países. El Presupuesto Aprobado es el documento con mayor frecuencia de publicación: sólo el 13 por ciento de los países encuestados no lo emitían. Aproximadamente uno de cada cuatro países no hace pública la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, los Informes Entregados Durante el Año, o el Informe de Fin de Año. En estos países, el público tiene, en el mejor de los casos, sólo escasa información sobre las políticas presupuestarias propuestas por el Poder Ejecutivo, cómo se está ejecutando el presupuesto durante el año, y cómo, en última instancia, se gastaron los fondos públicos y se recaudaron los ingresos.

Dos de cada tres países no emiten un Documento Preliminar ni hacen pública una Revisión de Mitad de Año. Cinco de cada seis países no publican un Presupuesto Ciudadano.

### **Muchos de los documentos inéditos se producen pero para fines internos**

La mayoría de los documentos presupuestarios que no publican los gobiernos ni siquiera se producen. En estos casos, no sólo el público sino también el propio gobierno es incapaz de entender los aspectos clave del panorama presupuestario. Por ejemplo, en 11 países no se producen Informes Entregados Durante el Año, y en 40 países no se producen Revisiones de Mitad de Año. En estos países, la comprensión del propio gobierno de cómo se está ejecutando el presupuesto es significativamente

TABLA 2.

## **MUCHOS DOCUMENTOS PRESUPUESTARIOS NO ESTÁN DISPONIBLES**

DOCUMENTO	PORCENTAJE DE PAÍSES QUE NO LO PUBLICAN
DOCUMENTO PRELIMINAR	65%
PROPUESTA DE PRESUPUESTO DEL EJECUTIVO	23%
PRESUPUESTO CIUDADANO	83%
PRESUPUESTO APROBADO	13%
INFORMES ENTREGADOS DURANTE EL AÑO	25%
REVISIÓN DE MITAD DE AÑO	70%
INFORME DE FIN DE AÑO	22%
INFORME DE AUDITORÍA	35%

constreñida. Por esa razón, su capacidad para hacer las correcciones necesarias, por ejemplo, también es limitada.

Asimismo, si un documento no se produce, las barreras para mejorar la transparencia presupuestaria son altas. Probablemente resulte necesario convencer a los países de que vale la pena el

esfuerzo de producir los documentos, y quizás sea necesario crear la infraestructura institucional que permita elaborarlos.

Sin embargo, un porcentaje sorprendentemente alto de los documentos son producidos por los gobiernos, pero se utilizan sólo para propósitos internos. *De los documentos del presupuesto que los gobiernos encuestados no publican, el 42 por ciento sí se producen.*<sup>5</sup> En estos casos, las barreras para mejorar la transparencia presupuestaria son más bajas. La cuestión en estos casos es convencer a los países de que estos documentos internos deben hacerse públicos.

Los datos presentados en el gráfico 1 indican que, a excepción del Presupuesto Ciudadano, con frecuencia, cada uno de los documentos presupuestarios se producen pero no se hacen públicos. Cabe señalar que los 22 países que no publican la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo sí lo producen para fines internos. Del mismo modo, en la mayoría de los casos en los que los países no hacen público su Presupuesto Aprobado, Informe de Auditoría, o Informe de Fin de Año, estos documentos se elaboran para fines internos.

Es de particular interés el hecho de que las diferencias entre los países que se ubican en diferentes categorías OBI son bastante modestas cuando se trata de la producción de documentos. Por ejemplo, los países con mejor calificación producen el 93 por ciento de los documentos, mientras que los países con las peores calificaciones producen el 73 por ciento de todos los documentos. La gran diferencia entre los países incluidos en las diferentes categorías OBI está en que los documentos son puestos a disposición del público. Lo más espectacular es que ni un solo documento producido por los países de puntuación alta (calificación OBI 2010 entre 81 y 100) se utiliza sólo para

propósitos internos, mientras que la mayoría de los documentos presupuestarios producidos por los países de más baja puntuación no se ponen a disposición del público.<sup>6</sup> Dicho de otro modo, los países con baja calificación (calificación OBI 2010 entre 0 y 20) podrían mejorar substancialmente sus niveles de transparencia presupuestaria si simplemente comenzaran a publicar los documentos que ya producen.

---

### **¿Qué tan exhaustivos son los informes que se publican?**

En cuanto a los diversos documentos presupuestarios que sí se hacen públicos, la cantidad de información promedio que se provee varía considerablemente. Cuando el Documento Preliminar, el Presupuesto Aprobado, el Presupuesto Ciudadano y los Informes Entregados Durante el Año se publican, típicamente suelen ofrecer extensa información (véase la **Tabla 3**).

---

<sup>5</sup> En conjunto, los 94 gobiernos participantes publican 436 de los 752 documentos presupuestarios (aproximadamente el 58 por ciento) cuya disponibilidad es evaluada por la Encuesta. De los 316 documentos que no se publican, 134 (el 42 por ciento) se producen pero se utilizan sólo para propósitos internos.

---

<sup>6</sup> De los países que obtuvieron calificaciones OBI entre 0 y 20, alrededor del 60 por ciento de los documentos producidos no se hicieron públicos.

## GOBIERNOS PRODUCEN MUCHOS DOCUMENTOS PRESUPUESTARIOS CLAVE PERO NO LOS PUBLICAN

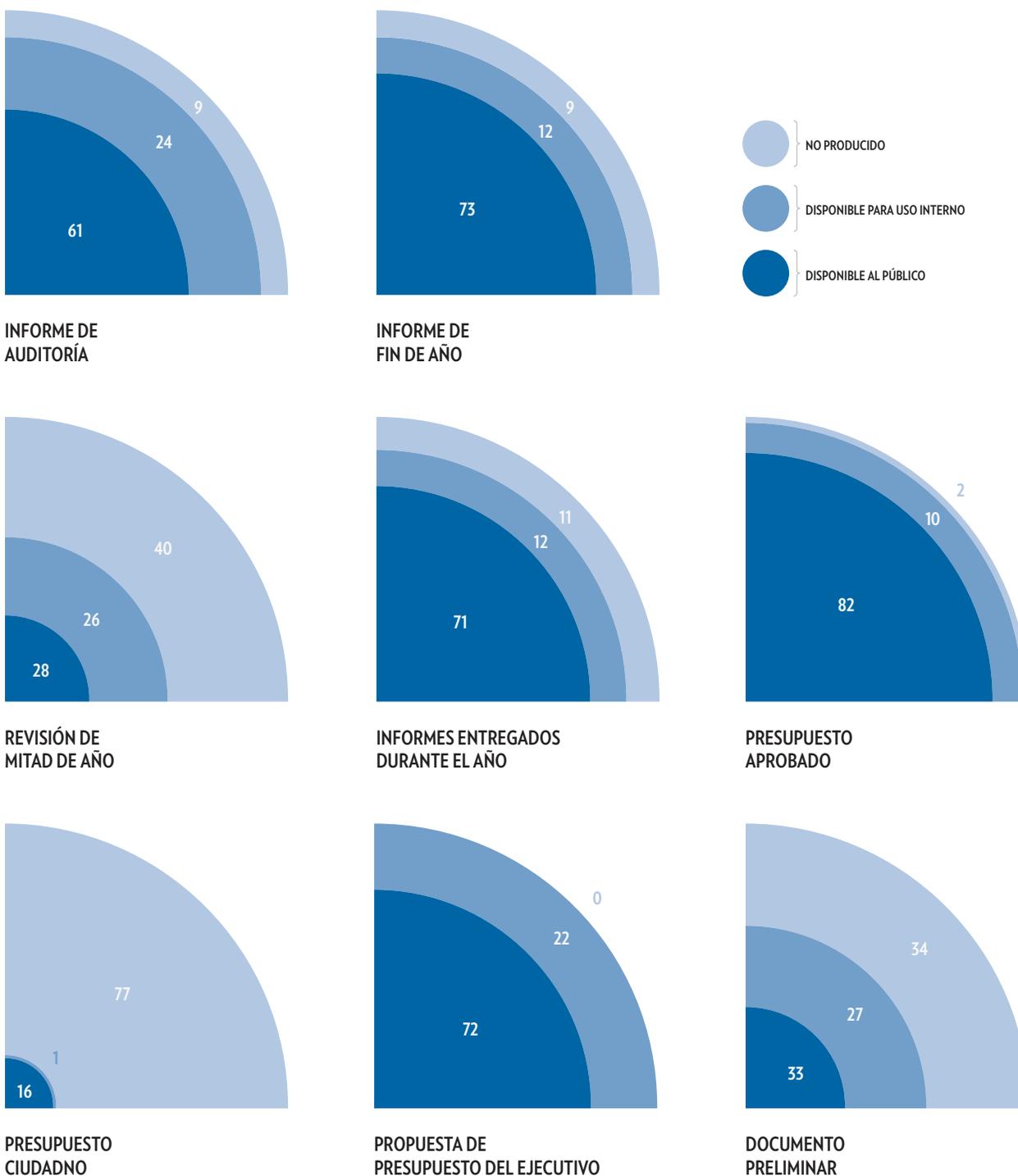


TABLA 3.

## LOS DOCUMENTOS PRESUPUESTARIOS PUBLICADOS VARÍAN EN CUANTO A LA CANTIDAD DE INFORMACIÓN QUE PROVEEN

DOCUMENTO	SUB-PUNTUACIONES OBI PROMEDIO DE PAÍSES QUE PUBLICAN
DOCUMENTO PRELIMINAR	81
PROPUESTA DE PRESUPUESTO DEL EJECUTIVO	58
PRESUPUESTO CIUDADANO	86
PRESUPUESTO APROBADO	80
INFORMES ENTREGADOS DURANTE EL AÑO	76
REVISIÓN DE MITAD DE AÑO	63
INFORME DE FIN DE AÑO	42
INFORME DE AUDITORÍA	52

Por el contrario, los gobiernos que publican la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y la Revisión de Mitad de Año proporcionan, en promedio, solamente tres quintas partes de la información requerida por el OBI. El Informe de fin de año y el Informe de Auditoría que son publicados son los menos completos de todos ya que ofrecen la mitad o menos de la información requerida.

## Características de los países y la transparencia presupuestaria

*¿Qué caracteriza a los países que obtienen una puntuación alta o baja en el OBI? No intentamos responder a esta pregunta completamente, pero sí analizar una serie de características clave de los países para ver cómo se correlacionan con la transparencia presupuestaria<sup>7</sup>*

En gran medida, las correlaciones esperadas son ciertas. Como era de esperar, y también lo confirmó la Encuesta 2008, los países de bajo rendimiento en el OBI 2010 suelen tener bajos niveles de ingresos, se encuentran en África y el Oriente Medio, dependen de la ayuda exterior, dependen de los ingresos de la venta de hidrocarburos, y en muchos casos tienen sistemas de gobierno autoritarios o híbridos. Muchas de estas relaciones se superponen ya que, por ejemplo, los países del África subsahariana tienden a ser pobres y también tienden a ser más dependientes de la ayuda.

Sin embargo, existen importantes excepciones a estas correlaciones o relaciones generales. Es decir, como se explica a continuación, la transparencia presupuestaria se ha logrado en una gran variedad de contextos nacionales.

### Relación entre la transparencia y el ingreso

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 indica que los países que son muy transparentes en sus presupuestos en general son países de ingresos altos, mientras que los países que carecen de transparencia en general tienen bajos niveles de ingresos (véase la **Tabla 4**). Este no es un hallazgo inesperado ya que los países de ingresos altos suelen ser los países que tienen sistemas de gestión de las finanzas públicas bien establecidos, mientras que los países que son muy pobres no suelen tener sistemas de gestión de las finanzas públicas maduros.

Sin embargo, no existe ningún vínculo entre ingresos bajos y las malas prácticas de transparencia que sea inevitable: los países de bajos ingresos pueden alcanzar niveles relativamente altos de transparencia presupuestaria. Como se muestra también

<sup>7</sup> El IBP ha encargado estudios para evaluar estas correlaciones de manera más rigurosa y los resultados de dichos estudios se publicarán en breve.

en la Tabla 4, los países que facilitan “alguna” información presupuestaria, en promedio, no son mucho más ricos que los países proveedores de información “mínima” o “poca”. Además, los países acomodados como Guinea Ecuatorial (PIB per cápita ajustado por paridad de poder de compra de los EE.UU. \$ 18,600 en 2009), Arabia Saudita (23,221 dólares), Trinidad y Tobago (19,818 dólares) y Malasia (\$ 13,770) recibieron puntuaciones muy bajas en el OBI 2010. Por el contrario, ciertos países de bajos ingresos como la India (PIB per cápita de 2,941 dólares), Sri Lanka (4,769 dólares) y Ucrania (6,340 dólares) obtuvieron resultados relativamente buenos.

### Relación entre transparencia y región geográfica

Los Estados Unidos y países de Europa Occidental reciben las calificaciones promedio más altas en el OBI 2010 (véase Cuadro 5). Las regiones del mundo con muy bajos niveles de transparencia presupuestaria son el Medio Oriente y África del Norte y África subsahariana. Las otras cuatro regiones del mundo -Asia Oriental y el Pacífico, Europa Oriental y Asia Central, América Latina y el Caribe, y Asia del Sur- se encuentran en medio.

Estas tendencias promedio ocultan algunas excepciones interesantes. Algunos países de estas regiones reciben puntuaciones mucho más altas en el OBI 2010 que la puntuación promedio para su región. Por ejemplo, dos países en Medio Oriente y África del Norte -Jordania (puntuación OBI de 50) y Egipto (puntuación OBI de 49)- recibieron puntuaciones que son más del triple de las puntuaciones promedio de los demás países de esta región en el OBI 2010. Del mismo modo, algunos países de África subsahariana -como Sudáfrica (puntuación OBI de 92), Uganda (55), Namibia (53) y Botswana (51)- recibieron puntuaciones que son considerablemente más del doble de la media de los demás países de esta región. Además, países como Chile (puntuación OBI de 72), Corea del Sur (71) y Eslovenia (70) recibieron puntuaciones comparables a las puntuaciones medias de los EE.UU. y países de Europa Occidental.

### Relación entre la transparencia y la dependencia de ingresos por extracción de recursos naturales

De los 94 países incluidos en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010, 14 países dependen en gran medida de los ingresos de la venta de minerales y 24 países dependen en gran medida de los ingresos de la venta de hidrocarburos. La Encuesta 2010 constata que la puntuación OBI promedio de los países que dependen fuertemente de los ingresos de las ventas de hidro-

carburos (sólo 26 de 100) es mucho menor que el promedio de las puntuaciones OBI de los países que son dependientes de los ingresos de la venta de minerales o que no son dependientes de los ingresos de la venta de los recursos naturales.

Los estudios que hablan sobre la “maldición del petróleo” han demostrado que los regímenes de hidrocarburos, especialmente los que son autocracias, son particularmente susceptibles a la corrupción debido a la naturaleza y al tamaño del flujo de ingresos.<sup>8</sup> En estos países, existe una mayor necesidad de que los presupuestos sean transparentes y los hallazgos de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 sobre el estado funesto de la transparencia presupuestaria son de gran preocupación.

TABLA 5.

## LAS CALIFICACIONES DEL OBI 2010 VARÍAN POR REGIÓN

REGIÓN	NÚMERO DE PAÍSES INCLUIDOS EN EL OBI 2010	CALIFICACIÓN OBI PROMEDIO 2010
ASIA ORIENTAL Y EL PACÍFICO	13	42
EUROPA ORIENTAL Y ASIA CENTRAL	18	52
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	16	43
ORIENTE MEDIO Y ÁFRICA DEL NORTE	8	23
ASIA DEL SUR	6	48
ÁFRICA SUBSAHARIANA	24	28
EUROPA OCCIDENTAL Y LOS EE.UU.	9	74

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Ross, Michael, “Does Oil Hinder Democracy?,” World Politics, Volumen 53, Número 3, abril 2001, pp. 325-361. ([http://www.fdburma.org/english\\_datas/article/does\\_oil\\_hinder\\_democracy.pdf](http://www.fdburma.org/english_datas/article/does_oil_hinder_democracy.pdf)); y Kolstad, Ivar and Arne Wiig, “Transparency in Oil Rich Economies” U4 ISSUE 2:2007. (<http://www.cmi.no/publications/file/2817-transparency-in-oil-rich-economies.pdf>).

TABLA 6.

## LOS PAÍSES QUE DEPENDEN DE LA EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS TIENDEN A SER MENOS TRANSPARENTES

DEPENDENCIA DE LOS RECURSOS NATURALES	NÚMERO DE PAÍSES	CALIFICACIONES PROMEDIO OBI	PAÍSES
<b>MINERALES</b> (CARBÓN, COBRE, DIAMANTES, ORO, PLATINO, PLATA O ESTAÑO)	<b>13</b>	<b>49</b>	Botswana, Chile, Ghana, Jordania, Liberia, Mongolia, Namibia, Papúa Nueva Guinea, Perú, República Democrática del Congo, República de Kirguiz, Sudáfrica, Zambia
<b>HIDROCARBUROS</b>	<b>24</b>	<b>26</b>	Angola, Arabia Saudita, Argelia, Azerbaiyán, Bolivia, Camerún, Chad, Colombia, Ecuador, Guinea Ecuatorial, Indonesia*, Irak, Kazajstán, México, Nigeria, Noruega, Rusia, Santo Tomé y Príncipe, Sudán, Timor-Leste, Trinidad y Tobago, Venezuela, Vietnam, Yemen
<b>NO DEPENDIENTES DE RECURSOS</b>	<b>57</b>	<b>48</b>	Otros
<p>*Indonesia es también productor de minerales, pero su dependencia de la producción de petróleo es más importante.</p> <p>Fuente: Los países están clasificados según los lineamientos de la Guía sobre la transparencia del ingreso 2007 del FMI</p> <p>Los países son considerados ricos en hidrocarburos o en recursos minerales con base en los siguientes criterios:</p> <p>(i) Una proporción promedio de ingresos fiscales generados por hidrocarburos o minerales es de al menos 25 por ciento de los ingresos fiscales totales durante el período 2000-2005 o</p> <p>(ii) Una proporción promedio de ingresos generados por la exportación de hidrocarburos o minerales es de al menos 25 por ciento de los ingresos por exportación totales durante el período 2000-2005.</p>			
<b>LOS RESULTADOS GLOBALES</b>	<b>94</b>	<b>42</b>	

### Relación entre la transparencia y la ayuda internacional

Una vez más, sin embargo, existen excepciones a la correlación general entre la transparencia y las características de los países examinados. Algunos países que dependen fuertemente de los ingresos de la venta de hidrocarburos -como Colombia (calificación OBI de 61), México (52) e Indonesia (51)- recibieron puntuaciones del OBI 2010 que son más del doble de la calificación promedio recibida por todos los demás países que son dependientes de los ingresos de la venta de hidrocarburos.

Los países que reciben una cantidad importante de ayuda de los donantes tienden a recibir puntuaciones bajas en el OBI 2010. Dieciocho de los 94 países incluidos en la Encuesta 2010 reciben ayuda de los donantes la cual representa más del 10 por ciento de su ingreso nacional bruto; estos países recibieron una calificación promedio OBI 2010 de 30. Catorce países reciben ayuda de los donantes la cual representa entre el 5 y el 10 por ciento de su ingreso nacional bruto; estos países reciben una calificación OBI media de 31.

Ambas categorías de países dependientes de la ayuda internacional obtuvieron resultados significativamente peores que los países que no son dependientes de la ayuda. Cincuenta y un países incluidos en la Encuesta de 2010 reciben ayuda

la cual representa menos del cinco por ciento de su ingreso nacional bruto; estos países recibieron una puntuación promedio OBI 2010 de 44.

Esta es un área donde los resultados difieren ligeramente de los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2008. En la encuesta anterior, los países más dependientes de la ayuda sí recibieron puntuaciones más bajas que los países moderadamente dependientes de la ayuda, y la diferencia entre las puntuaciones de los países dependientes y los países no dependientes de la ayuda fue incluso mayor.<sup>9</sup>

### Relación entre la transparencia y la democracia

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 indica que los países que tienen gobiernos democráticos reciben en promedio puntuaciones OBI mucho más altas que los países que no tienen gobiernos democráticos. Para los propósitos de esta evaluación, se utiliza el Índice de Democracia 2008 del Economist Intelligence Unit; este Índice coloca a los países en cuatro categorías en función de sus niveles de democracia. Según el Índice de Democracia, democracias plenas tienen elecciones libres y justas, instituciones gubernamentales que funcionan bien y sus ciudadanos puedan participar libremente en la esfera política. Las democracias imperfectas se caracterizan por tener niveles más bajos de participación política que las democracias plenas y su cultura democrática suele ser débil. Los regímenes híbridos carecen de la participación política necesaria y de las instituciones gubernamentales efectivas para ser clasificados como democracias. Por último, los regímenes autoritarios no llevan a cabo elecciones creíbles; también tienen bajos niveles de participación política e instituciones gubernamentales ineficientes.

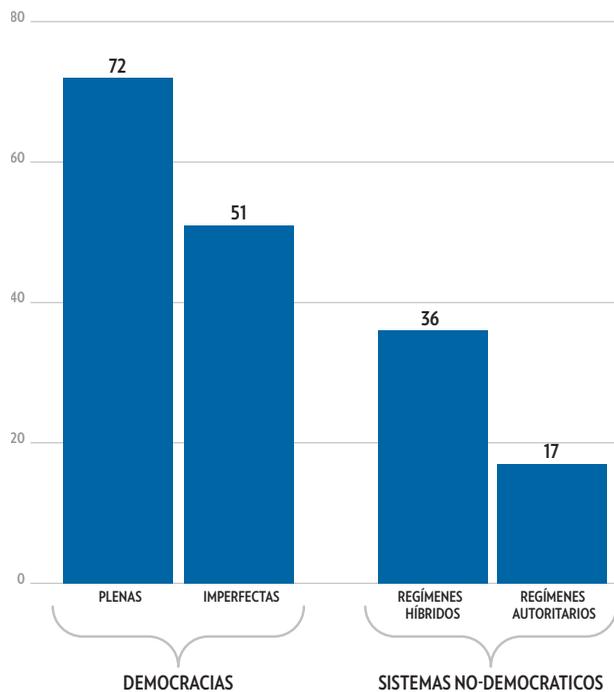
Aunque puede parecer que la democracia y la transparencia son en cierta medida tautológicas, los indicadores específicos evaluados por el Índice de Democracia y el Índice de Presupuesto Abierto son diferentes. Por lo tanto, una evalu-

<sup>9</sup> La Encuesta 2008 encontró que los países en los que la ayuda de los donantes representaba más del 10 por ciento de su producto interno bruto recibieron en general la calificación promedio más baja en el OBI (16 países en esta categoría obtuvieron una calificación promedio en el OBI 2008 de 21 por ciento). La Encuesta 2008 también reportó que de los 13 países en los que la ayuda internacional representaba entre el 5 y 10 por ciento de su producto interno bruto recibieron una calificación promedio en el OBI de 33 por ciento o mayor. Cuarenta y nueve países incluidos en la Encuesta 2008 recibieron ayuda internacional que representaba menos del cinco por ciento de su producto interno bruto; estos países recibieron una calificación promedio OBI 2008 de 42 por ciento.

ación de la relación entre la clasificación de un país como una “democracia” con base en su calificación en el Índice de Democracia y su nivel de transparencia con base en el OBI 2010, no es una evaluación de los mismos criterios.

### GRÁFICA 2.

## DEMOCRACIAS CON MÁS PROBABILIDADES DE SER TRANSPARENTES

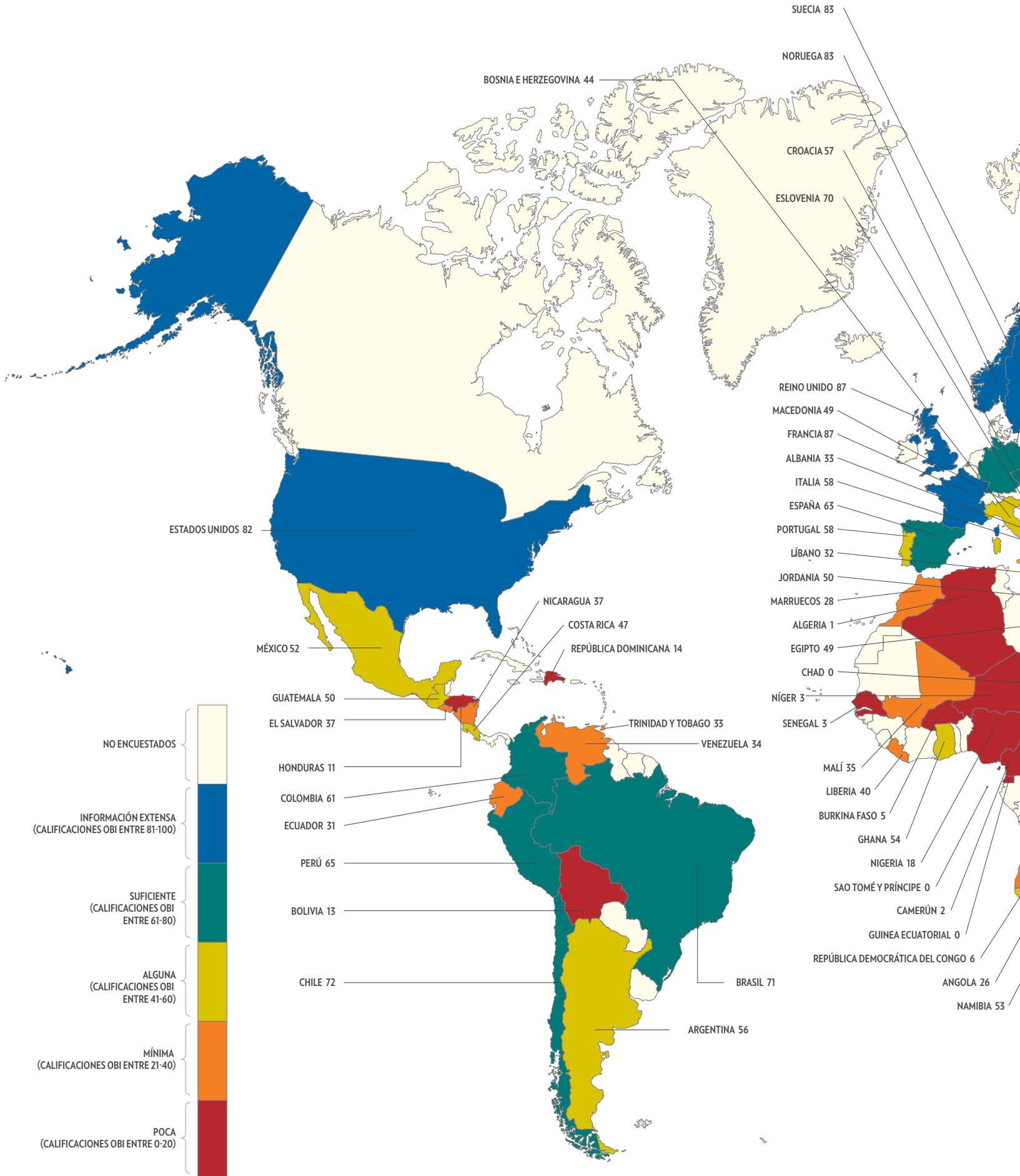


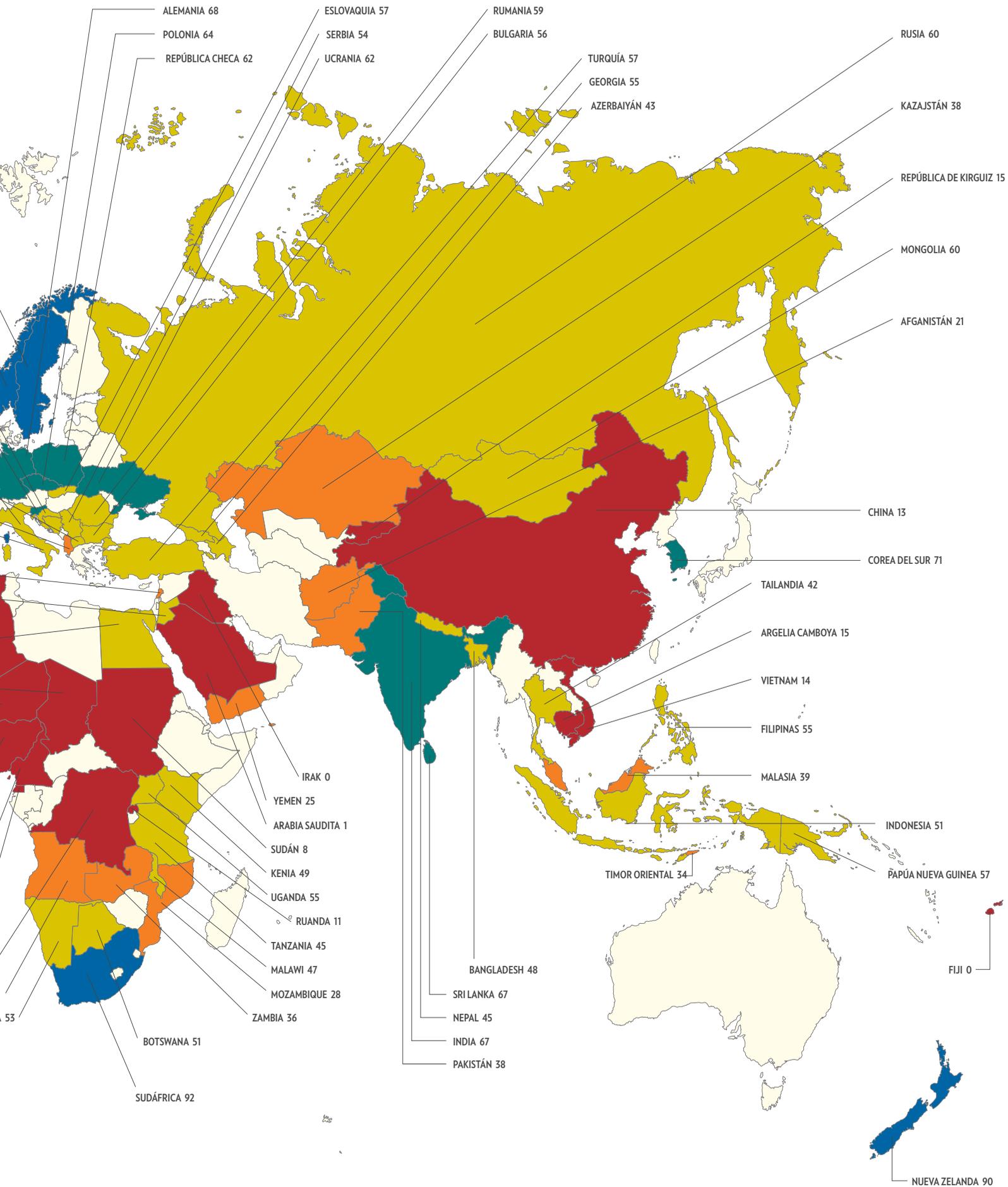
Fuente: Índice de Democracia 2008 del Economist Intelligence Unit

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 incluye 14 países que se clasifican como democracias “plenas” por el Índice de Democracia; estos países recibieron una calificación promedio OBI de 72 sobre 100. La Encuesta también incluye 33 países que se clasifican como democracias “imperfectas”; estos países recibieron una puntuación promedio de 51 en el OBI 2010. Veinticinco países de la encuesta se clasifican como regímenes “híbridos” y recibieron una puntuación promedio de 36, que es más del doble de la puntuación promedio recibida por los 21 países que se clasifican como regímenes “autoritarios” los cuales recibieron una puntuación promedio de 17 sobre 100 en el OBI 2010.<sup>10</sup> ■

<sup>10</sup> El Índice de Democracia 2008 no incluye un país, Santo Tomé y Príncipe, que sí está incluido en el OBI 2010

# CALIFICACIONES OBI 2010







## CAPÍTULO III:

# Cambios a lo largo del tiempo

---

La Encuesta 2010 marca la tercera vez que el IBP y sus contrapartes han aplicado este instrumento de investigación. Aunque el periodo de tiempo abarcado es algo limitado -las demás encuestas se realizaron en 2006 y 2008- han comenzado a surgir patrones interesantes. Estos patrones constituyen el tema de este capítulo.

---

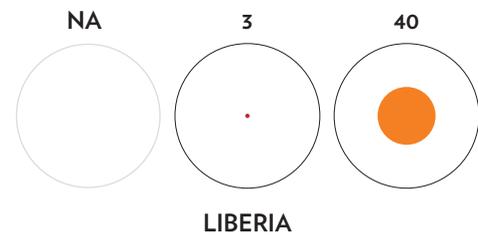
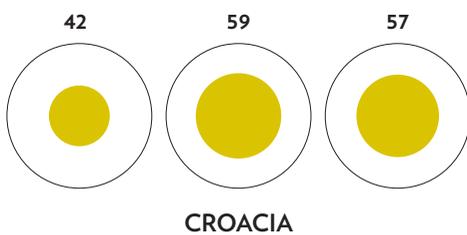
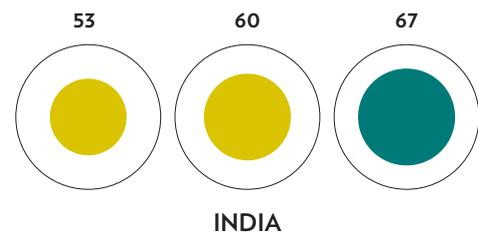
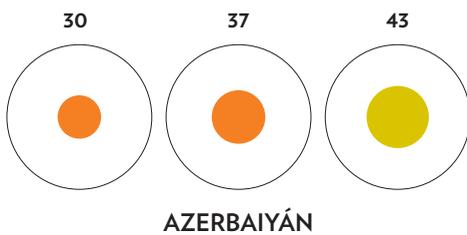
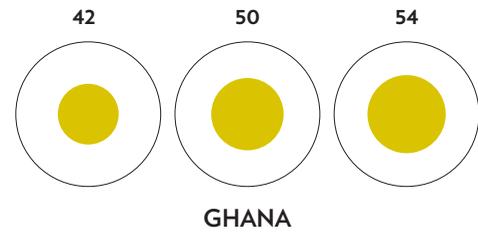
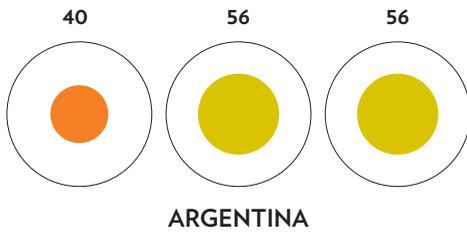
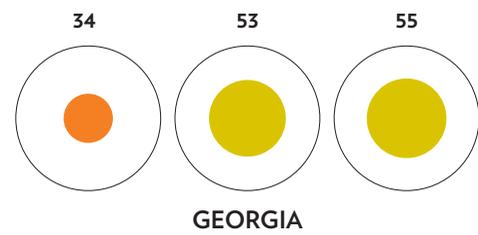
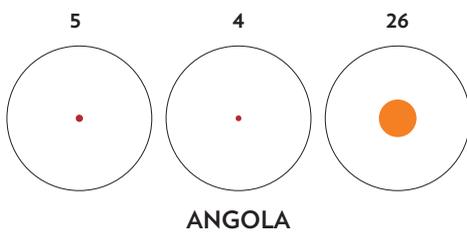
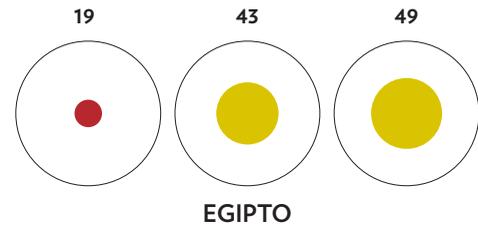
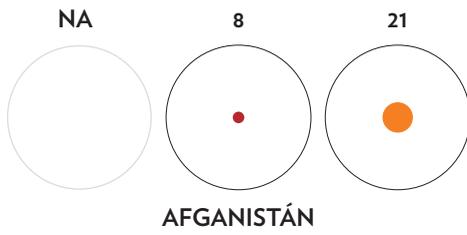
***Las calificaciones OBI han aumentado en general y lo han hecho de manera drástica entre los países con calificaciones bajas***

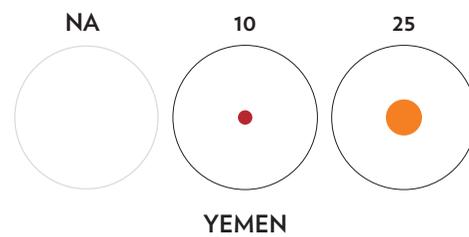
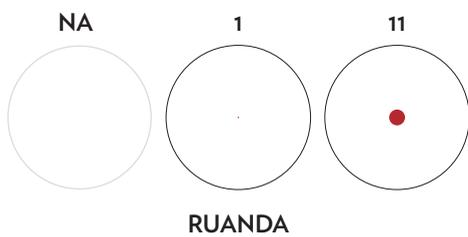
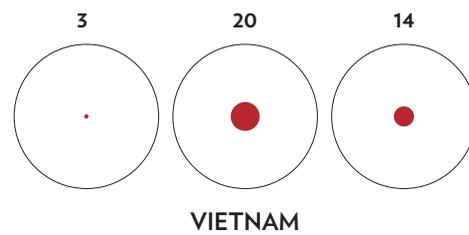
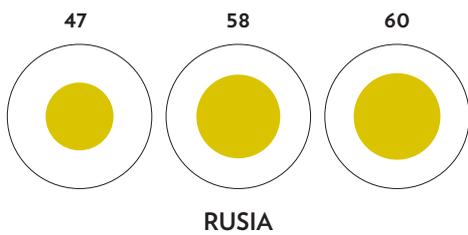
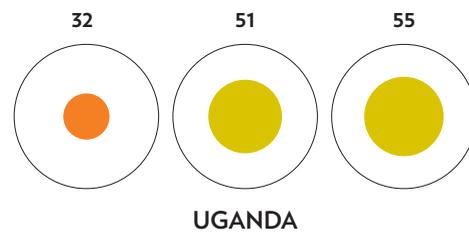
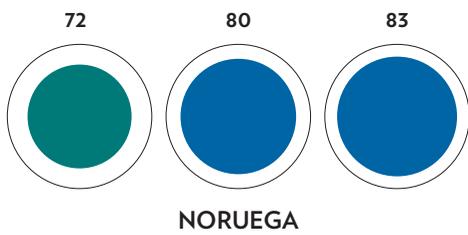
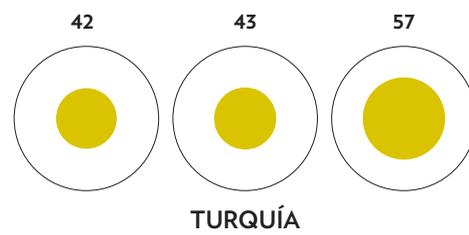
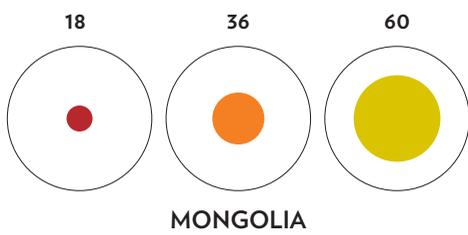
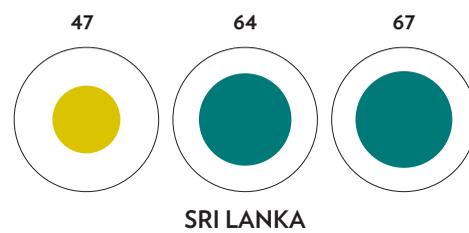
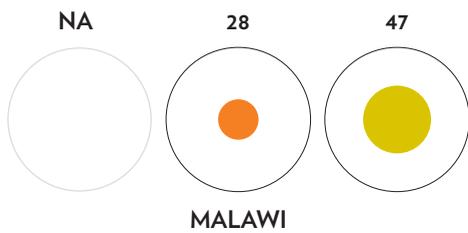
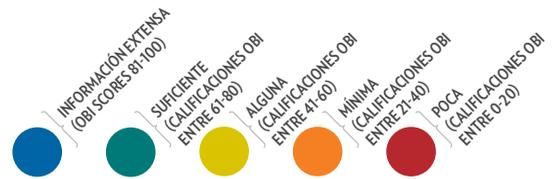
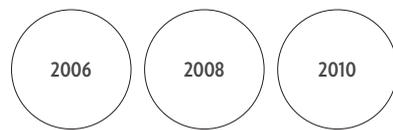
A pesar de que la Encuesta de 2010 informa que existen serias limitaciones para el acceso público a los datos básicos del presupuesto, un hallazgo que es consistente con los hallazgos de las encuestas anteriores es que la serie registra mejoras en las

prácticas de transparencia presupuestaria en los últimos cuatro años. La puntuación promedio recibida por 40 países para los cuales existen datos comparables en las tres encuestas fue de 47 sobre 100 en 2006. Las calificaciones promedio recibidas por estos mismos 40 países aumentó a 54 en la Encuesta 2008 y a 56 en la Encuesta 2010.

TABLA 7.

## CAMBIOS SIGNIFICATIVOS EN LAS CALIFICACIONES OBI MUESTRAN QUE HAN HABIDO MEJORAS





Del mismo modo, la calificación promedio de 78 países que se incluyeron en la Encuesta 2008 para la cual existen datos comparables ha aumentado de 40 a 43 en la Encuesta 2010.

Los cambios en las puntuaciones del OBI se vieron en países que habían estado en diferentes categorías en encuestas anteriores (véase el Tabla 7). Por ejemplo, algunos países como Afganistán y Yemen fueron clasificados en el OBI 2008 como aquellos que suministran información escasa (calificaciones OBI entre 0 y 20) acerca de sus presupuestos pero en 2010 fueron elevados al siguiente nivel donde se encuentran los países que proveen información mínima acerca de sus presupuestos (puntuaciones OBI entre 21 y 40). Azerbaiyán y Egipto pasaron de la categoría de escasa información en el OBI 2006 a la categoría de alguna información (puntuaciones OBI entre 41 y 60) en el 2008. La India y Sri Lanka pasaron de la categoría de los países que proveen poca información en el 2006 a la categoría de los países que proveen información suficiente (puntuaciones OBI entre 61 y 80) en el OBI 2010. Hubo también mejoras en las categorías superiores: Noruega, por ejemplo, pasó de la categoría de los países que proveen información suficiente en el OBI 2006 a la categoría de los países que proveen información extensa (puntuaciones OBI entre 81 y 100) en el 2010.

Algunos gobiernos -especialmente los que obtuvieron puntuaciones muy bajas en las rondas anteriores del OBI- alcanzaron en gran medida estas mejoras mediante la puesta en marcha de una medida básica y barata: pusieron a disposición del público, a través de su página web, los documentos presupuestarios que habían estado produciendo para los funcionarios del gobierno o de los donantes. En muchos casos, estos gobiernos comenzaron a publicar su Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, la cual podría decirse que es el documento de política nacional más importante producido por cualquier gobierno. Por ejemplo, los gobiernos de Liberia y Yemen publicaron sus propuestas para el presupuesto por primera vez en 2009. Estos ejem-

plos nos dan la esperanza de que los 22 gobiernos incluidos en la Encuesta 2010 que actualmente no están publicando sus Propuestas de Presupuesto del Ejecutivo pueden mejorar fácil y rápidamente su nivel de transparencia presupuestaria.

Otros gobiernos -los que no obtuvieron puntuaciones muy bajas en las rondas anteriores del OBI- mejoraron al aumentar la exhaustividad de sus documentos presupuestarios publicados, especialmente la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y los Informes de Auditoría. Por ejemplo, India, Colombia y Sri Lanka aumentaron sus puntuaciones OBI y subieron de la categoría de *alguna* información a la categoría de información *suficiente*, gracias a la publicación de propuestas de presupuesto más completas.

El progreso entre los países que anteriormente tenían un desempeño muy bajo en el OBI y que generalmente se consideran como países sumidos en la pobreza o inestables, ha sido especialmente notable. La calificación promedio OBI para los 14 países que se encontraban en las dos últimas categorías del OBI 2006 (y para los cuales existen datos comparables) ha aumentado de 25 a 40 en el OBI 2010. Algunos países que han mejorado notablemente en la serie OBI son Egipto, Mongolia, y Uganda. Se encontraron también mejoras similares en el OBI 2010 en algunos países evaluados por primera vez en el OBI 2008.<sup>11</sup> Estos países -que incluyen a Afganistán, Liberia, y Yemen- aumentaron sus puntuaciones considerablemente.

Aunque ninguno de los países que obtuvieron puntuaciones bajas en las encuestas anteriores han adoptado prácticas óptimas de transparencia presupuestaria, sí han sido capaces de ampliar la transparencia mediante la aplicación de medidas sencillas y de bajo costo, lo cual demuestra que el logro de la transparencia presupuestaria depende principalmente de la voluntad del gobierno y no de sus recursos. Quizás nada ilustre este punto

<sup>11</sup> La puntuación promedio de los 21 países que fueron evaluados por primera vez en 2008 y que recibieron puntuaciones OBI 2008 por debajo de 40 subió de 14 a 17 en la Encuesta de 2010.

central mejor que el hecho de que Mongolia supera ligeramente a países de altos ingresos como Italia y Portugal.

Entender el comportamiento de un gobierno y sus motivos para cambiar las prácticas requiere de un estudio a fondo de la economía política (y de otros factores) en el país. El IBP está apoyando el desarrollo de un conjunto de estudios de caso exhaustivos en 8-10 países que intentarán llevar a cabo cambios en los niveles de transparencia presupuestaria en el contexto político y económico más amplio de cada país; estos estudios de caso concluirán antes de 2011.

Mientras tanto, el IBP ha compilado perfiles breves de los cambios que se produjeron en varios países en los que la transparencia ha mejorado, o se ha deteriorado notablemente durante los últimos años. Todos estos perfiles se pueden encontrar en el apéndice de este informe. También hemos tenido conversaciones preliminares con varios expertos internacionales en materia presupuestaria acerca de estos cambios.

La investigación inicial sobre la causa de estos cambios sugiere que una serie de factores puede conducir a un aumento de la transparencia presupuestaria.

➔ *Cambios en el gobierno.* La mejora puede ocurrir después de elecciones que dan lugar a un nuevo gobierno o del nombramiento de un nuevo funcionario que esté comprometido con alcanzar una mayor transparencia. Por ejemplo, en Ucrania, el nuevo Ministro de Finanzas modificó una política para poder exigir que se publicaran más documentos con el fin de mejorar la disciplina en el ministerio. En Azerbaiyán, el nuevo jefe de la ISA hizo público el Informe de Auditoría nacional.

➔ *Presión interna.* La transparencia presupuestaria puede aumentar debido a la presión de las legislaturas y de las organizaciones de la sociedad

civil dentro del mismo país. Por ejemplo, en Liberia, los legisladores han estado apoyando las peticiones por una mayor transparencia, y en la República Democrática del Congo, grupos de la sociedad civil han tenido éxito en la promoción de una mayor transparencia.

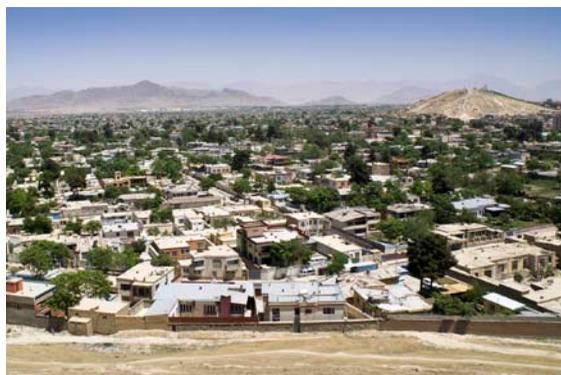
➔ *Presión externa.* Las mejoras en la transparencia presupuestaria pueden deberse a la presión externa ejercida por los donantes y por iniciativas específicas como la Iniciativa para países pobres muy endeudados y el OBI. Por ejemplo, en Angola y Mongolia, la presión por parte de las instituciones internacionales y de los donantes parece haber dado lugar a mejoras en la transparencia del presupuesto, mientras que en Malawi y Yemen, el Ministerio de Finanzas puede haber comenzado a publicar algunos informes sobre el presupuesto al comprender que ello podría mejorar sus puntuaciones en el OBI.

➔ *Asistencia técnica.* Es posible facilitar mejoras en la transparencia presupuestaria mediante la asistencia técnica prestada a los países. Por ejemplo, los expertos de organismos internacionales de desarrollo o fondos aportados por los donantes ayudaron a promover las reformas de gestión de las finanzas públicas en Afganistán, Nicaragua y Ruanda.

## A continuación se presentan tres de los breves perfiles de los países que aumentaron la transparencia considerablemente.

### *Afganistán*

La calificación OBI de Afganistán aumentó de 8 en la Encuesta 2008 a 21 en 2010, un salto de 13 puntos. Esta mejora es el resultado de la decisión del gobierno de publicar los documentos del presupuesto, incluida la Revisión de Mitad de Año y el Informe de Auditoría. Aunque la decisión del gobierno de publicar estos informes es un acontecimiento muy positivo, el hecho de no publicar el



documento presupuestario más importante de todos, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, asegura que la puntuación OBI del país sigue siendo baja.

Las mejoras en la transparencia presupuestaria observada en Afganistán pueden atribuirse al aumento en la capacidad técnica del personal del Ministerio de Finanzas, así como a la ayuda que recibe el país de asesores y expertos financiados por organismos internacionales de desarrollo. El OBI 2008 encontró que el gobierno afgano estaba produciendo muchos de los documentos presupuestarios clave, pero no los estaba publicando. Tras la

publicación de los resultados, el investigador OBI local mantuvo conversaciones con el Ministerio de Finanzas para explicar los criterios del OBI sobre transparencia presupuestaria y alentó al gobierno a publicar los datos presupuestarios que ya se estaban produciendo. Estas conversaciones pueden haber contribuido, al menos en parte, a la decisión del gobierno de publicar algunos informes que no habían sido publicados anteriormente.

Desde 2002, varios donantes han trabajado en estrecha colaboración con el Ministerio de Finanzas y han proporcionado asistencia técnica para ayudar al gobierno a administrar los fondos de los donantes con más eficacia y de manera más transparente. Por ejemplo, el gobierno utilizó el apoyo del Banco Mundial para instalar y operar el Sistema de Administración de Información Financiera de Afganistán. El Ministerio de Finanzas ha estado utilizando este sistema de gestión financiera de manera constante para administrar el presupuesto operativo básico del gobierno y producir informes mensuales detallados sobre la ejecución del presupuesto (los cuales están disponibles en línea). Si bien estas mejoras al sistema de gestión de las finanzas públicas se han estado llevando a cabo durante los últimos años, el resultado de estos esfuerzos se ha visto reflejado recientemente a través de la publicación de informes presupuestarios oportunos, completos y accesibles.

Además, en una conferencia de donantes en Kabul en julio de 2010, la comunidad internacional se comprometió a canalizar hasta el 50 por ciento de su ayuda a través del presupuesto del gobierno afgano si éste empieza a cumplir ciertas condiciones, incluida la mejora en los mecanismos de transparencia y la reducción de la corrupción durante la ejecución del presupuesto. Además de sus esfuerzos por mejorar la transparencia del presupuesto financiado por el gobierno, el Ministerio de Finanzas también se está esforzando por aumentar la transparencia del presupuesto externo de desarrollo financiado por donantes (el cual constituye una parte importante del gasto del sector público), a través de una base de datos de ayuda al desarrollo y una revisión financiera anual de los donantes.

## Liberia

La puntuación de Liberia en el OBI aumentó de 3 en la Encuesta 2008 a 40 en 2010, un aumento notable de 37 puntos. Las mejoras se produjeron porque el gobierno publicó una serie de documentos que no publicaba anteriormente, incluyendo la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, los Informes Entregados Durante el Año, la Revisión de Mitad de Año, y el Informe de Auditoría.

Las mejoras en la puntuación OBI de Liberia fueron impulsadas por una fuerte y deliberada presión reformista que se registró después de la formación de un nuevo gobierno en 2006, el cual llevó a importantes transiciones, incluso en el Ministerio de Finanzas. Los cambios también deben considerarse en el contexto más amplio de los acontecimientos que tenían lugar en el país. En primer lugar, en 2007 el gobierno comenzó a efectuar reformas a sus sistemas de gestión de las finanzas públicas y éstas están dando resultados manifestados en un aumento de la transparencia presupuestaria. Las reformas fueron impulsadas, en parte, por el deseo del gobierno de adherirse a la Iniciativa para países pobres muy endeudados y para beneficiarse de la cancelación de la deuda. Liberia también desea atraer un apoyo presupuestario más directo de los donantes.

En segundo lugar, la legislatura de Liberia ha apoyado activamente la transparencia presupuestaria. En 2008, la legislatura de Liberia promulgó una Ley de gestión de las finanzas públicas (PFM), la cual define el sistema de presupuesto que debe seguir el gobierno. La legislatura también aprobó una ley que limita la cantidad de fondos que el Ejecutivo puede transferir de una unidad administrativa a otra de acuerdo a su propio criterio; las transferencias grandes de una unidad administrativa a otra ahora requieren la autorización previa de la legislatura.

En tercer lugar, la ISA de Liberia ha sido excepcionalmente activa en la promoción de la transparencia presupuestaria y rendición de cuentas. La ISA ha comenzado a publicar sus Informes de auditoría, así como comunicados de prensa sobre los Informes de auditoría, el mismo día en



que presenta estos informes ante la legislatura. La ISA también ha comenzado a distribuir copias de sus informes de auditoría a las organizaciones de la sociedad civil y a ponerlos a disposición del público en las escuelas y bibliotecas públicas. La ISA tiene foros abiertos en varias provincias e invita a las comunidades a hacer preguntas y sugerencias. La ISA ha establecido una línea directa a la cual la gente puede llamar, y muchas de las auditorías de la ISA se llevan a cabo en respuesta a las recomendaciones del público.

La aprobación de la Ley PFM y el establecimiento del principio de que los documentos presupuestarios deben ser publicados son señales muy positivas para el futuro de los presupuestos abiertos en Liberia. El deseo de Liberia de atraer el apoyo presupuestario directo también es un incentivo claro para mantener estos logros y seguir avanzando. Sin embargo, la dirección precisa y el ritmo de las reformas futuras dependerán en parte del resultado de las elecciones en 2011 y del compromiso del nuevo gobierno para que continúen las reformas.

## Mongolia

La puntuación de Mongolia en el OBI se duplicó de 18 en la Encuesta 2006 a 36 en 2008 y aumentó en más de 24 puntos a 60 en la Encuesta 2010. La notable mejora en la puntuación OBI de Mongolia se debe, principalmente, al hecho de que el gobierno comenzó a publicar



los documentos presupuestarios que antes no estaban a disposición del público, incluyendo la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo en 2007 y el restablecimiento de los Informes de Fin de Año en 2008. Por otra parte, entre la Encuesta 2008 y la Encuesta 2010, la Propuesta de presupuesto del Ejecutivo se amplió y pasó de ser un documento de 50 páginas a un documento de 300 páginas, proporcionando así información más exhaustiva sobre los ingresos y gastos. Además, la Institución Superior de Auditoría de Mongolia recientemente comenzó a poner a disposición del público sus Informes de Auditoría en su nueva página web.

Estas mejoras son atribuibles a una combinación de cambios técnicos instituidos por el gobierno, al compromiso de algunos funcionarios públicos, entre ellos el Ministro de Finanzas y el jefe del Departamento de Presupuesto, y a la presión ejercida por los donantes y la sociedad civil. Las reformas presupuestarias aplicadas desde mediados de la década del 2000 han recibido apoyo técnico o financiero de socios internacionales, en particular del Banco Mundial, el FMI y el Banco Asiático de Desarrollo. Por ejemplo, el Banco Mundial está llevando a cabo un programa de evaluación de la gobernanza en el Ministerio de Finanzas el cual ha ayudado a crear bases de datos de la información fiscal.

Algunos de los avances en la transparencia presupuestaria que ha llevado a cabo el gobierno de Mongolia han sido alcanzados, sin duda, sin mayor esfuerzo, tales como la publicación de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, la cual se producía solamente para uso interno antes de 2007, año en el cual el gobierno comenzó a publicarlo en una de sus páginas web. Sin embargo, dada la irregularidad en la difusión de los documentos presupuestarios como el Informe de Fin de Año y el Informe de Auditoría, que se pusieron a disposición del público en 2004, pero no nuevamente hasta 2008, genera preocupación en términos de que los logros de Mongolia en materia de transparencia presupuestaria sean sostenibles. Esto se agudiza por la falta de requisitos legales en la Ley de Gestión del Sector Público y de Finanzas del 2002, la cual obliga a divulgar información sobre el presupuesto al Parlamento y a otros órganos gubernamentales pero no especifica la difusión al público. Mongolia tampoco ha aprobado una Ley de acceso a la información, a pesar de haber recibido una intensa presión nacional e internacional desde principios de la década del 2000.

La aprobación de la Ley de Presupuesto integrada, la cual forma parte de las recientes condiciones vinculadas a la ayuda del FMI, podría corregir tanto la falta de requisitos legales para la difusión pública, así como la falta de mecanismos para la participación ciudadana en el proceso presupuestario. Sin embargo, esto sólo sucederá si la ley mantiene sus disposiciones actuales sobre la divulgación al público y las audiencias.

La exigencia de los ciudadanos y de grupos de la sociedad civil para tener un mayor acceso a la información ha jugado un papel crítico para mejorar la transparencia en el sector minero de Mongolia, el cual se ha convertido en el principal contribuyente para el crecimiento económico y en una importante fuente de ingresos del gobierno. A pesar de las mejoras observadas en el nivel de transparencia, las OSC de Mongolia siguen particularmente preocupadas por la continua falta de transparencia en las prácticas de adquisiciones públicas.

---

## **Cambios en los documentos publicados: Una historia contradictoria**

El número total de documentos presupuestarios publicados por los 78 países incluidos en la encuesta 2008 para los cuales los datos son comparables sigue siendo el mismo en la encuesta de 2010. Ambas Encuestas, la de 2008 y la de 2010, informaron que estos 78 países publicaron en conjunto 368 de los 624 documentos cuya disponibilidad fue evaluada.<sup>12</sup>

Algunos gobiernos han avanzado y han comenzado a elaborar y publicar documentos sobre el presupuesto por primera vez. Por ejemplo, Afganistán, Egipto, Francia, Liberia y Zambia empezaron a publicar la Revisión de Mitad de Año en 2010.

Sin embargo, algunos países comenzaron a producir documentos sobre el presupuesto por primera vez, pero no los están publicando. Por ejemplo, Liberia, Trinidad y Tobago y Yemen han comenzado a producir un Documento Preliminar, pero no publican estos documentos.

Desafortunadamente, algunos países retrocedieron y sus calificaciones en el Índice de Presupuesto Abierto disminuyeron entre 2008 y 2010. A continuación publicamos el perfil de dos países (Níger y Fiji), que dejaron de publicar algunos documentos del presupuesto que se publicaban en años anteriores y evaluamos los motivos de esta evolución. Al igual que con los tres estudios de caso anteriores, estos estudios son el resultado de las discusiones preliminares y las hipótesis que se someterán a prueba por el IBP mediante estudios más rigurosos que se realizaran en 8-10 países.

---

### **Níger**

La puntuación de Níger en el OBI disminuyó de 26 en el OBI 2008 a 3 en el OBI 2010, una caída de 23 puntos. Esta caída puede atribuirse principalmente a la falta de acceso a la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo durante el período

---

12. Del mismo modo, la Encuesta de 2008 informó que estos 78 países produjeron 117 documentos presupuestarios que no llegaron a publicar. La Encuesta 2010 considera que estos 78 países produjeron 107 documentos presupuestarios que no publican. Por otra parte, la Encuesta 2008 considera que los 139 documentos presupuestarios restantes no fueron producidos por estos 78 países, ni siquiera para su uso interno, mientras que la Encuesta de 2010 considera que los 149 documentos presupuestarios restantes no se produjeron.

de investigación para el OBI 2010; además, el gobierno no ha publicado su Informe de Fin de Año. En el momento de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2008, estos documentos estaban disponibles. Como Níger no ha tenido un parlamento desde 2009 (cuando fue disuelto), la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y el Informe de Fin de Año no pudieron ser aprobados por la legislatura y, sin esta aprobación, no podían ser publicados.

---

### **Fiji**

La puntuación de Fiji en el OBI disminuyó de 13 en la Encuesta 2008 a 0 en la Encuesta 2010, una caída de 13 puntos. Esta disminución en la puntuación se debe a que el gobierno ya no está publicando el Documento Preliminar y el Informe de Fin de Año. Además, la ISA no publica un Informe de Auditoría, el cual se publicaba anteriormente.

El descenso de Fiji en el OBI se puede atribuir a la abrogación de la Constitución del país en abril de 2009. A partir de ese acontecimiento, el gobierno también ha estado censurando fuertemente a los medios de comunicación e imponiendo restricciones sobre el Poder Judicial y, de ese modo, restringiendo, en términos generales, el acceso del público a la información.

Además del descenso en la puntuación visto en Fiji y Níger, siete gobiernos que habían publicado un Presupuesto ciudadano según el OBI 2008, dejaron de publicarlo en los años siguientes.

Estos acontecimientos ponen de manifiesto la inestabilidad de la transparencia presupuestaria en algunos países y son una advertencia de que los avances ganados con mucho esfuerzo en la transparencia presupuestaria no se pueden dar por hecho. Los sistemas de control presupuestario fuertes dependen de la publicación constante de los informes, y las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos necesitan estar alertas para garantizar que sus gobiernos no retrocedan en su compromiso con la transparencia presupuestaria. ■



## CAPÍTULO IV:

# La fuerza de las instituciones de vigilancia

Tradicionalmente, los procesos presupuestarios han estado dominados por el Ejecutivo, específicamente por el Ministerio de Finanzas o por la Tesorería. No sólo se hacía pública muy poca información sobre los presupuestos, sino que también, por lo general, los procesos de toma de decisiones se llevaban a cabo a puerta cerrada. Sin embargo, la aparición de nuevas prácticas de gestión de las finanzas públicas las cuales enfatizan sobre una mayor transparencia en las prácticas presupuestarias del gobierno y la necesidad de una supervisión estricta en el que tres órganos del Estado -Ejecutivo, Legislatura, e ISA- juegan un papel formal en el proceso presupuestario. La razón por la cual existen estos tres órganos en todos los sistemas modernos de finanzas públicas

es para proporcionar el equilibrio de poderes y, por tanto, garantizar que los fondos se recauden y se utilicen de una manera que refleje las prioridades nacionales y promueva el desarrollo.

Por lo general, las legislaturas tienen la obligación de aprobar el presupuesto que se les presenta y se espera que el gobierno rinda cuentas sobre su desempeño en la ejecución del presupuesto. Un segundo organismo que rinde informe a la legislatura y que asiste en la vigilancia del presupuesto, es la ISA. Las ISAs verifican si los ingresos están siendo recaudados y si los gastos del Ejecutivo se están realizando de una manera que es coherente con el presupuesto aprobado y con los reglamentos de

## RECUADRO 5.

### Origen de la Auditoría

El término “auditoría” proviene de la palabra en latín *audir*, que significa “escuchar”. *Audire* en la Roma antigua se refería a “escuchar cuentas,” un proceso en el que un oficial comparaba sus registros con los de otro oficial. Como muchas de las personas interesadas en los resultados de la auditoría eran analfabetas, las auditorías se presentaban de forma oral.

Los sistemas de finanzas públicas modernos requieren la existencia de una entidad que pueda fiscalizar el gasto público. Conocidas como instituciones superiores de auditoría, pueden también llamarse Oficina de Auditor General, Consejo de Auditoría o Corte de Cuentas.

*Las definiciones de Audire son de Harper, Doulgas, Online Etymology Dictionary [www.etymonline.com](http://www.etymonline.com)*

gestión financiera. En general, las ISAs presentan sus Informes de Auditoría a las legislaturas, las cuales podrán realizar una audiencia para discutir las conclusiones contenidas en los informes. Con base en estas audiencias, las legislaturas podrán hacer recomendaciones al Ejecutivo para adoptar medidas correctivas. Idealmente la legislatura evaluaría si el Ejecutivo ha cumplido con estas recomendaciones, cerrando así el ciclo de rendición de cuentas.

Para llevar a cabo una supervisión eficaz de los presupuestos, las legislaturas y las ISAs necesitan autoridades legales —preferiblemente constitucionales— que especifiquen sus funciones y la naturaleza de su relación con el Ejecutivo. Las

legislaturas y las ISAs pueden ser más eficaces cuando cuentan con una combinación de facultades legales, capacidad de investigación e información completa sobre las finanzas públicas.

El crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en países de todo el mundo que analizan y dan seguimiento a los presupuestos públicos y su impacto en las vidas de los ciudadanos ofrece una oportunidad para que las legislaturas y las ISAs aumenten sus funciones de control. Estas organizaciones de la sociedad civil pueden aportar nueva información y análisis para que sea usado por las legislaturas y las ISAs para saber cómo el Ejecutivo está administrando los fondos públicos. También pueden ayudar a presionar al Ejecutivo para que adopte medidas correctivas para solucionar los problemas detectados por las legislaturas y las ISAs.

La Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa la fuerza de las legislaturas y las ISAs y las oportunidades de participación social que ofrecen estas instituciones. Los resultados de la encuesta relativos a estas dos entidades se presentan a continuación.<sup>13</sup>

#### *La fuerza de las asambleas legislativas*

La Encuesta de Presupuesto Abierto mide la fuerza legislativa de acuerdo a una serie de criterios que evalúan la autoridad legal de la legislatura para aprobar los presupuestos al comienzo del año y para aprobar las modificaciones introducidas en el presupuesto durante el curso del año fiscal. Otros criterios miden la cantidad de tiempo que tiene una legislatura para debatir y aprobar un presupuesto y el nivel de detalle disponible en la propuesta de gastos que es aprobada por una legislatura. Además, la Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa la transparencia de los debates sobre el presupuesto realizados por la legislatura, incluidas las oportunidades que tienen los individuos y las organizaciones de la sociedad civil para participar

<sup>13</sup> Cinco de 22 preguntas en la Encuesta de Presupuesto Abierto sobre la fuerza de las legislaturas y las INTOSAI también se utilizan para calcular el Índice de Presupuesto Abierto.

TABLA 8.

## MÁS DE UN TERCIO DE LAS LEGISLATURAS SON DÉBILES EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

SUB-PUNTUACIONES DE LA ENCUESTA	NÚMERO DE PAÍSES	PAÍSES
<b>FUERTE</b> (SUB-PUNTUACIONES 67-100)	<b>16</b>	Alemania, Eslovenia, Estados Unidos, Corea del Sur, Francia, Italia, Malí, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, República Checa, Rusia, Sudáfrica, Sri Lanka, Suecia
<b>MODERADA</b> (SUB-PUNTUACIONES 34-66)	<b>43</b>	Afganistán, Albania, Argentina, Bolivia, Botswana, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Colombia, Costa Rica, Croacia, Egipto, El Salvador, Eslovaquia, España, Filipinas, Georgia, Ghana, Guatemala, Honduras, India, Indonesia, Jordania, Kazajstán, Kenya, Liberia, Macedonia, México, Mongolia, Mozambique, Níger, Nigeria, Perú, Reino Unido, República de Kirguiz, Ruanda, Serbia, Tailandia, Trinidad y Tobago, Ucrania, Uganda, Venezuela, Zambia
<b>DÉBIL</b> (SUB-PUNTUACIONES 0-33)	<b>35</b>	Angola, Arabia Saudita, Argelia, Azerbaiyán, Bangladesh, Bosnia, Camboya, Camerún, Chad, Chile, China, Ecuador, Guinea Ecuatorial, Fiji, Filipinas, Irak, Líbano, Malasia, Malawi, Marruecos, Namibia, Nepal, Nicaragua, Papua Nueva Guinea, Pakistán, República Democrática del Congo, República Dominicana, Rumania, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sudán, Tanzania, Timor Oriental, Turquía, Vietnam, Yemen

en las audiencias públicas organizadas por la legislatura y estar presentes durante las audiencias legislativas en las que el Ejecutivo testifica sobre su propuesta de presupuesto.

La calificación promedio para la “fuerza de la legislatura” para los 94 países incluidos en la Encuesta 2010 es 44 sobre 100. Como se muestra en la **tabla 8**, sólo 16 de los 94 países estudiados se consideran países que tienen legislaturas fuertes, con una puntuación de 67 o más. Un mayor número

de países, 35 en total, tienen legislaturas débiles, con una puntuación de 33 o menos.

La encuesta revela que la debilidad del papel que desempeña la legislatura se puede deber a varios factores. En primer lugar, es posible que las legislaturas no tengan tiempo suficiente para examinar la Propuesta de presupuesto del Ejecutivo. Por ejemplo, en 22 de los 94 países encuestados, las legislaturas reciben la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo con menos de seis semanas antes del

comienzo del ejercicio presupuestario. De acuerdo a la práctica óptima internacional, el presupuesto se debe presentar al menos tres meses antes del comienzo del ejercicio presupuestario, pero esta norma se cumple en sólo 47 de los países encuestados. En otras palabras, en la mitad de los países evaluados por la Encuesta 2010, el presupuesto anual es aprobado como ley por la legislatura sin tiempo suficiente para examinar y debatir la propuesta de presupuesto.

En segundo lugar, a pesar de que los presupuestos suelen ser promulgados anualmente como ley por las legislaturas de cada uno de los países incluidos en la Encuesta 2010, en 33 de los países, las legislaturas tienen o bien poderes muy limitados o ningún poder para modificar la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo; en sólo 27 de los 94 países encuestados las legislaturas tienen poderes ilimitados para modificar el presupuesto que se les presenta.

En tercer lugar, las legislaturas de la mayoría de los países encuestados no están debidamente facultadas para ejercer un control eficaz sobre la ejecución del presupuesto. Esto puede crear situaciones en las que el ejecutivo cambia arbitrariamente el presupuesto aprobado por la legislatura. En 52 países que fueron incluidos en la Encuesta 2010, las legislaturas no tienen ninguna oportunidad de detener el movimiento de fondos entre las unidades administrativas antes de que se lleven a cabo esas desviaciones. Además, en 31 países, los presupuestos suplementarios o bien no son aprobados por la legislatura o se aprueban sólo después de que los fondos que figuran en ellos ya se han gastado. Del mismo modo, en 58 de los 94 países encuestados, los gastos efectuados con cargo a fondos de contingencia (recursos que se destinan para usarse en situaciones de emergencia) o bien no se presentan a la legislatura para su aprobación o la aprobación se solicita sólo después de que el dinero ha sido gastado por el Ejecutivo. En todas estas circunstancias, el ejecutivo puede eludir la ley de presupuesto aprobado, y la voluntad de la

legislatura, para tomar las decisiones de gasto que hace durante el año.

### *Cambios desde la Encuesta de Presupuesto Abierto 2008*

La calificación promedio de la fuerza legislativa en los 85 países incluidos en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2008 fue de 42.<sup>14</sup> La puntuación media de estos mismos países en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 ha registrado un ligero incremento a 44. Los países que mejoraron notablemente son: Afganistán, Camboya, Kenya, Mongolia, República de Kirguiz, Sudáfrica y Sri Lanka -países en los que las legislaturas comenzaron a aprobar los presupuestos suplementarios o el movimiento de fondos entre las unidades administrativas durante el ejercicio presupuestario, o en el cual los legisladores comenzaron a realizar audiencias públicas sobre las propuestas presupuestarias que estaban considerando. Por otro lado, la fuerza legislativa ha disminuido en algunos países, entre ellos Chad, El Salvador, Fiji, Filipinas, Nepal y Rumania -países en los que las legislaturas ya no organizan audiencias públicas para discutir los presupuestos o en los cuales los legisladores han reducido su nivel de supervisión sobre la ejecución del presupuesto.

---

### *La fuerza de las ISAs*

Las medidas de la fortaleza de las instituciones superiores de auditoría (ISAs) de la Encuesta de Presupuesto Abierto evalúan el nivel de independencia de la ISA frente al Ejecutivo. El nivel de independencia se mide con base en factores tales como el proceso para retirar de su cargo al jefe de la ISA y el nivel de discreción de la ISA previsto en la ley, para que ésta pueda auditar lo que desee. Otros criterios evalúan si el presupuesto anual de la ISA es adecuado para poder ejercer de manera adecuada su mandato y si una ISA cuenta con el

---

<sup>14</sup> Los datos relacionados a las preguntas sobre la fuerza legislativa y la ISA son comparables en los 85 países que fueron evaluados en las encuestas de 2008 y 2010. Estas preguntas difieren de aquellas utilizadas para construir el Índice de Presupuesto Abierto para las cuales los datos son sólo comparables en 78 de los 85 países (véase el capítulo III).

## SÓLO UNA DE CADA CUATRO ISAS ES FUERTE

SUB-PUNTUACIONES DE LA ENCUESTA	NÚMERO DE PAÍSES	PAÍSES
<b>FUERTE</b> (SUB-PUNTUACIONES 67-100)	<b>24</b>	Alemania, Bosnia, Botswana, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Corea del Sur, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estados Unidos, Francia, India, Italia, Macedonia, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Reino Unido República Checa, Rusia, Sudáfrica, Suecia
<b>MODERADA</b> (SUB-PUNTUACIONES 34-66)	<b>38</b>	Albania, Argentina, Bolivia, China, Ecuador, El Salvador, Georgia, Ghana, Guatemala, Honduras, Indonesia, Irak, Kazajstán, Kenya, Liberia, Malasia, Malí, México, Mongolia, Namibia, Nepal, Pakistán, Perú, Filipinas, Portugal, República de Kirguiz, Ruanda, Rumania, España, Sri Lanka, Tanzania, Tailandia, Trinidad y Tobago, Turquía, Ucrania, Venezuela, Vietnam, Zambia
<b>DÉBIL</b> (SUB-PUNTUACIONES 0-33)	<b>32</b>	Afganistán, Angola, Arabia Saudita, Argelia, Azerbaiyán, Bangladesh, Bulgaria, Burkina Faso, Camboya, Camerún, Chad, Timor-Leste, Egipto, Guinea Ecuatorial, Fiji, Jordania, Líbano, Malawi, Marruecos, Mozambique, Nicaragua, Níger, Nigeria, Papua Nueva Guinea, República Democrática del Congo, República Dominicana, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Serbia, Sudán, Uganda, Yemen

personal especializado para fiscalizar el sector de seguridad. Además, la fuerza de las ISAs del público los informes de auditoría sobre los gastos finales de los servicios nacionales, así como la calidad de la comunicación entre la ISA y el público. Por último, la Encuesta evalúa la exhaustividad del escrutinio legislativo de las auditorías emitidas por la ISA, así como la exhaustividad de cualquier reporte de seguimiento publicado por el ejecutivo, el legislativo, o la ISA sobre las medidas adoptadas por el Ejecutivo para hacer frente a las recomendaciones de auditoría que indican la necesidad de implementar medidas correctivas.

La calificación promedio de los países incluidos en la Encuesta 2010, sobre la fuerza de las ISAs es de 49. Como se muestra en la **tabla 9**, sólo 24 de los 94 países encuestados tienen ISAs fuertes, mientras que 32 países tienen ISAs débiles.

El estudio indica que la mayoría de las ISAs son independientes del Poder Ejecutivo en al menos cierta medida. Por ejemplo, las ISAs en 83 de los 94 países encuestados tienen una discreción considerable o total según su legislación para decidir qué auditorías realizarán durante el año. Además, los jefes de las ISAs en la mayoría de los países en-

cuestados -70 de los 94- sólo pueden ser destituidos por la legislatura o el judicial. Por supuesto, en los 24 países en los que el Ejecutivo puede destituir al jefe de las ISAs sin el consentimiento final de la legislatura o del Poder Judicial, es posible que las ISAs se sientan obligados a abstenerse de hacer públicos los informes de auditoría que revelen algo negativo sobre la gestión del Ejecutivo de los fondos (es decir, el empleador de la ISA).

La encuesta de 2010 considera que las ISAs en muchos de los países encuestados se enfrentan a problemas más generales que pueden comprometer su capacidad para desempeñar una función fiscalizadora eficaz. Por ejemplo, en 45 de los 94 países encuestados, los presupuestos anuales de las ISAs son inferiores a las cantidades que señalan que requieren para desempeñar eficazmente sus funciones de supervisión; Además, en 19 de estos países, el presupuesto de la ISA es en verdad determinado por el Ejecutivo (lo cual puede limitar la capacidad de las instituciones para implementar su programa de auditoría mediante el establecimiento de un límite de presupuesto para la institución que esté por debajo de sus necesidades para funcionar eficazmente).

Además, existen otras medidas utilizadas en la Encuesta de Presupuesto Abierto para evaluar la fuerza de las ISAs, particularmente aquellas que evalúan la apertura de las instituciones en las cuales las recibieron una puntuación baja. En 49 países, los informes de auditoría o bien no se publican en absoluto o se publican más de un año después del final del ejercicio presupuestario para el que fueron producidos -lo que reduce enormemente la posibilidad de que dichos informes sean utilizados para exigir acciones correctivas. Además, las legislaturas en muchos países hacen uso limitado de los informes de auditoría que les son presentados por las ISAs. Por consiguiente, en 40 de los 94 países encuestados, las legislaturas no examinan ningún informe de auditoría o examinan sólo unos pocos.

## RECUADRO 6.

### El OBI y los estándares internacionales para las instituciones superiores de auditoría

Las sugerencias del IBP para fortalecer las mejores prácticas en cuanto a transparencia y rendición de cuentas en las ISAs fueron incorporadas recientemente en los Estándares Internacionales para las Instituciones Superiores de Auditoría, que fueron desarrolladas por la Organización Internacional de las Instituciones Superiores de Auditoría. Manteniendo las recomendaciones del IBP, estos estándares alientan a las ISAs a ser más transparentes en relación a sus recursos y al grado de discrecionalidad para realizar auditar. Estos estándares también promueven que las ISAs mantengan mecanismos formales para comunicarse con el público y para vincularlo en el proceso de auditoría.

*Nota: Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría, “Decisions on Comments Provided on the International Standards for Supreme Audit Institutions 20 and 21,” INTOSAI, 2009, [http://www.issai.org/media\(808,1033\)/ISSAI\\_20%2F21\\_Comments.pdf](http://www.issai.org/media(808,1033)/ISSAI_20%2F21_Comments.pdf)*

Por último, en 70 países, el público no recibe ningún informe sobre cómo el Ejecutivo ha respondido a las recomendaciones para adoptar medidas correctivas formuladas en los Informes de Auditoría de las ISAs. Estos resultados son preocupantes ya que apuntan a la falta de seriedad o de un seguimiento adecuado por parte del Ejecutivo para comprometerse con las conclusiones contenidas en los informes de auditoría, incluidas las que

recomiendan medidas correctivas con respecto a la forma en que se gestionan los fondos públicos.

---

### ***Cambios desde la Encuesta de Presupuesto Abierto 2008***

La calificación promedio que mide la fuerza de las ISAs en los 85 países incluidos en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2008 fue 45. La puntuación media de estos mismos 85 países ha aumentado ligeramente a 48 en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010. Los países que han mejorado significativamente son Afganistán, Brasil, Ghana, Kazajstán, Liberia, República Democrática del Congo, Sudán y Tanzania. En estos países, las ISAs fueron capaces de ejercer un mayor criterio en la determinación de su programa de auditoría que lo que se había visto en rondas anteriores de la encuesta, mejoraron la oportunidad en la publicación de sus informes de auditoría, o llevaron a cabo auditorías más exhaustivas en los presupuestos de seguridad nacional de lo que se había documentado en rondas anteriores de la Encuesta. Por otro lado, la fuerza de las ISAs disminuyó en algunos países, entre ellos, República Dominicana y Fiji. Las ISAs en estos países experimentaron una reducción en su poder para controlar sus agendas; además, se deterioró la oportunidad con la cual las ISAs hacían públicos los Informes de Auditoría que habían preparado.

---

### ***Transparencia presupuestaria y la fuerza de las instituciones de vigilancia***

Los países que tienen calificaciones en el OBI bajas también suelen tener instituciones de fiscalización débiles. La **tabla 10** muestra que los 22 países que, de acuerdo al OBI 2010 proveen poca o ninguna información sobre sus presupuestos, también tenían las calificaciones promedio más bajas en cuanto a la fuerza legislativa y la de las ISAs. Por el contrario, los siete países que obtuvieron las puntuaciones más altas en el OBI 2010 también tienen las puntuaciones promedio más altas en fuerza legislativa y de las ISAs. En efecto, esta correlación se muestra para las cinco categorías de las puntuaciones OBI.

Este resultado parece lógico ya que para que haya una supervisión efectiva se requiere de acceso a información exhaustiva y oportuna.

Viendo esta información de otra manera, 24 de los 35 países considerados que tienen legislaturas débiles en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 proporcionan información mínima o escasa sobre el presupuesto, según el OBI. Similarmente, 23 de los 32 países que son considerados que tienen ISAs débiles en la Encuesta son los que tienen el peor desempeño en el OBI.

La Encuesta 2010 también encontró que la mayoría de los países (59 de 94 países encuestados) tienen legislaturas e ISAs que son o ambos fuertes o ambos débiles. En los 35 países restantes, una institución tiene más fuerza que la otra. Por ejemplo, las legislaturas en Bosnia y Chile son consideradas débiles, mientras que sus ISAs son consideradas como fuertes. En cambio las legislaturas de Malí, Portugal y Sri Lanka son consideradas más “fuertes” que las ISAs de estos países.

---

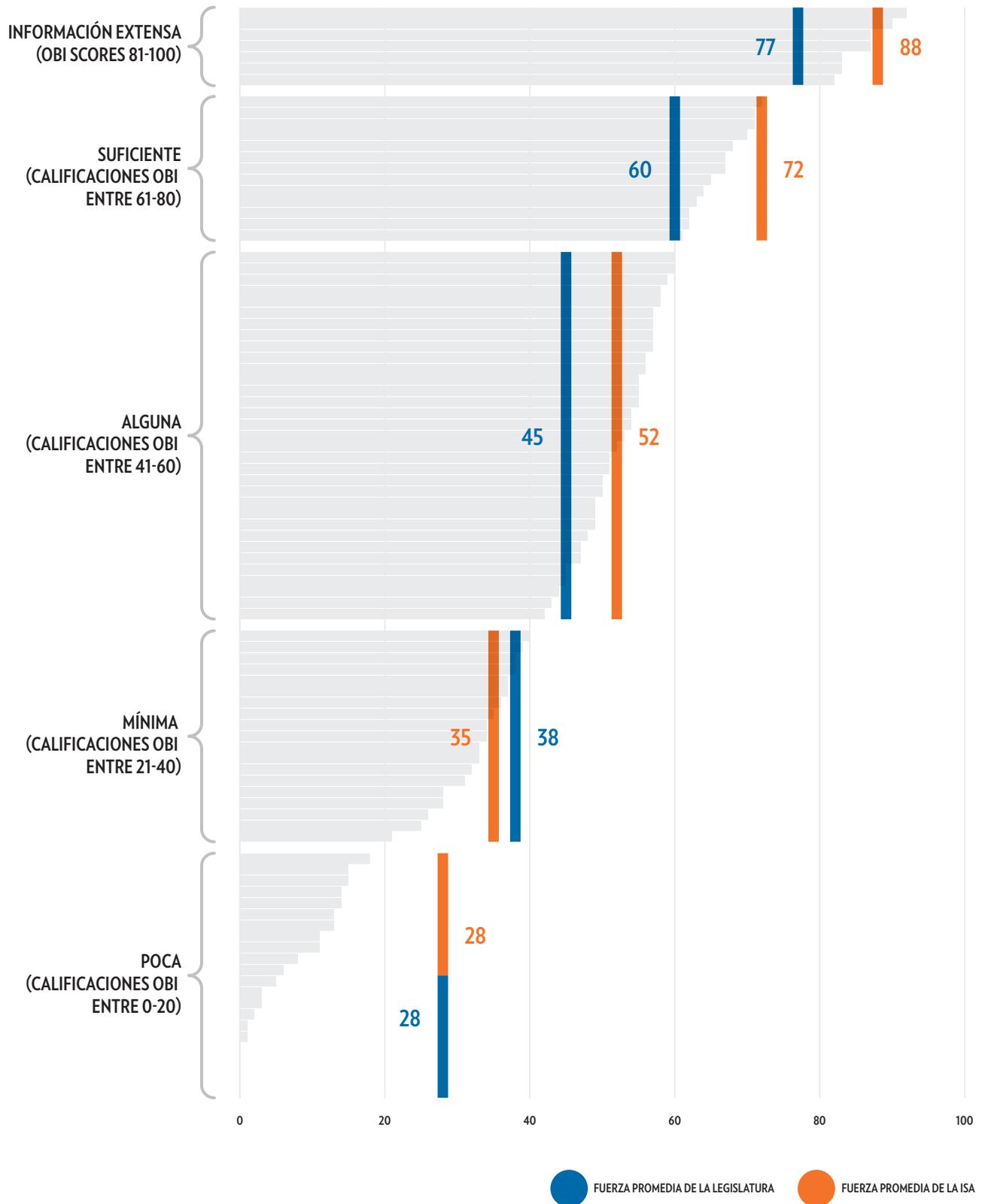
## **Participación pública en sistemas de vigilancia del presupuesto**

Muchas legislaturas e ISAs aplican prácticas que no permiten la participación del público en ninguna medida posible, a pesar de las facultades que actualmente tienen dichos órganos.

Por lo general, las legislaturas tienen la facultad de definir sus propias reglas y órdenes permanentes, y de valerse de éstas para organizar audiencias públicas o invitar a expertos de la sociedad civil a prestar testimonio durante los debates presupuestarios. De hecho, las constituciones de muchos países consagran expresamente los derechos de las legislaturas a convocar a testigos independientes.

TABLA 10.

## COTRANSparencia PRESUPUESTARIA TAMBIÉN TIENEN INSTITUCIONES DE SUPERVISIÓN DÉBILES



Sin embargo, la Encuesta 2010 indica que las legislaturas no suelen estar abiertas al público, medios de comunicación incluidos, durante los debates en torno al presupuesto. En 68 de los 94 países encuestados, las legislaturas no organizan audiencias públicas donde se le da al público una oportunidad para opinar sobre los presupuestos de los diversos ministerios. Además, en 35 países incluidos en la Encuesta, todas las discusiones presupuestarias del legislativo con alguna participación del ejecutivo son sesiones privadas, el público es excluido por completo, sin posibilidad de observar las reuniones, aún cuando se trata de audiencias de las comisiones. Además, no se proveen actas públicas de las reuniones. En 36 países, sólo algunas discusiones están abiertas al público.

La encuesta de 2010 también apunta a que pocas ISAs han establecido mecanismos de consulta sólidos que permitan al público hacer llegar sus quejas y sugerencias a su institución nacional. Por ejemplo, en 57 países, las ISAs mantienen muy pocos mecanismos formales de comunicación mediante los cuales los ciudadanos puedan presentar quejas o sugerencias de manera que puedan influir en el programa de la auditoría o auditorías. Esta situación trunca la posibilidad de tener una excelente fuente de retroalimentación sobre el funcionamiento de los programas de gobierno. La ausencia de estos mecanismos de consulta es particularmente frecuente en los países en los que las ISAs carecen de las facultades y la autonomía frente al poder ejecutivo que resultarían necesarias.

Las ISAs normalmente obtienen una puntuación mucho más baja en las preguntas de la Encuesta que evalúan la exhaustividad de los Informes de Auditoría publicados, que en las que miden su independencia. Esta diferencia es especialmente marcada en el caso de los países que obtuvieron una puntuación inferior a 60 en el OBI 2010. Ello sugiere que las ISAs podrían hacer más, incluso teniendo en cuenta sus limitaciones institucionales para publicar información más completa en sus informes de auditoría. De hecho, el apoyo y la

participación del público durante la labor de las ISAs es capaz de aumentar la capacidad de organismos por demás débiles, con el fin de presionar a sus dirigentes hacia la toma de medidas correctivas sobre la base de las conclusiones emanadas de la auditoría.

---

### *Repercusión de estos resultados*

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 indica que un número significativo de países tienen legislaturas e ISAs débiles, ya que una tercera parte de estos organismos de los países encuestados se identificaron como débiles. Además, la Encuesta revela que la mayoría de los países que aplican malas prácticas de transparencia presupuestaria también suelen tener instituciones de vigilancia débiles. Ello significa que en estos países el público no sólo es incapaz de alcanzar algún tipo de comprensión a fondo o influenciar el uso de los recursos nacionales, sino que incluso las instituciones formales de vigilancia se ven imposibilitadas de ejercer algún impacto decisivo en la forma en que el ejecutivo recauda y gasta fondos en el país.

Los países que han reducido el papel de sus legislaturas para dar el visto bueno a los informes presupuestarios o que han socavado la independencia de las ISAs son propensos a sufrir de mala gobernanza. Cuando la tesorería nacional está en manos de una pequeña élite que no rinde cuentas a nadie, es probable que los presupuestos se gasten de manera imprudente y que la corrupción sea considerable. Con el fin de mejorar la situación y demostrar la seriedad en la intención de abordar el déficit de responsabilidad, las legislaturas y las ISAs no deberían estar obligadas a esperar a que el Ejecutivo tome medidas. Como se ilustra en este capítulo, estas instituciones pueden comenzar a tomar algunas medidas inmediatas, a fin de abrir los presupuestos a un mayor escrutinio público y aumentar su propia capacidad limitada para vigilar los presupuestos. ■



# CAPÍTULO V:

## Recomendaciones

Para cada país encuestado, el IBP ha elaborado un informe individual sobre su proceso presupuestario, incluyendo recomendaciones sobre cómo pueden abrir sus sistemas. Los informes individuales son el mejor punto de partida para los interesados en conocer las acciones que deben ser adoptadas por un país en particular. Aquí presentamos nuestras recomendaciones generales.

### **1. Los países deben publicar todos los documentos que producen.**

Una conclusión sorprendente de este informe es la frecuencia con la que los gobiernos producen documentos presupuestarios esenciales pero los utilizan sólo para fines internos o para sus donantes. En concreto, la encuesta reveló que el 42 por ciento de los documentos presupuestarios que los gobiernos no publican, en realidad sí se producen pero se utilizan internamente o para los donantes. En particular, los países con puntuaciones bajas podrían mejorar sustancialmente sus niveles de transparencia presupuestaria si simplemente comenzaran a publicar los documentos que ya producen. La mayoría de los documentos presupuestarios producidos por los países con las puntuaciones más bajas no se hacen públicos. Es también interesante que los 22 países que no publican la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo al público sí producen dicho documento para fines internos.

El IBP recomienda que los países hagan públicos todos los documentos presupuestarios que producen mediante su difusión en la página web del gobierno, por ejemplo. Esta medida sencilla que no implica prácticamente ningún esfuerzo ni costo adicional por parte de los gobiernos, permitiría mejorar drásticamente la transparencia presupuestaria en muchas partes del mundo.

### **2. Los documentos presupuestarios deben distribuirse ampliamente de forma gratuita y oportuna.**

Según demuestra este estudio, con demasiada frecuencia los países impiden el acceso a los documentos presupuestarios al cobrar elevadas cuotas por ellos, o por no utilizar los mecanismos disponibles que permitirían el acceso libre. También muchos documentos se publican tarde por lo que su utilidad quede reducida.

Es relativamente fácil distribuir los documentos ampliamente de forma gratuita. Los gobiernos deben publicar los datos del presupuesto del gobierno en sus sitios web.<sup>15</sup> Pese a que las velocidades de descarga de Internet y los costos de acceso al mismo son retos que limitan su uso en muchos países, al poner la información a la disposición del público en sus sitios web, el gobierno reduce cualquier posibilidad de que algún funcionario utilice sus facultades discrecionales para facilitar el acceso a los informes presupuestarios de manera arbitraria. Además, los gobiernos que ya han comenzado a publicar información en sus sitios web pueden mejorar el acceso a los informes, proporcionando los datos del presupuesto en formatos fáciles de descargar, colaborando con la sociedad civil para

<sup>15</sup> En la medida de lo posible, los documentos deberán publicarse en la página web de la dependencia responsable de producir la información, de modo que no exista en el público confusión acerca del sitio al que pueden acudir para acceder a la información.

elaborar formatos de datos más fáciles de usar, y mediante el desarrollo de un sistema de archivo que contenga los informes presupuestarios de años anteriores.

Los países también deben colocar copias de los documentos presupuestarios en las bibliotecas nacionales y locales y en las taquillas de información de las oficinas de gobierno para que estén disponibles para todo público.

Los gobiernos deberían aumentar la oportunidad con la que publican los informes presupuestarios. Por ejemplo, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo debe publicarse con suficiente antelación a las fechas de aprobación del presupuesto, de manera que sea posible revisarlo y debatirlo, y los Informes de Fin de Año y de Auditoría deben publicarse dentro de los seis meses siguientes a la culminación del ejercicio fiscal, de manera que los informes sean más relevantes.

---

### **3. Los países que obtuvieron las puntuaciones más bajas en el OBI deben realizar esfuerzos por cumplir con ciertas normas mínimas.**

Uno de los resultados más alentadores de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 tuvo que ver con los importantes avances logrados por muchos países que habían obtenido puntuaciones bajas en las encuestas anteriores. Siendo consistentes con nuestra primera recomendación, estos gobiernos han alcanzado estas mejoras en gran medida a que comenzaron a publicar en sus sitios web los informes presupuestarios que habían producido previamente pero que sólo eran para uso interno o de donantes.

Sin embargo, 22 países participantes en el OBI 2010 obtuvieron una puntuación menor a 20. Los 22 países son los siguientes: Arabia Saudita, Argelia, Bolivia, Burkina Faso, Camboya, Camerún, Chad, China, Fiji, Guinea Ecuatorial, Honduras, Irak, Níger, Nigeria, República Democrática del Congo, República Dominicana, República de Kirguiz, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sudán y Vietnam. Todos estos países producen una Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, pero 21 de ellos no publican actualmente dicho documento. Además, cinco países de esta categoría no publican el Presupuesto Aprobado, de manera que generalmente no están disponibles los dos

documentos que explican lo que el gobierno propuso hacer y lo que decidió hacer con los recursos públicos generalmente no están disponibles.

Otros 12 países con la puntuación más baja producen un Informe de Auditoría pero no lo publican. Dos países lo publican más de dos años después de concluido el período de referencia. Además, muy pocas legislaturas de los países que obtuvieron una puntuación menor a 20 en el OBI 2010 organizan audiencias públicas para los debates presupuestarios. Las legislaturas en sólo dos de estos 22 países invitan a algunos testigos externos a rendir su testimonio en audiencias públicas legislativas organizadas durante el período de negociación presupuestaria. La ausencia de Informes de Auditoría y las audiencias públicas pone de relieve la incapacidad de los países con baja calificación OBI para reconocer la importancia de los controles y contrapesos en el proceso presupuestario.

El IBP recomienda que mínimo, en los países que actualmente brindan un nivel de información presupuestaria escasa o nula, se publiquen la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, el Presupuesto Aprobado, y los Informes de Auditoría. El IBP también recomienda que las legislaturas en estos países comiencen a organizar audiencias públicas antes de la aprobación del presupuesto. La implementación de estas medidas básicas puede mejorar significativamente la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas en estos países.

Las prácticas de transparencia presupuestaria en estos países son de gran preocupación para el IBP. Por ello, estará monitoreando la evolución en las prácticas de presupuestación en estos países incluso antes de la publicación del próximo OBI, y presentará un informe sobre los progresos realizados.

---

### **4. Los países que proporcionan información mínima o alguna deben mejorar sus resultados en tres informes clave.**

El estudio revela que 52 países obtuvieron una puntuación entre 21 y 60 en el Índice de Presupuesto Abierto 2010 y, por lo tanto, se clasifican como países que suministran información mínima o alguna sobre sus presupues-

tos. Prácticamente todos estos países hacen pública su Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, pero su versión del documento es mucho menos completa que las propuestas de países con una puntuación alta. Además, los Informes de Auditoría que publican no son lo suficientemente exhaustivos, y alrededor de un tercio de estos países no publican este documento clave. Normalmente, estos países también dejan de publicar algunos de los otros documentos presupuestarios principales; sobre todo las Revisiones de mitad de año.

Estos países deben aumentar la exhaustividad de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y deben facultar a su ISAs para que publique informes de auditoría exhaustivos. Todos estos países deben publicar los informes de auditoría y, además, deben empezar a elaborar y publicar Revisiones de Mitad de Año también. Países como la India, Colombia y Sri Lanka aumentaron sus calificaciones OBI y avanzaron desde la categoría de alguna información a la de información suficiente, gracias a la adopción de la mayoría de estas medidas.

Los documentos presupuestarios publicados deberían incluir información sobre la relación entre el presupuesto del gobierno y sus políticas y objetivos macroeconómicos; sobre las políticas destinadas a beneficiar directamente a las poblaciones más pobres del país; los productos y resultados esperados y alcanzados; y sobre ciertas actividades fiscales que se encuentran fuera del proceso presupuestario normal que podrían afectar profundamente la capacidad del gobierno de cumplir con sus metas fiscales y de política, incluidos los fondos extrapresupuestarios, actividades cuasi-fiscales, y los pasivos contingentes.

**5. Los países deben comprometerse aplicar los principios de fiscalización y participación en el proceso presupuestario. Se debe fortalecer la autoridad, independencia y capacidad de las instituciones de control presupuestario. Debe permitirse la voz del público como un control y contrapeso complementario.**

El estudio indica que los países que divulgan poca información presupuestaria suelen padecer de instituciones de control débiles. Las legislaturas a menudo no poseen las

competencias adecuadas para enmendar el presupuesto elaborado por el Ejecutivo, y no se les da tiempo suficiente para evaluar globalmente el Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo antes de aprobar y promulgarla. El Poder Ejecutivo de varios países también tiene la libertad para gastar los fondos básicamente como lo desee, independientemente de lo que contemple el presupuesto aprobado. Generalmente, las Instituciones Superiores de Auditoría carecen de plena independencia frente al Poder Ejecutivo y, a menudo, informan que no tienen recursos suficientes para llevar a cabo sus mandatos de auditoría eficazmente. Estas limitaciones de las instituciones formales de control comprometen gravemente la rendición de cuentas del ejecutivo en materia de finanzas públicas.

De este estudio también se concluyó que a menudo los mismos órganos gubernamentales de fiscalización no ofrecen oportunidades para la participación pública. Por ejemplo, en sólo 26 países se ofrecen al público oportunidades formales para participar durante las deliberaciones legislativas sobre el presupuesto. En muchos países, estas discusiones se llevan a cabo en secreto.

Cuando todos los países son considerados, la calificación promedio de las legislaturas fue de sólo 44, mientras que para las ISAs fue de 49, lo que destacó la necesidad general de mejora.

Los gobiernos deben reconocer que abrir sus presupuestos significa fortalecer las instituciones de control, así como el papel que desempeña el público. Incluso si la información es provista por el Poder Ejecutivo, la ausencia de controles y contrapesos efectivos conduce al desperdicio, prioridades mal definidas y, a veces, a una patente corrupción. Por ello, las legislaturas deben contar con la facultad de modificar el presupuesto y con tiempo suficiente para revisarlo, y deben ser capaces de ejercer los controles adecuados si el Ejecutivo desea gastar los fondos en formas que difieren de las asignaciones del presupuesto aprobado. Las ISAs deben ser independientes y tener la autoridad necesaria, así como la capacidad y recursos para cumplir con sus responsabilidades de supervisión. Cabe señalar que en algunos países, las mejoras recientes en la manera en que el Poder Ejecutivo presenta el presupuesto ocurrieron

gracias a presión ejercida por la legislatura o a la fuerza de funcionarios de las ISAs.

El público también debe participar en los procesos de vigilancia. Para promover la participación pública efectiva, la legislatura debe convocar a audiencias públicas abiertas en cada etapa del proceso presupuestario, y permitir que la sociedad civil e individuos presten su testimonio. Del mismo modo, el público debe tener la oportunidad de participar directamente con las ISAs en la fase de evaluación del proceso presupuestario. Hay muchos mecanismos a través de los cuales puede darse esa participación. Por ejemplo, los EE.UU. y el Reino Unido mantienen “líneas directas contra el fraude” mediante las cuales los ciudadanos pueden denunciar presuntos actos ilícitos en el uso de los fondos públicos, mientras que en Corea del Sur, el público puede sugerir posibles objetos de auditoría.

#### **6. Los donantes deberían estimular y apoyar a los países dependientes de la ayuda internacional para que mejoren su transparencia.**

Los países dependientes de la ayuda reciben calificaciones en el OBI 2010 significativamente inferiores a las de los países que no dependen de la ayuda. Entre los países que reciben ayuda de donantes en una proporción superior al cinco por ciento de su renta nacional bruta, la calificación promedio en el OBI fue de 30. Entre los otros países, la puntuación OBI promedio fue de 44. Otras investigaciones han demostrado que, en algunos casos, las prácticas de los donantes inhiben la transparencia presupuestaria.

Sin embargo, los donantes tienen tanto el interés (de ver que su ayuda se invierta bien), como la influencia para promover la transparencia presupuestaria (mejoras recientes en el nivel de transparencia presupuestaria de ciertos países, en muchos casos, se deben a la presión internacional).

El IBP ha preparado un resumen para cada uno de los países incluidos en el OBI 2010, el cual se puede encontrar en la página web del IBP en HYPERLINK “<http://www.openbudgetindex.org/>”[www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org/). Los donantes pueden utilizar esta información para identificar

las recomendaciones ofrecidas por el IBP para aumentar la transparencia presupuestaria en determinados países dependientes de la ayuda.

De manera más general, los donantes pueden fomentar una mayor transparencia presupuestaria mediante el uso de una variedad de estímulos y disuasivos. Se pueden crear incentivos para promover la mejora de la transparencia presupuestaria en los países a los que otorga ayuda, por ejemplo, mediante un mayor apoyo directo al presupuesto para los países que presentan prácticas de transparencia presupuestaria de mejor calidad. Los donantes también pueden prestar asistencia técnica a las instituciones de control y otros actores capaces de desempeñar funciones similares (legislaturas, ISAs, sociedad civil, medios de comunicación, etc.) con el objetivo de fomentar una mayor capacidad para presionar al Ejecutivo para que se amplíe la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas.

En la actualidad, los gobiernos que están dispuestos a reformar sus sistemas presupuestarios disponen de pocas vías para recibir asistencia y asesoría en materia de transparencia presupuestaria. A menudo, los actuales paquetes de reforma de gestión de finanzas públicas ofrecidos por los donantes y las instituciones de desarrollo no incluyen asesoría sobre sistemas de transparencia y rendición de cuentas. Por lo tanto, los donantes deben estudiar la posibilidad de ofrecer este tipo de asistencia a los gobiernos dispuestos a aprovecharla. El IBP está dirigiendo una iniciativa para abordar este tema (véase el **recuadro 7**).

Por último, los donantes deben asegurar que los datos sobre la ayuda que prestan se manejen de una manera transparente. Esto puede significar que la ayuda que ofrezcan a un país se vea reflejada en los documentos presupuestarios de ese país. También puede significar que los donantes informen de manera transparente sobre la ayuda que ellos mismos brindan a diversos proyectos y, de ser posible, faciliten los datos en formatos y calendarios que sean compatibles con los sistemas presupuestarios de los países receptores.

## **7. Debe iniciarse un movimiento en pro de una norma global en materia de transparencia presupuestaria.**

Los avances en materia de transparencia presupuestaria registrados en los últimos años, así como la importante mejora observada en muchos países que antes tenían puntuaciones bajas parece deberse, al menos en parte, a la creciente presión nacional e internacional ejercida sobre los gobiernos para que abran sus procesos presupuestarios, así como a una mejor comprensión de lo que constituyen las buenas prácticas presupuestarias. Esta presión se puede intensificar y las expectativas se pueden aclarar, a través de un movimiento en favor de una norma mundial.

En muchos asuntos clave que son de interés mundial, agrupaciones diversas de los países, instituciones internacionales y la sociedad civil han acordado sobre un conjunto de estándares que recomiendan a los países alcanzar a lo largo de un cierto período. Por ejemplo, cada una de las normas mundiales que existen en torno a la participación política de las mujeres, poner fin a la tortura, la neutralidad del personal médico durante enfrentamientos bélicos, y la eliminación de las minas terrestres, representan una herramienta para convencer a los gobiernos a que adopten políticas que benefician los intereses de aquellos que no pueden ejercer el poder y para responsabilizar a los gobiernos por la correcta aplicación de estas políticas.

El alarmante estado de la transparencia presupuestaria que ha sido documentado por las ediciones sucesivas del OBI constituye un caso convincente sobre la necesidad de que haya un empuje importante por parte de la comunidad internacional -incluyendo las legislaturas, las ISAs, los gobiernos (especialmente los de Asia, África y América Latina para asegurar una coalición representativa), los gobiernos donantes y las agencias, las asociaciones profesionales en la gestión de las finanzas públicas, y las organizaciones de la sociedad civil- para promover una norma global sobre transparencia presupuestaria. Una norma de transparencia presupuestaria serviría para codificar principios de amplia aceptación y pautas de conducta gubernamental apropiadas con respecto a la transparencia y la participación pública en el proceso

### RECUADRO 7.

## **El IBP ofrece asistencia técnica al Gobierno**

En 2009, el IBP inició un programa piloto administrado por su oficina en México para prestar asistencia técnica directa a los gobiernos, con el objetivo de ayudarles a establecer sistemas que promuevan una mayor transparencia presupuestaria. El programa pone a disposición de los gobiernos nacionales una serie de expertos, herramientas y procesos de formación y aprendizaje desarrollados en países que están a la vanguardia en esta labor.

El programa está trabajando actualmente con los gobiernos de Malí y El Salvador para desarrollar Presupuestos ciudadanos. Estos gobiernos expresaron su interés y voluntad de participar en este programa piloto. Puede obtenerse más información sobre el programa en <http://www.internationalbudget.org/what-we-do/mentoring-gov-program/>

presupuestario. Es importante señalar que una norma garantizaría un compromiso explícito y universal de los países, ya que los gobiernos tendrían que comprometerse a aceptar los principios enunciados en la norma.

Si bien ya existe un nivel considerable de consenso en la comunidad internacional en torno a la importancia de la transparencia presupuestaria, el concepto es aún impreciso e incompleto. Una norma global establecería objetivos amplios y bien definidos en los que trabajaría la comunidad internacional para lograrlos. Idealmente, una norma identificaría documentos y procesos básicos que deberán incluirse en todo proceso presupuestario para que se considere transparente. Una norma ayudaría a resaltar la importancia de la participación ciudadana en el proceso presupuestario como condición previa para garantizar una verdadera transparencia del mismo;

sin embargo, si el público no cuenta con una verdadera oportunidad de aportar al proceso presupuestario, será menos probable que el acceso a los datos presupuestarios lleve a una mejor eficacia gubernamental.

---

### Próximos pasos

Los ciudadanos tienen derecho a saber cómo se recaudan y se utilizan sus fondos y cuáles son las prioridades de su gobierno: la falta de transparencia presupuestaria que subsiste en la mayoría de los países socava ese derecho. Además, incorporando controles y contrapesos en el proceso presupuestario y haciendo transparentes los presupuestos es posible facilitar el uso equitativo y eficiente de los fondos públicos, y disminuir el nivel de corrupción.

Esperamos que el presente informe sirva para arrojar luz sobre el estado de la transparencia presupuestaria en todo el mundo. Creemos que la adopción de las recomendaciones presentadas permitiría abrir más el acceso a los presupuestos, ayudaría al cumplimiento del derecho de los ciudadanos a conocer las prioridades que guían las políticas presupuestarias de sus gobiernos, y mejoraría la recaudación e inversión de los fondos públicos. ■

### APÉNDICE A:

## Razones por las cuales los gobiernos modifican sus prácticas de transparencia presupuestaria

---

En las tres aplicaciones sucesivas de la Encuesta de Presupuesto Abierto, el IBP ha identificado cambios en las prácticas de transparencia presupuestaria de varios países. La mayoría de los países en los que se han registrado cambios han mejorado sus prácticas de transparencia, en algunos casos ha sido marginal.

Entender el comportamiento de un gobierno y lo que lo motiva a modificar sus prácticas requiere de un estudio a profundidad sobre la economía política (y probablemente

otros factores) en el país. El IBP está apoyando la elaboración de un conjunto exhaustivo de estudios de caso en 8-10 países que intentarán realizar cambios en sus niveles de transparencia presupuestaria en el contexto político y económico más amplio de cada país: se tiene programado concluir los estudios de caso para 2011.

En este apéndice se ofrece una revisión inicial de los cambios a las prácticas de transparencia presupuestaria realizados en una selección de países incluidos en la Encuesta de Presupuesto Abierto. (Otros comentarios breves se incluyen en el texto principal.) Cada resumen de país describe los principales cambios en las prácticas de transparencia presupuestaria registrados por la Encuesta de Presupuesto Abierto y un breve análisis de por qué se habrían producido. Los investigadores de la Encuesta de Presupuesto Abierto en los países seleccionados que registraron fuertes mejoras en su transparencia presupuestaria ofrecieron su teoría acerca de las causas a las que obedecen estos cambios: en la mayoría de los casos, sus opiniones han sido refinadas por una fuente independiente en cada país. El IBP también ha publicado los resúmenes individuales de cada país para los 94 países en su sitio web en HYPERLINK "<http://www.openbudget-index.org/>" [www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org). Estos resúmenes nacionales proporcionan una lista de medidas que cada país puede tomar para mantener y seguir mejorando sus prácticas de transparencia presupuestaria.

---

### Angola

La puntuación de Angola en el OBI aumentó de 4, en la Encuesta 2008, a 26 en la Encuesta 2010, un salto de 22 puntos. La razón principal de esta mejora es la publicación por parte del gobierno de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, la cual no solía publicarse según la encuesta anterior. Por otra parte, el Informe de Fin de Año que es evaluado para la Encuesta 2010, contiene datos presupuestarios más exhaustivos que el Informe de Fin de Año evaluado para la Encuesta 2008.

El investigador del OBI para Angola sugiere que varios factores pudieron haber conducido a la decisión del gobierno de iniciar la publicación de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo. En primer lugar, el gobierno fue objeto de

presión por parte de las instituciones financieras internacionales y los donantes para que mejorase su transparencia presupuestaria. En segundo lugar, en el período previo a las elecciones nacionales de 2008, el gobierno quería presentar una imagen de mayor transparencia.

---

### **Azerbaiyán**

La puntuación de Azerbaiyán en el OBI aumentó de 37, en la Encuesta 2008, a 43 en la Encuesta 2010, un aumento de seis puntos. Este aumento se debió a que Azerbaiyán comenzó a publicar por primera vez sus Informes Entregados Durante el Año y sus Informes de Auditoría, y además, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo ahora contiene más datos a nivel de programas que en años anteriores. El gobierno también comenzó a publicar más datos del presupuesto en los sitios web del Ministerio de Finanzas, en lugar de hacerlos públicos sólo en copias impresas que se obtienen en el Ministerio o las bibliotecas nacionales. Si bien estos cambios positivos son alentadores, persiste cierta preocupación en el país sobre la transparencia de las transferencias financieras del Fondo Petrolero del Estado al presupuesto nacional, así como en torno al papel limitado de la legislatura en la aprobación del presupuesto y la fiscalización.

El investigador local del OBI para Azerbaiyán atribuye el aumento en la disponibilidad de los datos presupuestarios a cuatro factores. En primer lugar, los legisladores del partido de oposición al gobierno se dieron a notar más al exigir una mayor transparencia presupuestaria del gobierno. En segundo lugar, las reformas a la gestión de las finanzas públicas ejecutadas a raíz del Plan de Acción de la Unión Europea para Azerbaiyán facilitaron que hubiera un mayor acceso a la información presupuestaria. En tercer lugar, el nuevo jefe de la ISA en el país se comprometió a poner los Informes de Auditoría a disposición del público. Por último, la labor de incidencia que llevaron a cabo los grupos de la sociedad civil en el país con la exigencia de una mayor transparencia presupuestaria, ejerció presión sobre el gobierno para que publique datos más completos sobre su presupuesto.

---

### **Bolivia**

La puntuación de Bolivia en el OBI aumentó de 7 en la Encuesta 2008 a 13 en la Encuesta 2010, un aumento de seis puntos. El OBI 2010 reveló que dos documentos presupuestarios principales -los Informes Entregados Durante el Año y los Informes de Auditoría- estaban disponibles; sin embargo, se les calificó como no disponibles en la Encuesta 2008. Es importante señalar que estos dos documentos no son publicados por el Ministerio de Finanzas. Los Informes Entregados Durante el Año los publica el Banco Central y, por supuesto, los Informes de auditoría son publicados por la ISA. Así, estas pequeñas mejoras no pueden atribuirse a cambios en las prácticas del Ministerio de Finanzas.

De hecho, los investigadores del IBP siguen preocupados por el nivel de disponibilidad de los datos presupuestarios del Ministerio de Finanzas, el cual es el principal organismo responsable por la producción de los datos presupuestarios. Por ejemplo, el investigador local del OBI en Bolivia no pudo acceder a los datos presupuestarios relativos a 2005. El gobierno afirma que está actualizando esta información más de cuatro años después del final de dicho ejercicio fiscal.

---

### **República Democrática del Congo**

La puntuación OBI de la República Democrática del Congo (RDC) aumentó de 1 en la Encuesta 2008 a 6 en la Encuesta 2010, un cambio de cinco puntos. Sin embargo, aún con una puntuación de 6 en la Encuesta OBI 2010, la RDC sigue registrando uno de los peores resultados en materia de transparencia presupuestaria.

La mejora es el resultado de que el gobierno haya publicado dos documentos presupuestarios: un Presupuesto Ciudadano e Informes Entregados Durante el Año, los cuales no se habían publicado antes. El gobierno también comenzó a publicar un calendario para la preparación de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo. Cabe señalar que el gobierno publicó la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo para 2010; sin embargo, esto se hizo después de la fecha límite fijada por la Encuesta de Presupuesto Abierto como criterio para evaluar la disponibilidad

pública de los documentos. Si el gobierno de la República Democrática del Congo sigue publicando su Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, su puntuación en las rondas posteriores del OBI aumentará significativamente.

El investigador local del OBI en República Democrática del Congo atribuye las mejoras en las prácticas de transparencia presupuestaria del país a las negociaciones para cancelar la deuda que se encuentran actualmente en curso entre los donantes y el gobierno en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados. Una de las condiciones de esta iniciativa es que el país cuya deuda se cancela se compromete a reformar sus finanzas públicas. Asimismo, el gobierno de la República Democrática del Congo ha respondido a los llamados de la sociedad civil, la cual pedía un acceso más profundo a los datos presupuestarios mediante la publicación de Informes Entregados Durante el Año y la inclusión de datos presupuestarios más completos en su Presupuesto Aprobado.

---

### *Malawi*

La calificación de Malawi en el OBI aumentó de 28 en la Encuesta 2008 a 47 en la de 2010, un salto de 19 puntos. Estos cambios fueron el resultado de la publicación de datos más completos en la Propuesta de presupuesto del Ejecutivo, concretamente, más datos sobre los presupuestos de años anteriores. Además, el gobierno comenzó a publicar un Informe de Fin de Año, el cual brinda al público y a la sociedad civil más información para evaluar qué tan bien el gobierno ha ejecutado el presupuesto. En la evaluación de Malawi también se utilizaron los informes trimestrales del banco central para responder las preguntas del Cuestionario de Presupuesto Abierto que se refieren a la rendición de informe durante el ejercicio. Estos informes estaban disponibles en 2008, pero no había sido considerado en la evaluación de ese año.

Pese a que la transparencia presupuestaria mejoró sustancialmente, subsisten dudas debido al bajo nivel de transparencia presupuestaria en general y acerca de la sostenibilidad de las mejoras conseguidas. La Encuesta OBI 2010 indicó que el gobierno de Malawi todavía no hace público el documento del Presupuesto Aprobado.

Asimismo, no publica sus documentos presupuestarios en la página web del Ministerio de Finanzas. El investigador del OBI no logró obtener acceso a copias impresas de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo ni del Informe de Fin de Año y, de hecho, no logró el acceso al Presupuesto Aprobado en ningún formato.

Si bien es difícil precisar las razones exactas por las que el gobierno ha puesto más datos presupuestarios a disposición del público, el investigador del OBI para Malawi sugiere algunos de los motivos a los que podrían obedecer las mejoras. En primer lugar, el gobierno, respondiendo a las inquietudes de los donantes, encargó a la División de la Deuda y la Ayuda en el Ministerio de Finanzas que se coordinará más estrechamente con los donantes y publicara datos más completos sobre la ayuda que recibe del exterior. En segundo lugar, el gobierno respondió a las preocupaciones acerca de la transparencia presupuestaria identificadas por el OBI 2008 y que fueron destacadas en los medios de comunicación locales. Un indicador de la sensibilidad del Gobierno de Malawi a la presión y el escrutinio del público es que en 2008 el Ministerio de Finanzas contrató a un consultor externo para manejar sus relaciones públicas, específicamente con los donantes. Se publicó un resumen del presupuesto a raíz de este proceso.

---

### *Ruanda*

La puntuación de Ruanda en el OBI aumentó de 1 en la Encuesta de 2008 a 11 en la Encuesta de 2010, un salto de 10 puntos. Durante este período, el país comenzó a publicar varios documentos del presupuesto por primera vez -por ejemplo, el Presupuesto ciudadano, un Documento Preliminar, un Informe de Fin de Año, y un Informe de Auditoría. Sin embargo, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo no se publicó antes de la promulgación del presupuesto. Además, a pesar de que Ruanda ha comenzado a publicar cuatro informes presupuestarios clave, estos documentos no contienen muchos de los datos evaluados en el OBI.

Ruanda obtuvo una calificación de 1 en el OBI 2008 porque el gobierno no publicó ninguno de los ocho documentos presupuestarios principales evaluados por la Encuesta

de Presupuesto Abierto antes de la fecha límite, en la que concluían las evaluaciones previas al OBI 2008 (septiembre de 2007). Posteriormente, el gobierno ruandés comenzó a publicar algunos de los ocho documentos presupuestarios clave, pero debido a que la fecha límite de la evaluación ya había pasado, no podían tomarse en cuenta cuando se compiló el OBI 2008.

Cuando se publicó el OBI 2008, el gobierno de Ruanda y sus donantes quedaron impactados por los resultados porque el país es considerado por algunos como un modelo para el desarrollo en África. Desde entonces, los donantes a Ruanda, así como los representantes del gobierno de Ruanda, se han puesto en contacto con el investigador local del OBI y con el IBP para discutir temas de transparencia presupuestaria y para identificar maneras en las que la puntuación del OBI del país puede seguir mejorando.

Desde 2006, el gobierno ruandés ha puesto en marcha una serie de reformas en sus sistemas de gestión de las finanzas públicas. En 2006, el país aprobó una ley sobre las finanzas del Estado, una orden ministerial sobre el reglamento financiero se emitió en 2007, ese mismo año se elaboró un manual sobre la gestión financiera del gobierno y las políticas y procedimientos de rendición de informes, y una nueva tabla de cuentas de los presupuestos se aprobó en 2008. Estas reformas han mejorado la capacidad técnica del gobierno para producir informes sobre el presupuesto y despejaron las dudas del gobierno en torno a la publicación de estos informes (antes los informes se producían pero no se publicaban). Los donantes, encabezados por el Banco Mundial, han financiado muchas de estas reformas.

---

### **Ucrania**

La puntuación de Ucrania en el OBI aumentó de 55 en la Encuesta 2008 a 62 en la Encuesta 2010, un cambio de siete puntos. Esta mejora es el resultado de la publicación de información más completa en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo. Además, el gobierno ha comenzado a publicar Informes Entregados Durante el Año que cumplen con las normas internacionales. Ahora también publican un Informe de Auditoría de fin de año (antes, el gobierno publicó un Informe no auditado de cierre).

El gobierno ha cambiado su política sobre la publicación de Informes Entregados Durante el Año. Anteriormente, el gobierno no quería publicar los datos que consideraba como “preliminares” y, por tanto, poco fiables. Sin embargo, el nuevo Ministro de Finanzas ha cambiado esta política con el fin de mejorar la disciplina en el ministerio. Además, la mayor atención dirigida a la economía del país como consecuencia de la recesión económica mundial llevó al gobierno a proporcionar información adicional sobre sus previsiones macroeconómicas y los objetivos de la política en su Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo. Es importante destacar que el OBI 2010 encontró que el gobierno de Ucrania ha dejado de publicar el Presupuesto Ciudadano como lo hizo en 2007. La publicación de este documento en 2007 se ha atribuido a un intento de una sola vez por el Ministro de Finanzas entonces nuevo (que fue sustituido posteriormente) a ser visto como ampliar la transparencia.

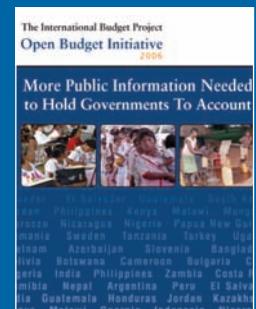
---

### **Yemen**

La puntuación de Yemen en el OBI incrementó en más del doble pasando de 10, que obtuvo en la Encuesta 2008, a 25 en la encuesta de 2010, una ganancia de 15 puntos. El avance es el resultado de que el gobierno publicó en 2009 una serie de documentos sobre el presupuesto que antes no publicaba, incluyendo la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y el Informe de Fin de Año. Cuando se publicaron los resultados del OBI 2008, el Ministerio de Finanzas de Yemen expresó su preocupación por la baja puntuación. También expresó preocupación por la baja puntuación de Yemen en comparación con algunos de sus vecinos, especialmente Egipto, que obtuvo una puntuación de 43 en el OBI 2008. El investigador local del OBI para Yemen indicó que el Ministerio de Finanzas comenzó a publicar la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y otros informes del presupuesto cuando se dio cuenta de que podría mejorar su puntuación en el OBI mediante la publicación de sus documentos en la Web que ya estaba produciendo para uso interno. ■

# Los Presupuestos Abiertos Transforman Vidas

ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO 2010



LA INICIATIVA DE PRESUPUESTO ABIERTO TIENE SU SEDE EN EL INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP EN WASHINGTON, D.C.

820 First Street NE, Suite 510  
Washington, D.C. 20002

TEL. +1 202 4085 1080  
FAX +1 202 408 8173

El IBP también cuenta con oficinas en la Ciudad de México, México; Ciudad del Cabo, Sudáfrica; y en Mumbai, India.

Para mayor información sobre la Iniciativa de Presupuesto Abierto o sobre el IBP contacte a [info@internationalbudget.org](mailto:info@internationalbudget.org) o visite [www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org).



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP  
Open Budgets. Transform Lives.

[WWW.OPENBUDGETINDEX.ORG](http://WWW.OPENBUDGETINDEX.ORG)