

METODOLOGIA

En Diciembre del 2002 el Proyecto Internacional del Presupuesto convocó a una reunión con organizaciones no gubernamentales de diversos países. El interés común de dichas organizaciones fue promover un mayor acceso a la información pública en materia presupuestaria, fortalecer la rendición de cuentas del gobierno en temas de finanzas públicas y abrir la oportunidad a la sociedad civil de participar en los debates presupuestarios de sus países. El taller contó con la participación de 31 asistentes, entre los cuales se encontraban representantes de América Latina y África, así como de Croacia, Egipto, India, Indonesia y Rusia. El resultado de dicha reunión fue alcanzar un consenso sobre la importancia y el valor de la existencia de una iniciativa global, de organizaciones de la sociedad civil, para evaluar la transparencia en los procesos presupuestarios gubernamentales.

Poco después de la reunión el IBP, en cooperación con investigadores de otras organizaciones no gubernamentales, inició un proceso para desarrollar y ensayar un instrumento de medición al cual se denominó *Cuestionario de Presupuesto Abierto*. La intención del cuestionario es recopilar datos comparativos sobre el acceso a la información pública presupuestaria. El cuestionario guió a los investigadores en cada una de las cuatro fases del proceso presupuestario, asistiéndolos en la evaluación de aquella información que debería ser accesible al público en cada fase.

El cuestionario contiene un total de 122 preguntas. De las respuestas a 91 de las preguntas que evalúan el acceso público a la información presupuestaria se obtuvo un promedio con el cual se construyó el *Índice de Presupuesto Abierto*. El resto de las preguntas cubren temas relacionados con la rendición de cuentas, incluyendo la capacidad de algunas instituciones públicas clave para lograrla. El cuestionario se concentra en evaluar las oportunidades de participación de la sociedad civil en los debates presupuestarios y la capacidad de lograr que el Legislativo vigile la correcta aplicación del presupuesto. La rendición de cuentas en materia presupuestaria requiere de un cuerpo externo de auditoría que sea independiente del ejecutivo. Como tal, el cuestionario evalúa varias características institucionales de dicho cuerpo externo de auditoría, es decir, la Órgano Supremo de Auditoría.

Desarrollo y Evaluación del Cuestionario

Antes de la reunión del 2002, los investigadores del IBP y del Institute for Democracy in South Africa (IDASA) habían puesto a prueba una metodología para conducir investigaciones sobre transparencia presupuestaria. Para el 2002 había dos iniciativas de la sociedad civil multi-país dando seguimiento al tema de la transparencia presupuestaria; una en África y la otra en América Latina. Dichas iniciativas fueron conducidas por IDASA en África y por Fundar, Centro de Análisis e Investigación en América Latina. Ambos proyectos contribuyeron de manera sustancial al desarrollo del cuestionario. Los investigadores de los países involucrados pusieron a prueba el cuestionario y con los resultados obtenidos retroalimentaron el proceso de afinación de las preguntas.

En el 2003 el IBP puso a prueba el instrumento en otros 10 países fuera de América Latina y África (Bulgaria, Croacia, República Checa, India, Kazajstán, Polonia, Rusia, Eslovenia, Tailandia y Turquía). El IBP utilizó lo aprendido para modificar las preguntas del cuestionario y asegurarse que éste fuera aplicable en países con sistemas presupuestarios diversos. El aprendizaje de los investigadores fue invaluable para desarrollar la *Guía para el Cuestionario de Presupuesto Abierto*, la cual provee a los investigadores encargados de completar el cuestionario, de una descripción detallada del propósito de cada pregunta y de los supuestos que deben ser utilizados al seleccionar las preguntas. El cuestionario se perfeccionó aún más en la última mitad del 2003 en tanto que incluía la revisión y opinión de expertos en manejo de recursos públicos alrededor del mundo. Esto incluyó presentaciones en instituciones financieras internacionales y a expertos en periódicos especializados. Seguido de esto, hubo una segunda ronda de evaluación en forma de un estudio piloto que involucró a investigadores de 40 países. Del total, 36 países completaron su trabajo entre mayo y junio del 2004. Los resultados de la fase piloto se hicieron públicos en octubre del 2004 para recopilar información que contribuyera a perfeccionar aún más el cuestionario y la guía. El proyecto incluye un comité consultivo conformado por organizaciones civiles y expertos en temas de manejo de recursos públicos. Entre los miembros se encuentran:

Helena Hofbauer, Directora Ejecutiva, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.

Katarina Ott, Directora Ejecutiva, Instituto de Finanzas Públicas de Croacia.

Marritt Claassens, Manager, Proyecto Africano del Presupuesto, Institute for Democracy in South Africa(IDASA)

David de Ferranti, Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas, , Brookings Institution

Murray Petrie, Director, Transparency International New Zealand

Malcolm Holmes, consultor y experto en manejo de recursos públicos.

Iris Lav, Director, Centro de Prioridades Presupuestarias y de Política Pública (CBPP)

Isaac Shapiro, Director Asociado, Centro de Prioridades Presupuestarias y de Política Pública (CBPP)

Joel Friedman, senior fellow, Centro de Prioridades Presupuestarias y de Política Pública (CBPP)

Contenido del Cuestionario de Presupuesto Abierto

El *Cuestionario de Presupuesto Abierto* consiste de 122 preguntas de opción múltiple, y cuatro tablas que describen la manera en que los documentos presupuestarios son diseminados. El cuestionario agrupa las preguntas en tres secciones. La primera sección se compone de tablas cuyo objetivo es obtener información sobre la divulgación de la información. La segunda sección cubre la presentación la propuesta de presupuesto anual del ejecutivo a la legislatura (preguntas 1-55), y la disponibilidad de otra información que pudiera contribuir al análisis de las prácticas y políticas presupuestarias (preguntas 56-66). La tercera sección cubre las cuatro fases del proceso presupuestario (preguntas 67-122).

El Cuestionario de Presupuesto Abierto

Sección Uno: La Disponibilidad de los Documentos Presupuestarios

- Tabla 1. Año Presupuestario de los Documentos Utilizados para Completar el Cuestionario.
- Tabla 2. Vínculos para Documentos Presupuestarios Clave
- Tabla 3. Distribución de los Documentos Relacionados con la Propuesta del Ejecutivo
- Tabla 4. Distribución del Presupuesto Aprobado y Otros Reportes.

Sección Dos: La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo

- Estimaciones para el año presupuestario y años subsecuentes
- Estimaciones para los años previos al año presupuestario
- Exhaustividad
- La Narrativa Presupuestaria y la Evaluación del Desempeño
- Información Adicional Importante para el Análisis y Monitoreo del Presupuesto

Sección Tres: El Proceso Presupuestario

- Formulación del Presupuesto por parte del Ejecutivo
- Aprobación del Presupuesto por parte del Legislativo
- Ejercicio del Presupuesto por parte del Ejecutivo
- El Reporte de Fin de Año del Ejecutivo y del Órgano Supremo de Auditoría.

Las preguntas evalúan la información emitida por el ejecutivo que se encuentra disponible al público y por lo tanto no abarcan la disponibilidad de la información a nivel subnacional. La mayoría de las preguntas inquieran sobre lo que ocurre en la práctica, y no así sobre lo legalmente estipulado. Todas las preguntas fueron elaboradas con la intención de capturar aquellos fenómenos fáciles de observar y replicar. Los investigadores y los evaluadores pares que completaron los cuestionarios tuvieron que mostrar datos que evidenciaran sus respuestas. La evidencia puede ser una referencia a algún documento presupuestario, una ley u otro documento público, declaraciones por parte de funcionarios públicos, entrevistas personales con funcionarios y/o miembros de otras instituciones vinculadas al trabajo presupuestario.

Muchas de las preguntas dentro del cuestionario se enfocan en el contenido y actualidad de los siete documentos presupuestarios clave que deben ser emitidos en todos los países. Los criterios utilizados para valorar que información debe estar disponible al público y los tiempos de cuando debe ser entregada se relacionan con el manejo de finanzas públicas. Muchos de estos criterios son similares a aquellos desarrollados por organizaciones multilaterales como el *Código de Buenas Prácticas en Transparencia* Presupuestaria del Fondo Monetario Internacional y la *Declaración de Lima sobre Reglas de Auditoría* emitida por la Organización Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría de las Naciones Unidas (INTOSAI). INTOSAI es una organización profesional de instituciones supremas de auditoría establecida por la ONU con el objetivo de compartir información y experiencias relacionadas al sector público de auditoría.

Los Siete Documentos Presupuestarios Clave para el Cuestionario de Presupuesto Abierto

<i>Fase del Proceso Presupuestario</i>	<i>Documento</i>
El Ejecutivo Formula el Presupuesto.....	Documento Preliminar
Consideraciones del Legislativo.....	Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo
.....	Presupuesto Ciudadano
El Ejecutivo implementa el Presupuesto.....	Reporte Anual
.....	Reporte de Medio Año
Reporte y monitoreo a fin del año.....	Reporte de Fin de Año
.....	Reporte de la Auditoría

La fortaleza de pautas como el *Código de Transparencia Fiscal* del FMI y la *Declaración de Lima* es su aplicabilidad universal, haciendo de estos instrumentos una herramienta apropiada para los distintos tipos de sistemas presupuestarios alrededor del mundo. Sin embargo, el IBP sostiene que dichos instrumentos no son los mejores para asegurar que el proceso presupuestario responda a las necesidades de la población y que además sea un proceso transparente. Por tal motivo, el *Cuestionario de Presupuesto Abierto* contiene temas adicionales de suma importancia para la sociedad civil. Estos incluyen si, por ejemplo, el poder legislativo sostiene audiencias públicas sobre el tema presupuestario así como otros factores relacionados con la vigilancia por parte del legislativo y el Órgano Supremo de Auditoría.

El Proceso de Investigación y Evaluación por Pares

El *Cuestionario de Presupuesto Abierto* tiene como objetivo ofrecer una visión independiente, no gubernamental del estado de transparencia presupuestaria dentro de los países estudiados. Todos los investigadores que completaron el *Cuestionario de Presupuesto Abierto* forman parte de organizaciones no gubernamentales y/o instituciones académicas. No se contó con la participación de funcionarios gubernamentales de los 59 países estudiados para responder el cuestionario, a pesar de que en algunos casos los investigadores los entrevistaron para obtener algunas respuestas.

Los mandatos y áreas de interés de los grupos de investigación son muy variados, pero tienen el interés común de promover el acceso a la información pública durante cada una de las fases del proceso presupuestario, fortalecer el papel y poder de la legislatura, y medir el desempeño del Órgano Supremo de Auditoría. Muchos son grupos principalmente enfocados al trabajo presupuestario, incluyendo investigadores que en realidad son expertos en el tema.

Un investigador, o un grupo de investigadores dentro de una organización, en cada uno de los países fue el responsable de entregar los resultados del cuestionario. Por tanto, los resultados presentados por cada uno de los países se basan en un solo cuestionario completo.

Los investigadores comenzaron su trabajo en mayo del 2005 y completaron el cuestionario en octubre del 2005. Ningún evento ocurrido después de octubre del 2005 es considerado para completar los cuestionarios. Como se mencionó anteriormente, los investigadores y evaluadores pares que completaron los cuestionarios tuvieron que mostrar evidencia para sus respuestas. La evidencia puede ser una referencia a algún documento presupuestario, una ley u otro documento

público, declaraciones por parte de funcionarios públicos, entrevistas personales con funcionarios y/o miembros de otras instituciones vinculadas al trabajo presupuestario.

Una vez completo, el equipo del IBP realizó el análisis de cada uno de los cuestionarios, y en la mayoría de los casos, pasó varios meses dialogando con los investigadores de los países para revisar las respuestas. El análisis del IBP se enfocó en asegurar que las preguntas fueran respondidas de manera consistente y coherente entre los países. Las respuestas fueron analizadas en comparación con la información pública disponible. Esto incluyó aquellos documentos presupuestarios que los países hicieron disponibles a través del Internet, información proporcionada por el Bank Information Center, una organización no gubernamental basada en Washington, DC y dedicada a monitorear las actividades de instituciones financieras internacionales, los *Reportes sobre la Observancia de Estándares y Códigos* (ROSCs) del FMI, los reportes del Artículo IV del FMI, publicaciones y documentos del Banco Mundial, incluyendo los *Estudios de Gasto Público*, y las bases de datos sobre prácticas presupuestarias del Banco Mundial y la OCDE.

El IBP acompañó a los investigadores a través de la *Guía para el Cuestionario de Presupuesto Abierto*. La guía esboza el método de investigación a utilizar para completar el cuestionario, introduce a los investigadores a las mejores prácticas y conceptos relacionados con la transparencia presupuestaria, y explica la terminología básica asociada con el manejo del gasto público. La guía también provee de explicaciones detalladas sobre como elegir entre distintas respuestas, y resume los supuestos para responder cada pregunta.

La revisión y análisis de cada uno de los cuestionarios incluyó un diálogo de tres a seis meses con cada uno de los investigadores. Después de la evaluación, el cuestionario se entregó a dos evaluadores pares anónimos. Los evaluadores pares debían ser independientes tanto del gobierno como de cada una de las organizaciones involucradas. Todos fueron individuos con conocimiento sobre el país y su sistema presupuestario. Fueron identificados por medio de bibliografías, contactos personales, búsquedas de Internet y archivos del IBP. El IBP considera que el sistema de evaluación por pares debe ser anónimo y no debe revelar la identidad del revisor al público o a la organización.

Un revisor del IBP comentó el trabajo de los evaluadores pares con el objeto de asegurar que las observaciones de los últimos sean consistentes con la metodología del estudio y que respondan a los lineamientos de la *Guía para el Cuestionario de Presupuesto Abierto*. Aquellos comentarios de los evaluadores pares que no fueron consistentes con la guía fueron removidos y los comentarios fueron compartidos con los investigadores. Los investigadores respondieron a los comentarios de los evaluadores pares para asegurar la consistencia de los supuestos entre países.

Definición de “Información Públicamente Disponible”

El Cuestionario de Presupuesto Abierto se enfoca en evaluar la información disponible al público. Por lo tanto el estudio definió como ‘información públicamente disponible’ ***aquella información que cualquier y todos los ciudadanos puedan obtener por medio de una petición formal a la autoridad pública encargada de emitir dicha información.***

Esta definición incluye información que:

- a) está disponible a través de procedimientos bien definidos que aseguren la entrega simultánea de los documentos a todas las partes interesadas y,
- b.) que esté disponible solo a través de una petición formal.

Algunos países incluidos en el estudio contaban con procedimientos claros para asegurar la entrega simultánea de los documentos públicos a todas las partes interesadas. La adopción de procedimientos legales claros para la disseminación de los documentos presupuestarios y el respeto hacia estos procedimientos en la práctica, son vistos por algunos países como elementos sustanciales para mantener su reputación en cuanto a finanzas públicas se refiere. Muchos países en vías de desarrollo interesados en tener acceso o mantener un trato favorable en los mercados internacionales de capital adoptan dichos procedimientos por su propia cuenta o como participantes en iniciativas como la Iniciativa de Disseminación de Información General del FMI.

Sin embargo, muchos otros países incluidos en el estudio no cuentan con mecanismos legales para la disseminación de la información presupuestaria, o en caso de contar con ellos, éstos no son respetados en la práctica. Los investigadores de dichos países fueron muy cuidadosos al responder las preguntas basándose solo en aquella información públicamente disponible. En algunos casos, los grupos pidieron a los ciudadanos requerir información presupuestaria para poner a prueba su disponibilidad al público en general. Esto fue necesario ya que en varios países una substancial parte de la información es producida pero no es compartida con el público, o los funcionarios públicos toman decisiones de manera arbitraria en términos de con quién comparten y con quien no la información. Para el propósito del estudio, aquellos casos en donde la información estuvo disponible solo a través de un requerimiento, si hubo instancias en donde un individuo solicitó un documento, pero éste le fue negado, el documento fue considerado como no disponible al público.

La definición de información públicamente disponible utilizada en este estudio implica que el método que un gobierno utiliza no tiene mayor impacto en su desempeño dentro del *Índice de Presupuesto Abierto*. Específicamente, si un gobierno escoge o no utilizar el Internet para disseminar los documentos su calificación no será impactada dentro del *Índice de Presupuesto Abierto*. Los países que hacen públicos los documentos a través de fotocopias tampoco se ven afectados en su calificación. Aún así, el cuestionario recoge información en las Tablas que aparecen en la Sección Uno del estudio (que no son utilizadas para calcular el Índice de Presupuesto Abierto) para explorar la creciente tendencia hacia la utilización del Internet.

El Índice de Presupuesto Abierto

El *Índice de Presupuesto Abierto* es un promedio de las respuestas a las 91 preguntas relacionadas con la disponibilidad pública de la información dentro del *Cuestionario de Presupuesto Abierto*. La calificación dentro del índice refleja la cantidad de información presupuestaria disponible en los siete documentos presupuestarios clave que deben ser emitidos por los gobiernos.

La mayoría de las preguntas dentro del cuestionario requieren que el investigador elija entre cinco respuestas. La respuesta que corresponde a la letra “a” o “b” describe una situación o condición que representa una buena práctica en términos de la temática de la pregunta. Una respuesta “c” o “d” corresponde a prácticas que son pobres o insuficientes. Una “a” indica que la pauta es cumplida en su totalidad, mientras que una “d” indica que la pauta no es cumplida para nada. La quinta respuesta es “e” o *no aplicable*. Los investigadores tuvieron que proveer referencias y enriquecer sus respuestas con comentarios, en donde fuera apropiado.

Con el propósito de agregar las respuestas, una calificación numérica de 100 por ciento se otorga a las respuestas “a”, 67 por ciento a las “b”, 33 por ciento a las “c” y 0 a las “d”. La respuesta “e” hizo que la respuesta no fuera contada.

Para aquellas preguntas con tres posibles respuestas de “a” o “b” o “c” *no aplicable*, se otorgó una calificación de 100 por ciento para la “a” y 0 para “b”. La “c” provocó que la pregunta no se incluyera dentro de la categoría agregada.

PREGUNTAS INCLUIDAS EN EL ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO

Propuesta del Ejecutivo	Preguntas 1-55, 67, 68, 69
Presupuesto Ciudadano	Pregunta 61
Documento Preliminar	Preguntas 72, 73, 74
Informes Emitidos	
Durante el Año	Pregunta 84-91
Informes de Medio Año	Preguntas 93-96
Informes de Fin de Año	Preguntas 102-111
Informe de la Auditoría	Preguntas 112-114, 116, 120-122

Para los propósitos de describir el desempeño de un país dentro del Índice, un país con una calificación de 81 a 100 por ciento indica que el gobierno “provee información extensiva a los ciudadanos”; un país con una calificación de entre 61 y 80 por ciento indica que los gobiernos proveen “información significativa a los ciudadanos”; de 41 a 60 por ciento significa que el gobierno “provee alguna información a los ciudadanos”. Finalmente, las calificaciones menores a 20 por ciento indican que el gobierno “provee poca o nula información a los ciudadanos”.