

International Budget Partnership

GUÍA PARA EL *CUESTIONARIO DE PRESUPUESTO ABIERTO*. UNA EXPLICACIÓN DE LAS PREGUNTAS Y LAS OPCIONES DE RESPUESTA

Julio de 2011

International Budget Partnership
Center on Budget and Policy Priorities
820 First Street, NE Suite 510
Washington, DC 20002 -
www.internationalbudget.org
www.openbudgetindex.org

International Budget Partnership

GUÍA PARA EL *CUESTIONARIO DE PRESUPUESTO ABIERTO*: UNA EXPLICACIÓN DE LAS PREGUNTAS Y LAS OPCIONES DE RESPUESTA

Introducción y resumen.....	3
Principios importantes relacionados con la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas: otras herramientas útiles para la investigación de la transparencia presupuestaria	
Estructura del cuestionario	
Información general sobre las entrevistas a funcionarios del gobierno para el cuestionario	
Sección uno: Disponibilidad de documentos presupuestarios.....	8
Documentos presupuestarios clave utilizados en la encuesta	
Tabla 1: Año presupuestario de los documentos utilizados para completar el cuestionario,	
¿En el presupuesto de qué año se deberían basar las respuestas del cuestionario? y	
¿Cuándo se considera que los documentos se encuentran “a disposición del público”?	
Tabla 2: Vínculos de Internet para documentos presupuestarios importantes	
Tablas 3 y 4: Distribución de documentos	
Sección dos: La propuesta de presupuesto del ejecutivo.....	19
Estructura de las opciones de respuesta para las preguntas	
Cuándo responder "No aplica"	
Respuestas sobre documentos que "no están disponibles" para el público	
Citas y referencias	
Citas tomadas de entrevistas con funcionarios del gobierno	
Revisión por parte de pares	
Explicaciones para las Preguntas 1 a 55	
Sección tres: El proceso presupuestario.....	44
Explicaciones para las Preguntas 56 a 96	
Sección cuatro: La fuerza de la legislatura de la legislatura.....	52
Explicaciones para las Preguntas 97 a 108	
Sección cinco: Presupuesto ciudadano y participación del público en el proceso presupuestario.....	56
Explicaciones para las Preguntas 109 a 125	

Introducción y resumen

El *Cuestionario de Presupuesto Abierto* tiene dos objetivos generales. En primer lugar, está diseñado para ayudar a los investigadores independientes de la sociedad civil a comprender ciertos parámetros internacionales de buenas prácticas para la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas, y a aplicar estos estándares a las prácticas que los investigadores siguen en sus países. En segundo lugar, al brindar una metodología común para investigar la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas, el cuestionario tiene el propósito de vincular los esfuerzos de investigación de la sociedad civil sobre estos temas en todos los países. Al aplicar esta metodología estándar a la investigación en todos los países, es posible realizar comparaciones entre países. Al ubicar el rendimiento de cada país en estándares aceptados a nivel internacional dentro de un contexto universal, la Encuesta de Presupuesto Abierto dirige la atención del mundo a la importancia de contar con presupuestos gubernamentales abiertos y confiables.

Los grupos presupuestarios de la sociedad civil tienen un interés único de promover el acceso del público a información presupuestaria durante todas las fases del ciclo presupuestario. La disponibilidad de información presupuestaria integral, accesible, útil y oportuna es esencial para que la sociedad civil participe eficazmente en el proceso presupuestario. El cuestionario tiene el objetivo específico de ayudar a los investigadores a identificar qué tipo de información y qué cantidad de esta se encuentra a disposición del público durante cada una de las cuatro etapas del proceso presupuestario, a determinar si es oportuna y accesible, y si existen brechas en la información.

Este enfoque en el acceso público a la información, además de las oportunidades de participar en los procesos presupuestarios, es lo que hace que el cuestionario sea único entre las evaluaciones de transparencia gubernamental y rendición de cuentas. Sin embargo, el *Cuestionario de Presupuesto Abierto* aborda solo un conjunto limitado de temas relacionados con cuestiones más grandes de gestión eficaz de las finanzas públicas, participación pública y rendición de cuentas. Por lo tanto, el *Cuestionario de Presupuesto Abierto* tiene la intención de complementar y no de reemplazar otras investigaciones relacionadas con estas cuestiones. El IBP alienta a los investigadores a desarrollar su propia investigación específica de país como forma de resaltar y llamar la atención hacia cuestiones importantes de sus países.

Aunque el cuestionario incluye preguntas que evalúan la disponibilidad de oportunidades de participación eficaz y significativa del público en los procesos presupuestarios, esta cuestión es especialmente difícil de medir y comparar entre países, dado que los mecanismos de participación son específicos de los diferentes contextos y tipos de sistemas presupuestarios. Por lo tanto, aunque el *Cuestionario de Presupuesto Abierto 2012* ha sido revisado para incluir más preguntas sobre la participación, esta es un área cuya evaluación será profundizada por el IBP en futuros ciclos de la Encuesta. Existen áreas que el cuestionario no examina, entre ellas, el marco legal y administrativo para la gestión del gasto público en los países o la transparencia y la rendición de cuentas de niveles subnacionales del gobierno. Estas cuestiones son muy importantes pero difíciles de captar en los diferentes tipos de sistemas presupuestarios de una manera que permita realizar comparaciones entre países.

Principios importantes relacionados con la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas

A pesar de sus limitaciones, el cuestionario no intenta captar ni convertir en operativos principios y estándares, o normas, básicos importantes relacionados con sistemas y prácticas presupuestarias transparentes y confiables. Entre ellos se incluyen los siguientes:

Autorización previa: La legislatura debería autorizar medidas que involucren los gastos, la recaudación de ingresos y las deudas *antes* de que el ejecutivo tome medidas.

Unidad: Todos los gastos e ingresos anuales propuestos, y las demás actividades financieras del gobierno deberían *presentarse a la* legislatura como conjunto consolidado, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo. (Sin embargo, en la práctica, en la mayoría de los países estudiados, esta presentación consolidada toma la forma de un documento primario, con varios documentos de respaldo.)

Integridad: El gobierno no solo debería divulgar sus actividades financieras en su propuesta de presupuesto anual, sino que también debería emitir documentos en otros momentos del año presupuestario a fin de brindar una imagen completa y actualizada de las acciones del gobierno.

Periodicidad: El ejecutivo debería adherir a los plazos límite regulares de un calendario anual para esbozar el presupuesto, presentarlo a la legislatura para que sea debatido y promulgado, ejecutarlo y presentar sus cuentas finales ante el público y la institución superior de auditoría (SAI, por sus siglas en inglés). Es esencial que en cada una de estas cuatro fases del proceso presupuestario los informes se presenten de manera oportuna y regular. También es importante para la legislatura y la SAI llevar a cabo sus funciones esenciales de manera oportuna durante todo el año presupuestario, especialmente cuando se trata de debatir y aprobar el presupuesto anual y revisar las cuentas finales.

Especificidad: La descripción de cada elemento del presupuesto debería dar como resultado un claro panorama de los planes de gastos del gobierno. Las descripciones y las cifras provistas para elementos del presupuesto no deberían estar tan agregadas (presentadas como sumas totales) como para no posibilitar apreciar una imagen clara de las intenciones del gobierno, y esta información debería presentarse según los sistemas de clasificación internacionalmente aceptados para evitar confusiones.

Legalidad: Todos los gastos y actividades deberían obedecer las leyes. En los casos en los que la ley no acepte o no promueva principios básicos de transparencia y rendición de cuentas, la sociedad civil debería brindar recomendaciones para compensarlo.

Estructura fácil de usar. Los documentos presupuestarios de un país son los documentos de rendición de cuentas clave de su gobierno: deberían presentarse de manera tal que sean gestionables y comprendidos por un espectro completo de audiencias y sus diferentes niveles de capacidad técnica, incluida la legislatura, los empleados públicos y el público.

Publicidad: Todos los ciudadanos de un país deberían tener el derecho, como individuos o asociados como organizaciones de la sociedad civil (OSC), de realizar y expresar opiniones sobre el presupuesto del país. Para ello, los documentos presupuestarios deben estar a disposición de una amplia audiencia. Esto es especialmente importante en el caso de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, la cual debería estar a disposición de los ciudadanos *antes* de que sea adoptada por la legislatura.

Medios y fines: Se deberían establecer vínculos claros entre las políticas del gobierno, los planes, los aportes y los productos del presupuesto, y los resultados deseados. La explicación que acompaña el presupuesto debería comunicar claramente sus objetivos en términos de aportes, objetivos a lograr y resultados medibles.

Otras herramientas útiles para la Investigación de la transparencia presupuestaria

Sugerimos a los investigadores visitar la Iniciativa de Presupuesto Abierto en la página de Internet del IBP (<http://www.openbudgetindex.org>) para obtener otros vínculos y herramientas útiles que pueden ayudar a encontrar otros temas de investigación de la transparencia presupuestaria que puedan estar considerando.

Además, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) han desarrollado completos cuestionarios y herramientas de diagnóstico para examinar la transparencia fiscal, la gestión de los gastos públicos y las prácticas y procedimientos presupuestarios.¹ Además de estas instituciones internacionales, los analistas del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil también han desarrollado sus propias metodologías para evaluar la transparencia presupuestaria.²

En conjunto, estos diferentes instrumentos resaltan el alcance y la complejidad de la transparencia presupuestaria. El *Cuestionario de Presupuesto Abierto* tiene el objetivo de suplementar estos esfuerzos y enfatizar principalmente cuestiones relacionadas con el acceso público a la información.

Estructura del cuestionario

El *Cuestionario de Presupuesto Abierto* incluye cinco secciones. La primera sección contiene una serie de cuatro tablas que les permiten a los investigadores examinar y trazar un mapa de la disponibilidad y la diseminación de los documentos presupuestarios clave de un país. Esta primera sección requiere que el investigador identifique los documentos presupuestarios clave que un país publica (o no publica) durante cada una de las cuatro fases del proceso presupuestario. Luego, el investigador usará estos documentos para responder muchas de las 125 preguntas de las secciones restantes del cuestionario (secciones 2 a 5). Estas preguntas se agrupan en cuatro categorías: la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, el Proceso Presupuestario, la Fortaleza de la Legislatura y la Participación del Público durante el Proceso Presupuestario.

La segunda sección del cuestionario se concentra en los documentos que se emiten cuando la legislatura considera el presupuesto propuesto. Las preguntas de esta sección tienen el objetivo de evaluar la información provista en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y toda información que

¹ Si desea obtener un análisis de los instrumentos del Banco Mundial y el FMI, consulte el documento “Assessing Public Expenditure, Procurement, and Financial Accountability: A Review of Diagnostic Instruments”, Public Expenditure and Financial Accountability Secretariat, World Bank, abril de 2003.

² Ver, por ejemplo, Briseida Lavielle, Mariana Perez y Helena Hofbauer, *Latin American Index of Budget Transparency: A Comparison of 10 Countries*, FUNDAR, 2003; Alta Folscher, *Budget Transparency and Participation: Five African Case Studies*, IDASA, 2002; y eStandards Forum, “Assessments of Adherence to Fiscal Transparency Standards” en <http://www.estandardsforum.com>.

la acompañe y que pudiera ayudar a la legislatura a analizar y evaluar el presupuesto propuesto. La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo merece atención significativa porque constituye el plan de cómo el gobierno recaudará y gastará fondos para cumplir con los objetivos de las políticas económicas y sociales. Como tal, frecuentemente es objeto de gran escrutinio y debate durante el año presupuestario.

El grado hasta el cual la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo cumple con las buenas prácticas para presentar información presupuestaria generalmente se traslada y se refleja en los otros documentos presupuestarios que se publican durante el proceso. Por ejemplo, si un gobierno adopta la buena práctica de incluir en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo una clasificación muy detallada de sus gastos que contenga desgloses funcionales, económicos y administrativos, será mucho más probable que traslade esta práctica a sus informes de las otras fases del ciclo presupuestario, como, por ejemplo, los Informes entregados durante el año y los de fin de año.

La tercera sección del cuestionario evalúa el nivel de transparencia de cada una de las cuatro fases del proceso presupuestario. Las preguntas de esta sección examinan tanto los documentos que deberían estar a disposición del público durante cada una de las fases como las prácticas que el ejecutivo y la institución superior de auditoría pueden adoptar para que el proceso sea más confiable. Por ejemplo, una vez que el presupuesto se aprueba, el público debería tener acceso a informes mensuales y cuatrimestrales detallados y regulares sobre los gastos realizados, los ingresos recaudados y la deuda incurrida.

La cuarta sección del cuestionario evalúa cuán fuerte es la legislatura frente al ejecutivo durante el proceso presupuestario. Por ejemplo, una pregunta indaga sobre el grado hasta el cual la legislatura puede modificar el presupuesto propuesto por el ejecutivo, y otra pregunta examina si el ejecutivo debe obtener aprobación de la legislatura antes de gastar ingresos no anticipados recaudados durante el año presupuestario.

La quinta sección se concentra en las oportunidades de participación pública durante el proceso presupuestario –un complemento necesario para la transparencia presupuestaria. Para que el acceso a la información presupuestaria ayude a aportar mejoras en las políticas presupuestarias, la ejecución y los resultados, debe estar acompañado de oportunidades para que el público use esta información para participar de manera significativa en las decisiones presupuestarias y la vigilancia. Aunque las versiones anteriores del *Cuestionario de Presupuesto Abierto* incluían algunas preguntas sobre este tema, en 2012, la Encuesta incluye una sección completa que examina los procesos, los mecanismos y las prácticas que el ejecutivo, la legislatura y la institución superior de auditoría implementan para asegurarse de que el público participe en la formulación, el análisis/aprobación, la ejecución y la auditoría del presupuesto nacional de su país.

Información general sobre el cuestionario

El *Cuestionario de Presupuesto Abierto* está diseñado para que sea completado por un investigador independiente de la sociedad civil o un equipo de investigadores de este tipo, a fin de producir un conjunto simple de respuestas para cada país participante. El cuestionario busca determinar si el gobierno de un país ofrece ciertos tipos de información al público, y si ciertas actividades ocurren durante el proceso presupuestario. Las respuestas a las preguntas deben basarse en investigación empírica y los investigadores deben brindar pruebas de la razón por la cual han seleccionado una

respuesta en particular. Estas pruebas pueden incluir referencias a documentos específicos, a su totalidad o a secciones/capítulos/páginas, entrevistas con funcionarios públicos y, debajo cada pregunta, comentarios de los investigadores que ayuden a explicar por qué se ha seleccionado una opción particular de respuesta en lugar de otra.

Una vez que se completa el cuestionario, este es revisado por dos pares revisores anónimos que cuentan con conocimientos significativos del sistema presupuestario particular del país y procesos para ayudar a garantizar la validez y la objetividad de los resultados producidos por el investigador o el equipo de investigación. A pedido del investigador, se puede incluir un tercer conjunto de comentarios provistos por el gobierno.

Es importante que los investigadores tengan en cuenta lo siguiente:

- *El cuestionario se concentra en las actividades del gobierno central y no aborda la función de los gobiernos estatales y locales.* Dado que el cuestionario fue diseñado para medir la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas de manera que permita comparaciones entre países, no es apropiado para la investigación de relaciones intergubernamentales, cuya naturaleza puede variar significativamente de un país a otro. Los investigadores que estén interesados en examinar las relaciones intergubernamentales fiscales en su país pueden desear considerar el desarrollo de preguntas suplementarias para captar estas actividades.
- *En su mayor parte, el cuestionario busca descubrir qué ocurre en la práctica, en lugar de qué es lo que las leyes exigen.* (La pequeña cantidad de preguntas –preguntas 92, 93, 100 y 114– que se refieren a cláusulas legales estipulan esto claramente.) Los investigadores deberían responder la gran mayoría de preguntas basándose en las prácticas reales de su país.

Este enfoque en lo que ocurre en la práctica reconoce que, en algunos casos, las leyes presupuestarias bien intencionadas no se implementan en la realidad y, por lo tanto, tienen poco impacto en el proceso presupuestario. Al mismo tiempo, este enfoque no debería interpretarse como una minimización de la importancia de codificar ciertos aspectos del proceso presupuestario; los requerimientos legales para la apertura y la transparencia son un elemento esencial para garantizar una elaboración de presupuestos sustentable, transparente, receptiva, confiable, eficiente y eficaz.

- *Excepto que se establezca algo diferente, el cuestionario indaga sobre los documentos presupuestarios que se encuentran a disposición del público.* Responda las 125 preguntas de las Secciones dos a cinco del cuestionario basándose en los documentos presupuestarios que se encuentren a disposición del público.
- *Excepto que se establezca algo diferente, las preguntas tienen el objetivo de aplicarse a la parte del proceso presupuestario abarcada por la pregunta que se haya completado más recientemente.* En consecuencia, el cuestionario probablemente se aplique a presupuestos de varios años (ver el recuadro de la página 14). NOTA: En el caso de los países incluidos en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010, los documentos que se usaron para responder la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 no pueden usarse para responder la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012.
- *Use la versión electrónica del cuestionario que el IBP le suministra.* No transfiera las preguntas a otro formato

ni altere la estructura del cuestionario.

Entrevistas a funcionarios del gobierno

Las entrevistas a los funcionarios públicos del ejecutivo, la legislatura y la institución superior de auditoría serán necesarias para obtener información requerida para:

- Sección uno: tablas 2, 3 y 4. Estas tablas le exigen al investigador determinar si un documento se encuentra a disposición del público, no ha sido producido o si ha sido producido con fines internos solamente. Para completar estas tablas, el investigador puede necesitar entrevistar a un funcionario de un ministerio adecuado.
- Secciones tres y cuatro: preguntas 59, 96, 97, 98 y 107. Estas preguntas exploran si los miembros de la legislatura reciben la información que deberían recibir durante el proceso presupuestario, según las buenas prácticas internacionales. Estas preguntas probablemente requieran una entrevista con legisladores individuales o miembros de su personal. Ver la Sección dos de esta guía, "Citas y referencias para las respuestas", para obtener más detalles sobre las entrevistas a los funcionarios del gobierno.
- Sección cinco: la mayoría de las preguntas sobre la participación del público (y seguramente las Preguntas 111, 116, 117, 119 y 120) probablemente requieran que el investigador examine los documentos que se encuentran a disposición del público y entreviste a funcionarios para conocer las prácticas reales de las diferentes instituciones en términos de la participación pública durante las etapas del proceso presupuestario.

Sección uno: Disponibilidad de documentos presupuestarios

Desde la perspectiva de los grupos presupuestarios de la sociedad civil, la disponibilidad pública de los documentos presupuestarios es esencial para brindarle al público la información que necesita para participar eficazmente en el proceso presupuestario. El objetivo del cuestionario es examinar la transparencia del sistema presupuestario, de modo que su principal enfoque está en los documentos presupuestarios clave que deberían estar a disposición del público según las buenas prácticas internacionales.

La Sección uno del cuestionario contiene una serie de cuatro tablas que les permiten a los investigadores examinar y trazar mapas de la disponibilidad y la diseminación de los documentos presupuestarios clave de un país, entre ellos, la Revisión de mitad de año, el Informe de fin de año y el Informe de auditoría.

Documentos presupuestarios clave utilizados en el estudio

En la Sección uno del cuestionario, los investigadores deben identificar y clasificar los documentos presupuestarios de su país según las cuatro fases del proceso presupuestario. Los documentos identificados en esta sección deben usarse para responder las preguntas correspondientes de las Secciones dos y tres como se detalla a continuación:

Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo	Preguntas 1 a 58
Documento Preliminar	Preguntas 60 a 62
Presupuesto ciudadano	Preguntas 109 a 112
Presupuesto aprobado	Pregunta 101
Informes entregados durante el año	Preguntas 63-64, 66 a 72.
Revisión de mitad de año	Preguntas 73 a 76
Informe de fin de año	Preguntas 77 a 86
Informe de Auditoría	Preguntas 87 a 89, 91, 95-96, 108.

Los investigadores pueden no usar un documento que ha sido publicado durante una fase del ciclo presupuestario para responder las preguntas relacionadas con otra fase. Esto es así porque el cuestionario tiene el objetivo específico de evaluar la información que se encuentra a disposición del público durante cada una de las cuatro fases del año presupuestario. Por ejemplo, los Informes entregados durante el año, que son documentos que informar regularmente los ingresos y gastos reales durante la ejecución del presupuesto (la tercera fase del ciclo presupuestario) pueden no usarse para responder las preguntas relacionadas con la consideración, por parte de la legislatura, de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo (la segunda fase del ciclo presupuestario). La cuestión aquí es si el público y las instituciones de vigilancia clave (la legislatura y la SAI) cuentan con la información que necesitan, en el momento en que la necesitan, para participar eficazmente en cada fase del ciclo presupuestario.

FASE UNO: ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA DE PRESUPUESTO DEL EJECUTIVO

Documento Preliminar

El Documento Preliminar, a veces denominado el Informe Preliminar, tiene el objetivo de divulgar los parámetros de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo –específicamente, los gastos totales, el pronóstico de ingresos totales y la deuda en la que se incurrirá durante el próximo año presupuestario. El ejecutivo debería poner este documento a disposición del público no menos de un mes *antes* de la presentación de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo ante la legislatura. El Documento Preliminar, generalmente, no presenta información muy detallada (por lo general, dicha información detallada se presenta varias semanas o meses después de la presentación del borrador del presupuesto). Las *Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria* de la OCDE contienen una descripción de qué debería contener el Documento Preliminar.

En algunos países, el Ministerio de Finanzas publica un cronograma de fechas importantes y plazos para los ministerios y gobiernos subnacionales que usará para formular la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo. Este cronograma no debería confundirse con el Documento Preliminar.

FASE DOS: CONSIDERACIÓN DE LA PROPUESTA DE PRESUPUESTO POR PARTE DE LA LEGISLATURA

La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y los Documentos Presupuestarios de Respaldo

La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo debería ponerse a disposición del público cuando se la presenta por primera vez a la legislatura o, como mínimo, *antes* de que esta la apruebe, a fin de que el público tenga la oportunidad de ejercer influencia sobre el presupuesto final. **Bajo ninguna circunstancia, el presupuesto propuesto debería retenerse hasta después de que la legislatura finalice sus deliberaciones y apruebe el presupuesto final.** Para que la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo se considere a disposición del público, este debe tener acceso a ella antes de que sea aprobada.

La naturaleza de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo puede variar de un país a otro: a veces, es un único documento y, otras veces, es un conjunto de múltiples documentos. Para los fines de responder las preguntas 1 a 55 de la Sección dos del cuestionario, los investigadores deberían tomar sus respuestas de la principal Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, así como de los documentos presupuestarios de respaldo que el ejecutivo pueda brindar al público.

Estos son puntos importantes que se deben recordar cuando se identifica la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y sus documentos de respaldo:

- No use el Presupuesto Aprobado para responder las preguntas 1 a 55 en relación con la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo. Las preguntas de esta sección tienen el objetivo de evaluar la información que se encuentra a disposición del público mientras el presupuesto propuesto está bajo consideración de la legislatura, *antes* de que esta lo apruebe o promulgue. Si la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo no se encuentra a disposición del público antes de la aprobación por parte de la legislatura, los investigadores deberían elegir la respuesta "d" para

todas las preguntas comprendidas entre la 1 y la 55.

- La frase "documento presupuestario de respaldo", tal como se la usa en el cuestionario, se refiere a los documentos publicados por el ejecutivo al mismo tiempo o después de algunos días del momento en que presenta su propuesta a la legislatura. Estos documentos son casi siempre preparados por el departamento o la agencia que coordinó el proceso de preparación del presupuesto y lo publica (como el Departamento del Tesoro o el Ministerio de Finanzas). Estos documentos deben publicarse después de algunos días de la publicación de la principal Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, de manera que puedan ser usados para obtener información durante el debate del presupuesto propuesto antes de que sea promulgado por la legislatura. Cuando completen las preguntas 1 a 55, los investigadores no deberían usar información que el ejecutivo o el banco central publiquen en otros momentos del año presupuestario.
- Los documentos que brindan proyecciones multianuales (como los planes multianuales de desarrollo nacional o los documentos del marco de gastos a mediano plazo) pueden considerarse "documentos presupuestarios de respaldo" *si existe un vínculo directo con el presupuesto*. Esto requeriría que estas proyecciones multianuales se publiquen anualmente al mismo tiempo que el presupuesto, que se basen en los mismos supuestos macroeconómicos que el presupuesto y que reflejen los mismos niveles de ingresos y gastos en los años en los que se superpongan. (Esto puede ser relevante para las preguntas 5, 6, 9 y 10).
- No use información de los documentos que se publiquen durante otras etapas del ciclo presupuestario (p. ej. Informes entregados durante el año, Informes de fin de año o Informes de auditoría) para responder las preguntas 18 a 34 sobre información del año anterior en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo. Como se mencionó anteriormente, el cuestionario tiene el objetivo específico de evaluar la información que se encuentra a disposición del público durante cada una de las cuatro fases del año presupuestario. Por lo tanto, las preguntas sobre información del año anterior en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo deberían responderse solo con la información contenida en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo. Si la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo no contiene la información sobre el año anterior que se describe en estas preguntas, elija la respuesta "d".

FASE TRES: EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Presupuesto aprobado

Después de debatir el presupuesto propuesto por el ejecutivo, la legislatura generalmente promulga algo similar a un presupuesto o apropiación. Para que se considere que se encuentra a disposición del público en el *Cuestionario de Presupuesto Abierto*, el Presupuesto Aprobado debe publicarse no más allá de **tres meses** después de que la legislatura lo apruebe. Para los fines del cuestionario, el término "Presupuesto Aprobado" se refiere al documento que ha sido aprobado por la legislatura, y la pregunta 101 cubre su contenido. En algunos países, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo es significativamente diferente del Presupuesto Aprobado, de modo que los investigadores no deberían usar el Presupuesto Aprobado para responder las preguntas 1 a 55 en relación con la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo.

Informes entregados durante el año

Los Informes entregados durante el año, a veces, se denominan *Informes Mensuales* o *Informes Trimestrales*. Los investigadores deberían usar solo los Informes entregados durante el año para responder las preguntas 63 a 72. Los Informes entregados durante el año pueden publicarse como un solo informe consolidado para todo el gobierno o como múltiples informes de diferentes agencias. Por ejemplo, el banco central puede publicar Informes entregados durante el año de sus actividades además de los informes que publica el Ministerio de Finanzas. En algunos casos, las agencias de recaudación de ingresos publican sus propios informes independientes.

Un factor clave en la habilidad del público de desempeñar una función de vigilancia eficaz es tener acceso a la información de manera oportuna. Por lo tanto, a fin de que se considere que se encuentran a disposición del público para el *Cuestionario de Presupuesto Abierto*, los Informes entregados durante el año deben publicarse no más allá de **tres meses** después de la finalización del período de presentación.

Revisión de mitad de año

La Revisión de mitad de año, a veces denominada Informe de mitad de año, debería contener una actualización integral de la implementación del presupuesto, que incluya una revisión de los supuestos económicos que subyacen al presupuesto y un pronóstico actualizado del resultado del presupuesto para el año presupuestario vigente. Para garantizar la puntualidad y la utilidad del informe, debería publicarse no más allá de **tres meses** después de la finalización del período de presentación. Por ejemplo, para que se considere que la Revisión de mitad de año de un país con un año fiscal que se extienda de enero a diciembre se encuentra a disposición del público, debería cubrir los meses de enero a junio y publicarse no más allá de fines de septiembre.

Las *Mejores prácticas* de la OCDE contienen una completa descripción de lo que debería contener la Revisión de mitad de año. Esta no puede sustituirse con un Informe entregado durante el año que se publique cuando ya han transcurrido seis meses del año presupuestario. Si no existe una Revisión de mitad de año independiente en su país, los investigadores deberían marcar la respuesta "d" en todas las preguntas relacionadas con la Revisión de mitad de año, a fin de indicar que no se encuentra disponible para el público un documento de esas características.

FASE CUATRO: MONITOREO Y EVALUACIÓN

Informe de fin de año

Un Informe de fin de año puede publicarse como un solo informe consolidado para todo el gobierno, o bien, los ministerios y agencias individuales pueden publicar informes independientes. Este informe, o series de informes, son publicados por el ejecutivo y no deberían confundirse con el Informe de auditoría descripto más abajo. El Informe de fin de año está cubierto por las preguntas 77 a 86.

Para que se considere que se encuentran a disposición del público, los Informes de fin de año deben publicarse no más allá de **dos años** después de la finalización del año fiscal. Por ejemplo, un país que tenga un año fiscal que se extienda de enero a diciembre, deberá publicar su Informe de fin de año 2009 no más allá de después del 31 de diciembre de 2011 para que se considere que se encuentra a

disposición del público en el *Cuestionario de Presupuesto Abierto*. Los Informes de fin de año que se hayan usado para responder las preguntas de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 no podrán usarse nuevamente para responder preguntas de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012.

Informe de Auditoría

La institución superior de auditoría (SAI) de un país es la que publica el Informe de Auditoría, el cual confirma las cuentas finales de fin de año de un gobierno. Los investigadores deberían usar este documento para responder las preguntas 87 a 89 y 91.

Para que se considere que se encuentran "a disposición del público" en el *Cuestionario de Presupuesto Abierto*, los Informes de Auditoría reúnen los requisitos solo si se publicaron dentro de los **dos años** posteriores al final del año fiscal con el que se relacionan. Por ejemplo, para que el Informe de Auditoría 2008-09 de un país que tenga un año fiscal que se extienda de abril a marzo se considere que se encuentra a disposición del público, debería publicarse no más allá de fines de marzo de 2011. Los Informes de Auditoría que se hayan usado para responder la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 no pueden usarse para responder la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012.

Tabla 1: Año presupuestario de los documentos utilizados para completar el cuestionario

En la Tabla uno del cuestionario, los investigadores deberían brindar el año correspondiente al documento presupuestario usado, si el documento se encuentra a disposición del público. Si el documento no se encuentra a disposición del público, indique "No disponible". Consulte el resto de este documento para obtener más detalles sobre la definición de los "documentos que se encuentran a disposición del público".

¿En el presupuesto de qué año se deberían basar las respuestas del cuestionario?

Las preguntas de las Secciones dos y tres del cuestionario indagan sobre diferentes documentos relacionados con el presupuesto y diferentes aspectos del proceso presupuestario. Excepto que se establezca algo diferente, los investigadores deberían consultar la versión más recientemente publicada del documento para la etapa correspondiente del ciclo presupuestario que se esté evaluando para el cuestionario 2012. Por ejemplo, si el investigador está evaluando la disponibilidad e integridad de los documentos relacionados con la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, deberá usar los documentos correspondientes al próximo año presupuestario, o bien, según el cronograma del presupuesto, el presupuesto recién aprobado. Por lo tanto, si el ejecutivo no ha publicado su propuesta para el próximo año o no publicó la propuesta en el plazo de tiempo adecuado para el presupuesto recientemente aprobado, para evaluar estos documentos, los investigadores no deberían volver a un año fiscal anterior para el cual los documentos se encuentren ahora a disposición. Los documentos de un año anterior, que podrían no haberse publicado hasta después de que el presupuesto fuera aprobado (demasiado tarde para que sean de utilidad para que la sociedad civil o el público general comprendan lo que se proponía o tengan una influencia sobre las políticas presupuestarias finales), no pueden considerarse a disposición del público para los fines de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012. Lo mismo sucede con los documentos relacionados con la implementación o auditoría; los investigadores deben evaluar los documentos que deberían haberse publicado en el período más reciente que coincida con el plazo para la publicación de documentos durante cada etapa. En

consecuencia, las respuestas del cuestionario se referirán a varios años presupuestarios diferentes.

Por ejemplo, asuma que el cuestionario está siendo completado en agosto de 2011 en un país cuyo año fiscal se extienda de abril a marzo. Asuma también que el presupuesto para ese año fiscal (2011-12) ya ha sido considerado por la legislatura y se ha convertido en ley. En este caso, para las preguntas sobre la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y el proceso de formulación, debate y adopción del presupuesto, el investigador debería usar documentos relacionados con el presupuesto 2011-12. Para estas preguntas, el año fiscal 2011-12 se consideraría el año presupuestario (AP).

Sin embargo, dado que el año fiscal 2011-12 recién ha comenzado, las preguntas relacionadas con el monitoreo del presupuesto mediante la Revisión de mitad de año deberían aplicarse al informe publicado para el presupuesto 2010-11, dado que ese es el presupuesto más reciente para el cual este informe se ha producido (en agosto, se cumplirán solo cinco meses del año presupuestario 2011-12). Además, a pesar de que el año fiscal 2010-11 está completo en este ejemplo, los Informes de fin de año o de auditoría finales para ese año pueden no haberse publicado aún en la mayoría de los países. En consecuencia, para responder las preguntas sobre estos documentos se tendría que consultar el presupuesto 2009-10 ó 2008-09, según el momento en que estos informes se publicaron (nota: para que se consideren "a disposición del público" en el *Cuestionario de Presupuesto Abierto*, dichos informes deberían publicarse dentro de un plazo de dos años a partir de la finalización del período de presentación).

Tenga en cuenta que los gobiernos pueden ser incongruentes con respecto a si publican o no ciertos documentos relacionados con el presupuesto y cuándo lo hacen, o a conducir o completar ciertos aspectos del proceso presupuestario. Esto puede hacer que sea difícil para los investigadores saber qué año fiscal consultar cuando responden preguntas que corresponden a estos documentos o procesos. En el ejemplo anterior, por ejemplo, las preguntas sobre el Documento Preliminar se aplicarían al año fiscal 2011-12. Si no se publicó un Documento Preliminar para el año fiscal 2011-12, eso debería guiar las respuestas del investigador, incluso si un documento de tales características se había publicado en algún año anterior. Por otro lado, si, y solo si, no se publicó un Documento Preliminar para el año fiscal 2011-12 debido a un evento legítimo único (p. ej. una elección), es posible usar el Documento Preliminar del año fiscal 2010-11 como base para responder las preguntas sobre este documento. En estos extraños casos, los investigadores deberían brindar, debajo de su respuesta en el cuestionario, un fundamento para su elección.

¿Cuándo se considera que los documentos se encuentran “a disposición del público”?

Para responder las preguntas que tengan como objetivo evaluar los contenidos de los documentos presupuestarios, los investigadores pueden utilizar solo documentos presupuestarios que estén a disposición del público. Los documentos presupuestarios que se encuentran a disposición del público pueden definirse como aquellos documentos que cualquier y todo ciudadano puede obtener mediante una solicitud a la autoridad pública que emite el documento.

Para los fines del cuestionario, los documentos e informes presupuestarios producidos por el ejecutivo u otras entidades, como la SAI, se clasifican en las siguientes cuatro categorías:

1. Documentos no producidos.

2. Documentos producidos y puestos a disposición del público pero no dentro del marco de tiempo especificado, o producidos con fines internos solamente y no puestos a disposición del público (ver Tabla de la página 15).
3. Documentos producidos y puestos a disposición del público general, ya sea sin cargo o con el pago de una tarifa mínima, pero solo a solicitud de la oficina gubernamental pertinente.
4. Documentos producidos y distribuidos al público general, ya sea sin cargo o con el pago de una tarifa mínima, y de manera tal que el público puede tener acceso a ellos a través de medios que no impliquen solicitarlos directamente al ejecutivo (por ejemplo, los documentos pueden estar publicados en Internet o pertenecer a una biblioteca pública).

Para responder las preguntas, un documento solo debería considerarse "a disposición del público" en los casos "3" o "4" antes mencionados.

Una cantidad significativa de países de todo el mundo no cuentan con procedimientos legales claramente definidos para garantizar la publicación simultánea de documentos públicos para todas las partes interesadas. Como se mencionó anteriormente, definimos la información que se encuentra a disposición del público como aquella cualquier y todo ciudadano puede obtener mediante una solicitud a la autoridad pública que emite el documento. Esto significa que, para los fines de responder el cuestionario:

- Los documentos publicados en Internet (incluso si este es el único lugar en el que están disponibles) deberían considerarse a disposición del público.
- Un documento que se encuentra a disposición solo mediante una suscripción a un boletín o publicación especializada emitida por el ejecutivo *no* debería considerarse a disposición del público, excepto que el público general pueda tener acceso fácilmente ella sin cargo, mediante el pago de una tarifa mínima de suscripción o a través de fuentes tales como bibliotecas públicas.
- Si la autoridad que publica un documento no lo pone a disposición del público, debería considerarse que dicho documento *no* se encuentra a disposición del público. Por ejemplo, si no es posible obtener un Informe de Auditoría de la SAI, pero podría estar disponible a solicitud de un legislador, entonces debería considerarse que el documento *no* se encuentra a disposición del público. De manera similar, si el ejecutivo le brinda a la legislatura ciertos documentos pero no los pone a disposición del público general a solicitud, se debería considerar que dichos documentos *no* se encuentran a disposición del público.
- Para que se considere que un documento se encuentra a disposición del público, este debe estar a disposición de todos los miembros del público general que lo soliciten. Si un documento está a disposición de solo algunos individuos o miembros del público, pero no se suministra a otras personas que lo solicitan, se debería considerar que *no* se encuentra a disposición del público. Por ejemplo, en algunos países solo quienes mantienen relaciones amistosas con los funcionarios del gobierno pueden obtener documentos, mientras que las

solicitudes de ciudadanos generales u organizaciones selectas de la sociedad civil no son aceptadas. Los investigadores deberían considerar la realización de una prueba como la que se describe más abajo para reunir evidencias de rechazos de solicitudes de documentos presupuestarios.

Si los investigadores dudaran respecto de si una solicitud de un documento será rechazada, deberían considerar preguntarles a otros investigadores, grupos de la sociedad civil o miembros del público en su país para verificar la disponibilidad de los documentos. Pídeles que soliciten el documento para establecer si existen casos de rechazos arbitrarios. Registre las experiencias de quienes solicitan documentos y no los obtienen, e incluya detalles sobre quién realizó la solicitud, su fecha y hora, el nombre del funcionario u oficina donde se presentó y las razones que se interpusieron para el rechazo. Esta información puede constituir una evidencia muy valiosa para ser presentada al público junto con los resultados de la investigación, y para apoyar las actividades de incidencia para la adopción de procedimientos legales claros que requieran que los funcionarios pongan documentos a disposición del público.

Si los investigadores tienen preguntas sobre la manera en que esta definición de documentos que se encuentran a disposición del público podría aplicarse en sus países, les recomendamos que se comuniquen con nosotros. La tabla que se encuentra a continuación presenta los plazos necesarios para que la publicación de documentos presupuestarios clave se considere a disposición del público.

Documento presupuestario	Plazos para la publicación de documentos que se encuentran "a disposición del público"
Documento Preliminar	Debe publicarse al menos un mes antes de que la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo se presente ante la legislatura para su debate.
Resumen del presupuesto	Debe publicarse antes o durante las deliberaciones de la legislatura sobre la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, es decir, antes de la aprobación del Presupuesto Aprobado.
Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo	Idealmente, debería publicarse al mismo tiempo que se presenta ante la legislatura. Como mínimo, debe publicarse mientras la legislatura se encuentra aún considerándolo y <i>antes</i> de que la legislatura lo apruebe. Bajo ninguna circunstancia puede considerarse que una propuesta que se publica después de que los debates de la legislatura sobre el presupuesto han finalizado se encuentra "a disposición del público".
Documentos de respaldo	Deben publicarse en el mismo momento, o aproximadamente en el mismo momento, en que se publica la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo (ver arriba).
Presupuesto aprobado	Debe publicarse no más de tres meses después de que la legislatura aprueba el presupuesto.

Presupuesto ciudadano	<p>a. Si se trata de una versión simplificada de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, debe publicarse al mismo tiempo que una Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo que se encuentre "a disposición del público".</p> <p>b. Si se trata de una versión simplificada del Presupuesto Aprobado, debe publicarse al mismo tiempo que un Presupuesto Aprobado que se encuentre "a disposición del público".</p>
Informes entregados durante el año	Deben publicarse no más de tres meses después de que finalice el período de presentación.
Revisión de mitad de año	Deben publicarse no más de tres meses después de que finalice el período de presentación.
Informe de fin de año	Debe publicarse no más de dos años después de la finalización del año fiscal (el período de presentación).
Informe de Auditoría	Debe publicarse no más de dos años después de la finalización del año fiscal (el período de presentación).

Tabla 2: Documentos presupuestarios clave: Títulos y vínculos de Internet

La Tabla 2 exige que el investigador brinde la siguiente información para cada documento que se utilice para completar el cuestionario:

1. Título completo
2. Fecha en la que el documento se puso a disposición del público (Nota general: no es necesariamente la misma fecha que se indica en el documento)
3. De qué manera el documento se pone a disposición del público (biblioteca, a solicitud, Internet, etc.)
4. URL/direcciones de Internet, si aplica

En el caso de los documentos no publicados en Internet, los investigadores deben indicar una de las siguientes opciones: "No producido", "Producido pero no disponible para el público", "Disponible para el público, pero no en Internet", según lo que corresponda

Cuando se completa el cuestionario, es muy importante no confundir un documento presupuestario con otro. Le hemos entregado una copia de las *Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria* de la OCDE porque contiene una lista clara de todos los documentos presupuestarios de un país y detalles sobre el contenido de cada uno. Durante la última ronda de la Encuesta de Presupuesto Abierto, los investigadores manifestaron que las *Mejores prácticas* de la OCDE constituían una importante ayuda para identificar y distinguir los documentos presupuestarios. En muchos países, puede ser muy difícil distinguir los documentos y, para los fines de responder las preguntas de las Secciones dos y tres del cuestionario, es muy importante no confundirlos. Comuníquese inmediatamente con nosotros si experimenta problemas.

Tablas 3 y 4: Distribución de documentos

Cada una de estas tablas está dividida en dos partes. La Parte 1 presenta cuatro opciones en las filas A, B, C y D para describir el estado y la disponibilidad de cada uno de los documentos relevantes (Documento Preliminar, Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y Presupuesto Ciudadano en la Tabla 3, y Presupuesto Aprobado, Informes entregados durante el año, Revisión de mitad de año, Informe de fin de año e Informe de Auditoría en la Tabla 4). Esta parte indaga si un documento en particular se encuentra en las categorías:

- A) no producido;
- B) producido con fines internos, pero no disponible para el público;
- C) producido y disponible para el público, pero solo a solicitud; o
- D) producido y distribuido al público.

Para cada documento, los investigadores deben colocar en las celdas SÍ, NO o NA (no aplica) para indicar si la afirmación aplica o no en el documento. No es posible ingresar "SÍ" en más de una celda.

En el caso de los documentos presupuestarios que se producen y se distribuyen al público (es decir, para los cuales se seleccionaron las opciones C y D en la Parte 1), los investigadores deben completar la Parte 2 de cada tabla para identificar qué pasos sigue el ejecutivo para distribuir y promocionar el interés en estos informes.

En consecuencia, la parte inferior de las tablas 3 y 4 deberían completarse si la respuesta de la parte 1 de la tabla fue "D" o "C"). En esta parte de la tabla, los investigadores informan la puntualidad y el alcance de la distribución de los documentos, y si el ejecutivo promociona activamente dicha disponibilidad ante los medios y el público.

Las **preguntas 1 y 2** tratan sobre el momento en el que se publican los documentos y la notificación anticipada de dicha publicación. Es importante estipular y anunciar con antelación una fecha de publicación porque compromete al ejecutivo a publicar la información y le brinda a la sociedad civil la oportunidad de planificar y prepararse.

Las **preguntas 3 a 8** tratan sobre la disponibilidad de los documentos. Por ejemplo, la pregunta 3 indaga si existe una demora en la publicación de un documento para el público en relación con la publicación para otras partes, como los medios. La pregunta 4 indaga si el ejecutivo publica el documento en una página de Internet oficial en la que el público pueda verlo. Sin embargo, las publicaciones en páginas de Internet no garantizan la accesibilidad porque en muchos países el acceso a Internet aún no está lo suficientemente generalizado o es tan caro que es imposible descargar documentos grandes, como los informes presupuestarios. En consecuencia, las preguntas 5 y 6 tratan sobre la distribución de copias impresas disponibles sin cargo (o con el pago de una tarifa mínima). La distribución debería considerarse "limitada" si se entregan copias sin cargo solo a los miembros de la legislatura, los medios y otras partes interesadas en el análisis presupuestario (por ejemplo, mediante la distribución de copias sin cargo en eventos públicos sobre el presupuesto). La distribución "masiva" ocurre cuando la distribución tiene el objetivo de llegar a los ciudadanos comunes, quienes no podrían de otra manera buscar documentos presupuestarios (por ejemplo, los

documentos podrían publicarse en un periódico).

Las **preguntas 7 y 8** tratan sobre el alcance de la distribución de los documentos presupuestarios y si se publican en idiomas ampliamente conocidos por el público. La pregunta 7 se centra en si los documentos llegan a partes del país que no sean la capital ni los principales centros financieros. Aunque la publicación de documentos en Internet puede abordar estos problemas geográficos de distribución, no puede resolverlos completamente si el acceso a Internet es limitado en las zonas rurales.

Por esa razón, la pregunta 7 indaga si los documentos se encuentran "a disposición fácilmente", lo cual implica que las barreras para el acceso no deberían ser tan altas como para evitar que segmentos importantes de la población obtengan la información de estos documentos. La pregunta 8 indaga si la información se presenta en más de un idioma, cuando corresponda. En países en los que se hablan múltiples idiomas, el informe debería redactarse en la cantidad suficiente de idiomas como para garantizar que pueda ser leído por un alto porcentaje de la población.

La **pregunta 9** examina si el ejecutivo adopta medidas activas para garantizar que los usuarios interesados conozcan y tengan fácil acceso a los documentos. La promoción va más allá de la distribución, que es un acto pasivo de poner información a disposición de usuarios, quienes luego deben tomar la iniciativa de acceder a ella. En cambio, esta pregunta mide los esfuerzos del ejecutivo para lograr que el público consulte la información.

Sección dos: La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo

La primera categoría amplia de preguntas del *Cuestionario de Presupuesto Abierto* examina la información que se brinda respecto de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo en el momento de su presentación ante la legislatura para su consideración, y de qué manera se presenta dicha información. La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo generalmente recibe más atención —de la legislatura, los medios y el público— que cualquier otro documento presupuestario que el ejecutivo publique regularmente. Este mayor nivel de atención hace que sea fundamental que la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y la documentación presupuestaria de respaldo estén ampliamente a disposición y brinden información clara y completa.

La Sección dos se divide en cinco subcategorías. Las primeras cuatro subcategorías tratan sobre la información que debería divulgarse en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo o los documentos presupuestarios de respaldo. La quinta categoría trata sobre la información que no necesariamente debe incluirse en los documentos presupuestarios en sí mismos, pero que puede resultar importante para analizar el presupuesto. Entre las subcategorías se incluyen:

- Las **Estimaciones para el Año presupuestario y más adelante** examinan los tipos de gastos, ingresos y estimaciones de deuda usados en la documentación presupuestaria para representar las Propuestas de Presupuesto del Ejecutivo para el año presupuestario, y los supuestos macroeconómicos que subyacen al presupuesto. Esta subsección también examina las estimaciones que el ejecutivo debería presentar para futuros años presupuestarios.
- Las **Estimaciones para los años anteriores al Año presupuestario** contienen un conjunto

similar de preguntas para los años anteriores al año presupuestario. Esta información sobre el año anterior es importante porque ofrece un punto de referencia para evaluar las propuestas de presupuesto. Por ejemplo, examinar tendencias a lo largo del tiempo, puede brindar información sobre la viabilidad y la sostenibilidad de futuras propuestas de presupuesto.

- La **Integridad** examina la cantidad de elementos específicos que, por lo general, no se encuentran adecuadamente divulgados al público, pero que deberían incluirse en todos los presupuestos. La presentación oficial del presupuesto puede, a veces, no captar ciertas actividades fiscales, ya sea porque se las representa fuera del presupuesto (como los fondos extrapresupuestarios) o porque los métodos de rendición de cuentas usados en el presupuesto no son adecuados (por ejemplo, un sistema de contabilidad de caja para presentar pasivos contingentes). Sin embargo, dichos elementos pueden tener un importante impacto en la capacidad del gobierno de cumplir sus objetivos fiscales y los de sus políticas. Por lo tanto, se necesitan declaraciones o estimaciones específicas relacionadas con estas actividades para informar al público sobre la posición fiscal del gobierno.
- La **Narrativa del presupuesto y el monitoreo del desempeño** explora el grado hasta el cual el presupuesto propuesto por el ejecutivo incluye información que ayude a explicar la relación entre las estimaciones presupuestarias y los objetivos de la política del gobierno. Las preguntas son importantes para quienes están interesados en monitorear el impacto del presupuesto, en particular, en términos de productos y resultados. Estas preguntas exploran el tema de si los análisis de las propuestas de presupuesto son informativos y comprensibles –cuestiones que resultan importantes si el ejecutivo desea facilitar un debate más amplio y un proceso presupuestario más inclusivo–.
- **Información adicional clave para el análisis y el monitoreo del presupuesto** explora el tema de si se encuentra disponible información que ayude a comprender y analizar la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo. Por ejemplo, las preguntas indagan si el ejecutivo pone a disposición del público un análisis de la distribución de la carga impositiva y un glosario de términos usados en los documentos presupuestarios.

Estructura de las respuestas a las preguntas

Casi todas las preguntas tienen cuatro respuestas posibles, además de "no aplica/otro". En general, la primera respuesta (la opción "a") es la respuesta más positiva, que refleja la mejor práctica en el tema de la pregunta. La segunda respuesta (opción "b") tiene el objetivo de reflejar buenas prácticas. Una respuesta "c" refleja prácticas deficientes o débiles, mientras que la cuarta respuesta (letra "d") es la más negativa.

Para asignar un puntaje numérico a las respuestas, una respuesta "a" representa 100 por ciento, "b" representa 67%, "c" representa 33% y "d" representa 0 por ciento. Las respuestas "e" (no aplica/otro) no se tienen en cuenta en el puntaje.

Como se mencionó anteriormente, las respuestas "a" tienen el objetivo de captar las "mejores prácticas" cuando se trata de elaborar presupuestos transparentes y confiables. En su mayoría, las mejores prácticas en relación con la puntualidad y el contenido de los documentos presupuestarios específicos se toman de las *Mejores prácticas* de la OCDE. Sin embargo, el cuestionario abarca temas adicionales a los relacionados con los documentos presupuestarios, y para muchas de estas cuestiones, no existen "mejores prácticas" estandarizadas. Por lo tanto, el cuestionario establece objetivos

razonables en estas áreas, con miras a establecer estándares o normas.

Aún así, el cuestionario no asume que los países deberían implementar prácticas presupuestarias "de vanguardia". Entre estas, por ejemplo, se incluiría el cumplimiento con todos los estándares presentados en el *Manual de estadísticas financieras del gobierno 2001*, del FMI, como llevar una contabilidad en valores devengados o elaborar un balance.

Una estructura típica para las respuestas a las preguntas es que la respuesta "a" indica que se presentó "muchísima información" en el documento correspondiente y que la información incluía "un análisis narrativo y estimaciones cuantitativas". Para que corresponda una respuesta "a", el análisis narrativo debería explicar y ofrecer información contextual apropiada para las estimaciones cuantitativas, mientras que las estimaciones cuantitativas, en forma de tablas y cuadros, deberían ofrecer detalles adicionales al análisis narrativo. Por lo tanto, usted debería optar por una respuesta "a" para una situación en la cual toda la información que uno podría esperar razonablemente que se brinde, se haya brindado.

Las respuestas "b" y "c" intentan captar aquellas situaciones en las cuales se brinda solo una parte de la información. En relación con esto, "b" debería considerarse una respuesta positiva, en el sentido de que la información deseada se pone a disposición, pero se omiten algunos detalles. Con la frase "algunos detalles" se intenta cubrir situaciones como aquellas en las que el análisis narrativo no es integral o en las que las estimaciones cuantitativas no son lo suficientemente detalladas, o ambas. Pero a pesar de estas falencias, la información provista aún brinda un buen sentido de la cuestión y es suficiente para permitirles a los grupos de la sociedad civil realizar análisis serios y participar significativamente en el debate presupuestario.

A diferencia de la respuesta "b", la respuesta "c" se aplica cuando la información brindada "omite detalles importantes". Se considera una respuesta negativa porque, a diferencia de los casos en los que corresponde una respuesta "b", la información brindada es insuficiente para dar un buen sentido de la cuestión o facilitar análisis significativos. La respuesta "c" representa un paso más respecto de la respuesta "d", que aplica cuando no se brinda información.

¿Cuándo corresponde la respuesta "no aplica"?

Aunque las preguntas y respuestas de la Encuesta de Presupuesto Abierto fueron elaboradas para que se adapten a casi todos los países, hay ocasiones en las que no se corresponden con las circunstancias particulares de un país. Para estas situaciones, se debería elegir la respuesta "e" (no aplica/otro). Los investigadores deberían usar esta respuesta ocasionalmente y elegirla solo después de haber revisado cuidadosamente la aplicabilidad de las otras respuestas. Para los fines de asignar un puntaje numérico al cuestionario, una respuesta "e" (no aplica/otro) hace que la respuesta correspondiente no se tome en consideración y se omita en el puntaje numérico. Tenga en cuenta que durante el proceso de revisión, los miembros del personal del IBP se comunicarán con los investigadores para analizar todas las preguntas marcadas como "no aplica".

Para todas las respuestas respondidas con "no aplica/otro", los investigadores deberían brindar una breve explicación, en la sección de "Comentarios", sobre la razón por la que creen que las opciones de respuesta brindadas no aplican, o por qué otra respuesta sería más apropiada.

Respuestas sobre documentos que no están disponibles para el público

El *Cuestionario de Presupuesto Abierto* tiene el fin específico de evaluar información sobre el presupuesto del gobierno central que se encuentra a disposición del público. Por lo tanto, los investigadores no deberían responder preguntas según la información a la cual tienen acceso exclusivo mediante, por ejemplo, contactos en el poder ejecutivo o un documento que un legislador amigo pueda haberle suministrado. Si no se cuenta con información a disposición del público, como regla general, la respuesta que se debería marcar es la "d".

Además, si un documento no se encuentra a disposición del público, para todas las preguntas sobre ese documento se debería marcar la respuesta "d". Por ejemplo, si la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo no se encuentra a disposición del público después de que se debate en la legislatura y se pone a disposición solo después de que esta apruebe el presupuesto, entonces para *las* preguntas 1 a 55 se debería elegir la respuesta "d". De manera similar, si una Revisión de mitad de año no se pone a disposición del público, o esto no se hace dentro del marco de tiempo especificado, entonces, para *las* preguntas 73 a 76 se debería elegir la respuesta "d".

Citas y referencias

Esperamos que la publicación de la comparación entre países de los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 será un evento muy importante que atraerá mucha atención y generará un debate público sobre la cuestión de la transparencia presupuestaria. Como tal, les pedimos a los investigadores que citen una fuente o referencia cuando responden las preguntas 1 a 125 en las Secciones dos a cinco del cuestionario. Estas pruebas de respaldo para las respuestas tienen la intención de realzar la confianza entre los medios y otros usuarios en los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto.

Cite brevemente una fuente o brinde un breve comentario (que podría ser tan corto como una oración o un párrafo, según corresponda) cuando responda cada pregunta. La cita o comentario debería hacer referencia al título y la porción del documento presupuestario del cual se tomó la respuesta, o debería describir las condiciones que lo llevaron a seleccionar una respuesta particular.

Mantenga todas las citas y comentarios lo más breves posible. Cada recuadro de comentarios no tiene limitación de espacio, pero en el nuevo formato del cuestionario, hay una cantidad mínima de líneas que pueden verse sin desplazar una barra lateral a la derecha del recuadro. Alentamos a los investigadores a que traten de que sus comentarios y citas tengan una longitud que no requiera el uso de la barra lateral de desplazamiento.

Además, los investigadores deberían recordar que esta es una iniciativa internacional, y que muchos de quienes podrían leer el cuestionario de un país podrían no estar familiarizados con los detalles del proceso presupuestario en ese país, o con las personas o actores importantes en cuestiones de presupuesto. Por lo tanto, los investigadores deberían especificar los títulos de los documentos, evitar o explicar la terminología específica que podría usarse en su país, y explicarle al lector las condiciones especiales que podrían haber ejercido influencia en su respuesta y que la comunidad internacional podría desconocer.

- Una cita breve que brinde referencias sobre la información tomada de un documento presupuestario podría constar de una o dos oraciones y ser similar a la siguiente (los investigadores deberían incluir la dirección/URL de Internet del documento citado, si se encuentra publicado en la Web):

Se puede encontrar información que identifique diferentes fuentes de ingresos tributarios por tipo en la página 36 del Apéndice 5 del borrador del presupuesto federal para el año 2010, titulado "Cantidad de ingresos presupuestarios federales en el año 2010".

O BIEN

La información aparece en la Sección 5 del mensaje de radiodifusión que acompaña al presupuesto, titulado "El presupuesto consolidado del sector público para 2010". Este mensaje de radiodifusión puede verse en Internet en: www.mecon.gov.ar/onp/html/proy2010/mensaje/cap5.htm.

- En los casos en los que los documentos presupuestarios presentan solo información parcial, los investigadores deberían optar por brindar una cita que provea datos al lector sobre por qué eligieron una respuesta "b" o "c". Se podría incluir un comentario similar al siguiente:

Se provee información detallada para más de dos tercios de los programas de gastos que comienzan en la pág. 34 del Presupuesto para el Año Fiscal 2010 de la República. Sin embargo, algunas agencias y entidades, como el Ministerio de Agricultura, no brindan detalles a nivel de programas para sus presupuestos. En cambio, los gastos de estas entidades simplemente se enumeran como total agregado para el ministerio, o como una transferencia a una entidad pública.

O BIEN

En el Párrafo 2.5 de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, se provee información sobre algunos, aunque no todos, los gastos mediante clasificación económica. El párrafo se titula "El presupuesto consolidado del sector público para 2010 y proyecciones multi-anales de presupuesto". Generalmente, se provee información detallada y presentada mediante clasificación económica solo para los programas importantes de gastos que resultan de interés para los donantes internacionales.

- Si el documento o la información en cuestión no se encuentran a disposición del público, los investigadores pueden decidir brindar una cita como la siguiente:

Este documento no se encuentra a disposición del público.

O BIEN

Este documento se ha producido con fines internos y no se encuentra a disposición del público.

O BIEN

Una revisión de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo para el año 2010, "Presupuesto consolidado del sector público para 2010", y los documentos de respaldo que lo acompañan ("El presupuesto de inversiones para empresas estatales" y "Términos de los préstamos") indica que esta información no aparece en los documentos.

- En algunos casos, los investigadores pueden desear brindar un ejemplo para fortalecer la credibilidad de sus respuestas. Además, un ejemplo puede brindar información a los lectores sobre por qué se eligió una respuesta en particular. Brindar detalles concretos (fechas, nombres, acciones) sobre los ejemplos suministrados puede fortalecer su utilidad. Por ejemplo:

La fecha límite para que el ejecutivo presente su propuesta de presupuesto a la legislatura se encuentra establecida en la Ley de Administración Financiera (Ley N.º 24.156). Sin embargo, el ejecutivo rara vez cumple con este plazo. Por ejemplo, durante el año presupuestario 2010, se le requirió por ley al ejecutivo presentar su propuesta antes del 30 de abril, pero no lo hizo hasta el 26 de mayo.

O BIEN

No existen requisitos legales respecto del plazo para la publicación del presupuesto ante el parlamento antes del comienzo del año presupuestario. Esto limita la oportunidad de generar actividades de incidencia y la participación de la sociedad civil y el público. Por ejemplo, el año presupuestario del gobierno finaliza el 30 de junio, pero durante el año presupuestario 2010, el presupuesto no se debatió hasta la primera semana de julio. La legislatura estaba presionada a adoptar el documento, y el debate previo a la adopción duró solo del 3 al 8 de julio.

NOTA IMPORTANTE PARA LOS INVESTIGADORES DE PAÍSES EN LOS QUE EL CUESTIONARIO DE PRESUPUESTO ABIERTO SE COMPLETÓ EN 2010: En la sección de comentarios, brinde una explicación de un cambio en las respuestas respecto del cuestionario del año anterior. Esta explicación podría ser muy breve, como:

La respuesta seleccionada demuestra una mejora (deterioro) en el desempeño respecto del ciclo de investigación 2010.

O BIEN

La presentación (o práctica) es similar a la del período anterior, pero la reevaluación del investigador ha conducido a cambios en las respuestas.

Brindar una explicación de estas características para los cambios en las respuestas de un período al siguiente acelerará en gran medida el tiempo requerido para revisar el cuestionario. (Los miembros del personal del IBP intentan comunicarse con los investigadores ante cada cambio en las respuestas de un ciclo de investigación al siguiente que no incluyan una explicación.)

Citas para la información tomada de entrevistas con funcionarios del gobierno

Para completar algunas porciones del cuestionario, se necesitará realizar entrevistas a funcionarios de los poderes ejecutivo y legislativo. Las tablas de la Sección uno del cuestionario requieren que el investigador especifique si un documento se encuentra: 1) no a disposición del público, 2) no producido, o 3) producido para fines internos solamente y no publicado. Para completar estas tablas, se necesitará realizar una entrevista a un funcionario del ministerio correspondiente a fin de determinar si un documento no ha sido producido o si ha sido producido para fines internos solamente.

De manera similar, las preguntas 59, 96, 98 y 107 exploran la información que el ejecutivo y la

institución superior de auditoría brindan a los miembros de la legislatura. Estas preguntas probablemente requieran una entrevista con un legislador o miembros del personal de la legislatura. Los investigadores deberían asegurarse de entrevistar a los legisladores que no sean miembros del partido gobernante o de una coalición del país, tanto para obtener respuestas a estas preguntas como para comprender su perspectiva. La falta de información para los partidos opositores debería ser el fundamento para puntajes bajos en esta serie de preguntas y debería señalarse en la sección de comentarios de estas preguntas.

Los investigadores también podrían optar por usar la sección de comentarios para señalar partidos políticos importantes en sus países que han sido excluidos del acceso a la información presupuestaria o del debate sobre el presupuesto. (Esto podría suceder debido a una falta de elecciones legislativas libres y justas que le quitan a estos partidos el acceso a la legislatura *en sí misma*, o debido a otras condiciones, tales como la negación arbitraria o el retiro del registro en un partido político.)

Los investigadores deberían intentar identificar a todos los funcionarios que entrevisten para completar el cuestionario, a fin de fortalecer la credibilidad de sus citas. Esto podría ser especialmente importante cuando los resultados de la Encuesta se publican en países con desempeños deficientes. Sin embargo, no se les requiere a los investigadores identificar con nombre, en el cuestionario, a los funcionarios entrevistados. (En algunos países, no será posible obtener una entrevista formal con un funcionario, o estos podrían conceder una entrevista solo bajo la condición de que su nombre no se publique.)

Sin embargo, siempre que sea posible, los investigadores deberían intentar identificar a los funcionarios entrevistados con la mayor especificidad posible. Por ejemplo, deberían incluir la mayor cantidad de información posible, como por ejemplo: el nombre del funcionario, su cargo, el ministerio o agencia a la cual pertenece y la fecha de la entrevista, además de la información pertinente que surgió durante la entrevista. (Tenga en cuenta que es una buena práctica mantener notas con fechas de todas las entrevistas.)

Revisión por parte de pares

Después de que el investigador o el equipo de investigación hayan completado y presentado el cuestionario, los miembros del personal del IBP revisarán y analizarán con los investigadores las cuestiones que indiquen que las respuestas fueron elegidas sobre la base de supuestos que no fueron coherentes con la metodología de la Encuesta de Presupuesto Abierto. Luego, el cuestionario será presentado a dos pares revisores anónimos. El uso de un sistema de revisión por parte de pares anónimos tiene el objetivo de aumentar la confianza de los medios y otros usuarios en que la información es precisa y no contiene posibles parcialidades. Excepto que el investigador se oponga, el IBP también buscará obtener comentarios del gobierno del país, los cuales se incluirían como un tercer conjunto de comentarios de los pares revisores.

Después de que el cuestionario sea revisado, el IBP se comunicará con el investigador o el equipo de investigación para analizar más profundamente si las diferencias entre las respuestas del investigador y las de los pares revisores necesitan ser reconciliadas. Como parte de este proceso, podríamos pedirles a los investigadores que redacten una explicación más extensa de la respuesta que eligieron. Esta explicación debe ser breve y no exceder cuatro párrafos de longitud por pregunta.

Explicaciones para las Preguntas 1 a 55

Para que se considere "a disposición del público" en la Encuesta de Presupuesto Abierto, una Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo debe ponerse a disposición del público cuando el ejecutivo la envía a la legislatura para su consideración o en algún momento durante las deliberaciones de la legislatura antes de que sea aprobado y convertido en ley presupuestaria. Los documentos presupuestarios de respaldo de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo deben publicarse aproximadamente al mismo tiempo que se pone a disposición la propuesta.

NOTA: Aunque el Documento Preliminar puede publicarse muy cerca del momento en que se pone a disposición la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, no puede considerarse un documento presupuestario.

Estimaciones para el Año presupuestario y más adelante (Preguntas 1 a 17)

Las **preguntas 1 a 6** se relacionan con los gastos. Las primeras tres preguntas evalúan algunas maneras básicas en las que los gastos totales incluidos en el presupuesto propuesto pueden organizarse y clasificarse, ya sea por unidad administrativa, o por clasificación funcional o económica.

Cada uno de estos sistemas de clasificación tiene diferentes ventajas. Por ejemplo, informar los gastos por unidad administrativa indica qué entidad gubernamental (departamento, ministerio o agencia) será responsable de gastar los fondos y, en última instancia, de su uso. Las clasificaciones funcionales indican el propósito u objetivo programático para el cual se usarán los fondos, como salud, educación o defensa. La clasificación económica brinda información sobre la naturaleza del gasto, por ejemplo, si los fondos se usan para pagar sueldos y salarios, proyectos capitales o beneficios de asistencia social.

A diferencia de la clasificación por unidad administrativa, la cual tiende a ser exclusiva de cada país, las clasificaciones funcionales y económicas han sido desarrolladas y estandarizadas por instituciones internacionales.³ Si se siguen estos estándares internacionales de clasificación, se facilitan las comparaciones entre países.

Para responder "a" a estas preguntas, todos los gastos cubiertos por el presupuesto deberían estar organizados según uno de los sistemas de clasificación y, en el caso de las clasificaciones funcionales y económicas, deberían ser coherentes con los estándares internacionales. Por el contrario, la respuesta "c" correspondería si una porción significativa de los gastos no estuviera adecuadamente clasificada. Por ejemplo, la respuesta "c" sería apropiada si los gastos de algunas de las funciones principales, como educación y salud, se identificaran por separado, pero una amplia porción residual del gasto total presupuestado no se clasificara por función. Esto impediría identificar con precisión otras asignaciones funcionales, como las destinadas a viviendas o transporte.

La pregunta 4 indaga sobre los gastos para "programas" individuales. No existe una definición

³ Si desea obtener un análisis de estos sistemas de clasificación, consulte el *Manual de Estadísticas Financieras del Gobierno 2001*, del Fondo Monetario Internacional, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>.

estándar para el término "programa", el significado puede variar de un país a otro. Sin embargo, para responder este cuestionario, los investigadores deberían comprender el término "programa" para referirse a *cualquier nivel de detalle que se encuentre por debajo de una unidad administrativa, como un ministerio o departamento*. Por ejemplo, el presupuesto del Ministerio de Salud podría dividirse en varios subgrupos, como "atención primaria de la salud", "hospitales" o "administración". Para responder la pregunta, estos desgloses deberían considerarse como programas, incluso, cuando podrían ser, pero no son, divididos en unidades menores y más detalladas.

NOTA PARA LOS PAÍSES FRANCOPARLANTES: Los detalles de nivel "programa" a veces se denominan *le plan comptable* o *le plan comptable detaillé*. (Esta información generalmente se encuentra codificada en la base de datos de gestión financiera, de conformidad con el cuadro de cuentas presupuestarias, de modo que puedan clasificarse administrativa o funcionalmente.)

La pregunta 5 indaga si las estimaciones de gastos agregados en el presupuesto se brindan para al menos dos años posteriores al año presupuestario (AP), y, por lo tanto, cubren al menos un período de tres años (AP, AP+1 y AP+2). Generalmente, se considera que este período de tres años es un horizonte apropiado para la elaboración de presupuestos y planes; a veces, se lo conoce como Marco de Gastos a Mediano Plazo (MTEF, por sus siglas en inglés).

La pregunta 6 indaga acerca del nivel de detalle que se brinda en el presupuesto para estas estimaciones multianuales, es decir, si estas estimaciones se brindan para programas individuales, para una o más de las clasificaciones de gastos (unidad administrativa, funcional o económica), o simplemente para gastos agregados. La respuesta adecuada es la que representa el mayor nivel de detalle para el cual estas estimaciones multianuales se presentan por completo. Por ejemplo, si las estimaciones se brindaran para todas las clasificaciones funcionales, pero solo para algunos programas, la respuesta adecuada sería "b".

Las **preguntas 7 a 10** tratan sobre los ingresos. Los ingresos generalmente se separan en dos categorías principales: ingresos tributarios y no tributarios. Los impuestos son transferencias obligatorias consecuencia del ejercicio del poder soberano por parte del gobierno. Las principales fuentes de ingresos tributarios en algunos países son los impuestos sobre los ingresos personales y comerciales, y los impuestos sobre bienes y servicios, como el impuesto a las ventas o al valor agregado. La categoría de ingresos no tributarios es más diversa, y varía de subvenciones provenientes de instituciones internacionales y gobiernos extranjeros a fondos recaudados mediante la venta de bienes y servicios suministrados por el gobierno. Algunas formas de ingresos, como las contribuciones a fondos de seguridad social, pueden considerarse un ingreso tributario o no tributario según la naturaleza del enfoque de estas contribuciones.⁴

Las preguntas 7 y 8 evalúan el grado hasta el cual las fuentes individuales de ingresos tributarios y no tributarios se encuentran desagregadas en el presupuesto. Es importante que las estimaciones de ingresos estén desagregadas y expuestas según sus fuentes, debido, en especial, a que los diferentes tipos de ingresos tienen diferentes características, entre ellas, quien es responsable del pago de los impuestos y de qué manera la recaudación se ve afectada por las condiciones económicas.

⁴ Si desea obtener más información sobre las contribuciones sociales, consulte el Manual de estadísticas financieras del gobierno 2001, del FMI.

Las **preguntas 11 a 13** se centran en la deuda del gobierno central. En general, el presupuesto debería reflejar el monto total de la deuda del gobierno central al inicio del año fiscal, además del monto correspondiente a los préstamos adicionales que se requieran para financiar las propuestas de gastos del presupuesto que excedan los ingresos disponibles. Además, el presupuesto debería especificar claramente la cantidad de interés que se paga por esta deuda. (Las clasificaciones funcionales y económicas de los gastos requieren que el pago de los intereses se muestre de manera separada.)

La pregunta 13 examina la información relacionada con la composición de la deuda del gobierno, por ejemplo, las tasas de interés que se aplican a los diferentes instrumentos, su fecha de vencimiento, la moneda en la cual está expresada y si la deuda es doméstica o externa. Todos estos factores brindan una idea de la posible vulnerabilidad de la situación de la deuda de un país y, en última instancia, indican si se puede afrontar el costo del servicio de la deuda.

Las **preguntas 14 y 15** indagan sobre los supuestos macroeconómicos que subyacen a las estimaciones **de gastos e ingresos** del presupuesto. La pregunta 14 examina qué tan íntegramente presenta el presupuesto el pronóstico macroeconómico, y pregunta si el pronóstico se analiza y si se manifiestan explícitamente los supuestos económicos clave. Los supuestos económicos que se consideran "clave" pueden variar en cierta medida de un país a otro; por ejemplo, un país que depende mucho de los ingresos del petróleo u otros productos básicos debería incluir información de sus supuestos sobre el precio internacional de dichos productos. Pero, en general, los supuestos económicos clave deberían incluir, al menos, estimaciones del crecimiento del PIB, las tasas de inflación e interés, y las tasas de desempleo.⁵

La pregunta 15 indaga si se brinda información que muestre de qué manera cambiarían las proyecciones presupuestarias si el pronóstico macroeconómico resultara ser erróneo. Conocida frecuentemente como "análisis de sensibilidad", esta información es importante para comprender el impacto de la economía en el presupuesto. Un análisis de sensibilidad generalmente implica ciertos análisis, como una evaluación de cuál sería el efecto sobre el presupuesto si, por ejemplo, el crecimiento del PIB fuera un tanto lento o si la inflación fuera superior a lo que el ejecutivo asume.

Las **preguntas 16 y 17** indagan si los impactos presupuestarios de las nuevas políticas propuestas en el presupuesto se presentan independientemente, de manera que puedan ser diferenciados de los compromisos existentes. Esto es importante porque, en cualquier año dado, la mayor parte de los gastos e ingresos que se incluyen en el presupuesto reflejan la continuación de las políticas existentes. Sin embargo, durante el análisis del presupuesto, se centra mucha atención en las nuevas propuestas, ya sea que impliquen eliminar un programa existente, introducir uno nuevo o cambiar un programa existente en los márgenes. Generalmente, estas nuevas propuestas están acompañadas de un aumento o descenso de los gastos o ingresos. De modo que, para comprender el presupuesto, es importante contar con una presentación que marque las diferencias entre políticas nuevas y existentes.

⁵ Ver las *Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>. La OCDE sugiere que entre los componentes del pronóstico que deberían divulgarse se incluyen el crecimiento del PIB, la composición del crecimiento del PIB, las tasas de empleo y de desempleo, y las actuales tasas de cuentas, inflación e intereses (política monetaria).

Estimación para los años anteriores al Año presupuestario (Preguntas 18 a 34)

Las **preguntas 18 a 21** se parecen a las preguntas 1 a 4, pero se centran en la presentación de información sobre gastos correspondientes al año anterior al año presupuestario.

Las **preguntas 22 a 26** evalúan la calidad de la información sobre gastos correspondientes al año anterior. Como se indicó, la información sobre el año anterior actúa como importante punto de referencia para evaluar las propuestas para el año presupuestario. Generalmente, cuando se presenta el presupuesto, el año anterior al año presupuestario no se ha completado, de modo que el ejecutivo brindará estimaciones de resultados para el año anterior. La calidad de estas estimaciones del año anterior está directamente relacionada con el grado hasta el cual han sido actualizadas a partir de sus niveles originales aprobados, para reflejar los gastos reales hasta la fecha y los gastos anticipados para el resto del año.

La pregunta 23 indaga la cantidad de años anteriores al año presupuestario para los cuales se brinda información sobre gastos. Para lograr una serie cronológica apropiada de la información, la OCDE recomienda incluir al menos dos años anteriores y dos años posteriores al año presupuestario, un total de al menos cinco años.⁶

La pregunta 25 indaga cuál es el año más reciente para el cual la información refleja los resultados reales de todos los gastos. Si el presupuesto no contiene información sobre el año anterior que refleje los resultados reales para todos los gastos, la respuesta apropiada será "d", incluso, si esta información está disponible en informes fuera del presupuesto.

La pregunta 26 examina si la información sobre el año anterior puede compararse con estimaciones para el año presupuestario. La información sobre el año anterior debería poder compararse con las estimaciones para el año presupuestario en términos de su clasificación y presentación, a fin de garantizar que las comparaciones entre diferentes años sean significativas. Por ejemplo, si el presupuesto propone cambiar la entidad responsable de un programa en particular de una unidad administrativa a otra, como por ejemplo, cambiar la entidad responsable de la capacitación de enfermeros del departamento de salud al departamento de educación, las cifras de los años anteriores deben adaptarse antes de que se puedan realizar comparaciones de presupuestos administrativos de un año a otro.

Las **preguntas 27 a 32** se centran, básicamente, en la misma serie de preguntas sobre la información del año anterior provista para los ingresos.

Las **preguntas 33 y 34** son similares, pero sobre la deuda del gobierno.

Información adicional necesaria para elaborar una Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo integral (Preguntas 35 a 47)

Es fundamental que todas las actividades del gobierno que puedan tener un impacto en el presupuesto, ya sea en el año presupuestario actual o en años presupuestarios futuros, se divulguen a la legislatura y al público a través de los documentos presupuestarios. En algunos países, por ejemplo,

⁶ OCDE, *Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria*, 2001.

las entidades que no pertenecen al gobierno central (como las empresas públicas) emprenden actividades fiscales que podrían afectar los presupuestos actuales y futuros. De manera similar, las actividades que pueden tener un impacto significativo en el presupuesto, como los retrasos en los pagos y los pasivos contingentes, a veces no son adecuadamente capturadas por los modos regulares de presentar gastos, ingresos y deudas.

En estos casos, el ejecutivo debería brindar información suplementaria con suficiente detalle como para facilitar el análisis y garantizar que se conozca el complemento completo de las actividades fiscales del gobierno cuando se debaten las prioridades presupuestarias. La disponibilidad de información puntual y completa sobre estas actividades fiscales es especialmente importante, dado que, en muchos países, la falta de transparencia y la mala administración relacionada con dichas actividades ha conducido a un enorme vaciamiento de los presupuestos gubernamentales.

Como regla general, la información suplementaria debería incluir, siempre que sea posible, estimaciones cuantitativas de estas actividades y un análisis narrativo que indique el propósito para la política pública, la duración y los destinatarios de las actividades. En algunos casos, se usa un estándar específico de las buenas prácticas del *Manual de transparencia fiscal* del FMI o las *Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria* de la OCDE para formular las respuestas sobre esta información suplementaria. Si se cumplen estas prácticas se puede elegir una respuesta "a".

Los investigadores deberían tener precaución con las preguntas de esta sección si sus países no emprenden las actividades enumeradas más abajo. Si este es el caso, entonces la respuesta apropiada debería ser "e" (no aplica/otro) y se debería brindar una explicación. Por ejemplo, si un gobierno no presenta información sobre actividades cuasifiscales porque no las realiza, entonces la respuesta a la pregunta 38 debería ser "e" y el investigador debería especificar que el país no realiza actividades cuasifiscales.

Las **preguntas 35 a 38** se refieren de forma general a las políticas fiscales gubernamentales que se desarrollan esencialmente fuera del gobierno central.

La pregunta 35 indaga sobre los fondos extrapresupuestarios. En la mayoría de los países, los gobiernos administran fondos que no son parte de los presupuestos anuales, generalmente conocidos como fondos extrapresupuestarios. Por ejemplo, algunos países cuentan con amplios programas de pensiones o seguridad social establecidos como fondos extrapresupuestarios, en los que los ingresos recaudados y los beneficios pagados se registran en un fondo independiente, diferente del presupuesto. Los fondos extrapresupuestarios pueden variar en tamaño y alcance, pero la información sobre ellos debe ponerse a disposición para comprender completamente la verdadera situación fiscal del gobierno. Se puede encontrar otro ejemplo del uso de los fondos extrapresupuestarios en los países que dependen de los hidrocarburos y otros recursos minerales, en donde los ingresos derivados de la producción y la venta de estos recursos se canalizan mediante sistemas que se encuentran fuera del presupuesto anual. En algunos casos, la separación que un fondo extrapresupuestario genera sirve como propósito político legítimo, y las finanzas y las actividades de estos fondos se encuentran bien documentadas. En otros casos, sin embargo, esta estructura se usa para generar confusión, y es muy poco o nada lo que se sabe sobre las finanzas y las actividades de un fondo.

Las preguntas 36 y 37 abordan cuestiones de transferencias presupuestarias a otros niveles de

gobierno y empresas públicas (tanto financieras como no financieras), respectivamente.⁷ En muchos casos, el gobierno central apoya el suministro de un bien o un servicio por parte de un nivel inferior de gobierno mediante una transferencia intergubernamental de fondos. Esto es necesario porque, independientemente del nivel de descentralización administrativa que exista en un país dado, es poco probable que la capacidad de recaudación de ingresos de un gobierno local sea suficiente para pagar todos sus gastos. Sin embargo, dado que la actividad no está siendo realizada por una unidad administrativa del gobierno central, es poco probable que reciba el mismo nivel de revisión en el presupuesto. Por lo tanto, es importante incluir en el presupuesto una declaración que indique explícitamente el monto y los propósitos de estas transferencias.

La pregunta 38 examina las actividades cuasifiscales. El término “actividades cuasifiscales” se refiere a un amplio rango de actividades que son de naturaleza fiscal y deberían llevarse a cabo mediante el proceso presupuestario normal pero esto no sucede. Por ejemplo, una actividad cuasifiscal podría ser un requerimiento de que, en lugar de proveer un subsidio directo a través del proceso de apropiación, una institución financiera pública provea un subsidio indirecto a través de préstamos a tasas inferiores a las del mercado para ciertas actividades, o que una empresa provea a ciertos individuos o grupos bienes y servicios a precios inferiores a los comerciales. Si no se incluyen claramente en los informes financieros del gobierno, las actividades cuasifiscales son un tipo especial de transacción extrapresupuestaria.

El anterior es un ejemplo de una elección de políticas realizada y aprobada por el gobierno y la legislatura. Sin embargo, las actividades cuasifiscales pueden también implicar actividades que infringen o evaden las leyes de procesos presupuestarios de un país, o no están sujetas al proceso normal de aprobación legislativa de los gastos. Por ejemplo, el ejecutivo puede emitir una orden informal a una entidad gubernamental, como una empresa comercial pública, para que le provea bienes y servicios cuyo financiamiento no ha sido autorizado por la legislatura.

Los dos tipos de actividades cuasifiscales anteriormente descriptas deberían comunicarse al público, y su importancia financiera debería estar sujeta al escrutinio público porque pueden tener un impacto significativo sobre los gastos y los ingresos del gobierno.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) alude a la dificultad de identificar actividades que a veces son ilícitas, y destaca que “la identificación y la cuantificación de las actividades cuasifiscales es difícil y contenciosa”.⁸ El FMI sugiere la inclusión de documentos presupuestarios de Declaración de Actividades Cuasifiscales que “incluyan suficiente información como para permitir evaluar, al menos parcialmente, la importancia fiscal potencial de cada actividad cuasifiscal, y, siempre que sea posible, se deberían cuantificar las principales actividades cuasifiscales”. Para elegir la respuesta “a” para esta pregunta, se debería cumplir con este estándar.

La **pregunta 39** examina la divulgación, por parte del gobierno, de información relacionada con la tenencia de activos financieros. Los activos financieros deberían clasificarse por categoría principal,

⁷ Una empresa pública es una entidad legal propiedad del gobierno, o controlada por este, que ha sido creada para producir bienes y servicios para el mercado. También puede ser una fuente de ingresos u otras ganancias financieras para el gobierno. Ver el *Manual de estadísticas financieras del gobierno 2001*, del FMI.

⁸ Si desea obtener un claro análisis de las actividades cuasifiscales, consulte el *Manual de transparencia fiscal 2001*, del Fondo Monetario Internacional, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/>.

de manera de reflejar su naturaleza, y se debería incluir información histórica sobre los faltantes de cada tipo de activo.

La **pregunta 40** indaga sobre el valor de los activos no financieros del gobierno. El ejemplo que se presenta a continuación examina la información brindada en los documentos presupuestarios en relación con los activos no financieros.

La valoración de activos públicos no financieros puede constituir un problema, especialmente en países que no llevan una contabilidad en valores devengados. En estos casos, se considera aceptable proveer una síntesis en los documentos presupuestarios del registro de activos de un país. Se puede seleccionar la respuesta “a” si en los documentos presupuestarios se provee información significativa del registro financiero sobre los activos en sí mismos, aunque no se brinde el valor de los activos no financieros.

A continuación, encontrará un ejemplo de cómo se presentan los activos no financieros en uno de los numerosos documentos de respaldo de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo de Nueva Zelanda. El *Estado Financiero Previsto 2011*, Notas a los Estados financieros (Continuación), Nota 14, disponible aquí: <http://www.treasury.govt.nz/budget/forecasts/befu2011/072.htm>

NOTE 14: Property, plant and equipment

	2010 Actual \$m	2011 Previous Budget \$m	2011 Forecast \$m	2012 Forecast \$m	2013 Forecast \$m	2014 Forecast \$m	2015 Forecast \$m
By class of asset							
Net carrying value							
Land (valuation)	16,688	16,570	16,803	16,892	16,990	17,090	17,193
Buildings (valuation)	24,019	25,831	24,822	25,232	25,436	25,718	25,609
Electricity distribution network (cost)	2,251	2,887	2,812	3,553	4,104	4,327	4,607
Electricity generation assets (valuation)	13,642	12,333	13,953	14,915	15,468	15,642	16,121
Aircraft (excluding military) (valuation)	1,731	2,347	2,083	2,587	2,864	3,280	3,409
State highways (valuation)	24,838	25,596	25,838	26,504	27,273	28,171	29,236
Rail network (valuation)	12,437	13,224	12,554	12,755	12,803	12,790	12,755
Specialist military equipment (valuation)	3,413	3,835	3,382	3,377	3,210	3,383	3,579
Specified cultural and heritage assets (valuation)	8,505	8,645	8,522	8,559	8,590	8,616	8,645
Other plant and equipment (cost)	5,806	6,474	6,164	6,812	7,567	8,097	8,317
Total property, plant and equipment	113,330	117,742	116,933	121,186	124,305	127,114	129,471
By source							
Core Crown	29,986	31,877	30,334	30,595	30,460	30,923	31,023
Crown entities	48,109	49,453	49,722	50,949	52,148	53,212	54,386
State-owned enterprises	35,235	36,412	36,877	39,642	41,697	42,979	44,062
Inter-segment eliminations	-	-	-	-	-	-	-
Total property, plant and equipment	113,330	117,742	116,933	121,186	124,305	127,114	129,471
Schedule of movements							
Cost or valuation							
Opening balance	119,547	125,897	123,941	131,282	139,383	146,482	153,015
Additions (refer below for further breakdown)	6,555	8,221	7,964	8,628	7,433	7,444	7,055

Disposals	(977)	(229)	(308)	(287)	(233)	(749)	(342)
Net revaluations	(1,143)	-	(226)	-	-	-	-
Other	(41)	(273)	(89)	(240)	(101)	(162)	(108)
Total cost or valuation	123,941	133,616	131,282	139,383	146,482	153,015	159,620
Accumulated depreciation and impairment							
Opening balance	9,412	12,263	10,611	14,349	18,197	22,177	25,901
Eliminated on disposal	(587)	(64)	(108)	(73)	(73)	(426)	(109)
Eliminated on revaluation	(1,349)	-	(168)	-	-	-	-
Depreciation expense	3,582	3,834	3,767	4,032	4,192	4,328	4,440
Other	(447)	(159)	247	(111)	(139)	(178)	(83)
Total accumulated depreciation and impairment	10,611	15,874	14,349	18,197	22,177	25,901	30,149
Total property, plant and equipment	113,330	117,742	116,933	121,186	124,305	127,114	129,471
Additions - by functional classification							
Transport	2,383	2,494	2,947	2,685	2,502	2,851	2,408
Economic	1,425	1,793	1,507	2,573	2,187	1,434	1,863
Education	725	936	943	865	786	741	738
Health	430	932	716	605	498	412	459
Defence	526	936	597	726	451	591	595
Other	1,066	1,130	1,254	1,174	1,009	1,415	992
Total additions to property, plant and equipment¹	6,555	8,221	7,964	8,628	7,433	7,444	7,055

Las **preguntas 41 a 43** examinan los riesgos fiscales que pueden no ser aparentes a partir de la presentación regular del presupuesto. La pregunta 41 trata sobre los retrasos en los gastos, que surgen cuando el gobierno se compromete a gastar fondos pero no ha saldado pagos en el momento de su vencimiento.⁹ Aunque se considera equivalente a préstamos, este pasivo generalmente no se registra en el presupuesto, lo que hace que sea difícil evaluar completamente la situación financiera de un gobierno. Además, la obligación de saldar la deuda afecta la habilidad del gobierno de afrontar otras actividades. Esta es la razón por la cual es importante realizar un análisis y una estimación de estos retrasos.

Si los retrasos en los gastos no representan un problema significativo en el país, los investigadores deberían marcar la respuesta "e". Sin embargo, deberían tener precaución al responder esta pregunta. Por lo general, las leyes y los reglamentos de gestión de los gastos públicos aceptan demoras razonables de, quizás, 30 o 60 días en los pagos de rutina de las facturas adeudadas. Los retrasos en los gastos que tengan un impacto sobre un porcentaje pequeño de los gastos debido a disputas contractuales no deberían considerarse un problema significativo para responder esta pregunta. Si un investigador no está seguro de si los retrasos en los gastos representan un problema significativo en su país, el FMI frecuentemente destaca estas cuestiones en los informes de Consulta del Artículo IV, y el Banco Mundial, en sus Revisiones de gastos públicos.

La pregunta 42 indaga sobre pasivos contingentes. Dichos pasivos se reconocen bajo un método de contabilidad de caja solo cuando el evento contingente ocurre y se realiza el pago. Un ejemplo de tales pasivos es el caso de los préstamos garantizados por el gobierno central, entre los que se pueden incluir préstamos a bancos y otras empresas comerciales propiedad del estado, gobiernos subnacionales y empresas privadas. Bajo tales garantías, el gobierno solo efectuará pagos si quien tomó el préstamo no cumple con ellos. Por lo tanto, una cuestión clave para realizar estimaciones

⁹ Ver las secciones 3.49, 3.50 del *Manual de estadísticas fiscales del gobierno*, del FMI.

cuantitativas de estos pasivos es evaluar la posibilidad de que ocurran las contingencias.

En el presupuesto, según la OCDE, “cuando sea viable, el monto total de los pasivos contingentes debería mostrarse y clasificarse por categoría principal, de manera de reflejar su naturaleza. Cuando esté a disposición, se debería publicar información histórica sobre los incumplimientos para cada categoría. Cuando los pasivos contingentes no puedan cuantificarse, deberían estar enumerados y descritos”.¹⁰ Si se cumple con estos criterios, o se superan, se debería elegir la respuesta "a".

La pregunta 43 aborda los pasivos futuros. Estos son el resultado de los compromisos que el gobierno asume, que, a diferencia de los pasivos contingentes, muy probablemente ocurrirán en algún momento del futuro y generarán un gasto. Un ejemplo típico son las obligaciones del gobierno de pagar las pensiones o cubrir costos para el cuidado de la salud de los futuros jubilados. Bajo la contabilidad de caja, solo se reconocen en el presupuesto los pagos corrientes relacionados con dichas obligaciones. Para captar el futuro impacto de estos pasivos en el presupuesto, se necesita un documento independiente.

Las **preguntas 44 a 45** abordan las cuestiones de ingresos. La pregunta 44 examina la información provista en el presupuesto sobre la ayuda de donantes, tanto financiera como en especie. Dicha ayuda se considera ingresos no tributarios, y las fuentes de ayuda deberían estar explícitamente identificadas. En términos de ayuda en especie, lo que preocupa principalmente es la provisión de bienes (en especial, los bienes para los cuales existe un mercado que permite que se vendan, y, por lo tanto, se conviertan en efectivo) y no la ayuda de tipo asistencia técnica brindada por asesores de un país donatario.

La pregunta 45 indaga sobre los gastos tributarios, que surgen como resultado de excepciones o preferencias para ciertas entidades, individuos o actividades del código impositivo. Las preferencias impositivas generalmente tienen el mismo impacto en la política pública que un programa de gastos. La OCDE recomienda que, cuando se revisa el presupuesto, se incorporen los gastos tributarios en los debates sobre los gastos generales. Por ejemplo, alentar a una empresa a realizar más investigación mediante una amnistía fiscal especial para tal actividad es diferente de brindarle un subsidio directo mediante la sección de gastos del presupuesto. Sin embargo, los gastos que requieren autorización anual probablemente reciban más análisis que las amnistías fiscales que son una característica permanente del código impositivo.

Para elegir una respuesta “a”, se debería proveer una declaración de gastos tributarios que detalle el monto, el propósito, la duración y los beneficiarios de cada preferencia fiscal. Además, la pregunta tiene el objetivo de cubrir no solo la divulgación de nuevos gastos tributarios propuestos durante el actual año presupuestario, sino también la divulgación de *todos los gastos tributarios contenidos en la legislación impositiva*. Por lo tanto, una respuesta “a” indicaría que, en los documentos presupuestarios, existe un análisis completo de todos los gastos tributarios que afectan los ingresos (no solo las nuevas propuestas).

La pregunta 46 indaga si el presupuesto identifica "ingresos reservados" o ingresos que puedan ser

¹⁰ Ver la sección 2.6 de las *Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria*, 2001, de la OCDE.

usados solo para un fin específico. Esta información adicional es importante para determinar qué ingresos están disponibles para financiar los gastos generales del gobierno y qué ingresos están reservados para fines particulares.

Los investigadores deberían tener precaución cuando respondan esta pregunta si su país no implementa reservas de ingresos. Deberían responder "e" (no aplica/otro) *solo* si el ingreso no está reservado o si la práctica no está permitida por una ley o regulación.

La **pregunta 47** se concentra en la información secreta o confidencial. Los investigadores deberían responder esta pregunta basándose en el supuesto de que intenta referirse a todos los gastos secretos que podrían tener un efecto sobre el presupuesto. (La pregunta no tiene la intención de referirse exclusivamente a gastos militares ni relacionados con inteligencia. Estas dos categorías se citan en la pregunta solo como ejemplos, dado que son las únicas dos categorías de gastos en las que la información sobre una cantidad limitada de ítems puede, legítimamente, no ponerse a disposición del público. Los detalles de la mayoría de los gastos militares deberían ponerse a disposición del público, y todos los detalles relacionados con dichos gastos deberían ponerse a disposición de los legisladores y la institución superior de auditoría.)

Los investigadores deberían seleccionar la respuesta "d" si no pueden calcular el porcentaje del presupuesto compuesto por gastos secretos. Deberían también brindar una breve explicación de por qué resulta difícil calcular este porcentaje dada la información provista (o no provista) en los documentos presupuestarios de su país.

La narrativa del presupuesto y monitoreo del desempeño (Preguntas 48 a 55)

Esta subcategoría del cuestionario explora la información adicional que debería proveerse en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo o la documentación de respaldo para ayudar a los legisladores y el público a entender mejor las propuestas del presupuesto y su impacto deseado.

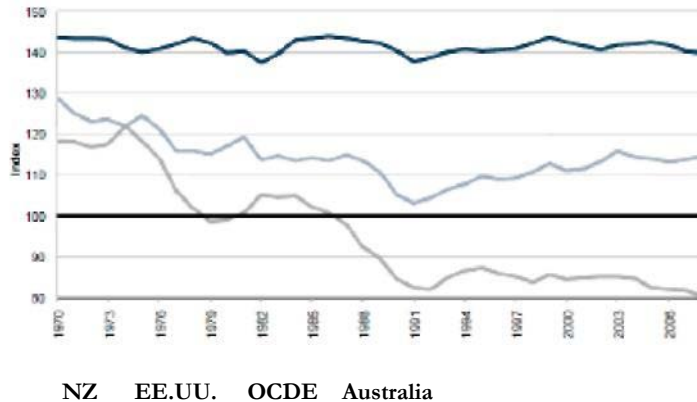
Las **preguntas 48 y 49** indagan si el presupuesto incluye una explicación explícita de la manera en la que los objetivos de la política del gobierno se reflejan en el presupuesto, lo que incluye tanto un análisis narrativo como estimaciones cuantitativas. El presupuesto es el principal documento del ejecutivo en relación con las políticas, la culminación de la planificación del ejecutivo y los procesos presupuestarios. Por lo tanto, debería incluir una descripción clara del vínculo entre los objetivos de las políticas y el presupuesto, es decir, una explicación de la manera en la que los objetivos de las políticas del gobierno se reflejan en sus elecciones presupuestarias.

Consulte el enlace que se brinda a continuación para obtener un análisis de los objetivos de la política del gobierno en el presupuesto. Este ejemplo está tomado del *Documento de Intención 2011* (uno de los numerosos documentos de respaldo de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo) de Nueva Zelanda (<http://www.treasury.govt.nz/publications/abouttreasury/soi/2011-16>).

Resultado: mejor desempeño económico

¿Qué buscamos lograr?

Niveles relativos de PIB per capita, 1975 a 2009 (Promedio de OCDE =100)



El crecimiento del producto interno bruto (PIB) per capita promedio de Nueva Zelanda durante las últimas seis décadas ha sido más escaso que en todos los demás países donde la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) opera. El Tesoro examina el crecimiento del PIB per capita como principal indicador de nuestro desempeño económico. El PIB per capita de Nueva Zelanda clasificó en el 3º lugar entre los países de la OCDE en 1950 y en 22º lugar en 2009 (entre 34 países miembro de la OCDE). Salvar las diferencias con Australia en 15 años requerirá un crecimiento del PIB per capita promedio de más del 4%, más del doble del índice promedio de Nueva Zelanda en las últimas dos décadas. Para un país de las dimensiones de Nueva Zelanda, gran parte de este crecimiento deberá ser impulsado por un sólido desempeño de las exportaciones. Por esta razón, el Tesoro también considera cuidadosamente el crecimiento en los resultados del sector comercializable en comparación con el crecimiento en el sector no comercializable, a fin de determinar si estamos recuperando el equilibrio hacia una economía con mayor crecimiento.

El deficiente desempeño de Nueva Zelanda refleja la productividad de su mano de obra, asociada con niveles relativamente bajos tanto de Intensidad de capital como de productividad de multifactor. Para revertir esta caída, se requieren cambios en las políticas, con la posibilidad de aumentar la productividad en toda la economía y sustentar la mejora del desempeño en las exportaciones. Esto requerirá:

En primer lugar, restringir los gastos del gobierno para apoyar una reversión de la tendencia de crecimiento de los resultados del sector no comercializable a expensas de los resultados del sector comercializable. En segundo lugar, el contexto comercial debe brindar confianza y seguridad para facilitar la inversión nacional e internacional continua, lo que incluye el uso eficaz de nuestro capital natural. En tercer lugar, los impuestos y demás recursos deben ayudar a profundizar el capital. Y, finalmente, para obtener índices de crecimiento promedio superiores al 4% se necesitan políticas que apoyen las iniciativas empresariales sólidas y la innovación, en las que las empresas que experimentan un buen desempeño busquen y desarrollen oportunidades rentables y en las que existan empresas con desempeño deficiente.

El rápido crecimiento del PIB per capita presentaría desafíos para el desarrollo de capacidades, para los cuales Nueva Zelanda necesitaría prepararse. Aunque la participación de la fuerza laboral es alta en Nueva Zelanda, se puede mejorar aún más, lo que significaría una importante contribución para sostener un mayor crecimiento.

¿Qué haremos para lograr este resultado?

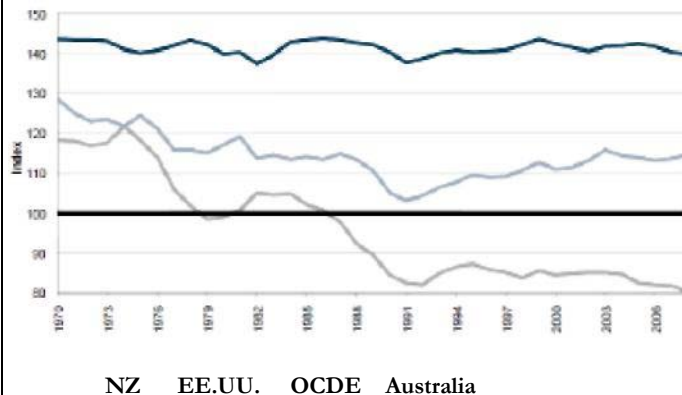
Todos los resultados intermedios del Tesoro contribuyen a mejorar los de desempeño económico en diversos grados. Tres resultados intermedios clave relacionados con las políticas aportan importantes contribuciones directas a este resultado:

Resultado intermedio: *Mejor entorno comercial*

El entorno comercial de Nueva Zelanda debe tener un mayor rendimiento que el de otros países a fin de poder superar las desventajas de tamaño y distancia. El trabajo del Tesoro apunta a influenciar la calidad del escenario impositivo, regulatorio, de infraestructura y de otras políticas, como se demuestra en sus clasificaciones internacionales. En general, ha habido un deterioro relativo en el escenario de políticas en los últimos años, lo que refleja algo de deterioro también en Nueva Zelanda y en las mejoras en otros lugares.

En lo que respecta a los escenarios de políticas clave que ejercen influencia en el entorno comercial, el Tesoro brindará asesoramiento, desarrollará opciones para el gobierno y apoyará su liderazgo y toma de decisiones respecto del asesoramiento recibido del sector público más amplio. El Tesoro trabajará, en especial, con el Ministerio de Desarrollo Económico (MDE), con un enfoque en escenarios de competencia, para desarrollar un sistema de innovación que funcione correctamente, conjuntamente con la Dirección General Impositiva (Inland Revenue, IRD) y muchas otras instituciones, para desarrollar asesoramiento sobre políticas impositivas.

Inversión no residencial por trabajador (OCDE=100)



El trabajo del Tesoro se centra en escenarios de políticas regulatorias e impositivas, debido a sus efectos dominantes sobre los incentivos para competir, invertir y asumir riesgos. Como indicador clave, el Tesoro rastrea si las inversiones comerciales y la investigación y el desarrollo (I+D) comercial aumentan como porcentaje del PIB a la media de la OCDE.

El Tesoro promoverá reformas regulatorias brindando asesoramiento sobre políticas para sectores regulatorios clave que son importantes para el crecimiento y asesoramiento sobre cómo mejorar el sistema de gestión regulatorio. Apoyaremos a los ministros para mejorar el flujo de regulación mediante nuestra función de valoración de las principales Evaluaciones de impactos regulatorios y mediante la creación de capacidad para las agencias. También apoyaremos a las agencias en sus evaluaciones del inventario de regulaciones basándonos en los principios de las mejores prácticas de regulación.

El trabajo de la política impositiva del Tesoro evaluará y presentará el caso para promover más mejoras al régimen de tributación de capitales para abordar el impacto en los ahorros y las decisiones de inversión de los actuales escenarios impositivos, tal como lo manifiesta el Grupo de trabajo en ahorros.

También nos concentraremos en devolver el crecimiento económico a la región de Canterbury. El Tesoro ayudará a los ministros a dar un marco al amplio enfoque de la recuperación económica. En segundo lugar, el Tesoro monitoreará y brindará asesoramiento sobre las implicancias de la recuperación en Canterbury respecto de la situación fiscal del gobierno. Finalmente, como Agencia central, cumplimos la función de garantizar que exista la coordinación necesaria entre gobiernos, que se implementen arreglos institucionales y gubernamentales adecuados y que se monitoree la capacidad de las agencias de responder a este desafío.

También trabajamos en infraestructura, porque ofrece contribuciones tanto al crecimiento económico como a la calidad de vida. Nuestro trabajo dará efecto a una segunda edición del Plan de Infraestructura Nacional, que apunta a brindarles a las empresas confianza en que la infraestructura de Nueva Zelanda responderá a las demandas y apoyará al sector productivo y comercializable.

Trabajamos en cuestiones que son fundamentales para los recursos naturales, dado el impacto significativo de la producción primaria en la economía. El asesoramiento del Tesoro ayudará al gobierno a brindar seguridad respecto de las limitaciones para la producción primaria en relación con temas como el agua, y revisará la Ley de Gestión de los Recursos de 1991. También brindaremos asesoramiento sobre el cambio climático internacional en Nueva Zelanda y negociaremos la situación para lograr reducciones de emisiones al menor costo económico posible.

Consulte la sección de Medidas que se encuentra más abajo para ver de qué manera evaluamos las contribuciones del Tesoro.

Resultado intermedio: Nueva Zelanda se encuentra más integrada y conectada con la economía global

La escasa población y la distancia extrema del país hacen que sea más difícil obtener los beneficios de las economías de escala, la aglomeración y la competencia. Ante la ausencia de grandes mercados internos, la integración internacional y la conexión con la economía global le permite a Nueva Zelanda acceder a recursos que facilitan una alta productividad, para especializarse en áreas de ventaja comparativa y beneficiarse con las economías de escala, acceder a conocimientos de nivel internacional y adaptarlos a sus circunstancias nacionales, y estimular una competencia que fomente la innovación y traslade recursos a áreas de ventajas comparativas. *Como indicadores, el Tesoro rastrea la porción del mercado de exportaciones de Nueva Zelanda en el comercio mundial y los flujos de inversiones extranjeras e internacionales directas (FDI y ODI, por sus siglas en inglés) como porcentaje del PIB.*

Debido a la creciente importancia de la región de Asia-Pacífico en la economía mundial, se pueden obtener ganancias económicas potencialmente grandes si se es parte de la integración económica que se desarrolla en la región. Existe una cantidad de posibles vehículos para lograr la integración económica dentro de la región, por ejemplo, la Cumbre del Este Asiático, la Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) y la Asociación Transpacífico, aunque no está claro cuál será exitosa en última instancia. La creación de políticas nacionales en Nueva Zelanda y en los países de la región tiene un importante impacto en los flujos de comercio, inversiones, gente e ideas. De manera similar, la creación de políticas por parte de instituciones internacionales, por ejemplo, las instituciones financieras internacionales [1], el G20 y los foros de cambio climático tienen un importante impacto en los flujos y las opciones de políticas de Nueva Zelanda. Desarrollaremos y mantendremos relaciones internacionales eficaces para que el Tesoro y el gobierno puedan influenciar más ampliamente la toma de

decisiones por parte de otros países y las instituciones internacionales, de manera que la integración regional y los foros internacionales incluyan eficazmente nuestros intereses.

En el corto plazo, utilizaremos un programa de investigación continua para aclarar de qué manera las políticas fronterizas y transfronterizas pueden mejorar el flujo de comercio, personas, inversiones e ideas entre Nueva Zelanda y la economía global. También reconocemos que las actitudes públicas, por ejemplo, hacia el libre comercio y las inversiones extranjeras, tienen un impacto en la toma de decisiones. Mediante nuestro asesoramiento y la participación externa, apuntamos a fomentar un debate con un mayor reconocimiento de los beneficios de la apertura y los costos de las conexiones relativamente limitadas de la economía global.

También continuaremos suministrando productos y servicios NZECO para aumentar las exportaciones que, de otra manera, no se hubieran concretado debido al acceso limitado a finanzas comerciales o técnicas adecuadas de mitigación de riesgos.

Además de las prioridades identificadas anteriormente, también suministraremos asesoramiento de tipo segunda opinión sobre políticas para mejorar la eficiencia y la eficacia de la presencia de Nueva Zelanda en el mercado internacional. *Consulte la sección de Medidas que se encuentra más abajo para ver de qué manera evaluamos las contribuciones del Tesoro.*

Resultado intermedio: *Capital humano mejorado y provisión de mano de obra*

Las habilidades ejercen influencia directa sobre la productividad y el crecimiento mediante su impacto en la productividad laboral y la utilización de la fuerza de trabajo; e indirectamente, mediante su efecto en otros impulsores del crecimiento, como la innovación y la conexión internacional. En general, Nueva Zelanda tiene un buen desempeño en términos de la utilización y el nivel de habilidad de su fuerza de trabajo; sin embargo, existen algunas áreas en las que el desempeño es deficiente. El envejecimiento de la población y la parcialidad en las habilidades del cambio tecnológico presentan desafíos crecientes, como lo hacen las demandas de una economía de crecimiento más sólido.

La agenda del gobierno incluye la integración de Youth Guarantee y Youth Pipeline, que apuntan a una mejor identificación de jóvenes en riesgo; mayor apoyo y trayectorias hacia la educación postsecundaria y capacitación o carreras profesionales; y la provisión de educación y programas de capacitación de alta calidad que conduzcan a una formación significativa. La Estrategia de Educación Terciaria del gobierno, que tiene siete objetivos, también es muy importante. La integración de esta Estrategia con Youth Guarantee y Youth Pipeline puede aportar un sistema que provea los incentivos adecuados para la transición a estudios terciarios, para completar esos estudios rápidamente y ocuparse de la fuerza de trabajo.

El gobierno busca alcanzar una agenda de reformas amplias e interconectadas para un complejo conjunto de temas de importancia para los logros de los jóvenes, en el cual el Tesoro centrará su apoyo. El Tesoro puede contribuir al asesoramiento de otras agencias ayudando a los Ministros superiores y al Gabinete a analizar y comparar los objetivos fiscales, económicos y sociales de las propuestas, y ayudando a las agencias a elaborar un asesoramiento adaptado a las necesidades. Cuando las agencias producen asesoramiento para una amplia variedad de temas, no se garantiza un enfoque coordinado y coherente, y el Tesoro puede apoyar al gobierno para que logre este objetivo. El Tesoro trabajará con los Ministerios de Educación y Desarrollo Social para garantizar que las propuestas sean consistentes, coherentes, basadas en las evidencias, rentables y coherentes respecto de los intereses del Ministerio de Finanzas. Nuestro apoyo puede facilitar un liderazgo eficaz y la toma de decisiones por parte del gobierno, y puede ayudarlo a lograr sus objetivos educacionales.

Para evaluar los logros de los jóvenes en Nueva Zelanda, el Tesoro hace un seguimiento de los resultados obtenidos por los jóvenes (que deberían ser casi universales) en el Nivel 2 de los exámenes nacionales NCEA (National Certificate Educational Achievement). Por el contrario, realizamos un seguimiento de la cantidad de jóvenes que no participan en programas educativos, de capacitación o empleo. El Tesoro también realiza un seguimiento de la cantidad de gente joven (de menos de 25 años) que obtienen un Nivel 4 o superior, en especial, títulos.

Concretar estas y otras prioridades requerirá un mayor perfeccionamiento y una reformulación del financiamiento y el establecimiento de políticas para la educación terciaria. Nuestro consejo en esta área tendrá un énfasis especial en mejorar la flexibilidad, el desempeño, el precio y el valor-precio. También investigaremos las razones de las ganancias privadas relativamente bajas de la educación terciaria en Nueva Zelanda.

El gobierno también realiza una importante contribución fiscal a este sector mediante la educación y la asistencia social (que influye en la participación de la fuerza de trabajo, y, en consecuencia, en el desempeño económico). También contribuyen con el desarrollo de un sector estatal de alto desempeño que apoya la competencia internacional, analizado en la página 20. *Consulte la sección de Medidas que se encuentra más abajo para ver de qué manera evaluamos las contribuciones del Tesoro.*

Seguimiento del estado de nuestros resultados y resultados intermedios

Indicadores de resultados: evaluaremos el desempeño económico según los siguientes factores:

Tasas de crecimiento suficientes para generar altos ingresos para los neozelandeses. Sostenimiento de una fuerte recuperación en 2012, que haga que el promedio de cinco años del PIB real per capita supere el promedio de la OCDE y alcance, en última instancia, el 4% anual.

- 1) La economía posiblemente sea débil en 2011 debido a la débil economía global y al terremoto de febrero de 2011.
- 2) Después de caer a valores significativamente más negativos respecto del siglo XX, el PIB real per capita de Nueva Zelanda se ha mantenido a la par del promedio de la OCDE durante las últimas dos décadas, y alcanzó un promedio de alrededor del 1,5 por ciento. Durante la mayor parte de este período, a diferencia del Reino Unido y Australia, Nueva Zelanda no se unió con países de altos ingresos.

La economía recupera su equilibrio para posibilitar un mayor crecimiento. El crecimiento de los resultados del sector comercializable es, al menos, igual al del sector no comercializable durante los siguientes dos años y, luego, lo excede significativamente.

- 1) En el período de cinco años comprendido entre 2005 y 2010, los resultados del sector comercializable cayeron un 2% anual en promedio. Esto se compara con el crecimiento de los resultados del sector no comercializable de 2.194 en el mismo período.

Indicadores de resultados intermedios: evaluaremos el estado del entorno comercial según los siguientes factores:

Las inversiones comerciales como porcentaje del PIB aumentan significativamente al nivel de la media de la OCDE.

Los gastos comerciales en Investigación y Desarrollo (BERD) aumentan sustancialmente a alrededor de 1% a 2% del PIB BERD (2008: 0,51%).

Indicadores de resultados intermedios: evaluaremos si Nueva Zelanda está más integrada y conectada con la economía global según los siguientes indicadores:

Mejora la participación de Nueva Zelanda en las exportaciones del comercio internacional. (Ha sido constante en alrededor de 0,36% desde 1990.)

El flujo de inversiones extranjeras e internacionales aumenta como porcentaje del PIB (el flujo de inversiones internacionales respecto del PIB es la mitad del promedio de la OCDE, el flujo de inversiones extranjeras representa el 30% de las inversiones extranjeras).

Indicadores de resultados intermedios: *evaluaremos el estado del capital humano y el suministro de mano de obra según los siguientes factores:*

95% a 98% de los jóvenes logran, como mínimo, el Nivel 2 de los NCEA, o un equivalente, en el momento en que terminan su escolaridad o cuando llegan a los 13 años de edad.

- usando conjuntos de datos comparables, el 73% de los desertores escolares de 2009 lograron un Nivel 2 o superior en los NCEA, comparado con el 52,6% que lo logró en 2003, un incremento de 39% en seis años.

Una proporción más grande de jóvenes alcanzan una formación vocacional o terciaria de Nivel 4 o superior a los 25 años de edad.

En 2009, 38% a 41% de los jóvenes de 25 años de edad había completado una formación terciaria de Nivel 4 o superior, comparado con el 31% que lo logró en 2003.

Existe una reducción a, al menos, la media de la OCDE en la proporción de jóvenes de entre 15 y 24 años de edad que se encuentran en el estado denominado NEET (es decir, no participan en educación, capacitación o empleo). Más gente joven está pasando directamente de la escuela a la educación terciaria, y más cantidad de gente de menos de 25 años de edad está participando y completando programas vocacionales y terciarios que conducen, a los 36 meses, al logro de una formación de Nivel 4 o superior.

- En 2008, 8,4% de los jóvenes de entre 15 y 19 años de edad y 15,2% de los jóvenes de entre 20 y 24 años de edad no estaban participando en educación, capacitación o empleo (NEET), comparado con las medias de la OCDE de 6,8% y 14,3% respectivamente.

Monitoreo del impacto del desempeño del Tesoro en nuestros resultados intermedios

(La información sobre el desempeño en el presente año se explica con más detalles en la sección Información que sustenta las estimaciones)

Medidas de impacto: *¿De qué manera logrará nuestro desempeño un mejor entorno comercial?*

Las Declaraciones de impactos regulatorios cumplen con todos, o la mayoría, de los requisitos del Análisis del impacto regulatorio: 75% en 2012 y 90% en 2013 (el año pasado, 60% cumplió con los requisitos).

Nuestro trabajo regulatorio busca crear un entorno que sea el mejor del mundo, como se muestra en: el indicador "Barriers to Entrepreneurship" (Barreras para las iniciativas empresariales) de la Regulación de mercados de productos de la OCDE y "Ease of Doing Business" (Facilidad para hacer negocios), del Banco Mundial.

Nuestro asesoramiento ayuda al gobierno a tomar y anunciar sus decisiones sobre cualquier reforma en la tributación de capitales para el Presupuesto 2012.

Nuestro trabajo en materia impositiva busca desarrollar un sistema fiscal que alcance posiciones altas en la clasificación de los "Indicadores de Desarrollo Económico" relacionados con los impuestos.

El Plan de Infraestructura Nacional y el informe anual sobre el Estado de la Infraestructura de la Nación ofrecen seguridad a los negocios/inversores y al público respecto del desempeño de la infraestructura de Nueva Zelanda. El análisis de las partes involucradas confirma el impacto del Tesoro.

Nuestro trabajo en infraestructura apunta a elevar la calidad que se percibe en la infraestructura de Nueva Zelanda, según las mediciones del informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (37 de 139 países en 2010).

El asesoramiento y el apoyo del Tesoro ayuda al progreso en los límites y mecanismos de asignación de agua dulce, Declaración de la Política Nacional sobre la gestión del agua dulce, publicado a mediados de 2011; directivas de políticas detalladas sobre la asignación de agua dulce decidida en 2012 o 2013; mecanismos de gobernabilidad para la asignación de agua dulce establecida en 2013.

Nuestro objetivo es que todas las autoridades regionales tengan usos claros de los límites y mecanismos de asignación de agua dulce que promuevan un uso eficiente.

La posición de negociación de Nueva Zelanda en reuniones internacionales sobre el cambio climático (por ejemplo, en Sudáfrica, en noviembre-diciembre 2012) es coherente con los objetivos finales de cambio climático que imponen impactos económicos no mayores a los que afrontan los países con los que se compara.

Medidas de impacto: De qué manera nuestro desempeño tendrá un impacto en un mejor capital humano y el suministro de mano de obra

El gobierno acepta e implementa un programa de cambios bajo Youth Guarantee y Youth Pipeline que es coherente, rentable y está bien integrado con los cambios resultantes de la estrategia escolar a mediano plazo, las reformas de beneficios, la capacitación industrial y la educación terciaria, en 2013.

Nuestro objetivo es ver, en 2015, un impacto positivo en los Niveles 2 de los NCEA y los jóvenes que no participan en educación, capacitación o empleo.

El gobierno implementa cambios en el sector de la educación terciaria que priorizan y apoyan aún más la participación de los jóvenes en programas que conducen, a los 18 meses, a una formación de Nivel 4 y superior.

Medidas de impacto: De qué manera nuestro desempeño tendrá un impacto en la integración de Nueva Zelanda y su conexión con la economía global

La investigación del Tesoro identifica las barreras que las políticas comerciales le imponen al crecimiento y desarrolla un conjunto de mediciones para evaluar el desempeño de Nueva Zelanda en relación con la integración internacional y la conexión con la economía global, y lo usa para asesorar al gobierno sobre posibles cambios en las políticas.

Mejores vínculos internacionales y relaciones a través de diálogos del *Acuerdo de entendimiento de Tesoro a Tesoro con uno o más países de relevancia económica para Nueva Zelanda.*

Las **preguntas 50 a 55** examinan la información no financiera y los indicadores de desempeño

asociados con las propuestas de presupuesto. Las preguntas 50 y 51 indagan si, para cada programa, se brinda información no financiera y se la vincula con la información sobre gastos. Por ejemplo, en educación, la información no financiera podría incluir la cantidad de escuelas, maestros y estudiantes, y, para un programa de seguridad social, la información podría reflejar la cantidad de beneficiarios. Básicamente, el presupuesto debería revelar no solo la cantidad de dinero que se está gastando en un programa sino también otro tipo de información necesaria para analizarlo.

Las preguntas 52 a 54 examinan los indicadores de desempeño que se utilizan para evaluar el progreso hacia el logro de los objetivos de las políticas. (En algunos países, los objetivos de las políticas se establecen en forma de objetivos específicos de desempeño.) Consulte la tabla que se adjunta para obtener un ejemplo de indicadores de desempeño y objetivos de desempeño tomados de documentos presupuestarios producidos en Sudáfrica (*Estimaciones de gastos nacionales 2007, Voto N.º 16 del Partido Laborista, página 308*. <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2007/ene/16%20labour.pdf>).

Selección de objetivos de resultados a mediano plazo			
Prestación de servicios			
Objetivo medible: garantizar la implementación efectiva y eficaz de la legislación, los estándares, los lineamientos y las políticas de manera integrada mediante la prestación de servicios de inspección y ejecución, servicios de empleos y desarrollo de capacidades, y servicios de información y estadísticas del mercado laboral.			
Subprograma	Resultados	Medida/Indicador	Objetivo
Servicios de soporte de gestión	Descentralización de funciones y delegación de autoridad a las oficinas provinciales y los centros de empleos	Despliegue de la estrategia comercial integrada de Fase 2	Abril de 2007
Servicios de empleos	Despliegue de un sistema único, mejorado e integrado de empleos para garantizar un mayor acceso a los servicios de empleos	Implementación de la Fase 1 Desarrollo e implementación de la Fase 2 Cantidad de gente desempleada capacitada y ubicada Porcentaje de aprendices que reciben capacitación acreditada Tasa de ubicación de aprendices acreditados	En abril de 2007 En marzo de 2008 90.000 personas desempleadas capacitadas 26% de aprendices acreditados 70% de aprendices acreditados ubicados
Servicios de inspección y ejecución	Implementación de la equidad en el empleo y mecanismos de ejecución Monitoreo del cumplimiento de la legislación laboral	Implementación de un sistema de revisión del director general que apunta a sectores críticos para el cumplimiento considerable. Plazo para que los empleadores designados por equidad en el empleo sean inspeccionados para verificar su cumplimiento con los procedimientos tras la presentación de una queja Implementación de un sistema de adjudicación de quejas Implementación de una estrategia de inspección y ejecución.	En marzo de 2008 En un plazo de 90 días En marzo de 2008 En abril de 2008

Información y estadísticas del mercado laboral	Información y estadísticas del mercado laboral: recolectadas, cotejadas, analizadas y diseminadas a diferentes partes interesadas	Frecuencia de los análisis de tendencias, incluidos los informes de revisión de desempeño Verificación de la ubicación en el empleo, incluido el estudio de la evaluación de impactos	Informes trimestrales En marzo de 2008
Salud y seguridad en el empleo	Integración de la salud y seguridad en el empleo y competencias de compensación en el gobierno	Finalización del marco institucional para la integración de competencias de salud y seguridad en el empleo Promulgación de legislación e implementación de la ley	En marzo de 2008 En marzo de 2008

La pregunta 55 indaga si el presupuesto destaca políticas, tanto nuevas como existentes, que beneficien a los segmentos más pobres de la sociedad. Esta pregunta tiene el objetivo de evaluar solo los programas que abordan las necesidades inmediatas de los indigentes, por ejemplo, a través de ayuda en efectivo o de la adjudicación de viviendas, no de manera indirecta, por ejemplo, a través de una defensa nacional más fuerte. Esta información es de particular interés para quienes buscan reforzar el compromiso del gobierno con los esfuerzos contra la pobreza.

Sección tres: El proceso presupuestario

La segunda categoría general de preguntas del *Cuestionario de Presupuesto Abierto* examina las cuatro fases del proceso presupuestario. Las primeras dos, formulación y aprobación, culminan cuando el presupuesto se aprueba. Durante estas fases, se establecen las prioridades presupuestarias y, por lo tanto, el potencial para ayudar a dar forma al presupuesto está abierto a la sociedad civil. Las otras dos fases, ejecución y monitorio, e informes finales y auditorías, ocurren después de que se aprobó el presupuesto. Estas últimas fases son importantes porque se produce información clave que indica el grado en el cual se cumplen los acuerdos pactados durante el establecimiento de las prioridades presupuestarias y en el cual se prestan los servicios deseados según lo planificado. Esta información ayuda a mantener un gobierno confiable y a proporcionar información para el debate sobre futuros presupuestos.

La Sección tres se divide en cuatro subcategorías:

- **La formulación del presupuesto por parte del ejecutivo:** esta categoría de preguntas se centra en la etapa del proceso en la que el ejecutivo prepara su propuesta de presupuesto. El proceso de preparación del presupuesto es, generalmente, un ejercicio bastante cerrado, ya que el ejecutivo analiza y compara diferentes opciones de políticas en privado. Un proceso de formulación cerrado es menos problemático si la legislatura tiene suficiente tiempo y autoridad para debatir y enmendar el presupuesto propuesto después de recibirlo. Sin embargo, en un proceso presupuestario en el que estos poderes legislativos son limitados, es aconsejable que el ejecutivo se comunique con la legislatura y el público durante la fase de formulación, por ejemplo, ofreciendo asesoramiento o publicando un Documento Preliminar.

- **Implementación del presupuesto por parte del ejecutivo:** esta categoría examina los Informes entregados durante el año sobre la implementación del presupuesto. Además de los informes regulares de monitoreo, el ejecutivo debería publicar una Revisión de mitad de año que evalúe las condiciones económicas y el progreso logrado en el presupuesto, solicite ajustes al presupuesto original y brinde estimaciones actualizadas de gastos e ingresos.
- **Informe de fin de año del ejecutivo:** esta categoría examina los informes producidos por el ejecutivo después de haberse completado el año presupuestario. Estos informes deberían brindar datos sobre los ingresos y los gastos reales que permitan evaluar su desempeño presupuestario en comparación con el presupuesto original.
- **Fase de auditoría e Institución Superior de Auditoría:** esta categoría examina la función y la independencia de la institución superior de auditoría y sus prácticas de informe cuando el año presupuestario ha finalizado y el ejecutivo ha cerrado las cuentas.

Excepto que se especifique de otra manera, las preguntas de la Sección tres tratan sobre la manera en que los diferentes aspectos del proceso presupuestario se conducen en la práctica, en lugar de qué actividades son obligatorias por ley. Además, para responder estas preguntas, se debería usar el ciclo presupuestario más reciente aplicable. Las instrucciones respecto de las citas y entrevistas con los funcionarios del gobierno que se describen en la Sección dos de esta Guía se aplican de igual manera a las preguntas de esta sección.

Tenga en cuenta que, aunque en versiones anteriores del *Cuestionario de Presupuesto Abierto*, la aprobación del presupuesto por parte de la legislatura se trató en esta sección, eso ahora se ha trasladado a la Sección 4, que examina específicamente la fortaleza de la legislatura durante el proceso presupuestario.

Explicaciones para las Preguntas 55 a 96

Formulación del presupuesto del ejecutivo (Preguntas 56 a 62)

Las **preguntas 56 y 57** determinan el grado en el cual el ejecutivo es abierto respecto de los plazos para la preparación de su propuesta de presupuesto a la legislatura, y los cumple. La pregunta 56 aborda un requisito básico de la transparencia, que consiste en que el ejecutivo anuncie, con antelación, la fecha en la que publicará el presupuesto.¹¹ Una mayor cantidad de advertencias anticipadas permite a las legislaturas y a quienes realizan un seguimiento del proceso presupuestario prepararse para el debate sobre el presupuesto. Para responder esta pregunta, si, y sólo si, un evento en particular, como una elección, retrasara la versión más reciente del presupuesto más allá del tiempo de presentación de costumbre, los investigadores deberán usar un año más normal como base para responder esta pregunta.

La pregunta 57 indaga sobre el cronograma *interno* del ejecutivo para preparar el presupuesto. Un

¹¹ Tenga en cuenta que se prefiere el anuncio de un día específico, pero es suficiente que se anuncie una fecha "no más allá de" o "la semana de la publicación" para poder responder positivamente la respuesta. Por ejemplo, la legislación puede establecer que el presupuesto debe publicarse "no más allá del 1 de febrero" o "durante la primera semana de febrero". Cualquiera de estas fórmulas es suficiente para poder elegir la respuesta "a".

calendario de estas características es particularmente importante para la gestión del proceso de preparación del presupuesto por parte del ejecutivo, a fin de garantizar que se tomen en cuenta las opiniones de los diferentes departamentos y agencias. La pregunta indaga si el ejecutivo publica un cronograma interno de conformidad con el enfoque del cuestionario en los presupuestos abiertos.

La **pregunta 59** examina las prácticas del ejecutivo para la consulta con la legislatura durante la formulación de sus propuestas de presupuesto. Es probable que las consultas supongan un análisis sobre estas dos amplias cuestiones fiscales (como el tamaño del déficit) y las prioridades normativas (como las asignaciones a los diferentes sectores). Esta pregunta tiene la intención de captar el rango de diferentes puntos de vista, especialmente de la legislatura, que el ejecutivo persigue al formular la propuesta de presupuesto; por lo tanto, a los efectos de responder esta pregunta, las consultas pueden ser públicas o privadas, y formales o informales. La respuesta "a" es apropiada sólo si el ejecutivo se reúne con miembros de los partidos minoritarios, así como con los de su propio partido. La respuesta "b" es adecuada si el ejecutivo consulta a un grupo más selecto de legisladores claves, como los líderes parlamentarios y presidentes de comités y miembros de alto rango; este grupo debe incluir algunos legisladores de los partidos minoritarios. La respuesta "c" sería conveniente si el ejecutivo se reúne de manera informal sólo con algunos legisladores de su propio partido.

Las **preguntas 60 a 62** cubren la publicación de un Documento Preliminar o informe por parte del ejecutivo, el cual fomenta el debate sobre el presupuesto propuesto y la manera en que afecta la economía. El Documento Preliminar refleja la culminación de la fase de planificación estratégica del proceso presupuestario, en la que el ejecutivo alinea de forma general sus objetivos de políticas con los recursos disponibles en el marco fiscal del presupuesto, antes de que se tomen decisiones detalladas sobre el financiamiento de programas.¹² La declaración también crea expectativas apropiadas para el propio presupuesto, lo que es particularmente importante cuando la presentación de este se produce cerca del comienzo del año fiscal y el tiempo para el debate, por lo tanto, es limitado.

La OCDE afirma que las mejores prácticas en esta área requieren que el ejecutivo publique su Documento Preliminar al menos un mes antes de presentar su propuesta de presupuesto a la legislatura. Las buenas prácticas también exigen que el ejecutivo presente la propuesta de presupuesto a la legislatura al menos tres meses antes del comienzo del año fiscal. Esto significa que a fin de recibir una respuesta "a" en la Encuesta de Presupuesto Abierto, el Documento Preliminar debe ser publicado al menos un mes antes de la presentación de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo e, idealmente, por lo menos cuatro meses antes del inicio del el año fiscal.

La pregunta trata sobre el contenido adecuado del Documento Preliminar. Debería incluir una declaración de los planes de políticas económicas y fiscales del ejecutivo para el próximo año presupuestario, más los de al menos los siguientes dos años fiscales. En términos de los parámetros macroeconómicos, un Documento Preliminar debe presentar todos los supuestos económicos clave, tales como la tasa prevista de crecimiento del PIB, la tasa de empleo y desempleo, la cuenta actual y las tasas de inflación e interés. También debe destacar, al menos, los niveles acumulados de ingresos,

¹² La fase de planificación estratégica generalmente se asocia con un marco de gastos a mediano plazo, que busca vincular las políticas, la planificación y la elaboración de presupuestos. Ver *Manual de gestión de gastos públicos*, Banco Mundial, 1998.

gastos, déficit o superávit y la deuda para el presupuesto. Cuando esta información es presentada y se ofrecen explicaciones completas, se puede seleccionar una respuesta "a".

La pregunta 62 examina el grado en el cual el Documento Preliminar va más allá de brindar montos totales agregados e incluye un análisis de las prioridades de la política del ejecutivo. A pesar de que es poco probable que un Documento Preliminar incluya las propuestas detalladas de los programas, debe incluir un análisis de las prioridades de las políticas generales. El análisis podría estar organizado por sector o por unidad administrativa.

Implementación del presupuesto por parte del ejecutivo (Preguntas 63 a 86)

Informes entregados durante el año

Los Informes entregados durante el año se consideran a disposición del público si se publican dentro de los tres meses posteriores a la finalización del período de presentación de informes.

Las **preguntas 63 a 72** tratan sobre el contenido y la puntualidad de los informes publicados durante el año mientras el presupuesto está siendo ejecutado. Estos informes, los cuales la OCDE sostiene que deberían publicarse mensualmente, se denominan en este documento Informes entregados durante el año. Tienen el objetivo de mostrarle al ejecutivo el progreso alcanzado en la implementación del presupuesto. Para garantizar que las unidades administrativas (ministerios, departamentos o agencias) tengan la responsabilidad de sus gastos, estos informes deberían mostrar los gastos reales por unidad administrativa. En algunos países, las unidades administrativas publican los informes individualmente, mientras que, en otros, la información se consolida en un informe, que, generalmente, es publicado por el Tesoro. Para responder estas preguntas, se aceptan tanto informes individuales como un solo informe consolidado.

En algunos países, el banco central, no el ejecutivo, publica estos informes basándose en el estado de las cuentas bancarias del gobierno. En estos casos, los informes del banco central deberían tenerse en cuenta, siempre y cuando informen lo que se ha gastado realmente, y no los montos mensuales que se han transferido a unidades administrativas. Si informan solo el monto transferido a las unidades administrativas, entonces la respuesta a estas preguntas debería ser "d". Además, si el banco central solo informa gastos e ingresos agregados, entonces la respuesta adecuada sería "d", que indica que las unidades administrativas no publican ningún tipo de informe,

La pregunta 64 examina si estos Informes entregados durante el año cubren todos los gastos. La cuestión a analizar es si existen gastos que no se revelen al público. Un ejemplo de por qué esto podría suceder se da cuando algunas unidades administrativas no pueden informar los gastos reales de manera oportuna, en cuyo caso, los informes de monitoreo contendrían información actualizada solo para una porción de los gastos del gobierno. En países en los cuales las unidades administrativas individuales publican Informes entregados durante el año independientes, estos informes deberían presentar, de manera acumulativa, al menos el 50 por ciento de los gastos totales reales del gobierno hasta la fecha. Esto puede verificarse agregando los gastos reales de las unidades administrativas que han publicado Informes entregados durante el año y comparando, luego, este monto con la apropiación de estas unidades, como se especifica en el Presupuesto Aprobado. Si los Informes entregados durante el año informan menos del 50 por ciento de los gastos reales, se consideran no a

disposición del público.

La pregunta 65 examina el nivel de detalle provisto en los Informes entregados durante el año sobre gastos reales organizados por unidad administrativa. Idealmente, estos informes deberían brindar la mayor cantidad de detalles posible sobre los gastos reales de todos los departamentos y programas individuales dentro de una unidad administrativa, de manera de brindar la información necesaria para monitorear exhaustivamente si el presupuesto se está implementando como se pretendía en el Presupuesto Aprobado.

La pregunta 66 trata de la información que compara los gastos reales con las estimaciones que fueron originalmente incluidas en el Presupuesto Aprobado o los gastos reales para el mismo período del año anterior. La OCDE recomienda que todos los informes contengan el total de gastos hasta la fecha en un formato que permita realizar una comparación con los gastos pronosticados en el presupuesto (según los niveles aprobados) para el mismo período.

Las preguntas 67 a 69 son paralelas a las preguntas anteriores, pero abordan los ingresos en lugar de los gastos. Estas preguntas sobre los ingresos se centran en las fuentes individuales de ingresos (como los impuestos sobre la renta, IVA, etc.)

Las preguntas 70 a 72 son paralelas a las preguntas anteriores de esta sección, pero abordan el endeudamiento.

Revisión de mitad de año

Las **preguntas 73 a 76** tratan sobre la Revisión de mitad de año.

La Revisión de mitad de año se considera a disposición del público si se publica dentro de los tres meses posteriores a la finalización del período de presentación de informes.

Este documento brinda una explicación del estado del presupuesto más detallada que la que brindan los Informes regulares entregados durante el año. Con el fin de asegurar que los programas se están aplicando con eficacia y para identificar los problemas que surjan, es necesario llevar a cabo una revisión exhaustiva de la aplicación de la ejecución del presupuesto a los seis meses dentro del ejercicio presupuestario. Además de cubrir los gastos e ingresos, la Revisión de mitad de año también debe examinar los resultados del año a la fecha con respecto a los objetivos establecidos en el presupuesto, y otras cuestiones, como el aumento de los costos debido a la inflación o eventos inesperados, también deben ser identificadas y se deben proponer las medidas apropiadas. La publicación de una Revisión de mitad de año tiene el objetivo de promover la responsabilidad y una buena gestión.

Es importante distinguir una Revisión de mitad de año de un Informe entregado durante el año publicado a los seis meses del ejercicio presupuestario. Un Informe entregado durante el año publicado a los seis meses no debe sustituir a una Revisión de mitad de año, y los investigadores deben marcar una "d" para todas las preguntas relacionadas con la Revisión de mitad de año si no se emite en su país. Un Informe entregado durante el año por lo general registra los gastos y los ingresos reales a la fecha, pero no incluye un análisis de cómo estas tendencias afectan a las estimaciones de los

gastos de todo el año. La Revisión de mitad de año debe ofrecer proyecciones actualizadas de los gastos e ingresos para el año fiscal completo. Las estimaciones revisadas en la Revisión de mitad de año deben reflejar los cambios económicos y técnicos, así como nuevas propuestas de políticas, entre ellas, la reasignación de fondos entre las unidades administrativas, con una explicación detallada de los ajustes a las estimaciones.¹³ Del mismo modo, la Revisión de mitad de año debe incluir un pronóstico económico revisado para el año fiscal completo, teniendo en cuenta los resultados económicos reales a la fecha y las nuevas proyecciones para el resto del año.

Informe de fin de año del ejecutivo (Preguntas 77 a 86)

Las **preguntas 77 a la 86** cubren los Informes de fin de año del ejecutivo, los cuales son los documentos clave de rendición de cuentas.

Tenga en cuenta que el Informe de fin de año se considera a disposición del público si se publica dentro de los dos años posteriores a la finalización del año fiscal.

En muchos países, el ejecutivo publica un Informe de Fin de Año que consolida la información sobre los gastos de las unidades administrativas, la recaudación de ingresos y la deuda. En otros países, las distintas unidades administrativas emiten sus propios Informes de fin de año. Del mismo modo, los Informes de fin de año pueden ser documentos independientes o pueden ser incluidos en documentos de mayor tamaño, como el presupuesto. La forma del informe es menos importante que su contenido.

La OCDE recomienda que se presente un Informe de fin de año al público dentro de los seis meses posteriores a la finalización del año fiscal. Los informes deben cubrir todos los puntos más importantes incluidos en el presupuesto, explicando las diferencias entre las estimaciones originales (en su versión modificada por la legislatura durante el año) y los resultados reales de los gastos, ingresos, deuda y supuestos macroeconómicos. Estos informes también deben incluir información sobre el desempeño no financiero.

La fase de auditoría y la Institución Superior de Auditoría (Preguntas 87 a 96)

Las **preguntas 87 a 96** exploran las prácticas asociadas con la institución superior de auditoría (SAI).¹⁴

¹³ Los ajustes económicos y técnicos de las estimaciones se refieren a cambios en los gastos proyectados debido a factores que están más allá del control de quienes diseñan las políticas. Un ajuste económico estimado se da cuando los factores económicos afectan los gastos o los ingresos. Por ejemplo, se haría un ajuste de una estimación económica si aumentarían los gastos en beneficios de seguros de desempleo debido a un crecimiento económico más lento de lo que se esperaba, que hace que más personas pierdan sus trabajos y sean elegibles para tales beneficios. Un ajuste de una estimación técnica reflejaría los efectos de factores no económicos, como clima inesperadamente desfavorable, que tengan un impacto sobre los subsidios a los productores.

¹⁴La institución superior de auditoría es una institución vital para mantener la responsabilidad del ejecutivo ante la legislatura y el público. En su función de vigilancia del manejo de los fondos públicos por parte del ejecutivo, en muchos países, la SAI realiza auditorías financieras, de desempeño y de cumplimiento con la legislación. Entre los nombres que se le asignan a la SAI se incluyen: Auditor General, Controlador y Auditor General,

Las preguntas 87 a 89 y 91 cubren la auditoría de certificación anual de las cuentas definitivas que la SAI realiza al final del año. Estas auditorías son a veces conocidas como "certificación de las cuentas públicas". La *Declaración de Lima sobre las Directrices de la Auditoría* (Capítulo VI, Sección 16 [1]) establece claramente que el informe de auditoría de certificación anual debería publicarse y ponerse a disposición del público. (La *Declaración de Lima* se encuentra disponible en Internet en http://www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration/lima_declaration/). De acuerdo con las mejores prácticas de la OCDE, las SAI deben realizar estas auditorías dentro de los seis meses posteriores a la finalización del año presupuestario de las unidades administrativas (es decir, los ministerios, departamentos o agencias). Para que sea considerado a disposición del público mediante la metodología de la Encuesta de Presupuesto Abierto, el Informe de Auditoría debe ser presentado dentro de los dos años posteriores a la finalización del año fiscal en cuestión.

Las preguntas 87 y 88 se refieren a la puntualidad del Informe de Auditoría anual. En algunos países, estas auditorías se producen con retrasos considerables, lo que disminuye significativamente la utilidad de los informes. La pregunta 89 indaga si el Informe de certificación anual de auditoría incluye un resumen ejecutivo. El Informe de Auditoría puede ser un documento bastante técnico, y un resumen ejecutivo de las conclusiones del informe puede ayudar a hacerlo más accesible a los medios de comunicación y al público.

La pregunta 90 cubre la manera en que el jefe o los miembros principales de la SAI pueden ser retirados de su cargo. (A los efectos de responder esta pregunta, un procedimiento, como un proceso penal, cumple con la prueba de la respuesta "a". Es decir, el ejecutivo podrá iniciar un procedimiento penal, pero se necesita la autorización definitiva de un miembro del poder judicial (p. ej. un juez) para dar un veredicto de un delito que puede dar lugar al retiro del jefe de la SAI de su cargo). La *Declaración de Lima sobre las Directrices de la Auditoría* establece una serie de mejores prácticas relativas a las SAI, además de otras medidas previstas para garantizar la independencia del cargo respecto del ejecutivo. Se encuentra disponible en Internet en http://www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration/lima_declaration/index.php?article_pos=1.

La pregunta 91 indaga sobre las auditorías de fondos extrapresupuestarios. Aunque están técnicamente fuera del presupuesto, estos fondos son de carácter gubernamental y por lo tanto deben estar sujetos a los requisitos de auditoría al igual que otros programas del gobierno.

La pregunta 92 tiene la intención de explorar el alcance de las facultades de investigación de las SAI en la ley, en lugar de lo que podría elegir auditar en la práctica. Por lo tanto, pregunta si la SAI tiene mandato legal para llevar a cabo otros tipos de auditorías, además de sus auditorías de certificación anual.

Las auditorías de certificación anual tienen la intención de evaluar la legalidad y la regularidad de la gestión financiera y la contabilidad del gobierno. Sin embargo, las SAI también podrían llevar a cabo otros tipos de auditorías. La pregunta 92 examina auditorías diferentes del informe de certificación anual, que pueden incluir las auditorías que se desencadenan por las denuncias de irregularidades en

Controlador General o Inspector Estatal. Las SAI con estructuras "colegiadas", a veces, se conocen como Juntas de Auditoría, Tribunales o Cámaras de Cuentas, o Comisiones de Auditoría.

un programa específico, o las relativas a las adquisiciones o la privatización. En algunos países, el mandato legal de las SAI no les permite auditar empresas conjuntas u otras asociaciones público-privadas, lo que limita su capacidad de auditar ingresos o deudas con garantía pública. En otros países, la SAI puede no ser capaz de llevar a cabo auditorías que no sean las de tipo financiero. Por ejemplo, es posible que no puedan llevar a cabo auditorías de rendimiento o de valor-precio, las cuales tienen la intención de examinar el desempeño, la economía, la eficiencia y la eficacia de la administración pública. Las auditorías de desempeño pueden abarcar no sólo las operaciones financieras específicas, sino también toda la gama de actividades del gobierno, incluidos los sistemas organizativos y los administrativos.

Nota general: las respuestas "c" o "d" deben ser elegidas si la institución está de alguna manera restringida por ley de auditar los casos anteriores. Las respuestas "c" o "d", también se deben elegir si la institución no tiene el mandato legal de revisar los acuerdos que impliquen ahorro de petróleo o los fondos de estabilización, otros tipos de fondos especiales o extra presupuestarios, o la capacidad de auditar a las partes de proyectos comerciales relacionadas con el sector privado.

En algunos casos, la SAI contrata empresas privadas de contabilidad para llevar a cabo auditorías a empresas estatales comerciales o a empresas privadas que participen en empresas conjuntas con el Estado. Las respuestas "c" o "d" se deben elegir si el contratar a esas empresas se encuentra bajo el control del ejecutivo, y no de la SAI.

Consultar la *Declaración de Lima* puede ser útil para responder esta pregunta ya que sus disposiciones sirven para definir el alcance apropiado de un mandato legal de la SAI y la jurisdicción.

La pregunta 93 tiene el objetivo de establecer qué poder del gobierno determina el presupuesto de la SAI y si el nivel de financiación provisto es suficiente para permitirle a la SAI cumplir su mandato. La fuente y la suficiencia de esta financiación es otra medida importante de la independencia de la SAI respecto del ejecutivo, que es necesaria para garantizar su objetividad en la auditoría de los presupuestos del gobierno.

La pregunta 94 evalúa si la SAI mantiene personal designado con la experiencia necesaria para realizar auditorías del sector de la seguridad. A los efectos de responder la pregunta, los investigadores deberían suponer que el sector de la seguridad incluye las fuerzas armadas, la policía y los servicios de inteligencia. Los investigadores deberían basar sus respuestas a esta pregunta sobre los niveles de personal, y no sobre si, en la práctica, la SAI en realidad lleva a cabo auditorías del sector de la seguridad.

Las preguntas 95 y 96 evalúan la interacción de la SAI con la legislatura y si estas recomendaciones se implementan. La pregunta 95 examina si el ejecutivo pone a disposición del público un informe sobre las medidas que haya adoptado para aplicar las recomendaciones/resultados de la auditoría de la SAI que indiquen la necesidad de medidas correctivas. Los objetivos finales de las auditorías son verificar que el presupuesto se ha ejecutado de una manera consistente con la legislación vigente y que el gobierno rinda cuentas por esta ejecución y la mejore en el futuro. La medida en que las auditorías logran esto último depende de si hay suficiente y oportuno seguimiento de las recomendaciones de la SAI derivadas de sus auditorías.

La pregunta 96 cubre las auditorías de los programas que no pueden ser presentados al público por razones de seguridad nacional. Debido a que el público no recibe información sobre tales programas secretos, es esencial que los legisladores reciban esta información, incluso, todos los Informes de Auditoría. Las instituciones superiores de auditoría deben contar con personal que tenga las autorizaciones de seguridad que les permita el acceso a toda la información relacionada con los gastos secretos. *Tenga en cuenta que los investigadores pueden tener que entrevistar a los miembros de la legislatura o de su personal para obtener una respuesta para esta pregunta.*

Sección cuatro: La fuerza de la legislatura

Explicaciones para las Preguntas 97 a 108

Las **preguntas 97 a 108** examinan la función de la legislatura durante las fases de aprobación, ejecución y monitoreo del presupuesto.

Las preguntas 97 y 98 se agregaron a la versión 2012 del Cuestionario de Presupuesto Abierto con el objetivo de realizar una evaluación más integradora de la función y la fortaleza de la legislatura en el Proceso Presupuestario.

La pregunta 97 evalúa si la legislatura tiene capacidad interna para realizar análisis de presupuesto o acceso a capacidad de investigación independiente para hacerlo. El acceso a una capacidad analítica de estas características es muy importante para que la legislatura realice una revisión adecuada de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo antes de su aprobación, y pueda cumplir su función de vigilancia.

La pregunta 98 examina si, antes de discutir la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo para el próximo año, la legislatura debe contar con la oportunidad de revisar las prioridades principales del presupuesto del gobierno, los parámetros y las propuestas para el próximo año fiscal, especialmente las relacionadas con la estrategia del próximo año para el presupuesto anual y los montos totales principales de ingresos y gastos.

Varios países llevan a cabo un debate previo al presupuesto en la legislatura cerca de seis meses antes del comienzo del próximo ejercicio fiscal (AP-1, es decir, el año en que se redactó el presupuesto). Hay dos objetivos principales para estas audiencias: 1) permitir que el ejecutivo informe a la legislatura sus intenciones en política fiscal mediante la presentación de informes actualizados sobre su estrategia de presupuesto anual y de mediano plazo y las prioridades políticas; y 2) establecer metas fiscales o límites de gastos multianuales “exigentes”, a los que el gobierno debe adherirse a la hora de preparar sus estimaciones detalladas de gastos para el próximo año presupuestario.

La pregunta 99 trata sobre la puntualidad del ejecutivo en el momento de presentar su propuesta de presupuesto a la legislatura. La OCDE señala que la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo debe ser presentada a la legislatura con la suficiente antelación para permitirle a esta revisarla adecuadamente, o por lo menos tres meses antes del inicio del año fiscal. (Nota: Si la presentación del presupuesto más reciente se produjo más tarde de lo habitual debido a un evento particular, como una elección, use un año más normal como base para responder esta pregunta.)

La pregunta 100 trata las facultades de la legislatura para modificar, en lugar de simplemente aceptar o rechazar, la propuesta de presupuesto presentada por el ejecutivo. (Tenga en cuenta que esta pregunta es acerca de la autoridad legal en lugar de las acciones realizadas por la legislatura en la práctica.) Las facultades de la legislatura para modificar el presupuesto pueden variar sustancialmente entre países. La respuesta "a" es apropiada sólo si no hay restricciones en el derecho de la legislatura de modificar la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, incluso, el cambio de tamaño del déficit o superávit propuesto.

La respuesta "b" podría ser adecuada si, por ejemplo, la legislatura tuviera restricciones para cambiar el déficit o el superávit, pero mantuviera la facultad de aumentar o disminuir los fondos y los niveles de ingresos. La respuesta "c", más limitada, se aplicaría si la legislatura sólo pudiera, por ejemplo, disminuir los niveles de financiación o aumentar los ingresos. Finalmente, la respuesta "d" se aplicaría si la legislatura no puede hacer ningún cambio (o sólo pequeños cambios técnicos), o si las enmiendas deben ser aprobadas por el ejecutivo. La legislatura, en esencia, sólo puede aprobar o rechazar el presupuesto en su conjunto.

La pregunta 101 establece la cantidad de detalles relacionados con los gastos que se proveen en el Presupuesto Aprobado. La información detallada puede reforzar la capacidad de la legislatura para hacer que el ejecutivo rinda cuentas en cuanto al logro de las prioridades implícitas en el presupuesto. Tenga en cuenta que el Presupuesto Aprobado se considera a disposición del público si se publica dentro de los tres meses posteriores a la aprobación por parte de la legislatura.

Las preguntas 102 y 103 se refieren a la autoridad de la legislatura, durante la ejecución del presupuesto, para monitorear y determinar si el ejecutivo puede alterar el nivel de financiamiento originalmente propuesto y aprobado en el Presupuesto Aprobado.

En algunos países, el ejecutivo tiene la facultad, por ley, de ajustar los niveles de financiamiento para apropiaciones específicas durante la ejecución del presupuesto (una práctica conocida también como *translación* [virement, en inglés]). La pregunta 102 indaga sobre las transferencias entre unidades administrativas (ministerios, departamentos o agencias), de manera que el nivel total de gastos permanezca sin alteraciones.

Tenga en cuenta que, en algunos países, las reglas para reasignar fondos pueden centrarse en torno a unidades más pequeñas, como programas u oficinas departamentales. Estas reglas generalmente corresponden al nivel de detalle proporcionado en el Presupuesto Aprobado adoptado por la legislatura. La pregunta 103 indaga sobre tales transferencias individuales de las partidas.

Las condiciones en las cuales el ejecutivo puede ejercer su discreción bajo la *translación* deben estar claramente definidas en la normativa o ley a disposición del público. Además, la cantidad de fondos que el ejecutivo está autorizado a transferir entre las unidades administrativas no debe ser tan excesiva como para socavar la rendición de cuentas del ejecutivo a la legislatura.

Los investigadores deben responder "d" si la aprobación legislativa no es necesaria para las transferencias o si el ejecutivo está autorizado por ley a transferir los gastos en montos considerados tan excesivos como para socavar la rendición de cuentas. Especifique, en la sección de comentarios, la cantidad de fondos que el ejecutivo está autorizado a transferir sin solicitar la aprobación de la

legislatura. La definición de "muy considerable" puede estar sujeta a debate, pero, dado que una cantidad sustancial de los gastos totales es no discrecional en el corto plazo, una cantidad de transferencias permitidas por encima del 3 por ciento del total de gastos presupuestados se debe considerar como un debilitamiento de la rendición de cuentas.

Como práctica recomendada, debe haber reglas claras en la ley o el reglamento en relación con la *translación*, y el ejecutivo debería estar obligado a solicitar la aprobación por parte de la legislatura antes de hacer cualquier ajuste a los niveles de financiamiento (respuesta "a" para la pregunta 102). Responda "b" si el ejecutivo está obligado a notificar a la legislatura de los ajustes al financiamiento por adelantado, con el fin de que la legislatura tenga la oportunidad de rechazar o modificar tales ajustes antes de que entren en vigor. Esto representa un obstáculo menor para la facultad del ejecutivo porque, en el primer caso, las transferencias propuestas en el financiamiento de las unidades administrativas sólo podrían entrar en vigor tras su aprobación por la legislatura; en el segundo caso, entrarían en vigor a menos que la legislatura tome medidas para bloquear o modificar la propuesta.

Los presupuestos de los distintos países varían en el nivel de detalle que presentan, en otras palabras, en "el nivel más bajo en el que las apropiaciones son jurídicamente vinculantes". Tenga en cuenta que, en algunos países, la partida en el presupuesto es para la unidad administrativa y en otros es para el total departamental. Sin embargo, en estos casos puede haber partidas aún más desagregadas, que no necesariamente corresponden a un total departamental entero. La pregunta 103 se centra en las transferencias entre tales partidas individuales.

Existen grandes diferencias en el número de partidas en todos los países, por ejemplo, unas 200 más o menos en el Reino Unido, 500 en Suecia, y miles en países como Alemania y los EE.UU. Con menos partidas, el ámbito del ejecutivo para transferir fondos entre los programas y actividades es muy amplio (por ejemplo, en el Reino Unido, Australia y otros países que tienen apropiaciones basadas en resultados que son muy agregadas). Independientemente de si la legislatura aprueba apropiaciones por ministerio / agencia, programa, función o categoría económica, puede ser necesario que el ejecutivo solicite la aprobación legislativa de las transferencias en: 1) cada partida presupuestaria, 2) la mayoría de las partidas presupuestarias, o 3) sólo unas pocas categorías relativamente grandes de apropiaciones. Para la pregunta 103, las opciones "a", "b" y "c" se refieren a los diferentes niveles de restricción a la *translación* ejecutiva de cualquiera de los tres tipos de transferencias descritas anteriormente. La opción "d" debe seleccionarse si no es necesaria la aprobación legislativa para ninguna transferencia de partidas.

En la pregunta 103, los investigadores deben tener en cuenta la diferencia entre respuestas "a", "b" y "c". La respuesta "a" es adecuada si el ejecutivo debe obtener aprobación para transferir fondos entre cada partida presupuestaria. La respuesta "b" sería apropiada si el ejecutivo está obligado a obtener la aprobación legislativa para la mayoría de las transferencias entre partidas presupuestarias, pero hay disposiciones legales (por ejemplo, en una Ley de Finanzas Públicas o una Ley Orgánica de Presupuesto) que delegan facultades al gobierno, es decir, al ministro de finanzas, al presidente, o a un gabinete para decidir sobre la medida en que los ministerios de gastos pueden transferir fondos dentro de las categorías detalladas del presupuesto. La respuesta "c" se debe seleccionar si la aprobación legislativa previa sólo es necesaria para las transferencias entre unas cuantas categorías grandes de apropiaciones, por ejemplo, total de salarios, los gastos no salariales actuales (excluyendo pagos de intereses), o los gastos de capital, pero la legislatura debe tener la oportunidad de bloquear o

modificar otros ajustes propuestos fuera de estas categorías dentro de un tiempo determinado, más allá del cual la transferencia de fondos se produce sin aprobación.

La pregunta 104 indaga sobre los procedimientos adoptados en casos en los que los ingresos adicionales se recaudan durante la ejecución del presupuesto. La buena práctica exige que la legislatura sea informada sobre los ingresos o gastos que no están incluidos en el Presupuesto Aprobado. Por ejemplo, si se recogen inesperadamente ingresos adicionales durante el año, lo que sucede a menudo en países dependientes del petróleo/minerales, y no se contabilizan en el presupuesto aprobado, debe haber un procedimiento para garantizar que la legislatura sea notificada y tenga la oportunidad, y la autoridad, para aprobar o rechazar cualquier uso propuesto de estos "nuevos" fondos. Si dichas normas no estuviesen establecidas, el ejecutivo podría subestimar deliberadamente los ingresos en la propuesta de presupuesto que presenta a la legislatura, con el fin de contar con recursos adicionales para gastar a su discreción, sin control legislativo.

La respuesta "a" aplica si el ejecutivo está obligado por ley a solicitar la aprobación legislativa de todos los ingresos adicionales que se recauden durante la ejecución del presupuesto y no se incluyan en el presupuesto aprobado, y si lo hace en la práctica. La opción "b" aplica si el ejecutivo está obligado por ley a gastar el excedente de ingresos para un propósito en particular, por ejemplo, lo utiliza para reducir la deuda, y lo hace en la práctica. En el caso improbable de que un país no tenga una ley que requiera la aprobación legislativa antes de gastar los ingresos adicionales, pero lo hace en la práctica, la opción "b" también aplica.

La opción "c" se debe seleccionar si el ejecutivo está obligado por ley a solicitar la aprobación legislativa para gastar los ingresos adicionales, pero en la práctica esto no sucede. Esta opción también se debe seleccionar en el improbable caso de que no haya requisito legal establecido, pero el ejecutivo informe sobre cómo se gastaron los ingresos adicionales *a posteriori*, por ejemplo, en el Informe de fin de año. La opción "d" aplica si no hay leyes o regulaciones vigentes que impidan que el ejecutivo gaste los ingresos no previstos a su discreción.

Las preguntas 105 y 106 tratan los presupuestos suplementarios (no de emergencia) y los fondos de contingencia.¹⁵ La pregunta 105 se centra en las revisiones del presupuesto (conocidas como presupuestos suplementarios) y su aprobación por parte de la legislatura. Aunque los presupuestos suplementarios no son poco comunes en la mayoría de los países, el uso habitual de grandes presupuestos suplementarios puede ser una indicación de prácticas presupuestarias deficientes.

Las solicitudes de suplementos de rutina debilitan la planificación en los ministerios y agencias, e interfieren en el debate abierto y público sobre la asignación de recursos entre las categorías presupuestarias, dado que, en teoría, esto debería ocurrir cuando la legislatura revisa la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo.

La pregunta 106 (anteriormente 100) trata sobre los fondos de contingencia que se incluyen en un

¹⁵Como se destacó, estas preguntas aplican a los fondos no destinados a emergencias. Los fondos destinados a emergencias generalmente se gestionan mediante un conjunto independiente de procedimientos, dado que puede no haber suficiente tiempo para obtener la aprobación de la legislatura antes de que se necesite gastar los fondos.

presupuesto, pero sin un objetivo concreto e identificado.¹⁶ Por un lado, estos fondos podrían ser utilizados como un colchón para cubrir gastos imprevistos, lo que representa una práctica presupuestaria prudente. Por otro lado, podrían reflejar un conjunto de fondos para que el ejecutivo gaste a su discreción. En general, la cantidad de fondos de contingencia debe limitarse a un pequeño porcentaje del gasto total. Adicionalmente, los montos involucrados y el propósito para el que se van a utilizar deben ser identificados por el ejecutivo y aprobados por la legislatura antes de que se gastan los fondos. (Los investigadores deberían responder la pregunta bajo la suposición de que la legislatura está en sesión. Si se aplican reglas diferentes cuando la legislatura no está en sesión, esto debe indicarse en la sección de comentarios).

Las preguntas 107 y 108 se refieren a una función fundamental constitucional de la legislatura en casi todos los países, que es la de vigilar la gestión gubernamental de los recursos públicos. Las preguntas 107 y 108 evalúan la capacidad de la legislatura para revisar y actuar sobre las conclusiones y recomendaciones de los informes de auditoría de la ejecución presupuestaria del gobierno, e indagan si existe un comité en la legislatura que tenga la tarea específica de recibir y revisar los Informes de Auditoría de la SAI. Algunos países tienen un "Comité de cuentas públicas" que tiene esta responsabilidad. En otros países, los Informes de auditoría se envían a los comités según sus responsabilidades de vigilancia. Para cualquiera de los enfoques, se puede elegir una respuesta "a".

Sección cinco: Presupuesto ciudadano y participación del público en el proceso presupuestario

La participación del público es un complemento necesario para la transparencia presupuestaria. Proveer acceso a la información presupuestaria es solo un primer paso, debe estar acompañado de la provisión, por parte de todas las instituciones relevantes (el ejecutivo, la legislatura y la institución superior de auditoría), de oportunidades para que el público participe durante cada una de las cuatro fases del proceso presupuestario.

En este momento, aunque existe amplio acuerdo internacional sobre qué debería ser la transparencia presupuestaria, no existe un conjunto similar de estándares acordados respecto de la participación del público. Por esta razón, las preguntas incluidas en esta sección del *Cuestionario de Presupuesto Abierto* son muy importantes: las respuestas a esas preguntas constituirán un primer conjunto de datos sobre las buenas prácticas de participación del público que existen en el mundo. Los comentarios y las citas para las respuestas de los investigadores son esenciales y deben brindarse en todo el cuestionario, pero más aún en esta sección, dado que le permitirá al IBP y a sus socios investigadores crear un primer conjunto confiable y preciso de ejemplos de buenas prácticas de participación del público durante el proceso presupuestario.

Explicaciones para las preguntas 109 a 125

El Presupuesto Ciudadano

¹⁶ Dichos fondos de contingencia deberían distinguirse de los fondos que se incluyen en presupuesto para un propósito específico y pueden gastarse de manera contingente en el momento en que ocurre un evento específico.

Las **preguntas 109 a 112** examinan las buenas prácticas emergentes para la elaboración y publicación del Presupuesto Ciudadano. Este tipo de presentación popular de la información presupuestaria puede tomar muchas formas, pero su característica distintiva es que está diseñado para alcanzar y ser entendido por el mayor segmento de la población posible.

La pregunta 109 identifica los principales elementos que debería incluir un Presupuesto Ciudadano, en términos de contenido. Con el fin de cumplir con buenas prácticas emergentes, un Presupuesto Ciudadano debe incluir todos los siguientes seis elementos: 1) información sobre los ingresos, 2) información sobre los gastos, en particular, se deben determinar las políticas prioritarias en las que se gastará el dinero, 3) información específica de los sectores e información sobre la existencia de programas particulares para abordar los desafíos críticos (por ejemplo, un programa para reducir la mortalidad materna), incluida la distinción entre nuevos y existentes, 4) una descripción del proceso presupuestario, 5) información clara de contacto para los ciudadanos que quieran saber más sobre el presupuesto, y 6) los supuestos económicos sobre los que se basan las cifras del presupuesto.

Si se incluye una cantidad mínima de estos temas, se podrá marcar una respuesta "c" (2/6), una "b" (4/6), o una "a" (6). Si el Presupuesto Ciudadano no se publica o no contiene al menos uno de estos seis elementos, debe seleccionarse la respuesta "d".

La pregunta 110 evalúa de qué manera se difunden los Presupuestos Ciudadanos. Estos documentos deben estar disponibles para una variedad de audiencias; por lo tanto, las versiones en papel y la publicación en Internet podrían no ser suficientes. La opción "a" se debe seleccionar para esta pregunta si el ejecutivo está utilizando diferentes combinaciones de herramientas creativas de medios (tres o más) que tienen como objetivo llegar a la mayoría de la población, incluso, a quienes no tendrían acceso a tales documentos o información, lo que les permite conocer el Presupuesto Ciudadano y su contenido.

La difusión también se debe llevar a cabo a nivel muy local, por lo que la cobertura es a la vez geográfica y por grupos de población (por ejemplo, las mujeres, los adultos mayores, personas con ingresos elevados, personas con bajos ingresos, zonas urbanas, zonas rurales, etc.) La opción "b" es la respuesta adecuada si se hacen importantes esfuerzos de difusión a través de una combinación de dos medios de comunicación, por ejemplo, la publicación de los Presupuestos Ciudadanos en la página de Internet oficial del ejecutivo y a través de la distribución de copias impresas del documento. La opción "c" sería para los casos en que se difunde el Presupuesto Ciudadano mediante el uso de un solo medio, es decir, un documento publicado en la página de Internet oficial del ejecutivo, un programa de radio, o la distribución de copias impresas.

La pregunta 111 evalúa si el ejecutivo consulta al público antes de elaborar el Presupuesto Ciudadano, para asegurarse de que el contenido refleje lo que el público desea saber acerca del presupuesto. Esto es importante porque lo que el público quiere saber sobre el presupuesto podría ser diferente de lo que el ejecutivo incluya en los documentos técnicos que podrían ser la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo o el Presupuesto Aprobado. De manera similar, pueden existir diferentes perspectivas en la forma en que el presupuesto debe presentarse, y esto puede variar en función del contexto. Por este motivo, el ejecutivo debe consultar al público respecto del contenido y la presentación del Presupuesto Ciudadano.

Entre los ejemplos de mecanismos mediante los cuales el ejecutivo puede consultar ampliamente al público están los grupos de discusión, las redes sociales, las encuestas, las líneas directas y las reuniones/eventos en universidades o en lugares donde las personas se reúnen para discutir asuntos públicos.

En los casos en que los Presupuestos Ciudadanos se elaboran y se presentan de forma constante, podría ser suficiente que el gobierno ofrezca al público información de contacto y oportunidades para hacer comentarios, y utilice la información obtenida para mejorar la forma en que administra los recursos públicos.

La opción "b" aplicaría si el gobierno consulta con muchas partes involucradas diferentes, pero sólo utiliza un medio para dicha consulta (por ejemplo, un grupo de discusión, una encuesta, una línea telefónica, etc.).

La opción "c" se debe seleccionar si el gobierno consulta a varias organizaciones de la sociedad civil, pero sólo a un conjunto de expertos que selecciona. La opción "d" aplica cuando el ejecutivo no busca la opinión de la sociedad civil o el público en general.

La pregunta 112 indaga si los Presupuestos Ciudadanos se producen en cada una de las cuatro fases del proceso presupuestario. Si bien el Presupuesto Ciudadano se concibió inicialmente como una versión simplificada de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo o del Presupuesto Aprobado, las buenas prácticas están evolucionando y sugieren que los Presupuestos Ciudadanos deberían producirse para cada uno de los documentos presupuestarios clave que se elaboran a lo largo de las cuatro fases del proceso presupuestario. Aunque se reconoce que puede no ser razonable esperar que un Presupuesto Ciudadano se produzca para todos y cada uno de esos documentos clave, parece aceptable esperar que, de acuerdo con las buenas prácticas, el ejecutivo presente el Presupuesto Ciudadano para cada una de las cuatro fases del proceso presupuestario para permitirles a los ciudadanos conocer lo que está sucediendo, en términos de gestión financiera pública, a lo largo de todo el ciclo presupuestario.

La pregunta 113 indaga si la documentación presupuestaria intenta desmitificar el lenguaje presupuestario y los procesos presupuestarios incluyendo definiciones no técnicas de términos presupuestarios (por ejemplo, en un glosario). Un paso preliminar que debería darse antes de la publicación de un Presupuesto Ciudadano sería la provisión de un glosario que contenga definiciones claramente presentadas y detalladas de los términos presupuestario usados en el/los documento/s.

Participación del público en el proceso presupuestario

Ejecutivo: Participación del público durante la formulación y ejecución del presupuesto

Las **preguntas 114 a 118** indagan sobre las prácticas emergentes que el ejecutivo utiliza para promover la participación del público durante la formulación y ejecución del presupuesto.

La pregunta 114 evalúa si existen marcos legales que proporcionen la mejor garantía de que los individuos y las comunidades puedan participar en la formulación del presupuesto y en los procesos

de ejecución implementados por el ejecutivo. Los marcos legales también pueden permitir procesos sostenidos de participación pública y evitar que se apliquen de forma arbitraria en ciertos períodos y se retiren en otros a discreción del ejecutivo.

Los investigadores deberían tener en cuenta la diferencia entre las respuestas "a" y "b": Si se le exige al ejecutivo por ley, por reglamento u obligaciones formales de procedimiento que haga participar al público durante la formulación del presupuesto y las fases de ejecución, se debería seleccionar la respuesta "a". Si se le exige al ejecutivo por ley, por reglamento o política formal que haga participar al público, *ya sea* durante la fase de formulación del presupuesto o la fase de ejecución del presupuesto, se debería seleccionar la respuesta "b".

La respuesta "c" aplica si no hay requisitos formales para que el ejecutivo haga participar al público durante el proceso, pero sin embargo, el ejecutivo hace participar al público durante alguna fase del proceso presupuestario. Finalmente, la opción "d" aplica si no hay requisitos formales para que el ejecutivo haga participar al público durante el proceso presupuestario, y, en la práctica, el ejecutivo no hace participar al público en ninguna de las fases del proceso presupuestario.

La pregunta 115 indaga si, antes de implementar un mecanismo de consulta pública, el ejecutivo revela al público el propósito de dichas consultas y lo hace de manera clara y con debida notificación por adelantado. Establecer el objetivo de la consulta guiará las decisiones sobre a quién hacer participar, cómo seleccionar a los participantes, qué actividades van a estar involucradas, qué información será compartida o recolectada, y cómo va a utilizar el ejecutivo la información recopilada, con lo que se manejarán las expectativas del público.

Algunos ejemplos de "propósitos" pueden ser los siguientes (cada agencia del ejecutivo puede identificar otros propósitos diferentes de los indicados a continuación):

- identificar los servicios y los niveles de servicio que satisfagan las preferencias del público;
- mejorar la eficiencia y la eficacia y reducir el desperdicio y la corrupción en la prestación de los servicios gubernamentales;
- establecer estrategias a largo plazo para proveer un futuro sostenible fiscalmente; o
- asegurar que las decisiones de inversión de capital, tales como la ubicación de los elementos de la infraestructura, sean informadas a la opinión pública.

Se debe seleccionar la respuesta "a" si el ejecutivo ofrece una notificación adecuada de las consultas propuestas y pone a disposición información suficiente con antelación para que el público pueda participar de manera informada y preparada. Una respuesta "b" aplica si el gobierno proporciona un cierto nivel de notificaciones, pero, aunque se ofrecen de una manera oportuna, las notificaciones no proporcionan información adecuada *o bien* la proporciona para algunos pero no todos los procesos de participación pública. Si el ejecutivo no proporciona esta información al público en todos los casos *o* no la facilita en el momento oportuno, debe seleccionarse una respuesta "c".

Las **preguntas 116 y 117** examinan qué mecanismos implementa el ejecutivo o sus agencias para solicitar información al público durante la formulación y ejecución del presupuesto, respectivamente. Tenga en cuenta que las consultas públicas pueden realizarse para solicitar información para fines

generales, como planeamiento estratégico o aportes particulares a proyectos específicos, planes o iniciativas.

A menos que haya una razón de peso para apuntar solo a ciertos segmentos del público, los enfoques de la participación pública deben permitir y alentar la participación de un amplio sector de la población.

Algunos ejemplos de mecanismos utilizados por los gobiernos para solicitar aportes públicos son:

- encuestas, ya sea en persona o por correo, teléfono o Internet;
-
- grupos de discusión;
- entrevistas;
- tarjetas para comentarios (o punto de servicio);
- aportes técnicos de miembros especializados del público o de la sociedad civil organizada, y
- reuniones públicas, como audiencias públicas, reuniones en las alcaldías y sesiones con visión comunitaria.

En los casos en que el tiempo y los recursos limitados sean una restricción o el ejecutivo no pueda hacer participar a todos los miembros del público, la participación pública puede estar limitada a segmentos específicos del público, siempre y cuando esos segmentos se identifiquen de forma transparente y sin discriminación. Por ejemplo, un método consiste en crear listas de individuos y organizaciones de la sociedad civil interesados en una variedad de cuestiones presupuestarias diferentes a fin de ponerse en contacto con estas personas y organizaciones, cuando surjan sus problemas. Los interesados en ser incluidos en estas listas deben recibir información clara y oportuna sobre cómo pueden unirse, y no debe haber discriminación ni exclusión en la elaboración de dichas listas.

Otro mecanismo posible es la creación de grupos permanentes de asesoramiento sobre una variedad de temas específicos. Estos grupos asesores deben incluir a miembros de la sociedad civil que operen en diferentes partes del país y no sólo las organizaciones con sede en la ciudad capital. Los miembros de estos grupos de asesoramiento deben llegar a las personas y organizaciones que se ocupan de estos temas para identificar sus posiciones, con el fin de representar adecuadamente sus intereses ante el grupo asesor y ejecutivo.

Se debe seleccionar la respuesta "a" si el ejecutivo ha creado mecanismos adecuados y apropiados para la participación pública que sean accesibles y ampliamente publicitados en la práctica para la mayoría de los ciudadanos (o aquellos en grupos demográficos específicos según sea apropiado para las diferentes oportunidades de consulta). Esto puede requerir que diferentes agencias gubernamentales creen sus propios mecanismos para la participación pública a fin de que estas oportunidades sean ampliamente accesibles a los diferentes segmentos del público.

Se debe seleccionar la respuesta "b" si se han establecido mecanismos prácticos y bien diseñados para la participación pública, pero no están accesibles o no se han dado a conocer ampliamente a la mayoría de los ciudadanos (o a los grupos demográficos específicos). Se debe seleccionar la respuesta "c" si el ejecutivo ha creado algunas formas de participación pública, pero no están lo suficientemente bien diseñadas para ser significativas o accesibles al público (o a los grupos demográficos específicos).

Normalmente, esto sucede cuando el ejecutivo sólo ha hecho un esfuerzo simbólico en la participación pública con mecanismos de participación mal diseñados y de difícil acceso.

La **pregunta 118** indaga si el ejecutivo ofrece opiniones formales y detalladas al público sobre cómo se han utilizado sus aportes. Las personas que participan con el ejecutivo en la determinación del presupuesto anual y en los procesos de ejecución presupuestaria quieren saber qué se hizo con sus aportes y si afectaron las decisiones finales del presupuesto o contribuyeron a reforzar las políticas y una mejor prestación de servicios. Sólo cuando el ejecutivo proporciona tal información se convierte en responsable y sensible ante el público. Por lo tanto, el ejecutivo debe recoger de forma sistemática, mantener, supervisar y evaluar la información obtenida de las actividades de participación pública. El ejecutivo también debe mantener la información de contacto de los individuos y grupos que quieren participar en las cuestiones presupuestarias específicas, y se deben utilizar múltiples mecanismos de comunicación para asegurar que aquellos que quieren participar sean notificados de las oportunidades de participación en las decisiones sobre estas cuestiones.

El ejecutivo debe explicar a quienes participaron en sus mecanismos de participación pública, y al público en general, cómo esta participación ha aportado información a los planes y la ejecución del presupuesto. También debe recopilar información sobre la percepción pública del éxito de estos procesos y sus resultados. Este tipo de participación es particularmente importante para los miembros del público que se esforzaron por participar. Puede haber ciertas situaciones legítimas en las que el ejecutivo puede optar por retener la identidad de una persona que proporcione aportes al presupuesto, por ejemplo, si la seguridad de la persona es motivo de preocupación (por ejemplo, estas situaciones pueden surgir en torno a denuncias de corrupción).

Debe seleccionarse una respuesta "a" para la pregunta 118 si el ejecutivo publica informes extensos y detallados sobre los aportes que recibe del público y cómo se utilizan para desarrollar sus planes de presupuesto y mejorar la ejecución presupuestaria. La respuesta "b" debe seleccionarse si dichos informes se publican en la planificación del presupuesto o en las consultas sobre su ejecución, pero no en ambos. Debe seleccionarse una respuesta "c" si los informes son ambiguos y no identifican claramente qué aportes recibieron y la forma en que estos aportes fueron utilizados por el ejecutivo.

Legislatura: Participación pública durante la aprobación del presupuesto

Las **preguntas 119 a la 122** examinan las prácticas de la legislatura en relación con las audiencias legislativas sobre diversos aspectos del presupuesto. Las preguntas se centran en las audiencias del comité, ya que normalmente son más de fondo que debates que involucran a toda la legislatura. Las audiencias pueden ser consideradas públicas si los miembros de la prensa y el público tienen libertad de asistir a ellas, o si las audiencias se transmiten en un medio al que la mayoría de la población puede acceder fácilmente, como la radio o la televisión. Marque la respuesta "d" para estas preguntas si se celebran audiencias, pero no cumplen ninguna de estas dos condiciones.

Los miembros del ejecutivo invitados a testificar en las audiencias pueden ser los miembros principales o el personal del banco central. Los miembros del público invitados a testificar en las audiencias podrían ser cualquier persona, organización o asociación independiente de gobiernos nacionales.

Los miembros del público pueden ser ciudadanos privados, académicos y miembros de institutos de investigación pública o privada (si la investigación que producen está sustancialmente libre del control o la interferencia del gobierno), y representantes de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones comunitarias, sindicatos, iglesias u organizaciones religiosas, u otros tipos de asociaciones.

Instituciones Superiores de Auditoría: Participación del público durante la auditoría

Las **preguntas 123 a 125** buscan medir el compromiso de la institución superior de auditoría para que el público participe en sus actividades de auditoría.

Al decidir su programa de auditoría, la institución superior de auditoría (SAI) puede llevar a cabo auditorías en una *muestra* de organismos, proyectos y programas en el país, y esta selección puede basarse en las quejas y sugerencias de los miembros del público. Para recibir estas sugerencias, la SAI puede crear mecanismos formales, como establecer una página de Internet, una línea telefónica o una oficina (o asignar personal que se ponga en contacto con el público). La pregunta 123 se centra en esta cuestión.

Además de buscar la opinión del público para determinar su programa de auditoría, la SAI puede ofrecer oportunidades formales para que las organizaciones públicas y de la sociedad civil participen en las investigaciones reales de la auditoría, como testigos o demandados.

Debe seleccionarse la respuesta "a" si existen mecanismos prácticamente accesibles y ampliamente publicitados para que el público ayude a determinar la agenda de la auditoría y participe en las investigaciones formales de ella. Debe seleccionarse la "b" si tales mecanismos existen en la práctica, pero sólo para que los miembros del público ayuden a determinar la agenda de la auditoría o para que participen en las investigaciones de la auditoría (es decir, el público no tiene la oportunidad de hacer ambas cosas). La respuesta "c" se debe seleccionar si tales mecanismos existen pero no son accesibles para la mayoría del público.

La pregunta 124 evalúa el grado en el cual la SAI mantiene comunicaciones con el público sobre sus informes de auditoría. La simple publicación de informes de auditoría no asegura que los resultados de estos informes sean bien entendidos por el público o, incluso, llamen su atención. Para ayudar a garantizar que el público conozca los resultados de la auditoría, la SAI podría crear mecanismos que permitan llegar regularmente a determinados individuos y organizaciones de la sociedad civil respecto de los resultados de la auditoría. Algunos ejemplos podrían ser:

- creación de una oficina de información pública;
- desarrollo de una estrategia de medios para cubrir los resultados de la auditoría;
- organización de reuniones en la alcaldía y otras audiencias públicas sobre los resultados de la auditoría; o
- emisión de resúmenes sencillos de los informes de auditoría (el equivalente de auditoría de los Presupuestos Ciudadanos) que puedan ser fácilmente entendidos por los ciudadanos (puntos extra por la publicación de estos resúmenes en varios idiomas utilizados en el país).

La pregunta 125 es muy similar a la 118 en cuanto a que trata de determinar el nivel en el que la institución superior de auditoría proporciona al público información sobre los aportes ofrecidos por

este al proceso de auditoría y sobre si esos aportes influyeron en las auditorías o en el proceso de auditoría, y de qué manera. Si desea obtener más orientación para responder esta pregunta, consulte las directrices para la pregunta 118.