

7a edición

Resumen
Ejecutivo

Encuesta de Presupuesto Abierto 2019



Una carta del Director Ejecutivo

La Encuesta de Presupuesto Abierto y el COVID-19

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Warren Krafchik

Director ejecutivo

Marzo de 2020



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

Resumen ejecutivo

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

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

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

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

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

Evaluación de los presupuestos abiertos: transparencia, participación y vigilancia

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

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

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

Avances alentadores en la transparencia presupuestaria

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

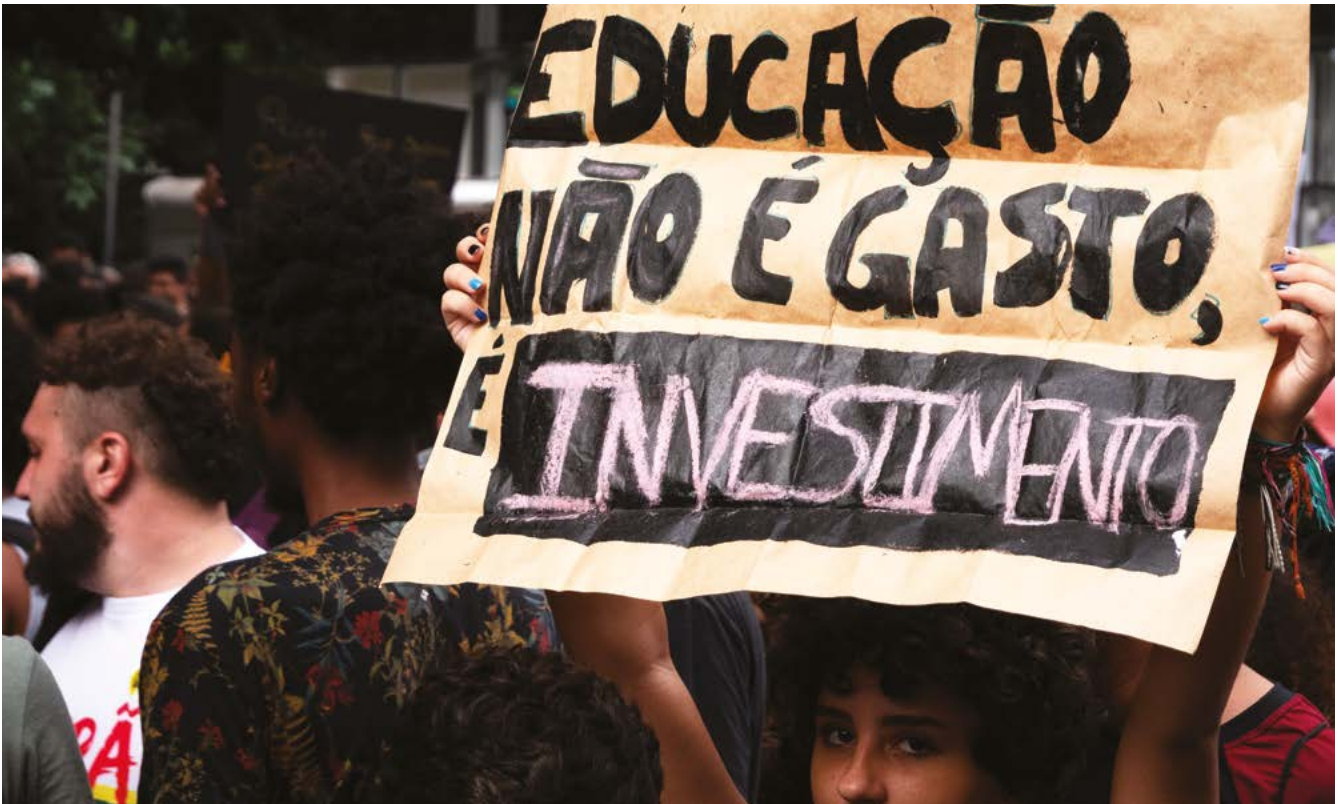
Se trata de un bienvenido retorno a la vía del progreso desde los resultados de la previa evaluación de la OBS, en la que por primera vez descendieron las puntuaciones globales de transparencia. En la OBS 2019, el promedio global está ligeramente por encima del nivel de la OBS 2015, lo que implica que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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Espacio para la innovación en el ámbito de la participación pública

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

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

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

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

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

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

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

Imaginar un futuro más abierto

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

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

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

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

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

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

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

2. Aumentar la participación pública en el presupuesto.

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

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

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

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

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

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

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

Sede del International Budget Partnership:

750 First Street NE, Suite 700

Washington, D.C. 20002

Tel: +1 202 683 7171

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

Para más información sobre el IBP, contáctenos:

info@internationalbudget.org o visite

www.internationalbudget.org



OpenBudgets



InternationalBudgetPartnership



internationalbudgetpartnership

Diseñado por Soapbox

www.designbysoapbox.com

**Open
Budget
Survey
2019**