

Anexo A. Metodología de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019

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

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

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

Las preguntas de la OBS y las opciones de respuesta

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

investigadores generalmente radicados en el país encuestado. Casi todos los investigadores responsables de completar el cuestionario pertenecen a organizaciones de la sociedad civil o instituciones académicas. Aunque las funciones y las áreas de interés de los grupos de investigación varían ampliamente, todos tienen un interés común en promover prácticas de elaboración de presupuestos transparentes y receptivas en sus países. La mayoría de los investigadores pertenece a organizaciones que tienen un enfoque significativo en cuestiones presupuestarias.

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

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

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

El proceso de investigación de la OBS

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

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

Todas las respuestas a las preguntas de la OBS están respaldadas por pruebas. Entre ellas, se incluyen citas de los documentos presupuestarios, las leyes del país o entrevistas con funcionarios del gobierno, legisladores o expertos en el proceso presupuestario del país. Durante el proceso de investigación, los miembros del personal del IBP ayudaron a los investigadores a seguir la metodología de la encuesta, en especial, los lineamientos para responder las preguntas. Para obtener más información, véase la Guía para el Cuestionario de Presupuesto Abierto: Una Explicación de las Preguntas y las Opciones de Respuesta en www.internationalbudget.org/open-budget-survey.

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

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

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

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

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

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

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

* Estas preguntas relativas a las IFI no se puntúan.

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

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

Evaluación de la transparencia presupuestaria

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

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

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

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

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

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

Evaluación de la participación pública y las instituciones de vigilancia

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

Para obtener más información

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

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**