

Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS) 2019

Resultados clave

La Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS) 2019 encuentra poca transparencia y vigilancia en los presupuestos gubernamentales, así como pocas oportunidades para que el público participe en la configuración de las políticas presupuestarias o en el monitoreo de su implementación. Estos hallazgos son particularmente preocupantes en un momento en el que los gobiernos de todo el mundo han lanzado importantes medidas de gasto para abordar la pandemia de COVID-19.

- Si bien la OBS 2019 se completó justo antes del inicio de la pandemia, proporciona una imagen reveladora de las prácticas gubernamentales actuales en 117 países relacionadas con la divulgación del presupuesto, las oportunidades para la participación pública y los controles y balances a través de la vigilancia del presupuesto.
- La OBS 2019 encuentra una mejora modesta en los puntajes de transparencia presupuestaria global, revirtiendo la disminución observada en la última ronda de encuestas (OBS 2017) y restaurando la tendencia al alza mostrada desde que comenzó la encuesta (OBS 2006). Pero el progreso global más rápido está limitado por la incapacidad de muchos países de mantener las mejoras en las prácticas de transparencia a lo largo del tiempo o el estancamiento a bajos niveles de transparencia presupuestaria en otros países.
- El puntaje de transparencia promedio global en la OBS 2019 es de 45 sobre 100, lo que significa que los niveles globales de transparencia presupuestaria siguen siendo insuficientes, ya que un puntaje de 61 se considera el umbral mínimo para fomentar un debate público informado sobre los presupuestos.
- Pocos países ofrecen oportunidades significativas para que el público participe en el proceso presupuestario, lo que socava la capacidad del público de utilizar de manera efectiva la información presupuestaria disponible. Pero las prácticas innovadoras en algunos países demuestran cómo los gobiernos pueden iniciar y fortalecer la participación pública.
- Los problemas asociados con la falta de transparencia presupuestaria se ven agravados por las brechas en la vigilancia por parte de la legislatura y las entidades de fiscalización superiores (EFS). Si bien los países tienden a obtener un puntaje más alto en la evaluación de la OBS sobre la vigilancia de las EFS en comparación con la vigilancia legislativa, solo 30 de los 117 países encuestados obtuvieron puntajes en niveles adecuados de vigilancia de ambas instituciones.
- Es posible avanzar rápidamente en la agenda de presupuesto abierto, pero requerirá que todas las partes involucradas se unan en torno a una agenda común. La OBS 2019 incluye un "llamado a la acción" para promover niveles suficientes de transparencia presupuestaria, una mayor participación pública en el proceso presupuestario, un mayor control y vigilancia de la ejecución del presupuesto y mejoras sostenidas a lo largo del tiempo.

En cuanto a la transparencia presupuestaria, la OBS 2019 encuentra mejoras modestas en los puntajes promedio globales, que ha sido la tendencia predominante desde el lanzamiento de la OBS en 2006.

- El puntaje promedio de transparencia del presupuesto global aumentó en tres puntos de 42 en 2017 a 45 en 2019 para los 115 países encuestados en ambas rondas.
- La OBS 2019 tiene el nivel promedio mundial más alto de transparencia presupuestaria, y cada conjunto de países comparables encuestados proporciona más información presupuestaria que en rondas

anteriores. Por ejemplo, el puntaje promedio para los 77 países comparables desde la OBS 2008 aumentó en ocho puntos, un aumento del 20 por ciento.

- Las prácticas más fuertes de transparencia presupuestaria están asociadas con mejores resultados en la gobernabilidad y el desarrollo. Los países con mejores prácticas en transparencia presupuestaria tienden a tener democracias más fuertes, menor corrupción percibida, mayores niveles de desarrollo y menores niveles de desigualdad.

Todavía, el puntaje de transparencia promedio global en la OBS 2019 es de 45 de 100, lo que significa que los niveles globales de transparencia presupuestaria siguen siendo insuficientes.

- Para que haya suficientes niveles de información disponibles en un país de manera que el público pueda comprender y participar en el diálogo sobre cuestiones presupuestarias, es probable que se necesite un puntaje de transparencia presupuestaria de 61 o más. Solo 31 de los 117 países encuestados cumplen con este punto de referencia.
- Un tercio de los ocho documentos presupuestarios clave que evalúa la OBS 2019 no se pone a disposición del público. De estos documentos, el 19 por ciento se producen realmente, pero no se publican en línea o se publican demasiado tarde para ser útiles. Por lo tanto, las mejoras en la transparencia se pueden lograr fácilmente si los gobiernos se comprometen a publicar estos documentos en línea de manera oportuna.
- Los gobiernos publican menos informes sobre la ejecución y vigilancia del presupuesto en comparación con otras etapas del presupuesto, como la formulación y la aprobación. Esto limita el acceso público a la información relativa a si los gobiernos están ejecutando presupuestos según lo planeado y aprobado.
- Incluso cuando se publican los documentos presupuestarios, con frecuencia carecen de los tipos de información que los ciudadanos quieren ver, por ejemplo cómo el gasto ha cambiado con el tiempo, cómo se compara el gasto real con el gasto planificado y cómo se vinculan las políticas, los presupuestos y el rendimiento.

Para algunos países y regiones, las tendencias positivas constantes muestran que es posible un rápido progreso en la transparencia presupuestaria.

- Se encuentran ejemplos de una fuerte transparencia presupuestaria en casi todas las regiones del mundo. Todas las regiones, excepto el Sur de Asia, tienen al menos un país que obtuvo 61 puntos o más.
- Seis países encuestados divulgan información presupuestaria extensa al obtener 81 puntos o más. Estos países de primer nivel son Nueva Zelanda, Sudáfrica, Suecia, México, Georgia y Brasil.
- Los países pueden realizar mejoras rápidas en la transparencia en un plazo relativamente corto. Por ejemplo, Guatemala, Indonesia, la República Kirguisa y Ucrania alcanzaron el umbral de 61 puntos en las últimas dos rondas de la OBS respondiendo a las demandas públicas de mayor información.
- Tres regiones, Asia Oriental y el Pacífico, Europa Oriental y Asia Central y América Latina y el Caribe, se destacan por lograr mejoras consistentes en países comparables desde la OBS 2008. Si la tasa actual de progreso observada durante la última década continúa, estas tres regiones están en camino de alcanzar niveles promedio de transparencia presupuestaria por encima de 61 puntos en la próxima década.

El progreso global más rápido está limitado por la incapacidad en muchos países de mantener las mejoras a lo largo del tiempo.

- Muchos países luchan por mejorar la transparencia presupuestaria resultante de la publicación irregular de documentos, la regresión en las prácticas de transparencia o el estancamiento a bajos niveles de transparencia presupuestaria.
- Si bien las mayores ganancias entre 2017 y 2019 provienen del África subsahariana, esta región también experimentó los mayores descensos en la OBS 2017, y el promedio regional para países comparables aún

no se ha recuperado a los niveles de la OBS 2015. Casi la mitad de los países comparables en el África subsahariana, 48 por ciento, tienen puntajes en la OBS 2019 que están por debajo de su puntaje la OBS 2015.

- El progreso se ve obstaculizado a medida que los países dejan de publicar documentos que habían puesto a disposición del público en el pasado. Por ejemplo, incluso cuando los gobiernos comenzaron a publicar 96 documentos nuevos en la OBS 2019, dejaron de publicar 42 documentos que habían estado disponibles al público en la OBS 2017.

Pocos países ofrecen oportunidades significativas para que el público participe en el proceso presupuestario, lo que socava la capacidad del público de utilizar de manera efectiva la información presupuestaria.

- Solo dos países de los 117 encuestados ofrecen oportunidades de participación que se consideran adecuadas (un puntaje de 61 o más): Corea del Sur y el Reino Unido. El puntaje global promedio es solo 14 de 100, con 113 países con puntajes débiles (inferiores a 41).
- Los países con mejor desempeño en participación pública - puntajes de 41 o más - se encuentran entre los países más transparentes en la OBS, sin embargo, no todos los países con altos niveles de transparencia tienen una participación pública significativa en el proceso presupuestario.
- La participación pública es más fuerte durante el proceso de aprobación del presupuesto, cuando las legislaturas celebran audiencias públicas o solicitan comentarios del público sobre la propuesta presupuestaria antes de que se apruebe. Las prácticas de participación son más débiles durante la implementación y la vigilancia del presupuesto, lo que agrava los problemas de responsabilidad debido a la menor transparencia en estas etapas del presupuesto.
- Incluso en países con alguna forma de participación pública durante el proceso presupuestario, la mayoría de los mecanismos no están diseñados para ser completamente abiertos o inclusivos. Por ejemplo, de los 66 países encuestados con un mecanismo de participación ejecutivo, solo 23 países abren esta participación a todos, mientras que solo siete países hacen un esfuerzo específico para incluir grupos vulnerables y subrepresentados.
- Las prácticas emergentes e innovadoras en algunos países demuestran cómo los países pueden iniciar y fortalecer los mecanismos de participación pública. Corea del Sur y Portugal han lanzado un presupuesto participativo a nivel del gobierno nacional. En Sierra Leona, el gobierno ha ampliado la consulta pública al redactar la propuesta presupuestaria a través de audiencias de políticas y debates sobre el presupuesto con organizaciones de la sociedad civil. El gobierno de Nueva Zelanda utilizó el aporte público para informar el desarrollo del primer "Presupuesto de bienestar" del país.

Los problemas asociados a la falta de transparencia presupuestaria y las pocas oportunidades para la participación pública se ven agravados por las brechas en la vigilancia por parte de la legislatura y las entidades de fiscalización superiores (EFS).

- De los 117 países encuestados, solo 34 tienen una supervisión adecuada de la legislatura, mientras que 71 tienen una supervisión adecuada de las EFS. Si bien los países tienden a obtener un puntaje más alto en la evaluación de la OBS sobre la vigilancia de las EFS en comparación con la vigilancia legislativa, solo 30 países encuestados obtuvieron puntajes en niveles adecuados de vigilancia de ambas instituciones.
- Si bien la vigilancia legislativa es más fuerte cuando los legisladores están aprobando el presupuesto, la OBS considera que algunas legislaturas pueden estar aprobando presupuestos a la ligera. De los 108 países que tienen la autoridad para modificar el presupuesto, 31 países, uno de cada cuatro, no ejercen este derecho.
- Una vez aprobado, muchas legislaturas realizan un seguimiento y monitoreo limitado de la ejecución del presupuesto. Un desafío para algunas legislaturas es que los ejecutivos puedan ignorar los presupuestos

aprobados por las legislaturas: tres de cada cinco ejecutivos transfieren fondos entre ministerios o departamentos sin la aprobación previa de las legislaturas.

- La mayoría de las EFS tiene independencia jurídica, pero otras deficiencias evitan que los hallazgos en los informes de auditoría sean utilizados para corregir los problemas identificados. Por ejemplo, existe una sorprendente falta de información sobre cómo responde el gobierno a las recomendaciones de la auditoría: el 59 por ciento de los países encuestados no tiene ningún informe sobre las medidas correctivas tomadas en respuesta a las auditorías.

Es posible avanzar rápidamente en la agenda de presupuesto abierto, pero para acelerar el ritmo de las mejoras se necesita un nuevo enfoque, que una a todas las partes involucradas en torno a una agenda común para lograr los objetivos de presupuesto abierto más urgentes. La OBS 2019 incluye un 'Llamado a la acción' para lograr cuatro objetivos ambiciosos, pero alcanzables, en los próximos cinco años:

1. **Proporcionar niveles suficientes de transparencia presupuestaria.** Los países obtienen un puntaje de 61 o más en la medida de transparencia presupuestaria de la OBS, el punto de referencia para proporcionar niveles suficientes de información. Los gobiernos ponen a disposición del público al menos seis de los ocho documentos presupuestarios clave, y los documentos presupuestarios contienen información presupuestaria significativa y relevante guiada por la demanda pública. La información presupuestaria es totalmente accesible al público, incluso el acceso en línea a datos abiertos en tiempo real que son fáciles de entender, transformar y usar.
2. **Aumentar la participación pública en el presupuesto.** Los países obtienen un puntaje de 41 o más en la medida de participación pública de la OBS, el punto de referencia para niveles moderados de participación pública. Los gobiernos ofrecen al menos una oportunidad para la participación pública en el proceso presupuestario en el ejecutivo, la legislatura y las EFS, y aplican los Principios de GIFT de participación pública en la política fiscal.
3. **Fortalecer el monitoreo y la vigilancia de la ejecución del presupuesto.** Los países toman medidas para garantizar que sus presupuestos se implementen completamente de acuerdo con sus objetivos y que cualquier desviación de los presupuestos aprobados se explique adecuadamente al público. Las legislaturas mejoran su vigilancia de la ejecución del presupuesto e invitan al aporte y participación pública. Los auditores investigan las desviaciones entre los presupuestos planificados y ejecutados, con aportes públicos cuando sea posible, y publican sus hallazgos. Las legislaturas y los auditores hacen un seguimiento y aseguran que los gobiernos ejecutivos tomen medidas correctivas para abordar las recomendaciones de auditoría.
4. **Mantener mejoras en el presupuesto abierto.** Los países aceleran y mantienen el progreso en las reformas de presupuesto abierto. Los gobiernos institucionalizan la transparencia presupuestaria y las prácticas de participación, se comprometen públicamente con el presupuesto abierto, incorporan nuevas prácticas de presupuesto abierto en la ley y la regulación, e invierten en capacidad e instituciones para las reformas de presupuesto abierto.

Sobre la Encuesta de Presupuesto Abierto

- La Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS) es la única medida independiente, comparativa y regular de transparencia y vigilancia presupuestaria en todo el mundo.
- La OBS 2019 se realizó en 117 países y mide las prácticas gubernamentales en función de los estándares internacionales sobre la puntualidad y la cantidad de información presupuestaria puesta a disposición del público, sobre el alcance de las oportunidades significativas para la participación pública en el proceso presupuestario y sobre el papel de las instituciones formales de vigilancia.
- La OBS mide hechos observables utilizando 145 indicadores puntuados. La OBS es producida por expertos en presupuesto independientes sin vínculos con el gobierno y se somete a un riguroso proceso de revisión para garantizar la precisión y la comparabilidad entre los países.
- Esta es la séptima ronda de la OBS, con evaluaciones anteriores en 2006, 2008, 2010, 2012, 2015 y 2017.
- La OBS evalúa si las condiciones básicas necesarias para la democracia y la rendición de cuentas (el flujo libre de información, la supervisión sólida y las oportunidades para la participación pública en la toma de decisiones) se están cumpliendo en la esfera del presupuesto.