

Metodología de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2023



International
Budget
Partnership

La Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS) evalúa los tres componentes interrelacionados de un sistema de rendición de cuentas presupuestaria: la disponibilidad pública de información presupuestaria, las oportunidades para que el público participe en el proceso presupuestario y el papel y la eficacia de las instituciones formales de vigilancia, incluida la legislatura y la oficina nacional de auditoría (denominada en este documento “entidad de fiscalización superior” o EFS). La mayoría de las preguntas de la encuesta evalúan lo que ocurre en la práctica, en vez de lo que la ley exige.

Las preguntas incluidas en la OBS se basan en las buenas prácticas generalmente aceptadas para la gestión de las finanzas públicas. Por ejemplo, la encuesta analiza la disponibilidad pública de la información presupuestaria considerando la publicación oportuna y el contenido de ocho documentos presupuestarios clave que todos los países deberían publicar durante las fases de formulación, aprobación, ejecución y auditoría del proceso presupuestario. Muchos de estos criterios se extraen de los desarrollados por organizaciones multilaterales, como el Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI), la iniciativa “Programa de Gasto Público y Responsabilidad Financiera” (cuya secretaría tiene sede en el Banco Mundial), las Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria de la Organización Internacional de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. De manera similar, los criterios utilizados para evaluar las oportunidades para que el público participe en el proceso presupuestario se basan en los Principios de Participación Pública en las Políticas Fiscales de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal. La solidez de estas directrices radica en su aplicabilidad universal a diferentes sistemas presupuestarios en todo el mundo, incluidos los de países con diferentes niveles de ingresos.

La OBS 2023 es la culminación de un proceso de investigación colaborativa en el que el International Budget Partnership (IBP) ha trabajado, durante los últimos 16 meses, con investigadores de la sociedad civil en 125 países, que abarcan todas las regiones del mundo y todos los niveles de ingresos. Esta es la novena ronda de la OBS, que normalmente se realiza cada dos años. Las rondas anteriores se completaron en 2006, 2008, 2010, 2012, 2015, 2017, 2019 y 2021.

Las preguntas y las opciones de respuesta de la OBS

Los resultados de cada país en la OBS 2023 se basan en un cuestionario que consta de 145 preguntas a las que se asigna una puntuación y que contesta un investigador que normalmente reside en el país donde se realiza la encuesta. Casi la totalidad de los investigadores responsables de rellenar el cuestionario provienen de organizaciones de la sociedad civil o instituciones académicas. Aunque los mandatos y ámbitos de interés de los grupos de investigación varían mucho, todos comparten un interés común en promover prácticas presupuestarias transparentes y receptivas en sus países. La mayoría de los investigadores pertenecen a organizaciones con un enfoque importante en cuestiones presupuestarias.

De las 145 preguntas del cuestionario a las que se asigna una puntuación, 109 evalúan la disponibilidad pública de información presupuestaria, 18 analizan las oportunidades para que el público participe en el proceso presupuestario y otras 18, el papel y la eficacia de la legislatura y la entidad de fiscalización superior. El cuestionario también incluye 83 preguntas adicionales que no se utilizan para calcular las puntuaciones individuales, pero ayudan a completar la investigación de la OBS al recopilar información general sobre los documentos presupuestarios clave y explorar diferentes características del sistema de gestión de las finanzas públicas de un país.

En la mayoría de las preguntas de la encuesta, los investigadores tienen que elegir 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” indica que se han realizado esfuerzos mínimos para alcanzar al estándar relevante y la “d”, 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, algunas preguntas solo tienen tres respuestas posibles: “a” (se cumple el estándar), “b” (no se cumple el estándar) o “c” (no aplicable).

Una vez completado el cuestionario, se cuantifican las respuestas. En el caso de las preguntas con cinco

opciones de respuesta: 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 2023 solo evalúa los documentos publicados y los eventos, actividades o avances que tuvieron lugar hasta el 31 de diciembre de 2022, los hechos ocurridos después de esta fecha no se tienen en cuenta en los resultados de la encuesta de 2023. Los investigadores de la OBS comenzaron a recopilar pruebas en enero de 2023, incluidos los documentos presupuestarios publicados antes de la fecha límite para la investigación, así como información sobre los mecanismos de participación que se llevaron a cabo y las prácticas de vigilancia que se siguieron.

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 públicos, 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 https://internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2012_Questionnaire_Guidelines_ES.pdf.

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 elaborados 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 en los que se llevó a cabo la encuesta 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 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 125 países evaluados en la OBS 2023 a revisar los resultados preliminares y 100 de ellos presentaron comentarios. Los comentarios pueden consultarse en su totalidad en los cuestionarios relevantes en <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results>.

Por último, en la OBS 2023 se llevó a cabo una evaluación piloto en la que se invitó a representantes de las entidades de fiscalización superiores de 10 países a proporcionar un nivel adicional de revisión externa de un subconjunto de 25 indicadores relacionados con el papel y la eficacia de las EFS, su oferta de oportunidades de participación pública en el proceso presupuestario y la disponibilidad pública del informe de auditoría.

El IBP examinó los comentarios de los revisores pares a fin de garantizar que fueran coherentes con la metodología de la encuesta. Se eliminaron los comentarios de los revisores pares que no eran coherentes y los restantes se compartieron con los investigadores. Los investigadores respondieron a los comentarios de los revisores pares, su gobierno y la EFS, si correspondía. El IBP revisó 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 2023 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 pertinente del gobierno, y la exhaustividad de la información presupuestaria que se proporciona en los documentos disponibles al público. Sobre la base de 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. Estas puntuaciones promedio dan lugar a una clasificación global de transparencia presupuestaria que se denomina Índice de Presupuesto Abierto.

Medición de la publicación oportuna de la información durante el proceso presupuestario

Documento presupuestario	Plazos de publicación de los documentos a "disposición del público"*	Números de las preguntas de la OBS 2023	Número de preguntas por documento
Documento preliminar	Debe publicarse como mínimo un mes antes de que se presente el Proyecto de presupuesto del ejecutivo 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 "a 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 el Presupuesto aprobado o el Proyecto de presupuesto del ejecutivo en el que se basa. Por ejemplo, el Presupuesto ciudadano relativo al 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	Deben publicarse a más tardar tres meses después de que finalice el período que abarca cada informe.	68-75, IYR-2	9
Revisión de mitad de año	Deben 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 (el 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 (el 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 relevante del gobierno dentro del plazo determinado y está disponible sin cargo.

La Ponderación de la importancia relativa de los documentos presupuestarios clave y las implicaciones en las puntuaciones

Como se señaló previamente, la puntuación de transparencia presupuestaria de 2023 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 unos 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, determinan la puntuación total de transparencia presupuestaria de un país. En contraste, 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), pues establece los objetivos y los planes de la política presupuestaria del gobierno para el año siguiente. Por lo general, proporciona información detallada sobre las políticas fiscales del gobierno que no está disponible en ningún otro documento. El acceso a esta información es fundamental para que la sociedad civil comprenda el presupuesto e influya en el mismo antes de su aprobación, y es un recurso importante durante todo el ejercicio.

Evaluación de la participación pública y las instituciones de vigilancia

La OBS 2023 utiliza las 36 preguntas restantes 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 evaluar el rol de la legislatura y la entidad fiscalizadora superior en el proceso presupuestario. Las respuestas a las preguntas correspondientes a cada área se promedian y cada área recibe una puntuación separada. El IBP también recopila información sobre el rol de las instituciones fiscales independientes (IFI): instituciones independientes, no partidistas, normalmente adscritas al poder ejecutivo o legislativo, que realizan pronósticos fiscales y estiman el costo de las políticas. Sin embargo, el IBP actualmente no calcula una puntuación para el papel de las IFI ya que su adopción sigue siendo relativamente limitada a nivel mundial.

Evaluación de las oportunidades de participación pública y los actores y prácticas de vigilancia

Indicadores medidos	Números de las preguntas de la OBS 2023	Número de preguntas por indicador
Participación pública en el proceso presupuestario	125-142	18
Rol de la legislatura	107-118	12
Rol de la entidad de fiscalización superior	119-124	6
Rol de la institución fiscal independiente	103-106	4*

*Estas preguntas relacionadas con las IFI no reciben puntuación.

Para obtener más información

En este anexo se presenta una descripción básica de la metodología utilizada en la elaboración de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2023. Para obtener más información sobre cualquier aspecto de la metodología, por favor póngase en contacto con el IBP en info@internationalbudget.org.