

Conclusiones Claves

Durante las últimas dos décadas se ha visto un interés creciente en la promoción del acceso público a la información presupuestaria gubernamental. Este interés refleja el entendimiento de que el acceso a información sobre presupuestos gubernamentales y actividades financieras es esencial para asegurar que los gobiernos sean responsables ante sus ciudadanos. El acceso oportuno a tal información permite a los ciudadanos participar en, y entender, las decisiones de política que tienen un profundo impacto en su vida cotidiana.

Dicho interés también refleja amplios desarrollos globales. La apertura democrática en muchos países durante la década de 1990 atrajo la atención de la ciudadanía hacia asuntos tales como combatir la corrupción, asegurar el desempeño efectivo del servicio público, y el desarrollo liderado por la comunidad. Adicionalmente, la serie de graves crisis financieras durante la década de 1990 atrajo la atención de la comunidad internacional hacia las consecuencias de la falta de transparencia gubernamental y responsabilidad financiera en los países afectados.

Con estos antecedentes, el Proyecto Internacional de Presupuesto (IBP, por sus siglas en inglés) comenzó a desarrollar en el año 2002 el instrumento de encuesta que constituye la base del presente estudio. Durante los últimos dos años, el IBP ha trabajado con la sociedad civil y asociados académicos en 59 países para recolectar información comparativa para poner en práctica la encuesta y analizar sus resultados. El método de encuesta se describe en el siguiente recuadro. Los informes completos para los 59 países se encuentran disponibles en www.openbudgetindex.org.

La encuesta, que consta de 122 preguntas de selección múltiple, es la primera en ofrecer un punto de vista independiente y no gubernamental de la transparencia presupuestaria de los gobiernos centrales. Examina la cantidad de información presupuestaria disponible al público en los siete documentos clave de presupuesto que los gobiernos deben expedir durante el transcurso del año presupuestario.

Las preguntas de la encuesta están basadas en buenas prácticas generalmente aceptadas relacionadas con la gestión de finanzas públicas. Algunos criterios son semejantes a — y en algunos casos son extraídas de — directrices desarrolladas por organizaciones multilaterales. La encuesta, sin embargo, va más allá de estas directrices para incluir preguntas sobre el desempeño y diseño de la legislatura y el órgano externo de auditoría.

Esta investigación pretende asistir a un público muy amplio — organizaciones de sociedad civil, periodistas, investigadores, personas encargadas de formular políticas, y especialistas en desarrollo económico — interesados en identificar y promover una mayor responsabilidad financiera del sector público y una mejor utilización de los recursos de la sociedad. También busca suministrar a los

funcionarios gubernamentales de los países encuestados instrumentos prácticos para mejorar el desempeño de su presupuesto.

Conclusiones Claves Sobre la Disponibilidad de Información Presupuestaria

Para asegurar la responsabilidad del gobierno ante los ciudadanos se requiere información precisa, oportuna, y completa durante cada etapa del ciclo presupuestario. Los resultados del *Índice de Presupuesto Abierto* sugieren que el 90 por ciento de los países contemplados no cumple con esta pauta.

Sólo un pequeño número de gobiernos obtuvo un puntaje particularmente alto en la encuesta. Apenas seis de los 59 países encuestados — Francia, Nueva Zelanda, Eslovenia, Sudáfrica, el Reino Unido, y los Estados Unidos — proveen información presupuestaria “extensa” en sus documentos presupuestarios.

En 30 de los países, el gobierno suministra información “suficiente” o “alguna” información presupuestaria a los ciudadanos. Botswana es un ejemplo de un país que clasifica en la categoría de información “suficiente”. Su desempeño se podría mejorar simplemente publicando un documento preliminar con suficiente anterioridad a la presentación de la propuesta de presupuesto del ejecutivo. De manera similar, el desempeño de Suecia podría mejorar mediante la publicación de un único informe extenso de medio año.

El desempeño de países que suministran solo “alguna” información se ve comúnmente más afectado por fallas sistemáticas en la información suministrada a la legislatura y al público. Jordania, Kazajstán, y Kenia clasifican en esta categoría.

Lo más preocupante es que 23 países (39 por ciento de todos los países encuestados) suministran ya sea información “mínima” o “poca o ninguna” información a los ciudadanos sobre el presupuesto de su país. Los países incluidos en estas dos categorías no alcanzan a cumplir con los requerimientos más básicos de transparencia presupuestaria.

Diez países se clasifican en la categoría más baja — Angola, Bolivia, Burkina Faso, Chad, Egipto, Mongolia, Marruecos, Nicaragua, Nigeria y Vietnam. Seis de estos países no ponen en ningún momento la propuesta de presupuesto del ejecutivo a disposición del público antes de su aprobación legislativa, indicando la naturaleza cerrada de sus procesos presupuestarios y una carencia fundamental de responsabilidad ante el público. Cuatro de los países, Bolivia, Marruecos, Nicaragua y Nigeria, sí permiten que el público tenga acceso a su propuesta antes de su aprobación pero suministran sólo información muy escasa.

El índice muestra que las prácticas de alta transparencia son posibles tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo. Tanto Eslovenia como Sudáfrica, por ejemplo, se caracterizan por sus grandes mejorías en materia de transparencia presupuestaria lo cual ocurrió en un periodo de tiempo relativamente corto.

Sin embargo, la conclusión clave de la encuesta que la mayoría de los países tiene un desempeño muy pobre en términos de transparencia presupuestaria es profundamente preocupante. Más de una

tercera parte de los países suministra mínima o ninguna información presupuestaria a los ciudadanos. Esta lista de muy bajo desempeño incluye un grupo diverso de países de bajos ingresos e ingresos medios de África, Asia, América Latina, y Oriente Medio.

Lo que queda claro es que el nivel de transparencia presupuestaria de un país esta fuertemente influenciado por la voluntad del gobierno de ser responsable ante su ciudadanía, y que la falta de capacidad para producir información no es una restricción primordial. En otras palabras, los países que han tenido el desempeño mas bajo en el *Índice de Presupuesto Abierto* no pueden escudarse en restricciones de capacidad — grandes mejoras en materia de transparencia son posibles en períodos cortos con pocos recursos.

Los Sistemas Presupuestarios Con Frecuencia Carecen de Revisiones y Balances Apropiados

Así mismo existe preocupación respecto de las conclusiones de la encuesta en cuanto a los mecanismos de responsabilidad gubernamental que forman parte del proceso presupuestario. Las respuestas a la encuesta sugieren que en muchos países, ni el ejecutivo ni el legislativo se muestran comprometidos con el uso máximo de oportunidades para involucrar e informar al público sobre el presupuesto propuesto. Un gran número de países no realiza audiencias sobre el presupuesto. Por ejemplo, 24 de los 59 países encuestados no realizaron audiencias públicas sobre los parámetros macroeconómicos del presupuesto, y un número similar (25) no realizó audiencias públicas sobre los presupuestos individuales de los ministerios o agencias.

La encuesta también encuentra debilidades sustanciales y generalizadas en las instituciones externas independientes de auditoría de los países encuestados. No existe control externo al manejo financiero del ejecutivo si no existe una institución suprema de auditoría fuerte e independiente, conocida en algunos países como el auditor general o el tribunal de cuentas. Un número alarmantemente alto de países (17) no expide ningún informe de auditoría al público. Adicionalmente, 25 países ponen a disposición del público solamente información parcial. Y en 16 países, el ejecutivo puede despedir a la cabeza del organismo auditor externo del país sin el consentimiento de los poderes legislativo o judicial. Esta falla en suministrar seguridad básica en su puesto al jefe del organismo de auditoría nacional muestra la falta de garantías institucionales fundamentales para asegurar la independencia del organismo frente al ejecutivo.

Elevando el Acceso de los Ciudadanos a la información

En más de la mitad de los países encuestados (32), el gobierno no pone a disposición del público información que ya se produce para uso interno o para los donantes. De esta manera, muchos países podrían mejorar drásticamente su transparencia y su responsabilidad simplemente suministrando al público información que ya producen. Esto confirma aún más que cuando los gobiernos no suministran información al público, generalmente es porque escogen no divulgarla, y no porque no lo puedan costear o porque no sean capaces de producirla.

Muchos países encuestados han adoptado la práctica deseable de utilizar la Internet para que el público pueda acceder a los documentos presupuestarios. La Internet ofrece ventajas pues brinda

un método económico para que los gobiernos divulguen simultáneamente los documentos presupuestarios a todas las partes interesadas. Sin embargo, los gobiernos podrían estar haciendo mucho más para entregar información presupuestaria, especialmente a aquellas personas que no tienen acceso a Internet.

Organizaciones de la sociedad civil en muchos países de bajos ingresos hacen énfasis en que un gran porcentaje de la población de su país no tiene acceso a Internet. Exhortan a los gobiernos a tomar otras medidas para informar al público sobre el presupuesto, como poner a disposición del público un presupuesto para los ciudadanos que explique el presupuesto en términos que una persona no experta pueda entender fácilmente. El estudio encontró que un número sorprendentemente pequeño de países proporciona tal documento — solo diez de los 59 países analizados.

Así mismo, las leyes de “derecho a la información” son de creciente interés para las organizaciones de sociedad civil alrededor del mundo. Una mayor atención a una mejor prestación de servicios está creando interés en suministrar a los ciudadanos acceso a información altamente detallada, tal como gastos en sus distritos educativos locales o centros de salud. Sin embargo, esta información detallada generalmente no está incluida en los documentos presupuestarios de los países. La adopción de leyes de derecho a la información es por lo tanto un primer paso esencial en muchos países para el fortalecimiento de la capacidad de los ciudadanos de obtener tal información en la práctica.

El IBP planea publicar el índice cada dos años para cubrir un número creciente de países y para captar cambios en el desempeño de la transparencia gubernamental a través del tiempo.

El Cuestionario de Presupuesto Abierto

El *Índice de Presupuesto Abierto* se calcula sobre el promedio de las respuestas a 91 preguntas del *Cuestionario de Presupuesto Abierto*. Estas 91 preguntas cubren la disponibilidad al público de información presupuestaria en siete documentos clave de presupuesto. El cuestionario contiene 31 preguntas adicionales que buscan evaluar una variedad de prácticas que los gobiernos podrían adoptar para fortalecer su responsabilidad ante el público en su manejo presupuestario y financiero.






La investigación pretende ofrecer una visión independiente y no gubernamental sobre el nivel de transparencia presupuestaria en los países estudiados. Todos los investigadores que contestaron el *Cuestionario de Presupuesto Abierto* provienen de organizaciones académicas o no gubernamentales. Las preguntas evalúan la información disponible al público expedida por el gobierno central, y no cubren la disponibilidad de información a nivel subnacional.

Todas las preguntas fueron elaboradas con la intención de captar fácilmente comportamientos observables. La mayoría de las preguntas requieren una respuesta basada en las prácticas de transparencia presupuestaria del país; un pequeño número de preguntas se enfocan en las disposiciones legales. Las preguntas que se enfocan sobre el contenido y la oportunidad de los siete documentos clave de presupuesto utilizan criterios basados en buenas prácticas generalmente aceptadas relacionadas con manejo público financiero. Muchas de estas reflejan o son extraídas de criterios desarrollados por organismos multilaterales, tales como el *Código de Buenas Prácticas sobre Preceptos de Auditoría* del Fondo Monetario Internacional y la *Declaración de Directrices sobre Preceptos de Auditoría de Lima* expedida por la Organización Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría de las Naciones Unidas (INTOSAI).

La fortaleza de directrices tales como el *Código de Transparencia Fiscal* del FMI y la *Declaración de Lima* consiste en su aplicabilidad universal, haciéndolos apropiados para países con distintos tipos de sistemas de presupuesto y diferentes niveles de ingreso. Sin embargo, no llegan tan lejos como para asegurar que la elaboración del presupuesto sea receptiva y responsable ante los ciudadanos. Por esta razón el *Cuestionario de Presupuesto Abierto* cubre temas adicionales de importancia para la sociedad civil. Por ejemplo, el cuestionario examina si el legislativo celebra audiencias públicas o no así como el desempeño y diseño del organismo auditor del gobierno.

Índice de Presupuesto Abierto 2006

¿Qué países abren sus documentos presupuestarios a los ciudadanos?

<p>Provee Información Extensa a los Ciudadanos</p> 	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>Francia</td> <td>Eslovenia</td> <td>Reino Unido</td> </tr> <tr> <td>Nueva Zelanda</td> <td>Sudáfrica</td> <td>Estados Unidos</td> </tr> </tbody> </table>	Francia	Eslovenia	Reino Unido	Nueva Zelanda	Sudáfrica	Estados Unidos																		
Francia	Eslovenia	Reino Unido																							
Nueva Zelanda	Sudáfrica	Estados Unidos																							
<p>Provee Información Suficiente a los Ciudadanos</p> 	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>Botsuana</td> <td>Noruega</td> <td>Rumania</td> </tr> <tr> <td>Brasil</td> <td>Perú</td> <td>Corea del Sur</td> </tr> <tr> <td>República Checa</td> <td>Polonia</td> <td>Suecia</td> </tr> </tbody> </table>	Botsuana	Noruega	Rumania	Brasil	Perú	Corea del Sur	República Checa	Polonia	Suecia															
Botsuana	Noruega	Rumania																							
Brasil	Perú	Corea del Sur																							
República Checa	Polonia	Suecia																							
<p>Provee Alguna Información a los Ciudadanos</p> 	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>Bulgaria</td> <td>India</td> <td>México</td> <td>Sri Lanka</td> </tr> <tr> <td>Colombia</td> <td>Indonesia</td> <td>Namibia</td> <td>Tanzania</td> </tr> <tr> <td>Costa Rica</td> <td>Jordania</td> <td>Pakistán</td> <td>Turquía</td> </tr> <tr> <td>Croacia</td> <td>Kasajstán</td> <td>Papua Nueva Guinea</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Ghana</td> <td>Kenia</td> <td>Filipinas</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Guatemala</td> <td>Malawi</td> <td>Rusia</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Bulgaria	India	México	Sri Lanka	Colombia	Indonesia	Namibia	Tanzania	Costa Rica	Jordania	Pakistán	Turquía	Croacia	Kasajstán	Papua Nueva Guinea		Ghana	Kenia	Filipinas		Guatemala	Malawi	Rusia	
Bulgaria	India	México	Sri Lanka																						
Colombia	Indonesia	Namibia	Tanzania																						
Costa Rica	Jordania	Pakistán	Turquía																						
Croacia	Kasajstán	Papua Nueva Guinea																							
Ghana	Kenia	Filipinas																							
Guatemala	Malawi	Rusia																							
<p>Provee Información Mínima a los Ciudadanos</p> 	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>Albania</td> <td>Bangladés</td> <td>Georgia</td> <td>Zambia</td> </tr> <tr> <td>Algeria</td> <td>Camerún</td> <td>Honduras</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Argentina</td> <td>Ecuador</td> <td>Nepal</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Azerbaiyán</td> <td>El Salvador</td> <td>Uganda</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Albania	Bangladés	Georgia	Zambia	Algeria	Camerún	Honduras		Argentina	Ecuador	Nepal		Azerbaiyán	El Salvador	Uganda									
Albania	Bangladés	Georgia	Zambia																						
Algeria	Camerún	Honduras																							
Argentina	Ecuador	Nepal																							
Azerbaiyán	El Salvador	Uganda																							
<p>Provee Poca o Ninguna Información a los Ciudadanos</p> 	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>Angola</td> <td>Chad</td> <td>Marruecos</td> <td>Vietnam</td> </tr> <tr> <td>Bolivia</td> <td>Egipto</td> <td>Nicaragua</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Burkina Faso</td> <td>Mongolia</td> <td>Nigeria</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Angola	Chad	Marruecos	Vietnam	Bolivia	Egipto	Nicaragua		Burkina Faso	Mongolia	Nigeria													
Angola	Chad	Marruecos	Vietnam																						
Bolivia	Egipto	Nicaragua																							
Burkina Faso	Mongolia	Nigeria																							

El lugar asignado a cada país por categoría de desempeño se determinó a través de promediar las respuestas a cada una de las preguntas dentro del Cuestionario de Presupuesto Abierto relacionadas con la información de los siete documentos clave que todos los países deben hacer públicos. Los países que obtuvieron entre 100-81% ocuparon la categoría *Provee Información Extensa*; aquellos con resultados entre 80-61% en la categoría *Provee Información Suficiente*; los que obtuvieron entre 60-41% en *Provee Alguna Información*; los que obtuvieron entre 40-21% en *Provee Información Mínima* y aquellos cuyas calificaciones se encuentran en el rango de 20-0% en la categoría *Provee Poca o Ninguna Información*.