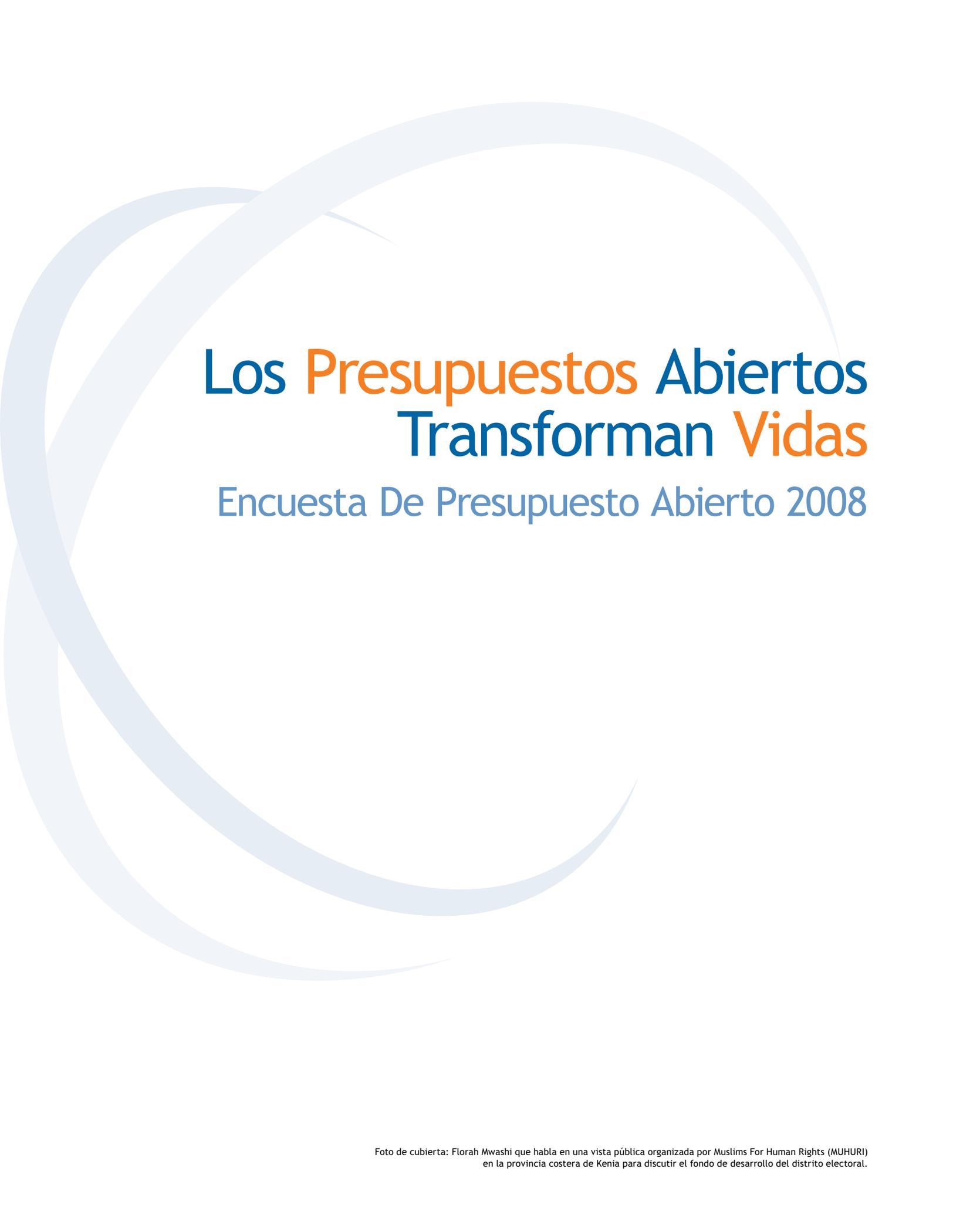


Los Presupuestos Abiertos Transforman Vidas

Encuesta De Presupuesto Abierto 2008



Los Presupuestos Abiertos Transforman Vidas

Encuesta De Presupuesto Abierto 2008

AGRADECIMIENTOS

El International Budget Partnership desea agradecer a todos nuestros colegas de las 85 instituciones y organizaciones civiles alrededor de mundo, cuyo trabajo es la base de la Encuesta de Presupuesto Abierto. Su dedicación, perseverancia y experiencia, así como su paciencia con nuestras innumerables consultas durante el largo proceso de investigación y edición, son apreciadas enormemente.

También quisiéramos agradecer a todos los evaluadores, cuyas ideas (y voluntad para trabajar en la temporada de Año Nuevo) contribuyeron enormemente a mejorar la calidad de este reporte: Debbie Budlender, Agencia Comunitaria de Investigación Social; Charles Griffin, Proyecto de Transparencia y Rendición de Cuentas y el Banco Mundial; Iris Lav, Centro de Presupuestos y Prioridades Políticas; Michael Lipsky, DEMOS Estados Unidos; Michael Ross, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de California en Los Angeles; Isaac Shapiro, anteriormente en el IBP; y Joachim Wehner, Departamento de Gobierno de la London School of Economics.

Este proyecto es el resultado de un trabajo de equipo en el IBP. Pamela Gómez lideró el proceso de recolección de datos e investigación. Subsecuentemente dejó el IBP, y deseamos agradecerle todas sus contribuciones a la Encuesta de Presupuesto Abierto a lo largo de estos 5 años. Pamela trabajó con Harika Mauds y Elena Modo, quienes han invertido innumerables horas de su tiempo en asegurar la calidad de los datos. Catharine Robinson, Julie Seiwel y Show Ei Tun también trabajaron incansablemente en este proyecto.

Este reporte fue escrito por Ruth Carlitz, Paolo de Renzio y Warren Krafchik, y editado por Delaine McCullough, con la valiosa ayuda de nuestros colegas del IBP Harika Masud y Elena Mondo, Gary Hawes y Vivek Ramkumar. También nos gustaría agradecer a Pablo Gallego Cuervo, Anitzel Merino Dorantes, y Andres Vera Sandoval de la London School of Economics por su apoyo en el análisis de datos inicial. Delaine McCullough también contribuyó como coordinadora del lanzamiento de la investigación en múltiples países. Este reporte fue diseñado por Michael Kristof. Edward Bremner en el CBPP diseñó varios de los materiales que fueron distribuidos con la Encuesta.

Finalmente, extendemos nuestro más sincero agradecimiento al Open Society Institute, a la Fundación Ford, y a la Fundación William y Flora Hewlett, cuyo apoyo financiero hizo posible este esfuerzo.

Warren Krafchik
Director
International Budget Partnership

Resumen Ejecutivo

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2008 revela que, en general, el estado de la transparencia presupuestaria en el mundo es deplorable. En la mayoría de los países encuestados, el público no tiene acceso a la amplia y oportuna información necesaria para participar de manera significativa en el proceso presupuestario y exigir rendición de cuentas al gobierno. Esta falta de transparencia favorece el derroche de recursos, la corrupción y –debido a que aísla al público de la toma de decisiones– reduce la legitimidad y el impacto de las iniciativas contra la pobreza.

Aunque a nivel global, los resultados brindan un panorama sombrío, hay ciertos países en la encuesta que han mejorado significativamente la transparencia de su presupuesto durante los últimos dos años. La encuesta también muestra que muchos otros países podrían seguir su ejemplo. Muchos gobiernos podrían mejorar la transparencia presupuestaria rápidamente y a un bajo costo poniendo a disposición del público los datos del presupuesto que ya generan para donantes o uso interno.

La Encuesta de Presupuesto Abierto provee a funcionarios de gobierno, legisladores, analistas de presupuestos, organizaciones civiles, periodistas e investigadores, una medida comparativa de transparencia presupuestaria en 85 países alrededor del mundo. Esta encuesta también propone reformas que los países podrían adoptar para mejorar la transparencia presupuestaria, aumentar la participación pública y fortalecer las instituciones de rendición de cuentas.

El *International Budget Partnership* (IBP) emprendió esta iniciativa debido a los significativos resultados que genera el mejoramiento de la transparencia presupuestaria. La entrega oportuna, útil y accesible de información es un primer paso hacia una mejor rendición de cuentas. A la vez permite que la sociedad civil, los periodistas, las legislaturas, y las instituciones superiores de auditoría (ISA) adopten medidas para promover una efectiva supervisión

del presupuesto. Una mayor participación pública en todo el proceso presupuestario puede mejorar la credibilidad de las decisiones políticas y la eficacia de las intervenciones del gobierno

La Iniciativa de Presupuesto Abierto 2008 muestra deficiencias en la transparencia alrededor del mundo

Para medir fácilmente el compromiso general de los 85 países con la transparencia y para permitir comparaciones entre los países, el IBP creó el Índice de Presupuesto Abierto 2008 (IPA).

Sólo cinco países de los 85 encuestados – Francia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, El Reino Unido y Los Estados Unidos de América– ponen a disposición del público información extensa, como lo exigen las buenas prácticas de administración financiera. Otros 12 países proveen información suficiente al público.

Los 68 países restantes presentan calificaciones bajas en el IPA. Los 25 países que proporcionan poca o ninguna información sobre el presupuesto incluyen los países de bajo ingreso como Camboya, la República Democrática del Congo, Nicaragua y Kirguistán, así como varios países de medio y alto ingreso, como China, Nigeria y Arabia Saudita. (Ver Clasificación IPA en la pág. 7.)

En 23 de los 25 países más pobres, el público no puede ver la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo antes de que sea aprobado por la legislatura. En cambio, reciben el presupuesto anual como un hecho consumado. De esta manera, los más directamente afectados por las decisiones finales no pueden aportar significativamente a la formulación o la discusión de las políticas presupuestarias del gobierno.

Muchos de los países menos transparentes muestran características similares. Están ubicados principalmente en el África Sub-Sahariana o el Medio Oriente y el Norte de África, son generalmente pobres, a menudo dependen en

gran medida de la ayuda externa o de los ingresos del petróleo y gas y con frecuencia son gobernados por regímenes autocráticos.

La falta de transparencia obstaculiza la rendición de cuentas

Casi todos los países publican el presupuesto anual una vez que es aprobado por la legislatura. Las excepciones son China, Guinea Ecuatorial, Arabia Saudita y Sudán. La mayoría proporcionan mucha menos información durante las etapas de formulación, ejecución y auditoría del proceso presupuestario. Esto evita que el público tenga información sobre las políticas generales y prioridades del gobierno, mejore la relación calidad-precio y frene la corrupción.

La debilidad de las instituciones agrava la situación

Los obstáculos a la supervisión pública de la elaboración del presupuesto son a menudo agravados por la debilidad de las instituciones formales de supervisión. En la mayoría de los países estudiados, las legislaturas tienen el poder, el tiempo, y la capacidad muy limitados para examinar la propuesta de presupuesto del Ejecutivo y vigilar su implementación. Asimismo, en muchos países las instituciones superiores de auditoría (ISA) no tienen suficiente independencia o financiamiento para cumplir con su mandato y, a menudo, no hay mecanismos para verificar si el Ejecutivo sigue las recomendaciones de la ISA.

Sin embargo, es posible obtener mejoras inmediatas

A pesar de los bajos resultados de los países estudiados, el IPA 2008 ofrece datos esperanzadores. Comparaciones entre los resultados del IPA 2006 y los de 2008 muestran que algunos países han comenzado a mejorar su transparencia presupuestaria en los dos últimos años. En Croacia, Kenia, Nepal y Sri Lanka, en particular, hubo mejoras significativas que fueron ya sea influenciadas por las actividades de organizaciones de la sociedad civil o que

han creado oportunidades para una mayor participación de la sociedad civil. De igual manera se han registrado importantes mejoras en la transparencia presupuestaria en Bulgaria, Egipto, Georgia, y Papua Nueva Guinea.

Además de estas mejoras, un dato esperanzador es el descubrir que el buen resultado de las medidas de transparencia y rendición de cuentas se puede producir en contextos difíciles. Por ejemplo, en África, Botswana y Sudáfrica han logrado niveles de transparencia impresionantes, mientras que los resultados de Jordania están por encima de la media del Medio Oriente y el Norte de África. Países de bajos ingresos como Perú y Sri Lanka proveen a sus ciudadanos con una cantidad suficiente de información presupuestaria, y Ghana y Uganda han obtenido puntuaciones por encima de la media entre los países que dependen de la ayuda externa.

Finalmente, la Encuesta revela que es posible progresar rápidamente y a bajo costo, si hubiera suficiente voluntad política para hacerlo. Muchos países con puntaje bajo en el IPA 2008 ya producen mucha de la información necesaria para lograr buenas prácticas presupuestarias. Publicar la información que ya producen para sus donantes o para uso interno, aumentarían su calificación en IPA. Y más importante aún, hacer esto mejorará la eficacia de la supervisión y la rendición de cuentas.

El IBP llama a una atención urgente a la transparencia presupuestaria y rendición de cuentas

El IBP llama a las personas, asociaciones civiles, gobiernos, legislaturas, instituciones superiores de auditoría, y a los donantes a tomar medidas para solucionar estos problemas y a solicitar mejoras urgentes al acceso público de la información presupuestaria.

Para lograr mejoras inmediatas en la transparencia presupuestaria, el IBP pide a:

- » **Los Gobiernos** a hacer pública la información presupuestaria que ya producen. En todos los países donde la información es producida pero no se hace pública, el gobierno debería difundirla inmediatamente
- » **Las instituciones financieras internacionales y donantes** a alentar los gobiernos receptores de ayuda a hacer pública la información presupuestaria que ya producen para sus donantes o para uso interno.
- » **La sociedad civil** a dar a conocer y pedir explicaciones a sus gobiernos en caso que no hagan pública la información presupuestaria que producen para sus donantes o uso interno.

Más allá de estas medidas, el IBP recomienda que los gobiernos, donantes, y la sociedad civil adopten las siguientes medidas para mejorar la transparencia presupuestaria en el corto plazo.

Gobiernos

- » **Difundir la información presupuestaria a través de métodos, formas y medios de comunicación que sean comprensibles y útiles a la población en general.** Esto debe incluir la difusión de información a través de la radio u otros medios electrónicos, y en idiomas hablados por la mayoría de la población.
- » **Institucionalizar los mecanismos de participación ciudadana en el proceso presupuestario,** incluyendo audiencias públicas durante la formulación y discusión de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, y posteriormente en intervalos regulares a lo largo del ciclo presupuestario.
- » **Expandir las oportunidades de cobertura mediática a lo largo del proceso presupuestario,** por ejemplo permitiendo la participación de periodistas o la transmisión de las audiencias sobre el presupuesto a través de la radio, la televisión y el Internet.
- » **Apoyar las reformas para mejorar la independencia y la capacidad de las legislaturas y la institución superior de auditoría** para desempeñar sus funciones de supervisión oficial. Las reformas deben abordar la independencia política y financiera de dichas instituciones, así como su capacidad analítica, acceso al poder ejecutivo y a otros poderes legales para cumplir con su mandato.
- » **Construir sistemas efectivos de información de las finanzas públicas** que mejoren la calidad y oportunidad de la información presupuestaria disponible, por ejemplo, mediante el uso de sistemas de clasificación claros, estandarizados y la tecnología adecuada.

Instituciones financieras internacionales y donantes

- » **Aumentar la transparencia de los flujos de ayuda y evitar el financiamiento al margen del presupuesto.** Siempre que sea posible, canalizar los flujos de ayuda a través de los sistemas presupuestarios. Cuando esto no sea posible, proporcionar información sobre los flujos de ayuda en formatos que sean compatibles con los sistemas de presupuesto local, utilizando los sistemas de clasificación y siempre respetando los calendarios de presupuesto.
- » **Apoyar las reformas para la creación de sistemas de información de las finanzas públicas** que contribuyan a aumentar la capacidad del gobierno para la producción de información presupuestaria precisa y oportuna.
- » **Incrementar la asistencia técnica y financiamiento a la sociedad civil, legislaturas e instituciones superiores de auditoría** como parte de un paquete completo de esfuerzos para mejorar la rendición de cuentas y la supervisión del presupuesto.

- » **Llevar a cabo investigaciones adicionales** para verificar si las intervenciones de los donantes y las reformas en curso del presupuesto contribuyen a la mejora de la transparencia presupuestaria en la práctica, dada la tendencia detectada en los países dependientes de la ayuda internacional de ser menos transparentes.

Organizaciones de la sociedad civil

- » **Usar los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2008 para desarrollar estrategias de concientización** y generar sugerencias específicas y constructivas a los gobiernos para mejorar la transparencia presupuestaria y la participación pública en la elaboración del presupuesto.
- » **Trabajar para hacer cumplir las leyes de Acceso a la Información** mediante el uso de estas leyes para el acceso a información presupuestaria con fines de análisis e incidencia.
- » **Producir y difundir versiones simplificadas de documentos clave del presupuesto**, principalmente en el lenguaje hablado por la mayoría de la población.
- » **Apoyar el trabajo de la legislatura y la ISA.** Esto puede significar proporcionar capacitación e información, actuar como denunciante y realizar auditorías conjuntas o paralelas.
- » **Promover arreglos institucionales más sólidos que regulen el papel de las legislaturas e ISAs en el proceso presupuestario**, enfocándose o fortaleciendo las relaciones y el involucramiento con el público y la sociedad civil.
- » **Trabajar con los medios de comunicación para mejorar la calidad de la cobertura de los temas presupuestarios**, para proporcionar información más oportuna.

- » **Dar seguimiento a la Encuesta de Presupuesto Abierto 2008** con investigación que analice los resultados de manera más detallada y cubrir algunas de las brechas en el conocimiento existente sobre la transparencia presupuestaria.

Poner las recomendaciones anteriores en práctica mejorará significativamente la transparencia presupuestaria y el involucramiento público en los procesos presupuestarios. En última instancia, sin embargo, el monitoreo del presupuesto requerirá que el público pueda acceder a la información presupuestaria detallada con información del gasto por escuela o por unidad hospitalaria, que no puede ser provista en el documento del presupuesto publicado. Por esta razón, el derecho del ciudadano a la información presupuestaria debe ser institucionalizado a través de leyes de acceso a la información. En países donde ya existen dichas leyes, el reto es asegurar que se cumplan.

Encuesta De Presupuesto Abierto 2008

At a glance

¿Qué países abren sus presupuestos al público?

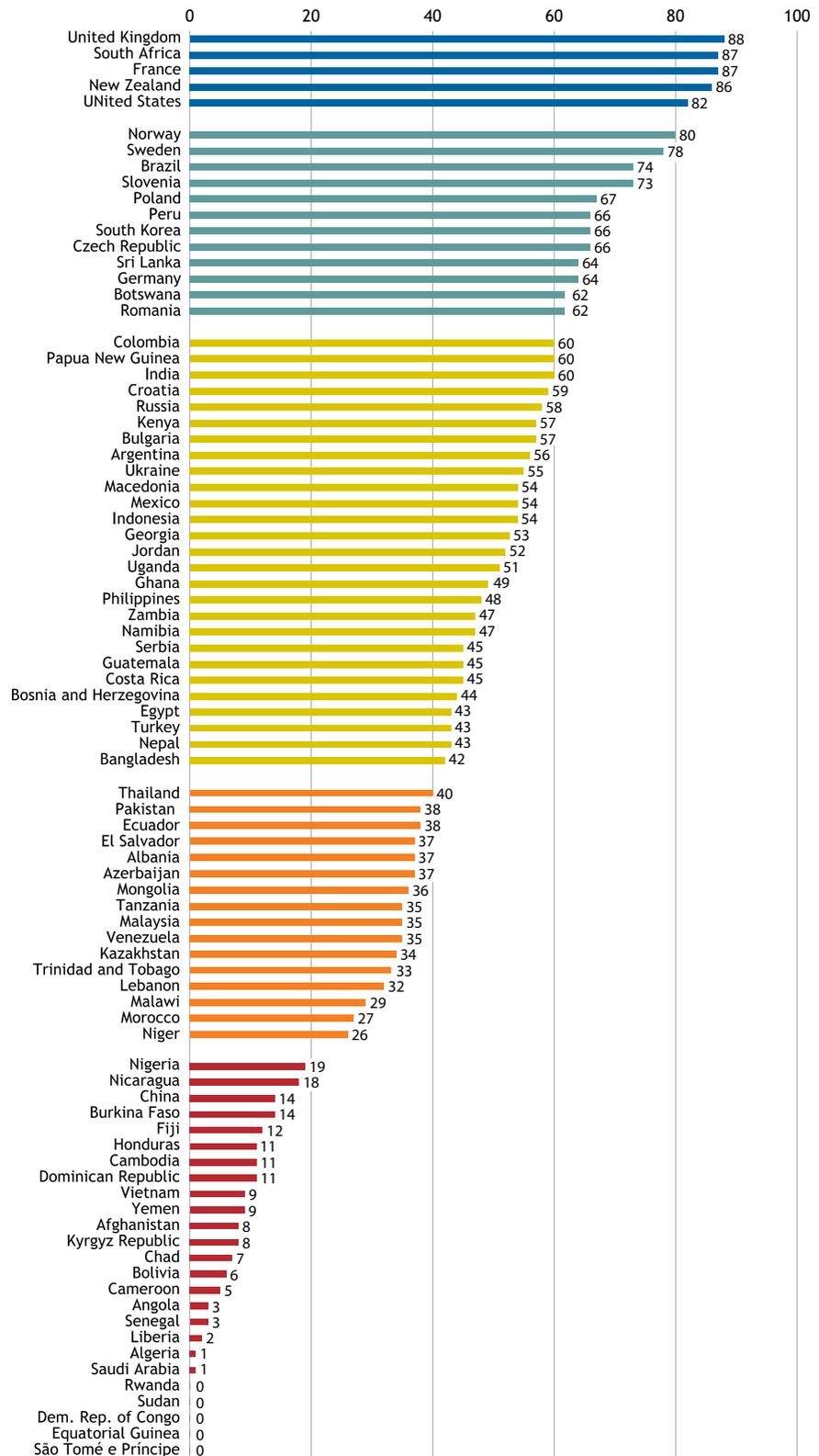
El Índice de Presupuesto Abierto evalúa la cantidad y el tipo de información disponible al público de los documentos presupuestarios de un país.

La posición de un país dentro de una categoría de resultado fue determinada promediando las respuestas de 91 preguntas del Cuestionario de Presupuestos Abiertos. Este cuestionario contiene información relacionada a los ocho documentos presupuestarios que todos los países deben hacer público.

Claves

- Ofrece información **Extensa**
- Ofrece información **Suficiente**
- Ofrece **Alguna** información
- Ofrece información **Mínima**
- Ofrece **Poca o Ninguna** información

Los países con puntajes entre 81 y 100 por ciento se posicionaron dentro de la categoría *Ofrecen información extensa*, aquellos con puntajes entre 61 y 80 por ciento en *Ofrecen información suficiente*, aquellos con puntajes entre 41 y 60 por ciento en *Ofrecen alguna información*, Aquellos entre 21 y 40 por ciento en *Ofrecen información mínima*, y aquellos con puntajes entre 0 y 20 por ciento en *Ofrecen poca o ninguna información*. Todos los cuestionarios de presupuestos abiertos utilizados para calcular estos puntajes están disponibles en www.openbudgetindex.org



Contexto

El presupuesto es la herramienta económica-política más importante para el gobierno. Este afecta la vida de cada persona y particularmente la de los pobres. Sin embargo, tradicionalmente el proceso presupuestario ha sido de dominio exclusivo de la rama ejecutiva del gobierno. La participación externa en el proceso presupuestario por parte del público-e incluso de las asambleas legislativas-no se consideraba de utilidad. Algunos, incluso, pensaban que dicha participación podría poner en peligro la estabilidad fiscal del país.

Mucho ha cambiado a lo largo de las últimas dos décadas. Ahora es ampliamente aceptado por donantes y la sociedad civil de todo el mundo, así como un número creciente de gobiernos, que el acceso público a la información presupuestaria puede contribuir a la rendición de cuentas. A la vez, puede contribuir a diseñar iniciativas contra la pobreza más eficaces. También se reconoce que hay mayor probabilidad de que las políticas presupuestarias sean las apropiadas y su implementación más efectiva si se le da la oportunidad al público de defender sus prioridades y monitorear la implementación de las políticas.

Mientras tanto, la capacidad de la sociedad civil para analizar e influir en el presupuesto público se ha expandido significativamente en los últimos 15 años. Hoy en día, la sociedad civil participa activamente en los procesos presupuestarios en más de 100 países en desarrollo y en transición de África, Asia, Europa del Este y América Latina.

Como reflejo de estos acontecimientos, el *International Budget Partnership* (IBP) se creó en 1997 para promover la participación de la sociedad civil en el proceso presupuestario con la finalidad de hacer los sistemas de presupuesto más transparentes, responsables, y adecuados a las necesidades de los pobres y las personas de bajos ingresos. Como parte de su contribución, el IBP ha desarrollado la Encuesta de Presupuesto Abierto como el primer estudio

independiente y comparativo de la transparencia presupuestaria y rendición de cuentas en todo el mundo.

Para medir fácilmente el compromiso general de los países estudiados hacia la transparencia y para permitir comparaciones entre los países, el IBP creó el Índice de Presupuesto Abierto (IPA). El IPA asigna una calificación a cada país según la información que pone a disposición del público a lo largo del proceso presupuestario

Investigaciones recientes sobre la transparencia del presupuesto y presupuestos incluyentes

La Encuesta de Presupuesto Abierto es parte de una limitada, pero creciente, literatura sobre la transparencia presupuestaria y los presupuestos incluyentes. Estudios recientes han tendido a centrarse en dos cuestiones. En primer lugar, preguntarse si y cómo la transparencia conduce a mejorías en la gobernabilidad y la reducción de la pobreza. En segundo lugar, preguntarse si y cómo la participación de la sociedad civil en el proceso presupuestario aumenta la transparencia, mejora la gobernabilidad y reduce la pobreza.

El impacto de la transparencia en la gobernabilidad y la pobreza

La mayor parte de la literatura, a niveles macro y entre países, sobre este tema ha sido generada por investigaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

Según datos agregados del Banco Mundial para 169 países, Islam (2003) encuentra una fuerte correlación entre la transparencia (existencia de leyes de acceso a la información y una mayor frecuencia de publicación de los datos económicos) y la calidad de la gobernabilidad. Por otro lado, los resultados de Bellver y Kaufmann (2005) para 20 países sugieren que la transparencia se asocia con menores niveles de corrupción, un mejor nivel socioeconómico y

mejores indicadores de desarrollo humano, así como una mayor competitividad económica.

Utilizando datos del FMI, Hameed (2005) encontró que, después de controlar por factores socio-económicos, los países más transparentes tienden a tener mejor acceso a los mercados financieros internacionales, una más robusta disciplina fiscal y más bajos niveles de corrupción. De manera similar, Glennerster and Shin (2008) han observado una asociación entre mayor transparencia fiscal y mejor percepción de la condiciones económicas de un país, medido por la disminución de los costos de los préstamos en los mercados de bonos soberanos.

También hay una importante literatura sobre los efectos de la gobernabilidad en la transparencia, particularmente en los países dependientes de la industria extractiva. Por ejemplo, Ross (2001), sostiene que la dependencia de los ingresos del petróleo puede permitir a los gobiernos rendir menos cuentas ante sus ciudadanos, ya que son menos dependientes de los impuestos directos como fuente de ingreso. Utilizando datos del IPA 2006, de Renzio, Gómez y Sheppard (2009) confirman que los países dependientes de los recursos naturales tienden a ser menos transparentes. Pero también encontraron que la participación activa de la sociedad civil puede ayudar a resolver este problema.

El papel de la sociedad civil en la promoción de la transparencia y mejor gobernabilidad

Jenkins y Goetz (1999) documentan el trabajo de Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS), un sindicato de campesinos y trabajadores en el estado de Rajastán en la India. MKSS ha luchado para obtener acceso a documentos oficiales sobre programas de obras públicas y ha organizado audiencias públicas donde las comunidades locales auditan esta información y exponen fraudes y otras formas de corrupción. El trabajo de MKSS ha contribuido a la

promulgación de una ley nacional para el Acceso a la Información, así como el Programa Nacional de Garantía de Empleo Rural, India (Ramkumar 2008).

Reinikka y Svensson (2004) mostraron que cuando el gobierno de Uganda publicó más información sobre las becas a la educación básica en los periódicos, las organizaciones comunitarias fueron capaces de usar esta información para monitorear las becas y reducir drásticamente las fugas de dinero en las transferencias hacia los gobiernos locales y escuelas.

El estudio de Bratingam (2004) analiza los presupuestos participativos y encuentra que una mayor transparencia es una condición necesaria para incrementar la participación ciudadana en el proceso presupuestario. Sin embargo, también indica que la transparencia debe ir acompañada de otras condiciones – como una clara agenda a favor de los pobres apoyados por la sociedad civil, el partido político en el poder y los medios de comunicación – para que pueda tener un verdadero impacto en las comunidades más pobres.

El IBP y el Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex en el Reino Unido, realizaron 6 estudios de caso de organizaciones orientadas al presupuesto. Los estudios cubrieron organizaciones que operan en Brasil, Croacia, India, México, Sudáfrica y Uganda, interpretando y difundiendo información presupuestaria (ver Robinson 2008, Robinson 2006, y de Renzio y Krafchik 2007). El trabajo de estas organizaciones permitió una más amplia participación de la sociedad civil y un papel más importante de la legislatura en el proceso presupuestario. En cuatro de los casos de estudio, el trabajo presupuestario de la sociedad civil también tuvo un impacto directo en mejorar los sistemas de presupuesto, las asignaciones a favor de los pobres y la calidad del gasto público.

En conclusión, cada vez es más evidente que el aumento

de la transparencia presupuestaria se asocia con una mejor gobernabilidad y una mejora en los resultados económicos y sociales. También hay evidencia que la apertura de los procesos presupuestarios hacia la sociedad civil puede promover mejoras en la rendición de cuentas y la eficacia de los gastos en favor de los pobres. El IBP confía en que la Encuesta de Presupuesto Abierto contribuirá a la creciente literatura sobre este tema

La Encuesta de Presupuesto Abierto: fundamentos y características

El IBP inició la Encuesta de Presupuesto Abierto en el 2006 para ayudar a la sociedad civil, investigadores y periodistas en los países participantes a promover una mayor transparencia presupuestaria y mejor rendición de cuentas en los gobiernos. La Encuesta de Presupuesto Abierto 2008 actualiza los resultados de 59 países que fueron cubiertos en el 2006 y agrega 26 países a la base de datos.

El estudio se basa en un riguroso cuestionario que refleja las buenas prácticas generalmente aceptadas relacionadas con la administración de las finanzas públicas. Muchos de los criterios utilizados son similares a los elaborados por organizaciones multilaterales, como el FMI, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría (INTOSAI).

Sin embargo, el IBP considera que las medidas desarrolladas por estas organizaciones no van lo suficientemente lejos. La Encuesta de Presupuesto Abierto parte de la premisa de que el público tiene derecho a acceder a información sobre cómo se recaudan y utilizan los fondos públicos. Esta premisa lleva a importantes diferencias entre la Encuesta y el trabajo de las organizaciones multilaterales.

Primero, la Encuesta se basa en investigaciones realizadas por expertos independientes de la sociedad civil, en

lugar de funcionarios de gobierno o personal de agencias donantes.

Segundo, la Encuesta se concentra en el acceso público a la información presupuestaria de gobierno. Al contrario de otras iniciativas que usualmente se concentran en la capacidad del gobierno para producir información presupuestaria. Esas iniciativas no examinan si, cómo y a quien se difunde la información.

Tercero, la Encuesta incluye preguntas sobre las oportunidades para la participación pública en el proceso presupuestario, así como preguntas relacionadas a la supervisión legislativa y la institución superior de auditoría (SAI)

Una limitación de la encuesta es que se centra en el gobierno central. No se examina la disponibilidad de información a nivel subnacional. La encuesta tampoco evalúa la calidad o la credibilidad de la información proporcionada por los gobiernos, aunque si examina la amplitud de esta información.

RECUADRO 1.1 INICIATIVAS RELACIONADAS PARA PROMOVER BUENAS PRÁCTICAS EN TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Las mejores prácticas de transparencia presupuestaria de la OCDE fue publicada en 1999 para alentar a los países miembros de la OCDE a publicar información fiscal más exhaustiva y precisa. Esta publicación no fue acompañada de ningún proceso o mecanismo para monitorear y hacer cumplir estos procesos. El Código de buenas prácticas del FMI, publicado por primera vez en 1998, está respaldado por un proceso de evaluación de la adherencia de los países a sus principios y por un amplio manual para guiar las evaluaciones. Los Informes del FMI de observaciones de normas y códigos sobre transparencia fiscal (también conocidos como ROSCs fiscales) son parte de un marco más amplio de supervisión diseñado para alentar la disciplina fiscal, asegurar el pago de la deuda y fomentar la inversión extranjera. En el 2005, un grupo de donantes publicó el marco de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financiero (PEFA por sus siglas en inglés), el cual es una herramienta para evaluar la calidad general de los sistemas presupuestarios. Incluye un indicador sobre transparencia presupuestaria.

Descripción general del proceso de investigación

La mayor parte del trabajo básico de la Encuesta fue realizado por investigadores de los países estudiados. Todos los investigadores que completaron la Encuesta de Presupuesto Abierto 2008 pertenecen a instituciones académicas u organizaciones de la sociedad civil, y todos ellos son independientes del gobierno o partidos políticos.

El IBP trabajó con un investigador o una organización de investigación en cada uno de los 85 países para completar los cuestionarios de la Encuesta, así como una Guía para el Cuestionario de Presupuesto Abierto. La guía describía el método a utilizar al completar el cuestionario, incluyendo una definición del tipo de evidencia a proporcionar. El IBP además estaba a disposición para responder las preguntas que los investigadores tenían al completar el cuestionario. La recolección de datos se completó el 28 de Septiembre del 2007, por lo que ningún evento o acontecimiento ocurrido después de esa fecha se refleja en los resultados de la Encuesta.

Cada cuestionario completado se analizó cuidadosamente. Primero, un equipo del IBP analizó cada cuestionario, comprobando la consistencia interna y cotejando las respuestas con datos públicos. Los cuestionarios completados por cada país fueron enviados a dos revisores con conocimiento del país y su sistema presupuestario. Estos revisores eran independientes del gobierno y de las instituciones de investigación que completaron el cuestionario; y sus identidades son conocidas sólo por el IBP. El equipo del IBP revisó subsecuentemente los comentarios de los revisores para verificar la coherencia con la metodología. En caso necesario, fungieron como intermediarios si se encontraban comentarios que contradijeran las respuestas de los investigadores tomando la respuesta que era más exacta en términos de la metodología. Finalmente, los gobiernos de 61 países fueron invitados a comentar sobre el cuestionario ya completo¹. Sin embargo, sólo 5 gobiernos

aprovecharon esta oportunidad (El Salvador, Guatemala, Noruega, Sudáfrica y Suecia).

Se realizaron dos pruebas más para comprobar la solidez de los datos. Primero, se compararon los resultados de la encuesta con los resultados de otros índices de gobernabilidad y transparencia. La comparación sugiere que la encuesta es un buen indicador de las medidas más amplias de la gobernabilidad y la calidad de las instituciones en los países estudiados. Segundo, se calculó un « grado de unanimidad » para cada país, el cual mide el grado de acuerdo entre los investigadores y los revisores. Hubo un muy alto grado de acuerdo entre los investigadores y los revisores en la gran mayoría de los países cubiertos. (Véase el Anexo A para una explicación más detallada del proceso de investigación y metodología.)

Contenido de la Encuesta de Presupuesto Abierto y estructura de este reporte

El estudio se centra en dos temas principales: transparencia presupuestaria e instituciones para la supervisión del presupuesto.

La mayoría de las preguntas de la encuesta se centran en el contenido y la presentación en tiempo de los ocho documentos presupuestarios clave que todos los países deben expedir según las buenas prácticas internacionales. Debido al singular énfasis de la Encuesta sobre la importancia de la participación pública en el mejoramiento de la rendición de cuentas presupuestarias y la mejora de resultados, el IBP añadió un Presupuesto Ciudadano – una versión accesible y simplificada del presupuesto – a su medida de transparencia.

Los promedios calculados a partir de las respuestas a estas preguntas forman el Índice de Presupuesto Abierto 2008, una medida comparativa de la transparencia presupuestaria. El capítulo dos presenta las principales conclusiones

1. Investigadores en cada uno de estos países expresaron los deseos del gobierno en comentar los resultados del estudio.

del IPA, y el capítulo tres examina los resultados del IPA con mayor detalle, centrándose en cada etapa del proceso presupuestario.

El resto de las preguntas de la Encuesta evalúa la fortaleza de las principales instituciones de supervisión (el poder legislativo y la ISA), así como las oportunidades para la participación pública en el proceso presupuestario. Estas preguntas reflejan la posición del IBP que entiende que el acceso a la información presupuestaria no es la única condición necesaria para una supervisión eficaz – también es necesario contar con instituciones fuertes e independientes y oportunidades para la participación pública. El capítulo cuatro presenta las conclusiones referentes a los poderes legislativo y de instituciones superiores de auditoría en el proceso presupuestario

El resto del informe se enfoca en como incrementar la transparencia presupuestaria y fortalecer la supervisión. El capítulo cinco describe los mejoramientos en algunos países incluidos en las encuestas tanto del 2006 como del 2008 y trata de cómo se puede mejorar la transparencia presupuestaria de manera rápida y a un bajo costo. Por ultimo el capítulo seis presenta recomendaciones prácticas para gobiernos, donantes y sociedad civil para mejorar la transparencia presupuestaria y las prácticas de supervisión.

Según el IPA 2008, la gran mayoría de los países estudiados no cumplen con los puntos de referencia básicos para la transparencia presupuestaria. Esto limita la participación del público y crea oportunidades para tener gastos inadecuados, derrochadores y corruptos, reduciendo así el impacto de las iniciativas de lucha contra la pobreza.

RECUADRO 2.1 ¿QUÉ MIDE EL IPA?

El Índice de Presupuesto Abierto califica países de 0 a 100, basado en un subconjunto de 91 preguntas del cuestionario. Estas preguntas se centran en la disponibilidad pública de los ocho documentos presupuestarios clave (con un particular énfasis en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo) y en la información que contienen. Un puntaje de 81 a 100 indica que el país provee una extensa información en sus documentos presupuestarios. Un puntaje de 61 a 80 indica información suficiente, 41-60 indica alguna información, 21-40 indica información mínima, y de cero a 20 indica poca o ninguna información.

El puntaje promedio del IPA 2008 es 39 sobre 100. Esto indica que, en promedio, los países estudiados proveen información mínima del presupuesto del gobierno central y de sus actividades financieras.

Sólo cinco de los 85 países estudiados – Francia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, El Reino Unido, y los Estados Unidos proveen información presupuestaria extensa.

Tres de estos cinco países publican los ocho documentos presupuestarios clave, incluyendo el Presupuesto Ciudadano. Francia no produce la Revisión de Mitad de Año. Los Estados Unidos no publican el Documento Preliminar, a pesar de que se difunde toda la información relevante de este documento en otros documentos públicos. Los Estados Unidos tampoco publican el Presupuesto Ciudadano.

Otros 12 países proporcionan información suficiente sobre el presupuesto central del gobierno y las actividades financieras. Esta categoría incluye a países desarrollados, como Noruega y Suecia, países en transición, como Rumania, así como países en desarrollo como Botswana, Brasil, y Perú. Noruega, Suecia y Botswana no proporcionan uno o más de los ocho documentos sobre el presupuesto, mientras que Polonia y Perú presentan siete de los ocho documentos-ninguno de ellos presenta el Presupuesto Ciudadano -a disposición del público, pero la información en los mismos no es exhaustiva.

Tabla 2.1 Distribución de los Puntajes IPA

OBI 2008 Performance	Number of Countries	Average OBI Score	Countries
Extensa (Puntaje de 81-100)	5	86	Francia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Reino Unido, Estados Unidos
Suficiente (Puntaje de 61-80)	12	68	Botswana, Brasil, República Checa, Alemania, Noruega, Perú, Polonia, Rumania, Eslovenia, Corea del Sur, Sri Lanka, Suecia
Alguna (Puntaje de 41-60)	27	51	Alemania, Argentina, Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Colombia, Costa Rica, Croacia, Egipto, Georgia, Ghana, Guatemala, India, Indonesia, Jordania, Kenia, Macedonia, México, Namibia, Nepal, Papua Nueva Guinea, Filipinas, Rusia, Serbia, Turquía, Ucrania, Uganda, Zambia
Mínima (Puntaje de 21-40)	16	34	Albania, Azerbaiyán, Ecuador, El Salvador, Kazajistán, Líbano, Malasia, Malawi, Mongolia, Marruecos, Níger, Pakistán, Tanzania, Tailandia, Trinidad y Tobago, Venezuela
Poca o ninguna (Puntaje de 0-20)	25	7	Afganistán, Argelia, Angola, Bolivia, Burkina Faso, Camboya, Camerún, Chad, China, República Democrática del Congo, República Dominicana, Guinea Ecuatorial, Fiji, Honduras, Kirguistán, Liberia, Nicaragua, Nigeria, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Arabia Saudita, Senegal, Sudán, Vietnam, Yemen
General	85	39	

El resto de los 68 países encuestados exhibieron un mal desempeño en el IPA. Sin embargo, el problema más grave son los 25 países que proporcionan poca o ninguna información sobre el presupuesto. (Véase el recuadro 2.2). Entre ellos figuran países de bajos ingresos como Camboya, la

RECUADRO 2.2 ¿QUÉ SIGNIFICA OBTENER UN PUNTAJE MENOR DE 10 EN EL IPA?

De los 85 países incluidos en el IPA 2008, 17 tienen un puntaje por debajo de 10 puntos y brincó países tiene una calificación de cero. Por ejemplo, Chad, tiene una calificación de solamente 7 puntos sobre 100. Dado que el gobierno no publica la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, los ciudadanos de Chad no tienen un panorama completo de los planes del gobierno en lo que concierne a impuestos y gastos para el año en cuestión. Más aún, es difícil monitorear el gasto, la recolección de impuestos y los préstamos a lo largo del año ya que no se publican informes de ejecución o carecen de importantes detalles. De igual manera, el gasto público en Chad no es auditado con regularidad. Esto hace imposible poder evaluar si la información presupuestaria es confiable y cumple con la ley. Por último los ciudadanos de Chad no tienen muchas posibilidades de acceder a la información presupuestaria detallada necesaria para monitorear programas y actividades individuales ya que no se ha codificado el derecho a la información como una ley.

República Democrática del Congo y Kirguistán, así como varios países de medio y alto ingreso, como China y Arabia Saudita. En 23 de estos 25 países, el público aún no puede acceder a la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo antes de que sea aprobado por la legislatura. En cambio, el público es excluido por completo en la formulación o aprobación de las políticas presupuestarias del gobierno, recibiendo el presupuesto anual como un hecho consumado. Nicaragua y Nigeria publican el Documento Preliminar que se discute en la legislatura, pero la información liberada ofrece

al público sólo una vaga imagen de los planes del gobierno para el próximo ejercicio presupuestario.

El resto de los 27 países se localizan en la media. Todos proveen alguna o mínima información sobre sus presupuestos y actividades financieras, sin embargo la mayoría exhibe serias limitaciones. Estos países no publican algunos documentos presupuestarios clave, o los documentos que publican no presentan detalles importantes.

Finalmente, es importante notar que los niveles actuales de transparencia presupuestaria en muchos países tienen una alta probabilidad de recibir menos puntaje que el indicado por el IPA. Esto es gracias a que la información en algunos fondos públicos y empresas estatales no es incluida en los documentos presupuestarios de gobierno (Ver recuadro 2.3).

Características de los países con más bajo desempeño

Los países con más bajo desempeño en la IPA tienden a compartir una serie de características que ayudan a descubrir algunas de las causas y consecuencias de la falta de transparencia presupuestaria. Los peores resultados se encuentran principalmente en el Medio Oriente y el Norte de África, y en el África Sub-Sahariana. También tienden a ser países de bajos ingresos y que, con frecuencia, dependen en gran medida de los ingresos procedentes de la ayuda extranjera o las exportaciones de petróleo y gas. Muchos de ellos tienen instituciones democráticas débiles o se rigen por regímenes autocráticos. Sin embargo, dentro de cada una de estas categorías hay países que funcionan muy bien,

RECUADRO 2.3 LAS ACTIVIDADES AL MÁRGEN DEL PRESUPUESTO PUEDEN REDUCIR LA TRANSPARENCIA

En Venezuela (Puntaje IPA de 35), por lo menos una cuarta parte del presupuesto total anual no se reporta en los documentos presupuestales oficiales, según los investigadores. Nicaragua (Puntaje IPA 18) también mantiene una porción significativa del presupuesto fuera del presupuesto consolidado oficial, incluyendo dinero que el gobierno recibe de Venezuela. Investigadores de la sociedad civil en Nicaragua reportaron que los ingresos no reportados y el gasto generado a partir de ellos se estiman en US\$100 millones y US\$500 millones por año (del 5 al 20 por ciento del Presupuesto General del 2007)

lo que demuestra que una mayor transparencia presupuestaria es posible en una amplia gama de contextos.

Región Geográfica

La región con la puntuación más baja (promedio) de IPA es el Medio Oriente y el Norte de África, con una puntuación

sobre 100.

Los países del África Sub-Sahariana en general registran un mal desempeño. Más de dos tercios de los países encuestados de esta región publican mínima o poca o ninguna información-y la puntuación media para la región es

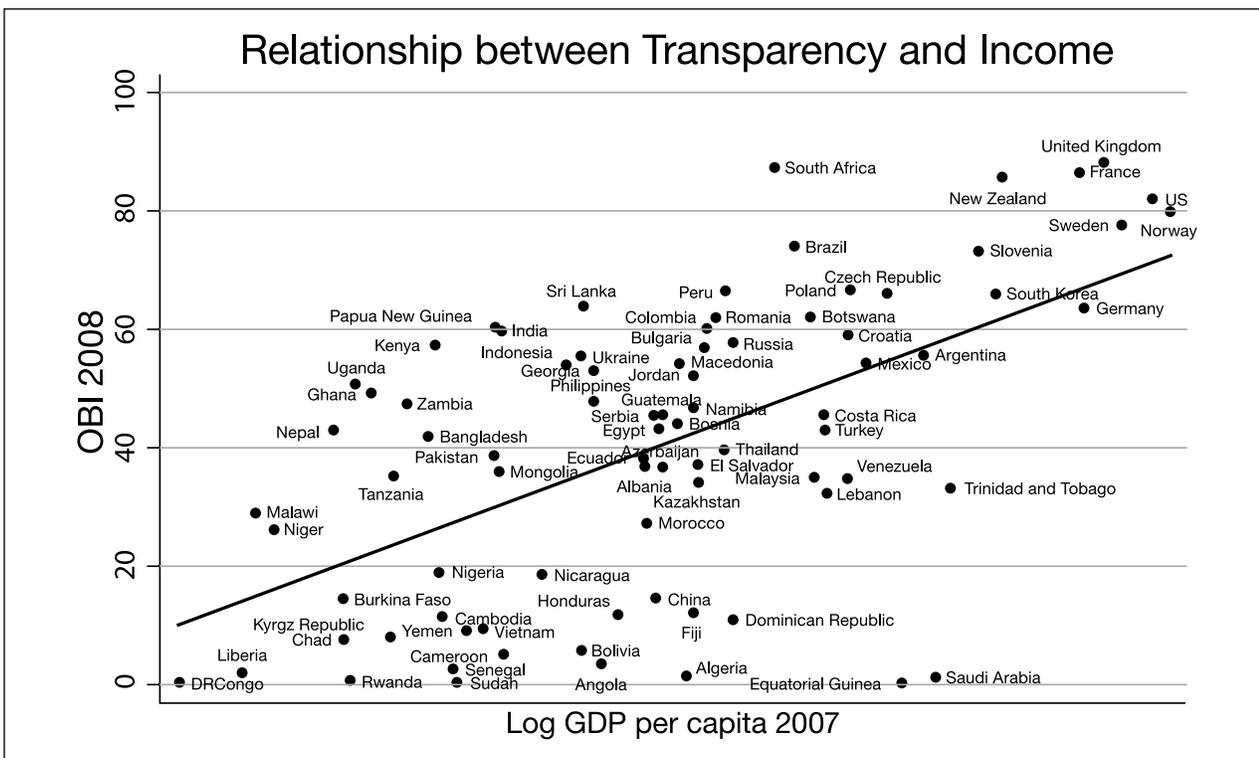
Tabla 2.2 Índice de Presupuesto Abierto por Región

Región	Número de países	Puntaje IPA promedio
Asia del Este y Pacífico	12	39
Europa del Este y Asia Central	17	50
América Latina y el Caribe	15	39
Medio Oriente y África del Norte	7	24
Asia del Sur	6	42
África Sub-Sahariana	22	25
Europa Occidental y Estados Unidos.	6	80

ación media de 24 y con cinco de los siete países publicando poca, mínima o ninguna información. Dentro de este grupo, Jordania exhibe un puntaje muy por encima de sus homólogos regionales, pero su resultado es sólo 52

de sólo 25. Botswana y Sudáfrica son los países que exhiben un desempeño más fuerte en el África Sub-Sahariana: Botswana con un puntaje de 62, mientras que Sudáfrica con un puntaje de 87 es uno de los países más transparentes

FIGURA 2.1



incluidos en el IPA 2008. Si eliminamos estos dos mejores resultados, la media de puntuación de la IPA región del África Sub-Sahariana cae en un decepcionante 20

Nivel de Ingresos

La Figura 2.1 muestra la relación entre los países IPA y su nivel de ingresos (medido por el PIB per capita). La línea inclinada hacia arriba en la figura representa la relación promedio entre el ingreso de un país y su puntaje IPA.

La gráfica muestra que para varios de los países en la muestra existe una correlación positiva entre el puntaje IPA y su nivel de ingreso.² Los países con un puntaje alto en el IPA generalmente son países que tienen un ingreso relativamente altos (véase por ejemplo, El Reino Unido, Francia, Estados Unidos y Noruega). Por otro lado, los países con un bajo puntaje IPA tienden a exhibir un bajo nivel de ingreso (véase por ejemplo, Libera, Burkina Faso, Chad y Kirguistán).

Sin embargo, existen importantes anomalías. Por ejemplo, a pesar de su considerable riqueza, Arabia Saudita y Guinea Ecuatorial ambos se clasifican muy mal el puntaje IPA, de uno y cero respectivamente. En contraste, entre los países de bajos ingresos, Perú y Sri Lanka, proporcionan

a sus ciudadanos una cantidad suficiente de información presupuestaria. En otras palabras, el nivel de ingresos de un país no predetermina el nivel de transparencia.

Dependencia de la ayuda exterior

Los países con bajo desempeño en el IPA también tienden a depender en gran medida de cantidades importantes de ayuda externa para financiar el gasto público. La puntuación media para los 30 países que recibieron más de 5 por ciento de su Producto Nacional Bruto (PNB) de la ayuda exterior en los últimos años es de 24, en comparación con una puntuación de 62 para los países que no reciben ninguna ayuda exterior durante el mismo período. También hay evidencia de que la transparencia presupuestaria empeora a medida que aumenta la dependencia de la ayuda, como se muestra en el cuadro 2.3.

Esta aparente relación puede simplemente reflejar el hecho de que los países que dependen de la ayuda lo son debido a sus bajos ingresos, y los países de bajos ingresos tienden a ser menos transparentes. Por otro lado, la dependencia de la ayuda puede hacer la rendición de cuentas a los donantes más importante que la rendición de cuentas al público, limitando así la transparencia.

Tabla 2.3 La Dependencia de la Ayuda y la Transparencia del Presupuesto*

Grado de dependencia a la ayuda	Número de países	Puntaje IPA promedio	Países
Alto (Ayuda >10% del GNI)	18	22	Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Camboya, Chad, República Democrática del Congo, Ghana, Honduras, Kirguistán, Liberia, Malawi, Mongolia, Nicaragua, Níger, Ruanda, Senegal, Tanzania, Uganda, Zambia
Medio (Ayuda >5% y <10% del GNI)	12	28	Albania, Alemania, Angola, Bolivia, Camerún, Georgia, Jordania, Macedonia, Nepal, Nigeria, Papua Nueva Guinea, Sudán, Vietnam
Bajo (Ayuda <5% del GNI)	45	45	Alemania, Argelia, Argentina, Azerbaiyán, Bangladesh, Botswana, Brasil, Bulgaria, China, Colombia, Costa Rica, Croacia, República Checa, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Guinea Ecuatorial, Fiji, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, Kazajstán, Kenya, Líbano, Malasia, México, Marruecos, Namibia, Pakistán, Perú, Filipinas, Polonia, Rumania, Rusia, Arabia Saudita, Eslovenia, Sudáfrica, Corea del Sur, Sri Lanka, Tailandia, Trinidad y Tobago, Turquía, Ucrania, Venezuela, Yemen
General	75	32	

Fuente: World Development Indicators (Ayuda/PNB promedio para el periodo 2000-2006)

* Sólo los países que reciben Asistencia Oficial para el Desarrollo fueron incluidos en esta tabla. Afganistán, Serbia, y Santo Tomé no fueron incluidos en la base de datos.

2. Una forma de medir cuantitativamente la relación entre el puntaje OBI y su nivel de ingreso es utilizando una medida llamada coeficiente de correlación. Un coeficiente de correlación varía entre 0 y 1 - con un puntaje de 1 indicando una perfecta relación. El coeficiente de correlación de la gráfica es razonablemente alto 0.5278

Tabla 2.4 La dependencia a los recursos naturales y la transparencia presupuestaria

Naturaleza de la dependencia a los recursos	Número de países	Puntaje IPA promedio	Países
Minerales (Carbón, cobre, diamantes, oro, platino, plata y/o estaño)	13	44	Botswana, Dem. Rep. del Congo, Ghana *, Indonesia *, Jordania, Kirguistán, Liberia, Mongolia, Namibia, Papua Nueva Guinea, Perú, Sudáfrica, Zambia
Hidrocarburos	21	23	Argelia, Angola, Azerbaiyán, Bolivia, Camerún, Chad, Colombia, Ecuador, Guinea Ecuatorial, Kazajstán, México, Nigeria, Noruega, Rusia, Santo Tomé y Príncipe, Arabia Saudita, Sudán, Trinidad y Tobago, Venezuela, Vietnam, Yemen
General para los países que dependen de los recursos	34	31	

*DRC e Indonesia son también productores de petróleo, pero su dependencia en la producción mineral es más significativa.

Fuente: FMI, Guía de Transparencia de Ingresos 2007, con datos del 2000 al 2005

Los países son considerados ricos en hidrocarburos y/o en recursos minerales con base al siguiente criterio:

(i) una cuota media de hidrocarburos y/o ingresos fiscales minerales en un total de ingresos de al menos 25% durante el periodo 2000-2005 o

(ii) una cuota media de hidrocarburos y/o exportaciones procedentes de minerales en un total de exportaciones de por lo menos un 25% durante el periodo 2000-2005.

Sin embargo, el modelo es interesante porque en muchos de estos países, los donantes han proporcionado asistencia técnica y financiera para mejorar los sistemas de gestión financiera. Dado el pobre desempeño en el IPA de muchos receptores de ayuda, esta es un área que merece mayor investigación.

La dependencia a los ingresos procedentes de los recursos naturales

La IPA 2008 confirma que los países que dependen de los ingresos por petróleo y gas tienden a ser menos transparentes. La tabla 2.4 muestra el promedio del puntaje IPA para los países con importantes recursos naturales.

La falta de transparencia presupuestaria es especialmente grave en los 21 países productores de petróleo y gas. Su puntuación media es de 23, que es bastante baja comparada con el promedio global IPA de 39 y con la puntuación media de 44 para los países que dependen de los ingresos procedentes de recursos minerales. (Véase el recuadro 2.4).

Además, los resultados del IPA muestran que el rendimiento varía considerablemente, incluso entre los países productores de petróleo y gas. Por ejemplo, Colombia, Noruega y México se clasifican muy bien. Este resultado apoya las sugerencias de que el ser víctima de la “maldición

RECUADRO 2.4 LA FALTA DE TRANSPARENCIA INCITA A LA CORRUPCION EN GUINEA ECUATORIAL

El pequeño país de África Occidental, Guinea Ecuatorial (GE) obtuvo un puntaje de cero en el IPA 2008.

El fuerte aumento de las exportaciones de petróleo en la última década, ha hecho a GE uno de los países más ricos en África.

Sin embargo, este espectacular crecimiento de la riqueza no ha dado lugar a mejores condiciones de vida para la población en general. Esto es muy probablemente resultado de la corrupción.

El control del tesoro nacional de GE – incluyendo los ingresos de la compañía nacional de petróleo (GEPetrol) y la compañía nacional de gas (SONAGAS) - está en manos del dictador Teodoro Obiang Nguema Mbasago y sus familiares. En el 2004 una investigación efectuada por el Senado de EE. UU. reveló que la familia del Presidente Obiang tenía más de 60 cuentas con el Riggs Bank de Washington D.C. Oficiales del Banco registraron compras extravagantes efectuadas desde dichas cuentas y pagos cuestionables a las cuentas de parte de compañías petroleras (e.j., Exxon Mobil, Amerada Hess, Marathon Oil y Chevron Texaco). Las compras incluían la compra de una mansión en efectivo por US\$2.6 millones, y la compra de una mansión de 8 habitaciones, 14,995 pies cuadrados en un terreno de 15.77 acres en Malibú, CA. la cual estaba valuada en US\$35 millones.

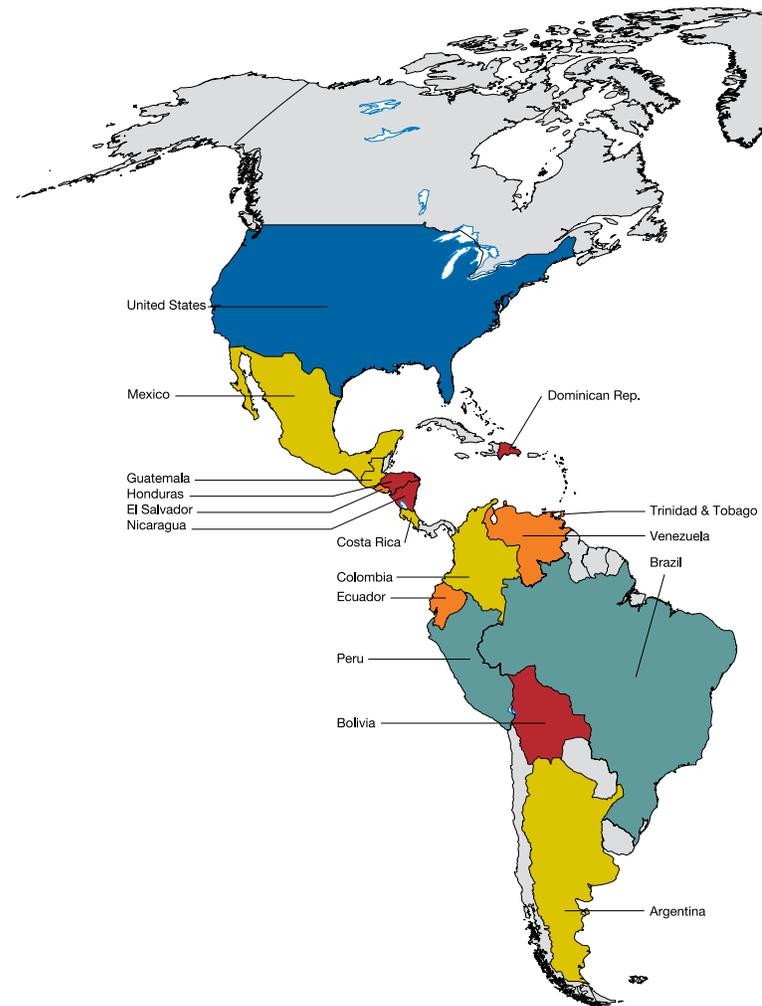
de los recursos”- resultados económicos, sociales, políticos negativos asociados con una exportación significativa de recursos naturales- no es una inevitable consecuencia de su riqueza en hidrocarburos

Sistema Político

Los 17 países que ofrecen una amplia información presupuestaria significativa son considerados democráticos. Por ejemplo, El Índice de Democracias del Economist Intelligence Unit (EIU) clasifica nueve de los 17 como plenas democracias y ocho como democracias fallidas. En cambio, la EIU clasifica a dos de los 25 países que proporcionan poca o ninguna información como democracias fallidas, seis como regímenes híbridos y 15 como regímenes autoritarios. Uno de ellos no fue clasificado.³

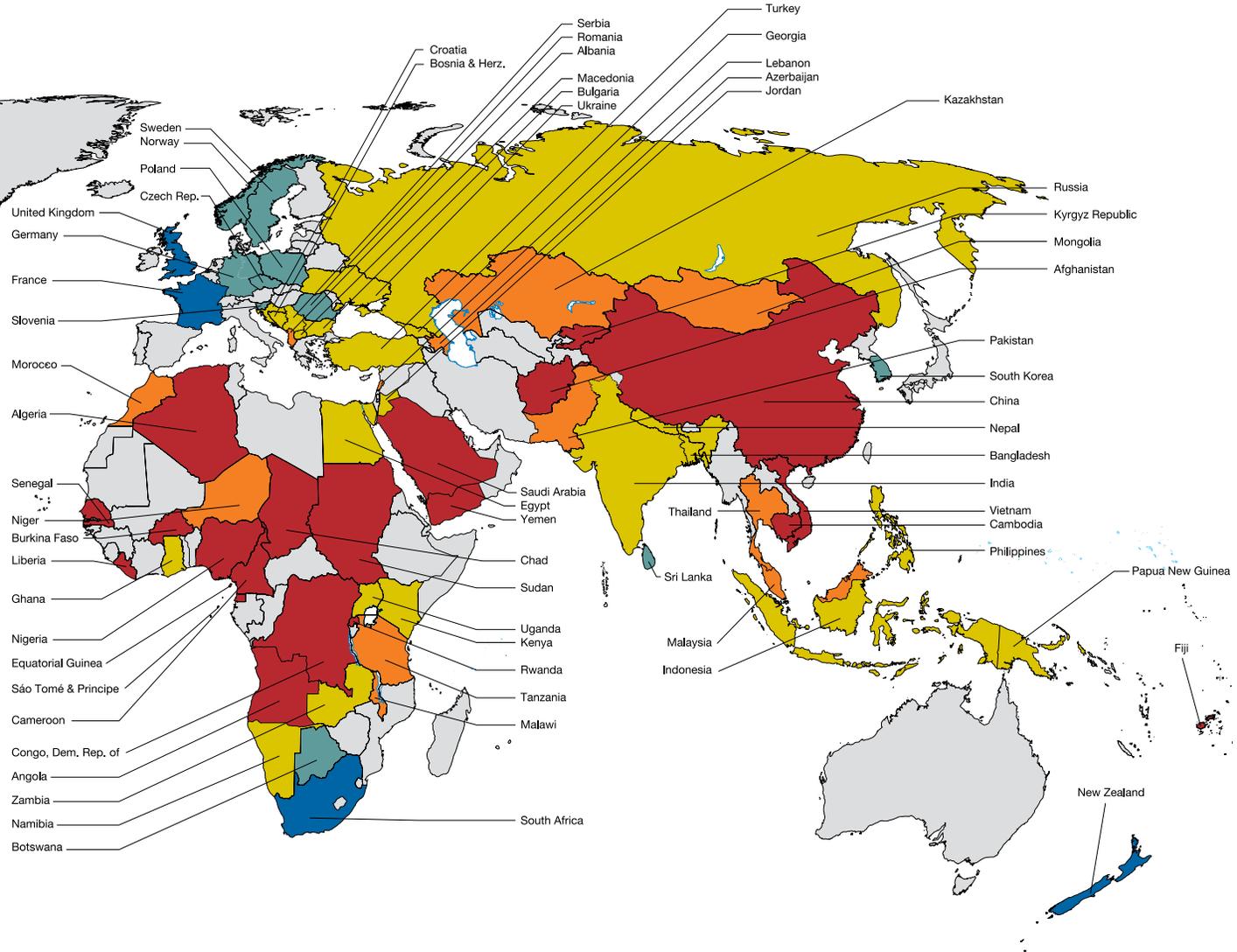
Conclusiones

En resumen, los gobiernos de la gran mayoría de los países incluidos en el IPA 2008 no proporcionan al público la suficiente información para garantizar la eficacia de la rendición de cuentas por el uso de fondos públicos. Además, si bien muchos de los países menos transparentes comparten una serie de características, el IPA 2008 demuestra que no existe un conjunto de circunstancias que predeterminen la transparencia, ya sea el nivel de ingresos, la geografía, la dependencia de la ayuda o los recursos naturales ni la solidez de las instituciones democráticas.



3. Kekic, Laza, "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy," descargado de http://www.economist.com/media/pdf/Democracy_Index_2007_v3.pdf el 7 de Enero del 2009.

- Ofrece información **Extensa**
- Ofrece información **Suficiente**
- Ofrece **Alguna** información
- Ofrece información **Mínima**
- Ofrece **Poca o Ninguna** información
- No incluido** en el IPA 2008



Este capítulo examina los resultados del IPA 2008 con mayor detalle, centrándose en la información proporcionada al público en cada etapa del proceso presupuestario.

Si se proporcionan los datos adecuados y las oportunidades para participar en el proceso presupuestario, la sociedad civil y el público pueden influir significativamente en los resultados del presupuesto. Este capítulo incluye recuadros que ilustran las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en diferentes países en cada etapa del proceso presupuestario.

El proceso presupuestario consta de cuatro etapas principales: 1) **la formulación**, cuando el poder ejecutivo elabora el Documento Preliminar; 2) **la aprobación**, cuando el poder legislativo debate y aprueba el presupuesto; 3) **la ejecución**, cuando se ponen en marcha los planes del presupuesto para generar ingresos y gastos; y 4) **la evaluación y auditoría**, cuando se evalúa el cumplimiento y desempeño del gasto. El diagrama a continuación, muestra cada uno de los ocho documentos presupuestarios clave que tienen que generarse en cada etapa del proceso.

A lo largo del proceso presupuestario, los gobiernos tienen

que publicar la información disponible en los ocho documentos presupuestarios clave presentados en la Tabla 3.1. Este capítulo discutirá la importancia de cada documento y sus conclusiones IPA 2008.

El acceso de la sociedad civil a los documentos presupuestarios clave a lo largo del ciclo presupuestario

La formulación del presupuesto

Durante la formulación del presupuesto, el gobierno determina la cantidad de ingresos que se recolectarán, la asignación de los gastos, y los niveles de déficit y deuda para el próximo año fiscal. La participación de la sociedad civil en esta etapa es fundamental.

Las decisiones en esta etapa no sólo determinan el tamaño total del presupuesto y las principales asignaciones entre los departamentos y programas para el próximo año fiscal, sino que también pueden influir en los presupuestos de los próximos años. Debido a que la mayoría de las legislaturas tienen poderes limitados para cambiar los documentos preliminares, la etapa de formulación es a menudo la última oportunidad para la sociedad civil de



Tabla 3.1 La cantidad de información publicada varía según documentos presupuestales

	Países que proporcionan poca o ninguna información (puntaje IPA 0-20)	Países que proporcionan información mínima (puntaje IPA 21-40)	Países que proporcionan alguna información (puntaje IPA 41-60)	Países que proporcionan información suficiente (puntaje IPA 61-80)	Países que proporcionan información extensa (puntaje IPA 81-100)
Documento Preliminar	55	0	4	8	18
Propuesta de presupuesto del Ejecutivo	24	10	28	17	6
Presupuesto Promulgado	4	11	0	30	40
Presupuesto Ciudadano	68	4	0	3	10
Informes entregados durante el año	21	5	10	22	27
Revisión de mitad de año	63	5	4	3	10
Informe de fin de año	37	18	14	11	5
Informe de auditoría	32	8	13	11	21

influir en las principales prioridades y las asignaciones de presupuesto para el próximo año, y muchas veces, de los años siguientes.

Desgraciadamente, los resultados del IPA 2008 sugieren que el proceso de formulación del presupuesto permanece cerrado en la mayoría de los países estudiados.

BUENAS PRÁCTICAS DURANTE LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO

Un Documento Preliminar debe de ser expedido por lo menos un mes antes de que el ejecutivo entregue su Propuesta de Presupuesto a la legislatura. Este documento debe presentar los supuestos utilizados en el desarrollo del presupuesto; los ingresos esperados, gasto público, y niveles de deuda; y las asignaciones entre los sectores.

La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo es el resultado de la etapa de formulación. Este documento presenta una declaración detallada de las políticas y las prioridades a seguir en el próximo año fiscal, incluyendo asignaciones específicas para cada ministerio y agencia. Tiene que ser entregado a la legislatura por lo menos tres meses antes del inicio del año fiscal a seguir para su revisión.

De los 85 países en el estudio, sólo 30 publican el Documento Preliminar. En 12 de estos países solo se proporciona información parcial. Casi dos tercios de los países (55) no publican el Documento Preliminar.

Si bien el Documento Preliminar describe el marco fiscal y económico para el próximo año, es la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo la que presenta las prioridades y las actividades previstas por el gobierno. El IPA 2008 considera que sólo seis países publican toda la información de este importante documento según las buenas prácticas. Otros 17 países publican una propuesta con información suficiente. En contraste, 62 países publican las Propuestas de Presupuesto del Ejecutivo con poca o ninguna información de apoyo.

Por lo tanto, el IPA 2008 muestra claramente que la mayoría de los países no proporcionan información suficiente para permitir a la sociedad civil participar de manera significativa en la etapa de formulación del proceso presupuestario. Esto priva a la sociedad civil de la oportunidad

RECUADRO 3.1 PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ETAPA DE FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO

Existen iniciativas impulsadas por el gobierno y por la sociedad civil para abrir el proceso de formulación al público. En 1989 el gobierno municipal de Puerto Alegre, Brasil, introdujo la idea del presupuesto participativo. En este caso, el gobierno creó foros para involucrar al público directamente en las decisiones de asignación de los recursos en el presupuesto de la municipalidad. Esta práctica ha sido adaptada y replicada en más de 100 municipalidades en Brasil y en muchos otros países en el mundo. Los resultados de Brasil indican que la formulación participativa de presupuesto puede llevar a mejorar la participación pública y la asignación de inversiones que beneficien a las comunidades de bajos ingresos por sobre las comunidades de medio y alto ingreso (véase UNHABITAT, 2004). Organizaciones de la sociedad civil como el Centro Brasileño de Asesoría y Estudios Urbanos (CIDADE) han jugado un papel muy importante en la promoción y monitoreo de los ejercicios de presupuesto participativo.

Los esfuerzos dirigidos por la sociedad civil en la fase de elaboración incluyen los intentos de influir en la toma de decisiones presupuestarias orientadas a las prioridades.

En Kenia, el Instituto de Asuntos Económicos coordina una reunión anual con la ciudadanía que culmina con un informe para el gobierno sobre una serie de prioridades acordadas. En Uganda, la red de Deuda de Uganda lleva los resultados de los equipos de monitoreo comunitarios a foros políticos nacionales, como los Grupos Sectoriales de Trabajo, para influenciar las prioridades del presupuesto nacional. Ambas iniciativas se basan en las relaciones directas de la sociedad civil con las comunidades para enriquecer las discusiones sobre las prioridades nacionales y se han incorporado formalmente en el proceso de toma de decisiones en ambos países.

de contribuir en los supuestos básicos del presupuesto, los principales temas de política macro-económica y el establecimiento de las prioridades. Sin embargo, en algunos países, el gobierno y la sociedad civil han empezado a encontrar maneras de hacer que el proceso de formulación sea más inclusivo. (Véase el recuadro 3.1).

Aprobación del Presupuesto

La fase de aprobación del presupuesto empieza cuando el ejecutivo formalmente entrega el Documento Preliminar anual a la legislatura.

En muchos países la legislatura debate el presupuesto y puede celebrar audiencias públicas sobre propuestas específicas en comisiones especializadas. La fase de aprobación termina cuando el poder legislativo aprueba el presupuesto como ley.

En países donde la legislatura desempeña un papel más activo en el proceso presupuestario, se puede invitar a organizaciones de la sociedad civil a presentar opiniones en las audiencias de expertos e influir en las decisiones presupuestarias, mediante incidencia focalizada. (Véase el Recuadro 3.2)

Casi todos los países (81) estudiados publican el presupuesto una vez que ha sido aprobado. Sin embargo, cuatro países – China, Guinea Ecuatorial, Arabia Saudita y Sudán – no publican el presupuesto incluso después de haber sido aprobado.

En total, 70 países proveen información extensa o suficiente sobre el presupuesto aprobado, y solo 11 países proveen información mínima o ninguna. La publicación del presupuesto aprobado es muy importante. Mientras el Presupuesto Aprobado sea publicado, la sociedad civil

BUENAS PRÁCTICAS DURANTE LA APROBACION DEL PRESUPUESTO

El presupuesto debe promulgarse antes del comienzo del año fiscal. El Presupuesto Aprobado debe publicarse ya que es el documento legal que autoriza al Ejecutivo a poner en marcha las medidas de política contenidas en el presupuesto.

El presupuesto es generalmente un documento largo y técnico. Por lo tanto los gobiernos deberían también publicar un Presupuesto Ciudadano, resumen simplificado del presupuesto, en el idioma y medios de más amplio acceso para el público.

BOX 3.2 PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ETAPA DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

Como se analiza en mayor detalle en el capítulo 4, la calidad de la supervisión del poder legislativo es a menudo obstaculizada por limitaciones en el conocimiento del presupuesto y el acceso a investigaciones independientes. Las organizaciones de la sociedad civil pueden mejorar la labor de la legislatura mediante la producción de guías accesibles sobre el presupuesto, proporcionando capacitación y asistencia técnica, y realizando análisis independientes al presupuesto.

A menudo, el valor del análisis de la sociedad civil es su singular enfoque en el impacto del presupuesto en las comunidades pobres y marginadas.

En países con fuertes poderes legislativos, las organizaciones de la sociedad civil pueden influir en las decisiones presupuestarias a través de su apoyo a las asambleas legislativas. Por ejemplo, en Estados Unidos el California Budget Project (CBP) ayudó a evitar la promulgación de recortes a los impuestos a las empresas estatales que habrían beneficiado principalmente a las industrias de la tecnología, el cine y el entretenimiento, mientras que se reducían los recursos disponibles para programas dirigidos a las comunidades pobres y de bajo ingreso.

Bajo la propuesta, conocida como “factor único de venta”, las compañías que tienen instalaciones de producción y empleados en California tendrían que pagar impuestos estatales corporativos mínimos o nulos si venden la mayoría o todos sus productos o servicios fuera de California. Como se trataba de una propuesta complicada, el análisis y la guía preparada por el CBP fue crítico para ayudar a los legisladores y las organizaciones de incidencia a entender la política y sus consecuencias potenciales.

El personal del CBP dedicó una gran cantidad de tiempo a educar a los encargados de formular políticas y a explicar el impacto en los servicios públicos si se aprobara la propuesta.

A pesar del déficit estatal multi-millonario, la Asamblea aprobó más de mil millones de dólares en recortes de impuestos a las empresas, incluyendo la política del “factor único de venta”, al aprobar el presupuesto estatal en julio.

Sin embargo, el Senado se negó a aprobar las medidas fiscales, cuando se aprobó el último plan de gastos en Agosto y la propuesta murió.

BUENAS PRÁCTICAS DURANTE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

*Existen tres documentos que los gobiernos deben de publicar durante la ejecución del presupuesto. Primero, el Ejecutivo debe expedir **Informes entregados durante el año** mensual o trimestralmente sobre los ingresos recolectados, gasto y deuda.*

Esto les permite a los ciudadanos supervisar si los gobiernos están gastando lo prometido en sectores clave, así como conocer si estos fondos están alcanzando las instituciones y los beneficiarios deseados.

*Segundo, el Ejecutivo debe publicar una **Revisión de Mitad de Año** para discutir cualquier cambio en los supuestos que afectan las políticas del presupuesto aprobado.*

Por ejemplo, un cambio inesperado en el precio del petróleo y el gas puede generar una gran cantidad de ingresos inesperados ó déficit en los países ricos en recursos naturales.

*En tercer lugar, el Ejecutivo debe emitir un **Informe de Fin de Año** resumiendo la situación al finalizar el año fiscal.*

El Informe de Fin de Año debe incluir una actualización sobre los progresos en el logro de los objetivos de las políticas en el presupuesto aprobado.

podrá participar en el seguimiento sobre cómo se ejecuta el presupuesto.

Los Presupuestos Ciudadanos son instrumentos importantes para difundir más ampliamente la información presupuestaria y generar una mayor comprensión y participación en el proceso presupuestario. De los 85 países en el IPA 2008, 68 no publican dicho documento, a pesar de que no se requiera producir más datos o análisis. Sin embargo, 17 países desarrollados y en vías de desarrollo sí producen el Presupuesto Ciudadano, como Croacia, El Salvador, Corea del Sur, y Ucrania, donde se ha comenzado a hacer recientemente. Varios países los publican en Internet.⁴ En algunos países, los gobiernos y la sociedad civil contribuyen a la elaboración de los Presupuestos Ciudadanos.

Ejecución del Presupuesto

La fase de ejecución del proceso presupuestario es cuando

4. Por ejemplo, aquellos producidos por los gobiernos de Nueva Zelanda (<http://www.treasury.govt.nz/budget/2007/execsum>); India (<http://www.indiabudget.nic.in/ub2007-08/keybudget.htm>); y Sudáfrica (<http://www.finance.gov.za/documents/national%20budget/2007/guide.pdf>).

RECUADRO 3.3 INTERVENCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA FASE DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

En el 2002, la Cámara de Diputados en México aprobó un aumento sustantivo en el financiamiento de programas de la salud de la mujer. Subsecuentemente, el presidente de la Comisión de Presupuestos pidió al Ministro de Salud desviar una parte de este aumento a ocho centros no gubernamentales de asistencia a la mujer. La solicitud creó un alboroto en el Congreso y se creó una red de seis instituciones de la sociedad civil para abordar esta cuestión. La red se aprovechó de las competencias del órgano independiente establecido en el 2003 para hacer cumplir la ley de Acceso a la Información y obtener información más detallada sobre el uso de los fondos.

FUNDAR, una organización mexicana trabajando en presupuestos, mostró que los Centros estaban vinculados a una organización (Provida), cuyos programas son contrarios a las políticas del gobierno contra el VIH/SIDA. También encontró que el 90 % de los fondos asignados a estos Centros fueron mal utilizados –muchos de los pagos no fueron registrados y se dirigieron a organizaciones “fantasmas” que compartían la misma dirección con Provida.

Tras investigaciones realizadas por auditores internos y externos del gobierno, se confirmaron las conclusiones de FUNDAR. El auditor interno impuso una gran multa a Provida y la organización se vio obligada a regresar los fondos recibidos y fue excluida de recibir fondos públicos por 15 años.

los fondos efectivamente se utilizan para la implementación de políticas, programas y proyectos previstos en el presupuesto. En la práctica, los presupuesto rara vez se ejecutan tal y como fueron aprobados.

Las divergencias entre los gastos previstos y los reales pueden responder a motivos legítimos, tales como cambios explícitos en la política o en reacción a las condiciones económicas cambiantes.

Sin embargo, estas divergencias también pueden ocurrir por razones negativas, incluyendo una mala gestión financiera, gastos no autorizados, ineficiencia y fraude. En muchos países, las deficiencias en la ejecución son problemas tan grandes como la falta de financiamiento. Esa es la razón por la cual es tan importante contar con información oportuna, precisa, accesible y útil durante la

BUENAS PRÁCTICAS DURANTE LA EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA Y AUDITORIA

*Las buenas prácticas requieren que un organismo independiente del poder ejecutivo emita un **Informe Anual de la Auditoría**. La institución superior de auditoría (ISA) debe informar los resultados anualmente a la legislatura, así como al público en general. Los informes de auditoría deben abarcar todas las actividades emprendidas por el Ejecutivo, aunque las directrices de la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría de las Naciones Unidas (INTOSAI) permiten la exclusión de los casos que involucren “intereses dignos de protección por la ley.” El informe de auditoría debe ser emitido dentro de un período de 12 meses a partir del cierre del año fiscal.*

ejecución del presupuesto que permita a la sociedad civil aumentar su capacidad de supervisión del gobierno (Véase Recuadro 3.3.)

Tabla 3.2 Número de Países que Producen Informes de Ejecución del Presupuesto

	Completa	Parcial	No disponible
Informes entregados durante el año	27	40	18
Revisión de Mitad de Año	10	12	63
Informe de Fin de Año	5	59	21

Recuadro 3.4 INTERVENCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ETAPA DE AUDITORIA DE PRESUPUESTO

Miembros de la asociación de Ciudadanos de Abra Preocupados por el Buen Gobierno (CAPBG) en las Filipinas se sorprendieron al ver un anuncio de periódico publicado por el Ministerio de Obras Públicas, declarando que se habían completado con éxito 27 proyectos en la provincia de Abra. Sabiendo que esto no era cierto, los miembros CAPBG reunieron documentación detallada sobre el estado actual de los proyectos que habían sido declarados como concluidos. Una auditoría oficial de gobierno concordó con las conclusiones de CAPBG y varios funcionarios fueron acusados de corrupción y, eventualmente, suspendidos por mala conducta.

Algunas organizaciones de la sociedad civil han tomado medidas para dar a conocer las conclusiones de los informes de auditoría, a fin de hacer responsable al gobierno en la rendición de cuentas sobre la gestión de los fondos públicos. Una de estas organizaciones, HakiElimu en Tanzania, creó una serie de folletos que presentaron las conclusiones de los recientes informes de auditoría de forma atractiva y accesible. Dichos folletos fueron compartidos con los medios de comunicación, funcionarios del poder ejecutivo, legisladores y la sociedad civil. La primera ronda de folletos, publicados en 2006, resultó un gran éxito, por lo que el contralor y el auditor general cooperaron de manera más significativa cuando el proyecto se repitió en el 2007

El IPA 2008 considera que el desempeño en la ejecución del presupuesto es mixto, pero pobre en general. Mientras 20 países publican los tres informes relevantes, 39 publican sólo dos de ellos, y 15 países solo publican uno de ellos; 11 países (Argelia, República Democrática del Congo, Guinea Ecuatorial, Malawi, Nigeria, Pakistán, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Arabia Saudita, Sudán y Trinidad y Tobago) no publican ningún informe de ejecución.

La Tabla 3.2 muestra que los países del IPA se desempeñan un poco mejor en cuanto a los informes entregados durante el año en comparación con los informes de mitad o final de año. Sin embargo, la información en los informes entregados durante el año varía ampliamente y solo 27 de los 85 países proveen información suficiente en estos informes.

Muy pocos países proveen información extensa en sus Revisiones de Mitad del Año y en los Informes de Fin de Año (10 y 5 respectivamente). Lo preocupante son los países que no publican Revisiones de Mitad de Año o Informes de Fin de Año (63 y 21 respectivamente).

Evaluación Presupuestaria y Auditoría

La fase final del ciclo presupuestario se realiza cuando hay una estimación sobre si los recursos públicos han sido utilizados de manera apropiada y efectiva. El público puede

utilizar esta información para exigir una mejoría en los servicios y castigar a los responsables de actos de corrupción (Véase recuadro 3.4.)

Los resultados del IPA muestran que la transparencia en esta etapa es bastante pobre. En 27 de los países encuestados, el informe de auditoría no se pone a disposición del público en absoluto. En seis de estos países, Camerún, Guinea Ecuatorial, Liberia, Marruecos, Níger y Serbia, los informes de auditoría no se llegaron a producir (véase el capítulo 5). Sin embargo, 21 países publican informes de auditoría completos. Estos países abarcan diversos contextos; demostrando una vez más que se puede lograr buen desempeño en la mayoría de los casos, si existe la voluntad política

Los retrasos en la publicación de los informes de auditoría reducen las oportunidades de la sociedad civil para utilizar la información de auditoría, y abogar por mejorías en el desempeño del gobierno. Lamentablemente, 48 países no publican informes de auditoría en el plazo recomendado. Por ejemplo, México, India y Rumania publican todos sus informes de auditoría más de 12 meses después del final del año fiscal.

Conclusiones

En cada etapa del proceso presupuestario, la información puesta a disposición del público determina la capacidad de la sociedad civil (así como los medios de comunicación, las legislaturas, y las instituciones superiores de auditoría) de influir, supervisar y evaluar la eficacia de las políticas gubernamentales.

Los resultados detallados del IPA 2008 revelan patrones desiguales de la transparencia en las diferentes etapas del proceso presupuestario. La mayoría de los países incluidos en la encuesta, publican el presupuesto anual aprobado por la legislatura, lo que permite un cierto nivel de participación de la sociedad civil en el resto del proceso presupuestario. Sin embargo, la etapa de formulación del presupuesto, cuándo se toman la mayoría de las principales decisiones de políticas y de asignación de recursos, continúa siendo muy cerrada y la disponibilidad de la información durante la ejecución y evaluación es muy limitada. Esto limita la potencial contribución de la sociedad civil en resaltar cuáles deben ser las prioridades, las asignaciones y el valor recibido de los gastos públicos, así como a la identificación de prácticas deshonestas tal y como lo muestran los recuadros de texto en este capítulo.

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2008 incluye preguntas sobre la capacidad de la legislatura y la Institución Superior de Auditoría (ISA) para ejercer supervisión efectiva. Las respuestas a estas preguntas se promediaron para crear dos índices para medir la fuerza de la legislatura y la ISA en general.⁵ Aunque son menos exhaustivos que el IPA, ya que la Encuesta incluye menos preguntas sobre instituciones de supervisión que sobre acceso público a la información, los índices proporcionan un útil panorama general de la situación en los 85 países.

Los resultados muestran que la capacidad de supervisión de las legislaturas e ISAs se ve limitada por varios factores en la mayoría de los países analizados. Mientras que en capítulos anteriores se ha descrito como la falta de acceso a la información evita la participación directa del público en el proceso presupuestario, en este capítulo se analizan los problemas que enfrentan las legislaturas e ISAs al representar indirectamente los intereses del público.

La rendición de cuentas efectiva depende no solamente de la transparencia, si no también de la fuerza de estas instituciones. Desafortunadamente, la Encuesta encontró que los países con las legislaturas e ISAs más débiles también suelen ser los que tienen una calificación baja en el IPA. Por lo tanto, la supervisión del presupuesto en dichos países se ve obstaculizada por un acceso limitado a la información y por la debilidad de las instituciones formales de supervisión.

Resultados clave para las legislaturas

El papel de la legislatura en el proceso presupuestario varía de país en país. Por lo general, la legislatura tiene el poder de aprobar la legislación del presupuesto, autorizar la recolección y uso de los ingresos públicos, y analizar las cuentas auditadas para determinar si el gobierno ha cumplido sus promesas presupuestarias. En la mayoría de los casos, la legislatura también tiene el poder de modificar la propuesta de presupuesto que presenta el poder ejecutivo.

La calificación promedio en el 2008 para “fortaleza de la legislatura” es de 42 puntos sobre 100. Un factor importante que contribuye a esta calificación es si la legislatura tiene suficiente tiempo para examinar cuidadosamente la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo. La OCDE recomienda que el ejecutivo presente una propuesta detallada del presupuesto a la legislatura por lo menos tres meses antes del comienzo del año fiscal. Sin embargo, menos de

RECUADRO 4.1 LA SOCIEDAD CIVIL PUEDE FORTALECER EL TRABAJO DE LA LEGISLATURA

Las organizaciones de la sociedad civil que se especializan en temas de presupuesto ayudan a fortalecer la capacidad de la legislatura de varias maneras. Por ejemplo, organizaciones en India, México, Croacia y otros países preparan resúmenes accesibles y guías para sus presupuestos nacionales. Al recibir la primera guía presupuestaria producida por una organización de la sociedad civil en Croacia, un legislador le dijo al Ministro de Finanzas, “¡Ahora no tenemos que escucharlo (solamente) a usted, tenemos (nuestra) guía!”

Las organizaciones de la sociedad civil también pueden dar capacitación y asistencia técnica para fortalecer el conocimiento de los legisladores respecto al presupuesto y la calidad de las audiencias e informes sobre el presupuesto. El Instituto para la Democracia en Sudáfrica (IDASA), por ejemplo, en colaboración con un despacho de contadores, proporcionó capacitación y apoyo técnico a todos los comités especializados en las legislaturas provinciales en Sudáfrica.

Por último, la sociedad civil proporciona valiosos análisis independientes del presupuesto. Dada la limitada capacidad de análisis de presupuestos en muchos de los países en desarrollo, el análisis presupuestario de las organizaciones de la sociedad civil enfocado en el impacto del presupuesto en las comunidades pobres y marginadas con frecuencia representa las limitadas interpretaciones accesibles, oportunas y críticas del presupuesto. Por ejemplo, las iniciativas de presupuesto de género en Sudáfrica y Tanzania han permitido a los legisladores utilizar las capacidades de investigación de la sociedad civil, mientras que otorgan a las organizaciones la oportunidad de tener acceso directo a los legisladores. Iniciativas similares, resaltando el impacto del presupuesto sobre las mujeres, niños y personas con discapacidad se han replicado en muchos países en todo el mundo.

5. Ver Anexo A para una explicación detallada sobre la construcción de estos índices.

la mitad de todos los países analizados (32 de 85) cumplen con esto. En 17 países, la propuesta de presupuesto es recibida menos de seis semanas antes del comienzo del año fiscal, lo cual no permite una revisión cuidadosa por parte de los legisladores.

Dado el tiempo limitado con el que cuenta la legislatura para revisar la propuesta de presupuesto, no es de sorprender que 66 de los 85 países analizados no realicen audiencias públicas en las que las organizaciones de la sociedad civil puedan participar y opinar sobre los presupuestos de las diferentes entidades gubernamentales. De igual manera, 67 de los 85 países no realizan audiencias públicas en las que las organizaciones de la sociedad civil puedan participar con opiniones respecto al marco macroeconómico y fiscal del presupuesto público

Con respecto a la ejecución del presupuesto, en 49 de los 85 países estudiados el Ejecutivo no busca la aprobación de la legislatura para mover fondos entre unidades administrativas. Esto limita seriamente el poder de la legislatura para asegurar que los escasos fondos públicos se gasten de acuerdo al presupuesto aprobado.

Más aún, en casi un tercio de los países (27 de 85) la legislatura no tiene la oportunidad de aprobar presupuestos suplementarios si no hasta que los fondos ya se han gastado. Esto es particularmente problemático en países donde hay peticiones de presupuestos suplementarios frecuentes y de gran magnitud, tales como Kirguistán, Malawi, México, Sudán y Yemen. Esta práctica permite a los gobiernos usar los presupuestos suplementarios para esconder gastos controvertidos y poco populares

Resultados clave para las ISAs

El nombre, estructura y funciones de la ISA varían de país en país. En general, las ISAs se encargan de verificar las cuentas públicas, el cumplimiento de la legislación existente y el uso de prácticas de administración financieras

sólidas. En la mayoría de los países, las ISAs requieren presentar sus hallazgos y recomendaciones a la legislatura nacional, en la cual puede haber una comisión con el mandato de revisar los hallazgos de la auditoría (con frecuencia llamada “Comisión de Cuenta Pública”).

La calificación promedio para “fortaleza de la ISA” es de 45 de 100 puntos posibles, lo cual es solo marginalmente más alto que la calificación promedio para las legislaturas.

Una de las medidas más importantes de la capacidad de la ISA de supervisar efectivamente es su independencia del poder ejecutivo. Desafortunadamente, en 26 de los países estudiados el Ejecutivo puede remover al encargado de la ISA sin el consentimiento ni de la legislatura ni del poder judicial. Más aún, en 38 de los 85 países el poder ejecutivo, y no la legislatura o el poder judicial, determinan la

RECUADRO 4.2 LA SOCIEDAD CIVIL PUEDE FORTALECER EL TRABAJO DE LAS ISAs

En algunos países, las organizaciones de la sociedad civil han trabajado con la ISA para realizar auditorías complementarias o conjuntas. Las OSCs también pueden ayudar a difundir los hallazgos de los Informes de Auditoría, promoviendo el seguimiento y pueden sugerir temas para auditorías futuras.

Por ejemplo, en el año 2007, el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras (la ISA nacional) lanzó un programa piloto para solicitar mayor participación del público en las auditorías. Seleccionó ocho entidades públicas, incluyendo hospitales, y municipalidades, para realizar auditorías basándose en las opiniones públicas recogidas en una reunión organizada por la ISA. Posteriormente, la ISA solicitó y recibió quejas públicas sobre el funcionamiento de dichas entidades públicas. La ISA investigó las quejas e incorporó los resultados en sus Informes de auditoría. Los Informes de Auditoría se discutieron en otra reunión pública organizada por la ISA, la cual contó con la presencia de funcionarios de las entidades auditadas a quienes se les pidió respondieran a los hallazgos de la auditoría.

Una evaluación de la iniciativa encontró que la participación pública generó muchos hallazgos de auditoría que no se podrían haber identificado a través de una investigación normal.

6. Casi cada país asigna legalmente la existencia de una entidad para supervisar las cuentas públicas. Conocida generalmente como la Institución Suprema de Auditoría, esta entidad puede ser conocida como la Contraloría General, El Tribunal Superior de Cuentas, o Auditora General. En los Estados Unidos, el SAI es la oficina para la rendición de cuentas del gobierno (Government Accountability Office) y es dirigido por Contralor General.

asignación presupuestaria anual para la ISA. En 24 de estos países, los investigadores de la sociedad civil que realizaron la encuesta opinan que el financiamiento para la ISA era inferior al monto de recursos necesarios para realizar su mandato. La dependencia legal y financiera del ejecutivo puede hacer que la persona que encabeza la ISA esconda informes críticos.

Los mandatos de las ISAs normalmente evitan que jueguen un papel político o que influyan directamente en las políticas. En consecuencia, para que sus auditorías tengan un impacto práctico, la legislatura debe dar seguimiento a los hallazgos y recomendaciones de la ISA. Sin embargo, en 17 de los países estudiados la legislatura no da ningún seguimiento al trabajo de la ISA mientras que en otros 20 países, el seguimiento legislativo es mínimo.

En 64 países el poder ejecutivo no revela las medidas que ha tomado, si es que ha tomado medidas, para lidiar con las recomendaciones de la auditoría. Más aún, ni la ISA ni la legislatura informan al público sobre las acciones realizadas en respuesta a las recomendaciones de auditoría en 64 países. Esto facilita que el gobierno ignore las recomendaciones de auditoría.

En muchos países, la ISA tiene algunos procedimientos para valerse del público como fuente de información. (Ver Cuadro 4.2 para el ejemplo de Honduras.) En 46 de los países estudiados, la ISA tiene mecanismos formales

de comunicación con el público para recibir quejas y sugerencias sobre las agencias, programas o proyectos que se deberían auditar. Sin embargo, en 31 países, la ISA tiene un poder de decisión limitado sobre lo que debe auditar. En consecuencia, aunque puedan existir canales para interactuar con la sociedad civil, muchas de las ISAs no pueden utilizar esta información de manera efectiva.

Falta de transparencia y debilidad de las instituciones de supervisión

Como se muestra en la tabla 4.1, los países con las instituciones supervisoras más débiles tienden a agruparse en las mismas regiones donde se encuentran las calificaciones más bajas de IPA. Es así que regiones donde las calificaciones del IPA son bajas en general, como el Medio Oriente, África del Norte y África Sub-Sahariana, también muestran calificaciones bajas en las preguntas relacionadas con las legislaturas y las ISAs. Sin embargo, Asia del Sur, que también resulta mal calificada con respecto a las legislaturas, está mejor posicionada en el IPA.

Estos resultados son decepcionantes ya que la existencia de instituciones formales y efectivas de supervisión es más necesaria en aquellos países donde el acceso público a la información es limitado. La Encuesta encuentra que en muchos países el público se encuentra excluido de la participación tanto directa como indirecta en el proceso presupuestario.

Tabla 4.1 Fortaleza de las instituciones de supervisión por región

Región	Legislativo	ISA	IPA
Asia del Este y Pacífico	41	53	39
Europa del este y Asia Central	48	57	50
América Latina y el Caribe	40	47	39
Medio Oriente y Norte de África	27	21	24
Asia del Sur	32	41	42
África Sub-Sahariana	35	29	25
Europa Occidental y Estados Unidos	78	84	80
Promedio general	42	45	39

Al igual que con el IPA, vale la pena resaltar que hay algunos países muy bien calificados con respecto a la fortaleza de las instituciones formales de supervisión en regiones mal calificadas en general. Por ejemplo, Zambia y Sudáfrica tienen una calificación de 53 y 73 puntos respectivamente para la fortaleza de la ISA. Estas calificaciones están muy por encima del promedio de los países de la África Subsahariana. En ambos países la ISA tiene bastante independencia ya que las personas a la cabeza solo pueden ser removidas de sus cargos por la legislatura o el poder judicial y las ISAs tienen total discreción sobre las auditorías que emprenden.

Sudáfrica también está mejor calificada en términos de la fortaleza de la legislatura, con una calificación de 67 sobre 100. Esto refleja el hecho de que el Ministerio de Finanzas de Sudáfrica realiza exhaustivas consultas con una amplia gama de legisladores como parte de su proceso para determinar las prioridades del presupuesto. Más aún, la legislatura de Sudáfrica realiza audiencias públicas sobre la situación de las políticas presupuestarias de mediano plazo, así como sobre los presupuestos individuales de las unidades administrativas del gobierno central (ministerios, departamentos y agencias).

Así como con la mayoría de los procesos de cambio institucional, los mejoramientos sostenibles en la transparencia presupuestaria toman un tiempo considerable. Incrementar la transparencia puede implicar reformar leyes, reglas, reglamentos y procedimientos así como cambiar prácticas. Estos procesos pueden ser increíblemente lentos y pueden enfrentar muchos obstáculos, incluyendo manejos políticos. Sin embargo, la Encuesta de Presupuesto Abierto muestra que es posible mejorar la transparencia presupuestaria rápidamente en diversos contextos a través de una combinación de voluntad política, presión de la sociedad civil y otros factores internos y externos.

Este capítulo resalta los mejoramientos registrados en la transparencia presupuestaria entre el 2006 y el 2008 y analiza como los países cuyo desempeño en este aspecto sigue siendo deficiente pueden empezar a realizar mejoramientos similares. Dado que la Encuesta se repetirá cada dos años, existirá información para monitorear el progreso a lo largo del tiempo e identificar estrategias para aumentar la transparencia.

Mejoras importantes desde 2006

De los 59 países estudiados tanto en 2006 como en 2008, la gran mayoría experimentó un cambio en su calificación de transparencia presupuestaria, generalmente para mejor. Los únicos dos países en los que la calificación no cambió fueron el Reino Unido y Nueva Zelanda.

La calificación promedio del IPA de 2008 para los 59 países también incluidos en el IPA 2006 fue de 48, lo cual representa una ligera mejoría sobre el promedio del IPA 2006 el cual fue de 46 para los mismos países.⁷

Los cambios entre 2006 y 2008 se pueden atribuir a tres factores. En algunos casos reflejan cambios significativos en el grado de transparencia presupuestaria que resultan de cambios en políticas y procedimientos gubernamentales o de transiciones políticas amplias. En otros casos, se trata de

cambios menores en los tipos de documentos presupuestarios que los gobiernos ponen a disposición del público o en el tipo de información contenida en dichos documentos. Por último, los cambios también se dan por cambios en un mejor entendimiento por parte de los investigadores y una aplicación más estricta de la metodología de la Encuesta, lo cual ha llevado a reevaluaciones parciales.

Mientras que este capítulo se enfoca en algunos de los países con cambios significativos, el recuadro 5.1 resalta varios países que han logrado mejoramientos menores, pero prometedores, en la transparencia presupuestaria.

CUADRO 5.1 MEJORAMIENTOS MENORES DIGNOS DE RESALTAR

Algunos de los mejoramientos menores en algunos países también son dignos de resaltar. Por ejemplo, en varios países, incluyendo Ghana y Noruega, se han empezado a publicar Presupuestos Ciudadanos. Otros países como El Salvador, Uganda y Vietnam están poniendo más información a disposición del público durante la ejecución del gasto. Marruecos y Rusia ahora incluyen información sobre gastos pasados en sus documentos presupuestarios, lo cual facilita el monitoreo de tendencias en la asignación de recursos y gastos. Por último, los gobiernos del Ecuador y la India, entre otros, han mejorado sus tiempos y están publicando más información sobre líneas extra-presupuestarias.

Los resultados presentados aquí son preliminares y el IBP pretende investigar cada caso de manera más cuidadosa a lo largo del próximo año para entender los factores que generan el cambio o que podrían revertir estas mejoras.

Estos cambios positivos son alentadores. El IBP se complace en reportar que varios gobiernos están reconociendo cada vez más la importancia de publicar información presupuestaria. Estos son exactamente el tipo de cambios que la Encuesta busca documentar en más países en el futuro.

Sin embargo, muchos de los países que muestran mejoras todavía podrían hacer mucho más para mejorar la

7. La calificación promedio de los 85 países en el IPA 2008 es de 39 puntos, lo cual es mucho más bajo que la calificación promedio de los 59 países que también estuvieron incluidos en el IPA 2006. Este menor promedio refleja principalmente las muy bajas calificaciones de la mayoría de los 26 países que forman parte del IPA 2008 y que no estuvieron incluidos en el IPA 2006. La calificación promedio del IPA 2008 para los 26 nuevos países es de 21 puntos. Entre estos países se encuentran varios de los que proporcionan poca o ninguna información sobre sus presupuestos como son China, Guinea Ecuatorial y Arabia Saudita.

Tabla 5.1 Cambios significativos en transparencia presupuestaria (2006-2008)

País	IPA 2006	IPA 2008	Cambio	Comentarios
Egipto	18	43	+25	Publication of Executive's Budget Proposal
Georgia	33	53	+20	Publicación de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo
Croacia	42	59	+17	Introducción de estimaciones para varios años.
Sri Lanka	47	64	+17	Publicación de un Presupuesto Ciudadano
Bulgaria	47	57	+10	Introducción de presupuestos programáticos. Creación de una Registro nacional de Concesiones. Más documentos publicados en Internet
Kenia	48	57	+9	Mejoramiento de la auditoría externa. Mayor participación ciudadana en el proceso presupuestario
Papua Nueva Guinea	51	60	+9	Producción y publicación de Revisión de Mitad de Año. Publicación de Informe de Fin de Año. Más documentos publicados en Internet
Nepal	36	43	+7	Restitución del Parlamento después de la crisis política de 2002

transparencia presupuestaria. Algunos de los países que experimentaron mejorías importantes, como Egipto y Nepal, empezaron de muy abajo y todavía tienen una calificación muy pobre en general. Más aún, es importante no dar estos cambios por sentado y asegurar que sean sostenibles

Croacia

El incremento de 17 puntos en la calificación del IPA en Croacia se explica principalmente por la introducción de estimaciones para varios años, incluyendo la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo.⁸ Anteriormente, el presupuesto en Croacia contenía información solo del año en curso y el anterior. El presupuesto ahora incluye información sobre los dos años anteriores al año en curso y proyección para los siguientes dos años. Estos cambios son parte de los esfuerzos del Ministerio de Finanzas de cumplir con los requerimientos de acceso a la Unión Europea. Entre 2006 y 2008, también ha habido mejoramientos en el contenido del Documento Preliminar y los Informes de Fin de Año. En Croacia ahora se publica también un Presupuesto Ciudadano.

El trabajo de organizaciones de la sociedad civil como el Instituto de Finanzas Públicas (IPF por sus siglas en inglés,) el cual realizó la investigación en Croacia tanto en

el 2006 como en el 2008, ha influido en los debates en torno a la transparencia presupuestaria en el país. El IPF realizó una variedad de esfuerzos de incidencia en relación al IPA 2006, incluyendo comunicados de prensa y boletines, contribuyendo sus hallazgos a una publicación académica y manteniendo una activa presencia en los medios. El Vice-Ministro de Finanzas participó en la presentación pública de los resultados del IPA 2006 y declaró que estaba ansioso por trabajar en mejorar la calificación de Croacia. El IPF también ayudó al Ministerio a mejorar su página web y trabajó con las legislaturas en el ámbito nacional y local para mejorar su entendimiento del presupuesto, mejorar sus guías de presupuesto e impuestos y realizar talleres de capacitación.

Egipto

En el 2006, la calificación general de Egipto en el IPA 2006 fue de 18, indicando que el gobierno proporcionaba poca o ninguna información sobre el presupuesto. En esta Encuesta, la calificación general de Egipto subió a 43, mostrando que ahora proporciona alguna, aunque incompleta, información sobre el presupuesto.

El mejoramiento en la calificación de Egipto en el IPA refleja principalmente el hecho de que el Ministerio de Finanzas ha, por primera vez, publicado ampliamente la

8. Como explicamos minuciosamente en el Anexo A, la exhaustividad de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo de cada país tiene un peso substancial en la determinación de su puntaje en el Índice de Presupuesto Abierto.

Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo. La calificación también refleja una enmienda constitucional de gran importancia en el 2007 en la que se incrementa el tiempo que la legislatura tiene para revisar el presupuesto y le permite votar sobre el presupuesto línea por línea.⁹

El caso de Egipto ilustra como un país puede mejorar su calificación en el IPA simplemente publicando información que ya produce pero no pone a disposición del público. En el IPA 2006, notamos que Egipto producía una Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo que no ponía a disposición del público si no hasta que era aprobada por la legislatura. Los esfuerzos del gobierno por poner este documento a disposición del público antes de su aprobación permiten al público egipcio analizar el documento mientras que se discute en la legislatura.

Sin embargo, la calificación de 43 puntos de Egipto en el IPA 2008 significa que aun hay mucho campo para mejorar. La cantidad de información que está a disposición del público en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo no es exhaustiva si no que al contrario, tiene importantes vacíos. Adicionalmente, el gobierno egipcio aún debe establecer y cumplir un calendario firme para la publicación de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo.

También existe debate en torno a si los mejoramientos en transparencia presupuestaria en Egipto son sostenibles. Algunos argumentan que estos cambios son parte de un proceso sostenible de incremento de transparencia que acompaña al proceso de descentralización encabezado por los Ministerios de Gobierno Local, Planeación y de Finanzas. Otros argumentan que la legislatura aun tiene un poder extremadamente limitado con respecto al ejecutivo y que esto impide el uso de sus poderes aumentados para cuestionar efectivamente la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y presionar por una mayor disponibilidad de información.

Además de estos posibles retos a la transparencia, el IPA encuentra que el gobierno de Egipto también produce, pero no publica ampliamente, un Informe de Auditoría anual. Para sostener sus mejoras, el gobierno egipcio debería considerar publicar estos documentos ampliamente de manera inmediata.

Kenia

Varios factores han contribuido a los mejoramientos en transparencia presupuestaria en Kenia, como se hace evidente en el incremento de nueve puntos en su calificación en el IPA. En el 2007, la Oficina Nacional de Auditoría realizó grandes avances con respecto al atraso en las cuentas sin auditar y empezó a publicar Informes de Auditoría Fiscal en su página web. También se estableció la Oficina Parlamentaria de Presupuesto en el 2007, la cual está encargada de ayudar a los legisladores con investigación presupuestaria y para mejorar su capacidad de involucrarse en el proceso presupuestario. También ha realizado encuestas de seguimiento de gastos para informar la implementación y ejecución del presupuesto. Por último, el gobierno ha lanzado un Sistema Integrado de Información Financiera (un sistema computarizado que apoya la formulación y ejecución del presupuesto) y una iniciativa de presupuestos programáticos basados en desempeño, lo cual facilitará el seguimiento y monitoreo de los recursos.

Kenia también ha incrementado las posibilidades de participación de la sociedad civil en el proceso presupuestario. Para el presupuesto 2007-2008, el gobierno ha empezado a solicitar a miembros del público que contribuyan con propuestas y puntos de vista enviando correos electrónicos al Ministerio de Finanzas durante la fase de formulación. Se han organizado Grupos de Trabajo Sectoriales los cuales agrupan varios miembros del público para discutir políticas gubernamentales y ofrecen avenidas adicionales de participación en el proceso presupuestario. Algunas de las reformas mencionadas arriba fueron puestas en marcha por el gobierno con apoyo de agencias donantes

9. Estos cambios se refieren al artículo #115 en la Enmienda Constitucional de Marzo del 2007 en Egipto

internacionales; otras fueron encabezadas por organizaciones de la sociedad civil, tales como el Instituto de Asuntos Económicos de Kenia y el Foro Presupuestario de Kenia, en colaboración con el Parlamento.

Nepal

El incremento de siete puntos en la calificación de Nepal en el IPA se debe en gran parte a los dramáticos cambios políticos que han ocurrido en el país en años recientes. En el 2006 se estableció un movimiento popular para derrocar al autocrático Rey Gyanendra. El movimiento se componía de una alianza de siete partidos políticos, así como un espectro de organizaciones de la sociedad civil. Entre otras cosas, el movimiento logró restaurar el Parlamento del país el cual había sido disuelto en el año 2002. (La disolución de la legislatura fue el mayor factor para explicar la baja calificación de 36 puntos de Nepal en el IPA 2006.)

El caso de Nepal muestra como el cambio político generado por un movimiento popular puede incrementar la transparencia y promover cambios institucionales que fortalezcan la rendición de cuentas y la gobernabilidad. Al mismo tiempo, la calificación de Nepal de 43 puntos

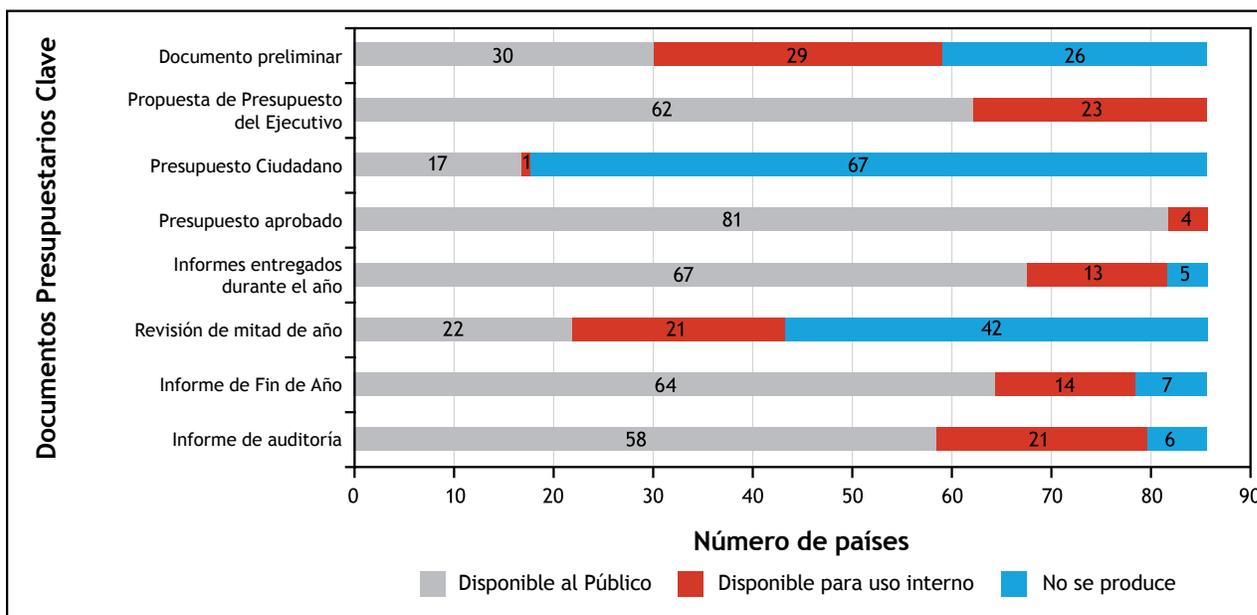
sobre 100 indica que aún hay campo para más mejoras en la transparencia presupuestaria del país.

Aún queda pendiente determinar si el gobierno y la legislatura de Nepal pueden sostener y mejorar aún más el desempeño en transparencia. Mucho depende de la nueva Constitución, la cual será redactada por una asamblea constitucional en los próximos dos años. Los investigadores del IPA anticipan que la nueva Constitución legislará sobre el acceso público a la información, incluyendo la información presupuestaria y el sobre el papel de la legislatura en el proceso presupuestario. La situación es algo frágil lo cual puede retrasar o incluso obstaculizar mayores cambios.

Sri Lanka

El impresionante incremento de 17 puntos en la calificación de Sri Lanka en el IPA refleja un importante incremento en la cantidad de información presupuestaria disponible al público, después del cambio de gobierno en 2006. El nuevo gobierno publicó y diseminó ampliamente un plan de implementación de 10 años que mapea las metas de desarrollo de largo plazo en Sri Lanka. Adicionalmente, los informes disponibles de ejecución del gasto (llamados

Tabla 5.2 Disponibilidad de documentos presupuestarios clave



* Nota: Todos los países producen estos dos documentos.

Informes de Posición Fiscal) ahora contienen información mucho más detallada, incluyendo información para gastos de contingencia e imprevistos.

Las organizaciones de la sociedad civil han contribuido a algunas de estas mejoras demandando activamente información presupuestaria al gobierno. Por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil introdujeron siete peticiones cuestionando el presupuesto del 2007. En particular había preocupación por el hecho de que se la había otorgado al Tesoro total discreción para transferir fondos designados como “actividades de desarrollo” para cumplir con los gastos en otros programas. El Tribunal Supremo estableció que dichos poderes violaban el derecho del público de analizar y evaluar el uso de dichos fondos públicos. Algunas comisiones parlamentarias también han estado activamente demandando que el proceso presupuestario sea más transparente y responsable ante la ciudadanía.

Estrategias para mejorar el acceso de la sociedad civil a la información

Los ejemplos anteriores muestran que las mejoras en la transparencia presupuestaria son posibles en distintos contextos. Una comparación entre los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto del 2008 y los del 2006 muestran que la mayoría de los países, especialmente los países con baja calificación, pueden mejorar la transparencia presupuestaria de manera inmediata y a bajo costo. Esta sección proporciona sugerencias prácticas para lograr esto.

Publicar cualquier información producida

Los investigadores encontraron que un gran número de gobiernos (51 de los 85 países estudiados) producen por lo menos un documento presupuestario, y con frecuencia varios documentos para sus donantes o para propósitos internos que no son publicados. (Ver tabla 5.2.) Por lo tanto muchos países podrían incrementar la transparencia de manera rápida y a bajo costo simplemente publicando

Tabla 5.3 Disponibilidad de documentos en Internet

Documento	Disponible en Línea
Documento preliminar	27
Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo	49
Presupuesto Ciudadano	13
Presupuesto Aprobado	68
Informes entregados durante el año	63
Revisión de mitad de año	18
Informe de Fin de Año	50
Informe de auditoría	50

la información que ya producen.

Afganistán es un buen ejemplo. Tiene una calificación de solamente 8 puntos sobre 100 en el IPA 2008. Sin embargo, en Afganistán se produce un Documento Preliminar, una Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y un Informe de Auditoría. Si el gobierno de Afganistán publicara estos tres documentos, su calificación en el IPA se incrementaría de manera importante, reflejando las mayores oportunidades de involucramiento público en el proceso presupuestario en Afganistán.

Sudán es otro caso extremo. Sudán tiene una calificación de 0 en el IPA 2008 ya que no publica ningún documento presupuestario clave. Sin embargo, en Sudán se producen siete de los ocho documentos presupuestarios clave cubiertos en la encuesta, aunque la calidad y cantidad de información contenida en dichos documentos puede variar. Aún así, si se publicaran estos documentos, la transparencia en Sudán aumentaría considerablemente.

El hecho de que se produzca tanta información pero no se haga pública sugiere que muchos gobiernos no son transparentes por elección, más que por una incapacidad para producir y difundir más información presupuestaria. También sugiere que los donantes podrían poner mayor énfasis en promover mayor transparencia en países receptores.

Tabla 5.4 Derecho a la información gubernamental, incluyendo la información presupuestaria

Si, el derecho se ha codificado como ley y los ciudadanos por lo general pueden obtener información gubernamental en la práctica, incluyendo la información presupuestaria.	Bosnia y Herzegovina Eslovenia Francia	India México Noruega Nueva Zelanda	Perú Reino Unido República Checa	Rumania Sudáfrica Suecia	13 países
Sí, el derecho ha sido codificado, pero a veces no es posible que los ciudadanos obtengan la información gubernamental en la práctica, incluyendo al información presupuestaria	Argentina Bulgaria Colombia Costa Rica Croacia Ecuador	Georgia Guatemala Honduras Kazajstán Macedonia Papua Nueva Guinea	Corea del Sur Polonia Rusia San Tomé y Príncipe Serbia	Estados Unidos Tailandia Trinidad y Tobago Ucrania Venezuela	22 países
Sí, el derecho ha sido codificado como ley, pero siempre o casi siempre es imposible obtener la información gubernamental en la práctica, incluyendo la información presupuestaria	Angola Azerbaiyán Bolivia Burkina Faso Camerún China	Alemania Kenia República Democrática del Congo República Dominicana	Kirguistán Malawi Nepal Nicaragua Pakistán	Senegal Sudán Turquía Uganda Vietnam	20 países
No, el derecho no ha sido codificado como ley, o el derecho no incluye el acceso a la información presupuestaria	Afganistán Albania Argelia Bangladesh Botswana Brasil Camboya Chad	Egipto El Salvador Fiji Ghana Guinea Ecuatorial Indonesia Jordania Líbano	Liberia Malasia Marruecos Mongolia Namibia Níger Nigeria	Arabia Saudita Filipinas Ruanda Sri Lanka Tanzania Yemen Zambia	30 países

Producir un Presupuesto Ciudadano

En muchos países en desarrollo un segmento muy limitado de la población tiene acceso a computadoras e Internet. Los bajos niveles de alfabetización e ingresos limitan aun más la capacidad de muchos para acceder a la información publicada por Internet. Un Presupuesto Ciudadano puede ayudar a cerrar esta brecha. Esto es particularmente relevante si se disemina en idiomas y medios accesibles a la mayoría de la población, incluyendo desplegados en los periódicos o presentaciones en radio en lenguas locales. Los Presupuestos Ciudadanos pueden ser complementados por otros medios populares de presentar la información presupuestaria, tales como ilustraciones y obras teatrales para difundir los mensajes clave del presupuesto y alentar el involucramiento público en el proceso presupuestario. La difusión popular no tiene que limitarse a la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo o al Presupuesto Promulgado. Un gobierno puede hacer uso de los mismos métodos para difundir la información producida en otras etapas del

proceso presupuestario, especialmente en las etapas de ejecución y auditoría.

Con esto en mente, es alentador que un pequeño, pero creciente, número de países estudiados (17 de 85) produce Presupuestos Ciudadanos, incluyendo países de altos ingresos como Noruega y Nueva Zelanda y de ingresos bajos y medios como Ghana, India y El Salvador.

Aprobar legislación de Acceso a la Información

El creciente apoyo global para mejorar la provisión de servicios públicos está generando interés en asegurar que el público tenga acceso a información presupuestaria muy detallada, especialmente de programas sociales. Esto puede incluir información sobre cuánto dinero se gasta en escuelas o clínicas de salud individuales, por ejemplo. Esta información detallada por lo general no se incluye en los documentos presupuestarios, pero la sociedad

civil debe tener acceso a este tipo de información para poder realizar incidencia efectiva. Las leyes de Acceso a la Información ofrecen una opción legal sistemática para cerrar esta brecha.

La mayoría de los países estudiados (55 de 85) han codificado el derecho a la información presupuestaria. Sin embargo, el tener una ley en los libros no garantiza que se cumplirá. La tabla 5.4 muestra que solamente en 13 de los 55 países que tiene leyes de Acceso a la Información es posible obtener la información en la práctica. Para los 42 países restantes, el derecho a la información existe, pero la ley no funciona de manera efectiva.

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2008 presenta una imagen decepcionante del estado de la transparencia presupuestaria alrededor del mundo. En la gran mayoría de los países estudiados, el público no tiene acceso a información completa, oportuna y útil para participar de manera significativa en el proceso presupuestario y exigir cuentas al gobierno por el manejo de los recursos públicos.

Sin embargo, la Encuesta también ofrece alguna esperanza. Varios países en la encuesta han mejorado su transparencia presupuestaria en los últimos dos años. Hay buenas calificaciones en cada región, nivel de ingresos, nivel de dependencia de ayuda internacional o recursos naturales y la fortaleza de las instituciones democráticas. La Encuesta también encontró que muchos otros gobiernos podrían mejorar su transparencia presupuestaria rápidamente y a un bajo costo.

Dada la importancia de la transparencia para la supervisión y rendición de cuentas, el IBP llama a individuos, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos, legislaturas ISAs y donantes en todos los países a realzar el perfil de los problemas identificados a través de la Encuesta y a demandar mejoras inmediatas en el acceso público a la información presupuestaria.

Para lograr mejoras inmediatas en transparencia presupuestaria, el IBP sugiere:

- » **A los gobiernos** hacer públicos los documentos clave del presupuesto y otra información presupuestaria relacionada que ya producen, pero no publican. Como primer paso, los gobiernos deben poner esta información a disposición del público a través de Internet, lo cual facilita una mayor disponibilidad de la información y reduce el acceso discrecional.
 - » **A los donantes** que alienten a los países que reciben ayuda a que publiquen la información que producen para sus donantes o para usos internos.
 - » **A la sociedad civil** que haga públicas o exija explicaciones para casos en los que los gobiernos no publican información que producen para donantes o para usos internos.
- Más allá de estos pasos inmediatos, hay muchas otras políticas y acciones que se pueden poner en marcha en el corto plazo para ayudar a fortalecer y definir las demandas del público con respecto a la información y participación y para desarrollar capacidades en las instituciones de supervisión. Para este fin, el IBP recomienda las siguientes acciones.
- Gobiernos**
- » **Difundir la información presupuestaria a través de métodos y en forma y medios fáciles de entender y útiles para la población en general.** Esto debe incluir información a través de la radio u otros medios electrónicos y en lenguas habladas por la mayoría de la población.
 - » **Institucionalizar mecanismos para el involucramiento público en el proceso presupuestario,** incluyendo audiencias públicas durante la formulación y discusión de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, y a intervalos regulares a través del ciclo presupuestario. Esto dará al público la posibilidad de valerse de este mayor acceso a la información presupuestaria para influir en las decisiones de política y para exigir cuentas a los gobiernos.
 - » **Expandir las oportunidades para la cobertura mediática a lo largo del proceso presupuestario,** por ejemplo permitiendo la participación de periodistas o la transmisión de las audiencias sobre el presupuesto a través de la radio, la televisión y el Internet.
 - » **Apoyar las reformas relevantes para mejorar la independencia y la capacidad de la legislatura y la institución superior de auditoría** para que puedan llevar a cabo su papel de supervisión. Las reformas deben

considerar la independencia política y financiera de estas instituciones, así como su capacidad analítica, acceso al poder ejecutivo y otros poderes legales necesarios para cumplir su mandato.

- » **Construir sistemas efectivos de información sobre finanzas públicas** que mejoren la calidad y oportunidad de la información presupuestaria disponible, por ejemplo, a través del uso de sistemas de clasificación claros, estandarizados y la tecnología adecuada.

Instituciones financieras internacionales y donantes

- » **Aumentar la transparencia de los flujos de ayuda y evitar el financiamiento al margen del presupuesto.** Siempre que sea posible, canalizar los fondos a través de los sistemas locales de presupuesto. Cuando esto no sea posible, proporcionar información sobre los flujos de ayuda en formatos compatibles con los sistemas locales de presupuesto, utilizando los sistemas oficiales de clasificación y respetando los calendarios del presupuesto. Esto permitirá una cobertura más exhaustiva de los flujos de ayuda en los documentos presupuestarios y por lo tanto, aumentará la transparencia presupuestaria en general. También reducirá la carga sobre el manejo presupuestario generado por las intervenciones múltiples y fragmentadas de los donantes.
- » **Apoyar las reformas para construir sistemas efectivos de información sobre finanzas públicas** que desarrollen la capacidad del gobierno de producir información presupuestaria precisa y oportuna.
- » **Incrementar la asistencia técnica y financiamiento a la sociedad civil, legislaturas e instituciones superiores de auditoría** como parte de un paquete completo de esfuerzos para mejorar la rendición de cuentas y la supervisión en el presupuesto. Este apoyo debe buscar fortalecer la capacidad de estas instituciones para

analizar la información presupuestaria y para exigir cuentas al gobierno.

- » **Realizar investigación** adicional sobre si las intervenciones de los donantes y las reformas presupuestarias están mejorando la transparencia presupuestaria en la práctica, daba la tendencia detectada de menor transparencia en los países dependientes de la ayuda internacional.

Organizaciones de la sociedad civil

- » **Usar los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2008 para desarrollar estrategias de incidencia** y para generar sugerencias específicas y constructivas para que los gobiernos mejoren la transparencia presupuestaria y la participación pública en el proceso presupuestario.
- » **Trabajar para aplicar las leyes de Acceso a la Información existentes** utilizando estas leyes para acceder a información presupuestaria para propósitos de análisis e incidencia.
- » **Producir y difundir versiones populares simplificadas de los documentos presupuestarios clave** en idiomas hablados por la mayoría de la población y ayudar a la difusión de materiales presupuestarios a través de diversos medios, ya sea en colaboración con o independientemente del gobierno.
- » **Apoyar el trabajo de la legislatura y la ISA.** Esto puede significar proporcionar capacitación e información, actuar como denunciante y realizar auditorías conjuntas o paralelas.
- » **Promover arreglos institucionales más sólidos que regulen el papel de las legislaturas e ISAs en el proceso presupuestario,** enfocándose o fortaleciendo las relaciones y el involucramiento con el público y la

sociedad civil.

- » **Trabajar con los medios para mejorar la calidad de la cobertura de los temas presupuestarios** proporcionando capacitación focalizada e información oportuna. Esto puede fortalecer el entendimiento público del proceso presupuestario y mejorar la calidad y el impacto de la participación pública.
- » **Dar seguimiento a la Encuesta de Presupuesto Abierto 2008** con investigación que analice los resultados de manera más detallada y cubrir algunas de las brechas en el conocimiento existente sobre la transparencia presupuestaria.

Poner las recomendaciones anteriores en práctica mejorará significativamente la transparencia presupuestaria y el involucramiento público en los procesos presupuestarios. En última instancia, sin embargo, con frecuencia es necesario encontrar una solución más sistemática, especialmente para acceder a la información programática detallada. En algunos países, asegurar el acceso oportuno y de bajo costo a la información requerirá codificar el derecho del público de acceder a la información a través de mecanismos como las **leyes de acceso a la información** o **enmiendas constitucionales**. En países donde ya existen dichas leyes, el reto es asegurar que se cumplan.

Por último, mientras que las sugerencias aquí presentadas son válidas para cualquier país, hay muchas más acciones específicas que pueden y deben ser identificadas y realizadas a nivel nacional. Para este propósito, el Índice de Presupuesto Abierto completado para cada país, junto con los comentarios detallados de los expertos revisores, está disponible en www.openbudgetindex.org. El IBP espera que esto sea un recurso útil para identificar siguientes pasos y soluciones locales para mejorar la transparencia presupuestaria en todo el mundo.

La Encuesta de Presupuesto Abierto se basa en un cuestionario detallado que pretende recolectar un conjunto de datos comparativos sobre la disponibilidad pública de la información presupuestaria y otras prácticas de rendición de cuentas sobre el presupuesto en 85 países. (El cuestionario completo está disponible en www.openbudgetindex.org.) El cuestionario guía a los investigadores de la sociedad civil de cada país a lo largo de cada una de las cuatro etapas del proceso presupuestario, ayudándolos a evaluar la información que debería estar a disposición del público en cada etapa. También identifica y evalúa prácticas de rendición de cuentas durante cada etapa del año fiscal.

El cuestionario contiene un total de 123 preguntas. Las respuestas a las 91 preguntas que evalúan el acceso público a la información presupuestaria se promedian para conformar el Índice de Presupuesto Abierto. Las restantes 32 preguntas cubren temas relacionados con las oportunidades de participación pública en el proceso presupuestario y la habilidad de las instituciones de supervisión de exigir cuentas al poder ejecutivo.

El cuestionario incluye preguntas de opción múltiple y abiertas sobre como se diseminan los documentos presupuestarios. Agrupa las preguntas en tres secciones: 1) la difusión de la información presupuestaria, 2) la propuesta anual de presupuesto del ejecutivo a la legislatura (preguntas 1-55) y la disponibilidad de otra información que pudiera contribuir al análisis de las políticas y prácticas presupuestarias (preguntas 56-65), y 3) las cuatro fases del proceso presupuestario (preguntas 66-123).

Las preguntas evalúan la información públicamente disponible generada por el gobierno central pero no cubren la disponibilidad de la información a nivel subnacional. La mayoría de las preguntas son sobre lo que ocurre en la práctica, más que sobre los requisitos que puedan existir en la ley. Todas las preguntas se diseñaron de manera que puedan capturar fácilmente los fenómenos observables.

El Cuestionario de Presupuesto Abierto

SECCIÓN UNO: LA DISPONIBILIDAD DE DOCUMENTOS PRESUPUESTARIOS

- Tabla 1. Año fiscal de los documentos utilizados para completar el cuestionario
- Tabla 2. Documentos clave utilizados: títulos completos y vínculos en Internet
- Tabla 3. Distribución de documentos relacionados con la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo
- Tabla 4. Distribución del Presupuesto Promulgado y otros informes

SECCIÓN DOS: LA PROPUESTA DE PRESUPUESTO DEL EJECUTIVO

- Estimaciones para el año fiscal y años posteriores
- Estimaciones para años previos al año fiscal
- Exhaustividad
- La narrativa del presupuesto y monitoreo de desempeño
- Información clave adicional para el análisis y monitoreo del presupuesto

SECCIÓN TRES: EL PROCESO PRESUPUESTARIO

- La formulación del presupuesto del ejecutivo
- Aprobación legislativa del presupuesto
- Implementación del presupuesto por parte del ejecutivo
- Informe de Fin de Año y la Institución Superior de Auditoría

Los investigadores que completan los cuestionarios y los revisores expertos que los comentan deben proporcionar evidencia para respaldar sus respuestas. La evidencia puede ser una referencia a un documento presupuestario, una ley u otro documento público; una declaración pública por parte de un funcionario público; o una entrevista en persona con un funcionario público u alguna otra parte interesada.

Las preguntas no están diseñadas para evaluar la calidad o credibilidad de la información que el gobierno proporciona. Por ejemplo, las preguntas no evalúan si se ha omitido o retenido información sobre gasto público, ingresos o deuda de manera ilícita. Las preguntas no evalúan la credibilidad de los pronósticos macroeconómicos o supuestos económicos utilizados en las estimaciones de los presupuestos nacionales.

Muchas de las preguntas se enfocan en el contenido y oportunidad de los ocho documentos presupuestarios clave que todos los países deben producir según criterios generalmente aceptados de buenas prácticas en la administración de las finanzas del sector público. Muchos de estos criterios son similares a los desarrollados por organizaciones multilaterales tales como el *Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal* del FMI, la *Guía de Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria* de la OECD y la *Declaración de Lima sobre Lineamientos de Preceptos de Auditoría* de la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría (INTOSAI por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas. INTOSAI es una organización profesional de instituciones superiores de auditoría establecida por las Naciones Unidas para compartir información y experiencias relacionadas con la auditoría del sector público.

La fortaleza de lineamientos tales como el Código de Transparencia Fiscal del FMI y la Declaración de Lima está en su aplicabilidad universal a diferentes sistemas presupuestarios en todo el mundo y a países con diferentes niveles de ingresos. Sin embargo, el IBP considera que no llegan lo suficientemente lejos en asegurar que los presupuestos permitan una rendición de cuentas ante la ciudadanía. Por esta razón, el IBP incluye un octavo documento presupuestario clave que debería publicar el gobierno: un Presupuesto Ciudadano, el cual es una versión accesible y no técnica del presupuesto que busca incrementar el entendimiento público de los planes del gobierno en cuanto a impuestos y gasto. El Cuestionario de Presupuesto Abierto también cubre temas adicionales de importancia para la sociedad civil, incluyendo factores relacionados a la supervisión legislativa, tales como si la legislatura realiza audiencias públicas sobre el presupuesto, y sobre el papel de la oficina independiente de auditoría del país, también conocida como la institución superior de auditoría.

Preguntas incluidas en el Índice de Presupuesto Abierto

Propuesta de presupuesto del Ejecutivo	Preguntas 1-55, 66-68
Presupuesto Ciudadano	Pregunta 61
Documento Preliminar	Preguntas 71, 72, 73
Informes Entregados Durante el Año	Preguntas 82, 83, 85-90
Revisión de Mitad de Año	Preguntas 92-95
Informe de Fin de Año	Preguntas 101-110
Informe de Auditoría	Preguntas 111-113, 115, 121-123

El Índice de Presupuesto Abierto

El Índice de Presupuesto Abierto asigna a cada país una calificación basada en el promedio de las respuestas a las 91 preguntas relacionadas con la disponibilidad pública de información en el Cuestionario de Presupuesto Abierto. La calificación refleja la cantidad de información presupuestaria públicamente disponible en los ocho documentos presupuestarios clave. En particular, la disponibilidad pública y exhaustividad de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo es un determinante clave de la calificación del país en el IPA, como queda claro por el hecho de que 58 de las 91 preguntas usadas para determinar la calificación del IPA tiene que ver con la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo.

La mayoría de las preguntas en el Índice de Presupuesto Abierto requieren que el investigador elija entre cinco respuestas. Las respuestas “a” o “b” describen una situación o condición que representa una buena práctica en cuanto al tema en cuestión. Una respuesta “a” indica que la norma se cumple cabalmente, mientras que una “d” indica que la norma no se cumple en lo absoluto. La quinta opción es una “e” la cual significa que el tema no aplica. Se les pidió a los investigadores proporcionar evidencia para respaldar sus respuestas y para enriquecer sus cuestionarios y comentarios, según resultara apropiado.

Para propósitos de agregar las respuestas, a la respuesta “a” se le otorgó una calificación numérica de 100 por ciento,

Preguntas usadas para evaluar las legislaturas y las ISAs

Legislaturas	Preguntas 69, 74-81, 96, 98, 100
ISAs	Preguntas 111, 114, 116-123

67 por ciento para la “b”, 33 por ciento para la “c” y cero para la “d.” La respuesta “e” hace que la pregunta no se cuente como parte de la categoría agregada.

Algunas preguntas tiene tres respuestas posibles: “a,” “b,” o “c” (no aplica). Para estas preguntas, se asigna una calificación de 100 por ciento la respuesta “a” y cero para la respuesta “b.” La respuesta “c” hace que la pregunta no se incluya en la categoría agregada.

Evaluando las legislaturas e instituciones superiores de auditoría

Para poder evaluar como las legislaturas y las ISAs contribuyen a la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas en el país, se diseñaron 22 preguntas que reflejan la capacidad de dichas instituciones para supervisar efectivamente el presupuesto. Para tener un sentido general de la fortaleza de estas instituciones se promedian las respuestas a las preguntas relevantes para calcular la calificación de “fortaleza” de cada institución. Estas medidas de fortaleza institucional deben usarse como información indicativa solamente ya que los datos recolectados son respecto a las legislaturas y las ISAs no son tan exhaustivos como los recolectados con respecto al acceso público a la información.

El proceso de investigación

El IBP ha trabajado con socios de la sociedad civil en 85 países durante los últimos dos años para usar el Cuestionario de Presupuesto Abierto para recolectar la información para la Encuesta 2008. Los 85 países en el estudio se seleccionaron con la intención de construir una muestra con representación balanceada de regiones geográficas y a lo largo de diferentes niveles de ingresos.

El instrumento de la encuesta se ha utilizado en dos rondas de investigación, cada una de dos años de duración. La ronda de 2008 fue precedida por una ronda anterior en el 2006 la cual tuvo la participación de socios en 59 países. El IBP y sus organizaciones asociadas recolectaron, compilaron y analizaron información en el 2005 y el 2006 para producir la primera versión publicada de la Encuesta de Presupuesto Abierto en Octubre del 2006. El IBP pretende realizar por lo menos dos rondas más de investigación con resultados esperados para el 2010 y el 2012, lo cual permitiría comparaciones en el tiempo.

Todos los investigadores responsables de completar el Índice de Presupuesto Abierto durante las rondas de investigación del 2006 y el 2008 trabajan en instituciones académicas u organizaciones de la sociedad civil. Los mandatos y áreas de interés de los grupos de investigación varían enormemente, pero todos tienen un interés común en promover el acceso a la información a lo largo de las cuatro fases del proceso presupuestario, en fortalecer el papel y los poderes de la legislatura y en el desempeño de la institución superior de auditoría. La mayoría son grupos con un enfoque particular en temas presupuestarios y muchos emplean investigadores que son expertos trabajando cotidianamente en temas de presupuesto.

Un investigador o grupo de investigadores en una organización de cada país fue el responsable de presentar un cuestionario terminado para su país. Por lo tanto, los resultados presentados para cada país se basan en un sólo cuestionario completado.

Para la ronda 2008 de investigación, los investigadores empezaron recolectando información en junio del 2007 y completaron el cuestionario en septiembre del 2007. No se tomó en cuenta ningún evento ocurrido después del 28 de septiembre del 2007 en el cuestionario. Se pidió a los investigadores que proporcionaran evidencia para respaldar sus respuestas tales como citas de documentos

presupuestarios; las leyes del país; o entrevistas con funcionarios de gobierno, legisladores u otros expertos en el proceso presupuestario.

Una vez completados los cuestionarios, el equipo del IBP realizó un análisis de cada cuestionario y en la mayoría de los casos dedicó de tres a seis meses en conversaciones con los investigadores para revisar los cuestionarios. El análisis del IBP se enfocó en asegurar que las preguntas se respondían de manera consistente tanto internamente como entre países. De igual manera se cotejaron las preguntas con la información públicamente disponible. Esto incluía aquellos documentos presupuestarios disponibles en Internet, información recolectada por el Centro de Información sobre el Banco (una organización no gubernamental basada en Washington DC que se dedica a monitorear las actividades de las instituciones financieras internacionales); los Informes sobre el cumplimiento de normas y códigos (ROSCs) del Fondo Monetario Internacional (FMI) que cubren la transparencia fiscal; los Informes del Artículo IV del FMI; documentos y publicaciones del Banco Mundial, incluyendo Revisiones de Gasto Público; y la base de datos de prácticas presupuestarias de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico y el Banco Mundial.

El IBP dio a los investigadores una Guía para el Índice de Presupuesto Abierto, que está disponible en www.openbudgetindex.org. La guía delinea el método de investigación para completar el cuestionario y presenta a los investigadores buenas prácticas internacionalmente reconocidas y conceptos relacionados con la transparencia presupuestaria y la administración del gasto público. La guía también proporciona explicaciones detalladas sobre cómo elegir entre posibles respuestas y los supuestos utilizados al responder cada pregunta.

Una vez que el equipo del IBP revisó los cuestionarios, estos fueron enviados a dos revisores expertos, cuyas identidades

no se revelaron a los investigadores. Los revisores expertos debían ser independientes tanto del gobierno como de la organización investigadora o del investigador individual. Los revisores eran personas con amplio conocimiento del país en cuestión y de su sistema presupuestario. Fueron identificados a través de una revisión bibliográfica, contactos profesionales, Internet y registros de conferencias anteriores del IBP. Los comentarios de los revisores se encuentran disponibles en su totalidad en la versión publicada de los cuestionarios que están en www.openbudgetindex.org.

En el 2008 se introdujo una importante modificación al proceso de investigación. Se invitó a los gobiernos de los países estudiados a comentar sobre la versión publicada de los cuestionarios. Esta decisión se tomó a raíz de la petición de la organización investigadora encargada de completar el cuestionario.

El IBP contactó e invitó a funcionarios públicos de 61 países para que proporcionaran comentarios sobre los borradores de los cuestionarios. El equipo del IBP contactó repetidamente a cada gobierno con invitaciones por escrito, en ocasiones hasta cinco o seis veces, para asegurarse de que los gobiernos estaban enterados de esta oportunidad. De los 61 gobiernos invitados, solamente cinco comentaron sobre los cuestionarios. Estos comentarios se puede ver en su totalidad en los cuestionarios del El Salvador, Guatemala, Noruega, Sudáfrica y Suecia en www.openbudgetindex.org.

El equipo del IBP revisó los comentarios de los revisores para asegurarse de que fueran consistentes con la metodología del estudio según se había delineado en la Guía para el Índice de Presupuesto Abierto. Los comentarios de los revisores que fueran inconsistentes con la guía fueron eliminados y el resto se compartió con los investigadores. Los investigadores respondieron a los comentarios de los revisores y del gobierno, y los editores del IBP fungieron

como intermediarios en caso de respuestas contradictorias para asegurar la consistencia de los supuestos entre países al momento de seleccionar respuestas.

Definición de información “disponible al público”

El Índice de Presupuesto Abierto evalúa el alcance y exhaustividad de la información presupuestaria que se pone a disposición del público. Hemos definido como a “disposición del público” aquella información que puede ser obtenida por todos y cada uno de los representantes del público en general a través de una petición a la autoridad que emite la información. Esta definición, por lo tanto, incluye información disponible a través de procedimientos claramente definidos que aseguran la publicación simultánea de documentos oficiales a todas las partes interesadas, así como información que solamente está disponible bajo petición.

Algunos países en la encuesta tienen procedimientos claramente definidos para asegurar la disponibilidad simultánea de documentos públicos a todas las partes interesadas. La adopción de procedimientos de ley claros para la diseminación de documentos presupuestarios, junto con el respeto a dichos procedimientos, se consideran importantes en algunos países para mantener la reputación internacional de solidez en administración de las finanzas públicas. Muchos países en desarrollo interesados en acceder o mantener una posición favorable en los mercados internacionales de capitales, adoptan dichos procedimientos por su cuenta o a través de iniciativas tales como el Sistema General de Diseminación de Información del FMI.

Muchos de los países incluidos en el estudio, sin embargo, no tenían provisiones legales para la disponibilidad de información presupuestaria o si los tienen, no se cumplen en la práctica. En estos países la información solamente está disponible por petición. Los investigadores en estos países respondieron a las preguntas solamente basándose

en información disponible públicamente. En algunos casos, los grupos realizaron visitas imprevistas o pidieron a miembros de otros grupos de la sociedad civil, periodistas u otros que solicitaran documentos presupuestarios para probar su disponibilidad al público. En otros casos, los investigadores realizaron encuestas con la sociedad civil y otros usuarios de información presupuestaria para determinar la disponibilidad de determinado documento.

Esto fue necesario ya que en algunos países se produce información presupuestaria significativa pero que no se comparte con el público o los funcionarios públicos toman decisiones arbitrarias con respecto a las personas con quienes comparten la información. En los casos en que la información está disponible por petición, se consideraba que el documento no estaba disponible si se solicitaba pero la petición era denegada.

La definición de información “disponible al público” usada en la encuesta implica que el método que el gobierno elija para difundir los documentos no afecta su calificación en el IPA. En específico, sea o no que el gobierno elija utilizar el Internet para difundir documentos no afecta su puntaje en el IPA, ni se penaliza a países que solamente difunden información impresa. Sin embargo, el cuestionario sí recoge información en las tablas de la Sección Uno del estudio (las cuales no se utilizan para calcular el Índice de Presupuesto Abierto) para explorar una creciente tendencia de disponibilidad por Internet.

Más pruebas de solidez de los datos

Además de un concienzudo proceso de revisión, el IBP realizó otras dos pruebas para verificar la confiabilidad y robustez de los datos. Primeramente, se compararon los resultados de la Encuesta con los resultados de otros índices de gobernabilidad y transparencia para ver como se comportaba la Encuesta como indicador general de la situación de gobernabilidad en determinado país.

Los resultados de la Encuesta mostraron una fuerte correlación positiva con el Indicador Mundial de Gobernabilidad “Voz y Rendición de Cuentas” del Banco Mundial (0.737), con el Índice de Integridad Global de Global Integrity (0.681), y con Índice de Democracia de Freedom House (0.691). Estos resultados positivos sugieren que el IPA es un buen representante de medidas más amplias de gobernabilidad y calidad de las instituciones en los países estudiados.

El IBP también construyó un “grado de unanimidad”, el cual es una medida que busca capturar el grado de debate entre el investigador y los dos revisores responsables de completar el cuestionario de cada país. En la tabla que se presenta más abajo se muestran los grados de unanimidad.

La Encuesta de Presupuesto Abierto busca provocar el debate público sobre transparencia presupuestaria, participación pública en los debates presupuestarios y la responsabilidad de las instituciones presupuestarias ante los ciudadanos. Como tal, el proceso de investigación frecuentemente muestra divergencias entre los expertos que completan y revisan el cuestionario con respecto a diferentes temas importantes de administración de finanzas públicas. El IBP intenta capturar este debate a través de “grado de unanimidad” y publica en cada cuestionario el debate entre los investigadores y los revisores que llevó a la selección final de cada pregunta de la Encuesta (disponibles en www.openbudgetindex.org).

Los países que recibieron “grados de unanimidad” altos demuestran un acuerdo entre los investigadores y los revisores. Como se puede apreciar en la tabla, hubo un alto grado de concordancia entre investigadores y revisores en la gran mayoría de los países estudiados.

International Budget Partnership
Índice de Presupuesto Abierto 2008 Medida de Unanimidad
Grado de afinidad entre investigadores y revisores

Pais	Por ciento
Equatorial Guinea	100
Sudan	100
Chad	99
Liberia	99
Botswana	98
Uganda	98
Costa Rica	97
Saudi Arabia	97
Norway	97
Congo	96
Germany	96
Brazil	96
Argentina	96
France	96
Kyrgyz Republic	96
Romania	96
New Zealand	96
Nepal	96
Venezuela	96
Czech Republic	95
Poland	95
Colombia	95
Malaysia	94
Bangladesh	94
Kazakhstan	94
United States	94
Nigeria	94
Angola	93
Sweden	93
Vietnam	93
Ukraine	92
Guatemala	92
South Africa	92
Bulgaria	91
Slovenia	91
United Kingdom	91
Egypt	90
India	90
Serbia	90
Jordan	89
Namibia	89
Cambodia	89
Papua New Guinea	88

Pais	Por ciento
Sri Lanka	88
Zambia	88
Pakistan	87
Thailand	87
Mongolia	86
Morocco	86
Niger	85
Kenya	83
El Salvador	83
Algeria	83
Bolivia	82
São Tomé	82
Indonesia	81
Peru	81
Bosnia and Herzegovina	81
Albania	81
South Korea	81
Mexico	81
Croatia	80
China	80
Ecuador	80
Yemen	80
Malawi	80
Philippines	79
Burkina Faso	79
Nicaragua	79
Tanzania	78
Azerbaijan	77
Russia	76
Trinidad y Tobago	74
Turkey	74
Macedonia	74
Lebanon	71
Georgia	71
Honduras	71
Dominican Republic	71
Afghanistan	68
Rwanda	66
Ghana	63
Cameroon	61
Fiji	59
Senegal	50

- Bellver, A. and Kaufmann, D. (2005),
Transparency transparency: initial empirics and policy implications,
 Policy Research Working Paper. Washington DC: World Bank.
- Brautigam, D. (2004),
 “The people’s budget? politics, participation and pro-poor policy,”
Development Policy Review, 22(6), 653-668.
- Brautigam, D. and Knack, S. (2004),
 “Foreign aid, institutions and governance in sub-saharan africa,”
Economic Development and Cultural Change, 52(2), 255-285.
- de Renzio, P. (2006),
 “Aid, budgets and accountability: a survey article,”
Development Policy Review, 24(6), 627-645.
- de Renzio, P., Gomez, P., and Sheppard, J. (2009),
 “Budget transparency and development in resource-dependent countries,”
International Social Science Journal, forthcoming.
- de Renzio, P. and Krafchik, W. (2006),
Budget monitoring and policy influence,
 Briefing Paper 16. London: Overseas Development Institute.
- Glennerster, R. and Shin, Y. (2008),
Does Transparency Pay?,
 IMF Staff Papers, 55(1), 193-209.
- Hameed, F. (2005),
Fiscal transparency and economic outcomes,
 IMF Working Paper No. 05/225.
 Washington, DC: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund (2005 and 2007),
Guide on resource revenue transparency,
 Washington, DC, IMF. Available on the internet: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm> .

- Islam, R. (2003),
Do more transparent governments govern better?;
 Policy Research Working Paper No. 3077.
 Washington, DC: World Bank.
- Jenkins, R. and Goetz, A.M. (1999),
 “Accounts and accountability: theoretical implications of the right-to-information movement in India,”
Third World Quarterly, 20(3), 603-622.
- Ramkumar, V. (2008),
Our money, our responsibility: a citizens’ guide to monitoring government expenditures,
 Washington, DC: International Budget Project.
- Reinikka, R. and Svensson, J. (2004),
The power of information: evidence from a newspaper campaign to reduce capture,
 Policy Research Working Paper No. 3239. Washington, DC: World Bank.
- Robinson, M. (ed.) (2008),
Budgeting for the poor,
 Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Robinson, M. (2006),
Budget analysis and policy advocacy: the role of non-governmental public action,
 IDS Working Paper 279, Institute of Development Studies.
- Ross, M. (2001),
 “Does oil hinder democracy?,”
World Politics, 53 (April 2001), 325-361.
- U.N. Habitat. (2004),
72 frequently asked questions about participatory budgeting,
 New York, NY: United Nations.
- World Bank Group. (2008),
 “World Development Indicators,”
 downloaded on January 19, 2008, from:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:21298138~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>.

The International Budget Partnership at The Center on Budget and Policy Priorities

For more information about the
Open Budget Initiative, contact
Vivek Ramkumar (ramkumar@cbpp.org),
Elena Mondo (mondo@cbpp.org), or
Harika Masud (masud@cbpp.org).

For general information about the IBP,
contact us at info@internationalbudget.org.

820 First Street, NE Suite 510
Washington, DC 20002
United States
Tel: +1 202 408 1080
Fax: +1 202 408 8173