

## METODOLOGÍA

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 94 países. (El cuestionario completo está disponible en [www.openbudgetindex.org](http://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 92 preguntas que evalúan el acceso público a la información presupuestaria se promedian para conformar el Índice de Presupuesto Abierto. Las restantes 31 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 consiste de preguntas de opciones múltiples y de preguntas abiertas sobre como los documentos presupuestarios son difundidos.

- la difusión de información presupuestaria.
- la propuesta de presupuesto anual del ejecutivo a la legislatura (Preguntas 1-55) y la disponibilidad de otra información que pudiera contribuir a un análisis de políticas y prácticas presupuestarias (Preguntas 56-65); y
- las cuatro fases del proceso presupuestario (Preguntas 66-123).

### El Cuestionario de Presupuesto Abierto

#### Sección Uno: La disponibilidad de documentos presupuestarios

- Tabla 1. Año Presupuestario de los Documentos Utilizados para Completar el Cuestionario
- Tabla 2. Documentos Clave Utilizados: Títulos Completos y Enlaces de Internet
- Tabla 3. Distribución de Documentos Relacionados con la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo
- Tabla 4. Distribución del Presupuesto Aprobado y otros informes

#### Sección Dos: La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo

- Estimaciones para el Año Presupuestario 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

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. Los investigadores que completan los cuestionarios y los revisores 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.

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.

## 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 21 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 92 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. Las respuestas “c” o “d” corresponden a prácticas que se consideran malas. 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 la calificación numérica de 100 por ciento, 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 las base de datos recolectados son respecto a las legislaturas y las ISAs no son tan exhaustivas como los datos recolectados con respecto al acceso público a la información.

#### 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;
- Presupuesto Aprobado: Pregunta 81;
- 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

#### Preguntas usadas para evaluar las legislaturas y las ISAs

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

## El proceso de investigación

El IBP ha trabajado con socios de la sociedad civil en 94 países durante los últimos dos años para usar el Cuestionario de Presupuesto Abierto para recolectar la información para la Encuesta 2010. Los 94 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 tres rondas de investigación, cada una de dos años de duración. La ronda de 210 fue precedida por dos rondas anterior en el 2006 y 2008 la cual tuvo la participación de socios en 59 países y 85 países. El IBP y sus organizaciones asociadas recolectaron, compilaron y analizaron información para publicar la Encuesta de Presupuesto Abierto en Octubre del 2006 y Febrero 2009. El IBP pretende realizar por lo menos dos rondas más de investigación con resultados esperados para el 2012, lo cual permitiría comparaciones en el tiempo.

Casi todos los investigadores responsables de completar el Cuestionario de Presupuesto Abierto durante las rondas de investigación del 2006, 2008 y el 2010 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 2010 de investigación, los investigadores empezaron recolectando información en junio del 2009 y completaron el cuestionario en septiembre del 2009. No se tomó en cuenta ningún evento ocurrido después del 15 de septiembre del 2009 en el cuestionario.

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 el 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](http://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 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](http://www.openbudgetindex.org).

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 88 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 88 gobiernos invitados, 45 comentaron sobre los cuestionarios. Estos comentarios se puede ver en su totalidad en los cuestionarios para estos países en [www.openbudgetindex.org](http://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 “disponible al 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 disseminación 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 Disseminación 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 Índice de Presupuesto Abierto. En específico, sea o no que el gobierno elija utilizar el Internet para difundir documentos no afecta su puntaje en el Índice de Presupuesto Abierto, ni se penaliza a países que solamente difundan 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 recursos y materiales sobre la Encuesta de Presupuesto Abierto puede ser encontrado en [www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org).