

# Anexo A: Metodología de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2015

## Implementación de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2015 y cálculo del Índice de Presupuesto Abierto y otros puntajes

La Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa los tres componentes de un sistema de rendición de cuentas presupuestaria: disponibilidad pública de información presupuestaria, oportunidades para que el público participe en el proceso presupuestario y la fortaleza de las instituciones formales de vigilancia, incluidas la legislatura y la oficina nacional de auditoría (denominadas aquí la entidad fiscalizadora superior). La mayoría de las preguntas de la Encuesta evalúan lo que ocurre en la práctica, no lo que la ley exige.

La Encuesta evalúa la disponibilidad pública de información presupuestario mediante la consideración de la publicación oportuna y el contenido de ocho documentos presupuestarios clave que todos los países deben publicar en diferentes momentos del proceso presupuestario, según los criterios de buenas prácticas generalmente aceptados para la gestión financiera pública.<sup>A1</sup> Muchos de estos criterios están extraídos de los que crean las organizaciones multilaterales, como el *Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal* del Fondo Monetario Internacional (FMI), la Iniciativa de Rendición de Cuentas de Gastos y Finanzas Públicas (cuya secretaría pertenece al Banco Mundial), las *Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) y la *Declaración de Lima sobre Pautas para los Preceptos de Auditoría* de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). La solidez de tales pautas radica en su aplicabilidad universal a los diferentes sistemas presupuestarios del mundo, incluidos países con diferentes niveles de ingresos.

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2015 es un proceso de investigación colaborativo en el que el IBP trabajó con socios de la sociedad civil en 102 países durante los últimos 18 meses. Los 102 países cubren todas las regiones del mundo y todos los niveles de ingresos.

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2015 constituye la quinta

medición. Los ciclos anteriores se realizaron en 2006, 2008, 2010 y 2012. Por lo general, la Encuesta se realiza cada dos años. No obstante, el IBP prorrogó dicha medición más reciente un año para realizar una serie de mejoras en las preguntas de la Encuesta e implementar una nueva plataforma en línea para recopilar los resultados. Los cambios realizados en la Encuesta y sus implicancias se analizan en el Anexo B.

## El Cuestionario de Presupuesto Abierto

Los resultados de cada país en la Encuesta 2015 se basan en un cuestionario que contiene 140 preguntas y que es completado por investigadores que se encuentran radicados en el país encuestado. Casi todos los investigadores responsables de completar el cuestionario pertenecen a instituciones académicas u organizaciones de la sociedad civil. Aunque las funciones y las áreas de interés de los grupos de investigación varían ampliamente, todos tienen un interés común en promover prácticas de elaboración de presupuestos transparentes y receptivas en sus países. La mayoría de los investigadores pertenece a organizaciones que tienen un enfoque significativo en cuestiones presupuestarias.

La mayoría de las preguntas de la Encuesta requieren que los investigadores escojan entre cinco respuestas. Las respuestas "a" o "b" describen buenas o mejores prácticas, la "a" indica que se cumple con el estándar completo o se excede, y la "b" indica que se cumplen los elementos básicos del estándar. La respuesta "c" corresponde a esfuerzos mínimos para lograr el estándar relevante, y la "d" indica que el estándar no se cumple en absoluto. La respuesta "e" indica que el estándar no se aplica, por ejemplo cuando a un país de la OCDE se le pregunta sobre la ayuda externa que recibe. Sin embargo, algunas preguntas solo tienen tres posibles respuestas: "a" (se cumple con el estándar), "b" (no se cumple con el estándar) o "c" (no aplica).

Una vez que están completas, las respuestas del cuestionario se cuantifican. Para las preguntas con cinco opciones de respuestas, una "a" recibe un puntaje numérico de 100, una "b" recibe 67, las respuestas "c" reciben 33 y las "d" reciben 0. Las preguntas que reciben una "e" no se cuentan como

A1. La Encuesta de Presupuesto Abierto considera que un documento está "a disposición del público" si: 1) es publicado por la institución o agencia responsable de producirlo dentro de un marco de tiempo dado, y 2) está disponible a un costo mínimo para cualquier persona que desee el documento (es decir, el gobierno no debe publicar los documentos de manera selectiva).

parte de los puntajes agregados del país. Para las preguntas con tres opciones de respuesta, los puntajes son 100 para una respuesta “a”, 0 para una “b” y las respuestas “c” no se incluyen en el puntaje agregado.

## El proceso de investigación

Para la Encuesta 2015, los investigadores comenzaron a recolectar información en mayo de 2014 y completaron el cuestionario para su país a fines de junio de 2014. La Encuesta de Presupuesto Abierto 2015 evalúa solo los eventos, actividades o avances que ocurrieron hasta el 30 de junio de 2014; las acciones ocurridas después de esta fecha no se cuentan para los resultados de la Encuesta de 2015.

Todas las respuestas a las preguntas de la Encuesta están respaldadas por evidencias. Entre ellas, se incluyen citas de documentos presupuestarios, las leyes del país o las entrevistas con funcionarios del gobierno, legisladores o expertos en el proceso presupuestario del país. Durante el proceso de investigación, los miembros del personal del IBP ayudaron a los investigadores a seguir la metodología de la Encuesta, en especial, los lineamientos para responder las preguntas.<sup>A2</sup>

Luego de que se completara, los miembros del personal del IBP analizaron cada cuestionario con los investigadores individuales durante un período de tres a seis meses. El análisis del IBP buscaba garantizar que todas las preguntas se respondieran de manera tal que fuera internamente coherente para cada país, y coherente con el resto de los países.

Las respuestas fueron también comprobadas respecto de documentos presupuestarios publicados e informes sobre transparencia fiscal emitidos por instituciones internacionales, como el FMI, el Banco Mundial y la OCDE.

Cada cuestionario fue luego revisado por un revisor par anónimo que tenía conocimiento práctico considerable de los sistemas presupuestarios del país en cuestión. Los revisores pares, que no estaban asociados con el gobierno del país que revisaban, fueron identificados mediante contactos profesionales y otros canales.

El IBP también invitó a los gobiernos de casi todos los países encuestados a enviar comentarios sobre los resultados preliminares de la Encuesta. La decisión de invitar a los gobiernos a brindar comentarios sobre tales resultados se tomó después de consultar con la organización de investigación responsable de la Encuesta. El IBP hizo un gran esfuerzo para alentar a los gobiernos a enviar comentarios sobre los resultados preliminares; muchos gobiernos que no respondieron inicialmente las cartas del IBP fueron contactados en cinco o seis ocasiones diferentes. De los 98 gobiernos contactados por el IBP, 53 enviaron comentarios sobre los resultados de la Encuesta para su país. Estos comentarios pueden consultarse en su totalidad en los cuestionarios relevantes en [www.openbudgetsurvey.org](http://www.openbudgetsurvey.org).

El IBP revisó los comentarios de los revisores pares para garantizar que fueran coherentes con la metodología del estudio. Los comentarios de revisores pares que eran

**TABLA A.1: MEDICIÓN DE LA PUBLICACIÓN OPORTUNA DE INFORMACIÓN DURANTE TODO EL PROCESO PRESUPUESTARIO**

Documento presupuestario	Plazos de publicación para que los documentos se consideren «a disposición del público»	Preguntas de la Encuesta de 2015*	Cantidad de preguntas por documento
Documento preliminar	Debe publicarse al menos un mes antes de que se presente el Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo a la legislatura para su consideración.	54-58, Tabla 3-pbs	6
Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo y documentos de respaldo	Debe publicarse mientras la legislatura aún lo está considerando y antes de que se apruebe. Nunca debería considerarse que un proyecto que se publicó después de que la legislatura la haya aprobado está “a disposición del público.”	1-53, Tabla 3-pbs	54
Presupuesto Aprobado	Debe publicarse no más de tres meses después de que la legislatura aprueba el presupuesto.	59-63, Tabla 3-pbs	6
Presupuesto Ciudadano	Debe publicarse dentro del mismo plazo que el documento que lo sustenta. Por ejemplo, un Presupuesto Ciudadano para el Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo debe publicarse mientras la legislatura aún está considerando el Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo y antes de que se apruebe.	64-67	4
Informes entregados durante el año	Deben publicarse no más de tres meses después de que finalice el período de informe.	68-75, Tabla 3-pbs	9
Revisión de Mitad de Año	Debe publicarse no más de tres meses después de que finalice el período de informe.	76-83, Tabla 3-pbs	9
Informe de Fin de Año	Debe publicarse no más de 12 meses después de la finalización del año fiscal (el período de informe).	84-96, Tabla 3-pbs	14
Informe de Auditoría	Debe publicarse no más de 18 meses después de la finalización del año fiscal (el período de informe).	97-102, Tabla 3-pbs	7

\* Junto con las 102 preguntas numeradas usadas para evaluar los ocho documentos presupuestarios clave, la Tabla 3 del cuestionario de la Encuesta también contiene preguntas sobre siete de ocho documentos. Estas están indicadas por el acrónimo para el documento. Por ejemplo, la Tabla 3-pbs se refiere a la pregunta de la Tabla 3 que pertenece al Documento preliminar.

A2. Consulte la Guía 2015 para el Cuestionario de Presupuesto Abierto <http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/research-resources/guides-questionnaires/>

incoherentes se eliminaron, y el resto de los comentarios fueron compartidos con investigadores. Los investigadores respondieron los comentarios de los revisores pares y su gobierno, si correspondía, y el IBP actuó como intermediario ante respuestas conflictivas a fin de garantizar la coherencia entre países al seleccionar las respuestas.

## El Índice de Presupuesto Abierto

El Índice de Presupuesto Abierto (OBI) le asigna a cada país un puntaje de 0 a 100 según un promedio simple del valor numérico de cada una de las respuestas a las 109 preguntas del cuestionario que evalúan la disponibilidad pública de la información presupuestaria. El puntaje en el OBI de un país refleja la puntualidad y la integridad de la información presupuestaria que se encuentra a disposición del público en los ocho documentos presupuestarios clave.

## Mediciones para las instituciones de vigilancia y la participación ciudadana

TABLA A.2: EVALUACIÓN DE ACTORES Y PRÁCTICAS DE VIGILANCIA		
Indicador medido	Cantidad de preguntas en la Encuesta de 2015	Cantidad de preguntas por indicador
Participación ciudadano en el proceso presupuestario	114, 119-133	16
Fortaleza de la legislatura	103-113	11
Fortaleza de la entidad fiscalizadora superior	115-118	4

Las 31 preguntas de la Encuesta que no se usan para calcular el OBI evalúan las oportunidades de participación ciudadana durante el proceso presupuestario y la capacidad de vigilancia de las legislaturas y las entidades fiscalizadoras superiores. Para medir el alcance de las oportunidades que los gobiernos brindan para la participación pública en la toma de decisiones presupuestarias y el monitoreo, así como la fortaleza de la legislatura y la entidad fiscalizadora superior para llevar a cabo la vigilancia, se obtiene un promedio de las respuestas a las preguntas que pertenecen a cada área. Por lo tanto, cada área (participación ciudadana, legislaturas y entidades fiscalizadoras superiores) recibe un puntaje independiente. En comparación con el OBI, estas mediciones son menos integrales (con menos preguntas en cada área) y, por lo tanto, ofrecen una indicación del estado de la participación pública, las legislaturas y las entidades fiscalizadoras superiores más que una evaluación detallada.

## Ponderación de la importancia relativa de los documentos presupuestarios clave y las implicancias para los puntajes

Como se mencionó anteriormente, el puntaje en el OBI 2015 de cada país se calcula a partir de un subconjunto de 109 preguntas de encuesta. Aunque cada uno de los ocho documentos presupuestarios clave evaluados puede tener una cantidad diferente de preguntas relacionadas con él, el puntaje en el OBI es un promedio simple de las 109 preguntas que tienen opciones de respuesta a, b, c o d. Al calcular los puntajes en el OBI, no se usó ningún método de ponderación explícita.

Aunque usar un promedio simple es claro, implícitamente le da más importancia a ciertos documentos presupuestarios que a otros. En particular, 54 de las 109 preguntas del OBI evalúan la disponibilidad pública y la exhaustividad del Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo y, por lo tanto, son determinantes clave del puntaje total en el OBI de un país. Por el contrario, el Presupuesto Ciudadano y el Presupuesto Aprobado son el centro de solo cuatro y seis preguntas respectivamente.

Esta ponderación implícita tiene una justificación. Desde la perspectiva de la sociedad civil, el Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo es el documento presupuestario más importante, ya que establece los objetivos y los planes de la política presupuestaria para el año siguiente. Por lo general, la información sobre las políticas fiscales del gobierno no está disponible en ningún otro documento. El acceso a esta información es fundamental para que la sociedad civil comprenda y ejerza influencia sobre el presupuesto antes de su aprobación, y para que la tenga como recurso durante el año. Dicho esto, como se analiza en el Anexo B, uno de los cambios que el IBP incorporó en el cuestionario fue aumentar el énfasis de los otros siete documentos presupuestarios, a fin de reflejar su rol de garantizar que se provea suficiente información durante todo el ciclo presupuestario.

## Información adicional

Este anexo presenta una descripción básica de la metodología que se usó para producir la Encuesta de Presupuesto Abierto 2015. Para obtener más información sobre la Encuesta de Presupuesto Abierto y su metodología, comuníquese con el IBP a [info@internationalbudget.org](mailto:info@internationalbudget.org).