

ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO 2017

ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO 2017: RESUMEN EJECUTIVO

Después de una década de un progreso estable, la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017 del International Budget Partnership (IBP) muestra una leve reducción en los puntajes promedio de transparencia global. Esto significa que los gobiernos publican menos información sobre cómo recaudan y gastan los fondos públicos que en 2015. Detener el progreso hacia una mayor transparencia es particularmente desalentador a la luz del hallazgo de que alrededor de tres cuartos de los países evaluados en la encuesta de este año publican información insuficiente del presupuesto. Dada la insuficiencia de la información que los gobiernos publican sobre el gasto y los ingresos públicos, es el momento para un progreso acelerado, no para el estancamiento.

Además de estos desafíos en la transparencia, la evaluación de vigilancia del presupuesto de OBS 2017 encuentra que la mayoría de los países tienen prácticas limitadas o débiles de vigilancia, aunque la mayoría tiene las condiciones básicas necesarias para que los auditores cumplan sus funciones. La OBS 2017 también revela que la mayoría de los gobiernos no proporciona oportunidades significativas al público para participar en el proceso presupuestario.

Esta combinación de presupuestos opacos, vigilancia limitada y procesos presupuestarios cerrados debilita la gestión financiera pública. Lo que es más importante, perjudica la democracia, debilitando la relación entre las prioridades de los ciudadanos y la acción del gobierno.

En los años recientes, se observaron varios signos de que el puente entre los ciudadanos y los estados se debilita en todos los países del mundo. Como resultado de los escándalos de corrupción y una creciente desigualdad, muchas personas cuestionan las instituciones tradicionales de democracia representativa o canalizan su apoyo a los líderes cuyo compromiso con las instituciones democráticas es dudoso. En lugar de solucionar las frustraciones del público, muchos gobiernos tienen controles más fuertes sobre la sociedad civil. Las restricciones a los espacios cívicos y la libertad de los medios señalan un debilitamiento de los instrumentos clave de la rendición de cuentas democrática que debiera causar inquietud a las personas en todo el mundo.

En este contexto, los hallazgos de OBS 2017 constituyen otra señal de la erosión de la relación entre los gobiernos y ciudadanos, pero los hallazgos también describen una forma de comenzar a reconstruir. Si bien los abusos de poder por parte del gobierno y la falta de rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos han alimentado el desinterés democrático y la desilusión generalizada con los gobiernos de todo el mundo, la centralidad de los presupuestos del gobierno con la relación entre los ciudadanos y los estados los convierte en un enfoque obvio para los esfuerzos por restablecer la confianza pública y reparar el distanciamiento entre los ciudadanos y el estado.

EL ESTADO DE LA TRANSPARENCIA GLOBAL

Los sistemas de finanzas públicas que son transparentes, con una vigilancia formal efectiva y oportunidades para la participación pública, son esenciales para el uso eficiente y efectivo de los escasos recursos públicos. Los gobiernos tienen la responsabilidad de ser transparentes en la forma de recaudar y gastar los fondos públicos, y los ciudadanos tienen el derecho a participar en la toma de decisiones sobre el presupuesto y a controlar cómo se implementan estas decisiones. Si bien la participación pública en los procesos presupuestarios contribuye a la toma de decisiones y es esencial para la rendición de cuentas, no puede reemplazar el escrutinio de la legislatura y las entidades fiscalizadoras superiores, que tienen autoridad de vigilancia formal sobre los gobiernos.

Lanzada en 2006, la OBS es la única evaluación comparativa e independiente del mundo de los tres pilares de un sistema de presupuesto abierto: transparencia, vigilancia y participación pública. La OBS 2017 es el sexto ciclo de esta evaluación bianual de la fortaleza de los sistemas de rendición de cuentas del presupuesto en los países de todo el mundo. El IBP evaluó 115 países en seis continentes en la OBS 2017.

Mediante un conjunto de preguntas de la OBS que evalúan la cantidad y puntualidad de la información del presupuesto que publican los gobiernos, cada país encuestado recibe un puntaje de transparencia entre 0 y 100. El IBP usa estos puntajes para construir el Índice de Presupuesto Abierto (OBI), que clasifica a los países evaluados.

En 2017, el puntaje promedio de transparencia, indicado por el OBI, era de 42. Solo 26 países proporcionan información suficiente del presupuesto (puntaje superior a 61 en el OBI). En general, los países tienden a ser más transparentes sobre sus gastos e ingresos generales que sobre la deuda o los riesgos fiscales que enfrenta el país.

Más del 20 por ciento de los documentos del presupuesto evaluados en los 115 países son producidos por los gobiernos, pero no son publicados en línea puntualmente. (Los gobiernos usan estos documentos con fines internos, los publican tarde o no los publican en línea). Estos documentos se podrían publicar fácilmente en los sitios web existentes con un costo mínimo.

LA REDUCCIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LAS PRÁCTICAS GLOBALES DEL PRESUPUESTO

El puntaje promedio del OBI cayó de 45 en 2015 a 43 en 2017 para los 102 países encuestados en ambos ciclos (de un puntaje posible de 100). La reducción general, si bien modesta, es particularmente importante en esta era de desconfianza global en las instituciones gubernamentales.

Un factor importante en la desaceleración de este año es la reversión de los logros anteriores en África Subsahariana. De los 27 países de África Subsahariana incluidos en las encuestas de 2015 y 2017, 22 presentaron una reducción en los puntajes de transparencia en la OBS 2017. Con excepción de Asia, otras regiones presentaron un crecimiento más lento o leves reducciones en su transparencia.

TABLA 1. PUNTAJES REGIONALES PROMEDIO DEL OBI, 2015-2017

Región	OBI regional promedio		
	2015	2017	Cambio*
Este de Asia y Pacífico	41	44	3
Europa Oriental y Asia Central	54	55	1
América Latina y el Caribe	50	50	1
Medio Oriente y África del Norte	21	20	-1
Asia del Sur	42	46	5
África Subsahariana	39	29	-11
Europa Occidental y los Estados Unidos	74	73	-1
Todos los países	45	43	-2

*Compara los 102 países evaluados en la Encuesta de Presupuesto Abierto de 2015 y 2017.
Los cambios en la Tabla 1 pueden no ser exactos debido al redondeo.

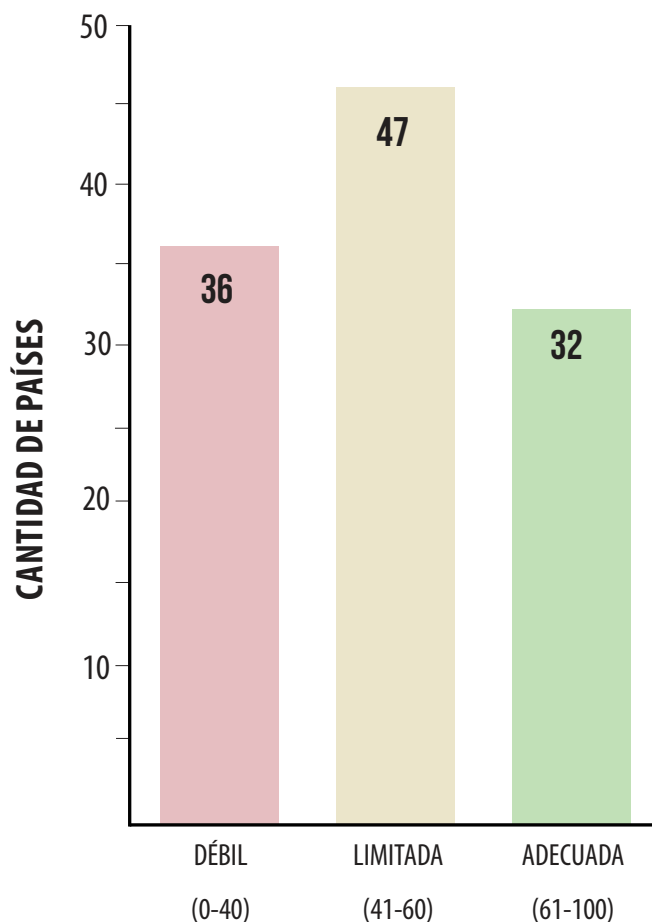
La reducción en los puntajes refleja principalmente la omisión por parte del gobierno de publicar documentos clave del presupuesto; la integridad general de los documentos que los gobiernos publican aumentó marginalmente de 61 a 62 (de 100).

FALTA DE UNA VIGILANCIA ADECUADA

La OBS 2017 presenta una imagen algo mixta con respecto a las instituciones de vigilancia formal (es decir, las legislaturas, las entidades fiscalizadoras superiores [SAI] y las instituciones fiscales independientes [IFI]). La OBS 2017 evalúa si las legislaturas y las SAI tienen la autoridad, independencia, capacidad y recursos necesarios para cumplir sus funciones de vigilancia. La encuesta encuentra que solo las legislaturas de 32 países (28 por

ciento) poseen prácticas adecuadas de vigilancia, 47 países (41 por ciento) tienen prácticas limitadas de vigilancia y 36 países (31 por ciento) tienen prácticas débiles de vigilancia. En general, las legislaturas adoptan prácticas limitadas de vigilancia, pero pueden proporcionar una vigilancia más amplia durante la formulación del presupuesto que durante la implementación. Aún así, como ejemplo de las formas en que las legislaturas ejercen una vigilancia inadecuada, la encuesta encontró que el 44 por ciento de las legislaturas en los países encuestados no realizaron con éxito ninguna enmienda a los proyectos del presupuesto presentados por el ejecutivo.

FIGURA 1. PAÍSES AGRUPADOS POR EL PUNTAJE DE VIGILANCIA DE LAS LEGISLATURAS DE 2017



Las SAI evalúan si los fondos se utilizan de acuerdo con la ley. La OBS muestra que 75 de 115 (65 por ciento) de los países evaluados tienen las condiciones básicas necesarias para que las SAI cumplan su función de vigilancia. La encuesta también revela que 24 países (21 por ciento) tienen SAI débiles, y 16 (14 por ciento) tienen SAI con alcance limitado. Los países con una menor transparencia en general ofrecen condiciones débiles donde pueden funcionar las SAI. Incluso cuando los auditores cumplen su trabajo, dependen de las legislaturas para revisarlo. Aún así, más de un tercio de las legislaturas encuestadas no revisan los informes de auditoría emitidos por las SAI.

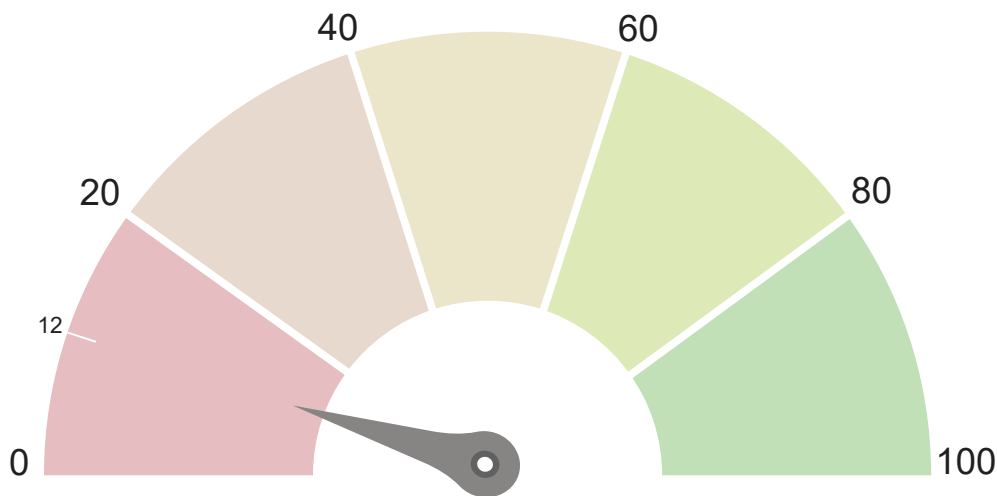
Por primera vez, la OBS evaluó a las IFI (instituciones independientes, no partidistas que dependen de la rama legislativa o ejecutiva del gobierno). Establecer IFI independientes y con recursos suficientes puede ayudar a los gobiernos a restablecer su credibilidad y mejorar la confianza de las legislaturas y los ciudadanos en la capacidad del gobierno de recaudar y gastar los fondos públicos de manera responsable. La OBS muestra que 18 países cuentan con IFI independientes y con buenos recursos, 10 países cuentan con IFI con recursos insuficientes o que no son legalmente independientes, y 87 países no tienen IFI.

INSUFICIENTES OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN CADA PAÍS

Proporcionar oportunidades para la participación pública en el proceso presupuestario es clave para crear una democracia más inclusiva. Sin la participación activa de los ciudadanos— en particular ciudadanos de grupos marginalizados o vulnerables— los sistemas presupuestarios solo atienden los intereses de las elites más poderosas.

La OBS 2017 encuentra que ningún país entre los 115 encuestados ofrece oportunidades de participación que se consideren adecuadas (puntajes de 61 o más). El puntaje global promedio es de apenas 12 sobre 100, con 111 países con puntajes débiles (menos de 41). Solo cuatro países tienen puntajes que indican un nivel moderado de oportunidad para la participación pública (entre 41 y 60): Australia, Nueva Zelanda, Filipinas y el Reino Unido.

FIGURA 2. PUNTAJE PROMEDIO DE PARTICIPACIÓN



Aún así, como lo demuestran claramente las prácticas presupuestarias en algunos países, existen mecanismos comprobados para mejorar la participación ciudadana. El gobierno de Corea del Sur ha establecido el Centro de Informes de Desperdicio, donde los ciudadanos pueden registrar sus reclamos sobre el uso ineficiente de recursos por parte del gobierno. Esto ha resultado en ahorros del presupuesto por un valor de US\$16 000 millones en los últimos 16 años. El gobierno anterior de Filipinas realizó un esfuerzo concertado para trabajar con las organizaciones de la sociedad civil (CSO) mediante Acuerdos de asociación sobre el presupuesto, que han conducido a un mayor compromiso, colaboración y activismo por reformas entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Si bien aún no queda claro cómo este esfuerzo resultará para el gobierno actual, proporciona un modelo útil sobre la forma en que los gobiernos pueden involucrar al público en la planificación del presupuesto.

LA BUENA NOTICIA

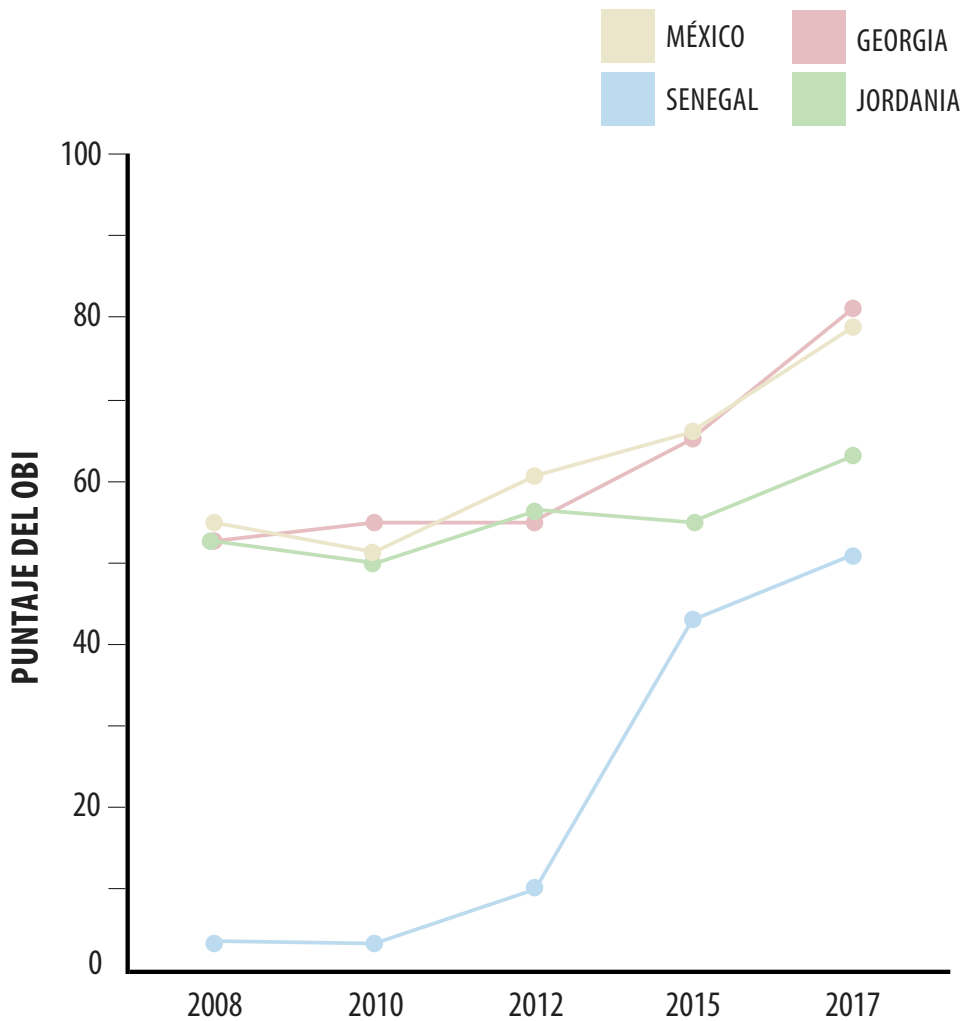
Si bien la transparencia global general se ha reducido, la pérdida es aún significativamente menor que las ganancias alcanzadas a lo largo del tiempo que se han ilustrado en los ciclos anteriores de la encuesta. Los presupuestos del gobierno son considerablemente más transparentes que hace una década.

La cantidad de documentos presupuestarios informados a disposición del público se ha reducido en este ciclo de la encuesta en comparación con 2015, pero los documentos presupuestarios disponibles contienen más información ahora que en los años anteriores. Por ejemplo, la información sobre la deuda, políticas de ingresos y gastos de años múltiples en los Documentos preliminares tenía más probabilidad de estar disponible en 2017 que en 2015. También se ha puesto más información a disposición del público en el Proyecto de presupuesto del ejecutivo en 2017 en las categorías clave tales como transferencias a corporaciones estatales y gastos para los pobres.

Finalmente, no todos los países experimentaron una reducción en la transparencia en la encuesta de 2017. Entre los países que mejoraron en este ciclo, cuatro países (en diferentes regiones del mundo) experimentaron logros importantes en la transparencia con respecto a la última década.

- Georgia: El puntaje del OBI aumentó de 53 en 2008 a 82 en 2017.
- Jordania: El puntaje del OBI aumentó de 53 en 2008 a 63 en 2017.
- México: El puntaje del OBI aumentó de 55 en 2008 a 79 en 2017.
- Senegal: El puntaje del OBI aumentó de 3 en 2008 a 51 en 2017.

FIGURA 3. PUNTAJES DEL ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO, 2008-2017



Estos cuatro países demuestran que cualquier gobierno puede realizar mejoras significativas en la transparencia del presupuesto. Entonces, si un país depende de los ingresos de hidrocarburos, como México, o tiene ingresos promedio bajos, como Senegal, o se encuentra en una región con sistemas generalmente cerrados, como Jordania en Medio Oriente, o es una democracia relativamente nueva, como Georgia, aún puede registrar impresionantes logros en la transparencia. Estos logros son el resultado de los esfuerzos realizados por los funcionarios comprometidos del gobierno, los miembros y ciudadanos activos y comprometidos de la sociedad civil, los medios atentos y los incentivos de donantes y el sector privado.

RECOMENDACIONES

Existen unas pocas formas simples en que los gobiernos pueden volver sus sistemas presupuestarios más transparentes y participativos y proporcionar una vigilancia efectiva para aumentar la rendición de cuentas en general.

- **Publicar todos los documentos del presupuesto en línea puntualmente.** En 75 países, los gobiernos publican al menos un documento del presupuesto en línea pero producen al menos un documento adicional que no publican en línea. Los países pueden aumentar la transparencia mediante el pequeño paso de publicar todos los documentos en línea puntualmente. Estos logros en la transparencia solo serán significativos si los gobiernos mantienen las prácticas y publican información sobre el presupuesto de forma consistente de un ciclo del presupuesto al siguiente.
- **Establecer o fortalecer las instituciones de vigilancia.** La vigilancia legislativa podría fortalecerse durante la formulación e implementación del presupuesto. Los países deben aumentar la capacidad de las SAI y otras instituciones de vigilancia para cumplir sus funciones. Los gobiernos podrían considerar establecer IFI para garantizar políticas presupuestarias bien informadas.
- **Expandir el alcance de las oportunidades de participación y lograr que estas oportunidades sean más inclusivas.** Las ramas del ejecutivo deberían alcanzar a las poblaciones históricamente en desventaja o marginalizadas para fomentar la participación en el proceso presupuestario y desarrollar una sociedad más equitativa.

METODOLOGÍA

La Encuesta de Presupuesto Abierto usa criterios internacionalmente aceptados desarrollados por organizaciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT).

La encuesta es un instrumento de investigación basada en hechos que evalúa lo que ocurre en la práctica a través de fenómenos observables. Todo el proceso duró aproximadamente 18 meses, entre agosto de 2016 y enero de 2018, y en él participaron aproximadamente 300 expertos en 115 países. La Encuesta de Presupuesto Abierto 2017 evalúa solo los eventos, actividades o avances que ocurrieron o que deberían haber ocurrido hasta el 31 de diciembre de 2016. Para la OBS 2017, la definición de documentos de disponibilidad pública se revisó de forma tal que solo los documentos publicados en línea se consideran publicados y las preguntas individuales sobre la participación pública y la vigilancia del presupuesto se fortalecieron y actualizaron sustancialmente. Puede encontrarse un análisis de estos cambios en el Informe global de la Encuesta de Presupuesto Abierto (www.openbudgetsurvey.org).

Las respuestas a la encuesta, por lo general, están respaldadas por citas y comentarios. Estos pueden incluir referencias a un documento presupuestario, un enunciado oficial por parte del gobierno o comentarios de entrevistas en persona a funcionarios del gobierno u otros participantes especialistas.

La encuesta se basa en un cuestionario diligenciado para cada país por expertos independientes en presupuestos que no están asociados con el gobierno nacional.

Las respuestas preliminares del cuestionario de cada país luego son revisadas de manera independiente por un experto anónimo que no tiene relación con el gobierno nacional. Además, el IBP invita a los gobiernos nacionales a comentar sobre las respuestas preliminares y considera estos comentarios antes de dar por finalizados los resultados de la encuesta.

Los investigadores responden los comentarios de los revisores pares y su gobierno, si corresponde, y el IBP actúa como intermediario ante respuestas conflictivas a fin de garantizar la coherencia entre países al seleccionar las respuestas.