

Evaluación de la transparencia presupuestaria sectorial

Resultados de una evaluación piloto de transparencia presupuestaria en salud y educación

Sally Torbert | 29 de abril de 2019

PUNTOS CLAVE

- Los grupos de la sociedad civil se fían de los documentos presupuestarios gubernamentales para obtener información específica sobre políticas presupuestarias, asignaciones, gasto y desempeño en los sectores sociales, tales como salud y educación, y a menudo necesitan información detallada que va más allá de los requisitos fundamentales de las normas internacionales que se evalúan en la Encuesta de Presupuesto Abierto.
- Como parte de la investigación durante la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS) de 2019, la International Budget Partnership (IBP) puso a prueba un nuevo módulo con socios investigadores de la sociedad civil en 28 países a fin de evaluar la disponibilidad de información específica y detallada sobre los presupuestos de salud y educación en presupuestos de gobiernos centrales.
- La nueva evaluación piloto se basa tanto en indicadores existentes de la Encuesta de Presupuesto Abierto como en indicadores nuevos enfocados en información presupuestaria pertinente a los sectores.
- Nuestros hallazgos sugieren que la transparencia presupuestaria de los sectores se correlaciona con el desempeño general de la medición de transparencia presupuestaria de la Encuesta de Presupuesto Abierto en cada país; no obstante, todos los países pueden proporcionar al público más datos pertinentes sobre el gasto público en salud, educación y otros sectores clave.
- Los resultados también sugieren que los países van a la zaga a la hora de proporcionar los tipos de información necesaria para evaluar la prestación de servicios en los sectores, en especial cuando se trata de datos sobre implementación presupuestaria, vinculación de gastos a objetivos de desempeño y presentación de informes sobre transferencias a otras entidades.
- Sobre la base de estas conclusiones, este informe recomienda que los gobiernos fortalezcan las áreas en las que la transparencia sea débil al brindar información desglosada más detallada en los documentos y datos presupuestarios; ampliar la disponibilidad de información y datos públicos sobre la ejecución presupuestaria en los sectores, y explicar de forma clara los vínculos entre las políticas sectoriales, los presupuestos y el desempeño.
- Si bien la evaluación de transparencia presupuestaria en los sectores se basó en información disponible antes de la actual pandemia de la COVID-19, las conclusiones reflejan directamente la importancia de una información presupuestaria más transparente a nivel sectorial en una crisis como esta. Tanto el financiamiento existente y nuevo en materia de salud y otros sectores como las relaciones entre gasto y desempeño son críticos a la luz de esta crisis fiscal y de salud pública.

EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA SECTORIAL

Este informe presenta los resultados de una evaluación piloto de la transparencia presupuestaria en los sectores de salud y educación, que se implementó paralelamente con la Encuesta de Presupuesto Abierto de 2019.¹ Inspirada en la labor de los grupos de la sociedad civil que analizan y monitorean documentos presupuestarios para encontrar información sobre los gastos de los sectores, esta evaluación ahonda más en qué información está disponible, y qué falta, en los documentos presupuestarios gubernamentales vinculados a estos sectores sociales clave. Si bien esta evaluación se enfoca en educación y salud, es probable que las tendencias y brechas de transparencia sean también pertinentes a la mayoría de los sectores financiados por el gasto público, o a todos ellos.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA SECTORIAL?

Las asignaciones y gastos presupuestarios del gobierno en los sectores sociales, tales como salud y educación, son de importancia crítica para el público. Durante muchos años, los grupos de la sociedad civil, las organizaciones internacionales y los donantes de todo el mundo han examinado la información específica de cada sector al revisar las propuestas presupuestarias gubernamentales y hacer el seguimiento de su implementación. Este trabajo es más importante que nunca, ya que los gobiernos han adoptado medidas rápidas y drásticas para frenar la propagación de la COVID-19 y abordar su impacto, lo que produjo cambios en la asignación de recursos. En muchos países, se está aumentando el gasto en salud vinculado a la pandemia, pero otros tipos de gastos en salud pueden verse reducidos, como la inversión en bienes de capital. El sector educativo también puede verse impactado ya que debido al distanciamiento social algunos gobiernos debieron cerrar las escuelas y ampliar las herramientas de aprendizaje remoto, y las medidas de austeridad pueden dar lugar a un recorte del gasto destinado a docentes o inversiones en la construcción de escuelas.

La información que se incluye en la documentación presupuestaria del gobierno es central para entender estos cambios en las políticas y el impacto que tendrán en la vida de las personas y las sociedades. No obstante, los gobiernos no pueden elaborar documentos con este objetivo en mente. Algunos funcionarios

¹ El enfoque y la metodología del Módulo de transparencia presupuestaria sectorial (el "Módulo sectorial") fueron codesignados por Jason Lakin, María José Eva Parada y Sally Torbert.

gubernamentales ven a los presupuestos principalmente como documentos de gestión y control. A estos efectos, los presupuestos solo tienen que proyectar las fuentes de ingresos disponibles y establecer límites a los gastos de los departamentos gubernamentales, proporcionar una estimación de fondos para poner en práctica las políticas y rendir cuentas de estos gastos a fin de año. Para la sociedad civil y el público, no obstante, estos documentos también deben proporcionar un análisis más profundo de cómo se está recaudando y distribuyendo el dinero entre prioridades que compiten entre sí, así como más detalles sobre la manera en que los fondos proporcionan servicios críticos a la larga. Por esta razón, incluso los documentos presupuestarios que cumplen estándares básicos de transparencia no están a la altura de lo que necesitan los actores civiles.

METODOLOGÍA PARA UNA EVALUACIÓN PILOTO DE LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA SECTORIAL

Durante la investigación para la Encuesta de Presupuesto Abierto de 2019, la International Budget Partnership ensayó un nuevo enfoque para evaluar la transparencia presupuestaria de sectores específicos. Sobre la base de investigaciones preliminares efectuadas durante la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS) de 2017,² el enfoque investigativo para la prueba piloto se hizo a partir de debates con organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales que ya realizan investigaciones y análisis de presupuestos de educación y salud, y un examen de los análisis existentes. Esto sirvió para seleccionar los temas y la información clave de los documentos presupuestarios que resultan de mayor necesidad para la sociedad civil a fin de entender el gasto sectorial.

Gran parte de la información que la sociedad civil identifica como importante se evalúa a través de indicadores de la OBS existentes, que examinan los elementos centrales de la información presupuestaria (por ejemplo, ingresos, gastos, deudas) y se basan en normas internacionales. Al mismo tiempo, los grupos de la sociedad civil que monitorean estrechamente el gasto sectorial suelen buscar detalles más allá de la información presupuestaria central para entender cuestiones tales como las fuentes de financiación del sector, la distribución geográfica de los servicios y la información desglosada detallada sobre proyectos, programas o servicios. La prueba piloto, por lo tanto, identificó diez temas clave que pueden responderse con información de 23 indicadores de la OBS que fueron de particular relevancia y añadió 20 nuevos indicadores

² Consulte el cuadro 2.2 del Informe Global de la Encuesta de Presupuesto Abierto de 2017:
<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf>

para evaluar el mayor nivel de detalle sectorial que necesita la sociedad civil a lo largo del proceso presupuestario.

Los diez temas clave seleccionados para evaluar durante esta prueba piloto son, a saber:

1. Asignación del presupuesto sectorial por función y ministerio.: El monto de financiación que el gobierno planea gastar en cada sector muestra las prioridades relativas de diferentes sectores. Los documentos presupuestarios muestran esto a través de dos clasificaciones de gastos: una *clasificación administrativa*, que muestra la financiación por ministerio o departamento, y una *clasificación funcional*, que presenta los gastos de cada sector a través de varios ministerios y departamentos.
2. Ejecución del presupuesto sectorial por función y ministerio.: La ejecución del presupuesto en cada sector muestra si los fondos se gastan según lo planeado. Investigaciones anteriores de la IBP demostraron que el gasto insuficiente es una preocupación crítica, especialmente en los países en desarrollo, para el gasto sectorial.³ Los documentos de ejecución presupuestaria, en especial el Informe de fin de año, deben mostrar el gasto real en comparación con el presupuesto para las clasificaciones funcionales y administrativas, y con clasificaciones congruentes entre los documentos presupuestarios.
3. Presentación de información que permite comparaciones internacionales.: La información sobre asignaciones y gastos sectoriales comparables entre distintos países proporciona un punto de referencia del nivel de gasto en cada país. La información necesaria para efectuar estas comparaciones incluye el uso de una estructura de clasificación funcional comparable entre países,⁴ así como proyecciones de PIB nominal para calcular el porcentaje de gasto en relación con el tamaño global de la economía.
4. Fuentes de ingresos para el sector.: Los ingresos gubernamentales totales, junto con el monto de ingresos designados provenientes de ingresos destinados y fondos de donantes, muestran de qué forma el gobierno moviliza los recursos para los gastos de los sectores.

³ Paolo de Renzio, Jason Lakin, and Chloe Cho, "Budget Credibility Across Countries: How Deviations Are Affecting Spending on Social Priorities" (Washington, D.C., 2019), <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Budget-Credibility-Across-Countries.pdf>.

⁴ Consulte la Clasificación de las Funciones de Gobierno según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (COFOG): <https://www.oecd.org/gov/48250728.pdf>.

5. Cambios en las asignaciones sectoriales a lo largo del tiempo: Las tendencias en el financiamiento sectorial, tanto en años previos como en asignaciones proyectadas para años futuros, muestran si el financiamiento está aumentando, disminuyendo o manteniéndose igual a lo largo del tiempo.
6. Financiamiento para programas y actividades específicos.: Se necesita información de gastos desglosados para hacer un seguimiento de las actividades y programas específicos en cada sector. Los documentos presupuestarios pueden mostrar desgloses dentro de la clasificación administrativa sobre cómo se asigna el financiamiento a distintos programas o departamentos, y también a nivel subprograma y actividad. Del mismo modo, la clasificación funcional puede desglosarse en subfunciones, como gasto educativo destinado a los niveles primario, secundario o terciario. Los documentos presupuestarios también pueden mostrar una clasificación económica para cada sector, que muestra si la financiación del sector se destina a salarios, bienes y servicios, y bienes de capital, como la construcción de edificios.
7. Transferencias del financiamiento sectorial a otras entidades: El financiamiento para educación y salud puede asignarse como transferencias a fondos extrapresupuestarios, como fondos de seguro de salud, y entes públicos, como hospitales o universidades, y gobiernos subnacionales. Los documentos presupuestarios deben mostrar las asignaciones para estas transferencias y los montos reales transferidos.
8. Objetivos y resultados del gasto sectorial: Los presupuestos deben conectar cómo las políticas sectoriales se traducen en asignaciones de fondos, y cómo los fondos se traducen en logros y resultados. Los presupuestos pueden adoptar una estructura de presupuesto por programas, en la que los fondos se asignen y gasten en función de objetivos.⁵
9. Detalles sobre cómo y dónde se distribuye la financiación sectorial: La distribución de fondos entre regiones y a unidades de prestación de servicios de primera línea, tales como escuelas y clínicas, es importante para entender la equidad de la distribución de fondos.
10. Información presupuestaria subnacional: Muchos países financian el gasto sectorial con ingresos del gobierno tanto central como subnacional. Los documentos presupuestarios del gobierno central pueden ayudar al gobierno a entender el panorama completo del gasto público en el sector al recopilar y compartir información sobre los presupuestos subnacionales.

⁵ Los presupuestos por programas, como se definen en el Módulo sectorial, tienen una definición más restringida que las preguntas de la OBS. En la OBS, un programa puede estar a cualquier nivel de desglose por debajo de un ministerio o departamento. En el Módulo sectorial, los presupuestos por programas se definen específicamente como presupuestos estructurados en torno a objetivos o metas.

Los 43 indicadores evaluados en la prueba piloto se combinan para producir los resultados de un "Módulo sectorial" sobre la transparencia presupuestaria en un sector específico. Cada nuevo indicador se califica según una respuesta de opciones múltiples en una escala de 0 a 100, donde las respuestas más altas se vinculan a las buenas prácticas y las más bajas indican información mínima o nula. Los puntajes generales del Módulo sectorial son el promedio de los puntajes para las respuestas a los 20 indicadores nuevos y los 23 indicadores de la OBS existentes (consulte el Anexo para ver la tabla de indicadores utilizados en la evaluación).

Esta nueva metodología de investigación se ensayó en 28 países⁶ durante el período de investigación para la OBS de 2019. Los países que se unieron a la prueba piloto fueron seleccionados según el interés del socio de la sociedad civil de la OBS y la disponibilidad de tres documentos presupuestarios básicos: la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, el Presupuesto Aprobado y el Informe de fin de año, según los define la OBS de 2019. Los socios investigadores tuvieron la opción de examinar los presupuestos o de educación o de salud, siendo 11 los socios que optaron por educación y 17 los que optaron por salud. Los nuevos indicadores del módulo se evaluaron empleando la misma metodología rigurosa que el cuestionario general de la OBS, inclusive la evaluación por pares y el examen del gobierno, en función de información presupuestaria que estuvo disponible hasta el 31 de diciembre de 2018.⁷

RESULTADOS GENERALES: LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA SECTORIAL SÍ SE VINCULA ESTRECHAMENTE A LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA GLOBAL

Los puntajes promedio de los 43 indicadores incluidos en el Módulo sectorial se vinculan estrechamente a los niveles generales de transparencia presupuestaria en el sentido de que los países con mayor transparencia presupuestaria también presentan más información sobre asignaciones y gastos sectoriales. El puntaje de transparencia promedio de la OBS para el grupo de países piloto equivale a 56 de un posible puntaje total de

⁶ Los 28 países piloto evaluados por el Módulo sectorial son Argentina, Australia, Azerbaiyán, Benín, Botsuana, Brasil, Chile, Croacia, República Checa, República Dominicana, Ghana, Guatemala, India, Kenia, Kirguistán, Macedonia, Moldavia, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Paraguay, Perú, Rusia, Eslovaquia, Sudáfrica, Sri Lanka, Uganda y Zimbabue.

⁷ Para obtener más información sobre la metodología de la OBS, consulte el Anexo a del Informe Global sobre la Encuesta de Presupuesto Abierto de 2019: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-Budget-Survey-Report-2019.pdf>.

100, mientras que el promedio de puntajes para todos los indicadores del módulo sectorial fue 54 de 100 (tabla 1). En general, como resultado del proceso de selección de países y el requisito de que los países tengan tres documentos básicos disponibles al público para evaluar en la prueba piloto, los 28 países evaluados en la prueba piloto del Módulo sectorial tienen en promedio mayores puntajes de transparencia presupuestaria OBS que el puntaje promedio global general de la OBS de 2019, que equivale a 45 de 100, para los 117 países evaluados. Los puntajes promedio para la transparencia presupuestaria sectorial en los países que evaluaron educación y salud son en gran medida iguales. Como resultado, en este informe, los resultados conjuntos tanto para educación como para salud se presentan juntos como resultados de transparencia presupuestaria sectorial.

TABLA 1. LOS PUNTAJES PROMEDIO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA SECTORIAL SON INFERIORES AL PUNTAJE DE TRANSPARENCIA OBS GENERAL

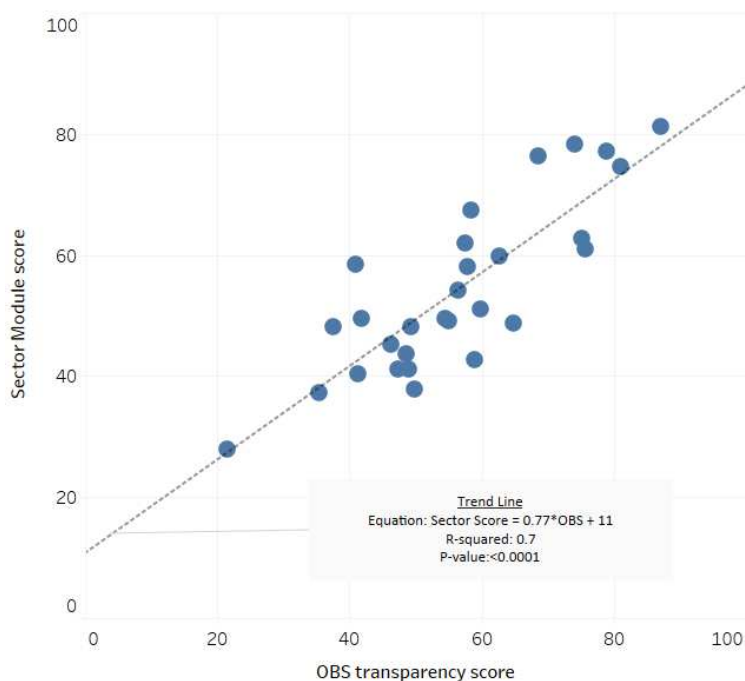
Sector	Número de países	Puntaje promedio de transparencia OBS (109 indicadores)	Puntaje promedio del Módulo sectorial (43 indicadores)	Promedio de nuevas preguntas sectoriales (20 indicadores)
Educación	11	56	55	41
Salud	17	57	54	42
General	28	56	54	42

Los puntajes de los indicadores del Módulo sectorial son levemente inferiores a los puntajes de transparencia presupuestaria generales de la OBS. Solo en 10 de los 28 países, el puntaje promedio de los indicadores del Módulo sectorial es mayor que el puntaje de transparencia OBS del país. No obstante, la mayoría de los países tuvieron un rendimiento peor en los 20 nuevos indicadores añadidos al Módulo sectorial, que buscan información más detallada sobre la financiación del sector en documentos presupuestarios, confirmando que la cantidad de información a niveles desglosados detallados es menos prevalente que la información agregada. Por ejemplo, de los 28 países evaluados, el único país que obtuvo un mayor puntaje en los indicadores nuevos del Módulo sectorial en comparación con los 23 indicadores vinculados a la OBS es Macedonia. El puntaje promedio para los 20 indicadores nuevos incorporados al Módulo sectorial es 42 de 100.

El Módulo sectorial muestra que los países con un mejor desempeño en la transparencia presupuestaria general también proporcionan más información sobre los presupuestos sectoriales. En la figura 1 se comparan los puntajes de transparencia presupuestaria de la OBS de 2019 con los resultados del Módulo sectorial en los 28 países piloto, y se concluye que los puntajes de transparencia presupuestaria de la OBS

guardan una fuerte correlación con los resultados de la evaluación del Módulo sectorial. Si bien esto es de esperarse, ya que se incluyen 23 indicadores tanto en los resultados de la OBS como del Módulo sectorial. No obstante, los resultados promedio de los 20 nuevos indicadores del Módulo sectorial también tienden a incrementarse a medida que el puntaje de la OBS aumenta.⁸

FIGURA 1. LOS PAÍSES CON PUNTAJES DE TRANSPARENCIA OBS MÁS ALTOS TAMBIÉN TIENEN RESULTADOS MÁS ALTOS EN EL MÓDULO SECTORIAL



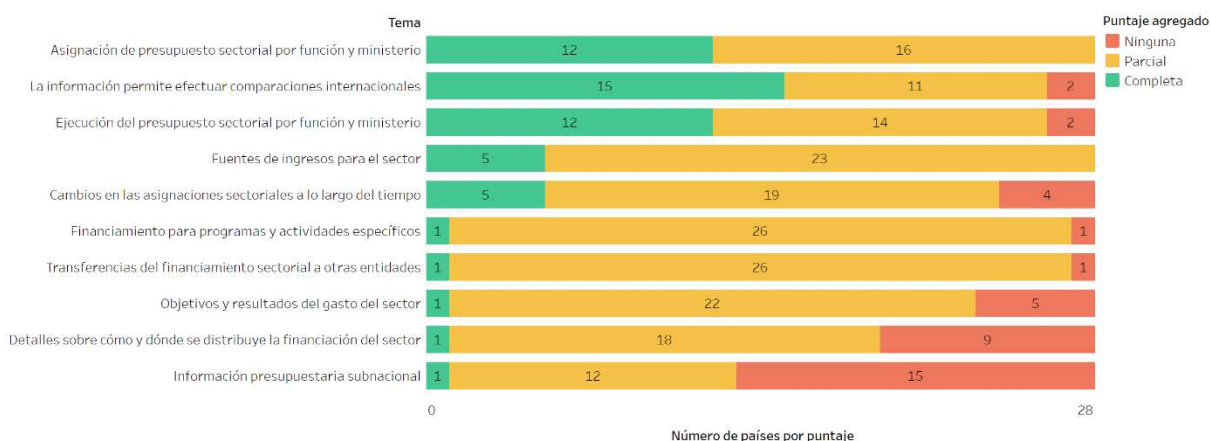
Para ayudar a aclarar los resultados del Módulo sectorial, los 43 indicadores se agrupan en los 10 temas que corresponden a áreas clave de interés para la sociedad civil al analizar documentos presupuestarios (consulte la sección Metodología que antecede y el Anexo más abajo). Los puntajes agregados de cada tema se basan en los resultados de los indicadores agrupados: si está disponible toda la información, entonces un país obtiene una calificación de “Completa” respecto de ese tema; si solo está disponible parte de la información, el país obtiene una calificación de “Parcial”, mientras que si ningún indicador tiene siquiera los niveles mínimos de información, el tema recibe una calificación de “Ninguna”. Los detalles sobre esta metodología se presentan

⁸ La relación lineal entre los 20 nuevos indicadores del Módulo sectorial y el puntaje de transparencia de la OBS tiene un coeficiente de 0,71, un valor de coeficiente de determinación de 0,37 y un valor p de 0,0005.

en el Anexo. Esta presentación muestra que la mayoría de los países proporciona cierta información (pero no toda) relativa a los 10 distintos temas de interés para la sociedad civil y el público, y que la cobertura de la información también varía por tema.

Varios países proporcionan niveles agregados de gasto sectorial en muchos documentos presupuestarios, así como información que permite efectuar comparaciones del gasto sectorial entre distintos países. Sin embargo, son muy pocos los países que proporcionan información integral sobre otros temas, como detalles de las actividades y programas del sector, o cómo y dónde se gastan los fondos del sector (figura 2).

FIGURA 1. LOS PRESUPUESTOS SON MENOS TRANSPARENTES EN CUANTO A LOS GASTOS DETALLADOS, LAS TRANSFERENCIAS Y EL DESEMPEÑO DEL SECTOR



Los países varían en cuanto a las áreas en las que presentan más información y en las que presentan menos. A continuación, describimos tres conclusiones clave que destacan las áreas en las que la información limitada proporcionada socava la capacidad que tiene el público de ver cómo los recursos públicos se traducen en prestación de servicios: un problema aplicable a la mayoría de los países. También presentamos un inesperado hallazgo positivo sobre la disponibilidad de información subnacional en documentos y sitios web presupuestarios del gobierno central. Esta información será cada vez más importante en relación con el financiamiento de emergencia durante la pandemia de la COVID-19, a medida que el público espera monitorear no solo el gasto central sino también el gasto de emergencia a nivel subnacional.

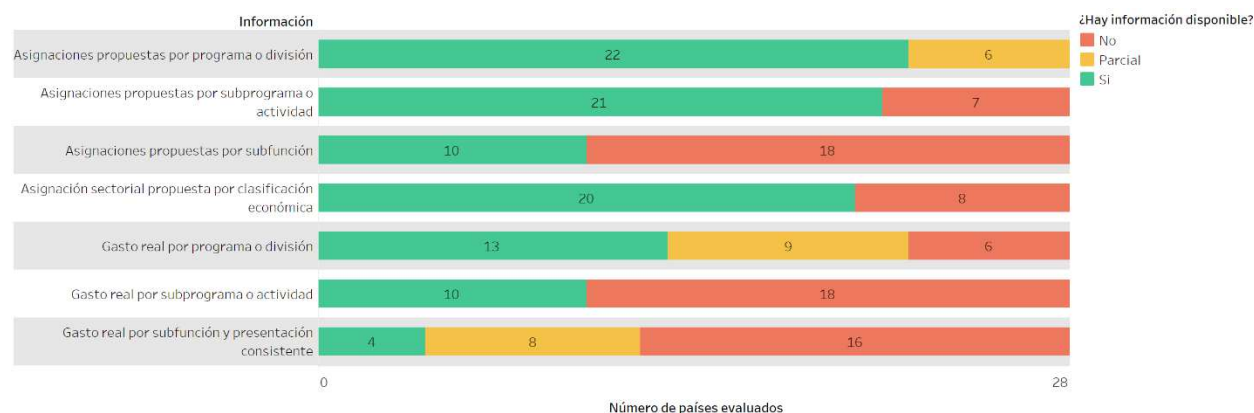
POCOS PAÍSES PROPORCIONAN INFORMACIÓN DETALLADA SOBRE CÓMO Y DÓNDE SE ASIGNAN LOS FONDOS SECTORIALES

Los documentos presupuestarios tienden a proporcionar cierto nivel de detalle y desglose para explicar cuánta financiación gubernamental se asigna a los distintos sectores o ministerios; no obstante, menos

gobiernos brindan detalles sobre cómo se distribuye la financiación a los programas o tipos de actividades *dentro* de cada sector. Todos los países evaluados en el Módulo sectorial proporcionan información de alto nivel sobre asignaciones, mediante una clasificación administrativa (ministerios o departamentos) o una clasificación funcional (por sector). Una menor cantidad de documentos presupuestarios proporcionan información desglosada detallada dentro de dichas clasificaciones o proporcionan un análisis sobre cuánta financiación sectorial se distribuye a las distintas actividades o regiones.

Los resultados del Módulo sectorial muestran que varios países no proporcionan el nivel de detalle necesario para entender la distribución del financiamiento dentro de un sector (figura 3). Por ejemplo, mientras 22 gobiernos presentan una clasificación funcional, que consolida el gasto de cada sector en distintos ministerios o departamentos, solo 10 países proporcionan una clasificación subfuncional, que proporciona un mayor detalle sobre cómo se asignan los fondos dentro del sector, por ejemplo, en educación, entre los niveles primario o secundario. Asimismo, mientras la mayoría de los países muestra detalles sobre sus clasificaciones administrativas, que son los gastos por ministerios, departamentos y agencias, y muchos también muestran las asignaciones propuestas por programa o división, solo 21 países muestran detalles a nivel subprograma o actividad, y solo 10 países informan los gastos reales con ese nivel de detalle.

FIGURA 1. LOS PRESUPUESTOS PROPORCIONAN MENOS DETALLES SOBRE EL FINANCIAMIENTO A NIVEL SUBPROGRAMA Y SUBFUNCIÓN

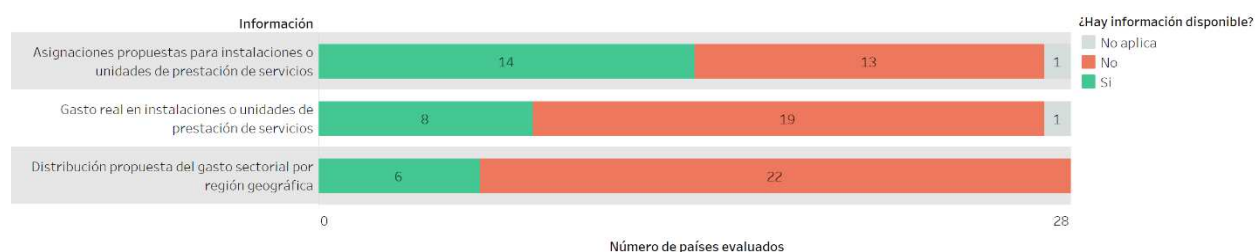


La distribución del gasto dentro de estos sectores guarda una importante relación con la equidad. Según la investigación del FMI, el gasto público en educación, por ejemplo, suele no ser progresivo y puede beneficiar a los ricos más que a los individuos o comunidades pobres. Sin embargo, los gobiernos que invierten en ampliar el acceso a la educación primaria ven más equidad en los resultados educativos y menores niveles de

desigualdad en materia de ingresos.⁹ En la sociedad civil, por lo tanto, muchos desean ver más que el gasto sectorial general, lo que incluye los detalles sobre a dónde se destina el gasto y a quiénes beneficia.

Sin embargo, a muchos países evaluados les falta información sobre la distribución de los fondos a distintas regiones y unidades de prestación de servicios, como escuelas y clínicas (figura 4). La mitad de los países piloto (14 de 28) muestran información presentada a nivel unidad de prestación de servicios, como hospitales y escuelas, y siete países informan gastos reales. La distribución geográfica de la financiación sectorial se muestra en solo seis países, cinco de los cuales se encuentran en América Latina, lo que puede ayudar a la sociedad civil a identificar posibles desigualdades en el gasto público interregional: una creciente preocupación para varios países.¹⁰ Por ejemplo, la propuesta presupuestaria en Perú muestra el gasto en educación por regiones, inclusive el gasto de los gobiernos regionales y locales, y en Chile, los documentos presupuestarios muestran el gasto territorial en salud a nivel primario, secundario y terciario.

FIGURA 1. SON POCOS LOS PAÍSES QUE PROPORCIONAN INFORMACIÓN QUE MUESTRA A DÓNDE SE DISTRIBUYE LA FINANCIACIÓN SECTORIAL



**Nota: Algunos indicadores se califican como "no aplicables" en función del sistema financiero público en un país. Por ejemplo, en Australia, los gobiernos subnacionales efectúan la totalidad de la asignación de fondos para unidades de prestación de servicios en el sector de la salud; por lo tanto, los indicadores vinculados se excluyen de la evaluación de ese país.*

⁹ Fondo Monetario Internacional, "IMF Fiscal Monitor: Tackling Inequality," World Economic and Financial Surveys (Washington, D.C., 2017), <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/fiscal-monitor/2017/October/pdf/fm1702.ashx?la=en>.

¹⁰ William Gbohoui, W Raphael Lam y Victor Lledo, "The Great Divide: Regional Inequality and Fiscal Policy," IMF Working Paper WP/19/88 (2019), <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WP/2019/WPIEA2019088.ashx>.

UNA MENOR TRANSPARENCIA SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA EN LOS SECTORES PLANTEA PREOCUPACIONES ACERCA DE LA CREDIBILIDAD CREDITICIA

Un hallazgo común en varias evaluaciones de la OBS es que los países tienden a brindar más información durante la formulación y aprobación presupuestarias que durante la ejecución presupuestaria. Esta tendencia aparece también en los resultados del Módulo sectorial.

La falta de información sobre ejecución presupuestaria es especialmente preocupante respecto de aquellos sectores que se ven más impactados por el infragasto crónico. En Nigeria, la investigación de la IBP sobre credibilidad presupuestaria reveló que, en promedio, entre 2012 y 2015 el gobierno gastó solo la mitad de su asignación presupuestaria en salud.¹¹ Los resultados de Nigeria en el Módulo sectorial también muestran que los programas y proyectos se presentan en la propuesta presupuestaria de Nigeria, pero los detalles sobre la ejecución a nivel programa no se incluyen en la presentación del informe de fin de año, ni tampoco las explicaciones sobre cómo este infragasto afecta la prestación de servicios de salud.

Se observan tendencias similares en casi todos los tipos de información presupuestaria, pero la falta de presentación de informes de fin de año es particularmente pronunciada en los detalles del gasto sectorial que va a través de transferencias a otras entidades, inclusive fondos extrapresupuestarios (como fondos de seguro de salud o fondos para becas), entes públicos (como hospitales públicos y universidades) y gobiernos subnacionales. Importantes montos de financiamiento pueden canalizarse a través de dichas transferencias, que a menudo financian directamente las actividades de prestación de servicios. No obstante, si bien las transferencias planificadas se informan con mayor frecuencia en los documentos presupuestarios, una menor cantidad de países presentan informes sobre los montos transferidos reales a fin de año (tabla 2). Por ejemplo, casi todos los países proporcionan cierta información sobre las transferencias intergubernamentales propuestas, pero menos de la mitad de los países informan a fin de año si estas transferencias, en sus montos completos propuestos, fueron enviadas a los gobiernos subnacionales.

¹¹ Samuel Atiku y Jason Lakin, "That's Incredible! The Contours of Budget Credibility in Nigeria" (Washington D.C., 2019), <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/the-contours-of-budget-credibility-in-nigeria-ibp-2019.pdf>.

TABLA 1. MUCHOS PAÍSES NO INFORMAN EL MONTO REAL DE LAS TRANSFERENCIAS DESTINADAS A FINANCIAR SERVICIOS SECTORIALES

Tipo de información presupuestaria	Porcentaje de países evaluados que presentan información en:	
	Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo	Informe de fin de año
Transferencias intergubernamentales	93 %	48 %
Fondos extrapresupuestarios	78 %	44 %
Entes públicos	90 %	19 %

**Nota: La tabla muestra el porcentaje de países que proporcionan información completa o parcial sobre cada tema en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y el Informe de fin de año, excluyendo a los países con una calificación de "No aplicable" en estos indicadores; la República Checa queda excluida en cuanto a los indicadores de transferencias intergubernamentales y siete países (Austria, Chile, Croacia, la República de Kirguistán, Macedonia, Paraguay y Perú) quedan excluidos respecto de los indicadores de entidades públicas.*

El seguimiento del gasto real en las actividades sectoriales se dificulta aun más cuando, además de la falta de divulgación, la información que presentan los gobiernos sobre los presupuestos utiliza clasificaciones inconsistentes entre los documentos. En algunos casos, esto ocurre cuando la estructura de clasificación presupuestaria del gobierno no está en consonancia con el plan contable del gobierno: el sistema de clasificación utilizado por los contadores del gobierno. La tabla 3 muestra que menos de la mitad de los países presentan una clasificación funcional de forma consistente en todos los documentos, lo que permitiría a los analistas presupuestarios de los sectores comparar de forma fiable los gastos propuestos, aprobados y reales.

TABLA 2. INCONSISTENCIA EN LA INFORMACIÓN DE CLASIFICACIONES DE GASTOS ENTRE LOS DOCUMENTOS PRESUPUESTARIOS

Clasificación de gastos	Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo	Presupuesto Aprobado	Informe de fin de año	Presentación consistente en los tres documentos.
Administrativa	27	27	25	19
Funcional	22	15	25	14

**Nota: De forma consistente en la presentación de clasificaciones de gastos en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, el Presupuesto Aprobado y el Informe de fin de año se evalúa por S7 respecto de la clasificación administrativa y por S4 respecto de la clasificación funcional. Las presentaciones de clasificaciones de gastos en otros documentos se evalúan por preguntas de la OBS en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, en q1 para administrativa y q2 para funcional, q59 para clasificaciones en el Presupuesto Aprobado y q85 para clasificaciones en el Informe de fin de año.*

Los problemas de comparabilidad se encuentran incluso en países que de otra forma presentan información detallada en sus documentos presupuestarios. El Informe de fin de año de Sudáfrica presenta una

clasificación funcional que es distinta de la presentada tanto en su propuesta presupuestaria como en el presupuesto aprobado. En Ghana, la clasificación funcional que se muestra en su Informe de fin de año es internacionalmente comparable, pero una presentación diferente de las funciones en su Propuesta de Presupuesto Ejecutivo no lo es. Esta inconsistencia en la información presentada socava la usabilidad de esta información sobre gastos para los activistas del sector.

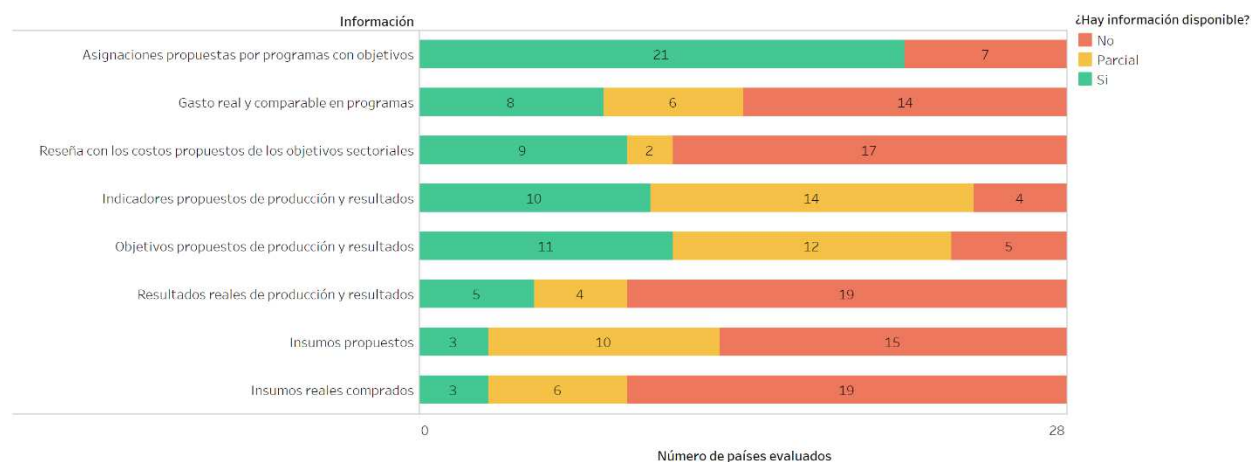
LOS VÍNCULOS ENTRE LOS PRESUPUESTOS Y LA POLÍTICA, LOS OBJETIVOS Y EL DESEMPEÑO SECTORIALES SON DÉBILES.

A los activistas sectoriales les interesa más que solo el dinero para el sector: también desean saber qué logra ese dinero. En años recientes, la presupuestación por programas, donde los presupuestos se reestructuran para asignar y efectuar gastos en torno a objetivos, ha visto un resurgimiento como un enfoque para relacionar mejor los presupuestos y resultados.¹²

De los 21 países en el Módulo sectorial que adoptaron una estructura presupuestaria por programas, no obstante, la mayoría tiene vínculos débiles con la política sectorial e información limitada sobre el desempeño (figura 5). Solo nueve de los 21 países con presupuestos por programas incluyen una reseña con explicaciones claras de las políticas sectoriales y cómo el presupuesto logrará esas políticas. La información sobre el desempeño tampoco suele incluirse en los presupuestos de los programas: solo 11 países asignan indicadores y objetivos de desempeño a todos o la mayoría de los presupuestos de sus programas.

¹² Jason Lakin, Sally Torbert y Suad Hasan, "Program Budget Structure in the Health Sector" (Washington, D.C., 2018), <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/program-budget-structure-in-the-health-sector-ibp-2018.pdf>.

FIGURA 1. BRECHAS EN LA INFORMACIÓN SOBRE POLÍTICAS Y DESEMPEÑO EN LOS PRESUPUESTOS SECTORIALES



Globalmente, solo un país evaluado en el Módulo sectorial tuvo presupuestos por programas que vincularon concretamente información sobre presupuestos, políticas y desempeño durante la formulación e implementación presupuestarias: Australia. Otros países pueden tener disponible información adicional, como marcos de desempeño para las actividades gubernamentales; no obstante, muchos de estos documentos no se mencionan en los documentos presupuestarios, y por lo tanto, no efectúan una relación explícita entre las decisiones presupuestarias y el desempeño del gasto en el sector. Para que el público entienda completamente lo que obtiene por los recursos gastados en el sector, los documentos presupuestarios deben proporcionar una reseña y una conexión entre las políticas, las asignaciones y gastos presupuestarios, y el desempeño.

INFORMES DEL GOBIERNO CENTRAL SOBRE PRESUPUESTOS SUBNACIONALES

En muchos países, el gobierno central financia solo una parte del gasto público total en salud y educación, dado que el resto de la financiación proviene de gobiernos subnacionales. En Australia, por ejemplo, el sistema de salud es financiado principalmente por gobiernos estatales y territoriales, mientras que el Gobierno de la Mancomunidad central solo cofinancia el gasto en salud mediante transferencias. En otros casos, las transferencias a gobiernos subnacionales no están atadas a sectores específicos, y el monto de gasto subnacional destinado al sector solo se informa en los documentos y datos del presupuesto subnacional. En dichos casos, es posible que los detalles sobre el gasto en salud del sector público nunca figuren en los presupuestos de los gobiernos centrales, y los activistas sectoriales deben buscar y encontrar los presupuestos individuales de cada gobierno subnacional para acceder a los datos sobre los gastos del sector.

Dada la importancia de la información presupuestaria subnacional para entender los gastos sectoriales en varios países, el módulo sectorial también hizo preguntas preliminares sobre si los gobiernos centrales recopilan y comparten información de los presupuestos subnacionales en documentos o portales web de gobiernos centrales.

FIGURA 6. ALGUNOS GOBIERNOS CENTRALES DIVULGAN INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA SUBNACIONAL



Los resultados que se muestran en la figura 6 muestran que casi la mitad de los países evaluados trabajan de forma proactiva para compartir cierto nivel de información presupuestaria subnacional, siendo ocho los países con gobiernos centrales que proporcionan información subnacional en documentos presupuestarios del gobierno central y diez los que comparten documentos presupuestarios subnacionales en un sitio web del gobierno central. En conjunto, 13 de los 28 gobiernos centrales proporcionan al menos algún tipo de información presupuestaria subnacional. Por ejemplo, portales web de Perú¹³ y Moldova¹⁴ consolidan y publican información presupuestaria subnacional para múltiples niveles de gobierno, inclusive el gasto sectorial. Otros gobiernos centrales pueden emular estas prácticas para hacer que la información presupuestaria subnacional sea más accesible y útil al público.

RECOMENDACIONES

Cuando los gobiernos preparan sus documentos presupuestarios, tienen una oportunidad de comunicarle al público cómo recaudan y emplean los recursos públicos para mejorar las vidas de las personas. Esta comunicación es más efectiva cuando los gobiernos consideran los tipos de información que el público desea ver al examinar estos documentos. Para la sociedad civil, los documentos y datos presupuestarios también son fundamentales en cuanto a su función crítica de monitorear y vigilar la prestación de servicios del

¹³ <https://www.mef.gob.pe/es/seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable>

¹⁴ <https://monitor.statnipokladna.cz/2018/>

gobierno en los sectores. La falta de datos presupuestarios socava su capacidad para evaluar si los gobiernos invierten lo suficiente en salud y educación, en línea con las necesidades públicas, y para involucrarse de forma efectiva con sus gobiernos en estas prioridades.

Los resultados del Módulo sectorial muestran que las actuales prácticas de transparencia presupuestaria gubernamental no brindan información sobre temas de interés central para el público. Los gobiernos no suministran suficiente información detallada que vincule el financiamiento con la prestación de servicios, la información de ejecución presupuestaria que muestre si los presupuestos se están gastando según lo planificado e información de desempeño que muestre cómo se traducen los presupuestos en resultados. Sobre la base de estas brechas de transparencia, estas son tres áreas en las cuales los documentos y datos presupuestarios pueden fortalecerse:

1. **Proporcionar información desglosada más detallada en los documentos y datos**

presupuestarios: Los funcionarios responsables del presupuesto deben reconocer que el público suele interesarse en actividades y programas específicos de financiación pública, y los documentos presupuestarios deben contener la mayor cantidad de detalles posible. Los gobiernos pueden usar sitios web y portales para compartir esta información en formatos de datos abiertos legibles por máquinas que faciliten la asimilación y el uso por parte de la sociedad civil.

2. **Ampliar la disponibilidad pública de información y datos sobre ejecución presupuestaria en los sectores:**

La presentación de informes debe fortalecerse durante la ejecución presupuestaria. La información debe mostrar el gasto propuesto, aprobado y real utilizando formatos consistentes que permitan comparar gastos en todo el ciclo presupuestario. Al presentar informes sobre gastos reales, debe incluirse información sobre todos los aspectos del gasto sectorial (como transferencias a fondos extrapresupuestarios, entes públicos y gobiernos subnacionales), inclusive cualquier desvío entre los montos aprobados y ejecutados.

3. **Explicar claramente las relaciones entre las políticas sectoriales, los presupuestos y el**

desempeño: Los presupuestos gubernamentales no muestran aún los vínculos entre las políticas, los fondos y el desempeño. Aun cuando los presupuestos por programas se están convirtiendo en un enfoque común para vincular gastos y objetivos, pocos gobiernos proporcionan marcos de desempeño sólidos con indicadores, objetivos y resultados, vinculados al gasto público. Algunos países pueden tener documentos de políticas o marcos de desempeño aparte relativos al gasto público en los sectores, en cuyo caso, estos documentos deben mencionarse en los documentos presupuestarios con explicaciones claras de la relación entre políticas y financiación, y luego financiación y resultados.

Junto con la publicación de los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto de 2019, inclusive los resultados del Módulo sectorial, la IBP se une a grupos de la sociedad civil y organizaciones internacionales de todo el mundo en un llamado a la acción sobre presupuestos abiertos.¹⁵ Los resultados del Módulo sectorial refuerzan la necesidad de que los gobiernos aborden las brechas de transparencia relativas a los presupuestos sectoriales. Para hacerlo, los gobiernos deben ampliar las consultas con los grupos de la sociedad civil y el público sobre los tipos de información que debe incluirse en documentos presupuestarios. Al abordar la información y los datos presupuestarios con un enfoque en las necesidades e intereses de los ciudadanos, los gobiernos pueden mejorar la transparencia presupuestaria global y fortalecer la participación del público en torno a las concesiones inherentes a las decisiones presupuestarias sobre la financiación de los sectores. Una mayor información sobre ejecución presupuestaria puede también fortalecer el monitoreo y la vigilancia de la implementación presupuestaria, asegurando que los presupuestos se gasten acorde a los planificados en los servicios y realizaciones necesarios.

A medida que los gobiernos responden a la crisis de la COVID-19, las brechas identificadas en esta evaluación piloto también resaltan las áreas en las que los gobiernos deben mejorar la transparencia y los informes para fortalecer la rendición de cuentas de la respuesta de emergencia. Puesto que los gobiernos están aprobando rápidamente sumas grandes de dinero para salud y repriorizando fondos de otros sectores para compensar, la vigilancia de la aprobación de estos fondos puede ser expedita y abreviada.¹⁶ Esto plantea un desafío para la rendición de cuentas de la implementación de medidas para gastos de emergencia, dado que ya vemos a partir de estos resultados que la información sobre ejecución presupuestaria tiende a ser inferior a la información sobre formulación y aprobación. No obstante, los gobiernos tienen también una oportunidad de fortalecer sus informes durante esta crisis y publicar en línea datos presupuestarios en tiempo real sobre la ejecución presupuestaria y el gasto para la COVID-19. Los gobiernos también pueden ampliar la participación pública para identificar mejor las necesidades del público de obtener información presupuestaria durante la crisis. Dichas acciones mostrarán un compromiso con los gobiernos receptivos y responsables, y crearán confianza pública en las decisiones gubernamentales en torno al gasto de emergencia, inclusive el gasto en los sectores.

¹⁵ Ver: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/call-open-budgets>

¹⁶ Fondo Monetario Internacional, “Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses” (Washington, D.C., 2020), <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-keeping-the-receipts.ashx?la=en>.

ANEXO: METODOLOGÍA PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL MÓDULO SECTORIAL

Los resultados del Módulo sectorial se presentan utilizando una metodología que evalúa si los 10 temas de interés para la sociedad civil se pueden analizar utilizando información presupuestaria del gobierno central. El puntaje de cada tema se calcula como una suma de los indicadores específicos vinculados a cada tema. La siguiente tabla muestra los indicadores vinculados a cada tema en los resultados del Módulo sectorial.

TABLA 4. TEMAS DEL MÓDULO SECTORIAL E INDICADORES DE EVALUACIÓN

Temas de evaluación	Información evaluada	Indicadores OBS y sectoriales
Asignación presupuestaria sectorial	Asignación propuesta por ministerio o departamento	q1
	Asignación propuesta por función	q2
	Asignación aprobada por ministerio o departamento	q59b (administrativa)
	Asignación habilitada por función	q59b (funcional)
Ejecución presupuestaria sectorial	Gastos reales por ministerio o departamento	q85b (administrativa)
	Gasto real por función	q85b (funcional)
	Comparaciones entre asignaciones y gasto real para ministerios y departamentos	s7
	Comparaciones entre asignaciones y gasto real por función	s4
Alineación a las normas internacionales	Compare el gasto con otros países	q3
	Compare el gasto con la economía general	q15b (PBI nominal)
Cambios en el gasto sectorial a lo largo del tiempo	Futuros dos años por ministerio o departamento	q7 (administrativa)
	Futuros dos años por función	q7 (funcional)
	Dos años anteriores por ministerio o departamento	q22b (administrativa)
	Últimos dos años por función	q22b (funcional)
Fuentes de ingresos	Ingresos proyectados	q9, q10
	Ingresos reales	q88, q89
	Ingresos destinados proyectados para el sector	s1
	Ingresos destinados reales del sector	s2
	Financiamiento de donantes para el sector	s3
Financiamiento para actividades y programas específicos	Asignaciones propuestas por subfunción	s5
	Presentación consistente por subfunción	s6
	Asignaciones propuestas por programa o división	q6
	Gasto real por programa o división	q86
	Asignaciones propuestas por subprograma o actividad	s10
	Gasto real por subprograma o actividad	s11
	Clasificación económica para el sector	s12
	Asignaciones a instalaciones o unidades de prestación de servicios	s15

Temas de evaluación	Información evaluada	Indicadores OBS y sectoriales
Detalles sobre cómo y dónde se gasta el financiamiento sectorial	Gasto en instalaciones o unidades de prestación de servicios	s16
	Distribución del gasto sectorial por región geográfica	s13
Fondos del sector transferidos a otras entidades	Asignaciones para fondos extrapresupuestarios	q33
	Gastos reales para fondos extrapresupuestarios	q95
	Asignaciones para entes públicos	q37
	Transferencias reales a entes públicos	s17
	Asignaciones para transferencias intergubernamentales	q35
	Transferencias intergubernamentales reales	s14
Objetivos y resultados del gasto del sector	Asignaciones por programas con objetivos	s8
	Comparación de asignación y gasto en programas	s9
	Reseña y costos de los objetivos del sector	s18
	Insumos propuestos	q49
	Insumos reales comprados	q92
	Indicadores propuestos de producción y resultados	q50
	Objetivos de producción y resultados	q51
	Resultados reales de producción y resultados	q93
Información presupuestaria subnacional	Información presupuestaria subnacional en documentos presupuestarios centrales	s19
	Documentos presupuestarios subnacionales en un sitio web del gobierno central	s20

**Los números de indicadores que comienzan con "s" son nuevos indicadores del Módulo sectorial evaluados solo en las 28 preguntas piloto, mientras que los números de los indicadores que empiezan con "q" son indicadores de la OBS existentes.¹⁷*

Esta metodología del Módulo sectorial le asigna a cada indicador una respuesta simple de "Sí", "Parcial" o "No", según la cantidad de información disponible para él. Los indicadores generalmente se evalúan con la misma rúbrica: las calificaciones A representan la información completa, las calificaciones B o C son información parcial y las calificaciones D no muestran información. Hay algunas excepciones: los indicadores de la OBS utilizados para dos temas: fuentes de ingresos y transferencias a otras entidades; ambas cuentan las calificaciones A y B como información completa, ya que las respuestas A requieren información más allá del fondo de estas preguntas que puede no ser necesaria para responder el tema esencial planteado por los grupos de la sociedad civil de los sectores. El puntaje agregado de cada tema es también un cálculo simple, en el cual si todas las respuestas son "Sí", esto muestra que hay información "Completa" disponible sobre el tema; al menos un "Sí" en un elemento de información califica como "Parcial" y ninguna respuesta "Sí" para

¹⁷ Para obtener una descripción de las preguntas de la Encuesta de Presupuesto Abierto de 2019, consulte la Guía para el Cuestionario de Presupuesto Abierto de 2019: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Guide_and_Questionnaire_EN.pdf. Para obtener una descripción de las nuevas preguntas del Módulo sectorial, consulte la Guía para el Módulo de Transparencia Presupuestaria Sectorial: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/guide-to-sector-budget-transparency-module-April-2020.pdf>.

ningún elemento de información en el tema resulta en un "Ninguna". La excepción a esta regla es la calificación de la información subnacional presentada en los documentos del presupuesto central, que tiene un estándar levemente inferior y permite que una respuesta "Parcial" de un elemento informativo tenga una calificación "Parcial" para el tema general.

Debido a las diferencias de información relativas al sector en comparación con los documentos presupuestarios generales, en algunos casos los puntajes de los indicadores del Módulo sectorial difieren de los resultados del cuestionario principal de la OBS. Por ejemplo, en casos en los que no hay entes públicos que proporcionen servicios en el sector evaluado, tanto el indicador s17 como el q37 tendrían una calificación "E" o no aplicable en los resultados del Módulo sectorial. Pero en los resultados principales de la OBS, 37 pueden tener una calificación distinta si hay entes públicos en otros sectores.