



ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO 2017

Socios de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017

Afganistán

Integrity Watch Afghanistan

Albania

Albanian Socio-Economic Think-Tank – ASET,

Argelia

Association Nationale de Finances Publiques

Angola

Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (ADRA)

Argentina

Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas (ACIJ)

Australia

Tax and Transfer Policy Institute (TTPI), Crawford School of Public Policy, ANU

Azerbaiján

Eurasia Extractive Industries Knowledge Hub

Bangladés

Centre on Budget and Policy, Department of Development Studies, University of Dhaka

Benín

Social Watch Benin

Bolivia

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)

Bosnia-Herzegovina

Fondacija "Centar za zastupanje građanskih interesa" (Public Interest Advocacy Center)

Botsuana

Botswana Institute for Development Policy Analysis (BIDPA)

Brasil

Instituto de Estudos Sócioeconômicos (INESC)

Bulgaria

Industry Watch Group

Burkina Faso

Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD)

Burundi

For inquiries, please contact the International Budget Partnership

Camboya

The NGO Forum on Cambodia

Camerún

Budget Information Center (BIC)

Canadá

Institute of Fiscal Studies and Democracy

Chad

Groupe de Recherches Alternatives et de Monitoring du Projet Pétrôle Tchad-Cameroun (GRAMPTC)

Chile

Fundación Ciudadano Inteligente

China

For inquiries, please contact the International Budget Partnership

Colombia

Foro Nacional por Colombia

Comoras

Co-fin-co (Comores Finance Consulting)

Costa Rica

Programa Estado de la Nación

Costa de Marfil

Initiative pour la Justice Social, La Transparence et la Bonne Gouvernance en Côte d'Ivoire (SOCIAL JUSTICE)

Croacia

Institut za javne financije

República Checa

University of Economics, Prague

República Dominicana

Fundación Solidaridad

República Democrática del Congo

Reseau Gouvernance Economoque Et Democratie (REGED)

Ecuador

Grupo FARO

Egipto

The Egyptian Center For Public Policy Studies (ECPPS)

El Salvador

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

Guinea Ecuatorial

Marcial Abaga Barril, Consultor

Fiyi

Citizens Constitutional Forum Limited

Francia

Association pour la fondation Internationale de Finances Publiques (FONDAFIP)

Georgia

Transparency International Georgia

Alemania

Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.

Ghana

Social Enterprise Development Foundation of West Africa (SEND)-Ghana

Guatemala

Asociación Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos ONG

Honduras

Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH)

Hungria

Kfbb.Hu Közhasznú Nonprofit Kft (KFIB)

India

Centre for Budget and Governance Accountability (CBGA)

Indonesia

Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA)

Irak

Iraq Institute for Economic Reform

Italia

Lunaria/Sbilanciamoci!

Japón

Access-info Clearinghouse Japan

Jordania

Partners - Jordan

Kazajistán

Sange Research Center

Kenia

Institute of Public Finance Kenya (IPF-Kenya)

Kirguistán

Public Association Precedent Partner Group

Líbano

For inquiries, please contact the International Budget Partnership

Lesoto

Action Aid Lesotho

Liberia

Actions for Genuine Democratic Alternatives (AGENDA)

Macedonia

Center for Economic Analyses

Madagascar

Multi-Sector Information Service (MSIS-Tatao)

Malawi

Malawi Economic Justice Network

Malasia

Institute for Democracy and Economic Affairs (IDEAS)

Malí

Groupe de recherche en économie appliqué et théorique (GREAT)

México

FUNDAR

Moldovia

Independent Think Tank "Expert – Grup"

Mongolia

Open Society Forum

Marruecos

Transparency Maroc

Mozambique

Centro de integridade publica (CIP)

Myanmar

Spectrum – Sustainable Development Knowledge Network

Namibia

Institute for Public Policy Research

Nepal

Freedom Forum

Nueva Zelanda

Jonathan Dunn, Consultant

Nicaragua

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP)

Niger

Alternative Espaces Citoyens (AEC)

Nigeria

BudgIT Nigeria

Noruega

Scanteam

Pakistán

Omar Asghar Khan Foundation

Papúa Nueva Guinea

Institute of National Affairs

Paraguay

Centro de Analisis y Difusion de la Economía Paraguaya (CADEP)

Perú

Ciudadanos al Día

Filipinas

DLSU Jesse M. Robredo Institute of Governance

Polonia

Kraków University of Economics

Portugal

Institute of Public Policy - Lisbon

Catar

For inquiries, please contact the International Budget Partnership

Rumania

Funky Citizens

Rusia

St.Petersburg Center "Strategy"

Ruanda

Institute of Policy Analysis and Research, IPAR-Rwanda

Santo Tomé y Príncipe

Webeto

Arabia Saudita

For inquiries, please contact the International Budget Partnership

Senegal

Groupe d'Etude, de Recherche et d'Action pour le Développement (GERAD)

Serbia

Transparency Serbia

Sierra Leona

Budget Advocacy Network (BAN)

Eslovaquia

MESA10

Eslovenia

CPOEF

Somalia

Somali Disaster Resilience Institute (SDRI)

Sudáfrica

Public Service Accountability Monitor

Corea del Sur

Department of Public Administration, Kyung Hee University,

Sudán del Sur

For inquiries, please contact the International Budget Partnership

España

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Sri Lanka

Verite Research (Pvt) Ltd

Sudán

Nuhad Mohamed, Consultant

Suazilandia

Coordinating Assembly of NGOs in Swaziland (CANGO)

Suecia

Melander Schnell Consultants

Tayikistán

Uktam Dzhumaev, Consultant

Tanzania

HakiElimu

Tailandia

Ora-orn Poocharoen, Consultant

Timor Oriental

La'o Hamutuk

Trinidad y Tobago

Sustainable Economic Development Unit (SEDU), Department of Economics, The University of the West Indies

Túnez

Union Générale Tunisienne du Travail (UGTT), Département des Etudes

Turquía

Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV)

Uganda

Uganda Debt Network

Ucrania

Centre Eidos

Reino Unido

London School of Economics and Political Science — Government Department

Estados Unidos

Robert Keith, Consultor

Venezuela

Transparencia Venezuela

Vietnam

Center for Development and Integration

Yemen

Social Research and Development Center (SRDC)

Zambia

Jesuit Centre for Theological Reflection

Zimbabue

National Association of Non-Governmental Organisations (NANGO)

AGRADECIMIENTOS

Desde el International Budget Partnership queremos agradecer a nuestros colegas de 115 instituciones de investigación y organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo cuyo trabajo constituye la base de la Encuesta de Presupuesto Abierto. Agradecemos profundamente su dedicación, perseverancia y pericia, así como su paciencia con nuestras numerosas consultas durante el prolongado proceso de verificación y edición.

La Encuesta de Presupuesto Abierto está inspirada en nuestros socios y su trabajo. Esperamos que la Encuesta, a su vez, contribuya con el impacto de sus iniciativas y avances en la transparencia presupuestaria, la participación y la vigilancia en todo el mundo.

Este proyecto es el resultado de los esfuerzos colectivos del equipo de la Encuesta de Presupuesto Abierto del IBP, dirigido por Anjali Garg. Ella trabajó en estrecha colaboración con los colegas de IBP Nusrat Ahmad, Kenan Aslanli, Paolo de Renzio, Michaela Fleischer, Joel Friedman, Suad Hasan, Dan Hiller, Chao-Yuan Lee, Elena Mondo, María José Eva Parada, Vivek Ramkumar, David Robins, Babacar Sarr y Sally Torbert, quienes participaron con los socios de investigación y los revisores pares de todo el mundo para garantizar la calidad de los datos. Agradecemos especialmente a Emilie Gay y Jonathan Dunn, quienes también trabajaron en estrecha colaboración con el equipo de IBP y los socios de investigación para recopilar e investigar los datos. También deseamos agradecer a Elena Mondo por su liderazgo en el diseño de las actividades para la generación de capacidades relacionadas con la Encuesta de Presupuesto Abierto y la conducción del trabajo de tecnología del equipo, con asistencia de David Robins y Dan Hiller.

El informe de la OBS 2017 fue un esfuerzo colectivo. El informe fue redactado por Jason Lakin. Isaac Shapiro redactó el capítulo 3 y proporcionó opiniones críticas durante todo el proceso. Joel Friedman ayudó a conceptualizar el informe e interpretar los datos, y realizó contribuciones esenciales durante todo el proceso de redacción. María José Eva Parada, Claire Schouten y Sally Torbert desarrollaron los estudios de caso de los países que se incluyen en el informe. Nuestro agradecimiento especial a Brian Wampler por investigar y redactar los estudios de caso de participación que también se incluyen en el informe, y a Suad Hasan por su revisión atenta y comentarios sobre estos estudios. También deseamos agradecer a Dan Hiller por su habilidosa administración de la base de datos de informe.

El equipo de comunicación del IBP, bajo la dirección de Delaine McCullough, tuvo un rol fundamental en la preparación de este informe para su publicación. Debby Friedman dirigió la edición y el diseño del informe, con asistencia editorial y en el diseño provista por Jay Colburn y Rebecca Warner. También deseamos agradecer a Marianne Klinker por el desarrollo de la presentación en línea de la Encuesta de Presupuesto Abierto, y a Claire Schouten por desempeñar un papel fundamental en la organización y coordinación del lanzamiento de la investigación en varios países.

Finalmente, agradecemos sinceramente a la Fundación Ford, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, la Open Society Foundation, UNICEF, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (UKAid) y a la Fundación William and Flora Hewlett, cuyo apoyo financiero hizo posible este esfuerzo.

Warren Krafchik
Director Ejecutivo
Enero de 2018

ÍNDICE

Capítulo 1: El puente: Una descripción de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017	1
Introducción	1
Presupuestos como puentes	2
Encuesta de Presupuesto Abierto 2017: Hallazgos	3
Mejorando las relaciones entre los ciudadanos y el estado	4
Resumen	5
Capítulo 2: El estado de la transparencia presupuestaria	9
El estado global de los documentos presupuestarios	9
El Índice de Presupuesto Abierto 2017	10
Contenido: ¿Cómo varía la disponibilidad de la información en relación con los puntajes generales?	15
Resumen	15
Capítulo 3: ¿El fin del progreso? Aumentos en la transparencia detenidos en 2017	19
Desarrollos entre el 2015 y el 2017	19
Cambios en la publicación de documentos e información	20
Una mirada más amplia: 2008-2017	20
Inhabilidad para consolidar las ganancias de los años anteriores	21
Estudios de casos sobre cambios en la transparencia	22
Resumen	26
Capítulo 4: Evaluación de las instituciones de vigilancia	29
Vigilancia legislativa	29
Instituciones superiores de auditoría	32
Instituciones fiscales independientes	32
Resumen	33
Capítulo 5: Los mecanismos de participación pueden ser más inclusivos y mejor estructurados	35
Participación y democracia	36
Principios emergentes sobre la participación en el presupuesto	36
Puntajes generales de participación	37
Mecanismos de participación: ¿Qué tan comunes son y qué forma adoptan?	37
Conclusiones: El sistema de la rendición de cuentas	42
Resumen	42
Capítulo 6: Comentarios y recomendaciones finales	45
Lo que deben hacer los ejecutivos del país	45
Lo que deben hacer las instituciones de vigilancia del país	46
Lo que debe hacer la sociedad civil	46
Lo que deben hacer los donantes	47

ANEXO A: Metodología de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017	48
Implementación de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017 y ...	48
El Cuestionario de Presupuesto Abierto	48
El proceso de investigación	49
El Índice de Presupuesto Abierto	50
Mediciones para las instituciones de vigilancia y la participación pública	50
Ponderación de la importancia relativa de los documentos presupuestarios clave y las implicancias para los puntajes	50
Para obtener más información	50
ANEXO B: Una actualización del Índice de Presupuesto Abierto para 2017	51
ANEXO C: Puntajes del Índice de Presupuesto Abierto a lo largo del tiempo, 2006 a 2017	54
ANEXO D: Encuesta de Presupuesto Abierto 2017: Transparencia, participación pública e instituciones de vigilancia	56
ANEXO E: Encuesta de Presupuesto Abierto 2017: Disponibilidad pública de documentos presupuestarios	58
Créditos de las fotos	63

FIGURAS, TABLAS Y CUADROS

Entre los Capítulos 1 y 2:

Figura 1.0:
El Índice de Presupuesto Abierto 2017

Capítulo 2:

Tabla 2.1:
Documentos presupuestarios clave y proporción de países que publica cada uno en la OBS 2017

Tabla 2.2:
Distribución de países por cantidad de documentos presupuestarios clave publicados en 2017

Figura 2.1:
Distribución de países en función del puntaje del Índice de Presupuesto Abierto 2017

Figura 2.2:
Una imagen global de la transparencia en 2017

Cuadro 2.1:
Nuevos participantes

Tabla 2.3.A:
Características del sistema presupuestario por categoría de rendimiento en el OBI 2017

Tabla 2.3.B:
Indicadores sociales, políticos y económicos por categoría de rendimiento en el OBI 2017

Tabla 2.4:
Puntaje promedio de transparencia sobre seis tipos de información que se encuentra en los Proyectos de presupuesto del ejecutivo, por categoría del OBI 2017

Cuadro 2.2:
¿Qué desean saber realmente las personas sobre el presupuesto...y qué tiene para decir al respecto la Encuesta de Presupuesto Abierto?

Cuadro 2.2-Tabla 1:
Países que publican información clave para responder “¿Cuánto gasta mi gobierno en salud?”

Cuadro 2.2-Tabla 2:
Países que publican información clave para responder “¿Implementa mi gobierno el presupuesto tal como fue aprobado por la legislatura?”

Cuadro 2.2-Tabla 3:
Países que publican información clave para responder “¿Qué intenta lograr el gobierno con el dinero que recolecta y gasta?”

Capítulo 3:

Tabla 3.1:
Cambios regionales en los puntajes del OBI, 2015-2017

Tabla 3.2:
Cambio en la cantidad de países que publican determinados documentos entre 2015 y 2017

Figura 3.1:
Cantidad de países por categoría de transparencia y año (países encuestados desde 2008)

Tabla 3.3:
Número de países que experimentan grandes cambios en el puntaje del OBI entre las rondas de la Encuesta

Tabla 3.4:
Documentos disponibles al público entre 2008 y 2015 pero no en 2017

Tabla 3.5:
Ejemplos de cambios repetidos en la publicación de documentos presupuestarios, 2008-2017

Cuadro 3.1:
África Subsahariana: Inhabilidad para institucionalizar los logros del pasado

Capítulo 4:

Figura 4.1:

Países agrupados según el puntaje de vigilancia de las legislaturas de 2017

Cuadro 4.1:

¿Con qué frecuencia las legislaturas enmiendan los presupuestos?

Figura 4.2:

Desafíos de la legislatura para vigilar el presupuesto durante su aprobación e implementación

Figura 4.3:

Países agrupados según el puntaje de supervisión de la institución superior de auditoría de 2017

Capítulo 5:

Tabla 5.1:

Oportunidades para la participación pública en el proceso presupuestario

Cuadro 5.1:

¿Cuál es la relación entre los principios de participación de GIFT y las preguntas sobre la participación de la OBS 2017?

Tabla 5.2:

Puntajes promedio de participación, por categoría de transparencia del OBI

Figura 5.1:

¿Qué tan generalizados están los siete mecanismos de participación evaluados en la OBS 2017?

Cuadro 5.2:

Materia pendiente: Incluir las opiniones de los grupos vulnerables

Cuadro 5.3:

Filipinas: Acuerdos de asociación sobre el presupuesto

Cuadro 5.4:

Brasil: Consejos de administración de políticas públicas

Cuadro 5.5:

Corea del Sur: Sitio web para denunciar el desperdicio del presupuesto

Cuadro 5.6:

Canadá: Audiencias legislativas antes de la aprobación del presupuesto en la Cámara de los Comunes

Figura 5.2:

Desempeño en el sistema de rendición de cuentas presupuestarias en 2017

Tabla 5.3:

Países con un índice de 40 o menos en los tres componentes del sistema de rendición de cuentas

Cuadro 5.7:

Medidas más robustas de participación en 2017 causaron una reducción en los puntajes



El puente: Una descripción de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017

“Sucede algo extraño con la democracia. Todos parecen desearla pero ya nadie cree en ella.”

— David van Reybrouck, *Contra las elecciones: Un caso en favor de la democracia*

Introducción

¿Cuál es la relación correcta entre los ciudadanos y el estado? Esta pregunta se ha resuelto y cuestionado nuevamente durante toda la historia de la humanidad. Para fines del siglo XX, parecía que la respuesta en un número creciente de países era cierta versión de democracia representativa. Desde la década de 1970 hasta el comienzo de este siglo, una “tercera ola” de democratización presenció el surgimiento de democracias en todos los niveles de ingresos, en toda Europa y América Latina, Asia y África.

Por supuesto, este surgimiento sin precedentes de la democracia también recibió oposición. Entre 1974 y 2014, casi un tercio de las democracias del mundo regresaron al autoritarismo.¹ Muchos países, como China y Singapur, se han mantenido orgullosamente antidemocráticos, y sus modelos de gobierno han sido altamente influyentes durante este período. Desde la década de 1970, también han surgido inquietudes sobre la salud de las democracias establecidas.² Sin embargo, sería justo decir que la democracia representativa parecía ser la respuesta preferida de numerosos ciudadanos, estados e instituciones multilaterales a la pregunta de un puente adecuado entre los ciudadanos y el estado.

Sin embargo, a partir de 2016, el creciente descontento con el gobierno, incluido el gobierno democrático, ha culminado en el surgimiento de políticos nacionalistas con dudosas

credenciales democráticas y un menor apoyo por los partidos e instituciones tradicionales. Al mismo tiempo, los datos de las encuestas de los años recientes han revelado grandes recelos sobre la democracia en todo el mundo.³

En consecuencia, parecería que el puente entre los ciudadanos y los estados necesita reparación. ¿Qué impulsa esta amplia desilusión con el gobierno y la democracia? En algunos casos, el problema es la expectativa que el colapso de los regímenes autoritarios durante la tercera ola conduciría rápidamente al establecimiento de democracias robustas. Por el contrario, muchas se han convertido en regímenes “autoritarios competitivos” o, como mucho, en democracias débiles.⁴

Un segundo motivo, y tal vez más amplio, de la desilusión es que las instituciones políticas tradicionales y la estructura de la democracia representativa no han cumplido las necesidades de los ciudadanos modernos. Los años recientes han presenciado importantes protestas de ciudadanos contra la corrupción en todo el mundo, en particular en los países de medianos ingresos. Este malestar sugiere que el abuso de poder y la falta de responsabilidad por el uso de los recursos públicos se encuentran entre las principales causas del malestar.

La creciente desigualdad en las décadas recientes también ha planteado interrogantes sobre si los gobiernos pueden responder a los desafíos contemporáneos. La posibilidad de que no lo hagan y que atiendan principalmente a los intereses de los más privilegiados ha alimentado algunas de las revueltas populistas contra el sistema de 2016-17. En lugar de solucionar estos desafíos subyacentes, muchos gobiernos también han ajustado los controles sobre la sociedad civil, amenazando aún más su propia legitimidad.⁵

Sin embargo, las expectativas contemporáneas del gobierno van más allá de reducir la corrupción y solucionar las necesidades de las personas. Los ciudadanos en muchos países

1 Larry Diamond, “Facing Up to the Democratic Recession”, *Journal of Democracy*, (enero de 2015): págs. 141-55.

2 Ver, por ejemplo, Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (Nueva York: New York University Press, 1975).

3 Para conocer los datos de la encuesta de Europa Occidental y Estados Unidos, vea Roberto Stefan Foa y Yascha Mounk, “The Democratic Disconnect”, *Journal of Democracy* 27, n.º 3 (julio de 2016): 5-17. Para conocer los datos de la encuesta de África, vea Robert Mattes y Michael Bratton, “Do Africans Still Want Democracy?” *Policy Paper No. 36* (Afrobarometer, noviembre de 2016). Para consultar datos de la encuesta que incluyan algunos países adicionales de Asia y América Latina, vea <https://www.edelman.com/global-results/>. Una sorpresa en estos últimos datos es la confianza elevada y creciente en el gobierno de India en los años recientes. Finalmente, los datos de Asian Barometer sugieren una reducción en la confianza en el gobierno en numerosos países del este de Asia en las últimas instancias de la encuesta. Consulte www.asianbarometer.org/survey/key-findings

4 Steven Levitsky y Lucan Way, “The Myth of Democratic Recession”, *Journal of Democracy* 26, n.º 1 (enero de 2015): 45; y Mattes y Bratton, “Do Africans Still Want Democracy?”

5 Para ver una revisión de lo que sucede en el espacio civil a nivel mundial en 2017, consulte CIVICUS, “CIVICUS State of Civil Society Report 2017: Year in Review, New Democratic Crisis and Civic Space”, (CIVICUS: Washington, D.C., 2017).

desean saber qué hacen los gobiernos y desean tener una mayor participación en el proceso para la toma e implementación de decisiones. Ya no se conforman con sentarse y observar a sus líderes tomar decisiones sin supervisión o participación de los ciudadanos. En la medida en que los gobiernos han introducido nuevos mecanismos para cubrir estas expectativas, han resultado insatisfactorios. De acuerdo con esta opinión, son las formas tradicionales de democracia representativa (pero no la democracia misma) las que han llegado a sus límites.⁶

Es decir, los términos de la relación entre los ciudadanos y el estado ya no son una cuestión establecida. Nuevamente, se reformula el antiguo interrogante sobre cómo deben interactuar los ciudadanos y el gobierno, y las formas tradicionales de democracia representativa muestran signos de tensión. Los ciudadanos no se retiran del gobierno, sino que buscan nuevas formas de participar de forma efectiva. El desafío de nuestro momento histórico es crear nuevos puentes en una era que se basa en las fortalezas de la democracia representativa, pero al mismo tiempo cubre sus debilidades. Debemos encontrar formas innovadoras y sostenibles de alentar y canalizar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones para garantizar una mayor representación y responsabilidad de los líderes políticos.

Presupuestos como puentes

En el núcleo de la relación entre los ciudadanos y el estado se encuentran las decisiones sobre cómo se recaudarán y gastarán los recursos públicos. El presupuesto es donde se formulan y responden las preguntas más importantes sobre el rol del gobierno. Esto lo convierte en el lugar adecuado para buscar una respuesta a la forma en que deben interactuar los ciudadanos y el estado.

El International Budget Partnership (IBP) desde hace tiempo busca un enfoque diferente en la interacción entre los ciudadanos y el estado con respecto al presupuesto. Nuestro enfoque inicial fue la necesidad de una mayor transparencia en las finanzas del gobierno. Esta transparencia debía llevar a un debate más generalizado y una mayor influencia del público sobre la toma de decisiones del presupuesto en el servicio de un gobierno mejorado y una política más orientada hacia los pobres. Con el paso del tiempo, hemos enfatizado cada vez más los mecanismos específicos mediante los que el público participa directamente en tal toma de decisiones.

La OBS es la única evaluación comparativa e independiente del mundo sobre la transparencia, vigilancia y participación fiscal a nivel nacional. La encuesta es realizada por investigadores

independientes que responden un conjunto de preguntas fácticas en cada uno de los 115 países evaluados. Los resultados de cada país luego se revisan por un experto anónimo, y los gobiernos también tienen la oportunidad de proporcionar sus comentarios.

La Encuesta de Presupuesto Abierto es, en primer lugar, una evaluación de las instituciones y prácticas centrales que hacen funcionar la democracia representativa: acceso a la información por parte del público, buena gestión financiera pública por parte de los ejecutivos, y prácticas adecuadas de vigilancia por parte de la legislatura y los auditores. Sin transparencia e instituciones públicas que controlen sus poderes entre sí, el gobierno no tendrá posibilidades de ser responsable o efectivo.

La OBS 2017 amplía en enfoque de IBP en la evaluación de la vigilancia al incluir por primera vez nuevas preguntas sobre una institución de vigilancia cada vez más prominente, instituciones fiscales independientes (IFI). Las IFI son agencias técnicas financiadas por el gobierno que se dedican al análisis independiente y objetivo de la economía y el presupuesto. Su función es aumentar la credibilidad de las finanzas públicas, ya sea garantizando que los propios pronósticos y análisis del gobierno sean rigurosos o proporcionando una comprobación independiente adicional sobre las cifras del gobierno. El aumento de las IFI en un número reducido de países, como la naturaleza cambiante de la participación, ilustra cómo algunos gobiernos buscan formas innovadoras de mejorar la confianza del público en las instituciones recurriendo a alternativas a las instituciones tradicionales de democracia representativa.

La OBS 2017 también evalúa las instituciones centrales de la democracia representativa evaluando los enfoques novedosos a la participación formal del público en la elaboración del presupuesto. Es la primera encuesta que incluye un conjunto de medidas de participación pública basadas en un consenso internacional sobre cómo debería ser la participación en el proceso presupuestario. Si bien estas medidas continuarán evolucionando, constituyen un paso inicial para mejorar las relaciones entre los ciudadanos y el estado para llevarnos más allá de las limitaciones de la práctica democrática actual.

La encuesta examina la participación formal en el proceso presupuestario a nivel nacional, pero somos conscientes de que la participación ocurre en otras áreas. Por ejemplo, años recientes han visto a numerosos gobiernos introducir nuevos mecanismos de participación, como el presupuesto participativo. Y numerosos gobiernos experimentan con la participación fuera del proceso presupuestario, utilizando mecanismos innovadores, tales como votaciones con deliberación, asam-

⁶ Este caso se fundamenta en, entre otros, Filemon Peonidis, *Democracy as Popular Sovereignty* (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2013); John Keane, *Life and Death of Democracy* (Nueva York: Norton, 2009); y Helene Landemore, "Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment", *Journal of Political Philosophy* 23, n.º 2 (junio de 2015): 166-91.

bleas de ciudadanos y contratación externa para impulsar la reforma electoral (por ej., Canadá) o la reforma constitucional (por ej., Islandia).⁷

Por supuesto, el énfasis de este año sobre nuevas formas de vigilancia y participación formal en el presupuesto no elimina la necesidad de transparencia. Es imposible imaginar un nuevo mecanismo para la interacción entre los ciudadanos y el estado que no se base en una transparencia significativa. Las IFI, por ejemplo, se basan principalmente en el acceso a la información para cumplir sus funciones en el sistema de las finanzas públicas. Y los ciudadanos tampoco pueden usar mecanismos emergentes de participación para deliberar de manera significativa sin información sobre el presupuesto. En consecuencia, la transparencia del presupuesto es fundamental para la OBS y nuestra esperanza de mejores relaciones entre los ciudadanos y el estado.

Encuesta de Presupuesto Abierto 2017: Hallazgos

La función esencial de la transparencia en el respaldo de nuevos mecanismos que exploramos este año vuelve los resultados de la encuesta de 2017 particularmente decepcionantes. La Encuesta de Presupuesto Abierto 2017 encuentra que, a nivel mundial, el progreso hacia una mayor transparencia se detuvo, reduciéndose modestamente por primera vez desde que comenzamos a medirlo. 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. (Esto se analiza más en el Capítulo 3). Con excepción de Asia, otras regiones presentaron un crecimiento más lento o moderado bajo en sus puntajes del Índice de Presupuesto Abierto (OBI), la porción de la OBS que evalúa la transparencia, en esta última ronda comparada a la anterior.

Si bien África Subsahariana presentó la mayor reducción en la transparencia en esta ronda, la región impulsó gran parte de la mejora en la transparencia en la encuesta de 2015. Esto señala la inquietud más amplia y más profunda que resaltamos en 2015: una falta de institucionalización de prácticas abiertas del gobierno. Al igual que en las rondas anteriores de la encuesta, la OBS 2017 nuevamente demostró que la mayoría de los países no son lo suficientemente transparentes para garantizar que los presupuestos se asignen de acuerdo con las prioridades públicas o se controlen adecuadamente durante la implementación para cumplir las promesas del gobierno. Es particularmente preocupantes entonces, cuando los gobiernos parecen retro-

ceder de puntajes de transparencia ya modestos o bajos.

Pero la imagen de este año no es totalmente negativa. La reciente reducción en la transparencia general es significativamente menor que los logros encontrados en rondas anteriores de la encuesta; es decir, los presupuestos del gobierno aún son considerablemente más transparentes hoy que hace una década. Y, como siempre, la imagen general oculta la variación crítica. El Capítulo 3 de este informe analiza brevemente algunos de los países con mejores resultados en 2017 y explora por qué aumentaron sus puntajes. Una porción importante de los logros de 2017 se concentró entre los países con baja transparencia. Asimismo, para los documentos del presupuesto producidos en 2015 y en 2017, el rango de información provista aumentó marginalmente.

Nuestra evaluación de vigilancia del presupuesto es mixta. Los auditores tienen una mayor probabilidad de tener puntajes que indiquen adecuadas prácticas de vigilancia que las legislaturas. 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. Los legisladores pueden enmendar el presupuesto en la práctica en más de la mitad de los países encuestados. Pero en apenas más de la mitad de los países, los ejecutivos pueden desviar fondos entre las unidades durante el año sin aprobación de la legislatura. Esto significa que parte del trabajo importante de los legisladores y ciudadanos por influir sobre las prioridades de presupuesto en el comienzo del proceso presupuestario puede ser revertido durante la implementación sin una vigilancia adecuada. Las IFI representan un área de gestión de las finanzas públicas con un potencial en aumento, pero solo 18 países cuentan con agencias independientes con recursos adecuados.

La mayoría de los países tienen al menos un mecanismo formal para la participación en el presupuesto. Pero los puntajes generales de participación son bajos: ningún país en nuestra encuesta tiene oportunidades adecuadas para la participación pública. Asimismo, los mecanismos que utilizan los países no son particularmente inclusivos o bien estructurados, y encontramos solo ocho casos donde los ejecutivos especialmente contactan a los grupos vulnerables para fomentar su participación. En casi la mitad de los países, las legislaturas, que deberían ser una ruta principal para que los ciudadanos influyan sobre el presupuesto, no proporcionan oportunidades formales al público para presentar sus opiniones antes de su aprobación.

⁷ Keane, *Life and Death*; y Landemore, "Inclusive Constitution-Making."

Con nuestras evaluaciones de transparencia, participación y vigilancia, podemos presentar ciertas observaciones generales sobre el sistema de rendición de cuentas. Los países con mayores puntajes de transparencia también tienden a tener mayores puntajes de vigilancia y participación. Sin embargo, ningún país posee prácticas adecuadas implementadas en las tres áreas, mayormente porque las oportunidades de participación son limitadas y están mal estructuradas. La evaluación de este año sugiere que la participación formal en el proceso presupuestario es el eslabón más débil en el sistema de rendición de cuentas. Asimismo, el sistema de rendición de cuentas del presupuesto en su totalidad es extremadamente débil en 22 de los 115 países evaluados, y las tres áreas presentan fallas significativas en estos países. Esto es desalentador: un proceso presupuestario solo podrá ser completamente responsable si se aplican las tres bases: transparencia, participación y vigilancia.

El capítulo final de este informe sugiere formas en que los participantes del gobierno, la sociedad civil y los donantes pueden trabajar para fortalecer estas bases. Esto requiere el fortalecimiento de las instituciones y prácticas individuales, pero también esfuerzos coordinados de varios participantes comprometidos con la mejora en las finanzas públicas.

Mejorando las relaciones entre los ciudadanos y el estado

La OBS 2017 encuentra que la transparencia en todo el mundo se mantiene limitada y el progreso se ha estancado. No intentamos explicar la reducción general en los puntajes de la OBS 2017 como resultado de la crisis de confianza en las instituciones o en la democracia representativa. De hecho, no hay una relación general entre los cambios en la democracia, medidos por índices ampliamente utilizados, y cambios en los puntajes del OBI.⁸

Por el contrario, la reducción modesta en la transparencia observada en la OBS 2017 es, junto con el cada vez más reducido espacio cívico y de los medios y la creciente desigualdad, otro síntoma de la necesidad de reparar el contrato social entre los estados y los ciudadanos. Cuando los ciudadanos ven a los gobiernos ocultar sus finanzas, ignorar las opiniones de los ciudadanos y no respetar la separación de los poderes, crece su escepticismo con respecto al gobierno. En consecuencia, la mejora del proceso presupuestario debe ser parte de la solución a la reducción en la confianza en el gobierno y la democracia representativa. Si los desafíos actuales de desigualdad y polarización política en el globo deben superarse, debemos volver a imaginar cómo el estado y la sociedad participan en la toma de

decisiones con respecto a las finanzas públicas.

El puente para relaciones más efectivas y satisfactorias entre los ciudadanos y el gobierno se crea mediante compartir más ideas, la información y la responsabilidad. Al informar los hallazgos de la OBS 2017, también tratamos tipos específicos de información que creemos que son más relevantes para los ciudadanos, y cuya divulgación creemos que puede ayudar a aumentar la confianza en el gobierno. En nuestro amplio análisis sobre la participación pública, también ofrecemos opciones concretas sobre cómo los ciudadanos pueden interactuar con el gobierno de forma significativa.

A pesar del progreso vacilante que documentamos en la OBS 2017, nuestro mensaje se mantiene optimista. Si bien 2017 no ha sido un año alentador para la democracia o la transparencia del presupuesto, los gobiernos de todo el mundo tienen las herramientas disponibles para solucionar los desafíos que enfrentamos, si eligen usarlas. En los casos de transparencia y participación, los gobiernos ya hacen parte de lo que necesitan, y pueden utilizar estas bases para mejorarlas rápidamente. Por ejemplo, todos los gobiernos de nuestra encuesta menos cuatro publican algunos documentos del presupuesto en línea o lo han hecho en el pasado. Aun así, dos de cada tres países publican al menos un documento en línea pero no incluyen documentos adicionales que ya producen en línea de forma puntual. ¿Qué podría ser más simple que usar los sitios web existentes para alojar otros documentos del presupuesto para expandir el acceso?

Si bien los puntajes de participación presupuestaria son bajos en general, más del 80 por ciento de los países encuestados ya poseen cierta forma de mecanismo de participación. Lo que los países necesitan es mejorar la inclusión de los mecanismos existentes e implementar mecanismos similares en otras etapas del proceso presupuestario. Estos no son pasos imposibles para ningún gobierno.

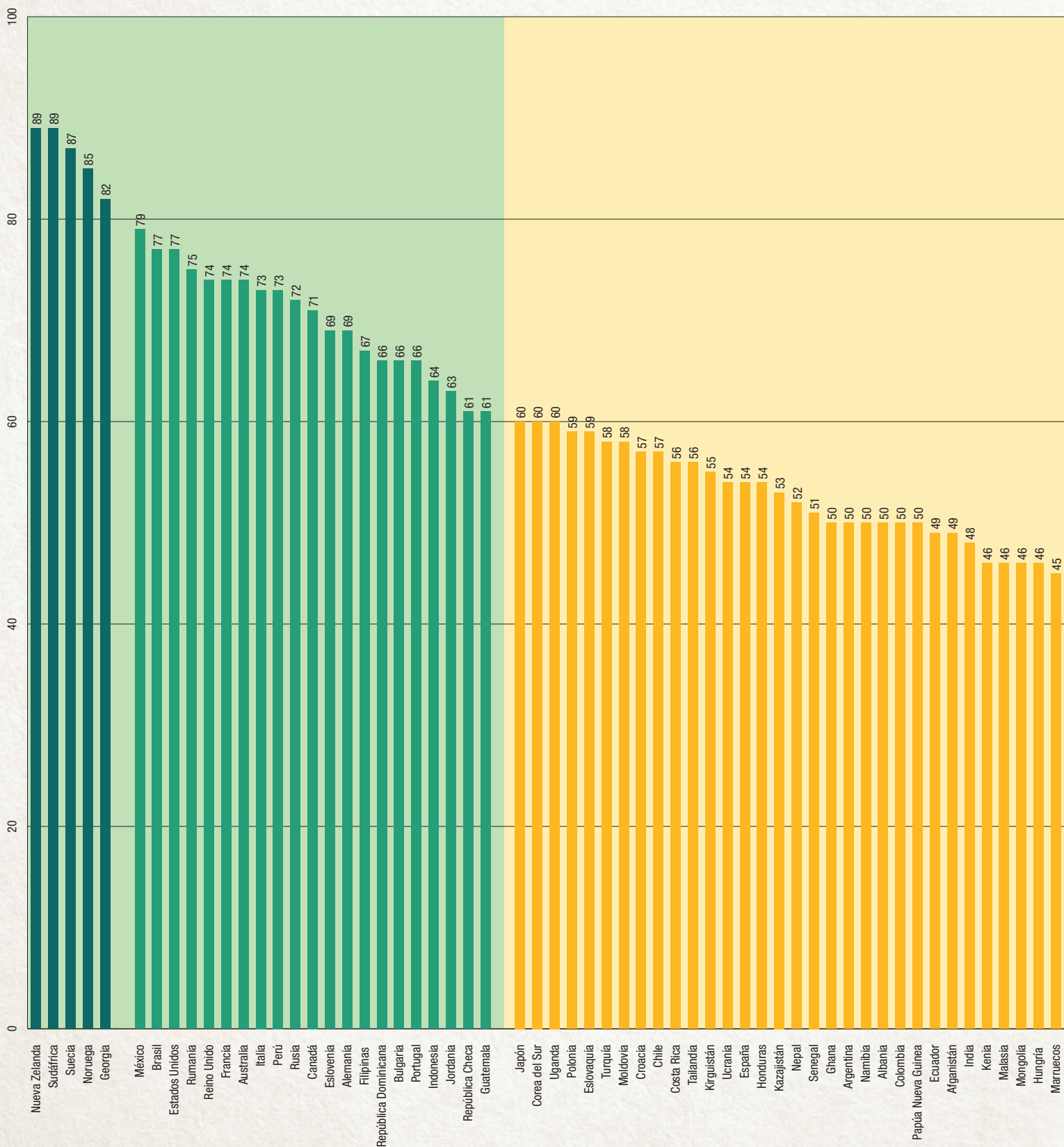
La transparencia limitada en una era de creciente polarización y el temor legítimo de que los datos sean menos atractivos en una era de “noticias falsas” es exactamente la respuesta incorrecta. La mejor forma de combatir los ciclos desastrosos de desconfianza y polarización es que los gobiernos publiquen información más completa y mejor sobre el presupuesto; presenten más justificaciones más atractivas sobre sus decisiones y ofrezcan a los ciudadanos más y mejores oportunidades de participar significativamente en la toma de decisiones. En resumen, debemos curar las debilidades de la democracia con más y mejor información y oportunidades para la participación pública.

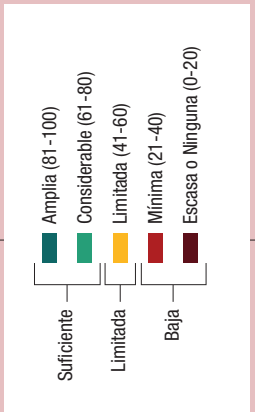
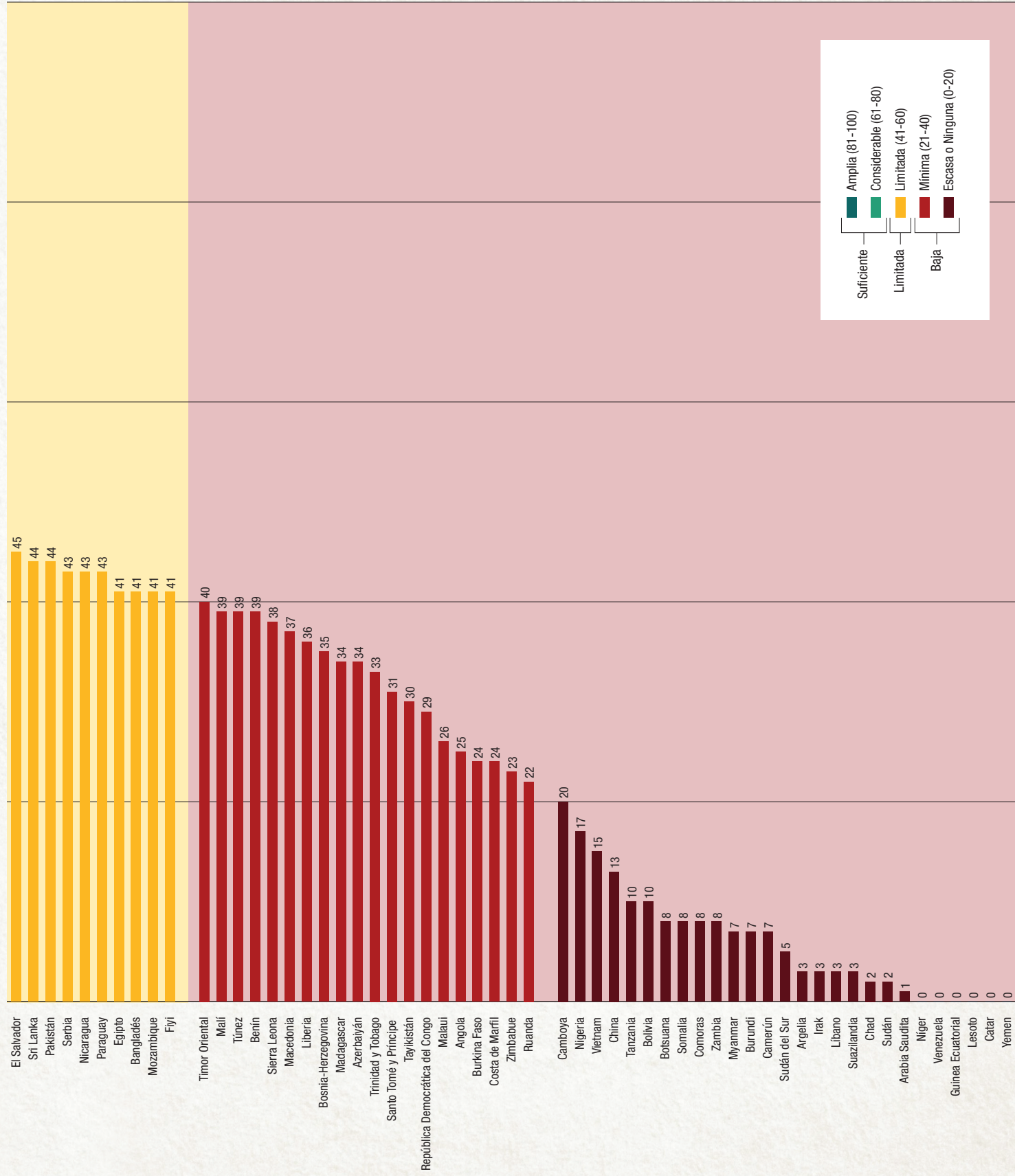
⁸ Solo podemos ofrecer una evaluación básica de este problema aquí, pero nuestro análisis muestra que prácticamente no existe correlación entre los cambios en los puntajes de democracia (usando los datos de Freedom House o Economist Intelligence Unit) entre 2012 y 2015 o entre 2015 y 2017 cambios en los puntajes del OBI entre 2015 y 2017. Por supuesto, algunos países individuales pueden haber experimentado reducciones (o aumentos) tanto en democracia como en transparencia.

Resumen

- Por primera vez desde que lanzamos la encuesta, el progreso hacia una mejor transparencia global se ha detenido, y los puntajes promedio del Índice de Transparencia Presupuestaria se reducen levemente. Dado que los puntajes en el OBI se mantienen bajos, es particularmente desalentador ver a los países realizar un retroceso en lugar de institucionalizar la transparencia del presupuesto.
- Los países también deben hacer más por fortalecer la vigilancia y garantizar que las decisiones tomadas a comienzo del proceso presupuestario se respeten durante la implementación del presupuesto. El interés en las IFI es alentador, ya que estas agencias también pueden ayudar a restablecer la fe en el gobierno. Sin embargo, aún hay relativamente pocas de estas instituciones en funcionamiento en todo el mundo.
- Creemos que mejorar la participación formal en la creación del presupuesto debe ser parte de la solución a la reducción en la confianza en el gobierno y el creciente escepticismo sobre la democracia representativa en los años recientes. Pero los países deberán hacer mucho más por fomentar la participación significativa del público en los presupuestos en el futuro, ya que la encuesta encuentra que la participación formal del público en el presupuesto es débil en todo el mundo.
- En el capítulo final de este informe, ofrecemos recomendaciones específicas para ejecutivos, instituciones de vigilancia, la sociedad civil y los donantes, destinadas a mejorar la transparencia y la participación.

Encuesta de Presupuesto Abierto 2017







El estado de la transparencia presupuestaria

Independientemente de la forma que adopte la relación entre los ciudadanos y el estado en el siglo XXI, debe basarse en el intercambio libre de información. Tanto los ciudadanos como el gobierno con capacidad de respuesta requieren el flujo libre de datos entre los programas del gobierno y los fondos recaudados y gastados en ellos. Los ciudadanos no pueden organizar y formular demandas significativas al estado sin tal información. El gobierno no puede mantener su credibilidad ni mantener el compromiso de los ciudadanos de pagar impuestos y proporcionar comentarios sobre las preferencias de la política sin la divulgación periódica de la información del presupuesto.

Este capítulo ofrece una imagen del estado de la transparencia presupuestaria en todo el mundo a finales de 2016. Analizamos la transparencia desde la perspectiva de la disponibilidad para el público de los documentos presupuestarios clave (“disponibles” se define como los documentos publicados en línea en un sitio web oficial del gobierno de forma puntual) y desde la perspectiva de integridad de la información que contienen. Como siempre, nuestra evaluación se basa en estándares internacionales respaldados por varias instituciones mundiales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría (INTOSAI), entre otras.

El estado global de los documentos presupuestarios

Un ciclo presupuestario que funciona bien posee cuatro etapas: 1) formulación, cuando la rama ejecutiva del gobierno elabora un borrador de la propuesta del presupuesto; 2) aprobación, cuando la legislatura debate, altera y aprueba la propuesta del presupuesto; 3) ejecución, cuando la rama ejecutiva implementa las políticas delineadas en el presupuesto; y 4) vigilancia, cuando la institución superior de auditoría y la legislatura evalúan los gastos realizados para verificar si cumplen con lo estipulado en el presupuesto y su rendimiento.

La Encuesta de Presupuesto Abierto se basa en ocho documentos presupuestarios clave reconocidos internacionalmente como necesarios para informar cada una de estas cuatro etapas. La

OBS evalúa la disponibilidad para el público y la integridad de cada uno de estos documentos. Para la encuesta de 2017, evaluamos solo los documentos que deberían haberse publicado antes del 31 de diciembre de 2016. Estos documentos se describen en la Tabla 2.1, que también informa su disponibilidad general.

Alrededor de tres cuartos de los 115 países en nuestra muestra ponen a disposición del público el Proyecto de presupuesto del ejecutivo y el Presupuesto aprobado, en tanto que menos de la mitad ponen a disposición del público el Documento preliminar al presupuesto o Revisiones de mitad de año. La mitad de los países en nuestra muestra ahora ponen a disposición del público el Presupuesto ciudadano. Los Informes entregados durante el año, las Revisiones de mitad de año y los Informes de auditoría están a disposición del público en la mayoría de los países, pero no se publican tan ampliamente como el Proyecto de presupuesto del ejecutivo.

De los 920 documentos que los 115 países encuestados en la OBS 2017 deberían haber publicado en línea de forma puntual, solo 561 se publicaron (ver Tabla 2.2). De los 359 (39 por ciento) que no se publicaron, 156 documentos no son producidos por los gobiernos de los países. Los restantes 203 documentos son producidos, pero los gobiernos los usan con propósitos internos solamente y no los divulgan al público; o limitan su disponibilidad al publicarlos en papel pero no los publican en línea; o los divulgan demasiado tarde (afectando su relevancia).

De los 115 países incluidos en la encuesta de 2017, 98 publican al menos uno de los ocho documentos clave, pero no todos. Pero estos países también producen 172 documentos que no publican. Si estos gobiernos tomaran el simple paso de publicar estos 172 documentos adicionales en línea de forma puntual, aumentaría la proporción de documentos publicados fuera del universo de documentos potenciales del 61 por ciento al 80 por ciento de inmediato, lo que mejoraría significativamente la disponibilidad de la información del presupuesto en estos países, y elevaría considerablemente sus puntajes promedio de transparencia.

Los restantes 17 países no pusieron a disposición del público ninguno de los ocho documentos, o los publicaron todos. Los seis países que no pusieron a disposición del público ningún

Tabla 2.1: Documentos presupuestarios clave y proporción de países que publica cada uno en la OBS 2017

Etapa del ciclo presupuestario	Documentos presupuestarios clave	Cantidad de países (de 115) que publican en la OBS 2017	Porcentaje de países que publican
Formulación	Documento preliminar: Este documento divulga los parámetros amplios de las políticas fiscales con anterioridad a la Propuesta de presupuesto del ejecutivo; describe el pronóstico económico del gobierno y los ingresos, gastos y deuda anticipados.	50	43%
	Proyecto de presupuesto del ejecutivo: Este documento o conjunto de documentos es presentado por el ejecutivo a la legislatura para su aprobación; describe las fuentes de ingresos, las asignaciones a los ministerios, los cambios propuestos en las políticas y otro tipo de información importante para comprender la situación fiscal de un país.	88	77%
Aprobación	Presupuesto aprobado: Es el presupuesto que ha sido aprobado por la legislatura.	100	87%
Ejecución	Informes entregados durante el año: Estos documentos incluyen información sobre ingresos reales obtenidos, gastos reales realizados y deuda en la que se incurrió; se pueden emitir de forma trimestral o mensual.	80	70%
	Revisión de mitad de año: Este documento contiene una actualización integral de la implementación del presupuesto en la mitad del año fiscal e incluye una revisión de los supuestos económicos y un pronóstico actualizado del resultado del presupuesto.	33	29%
	Informe de fin de año: Este documento muestra las cuentas del gobierno al final del año fiscal e incluye, idealmente, una evaluación del progreso conseguido hacia el logro de los objetivos de las políticas presupuestarias.	76	66%
Vigilancia	Informe de auditoría: Emitido por la institución superior de auditoría del país, este documento examina la solidez y la integridad de las cuentas de fin de año del gobierno.	77	67%
Todas las etapas	Presupuesto ciudadano: Es una versión más simple y menos técnica de la Propuesta de presupuesto del ejecutivo y el Presupuesto aprobado, diseñado para transmitir información clave al público. También son aconsejables versiones para ciudadanos de otros documentos.	57	50%

documento del presupuesto en nuestra evaluación de 2017 son: Guinea Ecuatorial, Lesoto, Níger, Qatar, Venezuela y Yemen. Los 11 países que publican los ocho documentos clave son espectacularmente diversos, y representan todas las principales regiones del mundo: Brasil, Bulgaria, Georgia, Indonesia, Italia, Jordania, México, Nueva Zelanda, Perú, Sudáfrica y Suecia. Claramente, no hay nada definido a nivel regional o cultural con respecto a la transparencia del presupuesto.

El Índice de Presupuesto Abierto 2017

Medimos la transparencia mediante el Índice de Presupuesto Abierto (OBI). El OBI le asigna a cada país un puntaje de 0 a 100 según un promedio 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. Las preguntas adicionales de la encuesta evalúan la vigilancia y la participación y se describen más

adelante en este informe, pero no se incluyen en el cálculo del puntaje del OBI.

El puntaje promedio global del OBI para 2017 es de 42 de 100, y la media es 45. Esto sugiere que el estado global de la transparencia presupuestaria se mantiene limitado, y la mayoría de los países no publica los documentos clave y la información clave.

En general, tal como se resume en la Figura 2.1, encontramos:

- 27 países proveen información presupuestaria **escasa** o **no la proveen**, con puntajes en el OBI de 20 o menos;
- 20 países proveen información presupuestaria **mínima**, con puntajes de OBI entre 21 y 40;
- 42 países proveen información presupuestaria **limitada**, con puntajes de OBI entre 41 y 60;
- 21 países proveen información presupuestaria **considerable**, con puntajes de OBI entre 61 y 80; y
- 5 países proveen información presupuestaria **amplia**, con puntajes de OBI entre 81 y 100.

Tabla 2.2: Distribución de países por cantidad de documentos presupuestarios clave publicados en la OBS 2017

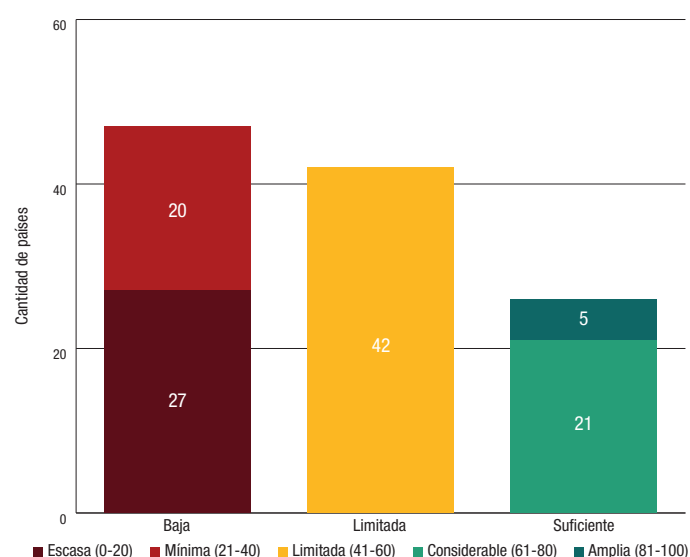
Cantidad de documentos presupuestarios clave publicados	Cantidad de países	Porcentaje de países encuestados	Cantidad acumulativa de países	Cantidad acumulativa de documentos publicados
8	11	10%	11	88
7	29	25%	40	291
6	15	13%	55	381
5	14	12%	69	451
4	14	12%	83	507
3	10	9%	93	537
2	8	7%	101	553
1	8	7%	109	561
0	6	5%	115	561
Total	115	100%	---	---

En el resto del informe, típicamente combinamos estos cinco grupos de países en tres categorías básicas:

- los que proporcionan **baja** información presupuestaria (puntaje de 0-40);
- los que proporcionan **limitada** información presupuestaria (puntaje de 41-60); y
- los países que proporcionan información **suficiente** del presupuesto (puntaje de 61-100), donde el público tiene al menos la información mínima necesaria para participar en debates informados sobre el presupuesto.

Solo 26 países poseen suficiente transparencia en el presupuesto en la encuesta de 2017.

Figura 2.1: Distribución de países en función del puntaje del Índice de Presupuesto Abierto 2017



Países suficientemente transparentes (puntaje de 61 o mayor).

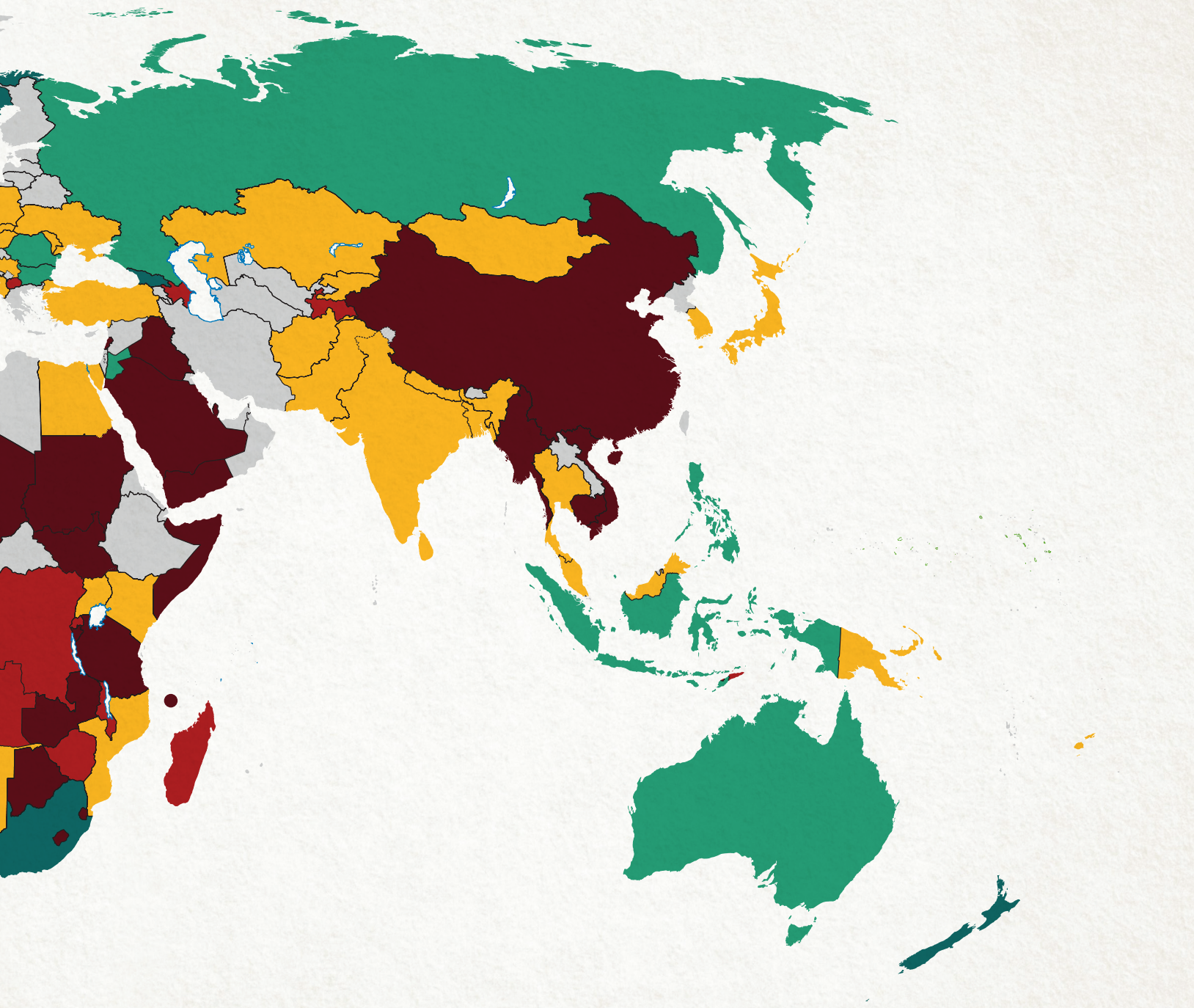
En promedio, los 26 países de esta categoría ponen siete de los ocho documentos presupuestarios clave a disposición del público. Hay solo dos casos donde los países en este grupo mantienen documentos solo para uso interno. Entre los países con transparencia suficiente, solo se publican nueve documentos y ninguno se publica solo en papel.

Al igual que en el pasado, encontramos que, en promedio, los países que divulgan suficiente información de presupuesto tienen una mayor posibilidad de ser democráticos, tener una mayor libertad de los medios, depender menos de los ingresos del petróleo y tener una menor corrupción percibida que los países que ponen a disposición del público menos datos del presupuesto. Estos países también tienen una vigilancia legislativa y de auditoría más adecuada y tienen una mayor probabilidad de tener instituciones fiscales independientes. Tienden a ser más ricos y más desarrollados que los países que ponen a disposición del público información más limitada del presupuesto, aunque algunos de los países de medianos ingresos, como Guatemala, Indonesia y las Filipinas también se incluyen aquí. (Ver Tabla 2.3.A y B.)

Países con transparencia limitada (puntajes de 41 a 60).

En promedio, los 42 países en este grupo publican seis de los ocho documentos presupuestarios clave. Cuarenta y un documentos de este grupo (12 por ciento) se producen pero no se publican en línea puntualmente.

Los países con puntajes limitados de transparencia también se incluyen en los países con transparencia suficiente y baja en la mayoría de los demás atributos. Tienen una menor probabilidad de ser democráticos que los países con mejor desempeño en transparencia del presupuesto, pero una mayor probabilidad



Cuadro 2.1: Nuevos participantes

Entre 2015 y 2017, agregamos 13 nuevos países a la Encuesta de Presupuesto Abierto. Representan varias regiones y un amplio rango de niveles de transparencia. Sin embargo, en promedio, los países que ingresan a la encuesta en 2017 tienen puntajes sustancialmente menores que el promedio general de la muestra de la encuesta.

País	Puntaje OBI 2017
Australia	74
Burundi	7
Canadá	71
Comoros	8
Costa de Marfil	24
Japón	60
Lesoto	0
Madagascar	34
Moldavia	58
Paraguay	43
Somalia	8
Sudán del Sur	5
Suazilandia	3
Puntaje promedio de los 13 nuevos países	30
Puntaje promedio para los 115 países	42

que los países con una menor transparencia del presupuesto. Lo mismo se aplica a sus niveles de libertad de los medios y percepción de corrupción. Y también se encuentran en el rango intermedio en idoneidad de la vigilancia por parte de las legislaturas, auditores e instituciones fiscales independientes.

El mismo desempeño de rango intermedio se mantiene para desarrollo humano, pero estos países son levemente menos ricos que los países de transparencia baja. Esto se debe a que los países ricos en petróleo están sobre representados entre los países en el nivel más bajo de transparencia del presupuesto. Al eliminar los países con mayor dependencia del petróleo, que tienen una transparencia baja, el PIB per cápita del rango intermedio es mayor que para el nivel de transparencia baja (Tabla 2.3.B).

Países con transparencia baja (puntajes de 0-40). En promedio, los 47 países que proporcionan información mínima, escasa, o que no suministran información, publican tres de los ocho documentos presupuestarios clave. Se produce una cantidad importante de 151 documentos en este grupo (40 por ciento) pero no se publican. Esto significa que estos países podrían mejorar su transparencia significativamente con tan solo un mínimo esfuerzo adicional.

Tabla 2.3.A: Características del sistema presupuestario por categoría de rendimiento en el OBI 2017

	Puntaje en el Índice de Presupuesto Abierto		
	0-40	41-60	61-100
Indicadores de la Encuesta de Presupuesto Abierto			
Cantidad de países	47	42	26
Cantidad promedio de los ocho documentos presupuestarios clave publicados en línea en forma oportuna	3	6	7
Puntaje promedio para el Proyecto de presupuesto del ejecutivo puesto a disposición del público	38	57	77
El porcentaje de los ocho documentos presupuestarios clave que:			
Están a disposición del público	35%	72%	91%
No están a disposición del público	65%	28%	9%
No se producen	25%	16%	4%
Se producen, pero se usan para fines internos únicamente	24%	6%	1%
Se producen, pero se publican demasiado tarde	10%	5%	4%
Se producen, pero se publican solo en papel o copia electrónica	6%	1%	0%
Puntaje promedio para:			
Participación	5	13	24
Vigilancia por parte de la legislatura	37	48	69
Vigilancia por la institución superior de auditoría	49	68	81
Países con una institución fiscal independiente:	4%	24%	62%

Tabla 2.3.B: Indicadores sociales, políticos, y económicos por categoría de rendimiento en el OBI 2017

	Puntaje en el Índice de Presupuesto Abierto		
	0-40	41-60	61-100
Otros indicadores			
Porcentaje con democracias completas o deficientes	2%	26%	46%
Puntaje promedio en el Índice de Percepción de Corrupción	31	39	56
Puntaje promedio en la Clasificación Mundial de Libertad de Prensa	42	33	26
Puntaje promedio de conflictos internos	2.1	1.8	1.2
Puntaje promedio en el Índice de Desarrollo Humano	0.58	0.70	0.82
Producto interno bruto per cápita, PPP	\$14,800	\$14,500	\$29,600
Producto interno bruto per cápita, PPP (sin incluir países dependientes del petróleo)	\$12,800	\$14,500	\$29,600

Fuente: Economist Intelligence Unit (Índice de democracia), Transparency International (Índice de Percepción de la Corrupción), Reporters Without Borders (Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa), Índice de Riesgo de Conflicto Mundial) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Índice de Desarrollo Humano), Fondo Monetario Internacional (Producto interno bruto). Nota: La disponibilidad de los datos de algunos indicadores genera diferencias en la cantidad de países incluidos en algunos promedios. Un puntaje menor indica mayores niveles de libertad de los medios, en tanto que un mayor puntaje de conflicto indica un mayor riesgo de conflicto, y un mayor puntaje de corrupción indica una menor corrupción percibida. "Democracia completa" y "democracia deficiente" son las etiquetas asignadas a los países que demuestran un mayor grado de democratización en el Índice de democracia de Economist Intelligence Unit en relación con los países etiquetados como "régimen autoritario" o "régimen híbrido". Los países que dependen del petróleo son aquellos para los que la renta del petróleo representa al menos el 20 por ciento del PIB.

Tabla 2.4: Promedio del puntaje de transparencia para seis tipos de información que se encuentra en los Proyectos de presupuesto del ejecutivo por categoría del OBI 2017

Categoría del OBI	Gasto	Ingresos	Deuda	Aspectos macroeconómicos	Política y desempeño	Riesgo fiscal
Suficiente (61-100)	83	93	85	76	70	56
Limitada (41-60)	69	81	68	33	41	35
Baja (0-40)	49	54	42	25	26	20
Todos los países que publican un Proyecto de presupuesto del ejecutivo	69	79	67	44	46	38

Nota: Solo los 88 países que pusieron a disposición del público un Proyecto de presupuesto del ejecutivo se incluyen en estos cálculos.

Estos países incluyen los países más dependientes del petróleo en nuestra muestra, pero los países en este nivel también tienen una mayor probabilidad de haber experimentado un conflicto interno reciente. Por ejemplo, Irak, Somalia, Sudán del Sur y Yemen todos pertenecen a esta categoría.

Contenido: ¿Cómo varía la disponibilidad de la información en relación con los puntajes generales?

Nadie se interesa por los documentos presupuestarios o los puntajes de transparencia en sí mismos. Lo que realmente importa es la información del presupuesto que los gobiernos ponen a disposición de los ciudadanos para su análisis, debate y uso para defender el cambio. (Para ejemplo, ver Cuadro 2.2 en las págs. 16-17.)

La Tabla 2.4, arriba, agrupa los tipos de información que esperamos encontrar en el Proyecto de presupuesto del ejecutivo en seis categorías.⁹ Incluyen información sobre los gastos, ingresos y deuda, y también supuestos macroeconómicos sobre las que se basa el presupuesto. Asimismo, los presupuestos deben incluir información sobre las prioridades de política del gobierno y los objetivos de desempeño, y proporcionan información sobre algunos de los riesgos fiscales que el país puede enfrentar en el futuro de acuerdo con los compromisos asumidos. La integridad de la información provista aumenta para cada uno de estos grupos al avanzar a niveles de países de bajo puntaje a países con alto puntaje.

Como ejemplo del tipo de información específica que los países más transparentes ponen a disposición, los países con suficiente transparencia (puntajes del OBI superiores a 60) tienen una probabilidad tres veces superior que los países con transparencia baja (puntajes del OBI de 40 y menos) de proporcionar información sobre gastos tributarios. En general, los países con transparencia suficiente publican más información retroactiva y futura, como proyecciones de años múltiples para los ingresos y gastos, y más detalles sobre la deuda, y activos y

pasivos. Pero incluso estos países con mayor puntaje tienden a proporcionar información insuficiente, en promedio, sobre sus riesgos fiscales (como pasivos contingentes).

Resumen

- La transparencia del presupuesto se mantiene limitada en todo el mundo, y muchos gobiernos no publican documentos clave. Cuando se publican tales documentos, con frecuencia carecen de información esencial. Menos de uno de cada cuatro países encuestados proporcionan información suficiente sobre el presupuesto.
- La amplia mayoría de países en la encuesta podría mejorar rápidamente la transparencia poniendo a disposición del público los documentos que ya producen. La mayoría de los países que producen documentos presupuestarios que no publican en línea ya publican otros documentos presupuestarios en línea y podrían hacerlo fácilmente con todos los documentos.
- Si bien los países con mejores resultados en el OBI tienden a ser más ricos, existen países de todas las regiones del mundo y diferentes niveles de ingresos que publican documentos presupuestarios clave e información del presupuesto.
- Incluso cuando los documentos están disponibles, la mayoría de los presupuestos nacionales carece de información básica que muchos ciudadanos probablemente desearían tener sobre gastos de los diferentes sectores, implementación del presupuesto y los objetivos y resultados de los gastos.

⁹ Las seis categorías son: "Gastos", que incluye las preguntas 1-8 y 19-24 de la OBS; "Ingresos", que incluye las preguntas 9-12 y 25-30; "Deuda" que incluye las preguntas 13-14 y 31-32; "Aspectos macroeconómicos", que incluye las preguntas 15-16; "Política y desempeño", que incluye las preguntas 17-18, 36 y 47-52; y "Riesgo fiscal", que incluye las preguntas 33-35, 37-46.

Cuadro 2.2: ¿Qué desean saber realmente las personas sobre el presupuesto... y qué tiene para decir al respecto la Encuesta de Presupuesto Abierto?

Aquí nos enfocamos en tres ejemplos de preguntas que las personas podrían formular sobre el presupuesto, las partes de la OBS que se refieren a esas preguntas y qué nos dice la encuesta sobre la disponibilidad de tal información en todo el mundo.^A

Pregunta 1: ¿Cuánto propone gastar el gobierno en atención médica?

Con frecuencia los ciudadanos desean saber cuánto gasta su gobierno en un servicio en particular y cómo cambian esos gastos con el tiempo. Las personas también desean poder comparar lo que gasta su país con lo que hacen otros países. Comprender cómo cambia el presupuesto de salud del gobierno es también una forma de evaluar si realiza progreso para cumplir los acuerdos nacionales e internacionales, como el Objetivo de Desarrollo Sostenible sobre cobertura de salud universal. Consideramos la atención médica como un ejemplo aquí, pero podríamos haber formulado la misma pregunta sobre la educación u otros servicios.

Responder esta pregunta no es tan simple como parece. Las personas que intentan hacerlo en general solo examinan en presupuesto del Ministerio de Salud. Pero este enfoque probablemente sea incompleto, porque no todos los gastos de salud se asignan necesariamente a ese ministerio. Para obtener una imagen completa de cuánto gasta su gobierno en salud, probablemente necesite al menos la siguiente información:

- El presupuesto necesita una “clasificación funcional” que organice los gastos por funciones o propósitos, como salud o educación, y no solo por ministerios. Esto garantizaría que los gastos en salud en diferentes partes del gobierno se agrupen juntos. (Pregunta 2 de la OBS)
- Para compararlo con los gastos en salud de los demás países, su país debe presentar su clasificación funcional de acuerdo con los estándares

internacionales. (Pregunta 3 de la OBS)

- Para evaluar los gastos en salud a lo largo del tiempo, debe tener los gastos funcionales de varios años, proyecciones de gastos futuros (Pregunta 7 de la OBS) y datos históricos. (Pregunta 22 de la OBS)
- Si hay corporaciones estatales que respaldan los servicios de salud (como aseguradoras públicas o proveedores), necesitará información sobre los gastos que fluyen a estas agencias. (Pregunta 37 de la OBS)
- Finalmente, si el sistema de salud está descentralizado, los fondos a niveles inferiores del gobierno podrían no capturarse en el presupuesto central del Ministerio de Salud o la clasificación funcional de gastos nacionales. Necesitaría información cuantitativa y narrativa sobre tales transferencias. (Pregunta 35 de la OBS)

La tabla siguiente proporciona un resumen del nivel de disponibilidad de estos tipos de información. Si bien dos tercios de los países encuestados tienen una clasificación funcional básica, menos de la mitad proporciona cualquiera de los tipos de información que se describe anteriormente. Entonces, ciertas preguntas simples como “¿cuánto gasta el gobierno en salud este año en comparación con el año anterior?” no se pueden responder con facilidad en la mayoría de los países (en 2017 solo 31 países proporcionan una clasificación funcional del año anterior para comparar con las asignaciones del año actual).

Tabla 1: Países que publican información clave para responder “¿Cuánto gasta mi gobierno en salud?”*

Número de pregunta de la OBS	Pregunta de la OBS*	Porcentaje de los 115 países encuestados
2	¿Clasificación funcional?	67%
3	¿Clasificación funcional usando estándares internacionales?	44%
7	¿Clasificación funcional para años futuros?	29%
22	¿Clasificación funcional para años anteriores?	27%
37	¿Transferencias a corporaciones estatales?	32%
35	¿Transferencias a otros niveles del gobierno?	40%

* Estas cifras pertenecen a países con una respuesta “a” (puntaje más alto). Para las preguntas 7 y 22, referidas a la cantidad (pero no el tipo) de clasificaciones en el presupuesto, confirmamos la cantidad que tiene clasificaciones funcionales.

Pregunta 2: ¿Implementa mi gobierno el presupuesto tal como fue aprobado por la legislatura?

Todos sabemos que el gobierno no siempre gasta el presupuesto exactamente tal como fue planificado. En ocasiones existen buenas razones para esta discrepancia. Pero si un país pasa por un proceso de debatir un presupuesto y luego lo acepta, sus ciudadanos deben saber si el gobierno en realidad cumple ese acuerdo. Y de no ser así, ¿por qué no?

Para evaluar los gastos del gobierno en función del presupuesto aprobado, necesitaría la siguiente información:

- El presupuesto final aprobado (o sancionado) (Pregunta EB-2 de la OBS)
- Informes publicados durante el año que muestran comparaciones entre el presupuesto sancionado y los gastos reales, y los motivos para estos cambios (preguntas 70 y 77 de la OBS)
- Un informe a fin de año que muestra los gastos finales en función del presupuesto original, con explicaciones de las desviaciones (Pregunta 84 de la OBS)
- Para los gastos en un sector específico, como la salud, el informe a fin de

A. Para ver una encuesta detallada de lo que buscan los usuarios de la sociedad civil en el presupuesto, consulte Paolo de Renzio y Massimo Mastruzzi, “How Does Civil Society Use Budget Information? Mapping Fiscal Transparency Gaps and Needs in Developing Countries”, (Washington, D.C.: International Budget Partnership, diciembre de 2016) disponible en: <https://www.internationalbudget.org/publications/how-civil-society-uses-budget-information/>

año también debe incluir los gastos mediante la clasificación funcional que se describe anteriormente (Pregunta 85 de la OBS)

La tabla siguiente aclara que los presupuestos sancionados están ampliamente (aunque no universalmente) disponibles, pero la otra información requerida no lo está. El 59 por ciento de los países pone datos a disposición

del público sobre gastos reales frente al presupuesto durante la implementación, pero solo el 45 por ciento pone a disposición del público el gasto final en función del presupuesto. Como menos de la mitad de los países usa una clasificación funcional en sus informes finales, típicamente no es posible realizar el seguimiento del tipo de gasto por sector en que muchos ciudadanos están interesados.

Tabla 2: Países que publican información clave para responder “¿Mi gobierno implementa el presupuesto tal como fue aprobado por la legislatura?”

Número de pregunta de la OBS	Pregunta de la OBS*	Porcentaje de los 115 países encuestados
EB-2	¿Presupuesto aprobado (sancionado) disponible?	87%
70	¿Comparaciones entre el gasto planificado y real durante la implementación?	59%
77	¿Presupuesto actualizado a mitad de año?	15%
84	¿Comparación del gasto final con el presupuesto original?	45%
85	¿Gastos reales por clasificación funcional?	46%

* Estas cifras pertenecen a países con una respuesta “a” (puntaje más alto) solo en todos los casos. Para la pregunta 85, referida a la cantidad (pero no el tipo) de clasificaciones en el presupuesto, confirmamos la cantidad que tiene clasificaciones funcionales.

Pregunta 3: ¿Qué intenta lograr el gobierno con el dinero que recolecta y gasta?

Los presupuestos son principalmente descripciones del destino del dinero, en lugar de lo que cumpliremos. Pero muchos presupuestos ahora contienen cierta información sobre los usos destinados y los resultados deseados del gasto propuesto. Esta información le permite evaluar con mayor detalle lo que el gobierno propone hacer con su dinero. Por ejemplo, un departamento de salud puede usar parte de su presupuesto para vacunar niños. El presupuesto podría indicar cuántas vacunas comprará y cuántos niños espera vacunar. Estos objetivos luego podrían evaluarse en función del desempeño real durante el año.

Para analizar estas propuestas, necesitaría la siguiente información:

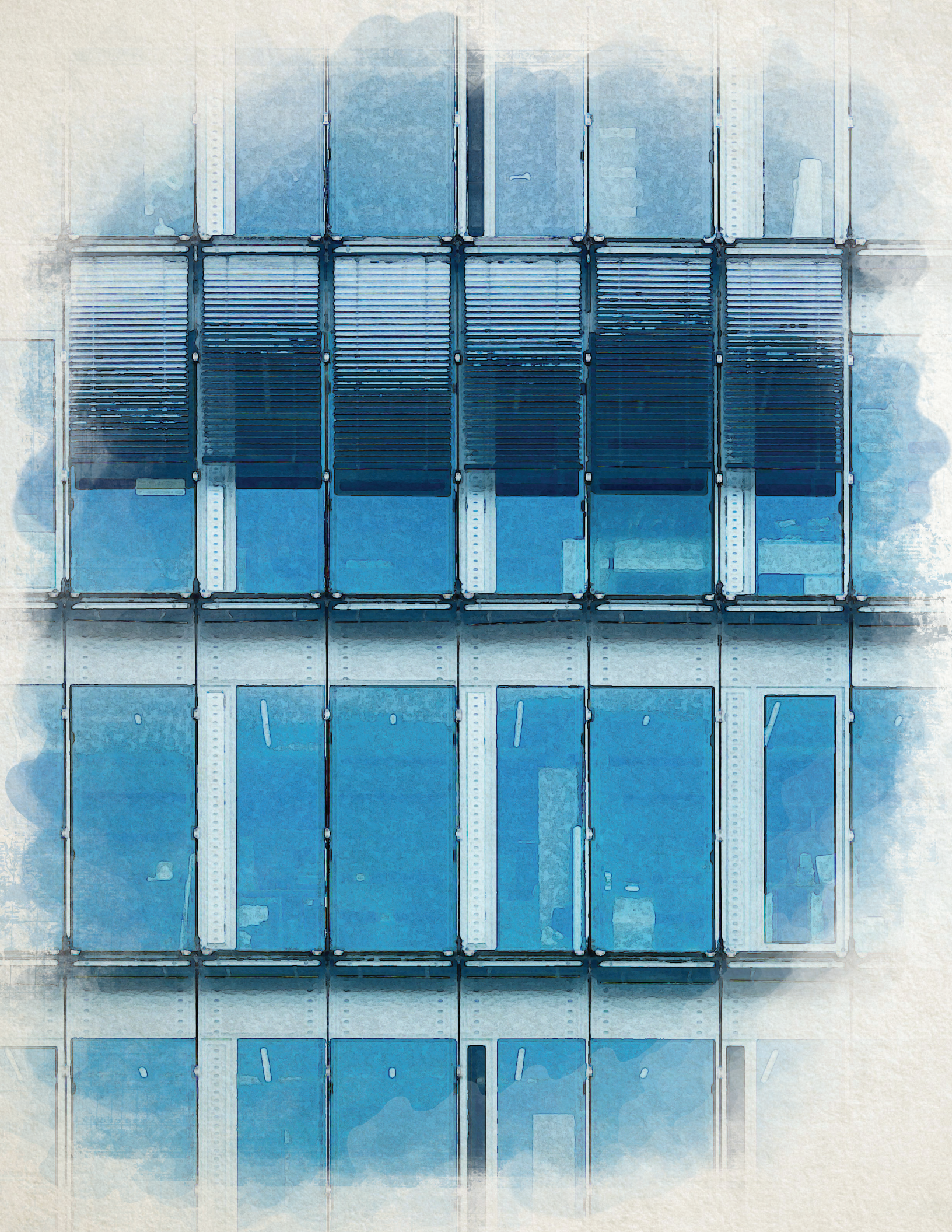
- Información sobre los propósitos (y costos) de las nuevas propuestas de políticas (Pregunta 17 de la OBS)
- Información sobre la relación entre las políticas nuevas y existentes y el presupuesto (Pregunta 47 de la OBS)
- Información sobre objetivos para los resultados que el gobierno espera lograr (Pregunta 51 de la OBS)
- Información sobre el desempeño en función de los objetivos a fin de año, como la cantidad de vacunas aplicadas frente al objetivo original (Pregunta 93 de la OBS)

Tabla 3: Países que publican información clave para responder “¿Qué intenta lograr el gobierno con el dinero que recolecta y gasta?”

Número de pregunta de la OBS	Pregunta de la OBS*	Porcentaje de los 115 países encuestados
17	¿Propósitos y costos de las nuevas propuestas de políticas?	27%
47	¿Relación entre las políticas nuevas y existentes y el presupuesto?	33%
51	¿Objetivos de resultados?	26%
93	¿Resultados no financieros frente a objetivos?	12%

* Estas cifras pertenecen a países con una respuesta “a” (puntaje más alto) en cada pregunta.

Ninguno de los indicadores que consideramos anteriormente está disponible en más de un tercio de los países encuestados en 2017. Un tercio o menos de los países encuestados explican los costos o propósitos de las nuevas políticas o aclaran cómo se relacionarán con el presupuesto. Apenas más de un cuarto de los países encuestados proporcionan objetivos para los resultados que esperan lograr con el presupuesto. Solo 14 países presentan resultados integrales a fin de año sobre si lograron o no los objetivos de desempeño.



¿El fin del progreso? Aumentos en la transparencia detenidos en 2017

La OBS 2017 descubre un desafortunado desarrollo con respecto a la transparencia del presupuesto. Nuestras encuestas anteriores todas encontraron que el puntaje general del OBI aumentaba de una ronda a otra, y el progreso era firme y significativo. Pero la OBS 2017 indica que, en general, la transparencia del presupuesto se redujo levemente en los últimos dos años, y esta regresión principalmente fue impulsada por países en África Subsahariana que proporcionan menos información del presupuesto al público que en 2015.

La leve reducción en la transparencia del presupuesto de 2015 a 2017 no resultó universal y no ha afectado los logros en transparencia alcanzados en las rondas anteriores de la encuesta. Asimismo, el progreso a más largo plazo ha sido más sólido entre el grupo de países que eran inicialmente menos transparentes. Sin embargo, este progreso es modesto, ya que, como vimos en el capítulo anterior, una gran mayoría de los países aún no proporciona suficiente información sobre el presupuesto. Aún queda por ver si la reciente tendencia negativa continuará en las rondas futuras o si las tendencias positivas encontradas antes de 2015 se reafirmarán.

Las rondas anteriores de la OBS se completaron en 2006, 2008, 2010, 2012 y 2015. Tras realizar la encuesta durante más de una década, el IBP ha acopiado una importante cantidad de datos sobre cómo ha evolucionado la transparencia presupuestaria con el tiempo en los distintos países. Este capítulo examina en detalle los cambios en la transparencia presupuestaria para los 102 países encuestados en 2015 y 2017, y la tendencia a largo plazo de los 77 países encuestados de forma consistente desde 2008. También consideramos algunos casos individuales de países que han realizado un progreso consistente a lo largo del tiempo, y analizamos con mayor detalle lo que ha sucedido en África Subsahariana en esta ronda.

Desarrollos entre el 2015 y el 2017

Entre los 102 países que se encuestaron en 2015 y 2017, la transparencia presupuestaria se ha reducido en 2017. El puntaje promedio del OBI en estos países cayó de 45 en 2015 a 43 en 2017.

Una porción de esta reducción refleja un cambio en la forma de medir la disponibilidad pública. En 2017, por primera vez, los documentos presupuestarios deben publicarse en línea de manera puntual para considerarse disponibles para el público. En las encuestas anteriores, los documentos presupuestarios publicados solo en papel (o en formas digitales no disponibles en línea) se consideraban disponibles para el público. Este cambio se realizó para reflejar la facilidad actual en la publicación de documentos en internet, y lo que constituye una buena práctica: los documentos en línea son mucho más accesibles para el público que los documentos en papel, incluso donde la penetración de internet es limitada. Analizamos este cambio con mayor detalle en el Anexo B.¹⁰

Existe una dimensión regional importante con respecto a este cambio en las tendencias de transparencia (ver Tabla 3.1). El puntaje promedio del OBI para los países de África Subsahariana cayó de 2015 a 2017, con una reducción de 39 a 29 entre los 27 países para los que hay datos disponibles de las dos encuestas. En contraste, en el período de 2008 a 2015, los logros de transparencia presupuestaria en África Subsahariana sustancialmente excedieron los del resto del mundo, ya que la región alcanzó logros positivos en cada encuesta. Entonces, si bien África Subsahariana aún ha mejorado en relación con 2008, ha pasado de ser la región donde la provisión de información sobre el presupuesto crecía con más rapidez a ser la región donde la provisión de información sobre el presupuesto se redujo más.

Entre tanto, la cantidad de información sobre el presupuesto provista en otros países aumentó levemente de 2015 a 2017. El puntaje promedio del OBI aumentó de 48 a 49 entre los 75 países fuera de África Subsahariana para los cuales hay datos comparables.

Sin embargo, hubo una variación considerable entre otras regiones. Los países dentro de la región del sur de Asia son los que más aumentaron su transparencia presupuestaria, aunque estos logros solo conforman una porción de la reducción significativa en la transparencia que experimentaron de 2012 a 2015. Los países en el este de Asia y el Pacífico también aumen-

¹⁰ Para la comparación de los resultados de la OBS 2017 con los resultados de las rondas anteriores, usamos preguntas y definiciones asociadas con cada ronda de la encuesta. Es decir, los documentos disponibles solo en papel se consideran disponibles para el público en 2015 y los años anteriores, pero no disponibles para el público en la OBS 2017.

Tabla 3.1: Cambios regionales en los puntajes del OBI, 2015-17

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 3.1 pueden no ser exactos debido al redondeo

taron la cantidad de información provista sobre el presupuesto, en tanto que la región de Medio Oriente y norte de África (de una base ya baja) y la región de Europa occidental y los Estados Unidos (de una base alta) presentaron una leve reducción en la transparencia. También debemos señalar que el progreso fue particularmente importante para los países fuera de África Subsahariana que fueron menos transparentes en 2015 (con puntajes del OBI de 40 o menos en 2015). Sus puntajes aumentaron en un promedio de tres puntos.

Los promedios globales y regionales también enmascaran la variación entre los países. Diecinueve países mejoraron sus puntajes del OBI en más de cinco puntos entre 2015 y 2017, incluidos varios países (Albania, Camboya, República Dominicana, Egipto, Fiyi, Georgia, Guatemala, Honduras, México, Nepal, Tailandia y Turquía) que presentaron logros de dos dígitos. Por otro lado, los puntajes del OBI cayeron más de cinco puntos en este período en 28 países, incluidos 15 países con reducciones de dos dígitos (Argelia, Azerbaiyán, Bangladesh, Botsuana, Burkina Faso, Camerún, República Democrática del Congo, Malawi, Níger, Ruanda, Sierra Leona, Tanzania, Yemen, Zambia y Zimbabue).

Cambios en la publicación de documentos e información

Entre los 102 países evaluados en 2015 y 2017, el número neto de documentos presupuestarios publicados se redujo en 37 (ver Tabla 3.2). Es la primera vez desde que comenzamos la encuesta que se produce una reducción en la cantidad de documentos publicados. Esta reducción se concentró en los países en África Subsahariana. La cantidad neta de documentos presupuestarios en esta región se redujo en 27, conformando una mayoría importante de la reducción neta en documentos presupuestarios en todo el mundo.

Tabla 3.2: Cambio en la cantidad de países que publican determinados documentos entre 2015 y 2017

Documento presupuestario clave	2015	2017	Cambio
Documento preliminar	55	47	-8
Proyecto de presupuesto del ejecutivo	86	81	-5
Presupuesto aprobado	97	89	-8
Presupuesto ciudadano	54	54	0
Informes entregados durante el año	82	73	-9
Revisión de mitad de año	35	31	-4
Informe de fin de año	73	68	-5
Informe de auditoría	67	69	2
Total	549	512	-37

Compara los 102 países evaluados en la Encuesta de Presupuesto Abierto de 2015 y 2017.

Considerando los documentos de forma individual, se produjo un cambio neto negativo a nivel mundial en el estado de publicación de seis de ellos; las dos excepciones son los Presupuestos ciudadanos, que no presentaron un cambio neto en la cantidad publicada en 2015 y 2017, y los Informes de auditoría, que presentaron un aumento neto de dos. La cantidad de Documentos preliminares, Presupuestos aprobados e Informes entregados durante el año se redujo significativamente en los dos últimos años, con una caída de entre ocho y nueve documentos. La cantidad de Proyectos de presupuesto del ejecutivo, el documento más esencial del presupuesto, se redujo en cinco.

La reducción en la publicación de documentos es el factor principal de la reducción en el puntaje promedio global del OBI, en oposición a menos información provista en los documentos publicados. La integridad de los documentos presupuestarios disponibles publicados en 2015 y 2017 aumentó levemente, de un promedio ponderado de 61 en 2015 a 62 en 2017.

Con respecto a los tipos específicos de información, 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 los Proyectos de presupuesto del ejecutivo en 2017 en categorías clave tales como transferencias a corporaciones estatales y gastos para los pobres. Por otro lado, menos países en 2017 usaron una clasificación económica consistente con los estándares internacionales en sus presupuestos, y menos informaron finanzas gubernamentales de forma consolidada, entre otras áreas donde la transparencia declinó.

Una mirada más amplia: 2008-2017

La tendencia desalentadora en la transparencia presupuestaria general de 2015 a 2017 no ha compensado el progreso general

que ocurrió en los años anteriores. Según la medición del OBI, los países aún proporcionaron más información sobre el presupuesto en 2017 que en 2012. Y ronda por medio de la encuesta antes de 2012 también encontró un crecimiento general en la cantidad de información provista.

Encuestamos a los países por primera vez en 2006, pero la cantidad de países inicialmente cubiertos era relativamente pequeña. Tomando 2008 como punto inicial, hay 77 países para los que tenemos puntajes en todas las encuestas entre ese año y la encuesta actual. En general, el puntaje promedio del OBI para estos 77 países aumentó en seis puntos durante ese período, a pesar de la leve reducción en la transparencia entre 2015 y 2017.

Como han demostrado las comparaciones a largo plazo en los informes anteriores, el progreso ha sido mucho más pronunciado entre los países con una menor transparencia inicial. Asimismo, la tendencia entre los países en el espectro intermedio de transparencia ha sido más positiva que entre los que ya brindaban información suficiente. Los países con puntajes del OBI de 20 o menos en 2008 aumentaron sus puntajes en un promedio de 19 puntos para 2017, la única categoría de países para los que el progreso debería considerarse robusto (aunque la mayoría de estos países que mejoraron aún no presentan información suficiente sobre el presupuesto). Entre los países con puntajes en el OBI entre 41 y 60 en 2008, el aumento promedio hasta 2017 fue de cinco puntos. Para otros rangos de

puntajes, los puntajes promedio se redujeron levemente. Otra forma de evaluar el cambio a lo largo del tiempo es examinar la cantidad de países cubiertos por cada una de las tres categorías de transparencia que usamos en este informe: transparencia baja, limitada, o suficiente (ver Figura 3.1).

Encontramos que el número de países con baja transparencia se ha reducido a lo largo del tiempo y la cantidad de países que proporcionan información limitada o suficiente ha aumentado. Entre los 77 países para los que se pueden realizar comparaciones de una década, 36 presentaron puntajes del OBI de 40 o menos en 2008, cayendo a 24 países con puntajes así de bajos en 2017. Mientras tanto, la cantidad de países con puntajes de 41-60 aumentó de 23 en 2008 a 31 en 2017, y la cantidad de países que proporcionan información suficiente (un puntaje de 61 o más) aumentó en cuatro.

De acuerdo con la tendencia hacia una mayor información del presupuesto antes de 2015, también se observó un aumento sustancial en la cantidad de documentos presupuestarios clave que se pusieron a disposición del público puntualmente en ese período. En conjunto, la tendencia de documentos a largo plazo se mantiene positiva: los aumentos en la publicación de documentos antes de 2015 excedió las pérdidas experimentadas desde entonces, especialmente con respecto a los Presupuestos ciudadanos.

Inhabilidad para consolidar las ganancias de los años anteriores

Un factor de la leve reducción en la transparencia general identificado en la OBS 2017 es que en algunos países, en particular en África Subsahariana, los puntajes que aumentaron significativamente en 2015 han retrocedido en 2017. Es la primera ronda de la encuesta desde 2008 que presenta más países con pérdidas importantes (más de cinco puntos) que ganancias importantes, con 28 países con reducción frente a 19 con ganancia (ver la Tabla 3.3). Para los 32 países con puntajes que aumentaron más de cinco puntos entre 2012 y 2015, los puntajes promedio se redujeron en siete puntos en 2017.

Figura 3.1: Cantidad de países por categoría de transparencia y año (países encuestados desde 2008)

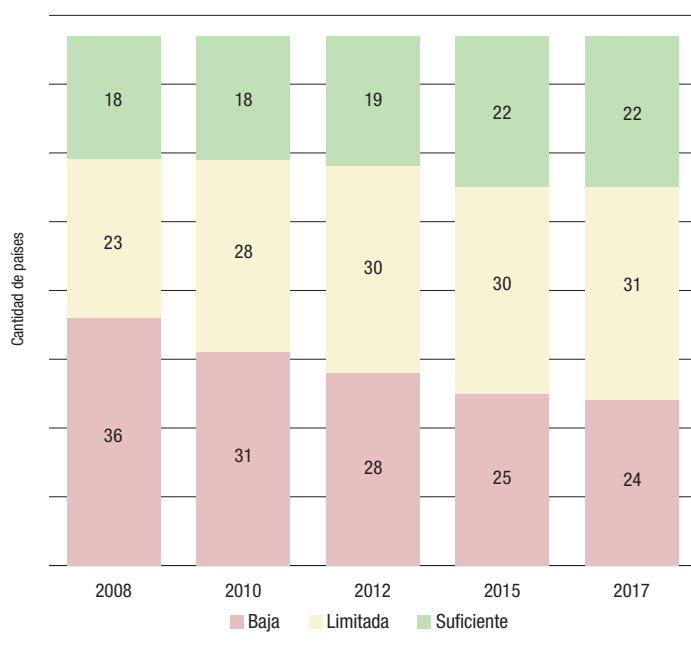


Tabla 3.3: Número de países que experimentan grandes cambios en el puntaje del OBI entre las rondas de la encuesta

Número de países cuyo puntaje del OBI:	2008 a 2010	2010 a 2012	2012 a 2015	2015 a 2017
Aumentó en más de cinco puntos	18	26	32	19
Se redujo en más de cinco puntos	3	15	23	28
Cantidad total de países en ambas rondas de la encuesta	77	93	100	102

Tabla 3.4: Documentos disponibles al público entre 2008 y 2015 pero no en 2017

País	Documento	Estado en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017
Afganistán	Informes entregados durante el año	Publicados tarde
Bangladesh	Informes entregados durante el año	Publicados tarde
Bolivia	Informes entregados durante el año	Publicados tarde
Bosnia y Herzegovina	Informes entregados durante el año	Publicados tarde
Croacia	Documento preliminar	Publicado tarde
Alemania	Revisión de mitad de año	No se produce
Mongolia	Documento preliminar	Publicado tarde
Namibia	Informe de auditoría	No se produce
Papúa Nueva Guinea	Documento preliminar	Publicado tarde
Rusia	Documento preliminar	Publicado tarde
Serbia	Informe de fin de año	Se elabora para uso interno solamente
Venezuela	Presupuesto aprobado	Publicado tarde
Yemen	Presupuesto aprobado e Informes entregados durante el año	No se producen

Este tipo de regresión es nuevo. Es la primera ronda de la encuesta donde los puntajes promedio de países con ganancias importantes en una ronda anterior de la encuesta (aumentos en la publicación de más de cinco puntos) en realidad se redujeron. Por ejemplo, si analizamos los 18 países que aumentaron sus puntajes en más de cinco puntos entre 2008 y 2010, sus puntajes promedio continuaron aumentando en cada ronda de la encuesta hasta 2017, cuando se redujeron en siete puntos con respecto a 2015. De forma similar, si seguimos a los 26 países con puntajes que aumentaron en más de cinco puntos entre 2010 y 2012, los puntajes promedio aumentaron nuevamente en 2015, pero luego se estancaron en 2017.

Algunos países que habían publicado de forma consistente documentos presupuestarios clave de forma puntual también dejaron de hacerlo en 2017. Esta lista incluye un conjunto diverso de países de todas las regiones del mundo (ver la Tabla 3.4).

La regresión entre los países que anteriormente han liderado la reforma es inquietante. ¿Terminará siendo esto un contratiempo menor, o esta tendencia continuará más allá de 2017? Dado que, en varios países, con frecuencia se publican documentos, luego no se publican, luego se publican nuevamente (ver ejemplos en la Tabla 3.5), es peligroso predecir qué sucederá en 2019.¹¹

Tabla 3.5: Ejemplos de cambios repetidos en la publicación de documentos presupuestarios, 2008-2017

País	Documento	Estado de los documentos por ronda de la OBS				
		2008	2010	2012	2015	2017
Colombia	Presupuesto ciudadano	●	●	●	●	●
Fiyi	Documento preliminar	●	●	●	●	●
Ghana	Informes entregados durante el año	●	●	●	●	●
Guatemala	Presupuesto ciudadano	●	●	●	●	●
Pakistán	Informe de fin de año	●	●	●	●	●
Filipinas	Revisión de mitad de año	●	●	●	●	●
Santo Tomé y Príncipe	Informes entregados durante el año	●	●	●	●	●
Eslovenia	Documento preliminar	●	●	●	●	●
Tailandia	Informe de auditoría	●	●	●	●	●
Yemen	Proyecto de presupuesto del ejecutivo	●	●	●	●	●

● Disponible al público ● No producido
● Uso interno, Publicado tarde, No publicado en línea

Estudios de casos sobre cambios en la transparencia

En esta sección, consideramos con mayor detalle casos específicos de cambio a lo largo del tiempo en el desempeño en el OBI. En primer lugar, analizamos casos donde los puntajes han aumentado en rondas sucesivas de la encuesta, como Georgia, Jordania, México y Senegal. También consideramos Fiyi, que tuvo un buen resultado en 2017 pero donde encontramos evidencia de aumento y reducción en la transparencia y en la vigilancia. Luego consideramos la región de África Subsahariana, que fue un factor importante de la reducción general de los puntajes en 2017. Estos estudios de caso se basan en conversaciones entre el IBP, los socios, expertos de países y funcionarios del gobierno que han seguido de cerca estos desarrollos.

Georgia: Florecimiento de la transparencia después de la Revolución de las Rosas. El puntaje del OBI en Georgia aumentó de 34 en 2006 a 82 en 2017. Estas mejoras en la transparencia se relacionan con las reformas más amplias en la gestión financiera pública (PFM) que han expandido y consolidado la disponibilidad de información sobre el presupuesto. Estas reformas comenzaron con la Revolución de las Rosas en 2003, un cambio pacífico de poder respaldado por

¹¹ Para ver una evaluación más detallada de estos tipos de cambios en la publicación de documentos presupuestarios a lo largo del tiempo, vea Paolo de Renzio, Daniel Hiller y Suad Hasan, "Taking Stock of the Volatility of Budget Transparency", Budget Brief, (Washington, D.C.: International Budget Partnership, agosto de 2017).

una coalición de partidos de la oposición, organizaciones no gubernamentales y los medios, alineado con políticos que deseaban una reforma contra la corrupción.¹² Para el ciclo presupuestario de 2017, Georgia produjo y publicó varios nuevos documentos presupuestarios: una amplia Revisión de mitad de año, y seis documentos adicionales de respaldo de la Proyecto de presupuesto del ejecutivo, que incluyó un informe sobre la deuda estatal.

El Partido del Movimiento Nacional Unido, que tomó el poder como resultado de las protestas contra la manipulación en las elecciones, posteriormente redactó la Visión estratégica para la gestión financiera pública. Esta visión orientó varias reformas, incluida la preparación de presupuestos de programas y desempeño en 2006, sistemas de clasificación del presupuesto que cumplieron con estándares internacionales en 2009, un sistema de Tesoro electrónico en 2010, y un balance del gobierno central en 2012.¹³ Se aprobó legislación clave sobre PFM en 2008-09, que consolidó las funciones centrales de finanzas dentro del Ministerio de Finanzas.¹⁴ Las reformas en el sistema de administración de ingresos también han mejorado el desempeño de Georgia en el informe Doing Business del Banco Mundial.¹⁵

Georgia recibió un importante apoyo internacional para las reformas del PFM del Banco Mundial y del Instrumento de Vecindad y Alianza Europea, entre otros donantes. Estos programas de reformas incluyeron indicadores específicos sobre los plazos y la transparencia de la información sobre las finanzas públicas.¹⁶ Mediante estos programas, Georgia mantiene reuniones trimestrales y anuales de revisión para evaluar el progreso en su estrategia de PFM.

Georgia tuvo incentivos adicionales para mejorar sus finanzas públicas debido a sus objetivos de asociación con la UE y participación en la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011. Así, incluso cuando Georgia sufrió una transición política hacia el partido de la oposición, Georgian Dream, en 2012, las reformas de PFM continuaron y se consolidaron. Los compromisos de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) sobre reformas del PFM y un proceso presupuestario más transparente se completaron en 2015, y resultaron en un Presupuesto ciudadano revisado. Se agregaron nuevos compromisos sobre la participación pública en el proceso de auditoría en 2016.¹⁷ El progreso de Georgia hacia la transparencia ha sido impulsado por funcionarios capaces dentro del Ministerio de Finanzas,

muchos de los cuales se unieron con posterioridad al cambio político en 2004 y siguen comprometidos con modernizar el gobierno. Estos funcionarios han superado obstáculos internos para la reforma de sus sistemas de PFM, como tensiones potenciales con los ministerios de líneas en las prácticas y procedimientos del presupuesto, adoptando evaluaciones y procesos de aprendizaje frecuentes.

Jordania: Reforma democrática más amplia y alianzas clave.

Jordania ha mejorado significativamente su puntaje del OBI desde 2006, cuando obtuvo 50. En la OBS 2017, este puntaje aumentó a 63, principalmente debido a la publicación de una nueva Revisión de mitad de año y la integridad mejorada de sus documentos presupuestarios, que incluyen el agregado de pronósticos macroeconómicos en el Documento Preliminar y los datos sobre gastos por clasificación funcional en el Proyecto de presupuesto del ejecutivo.

El Ministerio de Finanzas de Jordania ha buscado reformas más amplias en la gestión financiera pública con apoyo internacional de la UE y USAID, cuyo apoyo está parcialmente condicionado a las mejoras en la transparencia.¹⁸ Estas reformas son complementarias a reformas democráticas más amplias que se han realizado en Jordania con posterioridad a las protestas de la Primavera Árabe de 2011 en la región, incluidos cambios en el proceso electoral y las leyes de partidos políticos y una estrategia contra la corrupción que incluye compromisos con la transparencia.¹⁹ Estos pasos sugieren un gobierno que realiza un compromiso sostenido por mejorar la transparencia fiscal en los próximos años.

México: Democratización, profesionalización y apertura. En 2009, el Secretario de Finanzas y Crédito Público de México comenzó a trabajar con mayor consistencia para la publicación de información presupuestaria clave. Este esfuerzo contribuyó a un aumento firme del puntaje de México del OBI de 61 puntos en 2012 a 66 en 2015 y 79 en la encuesta actual. México ahora se clasifica entre los 10 países más transparentes en la encuesta. La mejora en el puntaje del OBI 2017 de México se debe principalmente a la mayor integridad de su Revisión de mitad de año (considerada como tal por primera vez en esta ronda) y en el Proyecto de presupuesto del ejecutivo. La información capturada en el OBI 2017 que no estaba disponible anteriormente incluye detalles sobre fuentes individuales de ingresos fiscales y una clasificación económica consistente con

12 Ver Giorgi Kandelaki, "Georgia's Rose Revolution", Washington, D.C., United States Institute of Peace, 2006.

13 Georgia – Public Expenditure Review: Building a Sustainable Future (Washington, D.C.: Banco Mundial, junio de 2017).

14 Verena Fritz, Marijn Verhoeven y Ambra Avenia, Political Economy of Public Financial Management Reforms: Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2017).

15 Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs (Washington, D.C.: Banco Mundial, octubre de 2017).

16 "Georgia - Public Sector Financial Management Reform Support Project", Implementation Completion and Results Report, n.º ICR2445 (Washington, D.C.: Banco Mundial, noviembre de 2012).

17 Lasha Gogidze, "Georgia: 2014-2016 End of Term Report" (Washington, D.C.: Sociedad del Gobierno Abierto, 2016), disponible en https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Georgia_EOTR_2014-2016_for-public-comment_ENG_0.pdf.

18 También ha recibido apoyo del Banco Mundial, el FMI y las agencias de asistencia de Japón, Alemania, Francia y Corea. Ver John Wiggins, David Biggs, and Omar Al-Bokairat, "Jordan: PEFA Assessment 2016", Proyecto N.º 2016/375005/1 (España: AECOM International Development Europe SL, Febrero de 2017).

19 "Jordan: Democracy, Rights & Governance", USAID, última actualización 5 de septiembre de 2017, <https://www.usaid.gov/jordan/democracy-human-rights-and-governance>. Ver también el anuncio de la Embajada de Jordania sobre el Sistema de Integridad Nacional, disponible en: <http://www.jordanembassyus.org/sites/default/files/resources/national-integrity-system.pdf>.

los estándares internacionales.

Los factores del cambio en México se remontan a más de dos décadas a la democratización del sistema de partidos, el desarrollo de una sociedad civil robusta comprometida con las cuestiones presupuestarias y una serie de reformas legales que comenzaron en 2002. Entre otras cosas, estas reformas han aumentado el acceso a la información y han modernizado el proceso presupuestario. Más recientemente, el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno también se aprobó en 2013.²⁰ El programa incluye un objetivo para un puntaje del OBI de 81 para 2018.²¹ Esto ha creado incentivos para diferentes unidades federales para ajustar sus prácticas y estándares para garantizar que la información presupuestaria relevante esté disponible según lo requieren los estándares internacionales.

El rol de la Unidad de Evaluación de Desempeño en el Ministerio de Finanzas también ha sido esencial. La unidad está a cargo de la planificación de políticas y es el principal revisor del cuestionario de la OBS. A medida que los funcionarios se han familiarizado más con la OBS a lo largo del tiempo, han podido comprender mejor los estándares internacionales y la relevancia de proporcionar la información del presupuesto en cierto formato. La antigüedad y las normas profesionales de los funcionarios de finanzas en México han garantizado el compromiso más allá de los mandatos presidenciales. La inclusión de un compromiso por un presupuesto abierto y participativo en el Segundo Plan de Acción presentado a la Alianza para el Gobierno Abierto también puede haber contribuido a una mayor transparencia del presupuesto en México.²²

Finalmente, un diálogo más profundo y continuo entre la sociedad civil (Fundar, IBP) y la Unidad de Evaluación de Desempeño ha contribuido a una mejora en la calidad de la información provista en los documentos del presupuesto. Esto fue esencial en la relación para la mejora de los Criterios Generales de Política Económica, que ahora se considera una Revisión de mitad de año.

Senegal: alianzas regionales y globales respaldan a los reformadores nacionales. Este país aumentó su puntaje del OBI de 3 en 2008 y 2010 a 43 en 2015, y 51 en 2017. Entre 2012 y 2015, el gobierno publicó por primera vez el Proyecto de presupuesto del ejecutivo y el Presupuesto ciudadano. El gobierno también

reanudó la publicación del Presupuesto aprobado después de no haberlo publicado en 2012. Entre 2015 y 2017, el gobierno publicó por primera vez el Informe de fin de año y reanudó su práctica anterior de publicar el Informe de auditoría.

En 2016, el gobierno se comprometió a fortalecer el proceso del presupuesto garantizando la vigilancia parlamentaria del presupuesto, y mejorando la capacidad de su institución superior de auditoría de cumplir con los estándares internacionales. Prometió adoptar medidas en línea con los Principios de alto nivel de transparencia fiscal de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GITF), que han sido avalados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2012.²³ El gobierno también expresó interés en unirse a OGP y destacó la importancia de divulgar información del presupuesto y permitir la participación de los ciudadanos en una reunión de la OGP de 2016.²⁴ Con las mejoras en la publicación de documentos en Senegal, ahora es elegible para unirse a la OGP.

Varios factores clave contribuyeron a las mejoras en la transparencia presupuestaria en Senegal. El gobierno ha observado la función de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (WAEMU) en la generación de reformas y las ganancias impresionantes en la región de la Encuesta de Presupuesto Abierto.²⁵ Senegal ha implementado directivas de WAEMU sobre transparencia fiscal que están en línea con estándares globales, adoptándolas en la legislación nacional.²⁶

Las organizaciones nacionales e internacionales de sociedad civil, los medios y los socios de desarrollo, tales como la Unión Europea, el FMI, el PNUD, el gobierno francés, USAID y el Banco Mundial también han desempeñado un papel en las reformas de transparencia presupuestaria.²⁷ El gobierno ha mantenido debates técnicos con la sociedad civil de Senegal, IBP, la Iniciativa de Colaboración para la Reforma del Presupuesto en África (CABRI) y los socios de desarrollo para analizar las brechas en la transparencia presupuestaria y desarrollar un plan de acción. El gobierno continúa trabajando con varios participantes para realizar un seguimiento de las reformas prometidas.²⁸

Fiyi: Aumento en el puntaje pero señales mixtas de transparencia. Fiyi representa un caso complejo de cambio en las prácticas de transparencia, donde un mayor puntaje general del

20 Ver "DECRETO que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público (Decreto de Austeridad)", así como para la modernización de la Administración Pública Federal", 10 de diciembre de 2012, http://www.normateca.gob.mx/Archivos/92_D_3345_12-12-2012.pdf.

21 Ver "Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013 - 2018, Sección III, Indicadores PGCM", Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2013, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013.

22 Ver "Alianza para el Gobierno Abierto, Segundo Plan de Acción 2013-2015, México", <http://pa2015.mx/>. El plan más reciente, 2016-2018, también incluye compromisos.

23 Declaración de Senegal en la Cumbre de Londres contra la Corrupción en mayo de 2016

24 Mor Diouf, Secretario Ejecutivo del Proyecto de Senegal para la Coordinación de Reformas Presupuestarias y Financieras (PCRBF), debate de panel, Cumbre de la Alianza para el Gobierno Abierto, París, Francia, diciembre de 2016.

25 Ibid.

26 El gobierno de Senegal adoptó la Directiva 27 de WAEMU del 27 de marzo de 2009 sobre el Código de transparencia en la gestión financiera pública en su propia legislación en diciembre de 2012. LOI n° 2012-22 du 27 décembre 2012, Journal Officiel, République du Senegal, www.jo.gouv.sn/spip.php?article9605.

27 "Budget Transparency", ONG-3D.

28 Moustapha Doukoure y Aarti Shah, "Reflections on budget transparency in Francophone Africa", CABRI, 2 de agosto de 2016, <http://www.cabri-sbo.org/en/blog/2016/reflections-on-budget-transparency-in-francophone-africa>.

Cuadro 3.1: África Subsahariana: Inhabilidad para institucionalizar los logros del pasado

La leve reducción en el puntaje global del OBI en 2017 se atribuye principalmente a África Subsahariana, donde el puntaje de la región cayó en 11 puntos entre 2015 y 2017. De los 27 países de África Subsahariana encuestados en los dos años, 15 vieron una reducción en su puntaje del OBI de más de cinco puntos. Senegal fue el único país en la región que aumentó su puntaje del OBI en más de cinco puntos. Esto marca un profundo contraste con las rondas anteriores de la encuesta, cuando los países de África Subsahariana alcanzaron importantes logros. Por ejemplo, 12 de los 26 países de África Subsahariana incluidos en las rondas de 2012 y 2015 aumentaron su puntaje en más de cinco puntos durante ese periodo, y solo dos países presentaron una reducción de su puntaje del OBI en más de cinco puntos.

La reducción de 2017 se debe mayormente a que los países del Subsahara publican menos documentos. Catorce países publicaron menos documentos en 2017 que en 2015, y solo dos publicaron más. En total, se publicaron 27 documentos menos en África Subsahariana en 2017 que en 2015. De los documentos publicados en 2015 pero no en 2017, seis eran Proyectos de presupuesto del ejecutivo. Debido al peso importante asignado al Proyecto de presupuesto del ejecutivo en el puntaje general del OBI, la falta de publicación de este documento clave tiene un efecto importante en la reducción general del puntaje de un país. De los cinco países de África Subsahariana cuyo puntaje se redujo en más de 30 puntos, cuatro no publicaron su Propuesta de presupuesto del ejecutivo en línea de forma puntual.

¿Son los resultados de África Subsahariana impulsados por el cambio en la forma en que medimos la disponibilidad pública de documentos presupuestarios? Parte de la reducción en el número de documentos publicados se debió al cambio en la forma de medir la disponibilidad pública. A partir de 2017, contamos solo los documentos publicados en línea como disponibles para el público. En las rondas anteriores, los documentos disponibles solo en copia en papel también se aceptaron como disponibles para el público (ver Anexo B). Si la medida de disponibilidad no hubiera cambiado, solo habría 10 documentos menos en 2017, en lugar de 27.

En ciertos casos, esto es importante. Hay seis países en África Subsahariana que produjeron los mismos ocho documentos en papel en 2015 y 2017, pero consideramos estos documentos disponibles para el público solo en 2015. En este caso, el cambio en nuestra forma de medir la disponibilidad afectó el puntaje del país porque el país no cambió su práctica. También existen casos (cinco en África Subsahariana) donde un país anteriormente no ponía un documento a disposición del público pero lo publicó en papel en 2017. Estos países habrían tenido un mayor puntaje en 2017 si no hubiéramos cambiado la forma de medir la disponibilidad pública.

Como el OBI no evalúa documentos que no considera disponibles para el público, no tenemos puntajes para documentos publicados en papel en 2017. Así, no podemos estimar con precisión el impacto del cambio en la forma de medir la disponibilidad pública. En consecuencia, realizamos varios análisis, usando diferentes suposiciones, para calcular el impacto de este cambio en los puntajes de 2017. Estas pruebas se describen en el Anexo B. Los resultados, que dependen de varias suposiciones generales, muestran que los puntajes de África Subsahariana habrían caído en tres y seis puntos en 2017 si no hubiéramos cambiado nuestra definición de disponibilidad pública.

Entonces, si bien la reducción en los puntajes de África Subsahariana aumentó debido al cambio en la forma de medir la disponibilidad pública, una porción de esa reducción habría sucedido incluso sin esta actualización en el OBI.

¿Son los resultados de África Subsahariana impulsados por el pequeño conjunto de países con resultados atípicos? Hay cinco países cuyos puntajes cayeron en más de 30 puntos en 2017: Botswana, Camerún, Malawi, Tanzania y Zambia. Cuando se eliminan estos países, la reducción general de la región cae de 11 puntos a cinco puntos. Esto es consistente con el hecho de que los puntajes de otros 10 países en la región se redujeron en más de cinco puntos y que solo uno experimentó un aumento de más de cinco puntos. Entonces, eliminar los países con la mayor reducción afecta la magnitud del cambio general en los puntajes de la región, pero se mantiene negativo.

¿Podemos decir algo sobre los países que tuvieron un mejor o peor desempeño en la región en 2017? No parece existir una tendencia que explique estas diferencias. Si bien no hemos realizado un análisis profundo de los factores que impulsan estos cambios, un examen superficial de simples correlaciones revela que los cambios en los puntajes del OBI en África Subsahariana no tienen una sólida correlación con los cambios en los índices de democracia, ingresos, dependencia del petróleo o desarrollo humano. Sin embargo, estos hallazgos preliminares requieren una investigación más profunda.

Los resultados del OBS 2017 sugieren que los factores que contribuyeron a las mejoras en la transparencia en la región entre 2012 y 2015 no fueron suficientes para mantener estos logros en 2017. Los países en África Subsahariana que aumentaron su puntaje del OBI en más de cinco puntos entre 2012 y 2015 cayeron más en promedio entre 2015 y 2017 que los países que no alcanzaron una mejora sustancial entre 2012 y 2015.

Nuestra evaluación indica que la reducción en la transparencia del presupuesto en África Subsahariana no se puede atribuir a un único fenómeno ni a los esfuerzos sistemáticos por retener información. Si bien la regresión observada podría revertirse en la próxima ronda de la OBS, el caso de África Subsahariana destaca la importancia de institucionalizar los logros a lo largo del tiempo. Otra investigación de IBP sugiere que las mejoras en la transparencia pueden requerir que los países salgan de las respuestas convencionales, incluidas las leyes de finanzas públicas o la generación de capacidades, y que una demanda nacional más consistente de información del presupuesto puede ser un complemento necesario de estos enfoques convencionales.^A

A. Ver de Renzio, Hiller y Hasan, "Taking Stock of the Volatility of Budget Transparency".

OBI es contrario a la reducción en la transparencia y vigilancia en áreas específicas. Desde que participó por primera vez en la Encuesta de Presupuesto Abierto en 2008, Fiyi ha realizado progreso en su puntaje general en el OBI, aunque su historial en la publicación de documentos clave ha sido irregular. En 2016, Fiyi publicó el Proyecto de presupuesto del ejecutivo por primera vez. La publicación de este documento presupuestario clave explica en gran parte el aumento en el puntaje de Fiyi en el Índice de Presupuesto Abierto de 15 en 2015 a 41 en 2017.

El gobierno ha indicado que la publicación del Proyecto de presupuesto del ejecutivo es parte de su compromiso con la transparencia y accesibilidad de la información del presupuesto. También publica documentos de respaldo adicionales al Proyecto de presupuesto del ejecutivo sobre programas nuevos y continuos en el sitio web del ministerio. El ministerio recibió apoyo del Centro de Asistencia Técnica Financiera del Pacífico del FMI para la producción de estos documentos actualizados. Después del cierre del período de recopilación de datos de la ronda más reciente de la Encuesta de Presupuesto Abierto, el gobierno de Fiyi también tomó el paso positivo de publicar su Informe de Auditoría en línea, que incluye tres informes de años anteriores.

Sin embargo, el enfoque del gobierno hacia la transparencia y la gestión financiera pública coherente parece ser inconsistente. Si bien publicó el Proyecto de presupuesto de ejecutivo en 2016, durante el mismo periodo Fiyi no publicó ni produjo el Informe de fin de año y el Documento preliminar, que se produjeron y publicaron previamente.

Los logros en transparencia también se vieron parcialmente contrarrestados por la menor vigilancia de la legislatura. En virtud de la Orden Permanente 51 del Parlamento, adoptada en diciembre de 2014, la legislatura ha presentado, debatido y aprobado proyectos de ley sobre gastos en un día, reduciendo significativamente la revisión del presupuesto por parte de la legislatura. También se han reducido los debates sobre la propuesta del presupuesto anual. Mientras que el Parlamento antes tenía dos semanas para debatir el borrador de presupuesto, ahora este plazo se ha reducido a una semana.

Si bien la publicación reciente del Informe de auditoría de Fiyi fue un importante progreso en la transparencia, el presidente del comité de oposición del Comité de Cuentas Públicas que había impulsado este cambio fue removido de su rol de liderazgo, y el gobierno cambió las reglas parlamentarias para permitir a un miembro del partido del gobierno presidir el comité. Asimismo, el gobierno ha impuesto restricciones a la sociedad civil, como prohibir organizaciones que reciban

fondos para organizar reuniones, o generar conciencia o realizar debates públicos sobre las elecciones. Esta decisión muestra que si bien el puntaje de transparencia de Fiyi puede haber aumentado debido a la publicación de su Proyecto de presupuesto del ejecutivo, el compromiso del gobierno por mejorar la transparencia y rendición de cuentas se mantiene débil.

Resumen

- La transparencia presupuestaria no mejoró entre 2015 y el 2017, y se redujo levemente. La reducción fue más pronunciada en África Subsahariana pero también afectó a otras regiones en menor medida. Si bien parte de esta reducción fue ocasionada por un cambio en la definición de la disponibilidad pública, también hubo una reducción auténtica en la disponibilidad pública de la información del presupuesto.
- La reducción en la transparencia fue impulsada por no publicar los documentos. El rango general de información provista en estos documentos publicados en realidad aumentó marginalmente entre 2015 y 2017.
- En general, la reducción en transparencia presupuestaria en 2017 no contrarrestó los logros de las rondas anteriores de la encuesta, por lo que hay más información del presupuesto disponible para el público ahora que hace una década. Esto es particularmente cierto para los países que fueron menos transparentes en rondas anteriores de la encuesta.



Evaluación de las instituciones de vigilancia

Este capítulo examina el papel de las instituciones de vigilancia en el proceso presupuestario. Nos enfocamos en las legislaturas, instituciones superiores de auditoría (SAI) y, por primera vez, las instituciones fiscales independientes (IFI).

Las instituciones de vigilancia son centrales para un gobierno democrático efectivo y la gestión financiera pública. Proporcionan una rendición de cuentas “horizontal”, que las distingue de la relación de rendición de cuentas “vertical” que existe entre los ciudadanos y el gobierno, que se analiza en el capítulo siguiente. Sin embargo, la rendición de cuentas horizontal y vertical no debe verse simplemente como comprobaciones paralelas del gobierno, sino como mecanismos interrelacionados.

Sin legislaturas y auditores efectivos, la influencia ciudadana sobre la política e implementación del presupuesto se ve limitada. Incluso los ciudadanos más activos no pueden reemplazar los organismos dedicados de vigilancia que tienen el mandato y los recursos para supervisar a la rama ejecutiva. Estas instituciones también garantizan que el gobierno publique información y, en algunos casos como las IFI, también ayudan a analizar esa información. Sus esfuerzos permiten a los ciudadanos desempeñar su propio papel de forma efectiva. Al mismo tiempo, sin ciudadanos activos, las instituciones de vigilancia se debilitan. Los ciudadanos activos comparten información con los auditores y legisladores sobre áreas donde el gobierno no logra sus objetivos, y esta información de los ciudadanos debería ayudar a los organismos de vigilancia a enfocarse en las áreas donde pueden tener un mayor impacto.

Para esta ronda de la OBS, revisamos las preguntas sobre instituciones de vigilancia; modificamos algunas de ellas y agregamos otras para enfocarnos en los factores clave del control efectivo. Nuestras medidas revisadas enfatizan la función de los comités legislativos en el proceso presupuestario y las facultades reales de las legislaturas y las SAI. También agregamos una sección sobre IFI, instituciones independientes, no partidistas, normalmente relacionadas con el ejecutivo o la legislatura, que realizan pronósticos fiscales y estiman el costo de las políticas. Este agregado se realizó para reconocer el

reciente surgimiento de estos actores importantes en el sistema presupuestario y para investigar su funcionamiento. Las nuevas preguntas sobre las IFI se basan en parte en los principios de la OCDE adoptados en febrero de 2014 y el trabajo del FMI.²⁹ Otras preguntas en esta parte de la encuesta se basan en los principios del FMI y la INTOSAI. Nuestros cambios en las preguntas significan que la evaluación de 2017 de la vigilancia no es directamente comparable con la evaluación de 2015.

En general, encontramos que solo el 28 por ciento de las legislaturas tienen puntajes que indiquen prácticas adecuadas de vigilancia, en tanto que dos tercios de las SAI tienen prácticas adecuadas. Las legislaturas practican una vigilancia más adecuada durante la formulación y aprobación del presupuesto que durante la implementación. Si bien ahora hay IFI en 28 países, solo 18 son independientes y cuentan con recursos suficientes para cumplir sus funciones. Si bien no pretendemos ofrecer una evaluación integral de todos los tipos de instituciones de vigilancia, creemos que los resultados de la encuesta proporcionan una visión razonable de si los sistemas presupuestarios de un país incluyen pesos y contrapesos efectivos para mejorar la integridad y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos.

Vigilancia legislativa

Las legislaturas pueden desempeñar una función en las cuatro etapas del proceso presupuestario. Pueden ayudar a establecer los contornos principales del presupuesto y definir prioridades, y pueden controlar la implementación del presupuesto y revisar informes de auditoría.

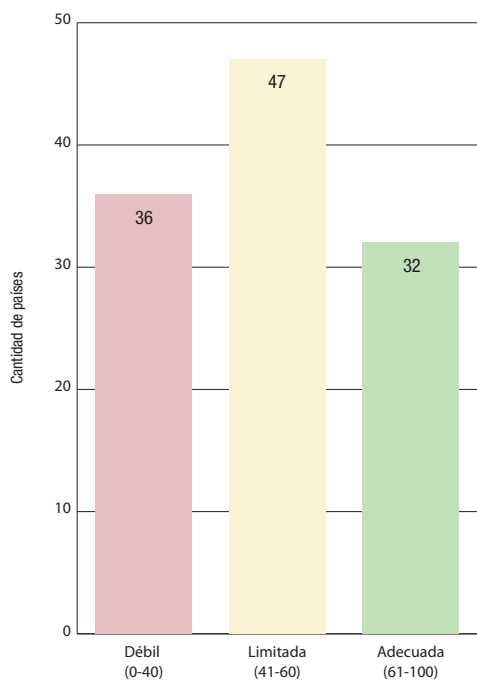
La OBS 2017 revela que solo 32 legislaturas de país (28 por ciento) de 115 encuestadas tienen prácticas adecuadas de supervisión. Una variedad de 47 países (41 por ciento) solo tiene vigilancia legislativa limitada, en tanto que 36 países (31 por ciento) tienen vigilancia legislativa débil.

Formulación y aprobación. Formulamos una pregunta sobre la función de la legislatura en la formulación del presupuesto en 2017. Deseábamos saber si las legislaturas debaten políticas

²⁹ Para ver un análisis de estos principios y las IFI de forma más general en la OCDE, ver Lisa von Trapp, Ian Lienert y Joachim Wehner, “Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies” OECD Journal on Budgeting 15, n.º 2 (22 de marzo de 2016): 9-24. Ver también, “The Functions and Impact of Fiscal Councils”, Policy Paper (Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, 16 de julio de 2013), <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>.

del presupuesto antes de la aprobación del presupuesto. Tal debate puede ayudar a asegurar que haya un mayor escrutinio público de las amplias opciones estratégicas en el presupuesto, en lugar de grandes debates sobre amplias prioridades junto con el debate de cuestiones detalladas de la asignación en la etapa de aprobación del presupuesto.

Figure 4.1: Países agrupados según el puntaje de vigilancia de las legislaturas de 2017



Actualmente hay 29 países donde la legislatura (en su totalidad o por comités) debate y aprueba las recomendaciones clave de política antes de aprobar el presupuesto. Esto incluye una variedad de países de diferentes regiones del mundo, como Brasil, Canadá, Kenia, Nepal, Rusia, Sudáfrica y España. En otros países, la legislatura debate pero no aprueba recomendaciones, o ni siquiera debate estas políticas antes de la presentación del presupuesto.

Para evaluar los presupuestos correctamente, las legislaturas deben desarrollar facultades técnicas a lo largo del tiempo. Con frecuencia, estas facultades se atribuyen a un comité del presupuesto o de finanzas. Si bien la mayoría de los países tiene tal comité, en solo 30 países este comité tiene al menos un mes para revisar el presupuesto y producir un registro de sus recomendaciones disponible para el público. En 54 países, un comité revisa el presupuesto, pero no hay un registro disponible para el público de recomendaciones que haya producido el comité.

Si bien un comité especializado del presupuesto debe examinar el presupuesto general, también es importante que los comités con experiencia por sector revisen los presupuestos del sector. Tales revisiones de sector ocurren en 72 países, pero en 44 de ellos, los comités no emiten recomendaciones disponibles para el público antes de la adopción del presupuesto.

Las mejores prácticas internacionales sugieren que las legislaturas deben tener al menos tres meses para revisar la propuesta del presupuesto antes de que comience el nuevo año del presupuesto. Este estándar se cumple en apenas 40 países (un poco más de un tercio del total), en tanto que en 33 países la legislatura tiene entre dos y tres meses para revisar el presupuesto. En 21 países, la legislatura tiene menos de un mes para revisar el presupuesto o no recibe el presupuesto con anticipación.

Los presupuestos también deben adoptarse con suficiente anticipación del año del presupuesto para que las agencias y ciudadanos puedan prepararse para su implementación. Pero de los 73 países donde la legislatura recibe el presupuesto al menos dos meses antes del inicio del año presupuestario, en solo 30 de ellos la legislatura aprueba el presupuesto más de un mes antes del comienzo del año presupuestario. Hay 14 países

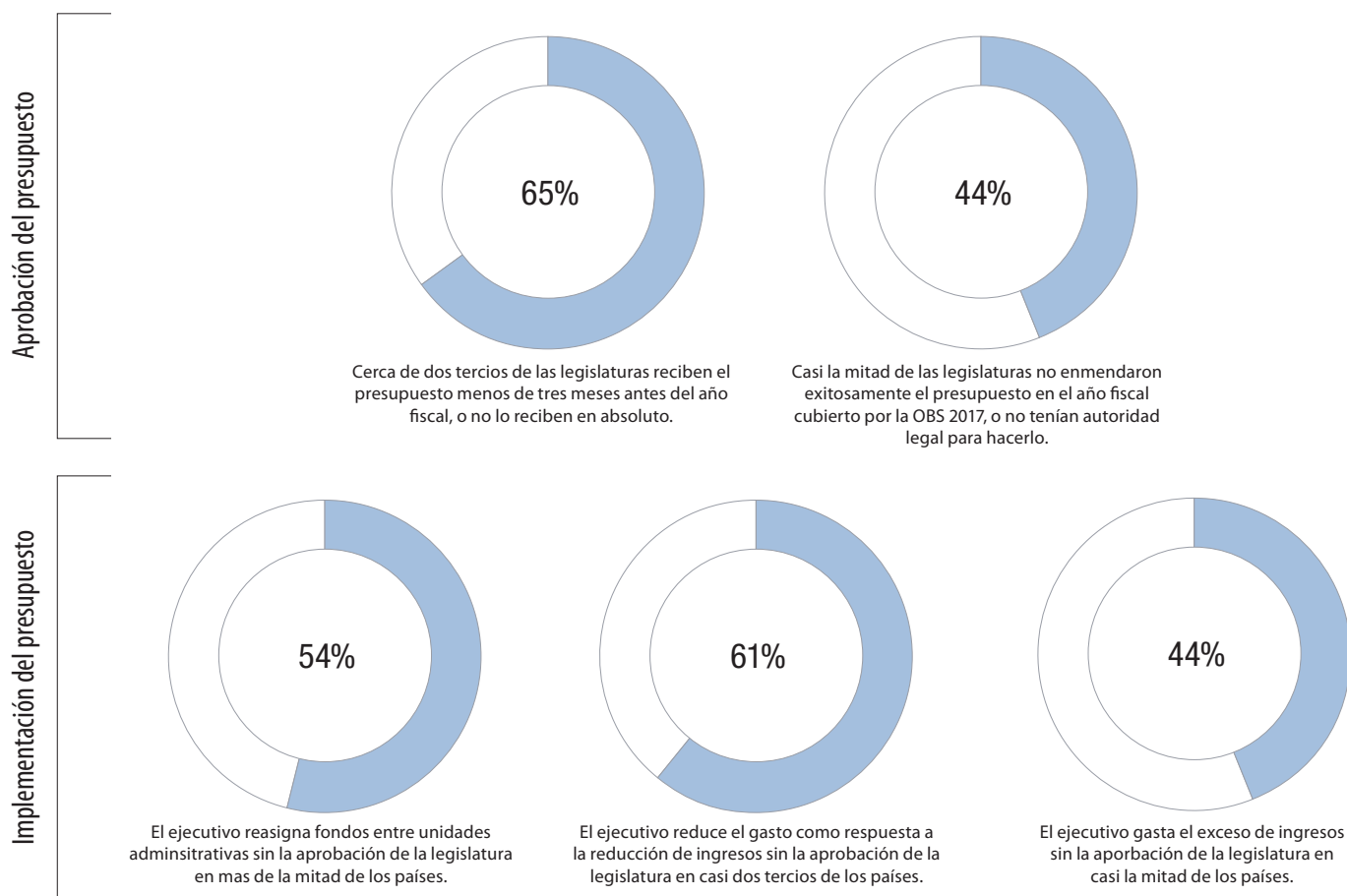
Cuadro 4.1: ¿Con qué frecuencia las legislaturas enmiendan los presupuestos?

La facultad de la legislatura de enmendar los presupuestos antes de su implementación puede ser una supervisión importante del poder ejecutivo, garantizando que el presupuesto aprobado refleje un amplio consenso. En 2017 hubo solo 12 países donde la legislatura no tenía facultades de enmienda. La mayoría son también países de baja transparencia, pero la lista también incluye a Canadá y Georgia, que tienen altos puntajes de transparencia, y Afganistán y Fiji, que tienen puntajes moderados de transparencia.

En la mayoría de los países donde las legislaturas pueden enmendar el presupuesto, aún enfrentan restricciones en sus facultades: la legislatura no puede cambiar el saldo fiscal ni enmendar la asignación total de recursos. En Madagascar y Costa de Marfil, por ejemplo, la legislatura puede proponer enmiendas al presupuesto para aumentar los gastos o reducir los ingresos solo si estas propuestas se acompañan por un aumento equivalente en los ingresos o reducciones en los gastos. Algunas de estas diferencias institucionales reflejan diferencias en los sistemas políticos: los sistemas parlamentarios, por ejemplo, tradicionalmente han ofrecido a las legislaturas menos participación en la formulación del presupuesto que los sistemas presidenciales.

Si bien 9 de 10 países encuestados otorgan a la legislatura cierta facultad legal de enmendar el presupuesto, en solo 6 de 10 países las legislaturas usan sus facultades para modificar el presupuesto propuesto por el ejecutivo. Apenas 4 de 10 países con al menos cierta facultad legal de enmendar el presupuesto no lo hicieron en el año de la encuesta.

Figura 4.2: Desafíos de la legislatura para vigilar durante la aprobación e implementación del presupuesto (proporción de los 115 países encuestados)



donde la legislatura recibe el presupuesto más de un mes antes del inicio del año presupuestario, pero no lo aprueba sino *hasta después* del comienzo del año presupuestario.

Cuando analizamos la aprobación del presupuesto, una pregunta esencial es si las legislaturas tienen la facultad legal de enmendar el presupuesto y, en tal caso, si usan tal facultad. El Cuadro 4.1 analiza esta cuestión.

Implementación. Es esencial que las legislaturas proporcionen vigilancia de los cambios al presupuesto aprobado que ocurren durante la implementación del presupuesto. Si bien el ejecutivo con frecuencia tiene cierta flexibilidad para implementar el Presupuesto aprobado a fin de dirigir a las agencias de forma efectiva, los cambios mayores típicamente requieren aprobación legislativa. En algunos países, las legislaturas deben autorizar estos cambios al Presupuesto aprobado antes de ocurrir y, en otros, esta autorización solo se otorga después de realizar los cambios. Si la legislatura no aprueba los cambios o solo los aprueba después del hecho, el proceso presupuestario se puede

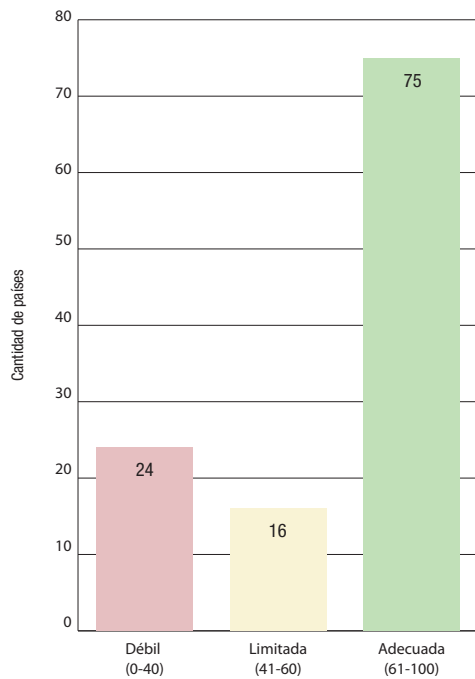
debilitar, en particular si permite que la vigilancia anterior del proceso se vea afectada durante la implementación.

El ejecutivo solicita la aprobación de la legislatura antes de cambiar fondos entre diferentes unidades administrativas en menos de la mitad de los países encuestados (53 de 115). En 18 países, la ley requiere aprobación legislativa antes de que se realicen tales cambios al presupuesto, pero en la práctica los gobiernos realizan estos cambios antes de obtener la aprobación.

Otro rol crítico de la legislatura es la revisión de los Informes de auditoría. Los hallazgos de auditoría deben presentarse a la legislatura para su revisión y seguimiento, y la legislatura luego debe asegurarse de que el ejecutivo de hecho implemente las recomendaciones realizadas. Esto también debe realizarse puntualmente, idealmente, dentro de tres meses de recibir el Informe de auditoría, a fin de tener un impacto en la implementación del presupuesto en curso y la formulación del nuevo presupuesto.

Durante el período de investigación de la OBS, los legisladores en solo 22 países generaron informes sobre hallazgos de auditoría dentro de seis meses. En 41 países, la legislatura no examinó los hallazgos de auditoría en absoluto. En estos casos, es muy poco probable que los hallazgos de auditoría tengan un impacto en las prácticas del gobierno.

Figura 4.3: Países agrupados según el puntaje de supervisión de la institución superior de auditoría de 2017



Comparación de la formulación/aprobación e implementación/auditoría. El puntaje general promedio de las legislaturas para formulación y aprobación es de 53. Para las preguntas relacionadas con la implementación y auditoría, el puntaje promedio es de 42. Si bien ningún puntaje se considera adecuado por la OBS, las legislaturas ejercen una mayor vigilancia en el proceso presupuestario que durante la implementación. Esto sugiere que los ejecutivos están más limitados al intentar aprobar el presupuesto original, pero tienen una mayor libertad durante el año para realizar cambios a ese presupuesto con solo una revisión legislativa limitada. Esto puede conducir a gastos no alineados con las prioridades iniciales acordadas en el Presupuesto aprobado y en general abre la puerta para la mala administración de los fondos públicos por parte del ejecutivo. El hecho de que muchas legislaturas retrasan la revisión de los Informes de Auditoría, o no los revisan en absoluto, debilita aún más la vigilancia de los gastos del ejecutivo.

Instituciones superiores de auditoría

La cuarta etapa del proceso presupuestario es la etapa de auditoría. Las SAI pueden evaluar si los fondos se utilizan de acuerdo con la ley y si hubo incumplimiento del procedimiento financiero del gobierno. Muchos auditores también realizan auditorías financieras y de desempeño adicionales para evaluar si el gobierno logró sus objetivos y si el gasto público fue eficiente.

Las condiciones básicas de las SAI para proporcionar una vigilancia adecuada están implementadas en la mayoría de los países: 75 de 115 en la OBS 2017 (65 por ciento). Sin embargo, las SAI se mantienen débiles en 24 países, y tienen un alcance limitado en las 16 restantes. Al igual que con las legislaturas, no medimos la efectividad real de la vigilancia de las SAI, sino que medimos las condiciones que permiten la vigilancia, como si son independientes de la influencia del gobierno y si tienen fondos suficientes para cumplir sus responsabilidades.

La OBS 2017 encuentra que las autoridades máximas de 81 de 115 SAI encuestadas fueron designadas de forma tal que aseguraron su independencia, y 92 no pueden ser removidas solo por la rama ejecutiva. En conjunto, estos hallazgos sugieren un grado bastante elevado de independencia de las SAI a nivel global.

Sin embargo, a pesar de su independencia, las SAI aún deben desempeñar una función apropiada en el sistema de rendición de cuentas. En algunos países, las SAI no tienen presupuestos adecuados para realizar su trabajo; los analistas plantearon esta inquietud en el 37 por ciento de los países encuestados en 2017. En 38 países, no se publican Informes de auditoría; en 41 países, como vimos anteriormente, la legislatura no revisa los hallazgos de auditoría.

Las SAI en general tienen menos facultades en los países menos transparentes. El puntaje promedio de transparencia donde el ejecutivo puede remover al auditor es de 25; en países donde esto no es posible, el puntaje promedio es de 46. Una falta de transparencia, combinada con una falta de independencia y capacidad de vigilancia de la SAI pueden crear situaciones particularmente inquietantes desde la perspectiva de la rendición de cuentas.

Instituciones fiscales independientes

Las IFI son un fenómeno creciente en las finanzas públicas. Han existido en un grupo reducido de países (como Austria, Bélgica, y Estados Unidos) por décadas, pero muchos más países han establecido estos organismos en la década pasada. Estas agencias en general se consideran parte de la rama

ejecutiva o la legislatura, pero son no partidarias, y su independencia está garantizada por la ley. Un motivo para el número creciente de tales instituciones es la necesidad de restablecer la credibilidad en las finanzas del gobierno y mejorar la confianza de los ciudadanos en los números del gobierno. Como tal, las IFI son otra herramienta que puede ayudar a construir nuevos puentes entre los ciudadanos y el estado.

En la práctica, las IFI en general toman una de dos formas: oficinas parlamentarias del presupuesto o consejos fiscales. Algunos ejemplos del lado legislativo incluyen la Oficina Parlamentaria del Presupuesto en Kenia, el Centro para el Estudio de las Finanzas Públicas en México, la Oficina del Presupuesto de la Asamblea Nacional en Corea del Sur y la Oficina del Congreso sobre el Presupuesto en los Estados Unidos. En el lado ejecutivo, algunos ejemplos incluyen el Consejo Fiscal de Perú, el Consejo de Política Fiscal de Suecia y la Oficina de Responsabilidad del Presupuesto del Reino Unido. Las IFI son principalmente responsables de informar la toma de decisiones del presupuesto al preparar pronósticos económicos, o evaluar los pronósticos preparados por el ejecutivo, y calculando los costos de las propuestas de políticas. Algunas también supervisan el cumplimiento de las reglas fiscales, en tanto que otras (como las de Kenia o los Estados Unidos) proporcionan un apoyo directo del análisis del presupuesto a los legisladores.

Hasta 2016, 18 países tuvieron IFI independientes y con recursos suficientes, en tanto que 87 países no tenían una IFI. Los 10 países restantes tienen IFI que no son legalmente independientes, no cuentan con recursos suficientes, o ambos. Las IFI se encuentran desproporcionadamente en países con alta transparencia, aunque Corea del Sur, Colombia, Serbia y Eslovaquia, que son países de transparencia limitada, también tienen IFI independientes y con recursos suficientes.

Once de estas IFI participan en cada una de las funciones principales que evaluamos: publican sus propios pronósticos macroeconómicos y pronósticos fiscales, y calculan los costos de al menos algunas propuestas de políticas. El resto cumple algunas de estas funciones, pero no todas. Solo en Sudáfrica, Corea del Sur y los Estados Unidos producen estimaciones de costos de todas las nuevas propuestas de políticas, y estas tres IFI se basan en la legislatura. Hay 12 IFI que no calculan los costos de las propuestas.

Resumen

- Las legislaturas pueden proporcionar vigilancia limitada en el proceso presupuestario, con una influencia levemente mayor en la etapa de formulación y aprobación del

presupuesto que durante la etapa de implementación del presupuesto y auditoría. Las legislaturas enmiendan el presupuesto en más de la mitad de los países encuestados, pero en la mayoría de los países, el ejecutivo puede cambiar el presupuesto durante la implementación sin aprobación legislativa.

- Las condiciones básicas para que las instituciones superiores de auditoría proporcionen vigilancia se cumplen en la mayoría de los países, pero muchas SAI aún no tienen capacidad y financiamiento para cumplir sus mandatos, y en muchos países la legislatura no revisa los hallazgos de auditoría.



Los mecanismos de participación pueden ser más inclusivos y mejor estructurados

Al inicio de este informe, explicamos por qué una reducción en la confianza en el gobierno, en particular en el gobierno democrático, sugiere que existe la necesidad de revisar la interacción entre el gobierno y los ciudadanos. ¿Cómo podemos producir e implementar políticas que se alineen mejor con las preferencias de los ciudadanos que las que surgen cuando utilizamos exclusivamente el mecanismo de rendición de cuentas de las elecciones? Creemos que establecer la participación pública significativa en el proceso presupuestario es una forma de construir puentes entre los ciudadanos activos y sus gobiernos.

Cuando los ciudadanos no tienen una forma de usar la información del presupuesto para participar en el proceso de toma de decisiones, se reduce la importancia de la transparencia. Asimismo, la transparencia sin participación puede conducir a la frustración: los problemas pueden ser más fáciles de identificar, pero las soluciones se mantienen fuera del alcance. Y la transparencia sin oportunidades de participación para las personas, en particular grupos marginales o vulnerables, puede beneficiar a las elites en lugar de solucionar la desigualdad social.

Considerando esto y reflejando un consenso internacional emergente sobre lo que constituye una participación apropiada, IBP realizó un importante cambio en el diseño de los indicadores de participación utilizados en las rondas anteriores de la encuesta para basarlos en estándares internacionales. La OBS 2017 incorpora estas preguntas actualizadas y en consecuencia es la primera encuesta internacional en usar estándares globales para evaluar la participación formal en el proceso presupuestario a nivel nacional. Sin embargo, los cambios en las preguntas sobre participación significan que la evaluación de 2017 de la participación no es directamente comparable con la evaluación de 2015 (ver Cuadro 5.7).

Nuestro nuevo enfoque enfatiza la importancia de que los gobiernos proporcionen oportunidades para la participación en las cuatro etapas del ciclo del presupuesto, de proporcionar información con anticipación, de garantizar una participación integral entre el gobierno y los ciudadanos, y de proporcionar retroalimentación a los ciudadanos sobre sus contribuciones. También esperamos que los esfuerzos sean inclusivos

e incorporen a los grupos vulnerables. La encuesta evalúa las oportunidades formales de participar directamente en el proceso interactuando con funcionarios de la rama ejecutiva, legisladores y auditores. No evaluamos la participación informal mediante el cabildeo o los medios, ni los esfuerzos menos estructurados por influir sobre los tomadores de decisiones.

Nuestros hallazgos indican que los países actualmente proveen pocas oportunidades para que el público participe en la creación del presupuesto. El puntaje promedio total es apenas de 12 sobre 100, y ningún país proporciona oportunidades de participación que se consideren adecuadas (puntajes de 61 o más). De los 115 países incluidos en la OBS 2017, 111 proporcionan pocas oportunidades, o no ofrecen oportunidades para la participación del público (menos de 41) y la mayoría de estos países tiene puntajes de un dígito. Estos resultados deficientes reflejan el hecho de que, si bien el compromiso global con la participación en abstracto se ha vuelto cada vez más firme, la práctica del gobierno no ha alcanzado este consenso.

Tabla 5.1: Oportunidades para la participación pública en el proceso presupuestario

Evaluación de participación - OBS 2017	Cantidad de países encuestados
Pocas o ninguna oportunidad (puntaje: 0-40)	111
Oportunidades limitadas (puntaje: 41-60)	4
Oportunidades adecuadas (puntaje: 61-100)	0

Sin embargo, hay esbozos de esperanza. La gran mayoría de los países han dado el primer paso para incluir las voces externas en las deliberaciones del presupuesto. Si bien muchos de los mecanismos utilizados por los países evaluados son débiles, existen casos de innovación. La mayoría de los países reconoce formalmente la necesidad de que los ciudadanos proporcionen su opinión sobre los presupuestos. Pueden y deberían utilizar estas bases, y aprender de las experiencias de sus pares.

Este capítulo comienza con un breve análisis de cómo la participación en el presupuesto es parte del cambio global de la democracia representativa que se analizó en el Capítulo 1. Luego analiza cómo las instituciones internacionales y el IBP han intentado definir qué implica tal participación. Luego

analizamos en detalle la amplia variedad de mecanismos de participación que se encuentran en todo el país y reflexionamos sobre el grado en que están bien estructurados y son inclusivos.

Participación y democracia

La falta de oportunidades para la participación pública en el proceso presupuestario es parte del diseño histórico de la democracia representativa. Los arquitectos iniciales de la democracia moderna, como los revolucionarios del siglo XVIII en los Estados Unidos y Francia específicamente querían que las elecciones crearan una “aristocracia natural”, una elite de gobierno que fuera diferente del electorado. Estos representantes serían socialmente superiores y libres de votar a su elección.

Estos primeros proponentes de la democracia representativa suponían que el “filtrado” de elecciones crearía un liderazgo confiable en la toma de decisiones en representación del sistema gubernamental. Pero esto dejó sin resolver tensiones básicas sobre el significado de la representación y la participación en la gobernanza en una democracia moderna. Por ejemplo, si los intereses de los funcionarios elegidos se desvían de los de los votantes y si estos intereses, en lugar del interés común, impulsan la conducta política, ¿los intereses de la elite triunfarán sobre el bien común? ¿Qué sucede cuando el público desea dar su opinión sobre políticas específicas en lugar de delegar el juicio a los representantes?

Varios académicos del siglo XX sostienen que la democracia electoral y los imperativos de la movilización social dentro de las sociedades democráticas conducen inevitablemente a representantes con un estado social diferente e intereses diferentes a los que representan.³⁰ Esto es consistente con la percepción contemporánea de que muchos funcionarios elegidos sirven a los intereses de la elite, una sensación que puede alimentar los movimientos contra el gobierno que pueden reformar profundamente la política, como se menciona en la introducción de este informe.

Actualmente, los ciudadanos son escépticos de que las elecciones creen líderes que siempre busquen el interés público. Muchos ciudadanos desean participar en las decisiones sobre política con frecuencia, no solo en momentos de elecciones. El tipo de democracia representativa imaginada por los teóricos iniciales ya no parece adecuada para asegurar que se respeten las opiniones de los ciudadanos. Existe una necesidad de zanjar la brecha entre los ciudadanos y sus representantes, y de garantizar que las voces de todos los ciudadanos se incluyan en las decisiones continuas sobre la política. Tal puente sostendrá

la democracia al abrirla y mejorarla, utilizando las fortalezas y corrigiendo las debilidades de la democracia representativa moderna.

Principios emergentes sobre la participación en el presupuesto³¹

Como la idea de que el público debe participar en el gobierno en formas más allá de la votación se ha generalizado, este prospecto ha generado debate sobre cómo definimos lo que constituye una participación significativa. En los últimos años, se ha realizado un progreso importante hacia la creación de tal definición, incluida la participación en el proceso presupuestario.

Cuadro 5.1: ¿Cuál es la relación entre los principios de participación de GIFT y las preguntas sobre la participación de la OBS 2017?

Principios de GIFT de participación pública en la política fiscal*	Preguntas de OBS 2017
Inclusividad	126, 129: Los ejecutivos toman pasos concretos para incluir a los grupos vulnerables o con poca representación. 125, 128, 135: Los mecanismos en la etapa de formulación y aprobación del presupuesto muestran evidencia de inclusión.
Puntualidad	125: Los mecanismos en la formulación aseguran la participación inicial antes de tomar decisiones importantes.
Apertura	127, 130, 137: Asegurar un amplio alcance de debate sobre las cuestiones claves del presupuesto, no solo algunos. 131: Los propósitos y el alcance de la participación se indican claramente con anticipación.
Sostenibilidad	132, 133, 138, 141: Los ejecutivos, las legislaturas y las instituciones superiores de auditoría proporcionan retroalimentación sobre los comentarios recibidos del público, alentando una mayor participación..

* Hay 10 principios de la participación pública acordados por GIFT en 2016 y modificados levemente en 2017. Este cuadro incluye algunos de estos principios y las preguntas de la OBS asociadas con cada uno. Para ver una lista completa de los principios de GIFT, visite el sitio web de GIFT en http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/.

En diciembre de 2012, la Asamblea General de las Naciones Unidas apoyó un conjunto de principios de alto nivel sobre transparencia fiscal, participación y rendición de cuentas, propuestos por la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT). GIFT es una red global que facilita el diálogo entre la sociedad civil, el gobierno, el sector privado y otros actores para mejorar la transparencia fiscal. Es dirigido por siete líderes: representantes de Brasil, México, Filipinas, el Banco Mundial, el FMI, el IBP y la Federación Internacional de Contadores. Los principios de GIFT sobre participación pública en las políticas fiscales, publicados en 2016, se convirtieron en la base de las revisiones realizadas a la sección de participación de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017.

³⁰ Robert Michels, *Political Parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*, traducción de Eden y Cedar Paul (Nueva York: Hearst's International Library Co., 1915); Bernard Manin, *The Principles of Representative Government* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

³¹ Este capítulo contiene varios estudios de caso sobre los mecanismos de participación en diferentes países, redactados inicialmente por Brian Wampler.

Como resultado, las preguntas sobre participación que usamos este año ahora se basan en estándares internacionales, como siempre ha sucedido con la sección sobre transparencia de la encuesta (ver el Cuadro 5.1).

Puntajes generales de participación

Los puntajes globales promedio sobre la participación son bajos. El puntaje promedio total en nuestra evaluación sobre la participación en 2017 es de 12. No hay países con un puntaje superior a 60. Solo cuatro países en nuestra encuesta ofrecen oportunidades moderadas de participación pública, lo que significa un puntaje entre 41 y 60: Australia, Nueva Zelanda, Filipinas y el Reino Unido. Los restantes 111 países tienen un puntaje inferior a 41.

Los países con mejor puntaje en participación son los países más transparentes en nuestra encuesta. No hay países con baja transparencia y puntajes de participación moderada.

Mecanismos de participación: ¿Qué tan comunes son y qué forma adoptan?

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2017 es la primera encuesta grande, a nivel transnacional, que aplica los principios de GIFT al evaluar los mecanismos de participación formal en las etapas del proceso presupuestario. Consideramos siete tipos de mecanismos de participación, comenzando por mecanismos de la rama ejecutiva que interactúan con el público durante la formulación y ejecución del presupuesto. Evaluamos los mecanismos legislativos que interactúan con el público durante la aprobación y vigilancia del presupuesto (cuando se considera el Informe de auditoría). Finalmente, analizamos la participación en el proceso de auditoría, incluida la determinación de qué auditar y la implementación real de la auditoría. Examinamos la existencia de estos mecanismos y, en la mayoría de los casos, qué tan inclusivos son.

Tabla 5.2: Puntajes promedio de los países en participación por categoría de transparencia del OBI

Categoría de transparencia del OBI	Puntaje promedio de participación (de 100)
Baja (puntaje del OBI 0-40)	5
Limitada (puntaje del OBI 41-60)	13
Suficiente (puntaje del OBI 61-100)	24

La Figura 5.1 resume la cantidad de países con cada tipo de mecanismo implementado. Más países tienen oportunidades para la participación pública mediante la rama ejecutiva durante la formulación del presupuesto y con la legislatura durante su aprobación. Si bien pocos países tienen múltiples mecanismos

Figura 5.1: ¿Qué tan generalizados están los siete mecanismos de participación evaluados en la OBS 2017?



*La OBS evalúa si existen mecanismos de participación en la auditoría, pero no si son inclusivos o si están bien estructurados..

de participación, la mayoría de los países (94 de 115) tienen al menos uno de estos mecanismos. Los países pueden avanzar mediante la expansión y profundización de las prácticas existentes; la mayoría de los países no necesita construir sus mecanismos de participación por completo desde cero.

Cuadro 5.2: Materia pendiente: Incluir las opiniones de los grupos vulnerables

Intentamos medir la inclusión en varias de nuestras preguntas, principalmente para consultas conducidas por el ejecutivo. En la Figura 5.1, observamos que la mayoría de los mecanismos de participación no están bien estructurados o no son inclusivos. Aquí analizamos específicamente las preguntas formuladas sobre los esfuerzos por alcanzar a las poblaciones vulnerables y poco representadas. La tabla siguiente indica que muy pocos países con mecanismos de participación del ejecutivo realizan un esfuerzo especial por alcanzar a los grupos vulnerables.

Mecanismo de participación del ejecutivo	Cantidad de países (de 115) con un mecanismo	Cantidad de países (de 115) que realizan un esfuerzo por alcanzar a los grupos vulnerables
Formulación	50	7
Implementación	25	1

La Figura 5.1 proporciona una indicación de la inclusión y estructuración de los mecanismos utilizados por el ejecutivo y la legislatura. (La OBS evalúa si existen mecanismos de participación en la auditoría, pero no si son inclusivos o si están bien estructurados). En estos casos, la participación está abierta a todos los miembros del público. Estas cifras indican que los mecanismos que existen en muchos países podrían ser considerablemente más abiertos e inclusivos.

Cuadro 5.3: Filipinas: Acuerdos de asociación sobre el presupuesto

Los Acuerdos de asociación sobre el presupuesto (BPA) se iniciaron en 2012 para incluir directamente a las organizaciones de la sociedad civil (CSO) en decisiones del presupuesto de forma transparente. En 2016 la participación aumentó para incluir a 18 agencias del gobierno nacional, nueve corporaciones estatales y varios consejos y comisiones sectoriales.^A

Los BPA modifican el proceso presupuestario de varias formas. De acuerdo con los acuerdos, las agencias gubernamentales acuerdan proporcionar información más transparente con respecto a los gastos. También mantienen audiencias públicas formales a nivel nacional y regional a las que invitan a las CSO para realizar consultas, e incluso las CSO que no están específicamente invitadas pueden asistir. Si bien estas audiencias no son completamente abiertas, se debe señalar que más del 80 por ciento de los filipinos están afiliados a CSO.^B Las agencias luego deben presentar un informe sobre las demandas de las CSO que surgen en estas audiencias al Departamento de Presupuesto y Administración (DBM) y deben responder a las CSO y al DBM.

Según los acuerdos, las CSO tienen autoridad formal para controlar los programas cuando se implementan y de participar en la vigilancia y evaluación de los proyectos completados. Con un BPA implementado, las CSO pueden avanzar más allá del cabildeo de las legislaturas, ejecutivos y burocracias, y esto reduce la probabilidad de intercambios ilegales o no democráticos.

Un ejemplo de tal BPA es el sector de la vivienda. La Autoridad Nacional de la Vivienda (NHA, una agencia de vivienda del gobierno) celebró un BPA con una CSO denominada Partnership of Philippines Support Service Agencies (PHILSSA). Según el BPA, PHILSSA realizó varias consultas, presentó una evaluación resumida de programas anteriores de NHA y colaboró con una propuesta del presupuesto para el año siguiente. La propuesta incluyó una lista consolidada de proyectos propuestos, incluida la mejora de barrios pobres, reubicación y programas de reasentamiento. La NHA había recibido solo la mitad de su presupuesto. La NHA luego solicitó al DBM una reconsideración conforme a las recomendaciones de las CSO y recibió la aprobación de US\$24,9 millones adicionales en asignaciones del presupuesto para ese año. Para propuestas posteriores del presupuesto, la NHA pudo incorporar los proyectos de prioridad recomendados por la CSO. De acuerdo con un informe reciente que evalúa los BPA, la interacción continua entre la NHA y una CSO condujo a una mayor confianza y una comprensión de que son aliados que trabajan hacia un objetivo común y defienden reformas similares.^C

A. "Citizens' Participation in the Budget Process: How the Government Empowered the Citizens to Engage the Budget Process," Department of Budget and Management, República de Filipinas, 2014.

B. Ver *Civil Society Index: A Philippine Assessment Report* (Quezon City, Philippines: CODE-NGO and CIVICUS, August 2011).

C. El ejemplo de Filipinas incluido en el caso de estudio BPA se extrajo de un informe llamado *Assessment of the Budget Partnership Agreement* (Executive Summary and Findings, Part I and II). El estudio se encargó por el Department of Budget and Management de Filipinas y completado por el Affiliated Network for Social Accountability in East Asia and the Pacific Foundation, Inc en junio de 2013.

Mecanismos del ejecutivo. Los tipos de mecanismos de participación que usan los países dentro de cada una de estas siete categorías varían considerablemente. Dos de las preguntas con el mayor puntaje general en la sección de participación son las que evalúan si el ejecutivo tiene mecanismos para consultar con el público durante la formulación del presupuesto y consideran el alcance de los temas cubiertos por tales mecanismos. De los 50 países donde los ejecutivos tienen mecanismos de participación para consultar con el público sobre la formulación del presupuesto, solo 29 cubren al menos la mitad de los temas clave que tales mecanismos deberían cubrir, como los ingresos, gastos sociales y deuda.

En algunas partes de Europa Oriental y Asia Central, la participación conducida por el ejecutivo en la formulación del presupuesto se realiza mediante consejos públicos, donde los representantes del gobierno se reúnen con representantes de varias organizaciones de la sociedad civil, uniones comerciales y expertos. Como estos mecanismos están destinados exclusivamente a quienes pertenecen a ciertas asociaciones, tienen un menor puntaje en nuestra medición que los casos donde la participación es menos restringida. Los Acuerdos de asociación sobre el presupuesto, un enfoque relacionado más centrado en las organizaciones de la sociedad civil, se han implementado por varios años en las Filipinas, y se describen en el Cuadro 5.3.³²

En algunos casos donde los ejecutivos han establecido mecanismos para la participación abierta en la etapa de formulación del presupuesto, el público solo debe entregar presentaciones escritas o solo ciertos miembros del público pueden ser invitados a participar. En otros casos, como Malawi, las sesiones son verdaderamente abiertas, y existe una participación directa entre el gobierno y cualquier miembro del público que desee asistir. En Malasia, el ejecutivo brinda a los ciudadanos dos semanas para presentar sugerencias para la propuesta del presupuesto en línea. En Canadá, el gobierno usa cada vez más las redes sociales para ampliar el ámbito de participación más allá de las consultas tradicionales. El uso de Brasil de Consejos de administración de políticas públicas es otro enfoque único para la participación en el proceso de formulación (e implementación) del presupuesto, tal como se describe en el Cuadro 5.4.³³

Los países tienen un menor desempeño en la interacción del ejecutivo con el público durante la implementación del presupuesto que durante la formulación del presupuesto. Solo 25 países tienen mecanismos para la participación pública durante la implementación. Sin embargo, existen también

32 Los Acuerdos de asociación sobre el presupuesto en Filipinas se destacan por su enfoque innovador de incluir al público en el proceso presupuestario nacional, pero eventos recientes demuestran su fragilidad y apuntan a la necesidad de asegurar que los avances en participación sean sostenibles.

33 Los Consejos de administración de políticas públicas de Brasil se destacan por su enfoque innovador de incluir al público en el proceso presupuestario nacional, pero eventos recientes han puesto en riesgo la sostenibilidad de estos programas y apuntan a la necesidad de asegurar que las ganancias en participación pública no tengan una regresión.

Cuadro 5.4: Brasil: Consejos de administración de políticas públicas

Brasil es reconocido por su modelo de presupuesto participativo, pero una innovación menos celebrada, conocida como el Consejo de administración de políticas públicas (PPMC), también merece señalarse. Los PPMC operan a nivel nacional, estatal y municipal e incorporan directamente a los ciudadanos, representantes de sindicatos, funcionarios del gobierno y proveedores de servicios en un único organismo para la creación de políticas dentro de un sector específico, como educación, salud y medio ambiente. Normalmente, la mitad de las vacantes del PPMC están destinadas a funcionarios elegidos, mientras que un cuarto se asigna a los ciudadanos elegidos en elecciones con votación secreta. El cuarto restante de vacantes se divide entre representantes del sindicato, proveedores de servicios y expertos en políticas (por ej., planificadores urbanos en un consejo de vivienda).

Los miembros del Consejo deben aprobar los presupuestos anuales en el sector en que trabajan y también deben controlar la implementación del presupuesto. Si el presupuesto no es aprobado por el PPMC, el gobierno federal tiene derecho de retener las transferencias financieras al ministerio municipal, estatal o federal. La autoridad formal de los consejos sobre el presupuesto ocurre durante la fase de propuesta; los ejecutivos electos (alcaldes, gobernadores o el presidente) deben obtener la aprobación del consejo antes de que el presupuesto se envíe a la legislatura. La legislatura tiene el derecho formal de cambiar esta asignación del presupuesto, pero tal acción no es común. Durante el año fiscal, los consejos deben aprobar los cambios a las líneas del presupuesto dentro de su área de política, y esta autoridad presupuestaria es mantenida por los consejos pero no por la legislatura. Si bien los miembros del consejo no participan directamente en la implementación del presupuesto, ejercen vigilancia aprobando los informes trimestrales y de fin de año.

Las reuniones del consejo están abiertas al público, por lo que cualquier ciudadano interesado puede asistir y hablar, aunque la mayoría de los asistentes son miembros del consejo o tienen un fuerte interés en el área específica de la política. Una participación política más amplia entre los ciudadanos comunes tiene una mayor probabilidad de ocurrir en conferencias sobre políticas, que operan paralelas a los consejos. Las conferencias típicamente se realizan dos veces al año, y permiten a los ciudadanos asistir a una conferencia de un fin de semana donde hay deliberaciones generales sobre objetivos de políticas. Los participantes desarrollan propuestas de políticas que se presentan a funcionarios del gobierno, pero tienen un nivel de recomendación y no son obligatorias.

Hay una gran variación entre los consejos en la calidad de la deliberación económica, en parte relacionada con las diferencias entre áreas de la política. Por ejemplo, los consejos de políticas de salud tienden a ser más robustos porque pueden contar con la participación de un mayor número de movimientos sociales y organizaciones basadas en la comunidad. En contraste, los consejos de asistencia social tienden a estar dominados por ONG profesionales que con frecuencia participan en la provisión de servicios.

Cuadro 5.5: Corea del Sur: Sitio web para denunciar el desperdicio del presupuesto

El gobierno de Corea del Sur opera un Centro de Informes de Desperdicio que ha resultado en ahorros del presupuesto por un valor de US\$16.000 millones en los últimos 16 años. Cualquier ciudadano puede usar el sitio web, visitar uno de los 300 centros de informes o conectarse a un centro de llamadas que le permita registrar su acusación de que los recursos del gobierno se están usando de forma ineficiente o ilegal.^A Después de presentar una acusación, el gobierno tiene 30 días para responder. Durante los 30 días, empleados públicos del Centro de Informes de Desperdicio investiga el reclamo y emite un informe a la persona que lo presentó.

El sitio web y el proceso más amplio están destinados a distinguir entre desperdicio y corrupción. La corrupción se refiere específicamente al uso indebido de la autoridad pública para beneficios privados de los funcionarios. Estas son actividades criminales que recaen fuera del ámbito del centro de desperdicio. El centro investiga solo casos de desperdicio, que se refiere al uso ineficiente o injusto de los recursos públicos. Por ejemplo, los recursos públicos deben emplearse al servicio de las comunidades necesitadas y no en beneficio de las comunidades más privilegiadas.

Cuando se descubre desperdicio, la persona que presenta el reclamo es elegible para recibir una pequeña recompensa en efectivo (200.000 Wons coreanos o unos US\$175 en 2017). Las recompensas aumentan en valor en dos casos: si el reclamo se selecciona como un caso de mejores prácticas, la recompensa aumenta de US\$175 a US\$2.600; si el ahorro en el presupuesto es particularmente elevado, la recompensa puede ascender a US\$50.000.^B

La participación está formalmente abierta a todos los residentes, ciudadanos y no ciudadanos. Sin embargo, en la práctica, los expertos profesionales y las personas con información interna sobre programas públicos utilizan en mayor medida el sitio web del centro. Se presentan informes en todos los niveles del gobierno, desde el nivel nacional al local.

A. Ver "Budget Waste Reporting Center", e-People, Corea del Sur, <http://www.epeople.go.kr/jsp/user/bw/front/UBWIntroduction.jsp>.
B. "Budget Waste Reporting Center," e-People.

enfoques innovadores en esta área. Por ejemplo, Japón ofrece una oportunidad para que los ciudadanos presenten comentarios sobre la implementación del presupuesto en relación con proyectos específicos (más de 5.000 proyectos en 2017). Estos comentarios luego informan la propia evaluación interna del gobierno, conducida por expertos, de la ejecución del proyecto. Mientras tanto, Corea del Sur mantiene una agencia dedicada a recibir informes de ciudadanos sobre los desperdicios y la ineficiencia del gobierno, que se describe con mayor detalle en el Cuadro 5.5.

Desafortunadamente, el ejecutivo proporciona poca retroalimentación que detalle la información que recibe del público

Cuadro 5.6: Canadá: Audiencias legislativas antes de la aprobación del presupuesto en la Cámara de los Comunes

En la Cámara de los Comunes de Canadá, el Comité Permanente de Finanzas (FINA) ha realizado consultas anuales previas al presupuesto desde 1994. El proceso está destinado a proporcionar a los miembros del parlamento una mayor comprensión de las condiciones sociales y económicas cambiantes en Canadá.

Las consultas consisten en un proceso de dos etapas. En primer lugar, los ciudadanos y organizaciones canadienses deben presentar un informe escrito de no más de 2.000 palabras. El comité FINA establece preguntas o temas específicos y solicita respuestas de los ciudadanos y organizaciones interesadas. En la consulta del FINA previa al presupuesto para el presupuesto de 2017, las preguntas globales fueron:

1. ¿Qué medidas federales ayudarían a los canadienses en general, y a grupos específicos como los desempleados, pueblos indígenas, personas con discapacidades y personas de mayor edad, a maximizar, en la forma de su elección, sus contribuciones al crecimiento económico del país?
2. ¿Qué acciones federales ayudarían a las empresas de Canadá a cumplir con sus objetivos de expansión, innovación, y prosperidad, contribuyendo así al crecimiento económico del país?
3. ¿Qué medidas federales asegurarían que las comunidades urbanas, rurales y remotas en todo Canadá permitan a los residentes realizar su contribución deseada al crecimiento económico del país y a las empresas a contribuir al crecimiento?^A

Se seleccionan testigos entre los informes presentados y se los invita a las audiencias públicas. Este proceso de consulta está abierto a todos los ciudadanos interesados, pero favorece a las personas con habilidades profesionales para redactar informes persuasivos. La gran mayoría de las personas que presentan informes pertenecen a ONG profesionales, asociaciones de comercio y organizaciones de cabildero. Así, el proceso canadiense permite la participación abierta, pero los grupos principales que aprovechan el proceso son las CSO bien organizadas. La mayoría de las audiencias públicas se realiza en la capital nacional, pero el comité FINA también organiza reuniones en todo Canadá para aumentar la probabilidad de asistencia que un rango más amplio de partes interesadas.

No hay garantía de que la Cámara de los Comunes o el ejecutivo adopten alguna de las medidas propuestas. Sin embargo, la Cámara de los Comunes emite un informe con recomendaciones que incluyen cuestiones planteadas durante estas audiencias.^B En 2016, por ejemplo, se incluyeron 81 recomendaciones para el presupuesto de 2017 en el informe, incluidas recomendaciones para un aumento de fondos para reducir la brecha de habilidades del país en tecnología de la información, con un enfoque en las mujeres, y una revisión y reforma del sistema de bienestar infantil para las Primeras Naciones (pueblos indígenas). Pero el ejecutivo no indica cómo o si esta información se utiliza en la preparación del presupuesto.

A. Para obtener más información sobre estas consultas, ver Comité Permanente de Finanzas, Parlamento de Canadá, "Canadians Are Invited to Share Their Priorities for the 2017 Federal Budget", comunicado de prensa, 3 de junio de 2016, <http://bit.ly/2DejfOT>.
B. Ver el informe en <http://bit.ly/2DRS7Pw>

o que explique qué información se incorpora en acciones. Cuando existe un mecanismo de participación implementado para la formulación del presupuesto, 44 de 50 países no proporcionan retroalimentación sobre la información recibida del público. Con respecto a la implementación, 21 de los 25 países con tales mecanismos no proporcionan ningún tipo de retroalimentación.

Mecanismos legislativos. Otra área de desempeño relativamente sólido en nuestra evaluación de participación se enfoca en las audiencias legislativas sobre la formulación del presupuesto antes de la aprobación. Cierta tipo de audiencia pública se realiza en más de la mitad de los países encuestados (61), y el alcance de estas audiencias es bastante amplio en casi la mitad de estos países (se cubre la mitad o más de los temas principales que deben analizarse en tales audiencias). Aun así, significa que la mayoría de los países no mantienen amplias audiencias legislativas. En solo 16 países todos los miembros del público (en oposición a grupos o personas invitadas) pueden testificar en la formulación del presupuesto o pueden realizar presentaciones mediante otro mecanismo.

En Liberia el público puede asistir a audiencias legislativas sobre el presupuesto y presentar sugerencias a la legislatura por escrito durante estas audiencias. Benín también realiza audiencias públicas abiertas en la legislatura sobre el presupuesto anual. El enfoque de las audiencias legislativas adoptado por el Comité Permanente de Finanzas de Canadá se describe en el Cuadro 5.6.

¿Proporciona la legislatura al público comentarios sobre los insumos que de él recibe? No con mucha frecuencia. Entre los 61 países donde se realiza una audiencia pública, la legislatura proporciona cierta forma de comentarios al público solo en 11 casos.

La encuesta también pregunta si la legislatura mantiene audiencias públicas sobre los informes de auditoría. Existe cierta forma de audiencia en apenas 22 de los 115 países, y en la mayoría de estos países el público general no puede realizar presentaciones.

Mecanismos del auditor. La participación en la fase de auditoría es particularmente generalizada en América Latina, donde los ciudadanos pueden contribuir a las investigaciones de auditoría. Por ejemplo, en Costa Rica los auditores en ocasiones encuestan a los ciudadanos sobre su experiencia con los servicios como parte de una auditoría de desempeño; algo similar ocurre periódicamente en Rusia. En el Reino Unido, los ciudadanos pueden realizar un seguimiento de las auditorías

Tabla 5.3: Países con un puntaje de 40 o menos en los tres componentes del sistema de rendición de cuentas

Argelia	Comoros	Mali	Suazilandia
Angola	Costa de Marfil	Níger	Túnez
Burkina Faso	Guinea Ecuatorial	Qatar	Venezuela
Burundi	Líbano	Arabia Saudita	Yemen
Camerún	Lesoto	Somalia	
China	Madagascar	Sudán	

Cuadro 5.7: Medidas más robustas de participación en 2017 causaron una reducción en los puntajes

Entre 2015 y 2017, incorporamos preguntas más elaboradas sobre los mecanismos de participación utilizados en diferentes países. Este nuevo conjunto de preguntas está mejor alineado con las normas internacionales y representa un enfoque más robusto para medir los mecanismos de participación auténtica.

Estas preguntas imponen estándares más elevados a los gobiernos que nuestra evaluación anterior de varias formas. En primer lugar, los puntajes más elevados en 2017 se reservan a países que facilitan la participación entre el gobierno y los ciudadanos, en oposición a simplemente recoger información de los ciudadanos. En segundo lugar, los estándares de 2017 requieren que el gobierno llegue a un público más amplio, en lugar de seleccionar a grupos o personas específicas de quienes desean recibir comentarios. También se presta especial atención a los mecanismos para incluir a los grupos vulnerables. En tercer lugar, la encuesta de 2017 también captura más información sobre el alcance de lo que se cubre en estas consultas, de forma tal que los países que alientan a los ciudadanos a analizar los problemas macroeconómicos, los ingresos, la deuda y otras cuestiones centrales de las finanzas públicas tienen un mayor puntaje que los países donde el debate se limita a un nivel de política más general.

Sin embargo, el enfoque más riguroso que tomamos en esta ronda no conduce a un menor puntaje en general, y creemos que es apropiado: proporcionamos una descripción más precisa del verdadero nivel de participación formal en el presupuesto, conforme a los estándares internacionales en evolución. Los países que tienen ciertas formas de mecanismos de participación que no incluyen específicamente participación en el presupuesto, alcanzan un puntaje bajo en nuestras mediciones. Esto coincide con nuestro objetivo de medir solo la participación que se relacione directamente con el presupuesto.

Si bien creemos que hemos mejorado nuestras medidas de participación en el presupuesto considerablemente y que los puntajes resultantes proporcionan información auténtica de lo que hacen los países por facilitar la participación pública en el proceso presupuestario, no son perfectos y no cuentan toda la historia. En particular, las medidas que usamos pueden sobreestimar la calidad de los procesos de participación formal y subestimar los mecanismos de participación informal que son importantes en muchos países. Si bien los mecanismos formales pueden desempeñar una función esencial para garantizar que las voces marginales se incorporen en el proceso presupuestario, las estructuras informales también son esenciales, y los ciudadanos continúan participando de forma efectiva mediante acciones que van desde protestas callejeras hasta llamadas telefónicas directamente a sus legisladores.

Asimismo, si bien la OBS no evalúa la transparencia del presupuesto ni la participación a nivel subnacional, sabemos que en algunos países con oportunidades nacionales limitadas de participación, existe una sólida participación en el presupuesto a nivel local. Como ha sucedido en el pasado, tampoco podemos evaluar si los mecanismos de participación conducen a una participación de alta calidad o cambios auténticos en las decisiones del presupuesto. Esto no difiere de la parte de transparencia en nuestra encuesta, que evalúa la disponibilidad de la información, pero no evalúa la calidad.

Para dar una idea del impacto de estos estándares sobre los puntajes, considere dos ejemplos del puntaje de dos países en las preguntas sobre participación en 2015 y su tratamiento según las preguntas de 2017. Si bien los dos puntajes no son comparables debido a las diferentes preguntas subyacentes, comprender las razones de estos cambios en casos específicos puede ser de utilidad.

Corea del Sur sigue siendo líder en participación, pero su puntaje es menor según las medidas de 2017 que según la encuesta de 2015. El motivo es que algunos de los mecanismos innovadores que utiliza para obtener la opinión del público no están abiertos al público en general, sino que se limitan a expertos o profesionales. Asimismo, Corea del Sur no realiza ningún esfuerzo en particular por alcanzar a las poblaciones vulnerables.

Estados Unidos también tiene un puntaje más bajo con las medidas de 2017. Si bien el Congreso de los EE.UU. ofrece oportunidades para la participación pública en el proceso presupuestario, las nuevas preguntas sobre la participación colocan un mayor énfasis en las interacciones con los funcionarios de la rama ejecutiva, en particular interacciones formales organizadas por una agencia central (en oposición a contactos más informales exclusivamente con los departamentos de línea). De forma similar, las nuevas medidas destacan la importancia de que todas las instituciones del gobierno proporcionen comentarios formales a los ciudadanos sobre cómo se utilizaron sus insumos, un área donde Estados Unidos, como muchos otros países, debe mejorar.

en progreso en línea y enviar información que puedan tener sobre estas auditorías en curso.

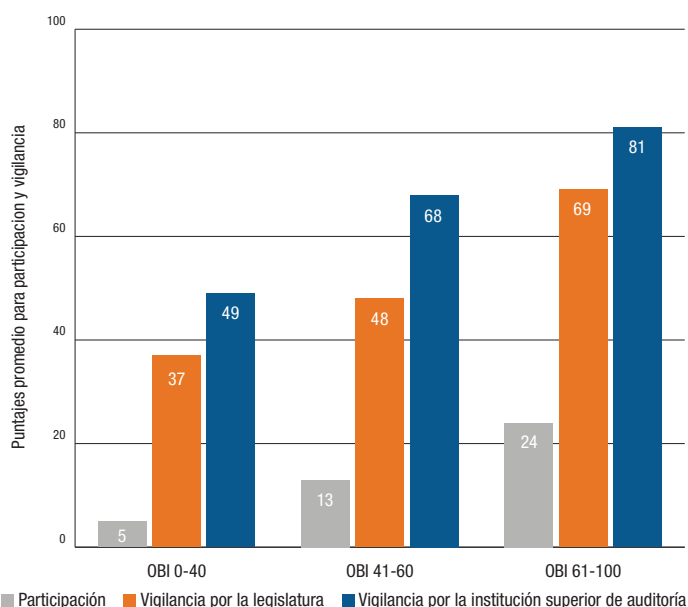
En general, hay 42 países que tienen mecanismos para que los ciudadanos presenten información sobre el programa de auditoría del auditor. En 17 países, la SAI ofrece al público la oportunidad de participar en las investigaciones que forman parte de la auditoría. Con respecto a la retroalimentación, las SAI proporcionan cierta forma de retroalimentación al público sobre la información recibida sobre qué auditar en 19 países.

Conclusiones: El sistema de la rendición de cuentas

IBP y muchos otros observadores del proceso presupuestario creen firmemente que la gestión financiera pública se basa en un sistema de rendición de cuentas que incluya transparencia, vigilancia, y participación pública. Estos tres pilares de la rendición de cuentas deben implementarse para establecer un sistema presupuestario verdaderamente abierto y con capacidad de respuesta.

La Figura 5.2 muestra que, a medida que aumentan los puntajes de transparencia, también aumentan los puntajes en vigilancia y participación. Sin embargo, la participación pública sigue siendo el eslabón más débil en esta cadena, ya que incluso los países con alta transparencia tienen solo un promedio de 24 en nuestras preguntas sobre la participación.

Figura 5.2: Desempeño en el sistema de rendición de cuentas presupuestarias en 2017



No hay países con un puntaje de 61 o más en todos los componentes medidos, mayormente debido a los bajos puntajes en las preguntas sobre participación en el presupuesto. Pero incluso si permitimos puntajes de participación de al menos 41, la situación no mejora mucho: solo cuatro países tienen un puntaje de participación de al menos 41 y un puntaje de al menos 61 en vigilancia y transparencia: Australia, Nueva Zelanda, Filipinas y el Reino Unido.

El proceso presupuestario debe considerarse particularmente deficiente cuando ningún aspecto del mismo funciona correctamente. Hay 22 países con un puntaje de 40 o menos en las tres medidas (transparencia, participación y vigilancia) según la evaluación de la encuesta (ver Tabla 5.3).

Resumen

- Si bien las nuevas formas de participación en el proceso presupuestario tienen el potencial de construir puentes más sólidos entre los ciudadanos y los estados, el estado actual de participación presupuestaria en todo el mundo es débil, con un puntaje de apenas 12 de los 100 puntos en nuestro índice.
- Muchos países tienen implementada al menos una forma de mecanismo de participación formal en el presupuesto, pero muchos tienen una estructura deficiente y no son completamente inclusivos. En la mayoría de los casos, los funcionarios del gobierno y legisladores no proporcionan retroalimentación a los ciudadanos sobre su información, lo que puede reducir el interés en participar en el futuro y afectar la confianza en las instituciones.
- Sin embargo, documentamos importantes innovaciones que suceden en todo el mundo en las cuatro etapas del proceso presupuestario, y los países pueden utilizar sus propias prácticas y aprender de sus pares para mejorar la participación.
- Finalmente, cuando consideramos los tres pilares del sistema de rendición de cuentas (transparencia, participación y vigilancia), ningún país tiene un puntaje alto en los tres (más de 60), y 22 países tienen un puntaje deficiente (40 o menos) en los tres.



Comentarios y recomendaciones finales

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2017 encuentra que el gobierno representativo es atacado en dos frentes. En primer lugar, en sus propios términos, las condiciones básicas necesarias para que la democracia representativa funcione —el flujo libre de información y poderosas instituciones de vigilancia que puedan ayudar una supervisión adecuada, y balances y un mínimo de rendición de cuentas— no se cumplen en la esfera del presupuesto. En la mayoría de los países, la transparencia es inferior al mínimo necesario para mantener un debate público razonado o la vigilancia del presupuesto. Después de más de una década de seguir la transparencia del presupuesto, encontramos una reducción en la transparencia global por primera vez en la ronda de 2017. Esto se traduce en un estancamiento global a niveles de apertura que son simplemente demasiado bajos para permitir una gobernanza democrática efectiva de los presupuestos.

Muchos países también carecen de condiciones para una vigilancia legislativa adecuada de la formulación o implementación del presupuesto. Si bien las instituciones superiores de auditoría tienen más facultades que las legislaturas, sabemos que su capacidad con frecuencia es limitada, sus hallazgos no se usan de forma suficiente en numerosos países, y no pueden compensar las demás debilidades del sistema de rendición de cuentas que debe ser el centro del funcionamiento de la democracia representativa.

Pero la democracia representativa, y de hecho, también muchos gobiernos no democráticos, enfrentan un segundo desafío en la forma de una creciente demanda de los ciudadanos de una mayor participación en la toma de decisiones y la vigilancia. La OBS 2017 muestra que la mayoría de los países han avanzado apenas en identificar los mecanismos formales para cumplir estas demandas, la mayoría de sus esfuerzos no son lo suficientemente inclusivos. Con oportunidades débiles para la participación pública a nivel mundial, la mayoría de los países están lejos de imaginar una ruta hacia relaciones más efectivas entre los ciudadanos y el estado. Frente a la reducción de la confianza en las instituciones, y en particular las instituciones democráticas, es el momento para que los gobiernos apuesten a nuevos enfoques para la participación pública que puedan

restablecer la confianza en la capacidad de las personas de interactuar colectivamente en la esfera pública.

Este capítulo final reúne los puntos clave del informe y contiene recomendaciones para mejorar la transparencia, participación y vigilancia en los procesos presupuestarios en todo el mundo. Ofrecemos orientación por separado a los ejecutivos de los países, instituciones de vigilancia, la sociedad civil y donantes, pero señalamos que ningún actor por sí solo ni un conjunto de actores pueden enfrentar solos estos desafíos. La reforma sistémica del sistema de finanzas públicas requiere que los participantes trabajen juntos para asegurar que la información esté disponible; que se tomen decisiones eficientes, equitativas y con capacidad de respuesta; y que esas decisiones se implementen de forma efectiva.

Lo que deben hacer los ejecutivos del país

- **Los ejecutivos de los países deben comprometerse a lograr puntajes superiores a 60 en el Índice de Presupuesto Abierto, que indica la disponibilidad de la información mínima del presupuesto necesaria para la participación pública.** Esto significa producir información y publicarla de forma consistente. Demasiados documentos se publican en un año, no se publican al año siguiente y luego en ocasiones se publican nuevamente. Los gobiernos deben esforzarse por institucionalizar la transparencia de forma tal que los documentos producidos se sigan publicando de forma consistente. Aunque no es suficiente para garantizar la institucionalización, la legislación nacional que requiera la publicación de documentos puede alentar una publicación consistente.³⁴
- **Los ejecutivos deben publicar todos los documentos que producen en sitios web oficiales del gobierno.** Demasiados documentos aún se producen pero no se publican en línea puntualmente para facilitar el acceso de los ciudadanos. Esto sucede con más de un quinto de los documentos presupuestarios clave que evaluamos. Por supuesto, los gobiernos también deberían producir los documentos que no producen y publicarlos también en línea de manera puntual. Entre los 115 países encuestados en la OBS 2017,

³⁴ Alta Folscher y Paolo de Renzio, "The Road to Budget Transparency: Lessons from Country Experience", (Washington, D.C.: International Budget Partnership, noviembre de 2017)

el 17 por ciento de los documentos presupuestarios clave que deberían ser generados por los gobiernos aún no son producidos.

- **Los ejecutivos deben enfocar sus esfuerzos de transparencia presupuestaria en información que sea de interés particular para los ciudadanos, como la información relacionada con el gasto de sectores en particular, el seguimiento de la implementación del presupuesto durante el año, y la conexión de presupuestos con objetivos y resultados de las políticas que afectan las vidas de las personas.** En nuestra evaluación de este tipo de información en el Capítulo 2, encontramos que la mayoría de los países aún no publica la mayoría de la información necesaria para comprender estos problemas. Cuando los ciudadanos no pueden encontrar información sobre los presupuestos que se refiera a sus inquietudes, probablemente pierdan la confianza en el gobierno y pierdan el interés en participar en el proceso presupuestario.
- **Los ejecutivos deben ampliar el número y el alcance de las oportunidades existentes de participación pública y lograr que las oportunidades existentes sean más inclusivas.** Los mecanismos formales de participación son esenciales para garantizar que los grupos vulnerables sean incluidos en el proceso presupuestario, pero la mayoría de los gobiernos hacen poco por incorporar a tales grupos. Encontramos solo ocho casos donde los ejecutivos deliberadamente se esfuerzan por incluir a los grupos vulnerables en el proceso presupuestario, y la mayoría de estos esfuerzos suceden en la etapa de formulación del presupuesto. Claramente, se deben realizar esfuerzos adicionales por garantizar que, cuando se produce la participación, no beneficie solo a los grupos más organizados y con mejores recursos.

Lo que deben hacer las instituciones de vigilancia del país

- **Las legislaturas, instituciones superiores de auditoría y otras agencias de vigilancia deben fortalecerse para asegurar de que las decisiones tomadas inicialmente en el proceso presupuestario se implementen.** Actualmente, en demasiados países, la vigilancia legislativa es más débil durante la implementación. Las legislaturas enmiendan el presupuesto en la mayoría de los países encuestados. Sin embargo, los ejecutivos en la mayoría de los países pueden realizar cambios al presupuesto durante el año sin obtener primero la aprobación legislativa, y las recomendaciones de las instituciones superiores de auditoría no se revisan puntualmente o no se implementan. Esta falta de vigilancia afecta la confianza en el proceso presupuestario. También puede amenazar la participación pública si los ciudadanos creen que

cualquier influencia que puedan ejercer en las etapas iniciales del proceso se anulará en las etapas posteriores.

- **Las legislaturas y los ejecutivos deben considerar fortalecer o establecer instituciones fiscales independientes que puedan ayudar a garantizar pronósticos macroeconómicos de alta calidad, independientes y creíbles y que se produzcan estimaciones de los costos de las políticas, y se consideren en la toma de decisiones.** También es necesario asegurarse de que las decisiones del presupuesto están bien informadas y basadas en estimaciones coherentes y objetivas de los costos si han de implementarse.
- **Las legislaturas y las instituciones superiores de auditoría deben ampliar la cantidad y mejorar la estructura y grado de inclusión de los mecanismos existentes de participación para fomentar una participación pública más significativa en el proceso presupuestario.** Las legislaturas siguen siendo un sitio crítico para la participación pública en el proceso presupuestario, en tanto que los auditores desempeñan un rol especial para interesar al público a solucionar los desafíos de la implementación. Aun así, 54 legislaturas nacionales no ofrecen oportunidades para que el público presente su opinión sobre el presupuesto antes de su aprobación, y en 73 países las instituciones superiores de auditoría no ofrecen a los ciudadanos una oportunidad de contribuir a las decisiones sobre qué programas o entidades auditar. Con demasiada frecuencia, cuando se solicita insumos, no se proporciona retroalimentación al público sobre sus insumos. La buena noticia es que existen ejemplos en todo el mundo, algunos de ellos destacados en este informe, de que estas instituciones pueden adaptarse y expandirse a fin de fomentar una mayor participación en la creación del presupuesto.

Lo que debe hacer la sociedad civil

- **Las organizaciones de la sociedad civil deberían continuar trabajando por una mayor transparencia y participación en la creación del presupuesto, pero también deben usar la información disponible del presupuesto y participar en debates presupuestarios en la mayor medida posible.** Mantener la demanda de información presupuestaria y buscar ejercer influencia en el proceso presupuestario debe ser continuo si los gobiernos deben producir y publicar de forma consistente la información más importante del presupuesto.
- **Creemos que la sociedad civil también puede construir apoyos más amplios para la reforma del presupuesto al trabajar con una extensa variedad de actores, desde movimientos sociales a representantes del gobierno y organismos del sector privado, para crear coaliciones**

más fuertes que puedan impulsar cambios más fundamentales en las prácticas del gobierno. Las reformas sistémicas requieren presión de muchos sectores diferentes y requerirán que los activistas busquen nuevos aliados y nuevas formas de enmarcar viejos desafíos.

- **Finalmente, la sociedad civil debe trabajar por una mayor inclusividad en los mecanismos de participación del gobierno, de forma tal que se escuchen las voces de los más vulnerables.** Las organizaciones de la sociedad civil ocupan un lugar único para proponer nuevos mecanismos, o formas de adaptar los mecanismos existentes, para facilitar la participación en los procesos presupuestarios de aquellos con una mayor necesidad. La sociedad civil también puede trabajar con los grupos marginales para alentarlos a aprovechar las oportunidades existentes de participación y solicitar la expansión de estas oportunidades.

- **Los donantes también deben extender el apoyo a los actores domésticos que pueden mantener una presión consistente por la transparencia a lo largo del tiempo.** Los donantes no pueden trabajar solos en esta agenda, y solo una demanda prolongada y continua de actores domésticos no estatales puede asegurar que se logran y mantengan progresos en la transparencia.
- **Los donantes también deben buscar compromisos de participación junto con compromisos de transparencia de los gobiernos de los países.** Sabemos que la transparencia sola no puede generar los cambios necesarios en los presupuestos de los países, y sabemos que las oportunidades de participación son débiles y con frecuencia exclusivas. Los donantes deben enfrentar estos dos desafíos juntos en sus programas.

Lo que deben hacer los donantes

- **Los donantes deben reconsiderar cómo usan su ventaja para garantizar que su financiación contribuya a una mayor transparencia en el presupuesto y la participación pública en el proceso presupuestario.** La OBS 2017 demuestra que los niveles de transparencia presupuestaria se mantienen demasiado bajos para facilitar una gestión financiera pública coherente. Aún más alarmante, el progreso general en la expansión de la transparencia se ha reducido por primera vez desde que se lanzó la OBS hace una década. Si bien no existe un enfoque único que funcione en cualquier lugar, una coordinación más estrecha entre los donantes y otros actores puede ayudar a asegurar que los donantes maximicen su ventaja.
- **Los donantes deben mejorar su apoyo a las reformas de transparencia, pero también enfocarse en la sustentabilidad de estas reformas y actuar de inmediato al ver una regresión por parte del gobierno.** Los hallazgos de este año muestran que algunos países que habían aumentado significativamente la transparencia en la ronda de la encuesta de 2015 luego se opacaron en la evaluación de 2017. Los hallazgos de varias rondas de la encuesta muestran cambios significativos en el estado de publicación de varios documentos clave de un año a otro. Tales hallazgos sugieren que las reformas de transparencia no se pueden tratar como eventos únicos sino que requieren un cambio sistémico y un control y participación continua. Mejorar la transparencia también debe ser un objetivo explícito desde el comienzo cuando los donantes buscan reformas más amplias, como las destinadas a introducir marcos presupuestarios a mediano plazo o sistemas avanzados de tecnología de la información para la gestión financiera pública.

ANEXO A: Metodología de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017

Implementación de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017 y cálculo del Índice de Presupuesto Abierto y otros puntajes

La Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS) 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 el rol y efectividad de las instituciones formales de vigilancia, incluidas la legislatura y la oficina nacional de auditoría (denominadas aquí la “institución superior de auditoría”). La mayoría de las preguntas de la Encuesta evalúan lo que ocurre en la práctica, no lo que la ley exige.

Las preguntas incluidas en la OBS se basan en buenas prácticas generalmente aceptadas de gestión financiera pública. Por ejemplo, la encuesta evalúa la disponibilidad pública de información presupuestaria 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. Muchos de estos criterios están extraídos de los creados por 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 (OCDE) y la *Declaración de Lima sobre Pautas para los Preceptos de Auditoría* de la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría. De forma similar, los criterios utilizados para evaluar las oportunidades para que el público participe en el proceso presupuestario se basan en los *Principios de participación pública en la política fiscal* de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal. La solidez de tales pautas radica en su aplicabilidad universal a los diferentes sistemas presupuestarios del mundo, incluidos los de países con diferentes niveles de ingresos.

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2017 es la culminación de un proceso de investigación colaborativo en el que el International Budget Partnership (IBP) trabajó con socios de la

sociedad civil en 115 países –en todas las regiones del mundo y todos los niveles de ingresos– durante los últimos 18 meses. Es la sexta ronda de la OBS, que típicamente se realiza cada dos años. Las rondas anteriores OBS se completaron en 2006, 2008, 2010, 2012 y 2015.

El Cuestionario de Presupuesto Abierto

Los resultados de cada país en la OBS 2017 se basan en un cuestionario que contiene 145 preguntas con puntaje, que es completado por investigadores que típicamente se encuentran radicados en el país encuestado.¹ Casi todos los investigadores responsables de completar el cuestionario pertenecen a organizaciones de la sociedad civil o instituciones académicas. 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 receptivos 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 o se cumplen mayormente 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, ciertas 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, una “c” recibe 33 y una “d” recibe 0. Las preguntas que reciben una “e” no se cuentan como 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.

¹ Las 145 preguntas con puntaje del cuestionario incluyen 109 preguntas que evalúan la disponibilidad pública de información presupuestaria, 18 preguntas que evalúan oportunidades para que el público participe en el proceso presupuestario y 18 preguntas que evalúan el rol y efectividad de la legislatura y la institución superior de auditoría. El cuestionario también incluye 83 preguntas adicionales que no se usan para calcular puntajes individuales sino que ayudan a completar la investigación de OBS recopilando información de antecedentes de documentos presupuestarios clave y explorar diferentes características de la gestión financiera pública de un país.

El proceso de investigación

Para la OBS 2017, los investigadores comenzaron a recolectar información en su país entre septiembre de 2016 y fines de diciembre de 2016. Así, la OBS 2017 evalúa solo los eventos, actividades o avances que ocurrieron hasta el 31 de diciembre de 2016; las acciones ocurridas después de esta fecha no se cuentan para los resultados de la encuesta de 2017.

Todas las respuestas a las preguntas de la OBS están respaldadas por evidencia. 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.²

Luego de que se completara cada cuestionario, el personal del IBP analizó cada uno de ellos con los investigadores de manera individual 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 OBS. 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 diversas ocasiones. De los 112 gobiernos contactados por el IBP, 76 enviaron comentarios sobre los resultados de la OBS 2017 para su país. Estos comentarios pueden consultarse en su totalidad en los cuestionarios relevantes en 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 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.

Medición de la publicación oportuna de información durante todo el proceso presupuestario

Documento presupuestario	Plazos de presentación para documentos "a disposición del público" *	Pregunta de OBS 2017	Cantidad de preguntas por documento en el OBI
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, PBS-2	6
Proyecto de presupuesto del ejecutivo y documentos de respaldo para la Propuesta de presupuesto del ejecutivo	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, EBP-2	54
Presupuesto aprobado	Debe publicarse no más de tres meses después de que la legislatura aprueba el presupuesto.	59-63, EB-2	6
Presupuesto ciudadano	Debe publicarse dentro del mismo plazo que el Proyecto de presupuesto del ejecutivo o el Presupuesto aprobado subyacente. 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, IYR-2	9
Revisión de mitad de año	Deben publicarse no más de tres meses después de que finalice el período de informe.	76-83, MYR-2	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, YER-2	14
Informe de auditoría	Debe publicarse no más de 18 meses después de la finalización del año fiscal (el período de informe).	97-102, AR-2	7

*La Encuesta de Presupuesto Abierto considera que un documento está "a disposición del público" si se publica en el sitio web del gobierno relevante dentro del plazo indicado y está disponible sin cargo.

2 Consulte la Guía para el Cuestionario de Presupuesto Abierto 2017 en www.openbudgetsurvey.org.

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 mide la medida en que pone a disposición del público los ocho documentos presupuestarios clave en el sitio web relevante del gobierno de forma puntual y la integridad de la información presupuestaria que se encuentra a disposición del público.

Mediciones para las instituciones de vigilancia y la participación pública

Cuarenta de las preguntas de la encuesta que no se usan para calcular el OBI evalúan las oportunidades de participación pública durante el proceso presupuestario y la capacidad de vigilancia de las instituciones fiscales independientes, las legislaturas y las instituciones superiores de auditoría. Para medir el alcance en que los gobiernos incluyen al público en la toma de decisiones presupuestarias y el monitoreo, así como el rol de la legislatura y la institución superior de auditoría en el proceso presupuestario, se obtiene un promedio de las respuestas a las preguntas que pertenecen a cada área. Por lo tanto, cada área recibe un puntaje independiente. El IBP también recopila información sobre el rol de las IFI, que son instituciones independientes, no partidistas, normalmente relacionadas con el ejecutivo o la legislatura, que realizan pronósticos fiscales y estiman el costo de las políticas. Sin embargo, el IBP no calcula un puntaje separado para el rol de las IFI.

Evaluación de actores y prácticas de vigilancia

Indicador medido	Números de las preguntas de OBS 2017	Cantidad de preguntas por indicador
Participación pública en el proceso presupuestario	125-142	18
Rol de las instituciones fiscales independientes	103-106	4
Rol de la legislatura	107-117	11
Rol de la institución superior de auditoría	118-124	7

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 2017 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 respuestas a las 109 preguntas. 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 foco 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, provee detalles 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.

Para obtener más información

Este anexo presenta una descripción básica de la metodología que se usó para producir la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017. Para obtener más información sobre cualquier aspecto de la metodología, contacte al IBP a info@internationalbudget.org.

ANEXO B: Una actualización del Índice de Presupuesto Abierto para 2017

Como se anunció en el informe de OBS 2015 (página 24, Cuadro 2.2) y se indicó directamente para los países encuestados en 2017, cambiamos la definición de “disponibilidad pública” de los documentos entre la Encuesta de Presupuesto Abierto 2015 y 2017: solo los documentos presupuestarios publicados en un sitio web relevante del gobierno de forma puntual se consideran ahora de disponibilidad pública. En las rondas anteriores, los documentos publicados solo en papel (o producidos en forma electrónica pero no publicados en internet) puntualmente también se consideraban disponibles para el público. En consecuencia, toda información en esos documentos en papel contribuyó al puntaje del OBI del país. Sin embargo, el 2017, la información provista en documentos presupuestarios que existía solo en copias en papel no se contabilizó para el puntaje del OBI de un país.

Como resultado, los documentos solo en papel ahora se consideran como otros documentos que produce el gobierno pero que no pone a disposición del público puntualmente. Esto incluye documentos que produce un gobierno solo para su uso interno y no pone a disposición del público, y los documentos que divulga al público, pero demasiado tarde en el año como para permitirle influir en el proceso presupuestario.

Esta actualización de la encuesta considera los desarrollos tecnológicos de la última década. Los documentos publicados en internet son significativamente más accesibles para el público que los documentos en papel que pocos pueden obtener. La penetración de internet se ha ampliado rápidamente, y las organizaciones de la sociedad civil pueden imprimir fácilmente documentos en línea para compartir con otras personas que no tengan acceso a internet. Asimismo, todo documento producido como copia en papel ahora se puede publicar fácilmente en un sitio web por un costo mínimo. De hecho, es más económico para los gobiernos publicar tales documentos en línea en lugar de imprimir y distribuir libros de gran presupuesto.

Cuando se lanzó la OBS en 2006, la publicación en internet no era tan común ni económica como lo es actualmente. Los países que hemos evaluado de forma consistente desde la primera OBS ahora publican menos documentos en papel que hace una década. Todos menos seis de los 115 países cubiertos en la OBS 2017 publicaron al menos un documento en línea, y dos

de esos seis países anteriormente habían publicado documentos en línea. Los gobiernos de todo el mundo claramente tienen la capacidad de publicar documentos en línea.

Para la amplia mayoría de los países incluidos en la encuesta, este cambio no tiene efecto en sus puntajes de 2017 o en sus comparaciones de 2015-2017. Pero algunos países continúan la práctica de producir documentos solo en papel, y sus puntajes se ven afectados, al menos modestamente en la mayoría de los casos. En 2017, de los 920 documentos posibles en los 115 países examinados, 561 documentos se publicaron en línea de manera puntual. De los 359 documentos que no se consideraron disponibles para el público, solo 29 se produjeron solo en papel. De este total, los 102 países cubiertos en las encuestas de 2015 y 2017 produjeron 20 documentos solo en papel en 2017. No producir ningún documento o no ponerlos a disposición del público puntualmente es un factor mucho más importante del puntaje global del OBI que nuestra decisión de no contar los documentos en papel como disponibles para el público.

Si bien podemos contabilizar el número de documentos afectados por este cambio, el contenido de los documentos en papel no se evaluó en 2017. En consecuencia, es imposible conocer el puntaje asociado con estos documentos si no se hubiera cambiado la definición de disponibles para el público.

Sin embargo, realizamos varias pruebas, con suposiciones sobre los puntajes de los documentos en papel, para calcular el impacto del cambio en la definición sobre los puntajes de 2017. Un escenario supone que los documentos publicados en papel en 2015 habrían recibido el mismo puntaje en 2017 si los hubiéramos considerado. Si no había un puntaje de documento disponible para 2015, usamos el puntaje regional promedio para ese documento. Según estas suposiciones, el puntaje global en 2017 habría sido un punto más alto, pero aún mostraría una leve reducción en relación con 2015. A nivel regional, este enfoque habría conducido al Sur de Asia a aumentar su puntaje en un punto adicional desde 2015, y la reducción de África Subsahariana habría sido menos severa, con una reducción de seis puntos en lugar de 11.

También probamos un escenario que es mucho más generoso para los países con documentos en papel. En este enfoque, realizamos la suposición más optimista posible: que cualquier

documento en papel recibiría un puntaje de 100, el máximo puntaje posible y en varios casos más alto que el puntaje de cualquier documento producido por un país en la OBS 2017. Por ejemplo, calculamos un puntaje hipotético del OBI para Camerún suponiendo que su Informe de fin de año, que solo se produjo en papel en 2017, había recibido un puntaje perfecto de 100 en 2017. Es decir, asignamos al Informe de fin de año de Camerún, que alcanzó un puntaje de 38 en 2015, un puntaje de 100 en 2017, aunque ningún país produjo un Informe de fin de año con un puntaje de 100 en 2017. Este enfoque, cuando se aplicó a todos los países encuestados, resultaría en un aumento adicional de dos puntos para el Sur de Asia en 2015, en tanto que el puntaje promedio de África Subsahariana para el mismo período aún se redujo, pero ahora en tres puntos en lugar de 11. En total, el puntaje global prácticamente no habría presentado cambios entre 2015 y 2017 según este enfoque, lo que indica que el progreso alcista observado en las rondas anteriores habría terminado independientemente del cambio en la definición de disponibilidad pública.

Estas dos pruebas ofrecen solo aproximaciones generales. Por ejemplo, ninguna puede ajustar por completo el hecho de que algunos países que publicaron un documento en línea también produjeron importante documentación de respaldo en papel que no se consideró según la nueva disposición de disponibilidad pública. Pero, de acuerdo con nuestra revisión de varios escenarios, llegamos a la conclusión de que el puntaje global del OBI con certeza se habría estancado en esta ronda, y probablemente se habría reducido, independientemente de la definición actualizada de disponibilidad pública. En nuestro análisis de África Subsahariana en el Capítulo 3, analizamos este problema con mayor detalle para la región.

Anexo C: Puntajes del Índice de Presupuesto Abierto a lo largo del tiempo, 2006 a 2017

País	Índice de Presupuesto Abierto 2006	Índice de Presupuesto Abierto 2008	Índice de Presupuesto Abierto 2010	Índice de Presupuesto Abierto 2012	Índice de Presupuesto Abierto 2015	Índice de Presupuesto Abierto 2017
	40 países comparables en 2006-2017	77 países comparables en 2008-2017	93 países comparables en 2010-2017	100 países comparables en 2012-2017	102 países comparables en 2015-2017	115 países en OBS 2017
Afganistán		8	21	59	42	49
Albania	25	37	33	47	38	50
Argelia		2	1	13	19	3
Angola	5	4	26	28	26	25
Argentina	40	56	56	50	59	50
Australia						74
Azerbaiyán	30	37	43	42	51	34
Bangladesh	39	42	48	58	56	41
Benín				1	45	39
Bolivia		7	13	12	17	10
Bosnia y Herzegovina		44	44	50	43	35
Botsuana			51	50	47	8
Brasil	74	74	71	73	77	77
Bulgaria	47	57	56	65	65	66
Burkina Faso			5	23	43	24
Burundi						7
Camboya		11	15	15	8	20
Camerún		5	2	10	44	7
Canadá						71
Chad			0	3	4	2
Chile			72	66	58	57
China		14	13	11	14	13
Colombia	57	61	61	58	57	50
Comoros						8
Costa Rica	45	45	47	50	54	56
Costa de Marfil						24
Croacia	42	59	57	61	53	57
República Checa	61	62	62	75	69	61
Rep. Dem. del Congo		1	6	18	39	29
República Dominicana		12	14	29	51	66
Ecuador			31	31	50	49
Egipto	19	43	49	13	16	41
El Salvador	28	37	37	43	53	45
Guinea Ecuatorial		0	0	0	4	0
Fiyi		13	0	6	15	41
Francia	89	87	87	83	76	74
Georgia	34	53	55	55	66	82
Alemania		64	68	71	71	69
Ghana	42	50	54	50	51	50
Guatemala	46	46	50	51	46	61
Honduras		12	11	53	43	54
Hungría					49	46
India	53	60	67	68	46	48
Indonesia	42	54	51	62	59	64
Irak			0	4	3	3
Italia			58	60	73	73
Japón						60
Jordania	50	53	50	57	55	63
Kazajistán		35	38	48	51	53
Kenia			49	49	48	46
República de Kirguistán		8	15	20	54	55
Líbano		32	32	33	2	3
Lesoto						0
Liberia		3	40	43	38	36
Macedonia		54	49	35	35	37
Madagascar						34
Malawi		28	47	52	65	26
Malasia		35	39	39	46	46

País	Índice de Presupuesto Abierto 2006	Índice de Presupuesto Abierto 2008	Índice de Presupuesto Abierto 2010	Índice de Presupuesto Abierto 2012	Índice de Presupuesto Abierto 2015	Índice de Presupuesto Abierto 2017
	40 países comparables en 2006-2017	77 países comparables en 2008-2017	93 países comparables en 2010-2017	100 países comparables en 2012-2017	102 países comparables en 2015-2017	115 países en OBS 2017
Mali			35	43	46	39
México	50	55	52	61	66	79
Moldavia						58
Mongolia	18	36	60	51	51	46
Marruecos	19	28	28	38	38	45
Mozambique			28	47	38	41
Myanmar				0	2	7
Namibia	50	46	53	55	46	50
Nepal	36	43	45	44	24	52
Nueva Zelanda	86	86	90	93	88	89
Nicaragua			37	42	46	43
Níger		26	3	4	17	0
Nigeria	20	19	18	16	24	17
Noruega	72	80	83	83	84	85
Pakistán		38	38	58	43	44
Papúa Nueva Guinea	52	61	57	56	55	50
Paraguay						43
Perú		67	65	57	75	73
Filipinas	51	48	55	48	64	67
Polonia		67	64	59	64	59
Portugal			58	62	64	66
Qatar				0	0	0
Rumania	66	62	59	47	75	75
Rusia	47	58	60	74	74	72
Ruanda		1	11	8	36	22
Santo Tomé y Príncipe		1	0	29	29	31
Arabia Saudita		1	1	1	0	1
Senegal		3	3	10	43	51
Serbia		46	54	39	47	43
Sierra Leona				39	52	38
Eslovaquia			57	67	57	59
Eslovenia		74	70	74	68	69
Somalia						8
Sudáfrica	86	87	92	90	86	89
Corea del Sur		66	71	75	65	60
Sudán del Sur						5
España			63	63	58	54
Sri Lanka	47	64	67	46	39	44
Sudán					10	2
Suazilandia						3
Suecia	76	78	83	84	87	87
Tayikistán				17	25	30
Tanzania		36	45	47	46	10
Tailandia		40	42	36	42	56
Timor Oriental			34	36	41	40
Trinidad y Tobago		33	33	38	34	33
Túnez				11	42	39
Turquía	42	43	57	50	44	58
Uganda	32	51	55	65	62	60
Ucrania		55	62	54	46	54
Reino Unido	88	88	87	88	75	74
Estados Unidos	81	82	82	79	81	77
Venezuela		35	34	37	8	0
Vietnam	3	10	14	19	18	15
Yemen		10	25	11	34	0
Zambia			36	4	39	8
Zimbabue				20	35	23

Anexo D: Encuesta de Presupuesto Abierto 2017:

Transparencia, participación pública e instituciones de vigilancia

País	Transparencia (Índice de Presupuesto Abierto)	Participación pública	Vigilancia			Institución fiscal independiente (Sí o no)
			por parte de la legislatura y la institución superior de auditoría	por parte de la legislatura	por parte de la institución superior de auditoría	
Afganistán	49	15	43	30	67	No
Albania	50	2	69	67	72	No
Argelia	3	0	31	42	11	No
Angola	25	7	33	33	33	No
Argentina	50	13	56	44	78	No
Australia	74	41	70	56	100	Sí
Azerbaiyán	34	11	63	53	83	No
Bangladesh	41	13	44	42	50	No
Benín	39	9	61	61	61	No
Bolivia	10	13	48	42	61	No
Bosnia y Herzegovina	35	9	65	50	95	No
Botsuana	8	15	57	50	72	No
Brasil	77	35	76	72	83	No
Bulgaria	66	22	59	53	72	Sí
Burkina Faso	24	0	37	47	17	No
Burundi	7	0	22	17	33	No
Camboya	20	4	55	44	78	No
Camerún	7	7	22	22	22	No
Canadá	71	39	57	50	72	Sí
Chad	2	0	44	31	72	No
Chile	57	11	56	42	83	No
China	13	6	28	14	56	No
Colombia	50	15	68	61	83	Sí
Comoros	8	0	33	25	50	No
Costa Rica	56	7	70	61	89	No
Costa de Marfil	24	0	31	31	33	No
Croacia	57	26	59	45	89	Sí
República Checa	61	9	82	81	83	No
Rep. Dem. del Congo	29	9	46	44	50	No
República Dominicana	66	17	57	58	56	No
Ecuador	49	6	47	33	80	No
Egipto	41	11	39	39	39	No
El Salvador	45	6	65	61	72	No
Guinea Ecuatorial	0	0	22	33	0	No
Fiyi	41	15	15	8	28	No
Francia	74	17	85	89	78	Sí
Georgia	82	22	74	67	89	Sí
Alemania	69	17	89	86	95	Sí
Ghana	50	22	43	39	50	No
Guatemala	61	30	57	50	72	No
Honduras	54	7	48	39	67	No
Hungría	46	11	65	50	95	Sí
India	48	15	48	42	61	No
Indonesia	64	22	85	86	84	No
Irak	3	0	65	58	78	No
Italia	73	7	78	78	78	Sí
Japón	60	20	59	50	78	No
Jordania	63	11	41	47	28	No
Kazajistán	53	13	63	69	50	No
Kenia	46	15	50	42	67	Sí
República de Kirguistán	55	31	74	72	78	No
Líbano	3	0	11	6	22	No
Lesoto	0	0	31	30	33	No
Liberia	36	11	54	47	67	Sí
Macedonia	37	0	56	45	78	No
Madagascar	34	9	28	36	11	No
Malawi	26	15	55	61	44	No
Malasia	46	22	35	25	56	No

País	Transparencia (Índice de Presupuesto Abierto)	Participación pública	Vigilancia			Institución fiscal independiente (Sí o no)
			por parte de la legislatura y la institución superior de auditoría	por parte de la legislatura	por parte de la institución superior de auditoría	
Mali	39	6	39	33	50	No
México	79	35	63	56	78	Sí
Moldavia	58	7	59	47	83	No
Mongolia	46	7	76	69	89	No
Marruecos	45	0	31	36	22	No
Mozambique	41	7	37	36	39	No
Myanmar	7	0	48	56	33	No
Namibia	50	0	48	33	78	No
Nepal	52	24	44	28	78	No
Nueva Zelanda	89	59	78	72	89	No
Nicaragua	43	11	63	64	61	No
Níger	0	0	39	36	45	No
Nigeria	17	13	56	53	61	Sí
Noruega	85	17	91	92	89	No
Pakistán	44	6	44	36	61	No
Papúa Nueva Guinea	50	6	31	31	33	No
Paraguay	43	11	48	42	61	No
Perú	73	22	80	78	83	Sí
Filipinas	67	41	65	56	83	Sí
Polonia	59	24	82	75	95	No
Portugal	66	15	72	72	72	Sí
Qatar	0	2	2	0	6	No
Rumania	75	6	63	58	72	Sí
Rusia	72	13	78	75	83	No
Ruanda	22	13	59	64	50	No
Santo Tomé y Príncipe	31	0	46	36	67	No
Arabia Saudita	1	0	11	0	33	No
Senegal	51	2	39	42	33	No
Serbia	43	2	63	53	83	Sí
Sierra Leona	38	6	42	28	72	No
Eslovaquia	59	9	56	47	72	Sí
Eslovenia	69	11	80	78	83	No
Somalia	8	2	22	8	50	No
Sudáfrica	89	24	85	78	100	Sí
Corea del Sur	60	39	85	86	83	Sí
Sudán del Sur	5	2	54	44	72	No
España	54	2	56	47	72	Sí
Sri Lanka	44	11	50	42	67	No
Sudán	2	0	31	22	50	No
Suazilandia	3	0	37	44	22	No
Suecia	87	17	85	81	95	Sí
Tayikistán	30	7	65	64	67	No
Tanzania	10	15	41	42	39	No
Tailandia	56	7	52	44	67	Sí
Timor Oriental	40	9	56	50	67	No
Trinidad y Tobago	33	7	44	39	56	No
Túnez	39	2	35	42	22	No
Turquía	58	0	59	50	78	No
Uganda	60	28	63	53	83	Sí
Ucrania	54	30	83	86	78	No
Reino Unido	74	57	63	50	89	Sí
Estados Unidos	77	22	85	81	95	Sí
Venezuela	0	7	30	11	67	No
Vietnam	15	7	72	72	72	No
Yemen	0	0	9	6	17	No
Zambia	8	15	48	36	72	No
Zimbabue	23	9	44	42	50	No

Anexo E: Encuesta de Presupuesto Abierto 2017:

Disponibilidad pública de documentos presupuestarios

País	Documento preliminar	Proyecto de presupuesto del ejecutivo	Presupuesto aprobado	Presupuesto ciudadano	Informes entregados durante el año	Revisión de mitad de año	Informe de fin de año	Informe de auditoría
Afganistán	●	●	●	●	●	●	●	●
Albania	●	●	●	●	●	●	●	●
Argelia	●	●	●	●	●	●	●	●
Angola	●	●	●	●	●	●	●	●
Argentina	●	●	●	●	●	●	●	●
Australia	●	●	●	●	●	●	●	●
Azerbaiyán	●	●	●	●	●	●	●	●
Bangladesh	●	●	●	●	●	●	●	●
Benín	●	●	●	●	●	●	●	●
Bolivia	●	●	●	●	●	●	●	●
Bosnia y Herzegovina	●	●	●	●	●	●	●	●
Botsuana	●	●	●	●	●	●	●	●
Brasil	●	●	●	●	●	●	●	●
Bulgaria	●	●	●	●	●	●	●	●
Burkina Faso	●	●	●	●	●	●	●	●
Burundi	●	●	●	●	●	●	●	●
Camboya	●	●	●	●	●	●	●	●
Camerún	●	●	●	●	●	●	●	●
Canadá	●	●	●	●	●	●	●	●
Chad	●	●	●	●	●	●	●	●
Chile	●	●	●	●	●	●	●	●
China	●	●	●	●	●	●	●	●
Colombia	●	●	●	●	●	●	●	●
Comoros	●	●	●	●	●	●	●	●
Costa Rica	●	●	●	●	●	●	●	●
Costa de Marfil	●	●	●	●	●	●	●	●
Croacia	●	●	●	●	●	●	●	●
República Checa	●	●	●	●	●	●	●	●
Rep. Dem. del Congo	●	●	●	●	●	●	●	●
República Dominicana	●	●	●	●	●	●	●	●
Ecuador	●	●	●	●	●	●	●	●
Egipto	●	●	●	●	●	●	●	●
El Salvador	●	●	●	●	●	●	●	●
Guinea Ecuatorial	●	●	●	●	●	●	●	●
Fiyi	●	●	●	●	●	●	●	●
Francia	●	●	●	●	●	●	●	●
Georgia	●	●	●	●	●	●	●	●
Alemania	●	●	●	●	●	●	●	●
Ghana	●	●	●	●	●	●	●	●
Guatemala	●	●	●	●	●	●	●	●
Honduras	●	●	●	●	●	●	●	●
Hungría	●	●	●	●	●	●	●	●
India	●	●	●	●	●	●	●	●
Indonesia	●	●	●	●	●	●	●	●
Irak	●	●	●	●	●	●	●	●
Italia	●	●	●	●	●	●	●	●
Japón	●	●	●	●	●	●	●	●
Jordania	●	●	●	●	●	●	●	●
Kazajistán	●	●	●	●	●	●	●	●
Kenia	●	●	●	●	●	●	●	●
República de Kirguistán	●	●	●	●	●	●	●	●
Libano	●	●	●	●	●	●	●	●
Lesoto	●	●	●	●	●	●	●	●
Liberia	●	●	●	●	●	●	●	●
Macedonia	●	●	●	●	●	●	●	●
Madagascar	●	●	●	●	●	●	●	●
Malawi	●	●	●	●	●	●	●	●
Malasia	●	●	●	●	●	●	●	●

País	Documento preliminar	Proyecto de presupuesto del ejecutivo	Presupuesto aprobado	Presupuesto ciudadano	Informes entregados durante el año	Revisión de mitad de año	Informe de fin de año	Informe de auditoría
Mali	●	●	●	●	●	●	●	●
México	●	●	●	●	●	●	●	●
Moldavia	●	●	●	●	●	●	●	●
Mongolia	●	●	●	●	●	●	●	●
Marruecos	●	●	●	●	●	●	●	●
Mozambique	●	●	●	●	●	●	●	●
Myanmar	●	●	●	●	●	●	●	●
Namibia	●	●	●	●	●	●	●	●
Nepal	●	●	●	●	●	●	●	●
Nueva Zelanda	●	●	●	●	●	●	●	●
Nicaragua	●	●	●	●	●	●	●	●
Niger	●	●	●	●	●	●	●	●
Nigeria	●	●	●	●	●	●	●	●
Noruega	●	●	●	●	●	●	●	●
Pakistán	●	●	●	●	●	●	●	●
Papúa Nueva Guinea	●	●	●	●	●	●	●	●
Paraguay	●	●	●	●	●	●	●	●
Perú	●	●	●	●	●	●	●	●
Filipinas	●	●	●	●	●	●	●	●
Polonia	●	●	●	●	●	●	●	●
Portugal	●	●	●	●	●	●	●	●
Qatar	●	●	●	●	●	●	●	●
Rumania	●	●	●	●	●	●	●	●
Rusia	●	●	●	●	●	●	●	●
Ruanda	●	●	●	●	●	●	●	●
Santo Tomé y Príncipe	●	●	●	●	●	●	●	●
Arabia Saudita	●	●	●	●	●	●	●	●
Senegal	●	●	●	●	●	●	●	●
Serbia	●	●	●	●	●	●	●	●
Sierra Leona	●	●	●	●	●	●	●	●
Eslovaquia	●	●	●	●	●	●	●	●
Eslovenia	●	●	●	●	●	●	●	●
Somalia	●	●	●	●	●	●	●	●
Sudáfrica	●	●	●	●	●	●	●	●
Corea del Sur	●	●	●	●	●	●	●	●
Sudán del Sur	●	●	●	●	●	●	●	●
España	●	●	●	●	●	●	●	●
Sri Lanka	●	●	●	●	●	●	●	●
Sudán	●	●	●	●	●	●	●	●
Suazilandia	●	●	●	●	●	●	●	●
Suecia	●	●	●	●	●	●	●	●
Tayikistán	●	●	●	●	●	●	●	●
Tanzania	●	●	●	●	●	●	●	●
Tailandia	●	●	●	●	●	●	●	●
Timor Oriental	●	●	●	●	●	●	●	●
Trinidad y Tobago	●	●	●	●	●	●	●	●
Túnez	●	●	●	●	●	●	●	●
Turquía	●	●	●	●	●	●	●	●
Uganda	●	●	●	●	●	●	●	●
Ucrania	●	●	●	●	●	●	●	●
Reino Unido	●	●	●	●	●	●	●	●
Estados Unidos	●	●	●	●	●	●	●	●
Venezuela	●	●	●	●	●	●	●	●
Vietnam	●	●	●	●	●	●	●	●
Yemen	●	●	●	●	●	●	●	●
Zambia	●	●	●	●	●	●	●	●
Zimbabue	●	●	●	●	●	●	●	●

Créditos de las fotos

Portada: Foto superior: International Budget Partnership;
Foto del medio: Pippa Ranger for DFIF/Flickr;
Foto inferior: Paula Bronstein/Getty Images Reportage

Página vi: Corey Oakley/Flickr

Página 8: Jonathan Torgovnik/Images of Empowerment

Página 18: Daniel Kulinski/Flickr

Página 28: UNDP/Flickr

Página 34: UNDP/Flickr

Página 44: Thomas Hawk/Flickr

Sede del International Budget Partnership:

820 First Street NE, Suite 460
Washington, DC 20002
(Tel.) +1 202 408 1080
(Fax) +1 202 408 8173

IBP también tiene oficinas en Ciudad del Cabo, Sudáfrica,
y Nairobi, Kenia; y también miembros
del personal en Brasil, Canadá, India y el Reino Unido.

Para más información sobre el IBP, contáctenos:
info@internationalbudget.org o visite **internationalbudget.org**