

# **Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007**

**Una comparación de 9 países:**

Bolivia - Colombia - Costa Rica - Ecuador - Guatemala  
México - Nicaragua - Perú - Venezuela

Centro de análisis e Investigación. México  
Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria /  
Centro de Análisis e Información. -- 1a ed. -- Managua:  
CISAS, 2007  
118 p.  
ISBN: 978968 9347 125  
1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-AMÉRICA LATINA  
2. HACIENDA PÚBLICA 3. PRESUPUESTO-AMÉRICA  
LATINA-EVALUACIÓN

Los resultados presentados en este documento reflejan las conclusiones de las personas involucradas en el estudio.

Esta publicación fue posible gracias al generoso apoyo de la Fundación Open Society Institute, y de la Agencia Británica de Cooperación (DFID), Oficina de Nicaragua.

Incentivamos su reproducción y agradecemos que se cite la fuente.

Coordinación: **Mariana Pérez**

Diseño portada: **Marco Partida, Mono comunicación y Liz Light**

Diseño editorial: **Liz Light / Scrhistian A. E.**

Impreso por: **Impresiones & Troqueles, S. A.**

Managua, Nicaragua, Noviembre 2007.

## Reconocimientos

Las siguientes organizaciones, equipos de trabajo y personas estuvieron involucradas en las realización de la tercera edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria:

### **Argentina:**

La elaboración del estudio en Argentina corrió a cargo de Poder Ciudadano, con la participación de Manuel Calvagno bajo la coordinación de Julieta Arias.

### **Bolivia:**

La elaboración del estudio para Bolivia estuvo a cargo del *Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario* (CEDLA). La coordinación del informe fue responsabilidad de Gustavo Luna. El estudio formal/práctico fue elaborado por Juan Luis Espada. La coordinación y realización del trabajo de campo, que incluyó la aplicación de las encuestas de percepción a expertos y elaboración de la guía para el encuestador, estuvo a cargo de Wilson Rojas Saavedra, Giovanna Hurtado Aponte y Mónica Reyes Limpias.

### **Colombia:**

Las organizaciones que representaron a Colombia en esta edición son *Foro Joven*, *Proyección Andina* y *Codeliberar*. El equipo de trabajo estuvo conformado por Marisol Perilla Gómez, George Howell, Julián Mosquera y Sofía Illera con la coordinación de Gory Suárez Flórez.

### **Costa Rica:**

Las personas responsables en las instituciones encargadas de la coordinación del estudio fueron: Luis Alberto Cordero Arias, Carla Morales y Roxana Cordero de la *Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano*. Juan Rafael Vargas Brenes y Mariela Madrigal del *Posgrado en Economía de la Universidad de Costa Rica*, Miguel Gutiérrez Saxe y Ronald Alfaro Redondo del *Programa Estado de la Nación*. Los estudios específicos y la edición del informe de país fueron realizados por Ronald Alfaro Redondo. Se agradece a Jorge Vargas Cullell del *Programa Estado de la Nación* por los comentarios a las versiones preliminares de este documento.

### Ecuador:

El trabajo en Ecuador fue realizado por *Corporación Latinoamericana para el Desarrollo y Organización Movimiento Ciudadano por la Democracia* bajo la coordinación general de Andrés Tobar, la revisión de Roxana Silva, y el soporte técnico de María Dolores Almeida y María del Carmen Lara.

### Guatemala:

La organización responsable de la realización del Índice en Guatemala fue el *Centro de Investigaciones Económicas Nacionales*, CIEN. Los responsables directos fueron Jorge Lavarreda y Lisardo Bolaños, con el apoyo de Jaime Díaz, Fabiola Rodríguez, Walter Menchú, Rolando Gálvez.

### México:

En la realización del proyecto estuvieron involucradas las siguientes instituciones y personas: *Fundar, Centro de análisis e Investigación*, particularmente Jorge Romero y Briseida Lavielle bajo la coordinación de Mariana Pérez. El seguimiento a la encuesta de percepciones estuvo a cargo de Alfonso Guzmán, Justine Dupuy, Melissa Ortíz, David Dávila, Lila Caballero e Itzel Checa. El análisis integral de resultados fue realizado por Gloria Labastida, de *Probabilística*, y Mariana Pérez.

### Nicaragua:

La compilación del Índice en Nicaragua fue coordinado por el *Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud – CISAS* y contó con la participación del *Instituto de Estudios Estratégicos en Políticas Públicas – IEEP*. Sandra Vanesa Mena estuvo a cargo del seguimiento a la encuesta de percepción; contribuyeron Javier Meléndez Quiñónez y Dayra Valle Orozco. La coordinación fue responsabilidad de Ana Quirós Víquez. También, se contó con el apoyo de Rosa María Tijerino y de Bismarck Oviedo

### Perú:

En la elaboración del estudio sobre Perú participaron las siguientes instituciones y personas: *Ciudadanos al Día* y el *Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico-* particularmente, Cecilia Zevallos, Nancy Arroyo, Caroline Gibu y Eduardo Morón. El seguimiento a la encuesta de percepciones estuvo a cargo de Cecilia Zevallos, Rosa Castillo, Diana Ortiz, Eduardo Tapia, Jessy González e Ingrid Rojas.

### Venezuela:

La elaboración del estudio de Venezuela fue realizada por *Transparencia Venezuela* bajo la coordinación general de Mercedes De Freitas. Las tareas de investigación, desarrollo y preparación de informes estuvo a cargo de Silvia Salvato y el trabajo de campo para el seguimiento de las encuestas fue realizado por Carila Colina. Igualmente, se contó con el apoyo administrativo de Claudia Pineda, funcionaria de la institución.

La realización de la cuarta edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria fue posible gracias al empeño y compromiso de las organizaciones responsables en cada uno de los países. La Fundación Open Society Institute apoyó la realización del Índice en los países andinos, incluyendo a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Sin haber contado con un apoyo general para este esfuerzo, agradecemos además el apoyo recibido del Proyecto Internacional de Presupuesto (IBP), así como el apoyo de DFID Nicaragua para la integración de los materiales de incidencia y difusión.

La coordinación regional y la elaboración del documento regional de la cuarta edición del *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria* estuvieron a cargo de Mariana Pérez Argüelles, de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, en México.

La integración de los resultados de la encuesta de percepciones, así como su sistematización estuvo a cargo de Gloria Labastida, de Probabilística.

La elaboración de los CDs estuvo a cargo de CISAS, en Nicaragua. La integración de la página electrónica y materiales interactivos se realizó bajo la coordinación de Alicia Athié y Mariana Pérez Argüelles, de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, con el apoyo de Luis Francisco Trujillo, de SDI-Futuro.



# Índice

<b>Introducción .....</b>	<b>9</b>
<b>I. Metodología .....</b>	<b>13</b>
<b>II. Resultados del Índice General de Transparencia Presupuestaria .....</b>	<b>19</b>
<b>III. Análisis por variable .....</b>	<b>23</b>
⊖ Participación ciudadana en el presupuesto .....	23
⊖ Atribuciones y participación del Legislativo en el presupuesto .....	26
⊖ Información sobre criterios macroeconómicos .....	29
⊖ Asignación del presupuesto .....	31
⊖ Cambios en el presupuesto .....	34
⊖ Fiscalización .....	36
⊖ Capacidades del órgano de control externo .....	38
⊖ Evaluación de la contraloría interna .....	41
⊖ Rendición de cuentas .....	43
⊖ Control sobre funcionarios públicos .....	45
⊖ Responsabilidad de los niveles de Gobierno .....	47
⊖ Información sobre deuda .....	49
⊖ Calidad de la información y estadística en general .....	50
⊖ Oportunidad de la información del presupuesto .....	52
⊖ Ley de transparencia y acceso a la información .....	54
<b>IV. Conclusiones .....</b>	<b>57</b>
<b>V. Recomendaciones por país .....</b>	<b>59</b>
<b>VI. Anexos .....</b>	<b>97</b>
⊖ Metodología .....	97
⊖ Cuestionario de percepciones .....	105
⊖ Tabla de respuestas positivas por país .....	114



## Introducción

En términos generales, la transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claros y se comunican al público. Entendida de esta manera, la transparencia implica varias ventajas: favorece el apego a la ley, favorece el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con honestidad y responsabilidad en el ejercicio de la autoridad pública.<sup>1</sup>

La transparencia en el gasto público, y en el ciclo presupuestario en general, adquieren especial relevancia si se considera el carácter central del presupuesto en la política de un gobierno: en él se expresan los objetivos, compromisos y prioridades de nuestros gobernantes. El análisis del presupuesto permite evaluar quiénes ganan y quiénes pierden con la distribución de los recursos públicos, quién decide, por medio de qué mecanismos, y en función de qué criterios. La disponibilidad de información presupuestaria es requisito indispensable para hacer efectiva la rendición de cuentas sobre las finanzas gubernamentales, e incentiva a la participación informada de la sociedad civil en los procesos de gestión pública. Finalmente, la transparencia en los procesos presupuestarios permite conocer y evaluar el impacto del gasto y el desempeño de las políticas públicas, así como identificar a los responsables del manejo de recursos y, por tanto, detectar potenciales casos de corrupción o responsabilidad administrativa. En suma, el análisis y evaluación del grado de transparencia en los procesos presupuestarios es un componente indispensable del fortalecimiento de las instituciones democráticas, la consolidación del Estado de derecho y la articulación de canales efectivos de comunicación y retroalimentación entre la sociedad y sus gobernantes.

Desde su concepción, el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria ha buscado aportar a estos objetivos, comunes en la región, bajo la premisa de que la consolidación democrática depende de todas y todos. El esfuerzo representa una apuesta de diversas organizaciones de la sociedad civil a documentar y evidenciar las deficiencias institucionales, aportando elementos y recomendaciones específicas para transparentar el proceso presupuestario y mejorar las condiciones en que opera la rendición de cuentas.

<sup>1</sup> J.P. Guerrero Amparán, *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*, DTDAP 89, p. 22, Octubre de 2000.

En 2001, ocho organizaciones en cinco países de la región –Argentina, Brasil, Chile, México y Perú– desarrollaron la primera edición del Índice de Transparencia Presupuestaria en América Latina (ITP). El objetivo general del proyecto fue contar con información que permitiera evaluar el grado de transparencia en las prácticas presupuestarias de aquellos países. Para lograr este objetivo, se diseñó un estudio integrado por dos partes: por un lado, una encuesta de percepciones que fue contestada por un grupo de expertos en la materia. Por otro lado, se desarrolló un estudio del marco formal que regula el proceso presupuestario y que fue contestado por un especialista en materia legal y gasto público.

Desde entonces, este instrumento de medición se ha replicado cada dos años, contando en cada edición con la adherencia de diferentes países a fin de enriquecer los alcances del ITP con nuevas experiencias.<sup>2</sup> Asimismo, a lo largo del tiempo se han hecho esfuerzos para mejorar las herramientas metodológicas que guían este estudio. Esto ha representado un gran reto, ya que si bien estos esfuerzos han incorporado modificaciones, se ha trabajado por mantener un hilo conductor que permita evolucionar junto con los procesos y cambios naturales de los países y a la vez, mantener la comparabilidad en el tiempo.

El presente documento constituye el informe regional de resultados para la cuarta edición del ITP. En él, se plasman los hallazgos obtenidos del análisis formal y el levantamiento de una encuesta de percepciones a nivel regional, con base en una metodología que permite evaluar las condiciones de apertura en los procesos presupuestarios de los nueve países participantes. La evaluación parte del análisis de 15 variables que indagan sobre la confiabilidad y capacidades de las instituciones, la calidad y oportunidad de la información, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, entre otros.

En esta ocasión, han intervenido en la realización de este estudio las siguientes organizaciones no gubernamentales, universidades y centros en 10 países

- **Poder Ciudadano** (Buenos Aires, Argentina)
- **Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, CEDLA** (La Paz, Bolivia)
- **Foro Joven, Proyección Andina y Co-deliberar** (Santa Fe de Bogotá, Colombia)
- **Postgrado de Economía de la Universidad de Costa Rica, Programa Estado de la Nación y Fundación Arias** (San José, Costa Rica)
- **Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, CLD** (Quito, Ecuador) y **Organización Movimiento Ciudadano por la Democracia** (Guayaquil, Ecuador)
- **Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN**, (Ciudad de Guatemala, Guatemala)
- **Fundar, Centro de Análisis e Investigación, y Probabilística** (Méjico DF, México)
- **Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud, CISAS y el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, IEEPP** (Managua, Nicaragua)

- **Ciudadanos Al Día, y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú)**

- **Transparencia Venezuela (Caracas, Venezuela)**

Bolivia y Venezuela forman parte del ILTP por primera vez en esta ocasión. Todas las instituciones mencionadas participaron activamente en la obtención de respuestas de la encuesta de percepciones<sup>3</sup> y en la investigación y el análisis de las condiciones de transparencia presupuestaria en cada país. Los documentos que sustentan el análisis formal pueden encontrarse en la página de Internet del índice 2007, en <http://fundar.org.mx/fundar/indicelat/pg/2007/inicio.php>. La coordinación regional del esfuerzo, así como la elaboración del presente documento estuvieron a cargo de Fundar.

El objetivo general del esfuerzo de las organizaciones participantes es aportar a la construcción de mejores prácticas presupuestarias y promover la rendición de cuentas y la consolidación democrática en nuestros países. El presente estudio tiene además tres objetivos específicos:

- Replicar un índice que permita medir el grado de transparencia en el gasto público nacional y que, a la vez, permita hacer comparaciones entre países y a través del tiempo.
- Actualizar el conocimiento que se tiene sobre el proceso presupuestario y la importancia de la transparencia en este ámbito central de la gestión pública.
- Identificar las áreas y espacios del proceso presupuestario con menor transparencia, y desarrollar recomendaciones puntuales a los gobiernos para promover la apertura y rendición de cuentas.

El documento presenta los resultados agregados de la región, y complementa los informes para cada país. Se divide en cinco secciones. En la primera parte, se explican brevemente los tres componentes metodológicos del ILTP. En la segunda, se presentan los resultados del *Índice general de transparencia presupuestaria*. En esta sección, también se ofrecen ideas sobre las variaciones más importantes en las calificaciones de algunos países con respecto a la edición del 2005 del ILTP.

La tercera sección hace una comparación de cada una de las 15 variables que conforman el estudio. En todas las variables, se presenta una gráfica de resultados que muestra las calificaciones obtenidas por país en las dos últimas ediciones del estudio, es decir, en 2005 y 2007 –la explicación detallada de cada variable y atributo se presenta en el tercer anexo de este documento. En el cuarto apartado, se plantean tendencias y conclusiones de los resultados regionales y casos individuales sobresalientes, así como las recomendaciones para cada país, sobre la base del análisis detallado de cada país, enfocando las tres variables mejor y peor calificadas en cada caso.

<sup>2</sup> En total, los países que han participado desde 2001, son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Venezuela.

<sup>3</sup> Para mayor detalle, ver la nota metodología en el siguiente apartado.

Finalmente, la quinta sección integra tres anexos: el primero contiene una explicación detallada de los componentes metodológicos; el segundo muestra la guía de la encuesta de percepciones utilizada para obtener los resultados del estudio y el último anexo despliega los resultados estadísticos desagregados por país.

La elaboración del ILTP constituye un aporte ciudadano importante a nivel internacional, ya que representa un instrumento de referencia para ejercer presión social y política con miras a lograr prácticas presupuestarias más transparentes. En este sentido, el estudio también busca ofrecer una agenda tentativa de mejoras específicas por país, que contribuya al fortalecimiento de las instituciones democráticas y de transparencia de Latinoamérica, así como a cerrar la brecha existente entre sociedad y gobierno.

Por otro lado, la evaluación sistemática del estado de la transparencia en el presupuesto de varios países ha sido una valiosa fuente de información para observadores y usuarios de la información presupuestaria. Seis años después de haberse presentado la primera edición de este estudio, es posible identificar tendencias compartidas entre los países, así como destacar casos individuales que llaman la atención ya sea por las buenas prácticas o por la constante opacidad que prevalece en el presupuesto.

En ésta, la cuarta edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, es posible concluir que la participación ciudadana, el fortalecimiento de los órganos de contraloría interna y la *oportunidad* con que se publica la información de gasto público siguen siendo asignaturas pendientes. El atraso en estas áreas obstaculiza la transparencia y rendición de cuentas. Por el contrario, las atribuciones del Poder Legislativo en la discusión presupuestaria se han fortalecido consistentemente a lo largo del tiempo en la región, y en algunos países destaca el papel de los órganos de contraloría externa, asociados a los congresos. Asimismo, es de destacar que a lo largo del tiempo Costa Rica sobresale como el país con más transparencia en el proceso presupuestario, mientras que Nicaragua se caracteriza por su opacidad y la falta de avances.

Las organizaciones participantes tenemos la convicción de que la realización de estudios independientes, con un sustento metodológico sólido - como el que aporta el ILTP - agrega un valor significativo a la discusión y prácticas presupuestarias, así como a la consecución de reformas pendientes en la materia. Como tal, el estudio hace un aporte que busca fortalecer la exigencia de gobiernos más eficientes, eficaces, incluyentes y sensibles a las necesidades de la población, con alto grado de probidad y cada vez más reducidos espacios para la discrecionalidad. En consecuencia, se fortalece también la capacidad de los gobiernos para rendir cuentas claras y crear confianza entre la ciudadanía.

## I. Metodología<sup>4</sup>

La metodología original para construir el Índice de Percepciones de Transparencia Presupuestaria fue diseñada durante el año 2000 y aplicada en 2001 en cinco países Latinoamericanos. Conforme se han desarrollado ediciones subsecuentes del ILTP, la metodología utilizada ha evolucionado, de manera que ha tenido algunas adiciones y/o variaciones, que en ningún caso han afectado la comparabilidad. En la presente versión se ha utilizado una metodología con tres componentes:

### 1. Encuesta de percepciones

Es fundamental la valoración de las *percepciones* sobre el entorno en el cual se realiza la toma de decisiones, la participación y la incidencia en la asignación de recursos públicos para medir la transparencia presupuestaria. Para este fin, se aplicó una encuesta con las siguientes características y criterios.

**Población:** Considerando que los temas del presupuesto y la transparencia de sus prácticas son poco conocidos, se definió como población objetivo a cuatro grupos de “expertos en cuestiones presupuestarias y usuarios de la información presupuestaria”. Las poblaciones son pequeñas y fueron identificadas con base en criterios comunes en los nueve países:

- *Legisladores:* Se escogieron los y las representantes populares que participan en la comisión de presupuesto o económica (diputados y/o senadores).<sup>5</sup>
- *Medios de comunicación:* Se seleccionaron a los y las periodistas que escriben sobre presupuesto en periódicos y revistas de cobertura nacional.
- *Académicos o Investigadores:* Los y las expertas que estudian el tema y/o han publicado sobre presupuesto. Se buscaron a partir de los censos de institutos de investigación y/o educación superior.
- *Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC):* Las OSC que trabajan sobre temas de presupuesto, rendición de cuentas, transparencia, corrupción y monitoreo de recursos gubernamentales.

<sup>4</sup> Para explorar con más detalles la metodología véase el anexo 3, al final del documento.

<sup>5</sup> Para el caso de Costa Rica, también se consideraron funcionarios de la Contraloría General de la República, ya que éstos forman parte del proceso de aprobación presupuestaria de aquel país.

**Cuestionario:** Para realizar la encuesta y recoger las percepciones sobre la transparencia presupuestaria en América Latina, en 2007 se utilizó el mismo cuestionario base aplicado en 2005 y 2003. Cada país adecuó la terminología de las preguntas a sus propias condiciones. El cuestionario contiene 78 preguntas, que se agrupan en tres categorías:<sup>6</sup>

1. Calificaciones de transparencia presupuestaria en dos niveles: 1) una calificación de las condiciones de la transparencia en el presupuesto en general y 2) calificaciones sobre la transparencia en etapas o temas específicos: formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, participación ciudadana y acceso a la información.
2. Calificaciones sobre la *importancia* de cada una de las etapas del presupuesto o temas relacionados (formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, participación ciudadana y acceso a la información).
3. Preguntas específicas sobre la transparencia en el presupuesto. Estas preguntas se construyeron como *escalas Likert*, en un rango de 1 a 5<sup>7</sup>, para medir el nivel de acuerdo (ver el recuadro siguiente).

### Valores reportados

Los resultados se reportan con dos unidades o escalas. Por un lado, la calificación sobre las condiciones de transparencia en general y las calificaciones por etapa o proceso son los promedios obtenidos en la encuesta de expertos usando una escala de 1 a 100. El Índice General de Transparencia Presupuestaria está dado por una calificación de este tipo.

Por otro lado se reporta el porcentaje de respuestas positivas o de acuerdo total y de acuerdo (valores 4 y 5) entre el total de respuestas válidas, en la siguiente escala

1 Nada de acuerdo	2	3 Ni acuerdo ni en desacuerdo	4	5 Totalmente de acuerdo
-------------------	---	-------------------------------	---	-------------------------

**Ponderación:** A lo largo de los años que se ha llevado a cabo el ITP, se ha observado que las respuestas del legislativo tienden a ser más positivas que las del resto de la población de expertos. Además, el porcentaje de las poblaciones de legisladores varía mucho por país y para evitar un “sesgo legislativo” de diferentes proporciones entre países se ponderaron las respuestas, de forma que las repuestas de los legisladores representaran 10 por ciento del total de las respuestas de todos los países.

<sup>6</sup> Ver cuestionario modelo en el anexo II.

<sup>7</sup> Algunas preguntas tienen escala que va del 1 al 3. Ver cuestionario y detalle metodológico en anexos.

**Construcción de Variables:** Las variables son grupos de preguntas que indagan en aspectos particulares de la transparencia. Se construyeron 15 variables, a partir de 51 preguntas específicas. Las variables y las preguntas que las integran se presentan en seguida:

VARIABLES	ATRIBUTOS
Participación ciudadana en el presupuesto	5
Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	4
Información sobre criterios macroeconómicos en el presupuesto	2
Cambios en el presupuesto	1
Asignación del presupuesto	5
Fiscalización del presupuesto	5
Evaluación de la contraloría interna	1
Capacidades de los órganos de control externo	3
Rendición de cuentas	7
Control sobre funcionarios públicos	5
Responsabilidad de niveles de gobierno	1
Información sobre deuda federal	4
Calidad de la información y estadísticas en general	4
Oportunidad de la información del presupuesto	4
Ley de transparencia y acceso a la información	2
<b>TOTAL</b>	<b>51</b>

## 2. Estudio formal/práctico

Con el propósito de contextualizar los resultados provistos por la encuesta de percepciones y emitir recomendaciones fundamentadas, se incluyó como parte de la metodología un estudio exhaustivo que evalúa el contexto formal y las condiciones reales que circunscriben el proceso presupuestario en cada país. El estudio se basa en una guía, desarrollada sobre la base de las mejores prácticas y estándares a nivel internacional. La guía fue contestada por un experto en cada país y tiene las siguientes características:

1. Presenta las herramientas necesarias para conocer las condiciones institucionales, normativas y prácticas del proceso presupuestario de los países.

2. Permite identificar a los principales actores del proceso presupuestario y conocer su papel formal en el mismo.
3. Finalmente, presenta un marco sistemático de estudio que identifica los trazos determinantes (variables independientes) del proceso presupuestario, con lo que se facilita la comparación internacional.

### 3. Guía de vinculación

La encuesta de percepciones y el cuestionario de análisis formal/práctico fueron vinculados a través de una guía. Esta guía siguió el orden de las preguntas de la encuesta y tiene el objetivo de explicar sus resultados contextualizándolos en la práctica presupuestaria. La guía de vinculación relaciona las preguntas contenidas en la encuesta de percepciones con las preguntas que conforman el estudio formal/práctico. La guía - al igual que el análisis exhaustivo - son muy largos para incluir en este estudio o en los documentos de cada país, pero están disponibles en la versión electrónica, en el sitio del índice en Internet, en <http://fundar.org.mx/fundar/indicelat/pg/2007/inicio.php>, así como en los discos compactos (CDs) que complementan este estudio, y que pueden ser solicitados a la organización encargada de realizar el estudio en cada país.

En general, la metodología busca reflejar fielmente las percepciones de la población de los usuarios de la información presupuestaria, incluyendo no sólo a legisladores, especialistas y académicos sino a periodistas, líderes de opinión y organizaciones sociales involucradas o interesadas en la discusión presupuestaria. El análisis busca recoger esas percepciones y contextualizarlas; para ello, combina el análisis detallado de las percepciones y las condiciones de transparencia, con el análisis de las condiciones reales del marco normativo y su aplicación en la práctica. El estudio está diseñado para considerar todas las etapas del ciclo presupuestario, a fin de enfatizar no sólo las condiciones de la información presupuestaria sino además los espacios y dinámicas propicios para una rendición de cuentas eficaz.

### Argentina

Si bien diez países participaron en el estudio, el presente documento no reporta los resultados para todos. Argentina no se incorpora porque no fue posible llegar a la tasa de respuesta requerida (50%) en el período de trabajo de campo, en la etapa del estudio de percepciones.

Esto se debe a varias razones. Destacan la falta de apoyo financiero para la realización del evento y las dificultades propias del sistema político argentino. El período de trabajo de campo en la Argentina comenzó a fines del mes de mayo, mientras que en el resto de los países había comenzado en el mes de febrero. La encuesta se aplicó a un universo excesivamente amplia en lo cuantitativo y resultó imposible alcanzar la meta.

Puntualmente, respecto de los grupos de los que se requirió respuesta, éstos presentaron, en general, un escaso interés de participación en el estudio. En particular, los grupos conformados por legisladores y periodistas.

El sector que representaba a la prensa especializada fue sin dudas el grupo más conflictivo y con menor tasa de respuesta (16 sobre 59, o 27%). Es claro que este grupo es el que menor interés demostró en la respuesta de la encuesta. Dentro de las respuestas recibidas, varios de los encuestados manifestaron su descontento con la extensión de la encuesta.

2007 fue un año de gran actividad político-electoral en Argentina, con elecciones en los niveles nacional y provincial, por lo que gran parte del grupo de legisladores se avocó durante gran parte del año a la realización de actividades proselitistas en sus correspondientes distritos electorales. Resultó difícil contactar a las y los legisladores, y de aquellos contactados muchos externaron inmediatamente que no responderían la encuesta, sin dar mayores explicaciones. La tasa de respuesta de este grupo fue de 29%, con 18 encuestas sobre un total de 62.

En lo concerniente a las Organizaciones de la Sociedad Civil, éstas se destacaron por conformar el grupo que representó menores problemas a la hora de responder, inclusive fue el único en que se logró más del 50% de respuestas con 13 respuestas sobre 17, o 76%.

Dentro del grupo que representa al sector Académico, compuesto por 54 personas, se recibieron varias respuestas que indicaban algún tipo de desacuerdo con la valoración o estructura de la encuesta. También encontramos casos en que las personas que habían respondido en 2005 prefirieron no volver a hacerlo este año. Finalmente, en varios casos, los académicos se encontraban fuera del país, por lo que resultó imposible contactarlos. La tasa de respuesta en este grupo también fue inferior al 50% con 19 respuestas sobre un total de 54, para 35%.

Por todas las razones anteriormente enumeradas, resultó imposible a Poder Ciudadano alcanzar la tasa de respuesta requerida para hacer comparable a la Argentina e incorporarla al Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria en su versión 2007. Las dificultades reflejan además las enfrentadas en otros países, y hacen patente la necesidad de contar con financiamiento consistente, y la importancia de sensibilizar a la sociedad sobre la transparencia presupuestaria y la utilidad y valor agregado de instrumentos ciudadanos como el Índice.



## II. Resultados del Índice General de Transparencia Presupuestaria

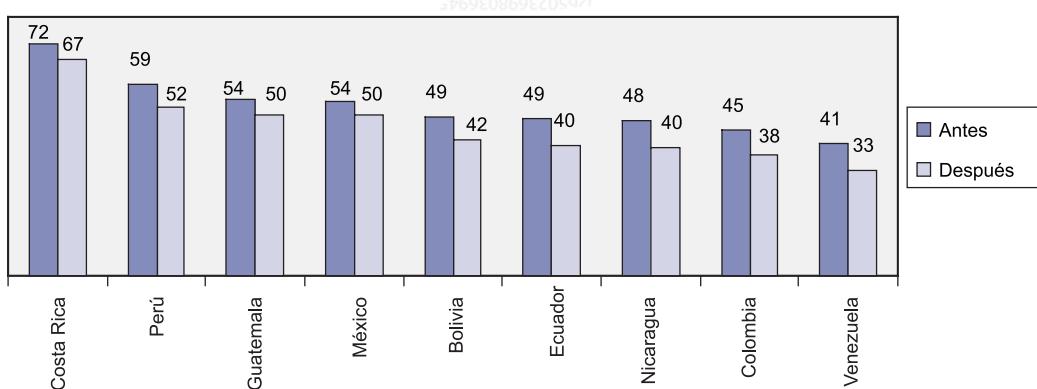
El primer resultado a destacar es que hay poca transparencia presupuestaria en América Latina. De los nueve países en el estudio, sólo uno, Costa Rica, tiene calificación aprobatoria. El resto están por debajo y muy por debajo del 60% considerado satisfactorio.

El Índice General de la Transparencia Presupuestaria (IGT) resulta de una pregunta que se repite al inicio y al final de la encuesta de percepciones. A continuación, se presenta un gráfico con los resultados de esta pregunta al comienzo y al finalizar el cuestionario. Los expertos califican las condiciones generales de la transparencia en una escala de 1 a 100, encontrándose la mayoría de los valores cercanos a los 50 puntos.

Como puede observarse, en todos los países se repite el mismo fenómeno: la calificación al finalizar el cuestionario resulta siempre más baja que la del principio. Esto es de esperarse puesto que los expertos encargados de responder la encuesta tienen la oportunidad de valorar, a lo largo del cuestionario, aspectos particulares del proceso presupuestario que generalmente resultan opacos. No es sorprendente que el panorama general de la transparencia presupuestaria descienda con respecto a la calificación inicialmente otorgada.

En cualquier caso, el único país que tiene calificación aprobatoria en el IGT es **Costa Rica**. En los demás casos, la mayoría obtiene calificaciones por encima de 40 puntos. **Ecuador, Nicaragua, Colombia y Venezuela** son los países peor evaluados, con calificaciones que van de 33 a 40 puntos.

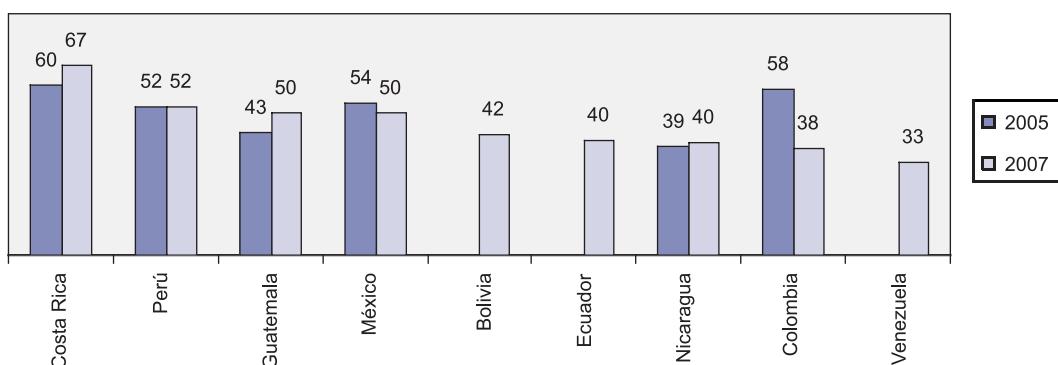
**Índice General de Transparencia Presupuestaria**  
(Calificación antes y después del cuestionario)



Una comparación de 9 países: Bolivia - Colombia - Costa Rica - Ecuador - Guatemala - México - Nicaragua - Perú - Venezuela

Por otro lado, existen también datos que permiten hacer una comparación de las calificaciones obtenidas por los países que participaron en la edición anterior, con el fin de medir avances y retrocesos en cuanto a la percepción sobre las condiciones generales de transparencia. En la gráfica siguiente, se muestra esta comparación, evidenciando resultados dispares. Mientras que **Costa Rica** y **Guatemala** presentan los aumentos más significativos en el índice, ambos con siete puntos más respecto a 2005, otros desciden.

### Índice General de Transparencia Presupuestaria (Comparativo 2005-2007)



El descenso más llamativo es el de **Colombia**, que cae 20 puntos. **México** desciende 4 puntos, mientras que **Perú** y **Nicaragua** se muestran estables.

Resalta, con estos resultados, el hecho de que a cuatro ediciones del estudio las brechas entre países persisten. Ello sugiere que - a lo largo de los años - ha faltado voluntad política por parte de los gobiernos con las calificaciones más bajas para llevar a cabo acciones estructurales e institucionales concretas encaminadas a abrir los procesos presupuestarios.

78 12453210986452094587.  
14 177891245321098645209  
27 5630241098645209  
36 980265098645209  
23698 980265098645209  
725 980265098645209

## Costa Rica, Guatemala y Colombia: Tres casos de estudio

En la edición 2007 del ITP, sobresalen tres países por los cambios que experimentaron en su calificación con respecto al 2005. Por un lado, Costa Rica y Guatemala se caracterizan en esta ocasión por haber aumentado cada uno en siete puntos la calificación del IGT. Además, como se verá a detalle en la siguiente sección, los dos países incrementan las calificaciones de la mayoría de las variables que componen el estudio. Por el contrario, Colombia es evaluada con 20 puntos menos en el IGT. Cada caso tiene una explicación coyuntural detrás y vale la pena destacar lo más importante para entender el por qué de los aumentos y descensos en cada país.

### Costa Rica

En el caso costarricense, ha sido claro el preponderante papel que la Contraloría General de la República (CGR) ha jugado en el fortalecimiento de la transparencia presupuestaria de ese país. No es sólo la capacidad de este organismo para fiscalizar con eficiencia el presupuesto *ex ante* ha sido decisiva –a diferencia de las instituciones gemelas en el resto de la región, donde se realiza *ex post*– sino que ha contado en los últimos años con autoridades que han potenciado la capacidad técnica existente y han elevado el prestigio de la CGR.

En general, mejoró la institucionalidad y las prácticas presupuestarias. Por ejemplo, la página de *internet* de la CGR es una iniciativa positiva en términos de la observancia activa de los principios de transparencia presupuestaria. Por otro lado, los cambios en la metodología de gestión presupuestaria durante la administración Arias Sánchez han dado paso a la formulación de metas bianuales de ejercicio presupuestal y la construcción de escenarios.

### Guatemala

Los cambios en Guatemala han sido esencialmente estructurales. Es decir, en todas las fases del presupuesto se han puesto en marcha normas y lineamientos que resultan favorables a la transparencia. Algunos avances en la etapa de formulación se materializan en esfuerzos orientados a generar un presupuesto por resultados. Aunque el proceso aun está desarrollándose, en este país, ya puede percibirse en la presentación del proyecto de presupuesto 2008.

Por otro lado, se han implementado normas que obligan, por ejemplo, al uso del sistema de información de contrataciones y adquisiciones del sector público.

Además, el *Acuerdo gubernativo 645-2005*, obliga a la publicidad, gratuidad y celeridad de la información. Asimismo, exige a todas las instituciones a publicar sus políticas generales, trámites; y rendir cuentas sobre los recursos a su cargo.

Finalmente, se han detectado casos exitosos de contraloría social en los que incluso ha participado el CIEN, organismo responsable de este estudio en ese país. También ha habido un aumento en la capacidad parlamentaria para la fiscalización de los recursos ejercidos.

## Colombia

El IGT bajó 20 puntos en los últimos dos años - ubicándose esta vez en el penúltimo lugar de los 9 países participantes - con una calificación de 38 puntos. La sustantiva disminución de la calificación y la clasificación de Colombia en el estudio regional se pueden explicar a través de tres factores principales: la escasa participación ciudadana, la dificultad de acceso a la información y el existente entorno de corrupción.

Con relación al primer aspecto, vale mencionar el debate sobre el proceso de reforma al sistema general de participaciones, que demostró una vez más la escasa posibilidad de participación de la ciudadanía en el tema presupuestario: mientras las voces de las organizaciones demandaban suspender el proceso de reforma, el gobierno lo tramitaba sin escucharlas ante el congreso.

En el segundo aspecto, la dificultad de acceso a la información se hace tangible en la oscuridad que existe en el conocimiento de la distribución del presupuesto que, de entrada, se encuentra empobrecido por los costos de la deuda interna, situación difícilmente entendida por los expertos y de lejos desconocida por la ciudadanía. Por otra parte, contribuyen a esta percepción el hecho que la contraloría cuenta con una página de *internet* que día a día desmejora la calidad y oportunidad de su información, así como la inconsistencia y desencuentro entre instituciones encargadas de la producción y sistematización de la información.

Finalmente, el entorno de corrupción se presenta proclive a la falta de transparencia. Basta decir que hay 32 congresistas vinculados de una u otra manera al proceso de la *parapolítica* y que existen varias demandas contra funcionarios de alto nivel como el contralor de Bogotá.

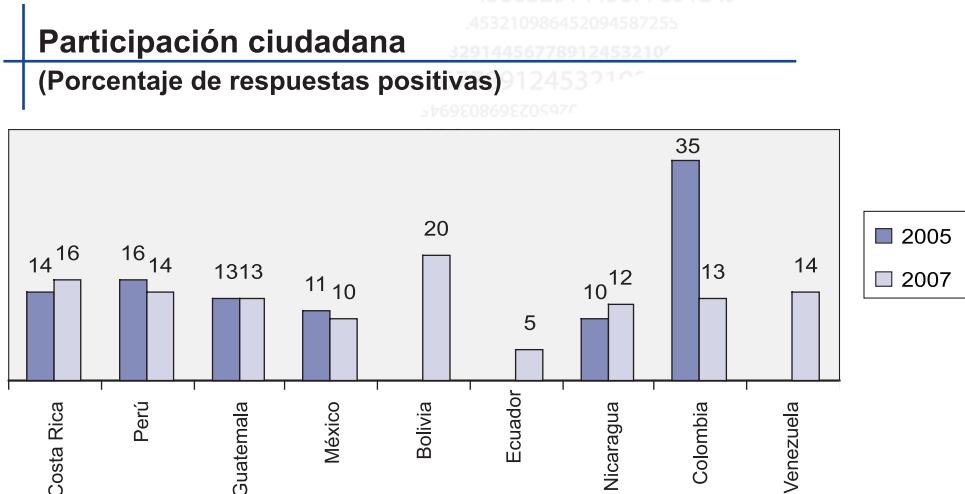
### III. Análisis por variable

#### Participación ciudadana en el presupuesto

La participación de la ciudadanía a lo largo del proceso presupuestario es indispensable no sólo para fortalecer la democracia de un país, sino porque representa un medio para asegurar que las necesidades más apremiantes de la población se vean representadas dentro del presupuesto de un gobierno. Además, la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones complementa y apoya el trabajo de los representantes populares, acercando así a gobernantes y ciudadanos. Es importante que este proceso se sustente en información accesible, confiable, oportuna y fácil de interpretar para el público en general.

Esta variable ha sido, desde la primera edición del estudio en 2001, la que ha obtenido el promedio más bajo en el ámbito regional y - generalmente – también para cada país es la de menor calificación. No hay margen ni espacios para la participación ciudadana en los procesos presupuestarios latinoamericanos.

En 2007, los números fluctúan entre 5 y 20%, evidenciando la percepción, en todos los casos, de que **o no existen mecanismos que promuevan la participación de la sociedad en el proceso presupuestario, o que los existen no sirven para lo que deberían**. En los documentos de cada país, puede apreciarse que esto se sustenta en la realidad. Cuando los mecanismos, formales o informales existen, no han servido de forma real para incorporar a la ciudadanía en el proceso.



Una comparación de 9 países: Bolivia - Colombia - Costa Rica - Ecuador - Guatemala - México - Nicaragua - Perú - Venezuela

La variable se compone de cinco atributos:

- Existen mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto.
- Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto.
- En caso de que hubiera cambios sustantivos en el presupuesto aprobado durante su ejercicio, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre estos cambios a la opinión pública.
- Existen mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en el presupuesto.

Los resultados son sumamente preocupantes. Como se mencionó anteriormente, la participación ciudadana en el presupuesto ha sido históricamente el área más opaca dentro de los componentes de este estudio. De ahí que se pueda concluir que - en los últimos seis años - no ha habido voluntad política suficiente en la región para crear los mecanismos formales e institucionales que permitan a la sociedad involucrarse en la toma de decisiones relacionada con el manejo de recursos. Lamentablemente, tampoco son comunes los instrumentos que podrían acompañar o sustentar la participación, tales como la publicación de presupuestos ciudadanos o leyes que garanticen el acceso a la información presupuestaria.

Si bien es cierto que seis países de los nueve estudiados –**Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua Perú y México**– cuentan con leyes que garantizan a la ciudadanía el acceso a la información presupuestaria, estos mecanismos no garantizan la participación. En los tres países restantes, no es una obligación hacer pública la información detallada del presupuesto. De forma que, en cualquier caso, los gobiernos siguen teniendo amplios espacios para mantener la información presupuestaria escondida.

Entre las preguntas que componen esta variable, la que obtiene la evaluación más baja es la que se refiere a los mecanismos que tiene la población para incorporar su opinión en la fase de aprobación presupuestaria. Esto es doblemente grave si se considera que, en teoría, el congreso debiera ser el espacio por excelencia de apertura y discusión con la sociedad. De nuevo, la ausencia de leyes es una constante en los países. Algunas excepciones a esta afirmación son los casos de **Guatemala** - en donde de hecho los diputados han invitado a personalidades de la sociedad civil durante la discusión presupuestaria - y **Bolivia**. Sin embargo, llama la atención que - aún en los países donde existen los instrumentos legales para convocar a la sociedad a participar - las percepciones de los expertos reflejan lo contrario. Para el caso boliviano esto puede explicarse porque, a pesar de que existe un reglamento al interior de la Cámara de Diputados que puede ser utilizado por la población en distintos tratamientos en el legislativo, uno de ellos la discusión de presupuesto, no se han registrado acontecimientos prácticos de aprovechamiento de esta facultad.

Por lo que toca a esquemas o mecanismos de participación en la **formulación** de los presupuestos y políticas públicas, también hay casos particulares en los que está normada esta actividad, como sucede en Perú, donde se han realizado presupuestos participativos durante la fase de formulación en los últimos tres años.<sup>8</sup> Guatemala, es otro ejemplo en donde la participación se da a través de un **Sistema de consejos de desarrollo**. Sin embargo, debe mencionarse que en años anteriores la presupuestación realizada por esos consejos no ha sido completamente respetada en el Congreso.<sup>9</sup>

En el caso de Venezuela, las leyes sobre la materia establecen un marco muy general y difuso. En los sub-niveles de gobierno, la participación social se expresa institucionalmente a través de los consejos estatales y locales de planificación; órganos que se han caracterizado por su poca influencia en la toma de decisiones de políticas públicas. Hasta la fecha, además, el mecanismo no ha arrojado resultados. La **Ley de Participación Ciudadana** está pendiente de aprobación desde 2001.

En Nicaragua, existe el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) creado por mandato constitucional y que en el Decreto Creador hace explícita su atribución de asesorar al Ejecutivo sobre el Presupuesto General de la República. De igual manera, se cuenta con una Ley de Participación Ciudadana que garantiza el derecho a participar. Sin embargo, la evaluación sigue siendo deficiente. En años anteriores - a través del CONPES - las organizaciones ciudadanas lograban obtener información durante la formulación del Presupuesto y emitir su opinión, aunque ésta generalmente no era muy tomada en cuenta. En todo el año 2007, el gobierno que toma posesión en enero de este año no instaló el CONPES ni desarrolló el proceso de información y consulta que antes se llevaba a cabo. Tampoco, se realizaron las consultas en los Consejos de Desarrollo Departamentales sobre el Plan Nacional de Inversiones Públicas. El Ejecutivo pretende suplantar ambos espacios por los Consejos de Participación Ciudadana, órganos de carácter partidario. La Asamblea Nacional tiene un período de consulta establecido, pero sólo se participa por invitación de la Comisión Económica, no es abierta.

Un proceso diferente se ha dado en Colombia, donde a pesar de que legalmente no está constituida la participación durante la formulación presupuestaria, ha habido casos fuertes de presión social para aumentar el gasto para la población desplazada.<sup>10</sup>

Si bien es frecuente, por último, que en la región existan prácticas de participación informales, como el “lobby” o cabildeo, esta actividad es generalmente elitista, se circumscribe a grupos de interés con capacidad de convocatoria que disponen de vastos recursos humanos y financieros, y cuando se involucran actores sociales son aquellos que tienen mucho poder, y están interesados en negociar aspectos no necesariamente relacionados con la solución de problemas apremiantes para la sociedad en su conjunto.

<sup>8</sup> La metodología y los avances sobre el caso de presupuestos participativos en Perú se pueden revisar en la siguiente página de internet: [http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal\\_pp/html/index.php](http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal_pp/html/index.php)

<sup>9</sup> Este es un problema que en estos últimos dos años ha ido mejorando gracias a ciertas normas presupuestarias establecidas en la Ley de Presupuesto.

<sup>10</sup> Para conocer más del caso, ver la página de internet del índice, en <http://fundar.org.mx/fundar/indicelat/pg/2007/inicio.php>

Los resultados de 2007 evidencian que no sólo deben existir vías legales que garanticen a la sociedad la posibilidad de involucrarse en la toma de decisiones presupuestarias, sino que una vez construida esa estructura, debe respetarse, aplicarse y promoverse.

### Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto

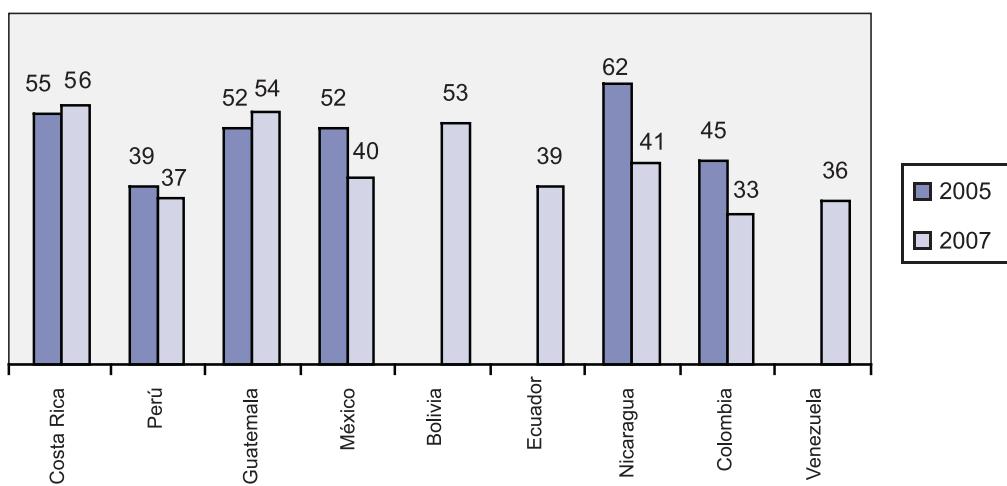
La participación del poder legislativo en las decisiones en torno a los recursos públicos es de primera importancia ya que, por una parte, éste funge como el principal contrapeso al Ejecutivo y, por otra, en principio representa los intereses y prioridades de la población –que deberían ser incorporados en términos monetarios al presupuesto.

En América Latina, la intervención de los congresos en decisiones relacionadas con el gasto público resulta de particular relevancia si se considera que - en su mayoría - se trata de países con prácticas democráticas relativamente recientes. En este sentido, la influencia del Poder Legislativo en las finanzas públicas representa un factor determinante para construir gobiernos estructuralmente más equilibrados y participativos.

A diferencia de la variable anterior, la variable que refleja el papel del legislativo se ha caracterizado por obtener las mejores calificaciones en la región, evidenciando que el legislativo funge como un actor de peso (probablemente el único), sobre todo en la etapa de la negociación y aprobación presupuestaria.

#### Atribuciones y participación del Legislativo

(Porcentaje de respuestas positivas)



El país mejor evaluado para este año es - como se observa en el gráfico - **Costa Rica**, mientras que en el extremo contrario se encuentra **Venezuela**. Es destacable que **Nicaragua** baja 21 puntos, y **México** 8, mientras que **Guatemala** aumenta 2.

Son cuatro los atributos que conforman esta variable:

- El Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del poder ejecutivo
- Es suficiente el periodo de tiempo<sup>11</sup> que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto
- Existe un debate significativo en la Legislatura sobre la propuesta presupuestaria del Ejecutivo
- El poder legislativo tiene información para evaluar desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto<sup>12</sup>

Las calificaciones relativamente altas en esta variable reflejan que los países evaluados en este estudio avanzan hacia un sistema de contrapesos en el proceso presupuestario al otorgar facultades al Poder Legislativo. Cuando menos, esto permite concluir el estudio durante la fase de discusión, que representa una importante oportunidad para hacer cambios y reasignaciones que pueden ser benéficos para el desarrollo de un país.

El atributo mejor evaluado de la variable es la pregunta si el legislativo tiene suficiente poder para realizar cambios al proyecto de presupuesto del ejecutivo. Como puede observarse en la tabla de calificaciones, este atributo obtiene en varios de los países –**Bolivia, México, Nicaragua y Costa Rica** – calificaciones por encima de los 65 puntos.<sup>13</sup> Esta percepción coincide con el contexto en el que se desenvuelven los países. Es un hecho que en la mayoría de los países existe una estructura legal que otorga capacidades suficientes a las legislaturas para hacer modificaciones al proyecto presupuestario. También lo es que -en la mayor parte de los casos - la exigencia de información y cuestionamiento al Ejecutivo por parte de las legislaturas es una práctica cada vez más frecuente.

Lo que debe destacarse es que, a pesar de que en la mayoría de los casos los legisladores están revestidos de atribuciones para incidir en el proceso presupuestario, los problemas siguen siendo que el tiempo de discusión resulta insuficiente –como en **Bolivia, Nicaragua y Venezuela**, donde sólo se cuenta con dos meses– o bien el debate no se percibe como un ejercicio democrático trascendente. La drástica disminución en el caso de Nicaragua de 62 a 41 está determinada fundamentalmente por estos dos aspectos.

<sup>11</sup> En cada país se especificó el período de tiempo en el cuestionario de percepciones.

<sup>12</sup> Este atributo es nuevo para la edición de 2007. Las calificaciones obtenidas de éste no fueron sumadas al promedio global de la variable con el fin de mantenerla comparable con años anteriores y entre países.

<sup>13</sup> Ver anexo III.

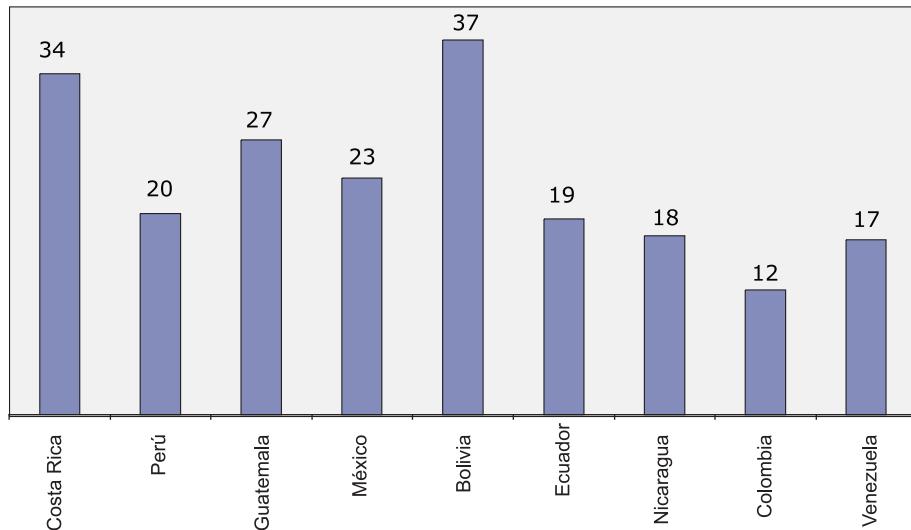
Hay casos más complejos, como el de **México**, donde aunque el Congreso tiene un papel cada vez más activo y exigente frente al Ejecutivo, la negociación sigue siendo opaca y cupular, ya que se concentra en la comisión de presupuesto que discute y negocia en condiciones de absoluta opacidad. Un caso similar es el de **Ecuador**, en el que los diputados no tienen la capacidad para modificar los montos de ingresos y egresos estimados en la propuesta del Ejecutivo. El análisis se concentra en la comisión especializada y los legisladores en pleno sólo pueden preguntar por las reformas a la pro-forma de manera general, en un solo debate, por sectores de ingresos y gastos.

Es importante destacar que los resultados de la *nueva variable* que se introduce en esta edición, que se refiere a si el poder legislativo cuenta con información de los programas para evaluar el presupuesto, son preocupantes. Sólo dos países logran una calificación superior a los 30 (**Guatemala y Bolivia**) y cuatro están por debajo de 20 (**Nicaragua, México, Perú y Venezuela**)

Todos los países obtienen bajas calificaciones y esto sugiere que en el momento de negociar la asignación de recursos no se cuenta con información que permita conocer el impacto del gasto de los programas, o bien si las metas físicas y económicas fueron alcanzadas en periodos anteriores, o los recursos se ejercieron de manera eficiente.

**¿El Legislativo tiene información para evaluar el desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto?**

(porcentaje de respuestas positivas)



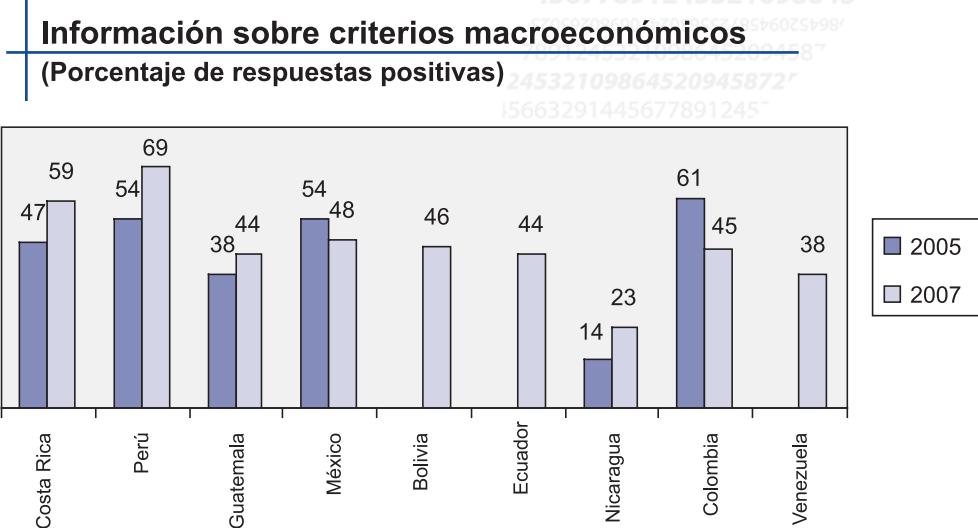
Si bien los resultados de la evaluación del desempeño de los programas no deben ser un factor condicionante en la distribución del dinero público, lo deseable sería que los legisladores contaran con estos datos para tener un debate más informado.

Aunque se registren avances, todavía hay un largo camino por recorrer en los países de la región para involucrar eficaz y decisivamente a las y los legisladores. No es suficiente que las legislaturas cuenten con atribuciones legales para tener un papel preponderante en la fase de discusión presupuestaria, falta hacer del debate una práctica relevante, democrática y a favor de la asignación de recursos conforme a prioridades nacionales. Deben combatirse los vicios en la región que le restan capacidad de acción al Poder Legislativo. Para ello, es preciso terminar con la asignación inercial del presupuesto y transitar a una metodología basada en resultados y necesidades sociales; otorgar más tiempo para la discusión en los países que sea necesario; dotar a los diputados de conocimiento y capacidades técnicas para fomentar una negociación informada y transparentar y democratizar los congresos, dejando atrás prácticas cupulares y cerradas al conocimiento público.

### Información sobre criterios macroeconómicos

Para ser más manejable, el presupuesto anual debe presentarse dentro de un marco macroeconómico exhaustivo y consistente que permita visualizar las proyecciones que sirvan de base para negociar y distribuir el dinero público. Aunque la información macroeconómica más significativa varía según el país del que se trate, existen datos esenciales que deben presentarse en el proyecto de presupuesto del Ejecutivo, como son la tasa proyectada de crecimiento del PIB, la composición del crecimiento del PIB, la tasa de empleo y desempleo, la cuenta corriente y las tasas de interés e inflación (política monetaria).<sup>14</sup>

La información sobre criterios económicos es una variable que constantemente refleja buenas prácticas en Latinoamérica. Incluso, en esta edición es la que mejor promedio obtiene.



<sup>14</sup> Ver Organization for Economic Co-operation and Development, OECD best practices for budget transparency, sección 2.1,2001, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.

A pesar de esto, es también una de las variables que muestra las mayores fluctuaciones entre países presentes para este año: **Perú** obtiene una calificación de 69 por ciento de respuestas positivas, mientras que **Nicaragua** es evaluado apenas con 23.

Esta variable está compuesta por las siguientes dos preguntas:

- El Ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto.
- Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables.

De las dos preguntas que componen esta variable, la que en promedio obtiene mejores resultados es la que se refiere a la publicación de supuestos macroeconómicos en el presupuesto del ejecutivo. La mayoría de los países obtiene, a nivel individual, calificaciones altas en este sentido, incluso por encima de 65 por ciento de respuestas positivas,<sup>15</sup> reflejando buenas prácticas en lo que se refiere a la publicación de estos datos. Sin embargo, en varios países, la propuesta del ejecutivo contiene información únicamente para el año presupuestario en curso y no contiene previsiones para años subsecuentes.

Es destacable que en el análisis formal práctico de los países, se registren muy pocos casos –**Colombia y Perú**– en los que se brinda una comparación entre los pronósticos macroeconómicos originales para el último año fiscal completado y los resultados finales. Contar con este tipo de información es útil en la negociación presupuestaria, en el sentido de que se contaría con un parámetro para tomar decisiones conforme a resultados anteriores.

Por otra parte, el atributo que se refiere a la confiabilidad de la proyección de los ingresos consigue bajas calificaciones en todos los países (**Costa Rica** logra la calificación más alta en este atributo, con 62 por ciento). Las causas de esta percepción son variadas y pueden deberse tanto a errores en el cálculo de la inflación en los últimos años presupuestarios, como a información poco clara o errónea en torno a las fuentes de ingresos tales como préstamos, donaciones o ingresos petroleros. Por ejemplo, en Venezuela el ejecutivo ha subestimado, de forma voluntaria y reiterada, el precio de realización del barril de petróleo y su correspondiente recaudación, al igual que la recaudación de los ingresos no petroleros. Esto se ha hecho con el propósito de contar con recursos adicionales que puede utilizar de forma más flexible en el transcurso del ejercicio fiscal vía créditos adicionales, o a través de fondos especiales extra-presupuestarios que han sido creados para ejecutar programas de desarrollo y financiar algunos gastos sociales.

En el caso de **Nicaragua**, sucede algo similar. El ejecutivo subestima los ingresos proyectados de forma sistemática y deliberada – como ha sido señalado desde hace varios años – entre otras razones, para evadir la asignación de recursos a aquellas instituciones que por mandato constitucional o de ley reciben un porcentaje de los ingresos, como es el caso de las Universidades Públicas y las Alcaldías.

---

<sup>15</sup> En este caso se encuentran Bolivia, México, Perú y Venezuela. Ver anexo III, calificaciones por variable.

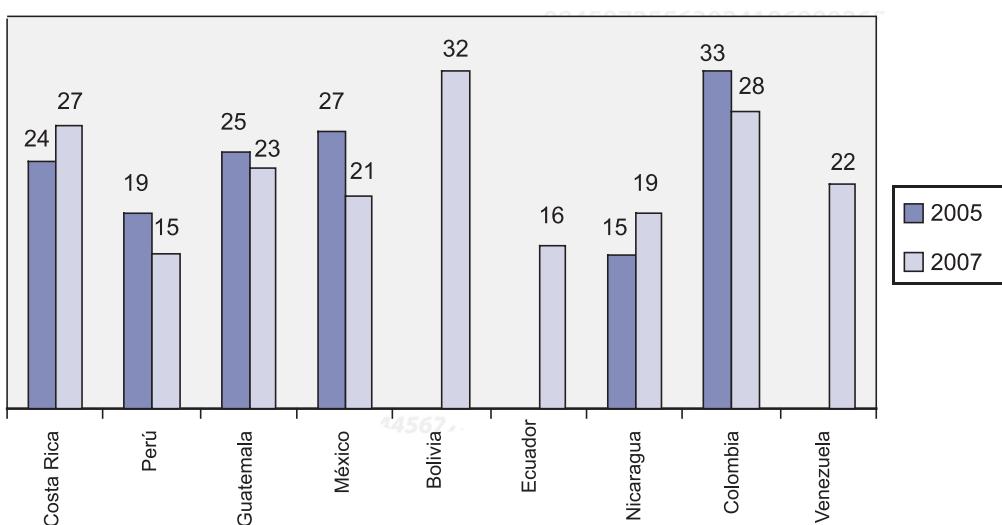
El hecho de que los supuestos macroeconómicos no sean confiables resulta de vital importancia, si se considera que “el riesgo fiscal más importante que enfrentan los gobiernos son las desviaciones con respecto a las previsiones y supuestos económicos clave en los que se basa el presupuesto.”<sup>16</sup>

## Asignación del presupuesto

La asignación de recursos públicos es una tarea que requiere del diseño de estrategias eficientes; sólo así se podrá repartir los recursos siempre escasos de forma que las necesidades más apremiantes de un país puedan verse reflejadas en el gasto. Conocer cómo se definen las prioridades presupuestarias y cuáles son los criterios bajo los cuales se decide otorgar mayores o menores recursos a un sector determinado, resulta entonces primordial para contar con finanzas públicas transparentes y apegadas al contexto social y económico del país del que se trate.

Para esta edición, se observa que Bolivia es el país mejor evaluado en torno a la transparencia en la asignación de recursos. En lo tocante al resto de los países, las calificaciones son bastante parejas y bajas; la mayoría se encuentra en un rango entre 32 a 20 por ciento de respuestas positivas para este año. Comparativamente, los aumentos y disminuciones entre 2005 y 2007 no son fuertes salvo las alzas registradas en Costa Rica y Nicaragua.

**Asignación del Presupuesto**  
(Porcentaje de respuestas positivas)



<sup>16</sup> Ibidem

Esta variable se constituye por los siguientes cuatro atributos:

- La mayoría de los recursos que el Ejecutivo federal o central asigna a los estados<sup>17</sup> se hace según criterios públicos.
- La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas.
- Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura.
- La asignación del presupuesto se realiza con base en la evaluación del desempeño de los programas.<sup>18</sup>

A través del análisis pregunta por pregunta de esta variable, es posible observar que la evaluación individual es muy baja en todos los casos. De esto se concluye que la asignación presupuestaria en la región está cargada de vicios y que responde, en la mayoría de los casos, a prioridades distintas a las de la realidad de un país.

La asignación de recursos a los estados/municipios según criterios públicos es el atributo que obtiene mejor puntaje global con respecto a los demás. En la revisión del marco formal de los países, efectivamente se advierte que en varios de los países estudiados existen normas para hacer públicos los preceptos conforme se distribuye el dinero, sin embargo, esto no es garantía de que éstos sean los adecuados. En **México**, por ejemplo, si bien las fórmulas para la asignación de recursos son de fácil acceso, no necesariamente están pensadas para el desarrollo de las regiones. En cambio, estas fórmulas están, en muchos de los casos, diseñadas para reproducir la inequidad socioeconómica. En **Nicaragua**, la formula está definida por la Ley de Transferencias Municipales y por lo tanto es pública, pero es un tanto complicada y por lo mismo difícil de determinar si se está aplicando de forma correcta.

Por otro lado, se observa que en muchos de los países estudiados, el presupuesto se encuentra preasignado o, en otras palabras, que la asignación de recursos es inercial. Es común que rubros como pensiones, salarios, intereses de la deuda sean bastante inflexibles. En ediciones anteriores de este estudio, se ha visto que los porcentajes del presupuesto inercial son muy altos. Por ejemplo, en **Guatemala, Costa Rica y México** éste ha representado entre el 60 y 70 por ciento, en tanto que en **Perú y Colombia** se observan

<sup>17</sup> Esta palabra se adecuó, según el contexto, a municipalidades, departamentos, gobiernos regionales, etc.

<sup>18</sup> Este atributo es nuevo para la edición de 2007. Las calificaciones obtenidas de éste no fueron sumadas al promedio global de la variable con el fin mantenerla comparable con años anteriores y entre países.

presupuestos más rígidos ascendiendo los recursos comprometidos entre el 91 y 86 por ciento.<sup>19</sup> En **Bolivia** y **Venezuela**, se conoce que estos recursos han sido aproximadamente del 50 por ciento. Sin embargo, el caso más grave en la presente edición corresponde a **Ecuador**, donde el 95 por ciento del presupuesto está preasignado.

Los resultados de este atributo están relacionados con otro de los que conforman esta variable, y es el que se refiere a si la asignación del presupuesto se realiza conforme a la evaluación de desempeño de los programas. En una parte de los países evaluados –**Colombia, Guatemala y Venezuela**– esta actividad no está estipulada en el marco normativo y, por lo tanto, tampoco sucede en la práctica. En el contexto de **Bolivia**, a pesar de que una selección de programas es evaluada, no queda claro si en el momento de la discusión presupuestaria esta valoración de su desempeño es tomada en cuenta. En **México**, se ha querido reformar el **Sistema de Evaluación del Desempeño** con el fin de contar con mecanismos objetivos para medir el impacto del gasto. Sin embargo, el historial mexicano al respecto es de un círculo de perversión en el que el sistema estaba diseñado para hacer **cumplibles** las metas planteadas y así perpetuar programas políticamente rentables.<sup>236</sup>

En **Nicaragua**, es hasta muy recientemente (2005) que la legislación exige que el presupuesto se vincule a resultados y metas, al tiempo que debe incluir una visión de mediano plazo; sin embargo, esto no es tomado en cuenta por los legisladores a la hora de discutir y aprobar el Presupuesto General de la República.

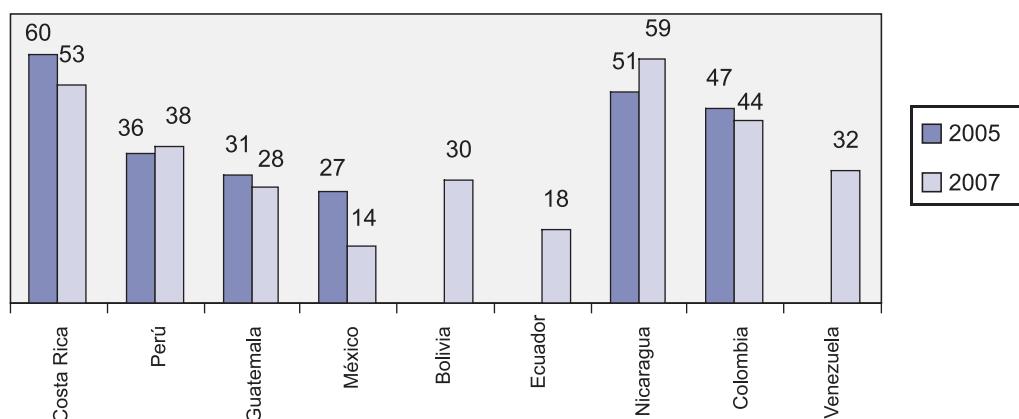
Con base en esta experiencia, se puede concluir que el tema de la evaluación del desempeño no debe ser un factor determinante en la asignación del presupuesto, sobre todo si no se posee un sistema que permita evaluar de manera imparcial. Sin embargo, no se puede dejar de contar con esta información para tener un parámetro que guíe la toma de decisiones en esta fase.

Finalmente, debe señalarse que la rigidez presupuestaria tiene como consecuencia que exista un distanciamiento entre la presupuestación proyectada a partir de los planes nacionales de desarrollo y lo realmente ejecutado. Pese a que en la mayor parte de los países evaluados existe el mandato legal para que el plan de desarrollo sea la guía para elaborar presupuestos anuales, en la realidad esto dista de llevarse a cabo. Esto tiene sus raíces en las deficiencias en los procesos de planificación, asignaciones iniciales y cambios inesperados que suceden durante el ejercicio de recursos.

En el caso de **Nicaragua**, a pesar de existir un Plan Nacional de Desarrollo que se empezó a definir en el 2002 para 25 años, la vinculación de este Plan con el Presupuesto General de la República no fue clara en los años 2005 y 2006. Además, el gobierno que empezó en enero del 2007 no lo ha reconocido ni incorporado en su propuesta de Presupuesto para el 2008. Como se señaló, la legislación establece que el Presupuesto debe incluir un Marco de Planificación de Mediano Plazo, aunque éste se toma en cuenta poco.

<sup>19</sup> Ver Hofbauer, Lavielle y Pérez, Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003. Una comparación de 10 países, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, p. 21 y 22.

## Cambios en el Presupuesto (Porcentaje de respuestas positivas)



### Cambios en el presupuesto

Durante la ejecución del gasto, es frecuente y, hasta cierto punto permitido, que se presenten cambios en el presupuesto aprobado. Sin embargo, la intervención del Poder Legislativo en estos casos debe estar bien definida y reglamentada, ya que de otra manera, el ejecutivo queda dotado de poder discrecional para reasignar recursos durante su ejercicio. Es precisamente en evaluar la participación de los legisladores en lo que esta variable está enfocada.

En esta ocasión, la variable cambios en el presupuesto es la tercera que obtiene mejor promedio para los países evaluados. A nivel individual, se concluye que, tanto para 2005, como para 2007, los países con mejores percepciones han sido **Costa Rica** y **Colombia**. Por el contrario, a la zaga se encuentran **México** –que además disminuyó notoriamente su calificación de un periodo a otro– y **Ecuador**.

Esta variable está integrada por un solo atributo:

- En caso de que se hagan modificaciones sustanciales al presupuesto aprobado durante el ejercicio, ¿En qué medida participa el Poder Legislativo en estos cambios?

Como se ha mencionado arriba, esta variable obtiene un promedio alto con respecto a las demás áreas que componen este estudio. En general, es una práctica común que las legislaturas en los países participantes pueden incidir en la toma de decisiones relacionada

con cambios al presupuesto durante su ejecución. Por supuesto, hay matices y niveles de participación del Poder Legislativo entre los países. Por ejemplo, en **Guatemala** y **Venezuela** el congreso puede participar sólo en una de las varias modificaciones que se le pueden realizar al gasto, y ésta tiene que ver con ampliaciones al monto global del presupuesto. Por otro lado, hay casos como el de **Perú**, en donde el congreso puede participar en los dos tipos de modificaciones presupuestarias establecidas: los créditos supplementarios y las transferencias de partidas<sup>20</sup>.

Esta es la variable mejor calificada para **Nicaragua** y al mismo tiempo, es de las que mayor incremento obtiene. Los expertos reconocen así que el Legislativo ha venido jugando un papel en la aprobación de las modificaciones al Presupuesto, especialmente después de la aprobación de la Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario en la segunda mitad del año 2005. Esto ha hecho que el Ejecutivo tenga que enviar a la Asamblea Nacional varias propuestas de reforma al presupuesto a lo largo de los años siguientes, con las explicaciones correspondientes.

Un elemento interpretativo que acompaña los resultados de esta variable y que es abordado en el estudio formal/práctico es el que analiza si se conocen públicamente las reglas de reasignación de recursos para los programas. Llama la atención que en la mayoría de los países efectivamente estos reglamentos no sólo son públicos, si no que se reporta que en la mayoría de los casos, son respetados. Por supuesto, hay excepciones. En **Venezuela**, se reporta que la baja puntuación obtenida obedece al cuantioso volumen de recursos que ejecuta el gobierno fuera del presupuesto nacional, los cuales utiliza sin la participación y aprobación de la Asamblea Nacional.

Por el contrario, el estudio formal/práctico también permite evidenciar lagunas alarmantes que repiten entre los países. Esto tiene que ver con la falta de disposiciones que prohíban al ejecutivo realizar ajustes de recursos al gasto social.

En **Guatemala**, por ejemplo, al no existir estos mecanismos de control, compromisos de gasto social especificados en los Acuerdos de Paz de 1996 se han visto disminuidos y reasignados hacia la reconstrucción del aeropuerto de la capital de ese país. Una experiencia similar se ha dado en **Méjico** –que en esta ocasión destaca por su baja calificación- ya que la capacidad de la Cámara de Diputados para realizar y aprobar ajustes durante el ejercicio resulta marginal. Durante los últimos seis años, las reasignaciones a lo largo del periodo de ejecución del presupuesto no sólo no han pasado por la aquiescencia de los diputados, sino que la regla general ha sido de aumento para el ministerio de hacienda y de disminución en áreas como educación, salud y desarrollo social.

Una práctica diferente se ha dado en **Venezuela**, donde pese a que no existe nada estipulado por la ley al respecto, el presupuesto de los sectores sociales es altamente protegido, debido a que éste siempre ha sido prioritario. Además, el presupuesto de los sectores que conforman este gasto es muy rígido, ya que la proporción de los recursos asignados están destinados a financiar gastos de personal e insumos para la prestación de servicios de salud y educación.

<sup>20</sup> Para conocer más de este proceso en Perú, consultar la página web del índice en <http://fundar.org.mx/fundar/indicelat/pg/2007/inicio.php>

Si bien el panorama para *cambios en el presupuesto* no es de los más alarmantes en este estudio, es importante que se creen mecanismos de control del gasto social en la región para evitar disminuciones presupuestarias que contravengan las prioridades nacionales. Los altos niveles de discrecionalidad en varios de los países reflejan el papel todavía preponderante del Ejecutivo, cuyas decisiones no necesariamente están encaminadas al beneficio común. La acción de los congresos en este aspecto es fundamental en el avance a un verdadero sistema de contrapesos en el ciclo del presupuesto.

## Fiscalización

La fiscalización del gasto público es una etapa clave en el ciclo presupuestario, ya que es en este momento en el que se evalúa si los recursos se ejecutaron dentro del marco legal establecido, y si se lograron los objetivos planteados al inicio. El enfoque de esta variable se centra - más que en el gasto centralizado - en rubros que se han considerado históricamente como de fiscalización laxa. En esta variable, se mide el grado de acuerdo que existe en torno a la auditoría del gasto público destinado a organismos paraestatales, organismos descentralizados, defensa y a la contratación de deuda externa.

Las variaciones que se presentan entre un país y otro para este año son un hecho a destacar en la variable fiscalización. Mientras que **Costa Rica** obtiene 65 por ciento de respuestas positivas, **Venezuela** es evaluada con apenas 10, lo que refleja una brecha importante en la eficiencia de esta fase del presupuesto entre los países de la región. Sin embargo, en la mayoría de los casos se observan calificaciones muy bajas, la mayoría por debajo de 25 puntos. De nuevo, sobresale el caso colombiano por la disminución de 14 puntos de un periodo a otro.

Las preguntas con las cuales se construyó esta variable se muestran a continuación:

- Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales son bien fiscalizados.
- Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son bien fiscalizados.
- El gasto federal para defensa está bien fiscalizado.<sup>21</sup>
- La contratación de deuda externa se fiscaliza.

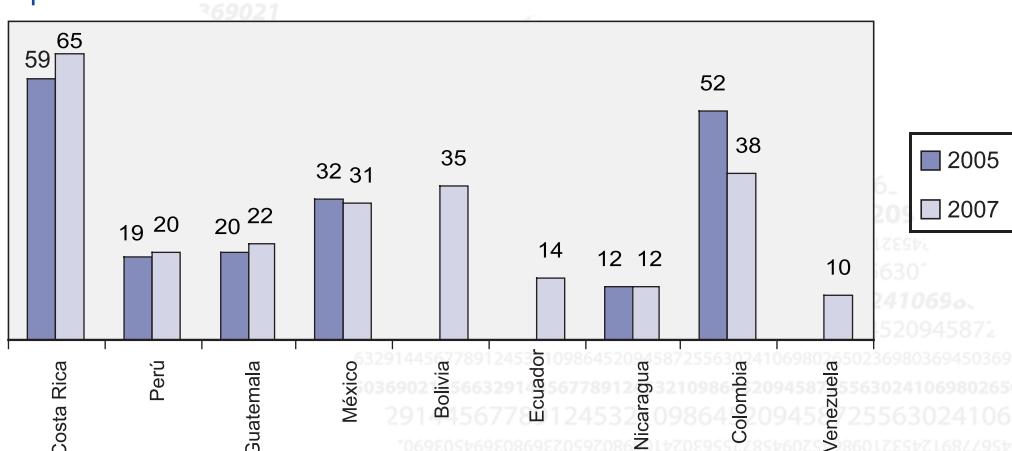
Como se puede observar en el gráfico, **Costa Rica** es el país mejor calificado en esta variable. La experiencia costarricense en este aspecto resulta un paradigma para la región, ya que el papel de la Contraloría General de la República ahí ha desempeñado un papel preponderante en la transparencia presupuestaria de ese país. Su capacidad de evaluar el gasto ex ante ha sido un factor decisivo para ello, pues con ello los recursos se fiscalizan desde su aprobación hasta el fin de la ejecución.

---

<sup>21</sup> Esta pregunta no fue aplicada en Costa Rica.

## Fiscalización del Presupuesto

(Porcentaje de respuestas positivas)



A partir del análisis atributo por atributo de esta variable, se observa que el rubro de defensa es sobre el que menos control se tiene. Tradicionalmente, el gasto en defensa ha sido una cuestión que se ha mantenido velada, argumentando que se trata de información relacionada con la seguridad nacional y que, por tanto, no puede darse a conocer ni ser fiscalizada. Por ejemplo, en Ecuador existe legislación específica que permite el acceso a información militar; sin embargo, no se cumple en la práctica. Adicionalmente, no existen instituciones independientes de la estructura militar con capacidad de realizar fiscalización de estos fondos.

La pregunta que obtiene mejor evaluación es la que inquire sobre el gasto ejercido por organismos descentralizados, lo que puede deberse a que en el grueso de los países cada vez se tienen mayores lineamientos para evaluar este tipo de gasto. En algunos casos, como el de Ecuador, Venezuela y México, los órganos de control externo pueden realizar fiscalizaciones y auditorías selectivas a empresas del Estado o a organismos descentralizados. Sin embargo, en dichos países, el alcance de estas intervenciones es todavía limitado. Por ejemplo, en el contexto venezolano, el reporte de la Contraloría General de la República 2005 se informó que apenas se cubrió el 20.9 por ciento del universo de estas instituciones. En este sentido, la percepción negativa puede explicarse en este caso por la falta de transparencia que se le ha atribuido a operaciones de crédito público (emisión de bonos) y asignación al sistema financiero, efectuadas en los últimos años. Lo anterior demuestra una contradicción entre lo que establece el marco legal y la actuación de la CGR, ya que ésta revisa y supervisa los temas de menor impacto y pasa por alto las operaciones que han puesto en entredicho la transparencia de las instituciones involucradas.

En el caso de **Nicaragua**, aunque no hay modificación alguna, a lo largo del año 2007 el tema de la fiscalización a las empresas paraestatales ha estado en el tapete, especialmente con relación a Petronic – la empresa que administra los hidrocarburos – y los ofrecimientos de cooperación y préstamos de Venezuela para la compra o entrega de petróleo. El Ejecutivo ha insistido en que esta empresa y esa cooperación requieren de ser informadas, registrados en el Presupuesto General de la República, o contar con la aprobación de la Asamblea Nacional, menos aún estar sujetos a fiscalización. A lo largo del año, esa cooperación ha sido calificada e informada de diversas maneras, prestándose a diversas interpretaciones y a la duda, sobre el destino de esos recursos. Esto es sumamente preocupante puesto que se trata de montos considerables.

La fiscalización de la deuda, también obtiene una calificación global baja. Este resultado es una señal de alarma, ya que la mayoría los países del continente que participan en el estudio contratan cantidades importantes de deuda, mismas que, al quedar sin someterse a escrutinio, abren una puerta grande a la discrecionalidad a la corrupción. Destaca el caso de **Guatemala** donde, a pesar de que existe la obligación para que el ministerio de finanzas, a través de la Dirección de Crédito público se encargue de la fiscalización de la deuda, esto no sucede en la práctica. Además, llama la atención que el organismo encargado de llevar a cabo esta acción sea parte del ejecutivo, hecho que lleva a esta instancia a ser juez y parte de un proceso de debiera contar con actores separados para ello.

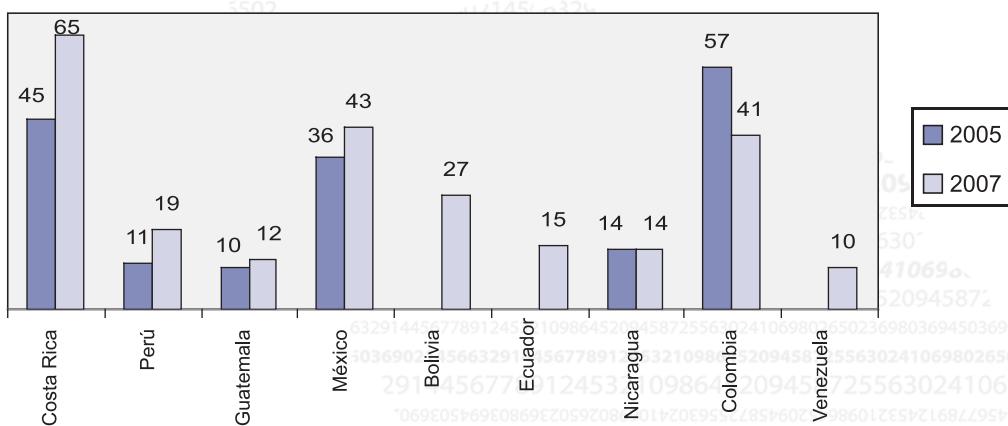
### **Capacidades del órgano de control externo**

Un elemento esencial en la fiscalización integral del presupuesto está centrado en las atribuciones legales y las capacidades técnicas que posea el órgano de control externo para llevar a cabo su misión institucional. En principio, los órganos de control externo fortalecen la rendición de cuentas horizontal y garantizan la efectiva división de poderes a través de la evaluación del gasto y de sus recomendaciones. Un Estado que no garantice los espacios institucionales para un control independiente y parcial puede ser presa fácil de prácticas corruptas en el manejo del dinero público.

La mayoría de los países presentan para este año calificaciones muy bajas en torno a las atribuciones del los órganos de control externo. De nueva cuenta, **Costa Rica** sobresale no sólo por el puntaje aprobatorio que obtiene en la materia, sino por el alza notoria de 2005 a este año. Otros casos en que aumentó la calificación son los de **Perú** y **México**, que incrementaron el porcentaje de respuestas positivas 8 y 7 puntos respectivamente. En esta variable, se repite el hecho de que **Colombia** baja considerablemente con respecto al periodo anterior de evaluación.

## Capacidades del órgano de control externo

(Porcentaje de respuestas positivas)



Para cuantificar esta variable el estudio se basó en cuatro preguntas:

- La contraloría externa es confiable.
- Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción.
- La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto.
- La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar eficazmente el gasto federal.

En esta variable de nuevo es sobresaliente la experiencia de **Costa Rica**. Como se mencionó anteriormente, la Contraloría General de la República tiene un peso predominante en la rendición de cuentas y en la transparencia del manejo de recursos públicos. Este organismo es el principal responsable de que este país centroamericano sea el primero entre los países que son evaluados en esta edición del estudio. Destaca también **México**, país que de hecho obtiene para la pregunta que evalúa la confiabilidad de este órgano una de sus pocas calificaciones aprobatorias (63 por ciento).<sup>22</sup> En el contexto mexicano, la **Auditoría Superior de la Federación** ha sido uno de los actores que, desde que fue creado en 2000, ha ido incrementando su prestigio gracias la imparcialidad con la que actúa y a la certeza y peso de la información contenida en sus reportes.

<sup>22</sup> Ver anexo III de calificaciones.

Por el contrario en **Venezuela**, que tiene la calificación más baja, la percepción obedece a que las capacidades de la Contraloría General de la República son muy limitadas y existe poca efectividad en sus acciones para combatir la corrupción. Además, el número de instituciones del sector público sujetas al control de la CGR ha crecido significativamente en los últimos años, mientras que el volumen de recursos asignados en el presupuesto de la institución y el personal al servicio de la misma se ha ido reduciendo.

En el caso de **Nicaragua**, la Contraloría General de la República nuevamente ha sido objeto de numerosos artículos y comentarios en los medios de comunicación por su cuestionable actuación con relación a la emisión y renegociación de unos Certificados que corresponden a un porcentaje muy importante de la considerable deuda interna. La CGR dejó que se cumpliera el período establecido para penalizar el posible delito para emitir una resolución con relación a la emisión, para dejar sin castigo a un grupo de ex funcionarios de un partido político. Y ha buscado inculpar a otro siempre por intereses partidarios y electorales. Esto se ha convertido ya en una práctica común, desde las reformas constitucionales del año 2000 que establece cuotas para los partidos políticos tradicionales en la dirección de la Contraloría.

En el análisis por atributo, se observa un fenómeno que llama la atención. La calificación que se asigna a la pregunta sobre si la contraloría es confiable es, para seis de los países, más alta que la pregunta que inquire si las recomendaciones de este órgano han contribuido a combatir la corrupción. De esto se puede deducir que, independientemente de la reputación de las contralorías externas, las indicaciones que se desprenden de sus actividades de fiscalización no contribuyen de manera sustantiva a mejorar la transparencia. Es importante señalar que la observancia de estas recomendaciones queda normalmente fuera del alcance de estos organismos y dependen de la voluntad política de otras instancias o de la capacidad de sanción de las instituciones facultadas para ello. Además, se ha observado que, en general, las auditorías no tienen sistemas de seguimiento de sus recomendaciones, por lo que no saben qué se aplica y qué no.

De los atributos que componen esta variable, el que se refiere a la capacidad de la contraloría para verificar el cumplimiento de las metas físicas de los programas es el que resulta con menor calificación global. En este sentido, debe subrayarse que la revisión de los estudios formales/prácticos de los países demuestra que no en todos los casos existe la facultad legal para que se revise el cumplimiento de metas. Hay otros escenarios en donde esto sí está estipulado en la norma, pero en la realidad no se cumple, como sucede en **Guatemala** y **Nicaragua**. En **México**, ésta es una atribución que acaba de obtener la **Auditoría Superior de la Federación** gracias a una reforma que le permite hacer evaluación del desempeño.

Otra conclusión que se desprende de los estudios formales/prácticos que conviene señalar es que, en la región se mantiene como una constante el hecho de que los órganos de control externo son entes con autonomía, cuyos auditores son nombrados en la mayoría de los casos por los congresos –salvo en **Bolivia**, donde éste es nombrado por el presidente– y con suficientes atribuciones para decidir lo que desean auditar. Los órganos de control externo pueden decidir lo que desean auditar.

En **Nicaragua**, aunque la escogencia la hace la Asamblea Nacional y en teoría, la CGR tiene autonomía formal para definir qué audita o investiga, el haber aumentado el número de contralores de uno a cinco, la existencia de cuotas y la forma en que toman la decisión ha llevado incluso a la conformación de “bancadas” en la Contraloría, con la consiguiente partidización en la toma de decisiones y en la emisión de resoluciones y dictámenes, puesto que las resoluciones deben ser tomadas por mayoría.

### Evaluación de la contraloría interna

Para evaluar la manera en que se ejecuta el gasto público y mejorar la eficiencia y eficacia del mismo, es indispensable contar con órganos internos confiables, dedicados a la fiscalización del presupuesto y a la vigilancia de funcionarios públicos. Asimismo, las recomendaciones que estos órganos puedan emitir son esenciales para la mejora de la práctica administrativa, de evaluación y ejecución de recursos.

Después de la participación ciudadana en el presupuesto, ésta es la variable peor calificada en la región entera, exponiendo así una percepción generalizada sobre órganos de control interno poco confiables.

El panorama es poco halagüeño. En la mayoría de los casos, la variable se encuentra por debajo del 25 por ciento de respuestas positivas, con las únicas excepciones de **Costa Rica** y **Bolivia**. Los casos más preocupantes son los de **Nicaragua** y **Venezuela**, que obtuvieron 8 y 5 puntos respectivamente.

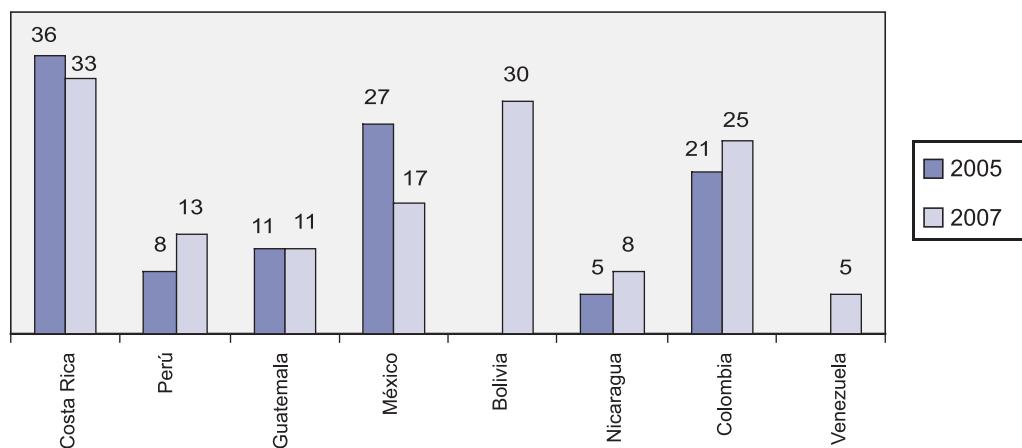
Un solo atributo conforma esta variable:

- La contraloría interna es confiable.

Esta variable se ha sido históricamente de las peor calificadas dentro del Índice, lo que denota la mala reputación de las contralorías internas en todos los países. Se tiene conocimiento de que en los marcos legales de todos los países que participan en este estudio se obliga a que las unidades centrales del gobierno cuenten con sistemas de auditoría en su interior que procuren la rendición de cuentas. Ello no ha sido suficiente, sin embargo, para garantizar un sistema de control integral que garantice la ausencia de prácticas corruptas en el uso de recursos pero, sobre todo, la sanción a funcionarios.

## Evaluación de la contraloría interna

(Porcentaje de respuestas positivas)



Esto es claro en el caso de **México**, en donde la **Secretaría de la Función Pública** ha sido débil en su capacidad de sancionar a los funcionarios que han incurrido en manejos indebidos de recursos públicos. En este país ha habido sucesos muy conocidos de delitos en torno al presupuesto en los que la actuación de este organismo ha sido poco contundente.<sup>23</sup>

En el caso de **Venezuela**, la autonomía de esa dependencia ha sido seriamente cuestionada, como se observa en la calificación que obtiene este país. Al efecto, en los Informes de Gestión de la Contraloría General de la República correspondientes a los años 2004 al 2006 se señala que en la mayoría de los organismos públicos los titulares de las Oficinas de Auditoría Interna no han sido seleccionados mediante concursos. Igualmente, reportan que en una gran proporción de los órganos del sector público se detectaron debilidades en los sistemas de control interno y se denuncian graves deficiencias en materia de contrataciones públicas.

En el caso de **Nicaragua**, no existe una entidad centralizada de control interno conocida. Esta función descansa en las unidades de auditoría interna de cada institución y no hay una instancia que verifique su actuación. En los múltiples casos de corrupción comprobada y algunos de ellos, incluso juzgados, no existe registro de que la actuación de la contraloría interna haya detectado el delito o se haya manifestado siquiera. De ahí se deriva que ésta sea la variable peor evaluada para el país.

<sup>23</sup> Un caso notable reciente es el de Jorge Serrano Limón, particular que hizo mal uso de dinero público originalmente destinado a la prevención del VIH/SIDA en <http://www.fundar.org.mx/PDF/CasoProvida.pdf>

Otra falla en la actuación de estos órganos que ha sido detectada desde la edición anterior, es que no han sido eficientes en su tarea de vigilancia a los sistemas de compras y aprovisionamientos de las unidades de gobierno. Esto es algo que debe corregirse pronto, pues es bien sabido que un área gubernamental particularmente expuesta a la corrupción es precisamente la que trata de licitaciones y compras.<sup>24</sup>

Finalmente, debe subrayarse que esta variable está conectada con la que se refiere al control de los funcionarios públicos, y que no es casualidad que ambas áreas reflejen problemas a través de las bajas calificaciones que obtienen los países. En gran parte, es responsabilidad de la contraloría interna vigilar y castigar a quienes utilicen el dinero público de forma discrecional, por lo que se puede deducir que las contralorías internas no se perciben como confiables debido a esta insuficiencia.

## Rendición de cuentas

La rendición de cuentas, entendida como la obligación periódica e institucionalizada que tienen los funcionarios públicos de informar sobre las decisiones adoptadas, los motivos de dichas decisiones, los costos generados y los resultados obtenidos es un aspecto fundamental para el fortalecimiento de las instituciones democráticas y, por ende para contribuir al acercamiento del Estado con la sociedad. De ahí que el control de la corrupción y la transparencia pasen necesariamente por mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas.

En el gráfico que a continuación se presenta se observa que, salvo **Bolivia**, todos los países son evaluados por debajo del 26 por ciento de respuestas positivas. En esta variable se repite un hecho que ha caracterizado este estudio: **Colombia** disminuye su calificación de un año a otro –10 puntos en esta ocasión– y **Venezuela** representa el caso peor percibido por los expertos, seguida muy de cerca por **Nicaragua**.

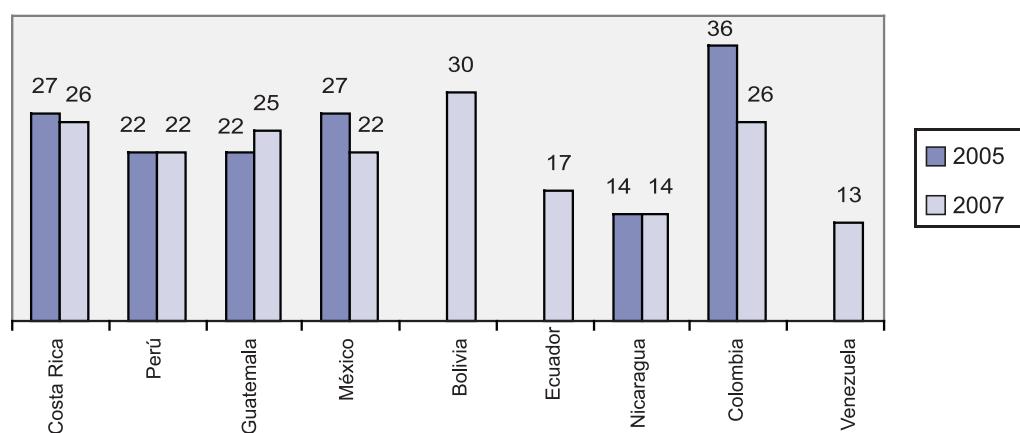
Esta variable incluye siete atributos:

- El Ejecutivo federal publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas.
- El Ejecutivo emite reportes sobre el estado de ingresos y egresos que son comparables con el presupuesto aprobado.
- Los reportes sobre el avance de ejecución de programas y sus metas físicas son comparables a con el presupuesto aprobado.
- Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal.

<sup>24</sup> Ver Pérez, Mariana, Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005. Una comparación de 10 países (Méjico: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2005). p 31.

- Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto.
- Los precios de compra que paga el poder Ejecutivo se hacen públicos en compras o gastos de más de 500,000 pesos.<sup>25</sup>
- El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.

### Rendición de cuentas (Porcentaje de respuestas positivas)



En general, las calificaciones de los países en esta variable son decepcionantes. Particularmente, llaman la atención los resultados que se desprenden de las preguntas relacionadas con indicadores, información sobre el gasto de organismos descentralizados y la evaluación del cumplimiento de metas.

En cuanto a lo que los expertos perciben sobre el tema de los indicadores, resalta que, aunque en algunos países como en **México** y **Guatemala** efectivamente se provean estos instrumentos de medición, la calificación sigue siendo baja. La explicación es que en la práctica estos indicadores no son confiables y no cumplen con la tarea de ser un parámetro de medición objetivo sobre los alcances en la ejecución de recursos, sino que, por el contrario, en muchas ocasiones se convierten en mecanismos de que justifican que un programa siga

<sup>25</sup> Esta cifra fue adaptada en cada país.

recibiendo recursos. Esto se puede ilustrar con la situación en **Costa Rica**, en donde la **Contraloría General de la República** ha señalado la imposibilidad de evaluar el impacto del gasto con los indicadores que actualmente se usan en aquel país.<sup>26</sup> Hay además contextos extremos, como el de **Venezuela y Ecuador**, en los que definitivamente no existen indicadores que den cuenta sobre los resultados presupuestarios. Como se señaló en la sección que evalúa las atribuciones del legislativo, los indicadores no deben ser determinantes en la asignación de recursos, ni tampoco en su evaluación; sin embargo, si son bien diseñados, son herramientas útiles en la rendición de cuentas.

En el caso de **Nicaragua**, al igual que en el aspecto de la fiscalización, los expertos valoran que los informes del ejecutivo no incluyen información suficiente sobre el gasto de las empresas paraestatales ni los entes descentralizados. Nuevamente, el mejor ejemplo de ello es el caso de Petronic y los movimientos de combustible derivados de la cooperación o préstamos de Venezuela.

En lo que corresponde a los atributos sobre la emisión de reportes comparables con el presupuesto aprobado, se observa, no sólo por las calificaciones, sino a través del estudio formal /práctico, que en general éste es un requisito con el que se cumple en la región. La debilidad en cambio se da en los informes que dan cuenta de la ejecución y avance de las metas físicas de los programas. En muchos casos, se falla en publicar estos datos, imprescindibles para medir y contrastar periódicamente la forma en la que se ejecutan los recursos con respecto al presupuesto aprobado por los legisladores.

Sobre la pregunta relacionada con la presentación de las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto, las calificaciones individuales son también bajas. Pese a que en varios casos, se puede encontrar esta relación en la propuesta del ejecutivo, es muy posible que los resultados de este atributo reflejen el hecho de que **no hay consistencia** en el ciclo presupuestario. Es decir, los resultados de esta variable permiten ver incoherencias en los modelos de gestión desde la presentación de recursos asociados prioridades y programas, hasta la inconexa presentación de resultados.

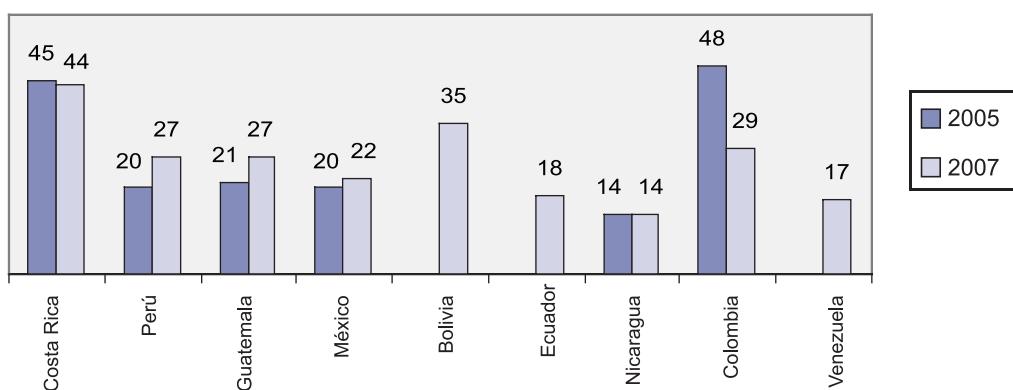
## Control sobre funcionarios públicos

El poder público requiere de límites y regulaciones para prevenir la corrupción en el manejo de recursos públicos, así como para penalizar a quienes hagan uso ilegal del presupuesto. Por tanto, es necesario que quienes ostenten la autoridad pública estén sujetos a controles externos e internos que garanticen que su desempeño sea conforme al marco legal que regula sus funciones.

<sup>26</sup> Ver estudio formal/práctico en el sitio internet, en <http://fundar.org.mx/fundar/indicelat/pg/2007/inicio.php>

Las calificaciones obtenidas por los países en esta variable no cambian sustancialmente de la penúltima evaluación a la presente. Como se aprecia en la gráfica, la fluctuación más fuerte es la de Colombia, en la que los números caen más de 20 puntos; no obstante, en el resto de los casos se mantiene para este año un porcentaje de respuestas positivas muy similar al obtenido en 2005. Destacan en la variable **Nicaragua, Ecuador y Venezuela** por ser los peor evaluados.

### Control sobre funcionarios públicos (Porcentaje de respuestas positivas)



Esta variable se basó en cinco preguntas:

- Se puede conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) públicos.
- La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) es pública.
- Se puede detectar enriquecimientos no explicables por medio de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as).
- En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los (las) culpables.
- Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros.

El atributo que mejor calificado resulta en esta variable es el que inquire si es posible conocer los salarios de los funcionarios. En la mayoría de los países, hay estipulaciones normativas que obligan a que esta información sea pública y en casi todos los casos, se cumplen en la práctica. Sin embargo, no para todos los casos es obligatorio desagregar la información en las prestaciones de los servidores públicos, como pueden ser bonos, seguros médicos,

autos personales, etc y no en todos los casos esta información es útil para detectar casos de corrupción. En el caso de **Ecuador**, por ejemplo, es muy difícil identificar enriquecimientos ilícitos a través de las declaraciones de bienes ya que la contraloría no realiza una supervisión efectiva en este rubro. Algo similar sucede en **Nicaragua**, donde tampoco son públicas, a menos que el funcionario en cuestión lo autorice. Además, estas declaraciones se presentan de manera dispersa frente a un notario sin ninguna forma de sistematización ni mecanismo de seguimiento. Hay otras experiencias como la de **Perú**, en la que a pesar de que la ley estipula que ésta es información pública, hay varias dependencias gubernamentales en el país que aún no cumplen con este requisito. En **México**, gracias a la Ley de Transparencia en vigor, es fácil encontrar estos datos en los portales de **internet** del gobierno federal.

De forma contraria, la pregunta que en general obtiene más bajas calificaciones es la que indaga si efectivamente se penaliza al funcionario que hace mal uso de recursos públicos. Pese a que la revisión de los estudios formales/prácticos permiten concluir que existen lineamientos normativos que obligan a indagar quiénes podrían ser responsables en caso de alguna irregularidad en el manejo del presupuesto, la capacidad y/o voluntad punitiva a los funcionarios públicos es un reto importante en todos los países. De esta área de estudio en el Índice se deduce que en la región sigue habiendo grandes espacios y oportunidades para la corrupción ya que los recursos públicos son potenciales arcas abiertas.

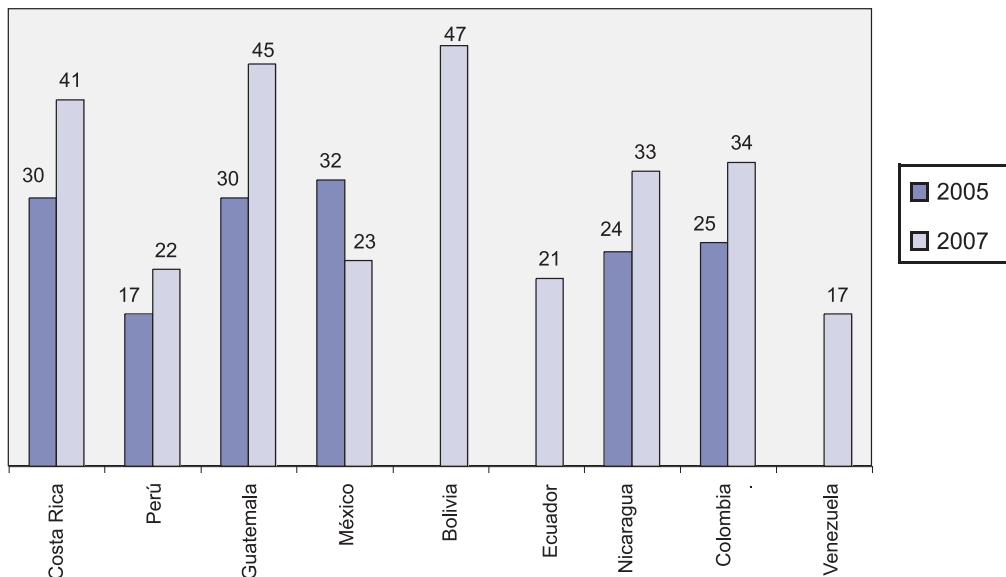
En el caso de **Costa Rica**, a finales del 2004 se aprobó la **Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito** (nº 8422), que entre otras cosas, endureció los controles y las sanciones sobre los funcionarios públicos. Particularmente obligó a los empleados públicos a declarar detalladamente sus bienes muebles para identificar enriquecimientos no explicables. Esta ley además incluyó otros tipos penales que anteriormente no estaban considerados en la legislación sobre esta materia.

## Responsabilidad de los niveles de Gobierno

Medir la responsabilidad que en términos presupuestarios tienen los distintos niveles de gobierno nos da información de los pesos y contrapesos que existen entre éstos en cuanto a las facultadas de gasto. Asimismo, los resultados de esta variable pueden darnos luz acerca de la percepción sobre los procesos de descentralización de la región, así como de la claridad en la distribución de competencias, sin la cual se pueden generar problemas de coordinación fiscal.

Sobresalen en esta variable las calificaciones de **Bolivia**, **Guatemala** y **Costa Rica** por ser las más altas y porque en los dos últimos casos, la percepción mejoró considerablemente con respecto a 2005. El resto de los países –con excepción de **México**– también mejoran de un año a otro. Venezuela es de nueva cuenta el caso con más baja calificación.

## Responsabilidad de los niveles de gobierno (Porcentaje de respuestas positivas)



Esta variable se compone de un sólo atributo:

- La división de responsabilidades presupuestarias entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales es muy clara.

Ediciones anteriores del estudio permiten observar que gran parte de los países involucrados en el estudio cuentan con normas que regulan estos procesos relacionados con las finanzas públicas de los diferentes niveles de gobierno. Este marco formal puede verse reflejado en las Leyes de Presupuesto de los países, como sucede en **México** y **Perú**, o en leyes específicas, como sucede en **Colombia** y **Nicaragua**, a través de la Ley de Transferencias. Sin embargo, estas leyes no son exhaustivas ni claras en su totalidad. Por ejemplo, en **Guatemala**, aunque la *Ley General de Descentralización* establece la obligación de descentralizar hacia el municipio competencias en materia gasto social, no quedan claros los límites y responsabilidades de los gobiernos subnacionales en cuanto a sus capacidades y obligaciones de gasto.

En **Ecuador**, la legislación vigente divide con claridad las funciones, potestades y atribuciones del gobierno frente al régimen seccional. Sin embargo, las distorsiones principales radican en la negociación política de partidas extra presupuestarias, derivadas del excedente petrolero no presupuestado.

En lo que respecta a **Costa Rica**, a pesar de la ambigüedad con la que están definidas las competencias de las municipalidades y por ende sus responsabilidades presupuestarias, así como la poca diferenciación de sus funciones con respecto a las tareas del gobierno

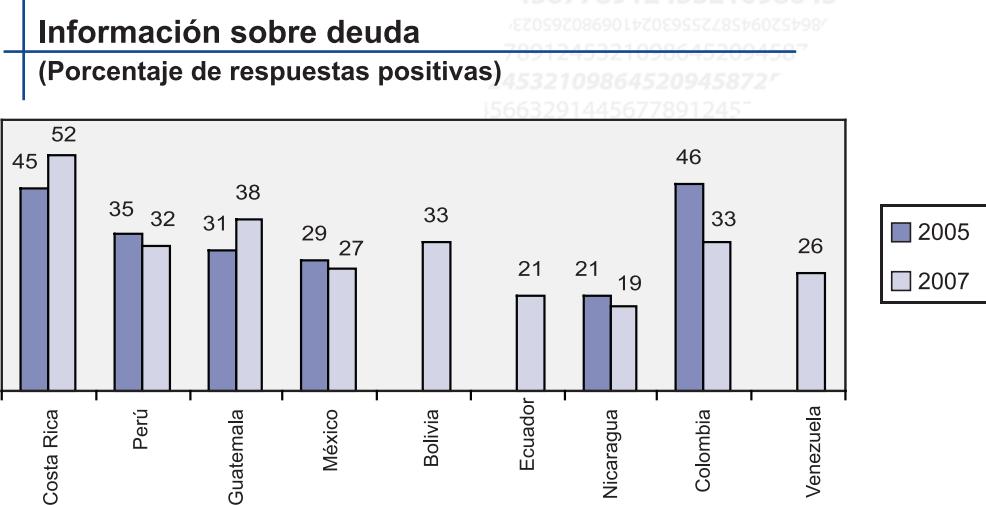
central, la principal característica de los ingresos municipales es su baja dependencia de las transferencias del gobierno central. Esto quiere decir que la mayor parte de los ingresos municipales son propios y que éstos pueden disponer de forma autónoma sobre el destino del gasto.

Tomando en cuenta que los procesos de descentralización son recientes en la mayoría de los países que aparecen en este estudio, es común encontrar que los procesos de asignación, ejecución y fiscalización de los recursos traspasados a las administraciones subnacionales son todavía poco transparentes. Por lo tanto, es necesario contar con marcos formales que establezcan normas más claras en estas etapas de manera que se pueda dar seguimiento al gasto desde el inicio hasta el final del proceso presupuestario.

## Información sobre Deuda

La información sobre deuda pública es un criterio fundamental para distribuir los recursos en un país, ya que un presupuesto atado por endeudamiento ineficaz tiene menor margen de maniobra para impulsar sectores y gastos prioritarios. Este tema es de especial importancia para la región, debido a los problemas de endeudamiento y de rigidez presupuestaria que ha conllevado. En este sentido, es importante conocer si los datos sobre los montos, destino, condiciones y duración de la deuda del gobierno se hacen públicos.

El caso mejor evaluado para esta variable es otra vez **Costa Rica**, con 52 por ciento de respuestas positivas, mientras que en el caso contrario está **Nicaragua** con 19 y **Ecuador**, con 21 puntos. Un alza importante de un periodo a otro la obtiene **Guatemala**, ganando 8 puntos con respecto a 2005.



Los atributos incluidos en esta variable son los siguientes:

- Se publica el destino de la deuda contraída.
- Se publica la duración de la deuda (plazos).
- Cualquier obligación futura o pasivo del gobierno federal se hacen públicos.
- Toda obligación futura del gobierno se contabiliza como deuda pública.

Al remitirnos a la evaluación de cada una de las preguntas que conforman esta variable, la que obtiene menor calificación es la que se interroga si las obligaciones futuras del gobierno se contabilizan como deuda, salvo en el caso de **Nicaragua**, donde obtiene la peor calificación. La explicación a ésta radica en el proceso que se ha venido comentando en variables anteriores de Petronic; en un momento, se planteó que el petróleo venezolano venía como un préstamo altamente concesional y cuando los diputados empezaron a pedir información y que se sometiera a su aprobación, lo convirtieron sin mayor trámite ni explicaciones claras en cooperación en especies y luego, en una transacción entre particulares.

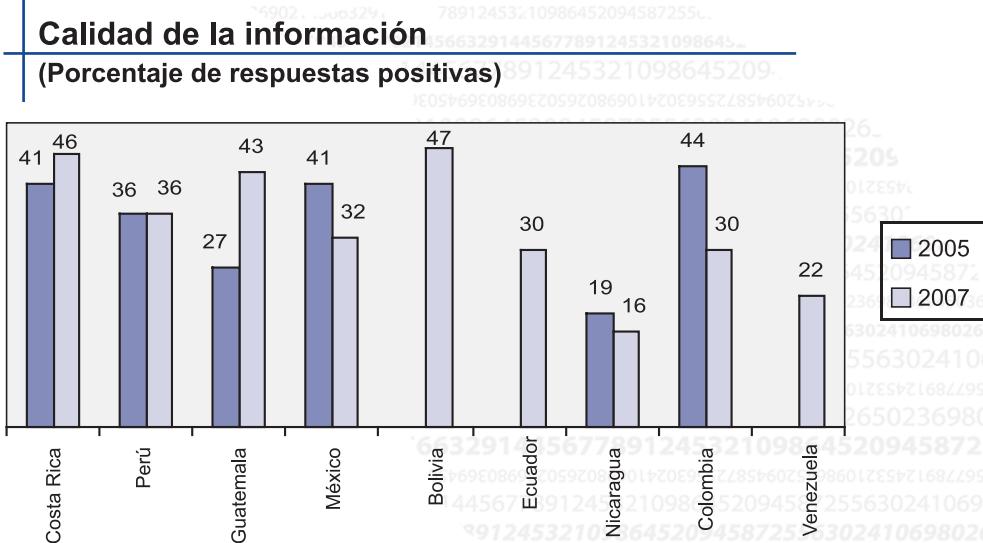
En una buena parte de los países estudiados –**Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú y Venezuela**– no todos los rubros son considerados como deuda, al dejar de considerarse pasivos laborales, inversión financiada o rescates a sectores económicos, áreas que en muchas ocasiones representan montos importantes. Esta omisión está relacionada con la mala percepción que obtuvo otro atributo, que es el que se refiere a si se hacen públicas las obligaciones y pasivos gubernamentales. Resulta lógico que si no todos los compromisos monetarios se contabilizan como deuda, esta información tampoco sea pública en su totalidad. También se detectó que otra falla es que no se da a conocer el destino, duración, y condicionalidades de la deuda, hecho particularmente alarmante en países con altos niveles de deuda, como **Nicaragua y Bolivia**. Esto se da particularmente en los contextos de **Venezuela, Nicaragua y Bolivia**.

El no conocer los objetivos, plazos y composición de los compromisos monetarios contraídos por el gobierno es una puerta abierta para la utilización discrecional de los recursos asociados a deuda. Tener pleno conocimiento de esta información es crucial en la toma de decisiones relacionadas con la asignación y evaluación del gasto.

## **Calidad de la información y estadística en general**

La calidad de la información presupuestaria que el gobierno pueda proveer es indispensable no sólo para crear un valioso instrumento de rendición de cuentas, sino para proveer al público en general de una potencial herramienta para la participación ciudadana en el proceso presupuestario. Es indispensable que la información relacionada con el presupuesto sea presentada de manera que se pueda realizar un análisis tanto global como a detalle de las finanzas públicas, para que la visión que se pueda tener de ellas sea a partir de todos los enfoques posibles.

En esta variable, hay tres países que resultan calificados con más de 40 puntos de respuestas positivas: **Bolivia, Costa Rica y Guatemala**, destacando este último por la importante alza en este año. Por el contrario, **México y Colombia** caen 9 y 14 puntos respectivamente. El país peor evaluado en esta área es **Nicaragua**, que obtiene 16 puntos de calificación.



Esta variable se compone de cuatro preguntas:

- En general, las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos.
- La información presupuestal es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado.
- La información presupuestal incluye agregaciones que permiten un análisis integral.
- El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional.

La veracidad de los datos que producen las instituciones que sistematizan estadísticas es uno de los atributos que mejor promedio regional obtienen. **Costa Rica y México** (en donde de hecho está por aprobarse una reforma para hacer esta institución realmente autónoma; actualmente depende del ministerio de hacienda) son los países que mejores evaluaciones obtienen en este rubro, con 60 y 42 por ciento de respuestas positivas, respectivamente.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Ver anexo III.

Por el contrario, **Nicaragua** recibe sólo 8 por ciento motivado por falta de confianza en la información<sup>28</sup> y en la institución que se ha guardado resultados de encuestas de nivel de vida y otras por años, según el interés de quien está en el gobierno, entre otras. **Venezuela** obtuvo en este atributo 21 por ciento de respuestas afirmativas, lo cual debe obedecer a que cada vez se tiene menor acceso a la información y existe poca confianza en las cifras de empleo y pobreza publicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), que depende directamente del Ministerio de Planificación y Desarrollo.

En lo concerniente a la presentación de información presupuestaria de forma agregada –por clasificación económica y funcional<sup>29</sup>– la revisión del estudio formal/práctico permite apreciar claramente que, efectivamente, en la mayoría de los países bajo estudio los datos son presentados a partir de estas categorías. De hecho, en el grueso de los casos también se reporta que la información es publicada a nivel de detalle programático. Debe resaltarse, sin embargo, que es común que estos datos se dejen de presentar cuando se trata de años subsecuentes y anteriores al año fiscal que se está presentando o aprobando.

En otras palabras, esto significa que en gran parte de los países no se proveen proyecciones multianuales ni tampoco datos anteriores al ejercicio, que permitan apreciar la evolución y tendencias del gasto.

### Oportunidad de la información del presupuesto

Al igual que la calidad de la información, el grado de oportunidad de la misma resulta imprescindible para poder identificar y analizar a tiempo los vacíos que puedan generarse en cada una de las fases del proceso presupuestario. Por ello, esta variable pretende medir el grado de puntualidad de la información en cada etapa del presupuesto.

Esta es la tercera variable con peor promedio para la región. Excluyendo a **Costa Rica** y a **México**, el resto de los países obtiene calificaciones por debajo del 25 por ciento de respuestas positivas. **Ecuador** y **Nicaragua** son los dos países con los niveles más bajos de percepción, con 12 y 10 puntos respectivamente.

Esta última variable se conforma de cuatro atributos:

- Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante cada una de las fases del proceso en:
  - La formulación
  - La discusión-aprobación
  - La ejecución
  - El control-fiscalización

<sup>28</sup> En 2006, se dio a conocer la desaparición de un porcentaje importante de boletas del censo nacional de la institución y la explicación fue que se vendió para reciclaje.

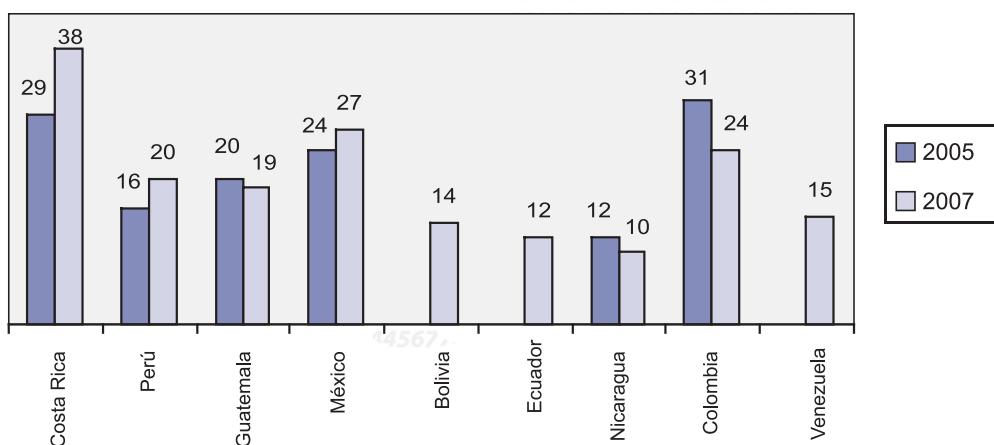
<sup>29</sup> Ver Fondo Monetario Internacional, Manual de Estadísticas Financieras Gubernamentales 2001, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>.

Constantemente, los resultados de este estudio han reportado que la etapa de control-fiscalización es en la que se publica información presupuestaria con menos grado de oportunidad. En años anteriores, se ha registrado que los reportes de la auditoría son los que con más retraso se publican. Por ejemplo, en **México** los reportes se publican entre 12 y 24 meses después de finalizado el año fiscal. Sin embargo, lo que resulta verdaderamente alarmante, es que en una cantidad importante de países –**Bolivia, Ecuador, Venezuela y Nicaragua**– no se produce ni este informe, ni ningún otro relacionado con la etapa de fiscalización.

De forma contraria, el atributo mejor calificado de esta variable es el que se refiere a la fase de discusión-aprobación. En la experiencia de algunos países, como **Costa Rica, México, Perú y Guatemala**, la publicidad de la información es bastante pertinente, ya que se pueden conocer, por ejemplo, las sesiones de los congresos con respecto a la discusión presupuestaria y, una vez aprobado el presupuesto, se puede conocer de manera casi inmediata. No obstante, de nuevo sobresalen el caso **venezolano, ecuatoriano y boliviano** por la falta de mecanismos que obliguen a que la información sea accesible a lo largo de esta etapa.

De hecho, es grave que tampoco sea posible conocer en esos mismos casos y en **Nicaragua**, los datos que se generan durante la formulación. En este punto, **Nicaragua** obtiene la menor calificación positiva (2%) de todo el Índice. Esto ha sido particularmente notorio durante el año 2007, con el nuevo gobierno que se ha caracterizado por una política informativa más bien secretista.

### Oportunidad de la información (Porcentaje de respuestas positivas)



Pese a esto, resulta curioso que la ejecución sea la fase más “abierta” en estos países andinos. Si bien el acceso no es completo y oportuno, ni se apega a los estándares internacionales, existe información a la que se puede acceder de manera parcial.

En cuanto a la etapa de ejecución en los demás países, en **Colombia, México, Perú, Guatemala y Nicaragua** efectivamente se publican informes que evalúan mensual o trimestralmente según el caso, el ejercicio del gasto por clasificación administrativa, económica y/o funcional, así como la recaudación de ingresos por fuente publican la información sobre egresos cuatrimestral y trimestralmente.

La cerrazón en los países andinos es algo que debe resaltarse y corregirse, pues se está desconsiderando un principio básico de transparencia, que es dar a conocer información de manera oportuna en cada etapa del ciclo presupuestario, ya que cada una representa un momento único para que tomadores de decisión y ciudadanos puedan incidir en lo relacionado al gasto público.

### **Ley de transparencia y acceso a la información**

En los últimos años, en la región se han dado avances estructurales de peso al haber sido publicadas leyes que, por un lado, garantizan a los ciudadanos el acceso a la información pública y que además obligan a los gobiernos a abrirse y poner a la disposición de la sociedad los datos que producen.

Para esta edición, se decidió agregar esta variable con el fin de indagar qué tan útiles han resultado estas leyes en lo que toca al análisis y obtención puntual de la información presupuestaria. Es importante aclarar que participan en esta sección únicamente los países que cuentan con esta ley y que los resultados que se muestran son únicamente para 2007, ya que, como se mencionó arriba, esta sección fue introducida este año.

Los resultados que despliega la gráfica demuestran –salvo el caso colombiano– niveles semejantes en los países que cuentan con leyes de acceso a información. Si bien las calificaciones son reprobatorias para todos los países, los números no son los más preocupantes en el estudio. Lo interesante en este caso es revisar los resultados de manera desagregada, es decir, por atributo, ya que de ahí se desprenden las ideas más determinantes.

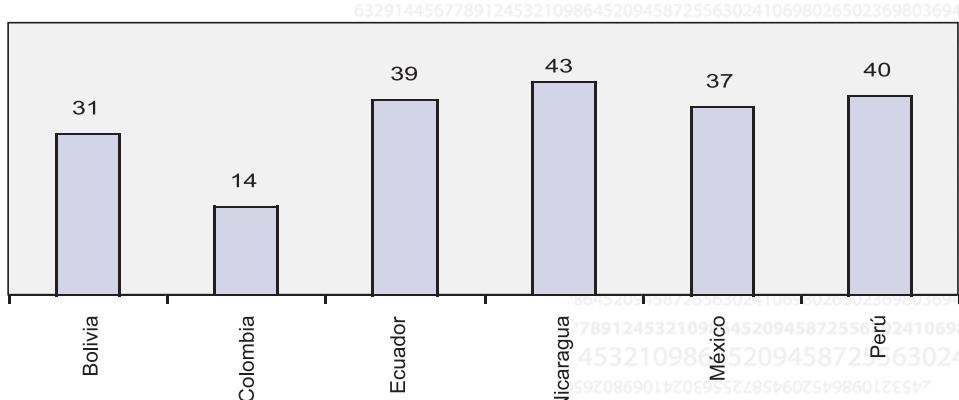
Esta variable se conforma de las siguientes dos preguntas:

- La ley permite obtener de manera oportuna la información presupuestal que no se incluye en el proyecto de presupuesto.
- La ley es útil para obtener información sobre la evaluación y desempeño de los programas.

El análisis por atributo que mide la utilidad de las leyes para obtener información sobre la evaluación y desempeño de los programas es el que resulta mejor evaluado dentro de esta variable. Recordando los bajos resultados de otras variables que incluyen preguntas relacionadas con la evaluación de la gestión y desempeño de programas, es posible concluir que la normatividad que garantiza el acceso a la información efectivamente es un aporte para llenar los vacíos que existen al respecto. Una segunda idea es que al parecer, los gobiernos producen información que son de exclusivo consumo interno que sólo es posible conseguir bajo el amparo de estas leyes, por lo que se reitera que no hay compromiso ni voluntad política en la región con la transparencia plena.

### Ley de Transparencia y Acceso a la Información

(Porcentaje de respuestas positivas)



Por otro lado, el atributo que se refiere a si las leyes permiten obtener oportunamente la información presupuestal no incluida en el proyecto de presupuesto, obtiene calificaciones considerablemente más bajas. Esto es indicativo de que, pese a que puede accederse a información no publicada dentro de los documentos presupuestarios, la posibilidad de obtenerla en los tiempos en los que su análisis, evaluación y sistematización resulta relevante es casi nula.

En el caso de **Nicaragua**, la Ley fue aprobada después de varios años de proceso, pero aún no ha entrado en vigencia, lo que debería suceder en los próximos días. Pero para ello se debe contar con un reglamento que aún no se define.



## IV. Conclusiones

Con la realización de la cuarta edición del ITP es posible identificar las áreas del sistema presupuestario que se han fortalecido y que avanzan hacia prácticas más transparentes, así como también los retrocesos y asignaturas pendientes en la materia. Tanto la encuesta respondida por los expertos en el tema, como el análisis formal y de la práctica presupuestaria han sido parámetros para establecer en dónde es necesario seguir trabajando.

### Retos

Los resultados del ILTP han demostrado sistemáticamente que una de las áreas críticas para la región desde el inicio este estudio es la participación ciudadana. A pesar de que ésta es una condición indispensable para transparentar los sistemas presupuestarios, con el correr del tiempo se ha puesto en evidencia de que no ha existido voluntad suficiente por parte de los gobiernos para involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre presupuestos públicos. En la mayoría de los países no existe un esquema institucional ni normativo que apunte en este sentido, por lo que el problema sigue siendo estructural.

Por otra parte, el control presupuestario también se ha visto vulnerado, ya que las contralorías internas son percibidas como organismos poco confiables.

Finalmente, otro factor que ha sido señalado por los hallazgos de este estudio como endebil es la oportunidad con la que se publica la información presupuestaria. Contar con información puntual es un factor decisivo para incidir en cada fase del presupuesto y en la región esto sigue siendo un asunto sin resolver. Particularmente, resulta preocupante que la etapa de fiscalización sea donde más retraso existe en la información, ya que esto impide conocer a tiempo información sobre la gestión y el impacto de los recursos ejercidos.

## Avances

El historial de los hallazgos del Índice revela que hay también tres temas que se han mantenido como los más transparentes en la región. Uno de ellos es la presentación de supuestos macroeconómicos en el proyecto de presupuesto del ejecutivo. Esta ha sido la variable que constantemente ha mantenido buenas calificaciones y que refleja buenas prácticas en la mayoría de los países. Sin embargo, vale destacar que en esta área la proyección de los ingresos es algo que sigue siendo cuestionado ya que esta información se percibe en muchos casos como poco confiable.

Otra área en la que se han notado avances es la que tiene que ver con las atribuciones del Poder Legislativo en la aprobación del presupuesto. En los países involucrados en el estudio se advierte que los congresos están revestidos por la ley con suficientes capacidades para cuestionar y modificar el proyecto presupuestario del ejecutivo. Pese a esto, la capacidad y calidad de debate y negociación al interior de los congresos así como el tiempo con el que cuentan para aprobar los paquetes de egresos son dos aspectos débiles que deben corregirse en el contexto latinoamericano.

Por último, se ha detectado como positiva la capacidad de incidencia del legislativo en los cambios realizados durante el ejercicio de recursos. Si bien en este caso los contextos de los países presentan matices, puede afirmarse que hay avances para hacer efectivamente del Poder Legislativo, un contrapeso en la toma de decisiones sobre presupuesto.

Si bien es indispensable resaltar los aspectos transparentes en los que los países coinciden, no hay que perder de vista que las calificaciones en las variables en general, y los atributos en particular siguen siendo fundamentalmente reprobatorias. El resto, cuenta con números mediocres, en el mejor de los casos y preocupantes, en los peores escenarios. Para esta edición, **Costa Rica** no sólo es el único país que puede jactarse de tener el mayor número de variables con más de 60 por ciento de respuestas positivas, sino que además mejora en diez de las catorce variables con respecto a 2005. En el extremo contrario se encuentra **Colombia**, que no sólo disminuye la calificación del *Índice general de transparencia presupuestaria* en 20 puntos, sino que también descienden los números en doce de las variables que componen el estudio.

Sobresalen también casos individuales, como el de **Bolivia**, por ser el país recientemente adherido a este esfuerzo con mejor evaluación. Finalmente, **Nicaragua** y **Venezuela** compiten en cada variable por las calificaciones más bajas.

## Bolivia

# IV. Recomendaciones por país

Bolivia se encuentra en un proceso de reforma constitucional que implicará una modificación significativa del marco legal que regula el proceso presupuestario. Para comprender esta situación, es preciso conocer un poco el contexto político y económico que envuelve la discusión sobre la temática fiscal y el presupuesto. En los últimos 2 años, Bolivia ha visto una significativa mejora en sus ingresos fiscales, debido a modificaciones del marco legal que regula la actividad económica en el sector hidrocarburífero, uno de los más importantes en la economía del país.

Estas modificaciones fueron el producto de amplias movilizaciones sociales que manifestaban el desacuerdo con la manera en que se explotaban los recursos naturales, ya que el control y el manejo del excedente más importante generado por la economía boliviana se encontraban en manos de empresas transnacionales. Este proceso de incremento de la conflictividad social se dio en el transcurso de 5 años, iniciándose en el año 2000 y concluyendo su ciclo el año 2005.

En mayo de 2005, se aprobó la nueva Ley de Hidrocarburos Nº 3058. El artículo 53 de dicha ley contempla la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Durante 2006, la aplicación de esta Ley y el incremento de los precios internacionales de las materias primas han permitido que el Estado haya tenido un superávit fiscal de 4,6 por ciento respecto del PIB (un récord histórico), en tanto que el gasto público tuvo un incremento del 22 por ciento. Lo anterior permitió que, al final de diciembre de 2006, el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría reporte 864 millones de dólares sin ejecución, de los que el 66 por ciento pertenecen a niveles de gobiernos subnacionales (prefecturas y municipios)<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Espada, Juan Luis. Balance de las finanzas públicas 2006: ingresos nuevos, vieja política fiscal. Boletín Control Ciudadano Nº 8. CEDLA. Septiembre de 2007.

El proceso de reforma constitucional volverá a redefinir los marcos legales respecto de la coparticipación de todos los ingresos fiscales, incluyendo reformas respecto de las competencias y atribuciones en materia fiscal en los distintos niveles de gobiernos subnacionales (departamental y municipal). Como se podrá observar, el momento extraordinario para las finanzas públicas que vive el país y el proceso de reforma estatal son un contexto en el que es previsible la profundización de los enfrentamientos en torno a la distribución de los ingresos fiscales, aunque también las formas y prioridades del gasto público en los distintos niveles de gobierno<sup>31</sup>.

En este panorama, se plantearon las tendencias respecto de las percepciones de los expertos en la encuesta del índice de transparencia presupuestaria. Como se vio en el informe, las tres variables con mejor evaluación fueron:

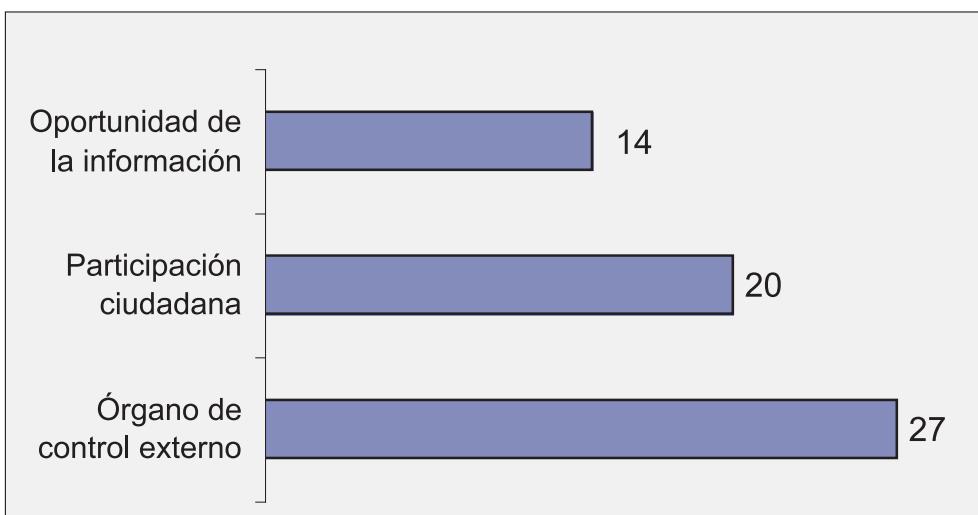
- Atribuciones y participación del Legislativo
- Calidad de la información y estadísticas en general
- Información sobre criterios macroeconómicos

Las áreas con peor desempeño en la percepción de los expertos fueron:

- Oportunidad en la información
- Participación ciudadana en el presupuesto
- Capacidades del órgano de control externo

### **Variables peor calificadas**

Bolivia



<sup>31</sup> De hecho, en una coyuntura altamente dinámica como la descrita, en octubre de este año, el Presidente de la República lanzó un proyecto de ley (Renta Dignidad) para dar a los ancianos de más de 60 años una renta anual de 313 dólares con una nueva redistribución de la coparticipación del IDH, que afecta fundamentalmente a las prefecturas.

## Recomendaciones

Las recomendaciones deben tomar en cuenta el contexto de reforma estatal, aunque no circunscribirse tan sólo a procesos de reforma legal. Es preciso contar con una visión más integral de los procedimientos y la práctica presupuestaria, así como de las orientaciones de una política fiscal que se adapte al nuevo escenario político y económico.

De manera general, se recomienda que en los procesos de reforma estatal y descentralización, no se atomice la responsabilidad fiscal y de planificación del desarrollo entre departamentos y gobiernos municipales. Es necesario tener una articulación adecuada, sin quebrantar las dinámicas de descentralización que ya existen. Asimismo, se debe evitar la “burocratización” en la asignación casi inercial de los recursos fiscales en programas y partidas del presupuesto. Ello ha dejado que - en el camino del ejercicio presupuestario - se definan las prioridades de gasto y de inversión, debilitando la importancia de la planificación. Lo que se busca es que el presupuesto sea, en la práctica, un instrumento para la instrumentación de políticas públicas que articulen el corto con el largo plazo, en el marco de un plan nacional de desarrollo.

- Desarrollar mecanismos oportunos para acceder a la información del presupuesto en todas sus fases**

La falta de acceso a la información oportuna, en la práctica, no permite realizar un seguimiento cualificado de todo el proceso presupuestario. En la etapa de formulación del presupuesto, no hay información hasta la presentación del proyecto al legislativo. En la etapa de discusión y aprobación, recién se conoce todo el proyecto de presupuesto. Durante esta fase, resulta muy difícil discutir con el detalle que se requiere en un lapso tan corto.

Por ello, se recomienda que tanto el Poder Legislativo (las comisiones de hacienda), las organizaciones sindicales de trabajadores del Estado (magisterio y salud, fundamentalmente), universidades y cualquier organización de la sociedad civil que lo requiera puedan involucrarse en la etapa de formulación y contar con información oportuna sobre esa fase. De esta manera, el proceso de discusión y aprobación no parecerá tan corto para la cantidad de información que se debe analizar.

Si el proceso de formulación del proyecto de presupuesto para el siguiente año empieza a mitad del año anterior, por lo menos dos meses después, debe involucrarse a las comisiones del legislativo, a las organizaciones de la sociedad civil y actores involucrados, con información acerca de los criterios con los que se asignará las partidas, los programas, etc.

Desde ese momento, hasta la presentación formal del proyecto, puede trabajarse con cierto detalle la evaluación de los programas del año anterior y el seguimiento que se tiene hasta la mitad de ese año. Asimismo, pueden saberse las previsiones de ingresos para el siguiente, según las estimaciones que se hagan para la gestión próxima.

Se debe mejorar los sistemas de información sobre el presupuesto de forma que permitan contar con datos oportunos y fiables de los niveles nacional, departamental, local, de instituciones descentralizadas y empresas estatales acerca de su ejecución presupuestaria hasta mitad del año en curso, como un indicador de eficiencia. Esto requiere, además, mejorar las capacidades en la gestión de información por parte de estos niveles para brindar información desagregada y consolidada - no sólo por partidas, sino por programas - para observar su desempeño.

- **Utilizar los mecanismos existentes y promover mecanismos más participativos en el proceso presupuestario**

Con el proceso de descentralización iniciado en 1994, en el país se han generado mecanismos de inclusión de la participación de la sociedad civil en los niveles locales, fundamentalmente. Sin embargo, estos procesos son poco comunes - como se mencionó párrafos atrás - en el nivel nacional, e inexistentes en normativa y en práctica en los niveles departamentales, cuyas competencias y atribuciones están en discusión en el proceso político de reforma estatal que está viviendo el país.

Ya se detalló en la recomendación anterior una forma específica de ampliar la participación en el proceso de formulación. En el legislativo, durante la etapa de discusión y aprobación, existen mecanismos –las audiencias públicas– a través de los cuales la sociedad civil puede participar. Sin embargo, o no son conocidos por la ciudadanía o resultan mecanismos poco adecuados para esa fase en el momento mismo del debate y aprobación.

Normalmente, el Poder Ejecutivo presenta el proyecto en noviembre, con menos de dos meses por delante para su discusión, de los que uno –diciembre– no se lo utiliza de forma completa. A todo esto, se suma las prácticas parlamentarias, dependiendo de la conformación partidaria del congreso, los acuerdos y la forma en que las brigadas parlamentarias oficialistas y opositoras funcionan. Cuando existe mayoría oficialista suficiente (2/3) para la aprobación de cualquier ley, el proceso de debate se empobrece.

A pesar de las respuestas positivas sobre la suficiencia del tiempo para el debate, se recomienda su ampliación a por lo menos 90 días. Esto obligaría a que el proyecto sea presentado a principios de octubre, para que sea noviembre el mes en que se concentre la discusión, dejando la mitad de diciembre para su aprobación. Si se complementa con la recomendación anterior, de contar con información oportuna, se facilitará la participación de la ciudadanía utilizando los mecanismos existentes, además de ampliar las atribuciones del legislativo hacia la fase de formulación.

### • Fortalecer las capacidades del órgano de control externo

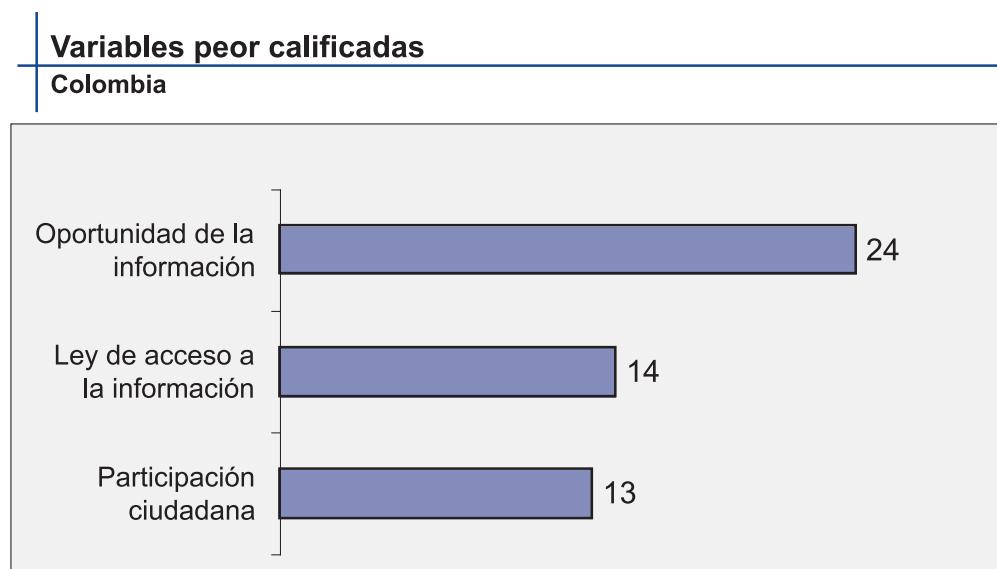
Si bien la Contraloría General de la República (CGR) tiene atribuciones suficientes para fiscalizar el ejercicio presupuestario, sus mecanismos no son muy efectivos en la práctica. Para mejorar esta situación, se propone fortalecer su capacidad de gestión y orientar sus esfuerzos hacia labores más efectivas de fiscalización. Se debe promover una regulación que vincule más al órgano de control externo con las funciones de fiscalización del Poder Legislativo y se obligue a presentar y a verificar la validez de los reportes de la CGR, como una forma de articular sus procesos y a las funciones de un poder del Estado.

De la misma manera que existen normas que obligan a que la CGR audite entre un 25 y 30 por ciento del gasto fiscal por muestreo, se sugiere que se regule los tiempos para presentar los informes de auditoría, para que éstos no fluctúen entre 90 días y 3 ó 4 años, como lo hacen en la práctica, perdiendo valor para la fiscalización y la sanción, en los casos donde se compruebe el mal manejo.

## Colombia

Hay un nuevo concepto de ciudadanía y gobierno: Una *ciudadanía* que cada día demanda más información y busca más la participación en los espacios de decisión. Un *gobierno* que para garantizar su credibilidad y legitimidad debe contar con la confianza de los ciudadanos. En este sentido, se orientan las recomendaciones de Colombia, las cuales están refrendadas por las recomendaciones de los/as expertos obtenidas a partir de las preguntas abiertas realizadas en el cuestionario. Asimismo, las propuestas se centran en las tres variables peor calificadas para este país, que son:

- Oportunidad de la información
- Ley de acceso a la información
- Participación ciudadana



- Se propone la creación de espacios y canales para la participación, en todas las etapas del proceso presupuestario para la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil, la academia, los movimientos cívicos y populares, los sindicatos etc.
- Todas las instancias gubernamentales deben producir información actualizada, de fácil acceso y sencilla comprensión para la ciudadanía.
- Establecer en el currículo escolar, una cátedra que enseñe a los/as jóvenes sobre el sentido e importancia de las finanzas públicas, como un elemento mínimo necesario para la construcción y ejercicio de la ciudadanía.

- Diseñar y distribuir un “presupuesto ciudadano” que circule en todos los medios masivos nacionales, periódicos regionales, etc. En este documento, deberá comunicarse a la ciudadanía cuáles son las prioridades del gobierno, así como los alcances y las limitaciones del presupuesto, de manera que se permita al/a ciudadano/a de a pie, saber en qué y cómo se gastan sus impuestos.
- El congreso debe abrirse a la ciudadanía. Es necesario encontrar espacios y mecanismos para vincular a las organizaciones de la sociedad civil, la academia, las instituciones de educación superior, entre otros, en el proceso de discusión y aprobación del presupuesto.
- La Contraloría General de la Republica debe recuperar y mejorar la producción y divulgación de información, así como establecer un plan de capacitación y formación para todos aquellos interesados en el tema, a fin de cualificar a las organizaciones e individuos que quieran trabajar desde veedurías ciudadanas.

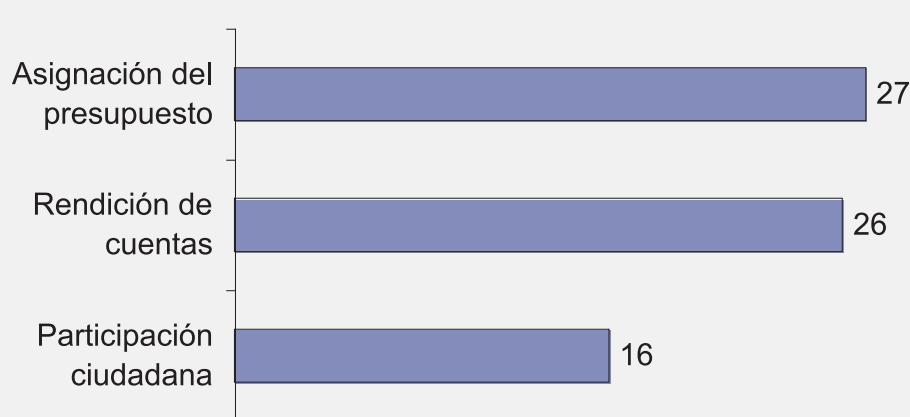
## Costa Rica

Desde su primera participación en el estudio del 2003, Costa Rica ha estado en el grupo de naciones que encabezan las calificaciones en esta materia. Además, en las dos últimas versiones (2005 y 2007) los resultados del índice han situado a este país en el primer lugar. Aún más, en el 2007 la calificación general es 7 puntos más alta que la registrada en el 2005. Debe señalarse que las variables peor calificadas para Costa Rica en esta ocasión son:

- Participación ciudadana
- Asignación del presupuesto
- Rendición de cuentas

### **Variables peor calificadas**

Costa Rica



Luego de seis años de aprobada la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, las autoridades presupuestarias costarricenses que tienen bajo su responsabilidad la formulación, aprobación, ejecución y evaluación de los presupuestos deben profundizar los esfuerzos por mejorar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas, de manera que la ciudadanía tenga acceso a información presupuestaria comprensible, oportuna, de utilidad y de calidad. Los avances han sido importantes, pero aún quedan aspectos por solventar. Enseguida se detallan una serie de recomendaciones que se desprenden del estudio de transparencia presupuestaria del 2007.

### • Fiscalización del presupuesto

*Mejorar la calidad de la información de evaluación y ejecución presupuestaria:* En la edición anterior del índice, se insistió en la necesidad de mejorar la calidad de la información de los informes de evaluación y ejecución presupuestaria elaborados por el Ministerio de Planificación y Política Económica y el Ministerio de Hacienda. En esta ocasión - y en virtud de los dictámenes negativos de la Contraloría General de la República - se reitera la importancia de este tema pues, pese a una serie de esfuerzos, la calidad de la información de dichos documentos continúa siendo insatisfactoria.

Uno de los pilares de la transparencia presupuestaria es precisamente la fiscalización del presupuesto, y en Costa Rica las auditorías interna y externa se ven imposibilitadas para desarrollar sus actividades por la debilidad de los insumos previstos en la legislación para controlar y fiscalizar la ejecución del presupuesto. En este sentido, la aspiración del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria de una mayor participación y control de la ciudadanía sobre la función pública y particularmente sobre la materia presupuestaria se cumple de manera parcial.

*Profundizar los cambios en la metodología presupuestaria:* Recientemente, en el marco de la presentación del presupuesto para el período 2008, las autoridades competentes en la materia han dado un paso hacia una gestión orientada a los resultados. En principio, este avance es considerado como positivo. Por primera vez, el presupuesto trasciende temporalmente su formulación restringida al año de ejecución, se mejoran las condiciones de transparencia de las transferencias presupuestarias y se definen metas asociadas a resultados en vez de metas por gestión. Con estas transformaciones, continúa el esfuerzo de institucionalizar la reforma presupuestaria del 2001 y se facilitan las condiciones de fiscalización. No obstante, este esfuerzo requiere de tiempo para consolidarse y la valoración de sus alcances y efectos va más allá de los objetivos de esta publicación. En futuras ediciones del índice, se espera dar seguimiento y examinar ésta y otras iniciativas.

### • Capacidades del órgano de control externo (CGR)

En Costa Rica, la Contraloría General de la República es el ente rector en el tema del control administrativo y financiero. La CGR es una entidad con un largo historial institucional que se remonta a finales de la década de los años cuarenta del siglo pasado. Además, goza de una alta confianza ciudadana, cuenta con un personal técnico calificado para desarrollar sus labores y la ley le otorga amplias potestades en esta materia. Producto de esta larga trayectoria y de una desordenada asignación de funciones, las potestades de la CGR han aumentado considerablemente a tal punto que ha asumido funciones propias de la administración.

A raíz de esta situación, el órgano contralor no debe abandonar el esfuerzo por depurar sus funciones. Actualmente, este organismo pretende trasladar algunas de estas funciones a las instituciones públicas que correspondan con el objetivo de desahogar sus actividades fiscalizadoras.

*Ampliar el acceso a la información presupuestaria y de fiscalización:* Producto de una identificación interna de necesidades y vacíos de información, la CGR diseñó e implementó recientemente un Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP) con dos objetivos principales: capturar y sistematizar información presupuestaria dispersa y poner a disposición de la ciudadanía esta información en un formato sencillo, comprensible y actualizado. El SIPP permite consultar la información presupuestaria en sus diferentes niveles. Es decir, se puede acceder a datos agregados o partidas presupuestarias específicas, para una o varias instituciones públicas al mismo tiempo, e incluso, para uno o varios años.

Desde la perspectiva de la transparencia y el acceso a la información, el SIPP ha llenado un vacío importante y su plataforma debería servir para profundizar esta valiosa experiencia y transparentar otros aspectos que aún siguen siendo de difícil acceso, como los temas de licitaciones, compras estatales y gastos discrecionales. Además, la CGR debe enfatizar el tema de la rendición de cuentas en materia presupuestaria.

- **Información sobre criterios macroeconómicos**

*Institucionalizar los cambios recientemente implementados:* Con relación a esta variable, los encuestados califican como positivo el hecho de que las proyecciones de ingresos y los supuestos macroeconómicos se incluyan en la propuesta presupuestaria. La importancia de este aspecto lo confirma el *Informe técnico del presupuesto* que elabora la CGR, en el cual se analizan a profundidad estos aspectos desde la perspectiva del órgano contralor.

En esta materia, las autoridades presupuestarias aplicaron los criterios establecidos en la ley y para el presupuesto del 2008 -actualmente en discusión- formularon escenarios presupuestarios plurianuales basados en supuestos económicos de mediano plazo, un aspecto novedoso en el país. Este es un avance notorio que marca un hito en el tema y que requiere ser institucionalizado para asegurar la sostenibilidad de la política presupuestaria.

Por otra parte, en vista de que las variables peor evaluadas en el 2005 y en el 2007 son las mismas, en esta edición se reiteran las principales recomendaciones del estudio del 2005 con algunos matices en aquellos casos que lo ameritan:

- Participación ciudadana en el presupuesto

*Apertura de espacios de participación:* En Costa Rica, no existen disposiciones legales ni procedimientos establecidos en las instituciones públicas que permitan una mayor intervención ciudadana en los procesos presupuestarios. Los espacios existentes que por su naturaleza facilitarían un ejercicio de este tipo - como las sesiones legislativas en las que se discute el tema presupuestario - se llevan a cabo con poca presencia de público.

La Asamblea Legislativa podría abrir espacios de debate con más sectores sociales en la etapa de discusión y aprobación presupuestaria, poniendo énfasis en aquellas instituciones cuyo presupuesto está destinado a cubrir necesidades de un mayor número de personas. Por otra parte, las instituciones públicas también deberán fortalecer sus esfuerzos en la

divulgación de la información relacionada con el comportamiento y características de sus presupuestos así como la ejecución de sus recursos.

Un factor determinante para la poca participación ciudadana en el tema presupuestario lo constituye sin lugar a dudas la falta de acceso a información en esta materia. Ni el proceso presupuestario ni los actores que intervienen en él muestran se esfuerzan en hacer del conocimiento público los pormenores del presupuesto de la República. En la formulación del presupuesto, participan fundamentalmente funcionarios públicos, quienes no mantienen mayor contacto con los intereses y necesidades ciudadanas. En segunda instancia, el proceso de debate y aprobación se concentra en el accionar de los legisladores y las reasignaciones de partidas presupuestarias. Finalmente, en la fase de ejecución no se contemplan evaluaciones de ejercicio presupuestario desde la perspectiva ciudadana.

En este sentido, las iniciativas de la *Red de Transparencia* de la Defensoría de los Habitantes de la República, y el *Sistema de Presupuestos Públicos* de la Contraloría General de la República, son dos esfuerzos en la dirección correcta que merecen ser destacados por su contribución a la transparencia en la gestión presupuestaria. Los principales desafíos de estas iniciativas son - por un lado - la cobertura de instituciones y - por el otro - un mayor conocimiento y acceso de la ciudadanía.

*Mejorar el acceso público a la información presupuestaria:* Por otra parte, en la página web de la Asamblea Legislativa se puede tener acceso al presupuesto aprobado (una tercera parte del sector público). Sin embargo, la modalidad de presentación de esta información resulta inadecuada y poco comprensible. El presupuesto de la República se publica con el mismo formato entregado por el Ministerio de Hacienda, que es repetitivo, oscuro y con un orden secuencial poco útil. A pesar de los esfuerzos por una mayor divulgación, aún hoy día, la ciudadanía no tiene acceso a la información presupuestaria de una manera comprensible.

*Mayor conocimiento del proceso presupuestario:* La información presupuestaria a la que tiene acceso la ciudadanía es: a) la propuesta presupuestaria del Poder Ejecutivo y b) el resultado o el producto legislativo (presupuesto aprobado). Únicamente, se conocen dos aspectos de un ciclo presupuestario de mayor complejidad. Se debe dar un mayor énfasis a la divulgación de todas las etapas y en todas las instancias políticas involucradas en el proceso presupuestario.

- **Rendición de cuentas**

*Operativizar y “verticalizar” la rendición de cuentas:* sobre este tema, se reitera la necesidad de poner en práctica mecanismos y procedimientos mediante los cuales los representantes políticos asuman la responsabilidad de sus actuaciones y decisiones ante la ciudadanía. Buena parte de la implementación de la rendición de cuentas pasa por un cambio de actitud en los jerarcas de las instituciones, acompañado por transformaciones en la cultura política ciudadana. La sociedad costarricense ha hecho un esfuerzo importante por configurar un esquema institucional de control horizontal, pero aún falta desarrollar el control vertical para equilibrar el esquema, es decir la vigilancia ciudadana sobre sus autoridades políticas.

- **Asignación del presupuesto**

*Transparencia en la composición del presupuesto de las instituciones:* Debe atacarse la asignación inercial de los presupuestos, así como hacer explícito el conjunto de los egresos relacionados con privilegios, convenciones colectivas, pensiones, horas extra, y otros gastos que no se deriven directamente del funcionamiento de la institución.

*Vinculación presupuesto y políticas de largo plazo:* A pesar de que se ha avanzado en este aspecto en virtud del Plan Nacional de Desarrollo y el cambio en la metodología presupuestaria, todas las instituciones públicas deben establecer vínculos cuantificables entre las políticas y objetivos de largo plazo y la planificación presupuestaria. También, el énfasis debe estar puesto en mejorar la calidad de la información de los informes de ejecución presupuestaria, de tal forma que permitan ejecutar la evaluación y fiscalización exigida en la ley.

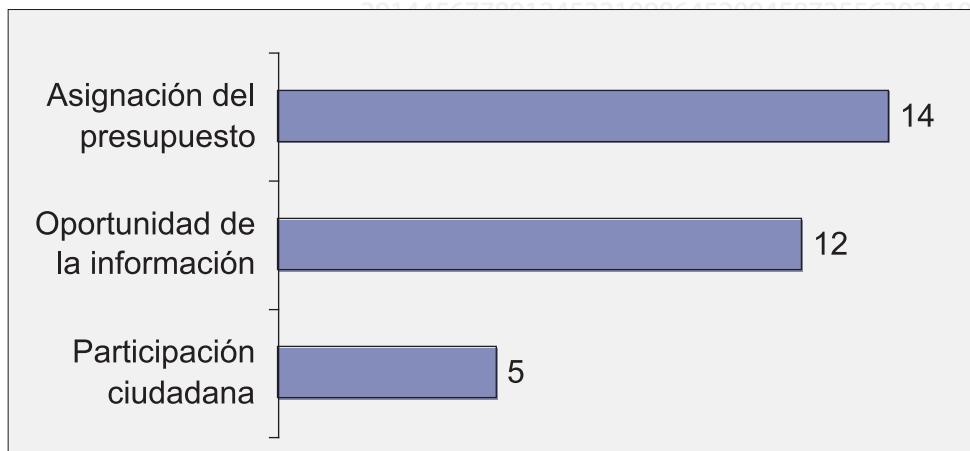
## Ecuador

A continuación, presentamos las principales recomendaciones derivadas del análisis de las falencias en la transparencia del proceso presupuestario en el país. Estas propuestas se desprenden de las variables que recibieron más baja calificación en Ecuador, a saber:

- Participación ciudadana
- Oportunidad de la información
- Asignación del presupuesto

### Variables peor calificadas

#### Ecuador



- Generar mecanismos de participación para que la población pueda presentar su opinión durante las distintas etapas del proceso presupuestario.
- Lograr un espacio formal para la participación activa de la ciudadanía organizada, mediante audiencias con el legislativo, como insumo para la discusión del presupuesto.
- Elaborar, por parte del ejecutivo, un documento más amigable que permita un mayor entendimiento del presupuesto público.
- Movilizar la generación de “presupuestos ciudadanos”, aprovechando las experiencias locales, como insumo al proceso de gestión del presupuesto y de guía para el monitoreo de cumplimiento de expectativas ciudadanas.

- Mejorar la difusión y el grado de oportunidad con que se hace pública la información del presupuesto durante todas las etapas, así como el grado de pertinencia de la misma.
- Incrementar la difusión de planes de desarrollo, y a su vez, difundir su vinculación con los presupuestos anuales, con medición del impacto obtenido.
- Reducir los regímenes excepcionales de contratación para permitir un mayor control por parte de la CGE, así como mejorar sus capacidades institucionales.
- Difundir la información contenida en la página Web del MEF, y generar nuevos espacios de difusión de fácil uso para la ciudadanía.

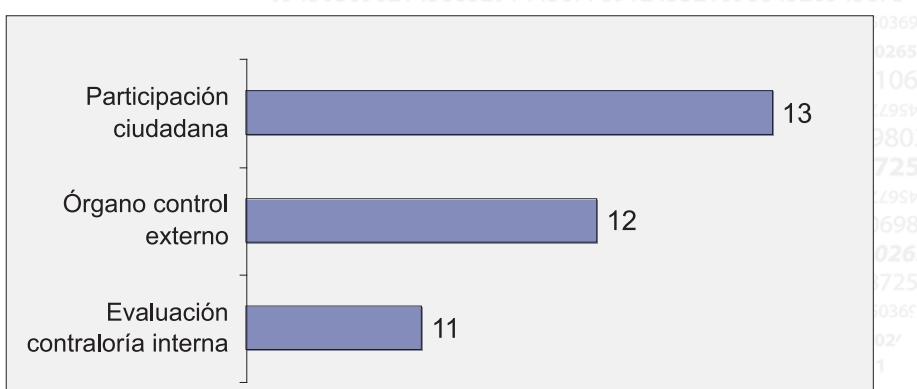
## Guatemala

Las variables peor calificadas para Guatemala en esta ocasión, y de las cuales se desprenden la mayor parte de las recomendaciones para transparentar los procesos presupuestarios de este país, son:

- Participación ciudadana
- Órgano de control externo
- Evaluación de la contraloría interna

### Variables peor calificadas

Guatemala



### Evaluación de la Contraloría Interna

- Realizar una campaña de concienciación de la importancia de que las autoridades apoyen a sus Unidades de Auditoría Interna (UDAI), e identifiquen en ellas un aliado para lograr los objetivos de la institución, mediante el fortalecimiento de la institución y la reducción de riesgos en la administración.
- Publicar el Plan Operativo Anual y el Presupuesto de las UDAI, desarrollando en detalle las metas y actividades que plantean llevar a cabo. Asimismo, hacer públicos los informes de las auditorías realizadas por las UDAI.

### Capacidades del Órgano de Control Externo

- La Contraloría General de Cuentas (CGC) debe hacer público su Plan Operativo Anual junto con su presupuesto, desarrollando al mayor detalle las metas y actividades que plantea llevar a cabo. Debe priorizarse la evaluación de los programas con mayores riesgos de uso inadecuado de los recursos. También debe hacer público su Informe de Auditoría a la población.

- Darle viabilidad a la propuesta de Plan de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de Cuentas elaborado por la Coalición por la Transparencia en el 2006. El mismo es un análisis de los riesgos existentes en el funcionamiento actual de la Contraloría, para lo cual se establecen una serie de estrategias y acciones para ayudar a superarlas.

### **Participación Ciudadana en el Presupuesto**

- Aprobar la Ley de Acceso a la Información Pública. Para que funcione adecuadamente deben revisarse las penalizaciones a los funcionarios que la incumplan. Debe incluirse la obligación de realizar materiales amigables que permitan a la población entender el presupuesto del gobierno central, para que sea empleado a nivel escolar y en distintos idiomas.
- Normar mecanismos que permitan a las autoridades de las entidades del gobierno central la realización de audiencias con la sociedad civil durante el proceso de la formulación del presupuesto de su entidad. Algunos principios para dichas audiencias pueden ser: a) no son vinculantes; b) cupo limitado; c) el primero en mostrar interés en participar será el primero en participar; y d) será abierta al público.

### **Fiscalización del Presupuesto**

- Debe emitirse la Ley de Acceso Público a la Información, para que los ciudadanos puedan hacer auditoría social a las entidades autónomas y descentralizadas.
- Se requiere una estrategia doble para mejorar la fiscalización. Por un lado, hacer eficientes los procesos tradicionales/formales de contratación del gobierno central. Por el otro, establecer mecanismos que permitan transparentar el uso de los recursos públicos a través de fideicomisos, fondos sociales, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales.

### **Asignación del Presupuesto**

- Flexibilizar el presupuesto, de manera que el porcentaje de recursos que cuentan con destino previamente establecido sea bajo. Esto implica la realización de reformas legales que permitan que los recursos vayan a las instituciones cuyos fines resultan prioritarios para el gobierno central.

## Rendición de Cuentas

- Fortalecer y profundizar el esfuerzo actual que SEGEPLAN y la DTP están impulsando para establecer un presupuesto basado en resultados. De especial importancia es fortalecer la decisión sobre el impacto y los indicadores meta, para que los mismos permitan su evaluación adecuada por parte de la población en los siguientes aspectos:
- Hacer público el Sistema de Metas del Gobierno, SIGOB, para contar con información sobre la evolución de los resultados no-financieros de la ejecución presupuestaria.
- El Ministerio de Finanzas Públicas debe generar informes sobre la situación financiera consolidada del Estado de Guatemala, tanto a nivel de ingresos y egresos, como su situación de sus activos y pasivos.
- Establecer la obligación legal para que todas las entidades que reciben transferencias del Gobierno Central a través de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, presenten los programas que desarrollaran con dichos recursos, y que dicha información se traslade al Proyecto de Presupuesto de la Nación.

## Control sobre Funcionarios

- Aprobar una reforma legal para establecer nuevas figuras para penalizar el uso inadecuado del presupuesto: a) enriquecimiento ilícito, b) soborno trasnacional; c) testaferrato; y d) obstrucción de la justicia.
- Hacer pública la información sobre el ingreso total que los funcionarios públicos perciben producto de su puesto (incluye dietas por participar en juntas directivas, por ejemplo).

## Atribuciones y Participación del Legislativo

- Fortalecer, profesionalizar y darle mayor autonomía a la Unidad de Análisis Presupuestario (UAP), que es un grupo de asesores actualmente adscrito a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. Para ello, debiera establecerse su normativa y dotarla de los recursos físicos, humanos y financieros necesarios para desempeñar su labor de apoyo técnico tanto a la Comisión de Finanzas, como a los demás diputados del congreso. Dicha labor debe abarcar las distintas etapas del proceso presupuestario.
- Normar los procedimientos a seguir por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda para la realización de audiencias públicas con motivo del presupuesto. Algunos principios para dichas audiencias pueden ser: a) no son vinculantes; b) cupo limitado; c) el primero en mostrar interés en participar será el primero en participar; d) será abierta al público; y, e) la Comisión de Finanzas Públicas y moneda normará detalles específicos adicionales.
- Hacer obligatorio y establecer el procedimiento para hacer de conocimiento público la agenda y las conclusiones de las reuniones y audiencias de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda.

## México

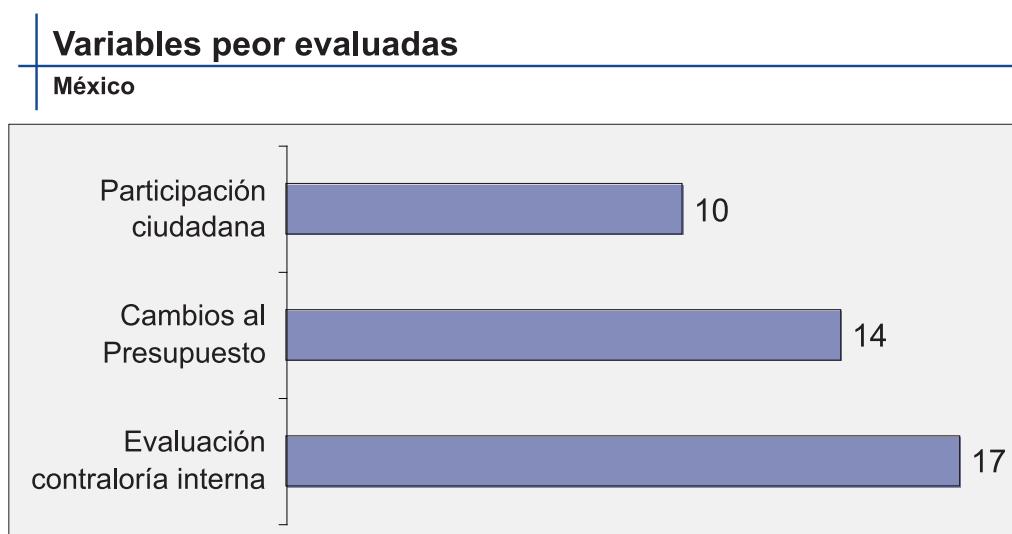
México registró un retroceso en el Índice General de Transparencia Presupuestaria que también se expresa en la valoración negativa generalizada de las variables utilizadas para la evaluación, pues fueron calificadas negativamente por la mayoría de los expertos consultados. Ninguna variable registró una calificación de los especialistas positiva por encima del 48 por ciento.

Los aspectos críticos de la transparencia son la ausencia de mecanismos para que los ciudadanos incorporen sus preferencias y opiniones durante el proceso presupuestario, la falta de contrapeso que juega el poder legislativo en las decisiones de modificación del presupuesto durante su ejercicio, destacadamente ahora que los excedentes de ingresos han permitido al ejecutivo federal contar con sumas millonarias adicionales y, finalmente la creciente falta de confianza en la Contraloría Interna, la Secretaría de la Función Pública.

En los aspectos donde ha habido un avance - a pesar de que las valoraciones continúan siendo críticas - son las atribuciones de los legisladores para modificar el proyecto de presupuesto del ejecutivo durante la fase de discusión en el Congreso, aunque no se ha alcanzado un debate sustantivo, así como la valoración positiva de la confiabilidad que tiene el Órgano de Control Externo, Auditoría Superior de la Federación.

### Variables peor evaluadas

La variable “Participación ciudadana en el presupuesto” registró solamente 10 por ciento de respuestas positivas. La variable “Cambios en el presupuesto” fue calificada con 14 por ciento de respuestas positivas, y la “Evaluación de la Contraloría Interna” - es decir de la Secretaría de la Función Pública - obtuvo 17 por ciento de respuestas positivas.



A través de las ediciones del Índice de Transparencia Presupuestaria, la valoración de la **participación ciudadana en el presupuesto** ha ido disminuyendo. En 2003, el 16 por ciento de los consultados tenía la percepción de que no había mecanismos para incorporar la opinión de la población en las diversas fases del ciclo presupuestario; para 2005, solamente 11 por ciento tenía esa opinión y en 2007, disminuyó el porcentaje de respuestas positivas a 10 por ciento. Peor resultado aún es que, a lo largo del tiempo, estos atributos de transparencia son cada vez peor valorados. De acuerdo con la percepción de los expertos consultados, no existen mecanismos que permitan que los ciudadanos incorporen sus preferencias ni en la formulación ni en la aprobación del presupuesto y tampoco el ejecutivo les informa sobre el impacto del gasto que se realiza con los tributos de la población.

Solamente una quinta parte de los encuestados considera que se informa a la opinión pública acerca de las modificaciones que se realizan durante el año al presupuesto aprobado por los legisladores. Las percepciones de los consultados pueden explicarse porque en México no existen normas que prevean mecanismos para la participación directa de la población en las decisiones presupuestarias. La voz de los ciudadanos está ausente en todas las fases del ciclo presupuestario.

La variable “**Cambios en el presupuesto**”, ha tenido una tendencia decreciente a lo largo del tiempo. En 2003, recibió 36 por ciento de respuestas positivas; para 2005, bajó a 27 por ciento y en 2007, solamente obtuvo 14 por ciento. Las percepciones negativas de los expertos consultados sobre participación del poder legislativo en modificaciones sustanciales al presupuesto durante el ejercicio pueden explicarse porque no ha habido una intervención de los legisladores en la asignación y destino de los ingresos excedentes que ha obtenido el país. En años recientes y aún durante 2007, México ha tenido multimillonarios ingresos excedentes provenientes del diferencial de precio del petróleo originalmente proyectado y el realmente observado. De 2003 al 2007 han ingresado al país más de 391 miles de millones de pesos adicionales provenientes de la venta del petróleo. Un alto porcentaje de los recursos excedentes se han destinado a ampliaciones del gasto decididos por la Secretaría de Hacienda sin consultar a los legisladores

La “**Evaluación de la contraloría interna**”, la Secretaría de la Función Pública, SFP, fue evaluada con 17 por ciento de respuestas positivas. Con relación a 2005, esta variable disminuyó diez puntos porcentuales. En México, no hay acciones notables realizadas por la SFP que merezcan la valoración positiva de los especialistas consultados.

La percepción negativa de la contraloría interna coincide con que, en años recientes, este organismo es uno de los que más solicitudes de información han tenido; pero es el que más quejas ha recibido por incumplimiento de resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información. También, es notable que las recuperaciones derivadas de las acciones de auditoría de las contralorías y de la SFP en la Administración Pública Federal se han reducido en comparación con los costos de dichas acciones; es decir, existe una disminución en la eficiencia de la contraloría interna.

## Recomendaciones

Es necesario que los legisladores revisen y discutan las iniciativas de reforma del marco legal del proceso presupuestario. A pesar de la reciente promulgación de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la formulación, discusión, aprobación y ejercicio del presupuesto continúa presentando características de opacidad, además de discrecionalidad en las decisiones que toma el ejecutivo quien, a pesar de la nueva Ley, no tiene contrapeso de los legisladores. Marcadamente, la ausencia de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, no permite incorporar sus opiniones sobre las asignaciones del gasto o las características de las políticas públicas asociadas con los más urgentes problemas.

Se recomienda atender las mayores zonas de opacidad detectadas y abordar el tema de la transparencia desde una perspectiva integral y participativa. Es necesario promover y garantizar la participación de los ciudadanos en todo el proceso presupuestario; fortalecer a los Órganos de control interno y externo para mejorar decisivamente la fiscalización del gasto, así como la evaluación integral del impacto de las políticas públicas.

## Participación ciudadana en el presupuesto

La participación de los ciudadanos en las decisiones sobre el gasto público, así como en su seguimiento y fiscalización es un acto fundamental. Con ello, se podría garantizar que los recursos públicos, que provienen de las aportaciones de la sociedad, se orienten a satisfacer las necesidades más urgentes de la población, mediante políticas públicas apegadas diseñadas con una visión integral y de largo plazo. Para propiciar y garantizar la participación ciudadana se recomienda:

- Legislar para que la planeación del largo plazo contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, sea revisada bianualmente y que incluya mecanismos claros y efectivos para la participación de ciudadanas y ciudadanos, académicos, sindicatos, empresas, campesinos, etc. con la finalidad de adecuar las políticas públicas a las necesidades de la población.
- Crear mecanismos de participación y discusión que involucren a la sociedad directamente con las dependencias encargadas de la planeación sectorial y el diseño de políticas públicas.
- Es necesario ampliar los mecanismos que funcionan en algunas dependencias y formalizarlos como parte integral del proceso de presupuestación.
- Realizar consultas públicas durante la formulación del presupuesto, con el objetivo de garantizar que ciudadanas y ciudadanos expresen sus prioridades con respecto a la asignación del gasto anual.

- Es necesario prever mecanismos para vincular el esfuerzo de las organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y de educación en la discusión y aprobación del presupuesto. Los mecanismos deben ser de dos tipos: Por una parte, prever en la ley la obligación de hacer públicas e informar oportunamente el lugar y agenda de las sesiones en las que se discuta el presupuesto, particularmente las sesiones en que las dependencias del Ejecutivo rindan cuentas e información a los legisladores. En segundo lugar, prever e institucionalizar instancias específicas de participación en las cuales los legisladores otorguen audiencia a las organizaciones y ciudadanos interesados en promover asuntos de interés público relacionados con el gasto público.
- Involucrar a las y los ciudadanos, la sociedad civil e instituciones académicas en la evaluación del gasto. Si bien es cierto que la participación de la sociedad en la fiscalización es necesariamente limitada, la sociedad tiene un papel importante que desempeñar en el control del gasto por dos vías: fiscalizando directamente y llevando a la luz pública el uso de los recursos, en el margen de sus capacidades, para las áreas de su interés. Además, debe promoverse la participación en la evaluación del impacto del gasto en la sociedad y en el diseño de nuevos y mejores mecanismos para medir la eficacia y eficiencia del gasto.
- Elevar a rango de ley la obligación del Ejecutivo Federal de incluir las opiniones de la sociedad en el rediseño permanente de los indicadores para evaluar el impacto del presupuesto. Es de particular importancia que el recién creado Sistema de evaluación del Desempeño se fortalezca y se vaya adecuando con criterios que favorezcan la perspectiva ciudadana.

## Fortalecimiento de las capacidades de la Auditoría Superior de la Federación

La ASF goza de una creciente confianza, derivada de los resultados de su trabajo de fiscalización. Sin embargo, existen algunos problemas que es importante subsanar para fortalecer a este órgano y con ello, la fiscalización del presupuesto. Para ello se recomienda:

- Fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación, con recursos presupuestarios, técnicos y humanos de forma que pueda ampliar y mejorar la fiscalización de los recursos federales y apoyar a los órganos de fiscalización de las entidades federativas para la fiscalización del gasto descentralizado.
- Reformar el marco legal a fin de facultar a la ASF para sancionar las faltas, omisiones y responsabilidades de los ejecutores del gasto.
- Incorporar a la ASF en el diseño y modificación de los indicadores de desempeño.
- De crearse un presupuesto multianual, elaborar un plan de fiscalización de largo plazo, de manera que haya sincronía en ambos procesos.

## Fortalecer a la Contraloría Interna, Secretaría de la Función Pública

Consistentemente, la Secretaría de la Función Pública ha sido valorada negativamente pues no ha sido percibida como confiable. Sin embargo, no ha habido acciones que reviertan esta situación. Se recomienda:

- Fortalecer las atribuciones de sanción de la SFP.
- Prever la normatividad para que la SFP realice una rendición de cuentas a la sociedad y de publicidad a los informes sobre el ejercicio de sus funciones.
- Dar a conocer al público la lista completa de servidores públicos sancionados detallando el tipo de sanción impuesta así como las razones de la misma.
- Diagnosticar la efectividad que tienen las políticas de control interno.
- Realizar una evaluación para conocer las fallas en el sistema de control interno.
- Diagnosticar la eficacia organizativa de los órganos de control interno, con especial énfasis en sus capacidades estructurales y perfil de puestos.
- Realizar consultas públicas que permitan identificar las causas de las opiniones negativas acerca de la confiabilidad de la contraloría interna.

## Mejorar el acceso a la información

Un insumo básico para propiciar y garantizar la participación de la sociedad en el presupuesto y las políticas públicas es que el ejecutivo y el legislativo generen y den publicidad oportunamente a la información presupuestaria, que además debe ser de calidad, para ello se recomienda:

- Difundir clara y oportunamente la información sobre las asignaciones de los excedentes de ingresos.
- Difusión de documentos accesibles al público en general, que describa el presupuesto y sus objetivos.
- Información desagregada sobre las diferentes partidas presupuestarias, que permita un análisis del presupuesto y sus objetivos para cada una de las fases del proceso presupuestario.
- Las metas específicas de desempeño de todos los programas gubernamentales.
- Información que ilustre la manera en que los cambios a políticas existentes, o las propuestas de nuevas políticas públicas, afectan el gasto y los ingresos.
- Información detallada y oportuna a instituciones fuera del ejecutivo para que puedan realizar análisis fiscal alternativo.
- Proveer de una explicación de los cambios a la estructura programática y proporcionar información para relacionar las diversas categorías programáticas, cuando haya cambios.

## Nicaragua

De forma consistente, en las tres ediciones del Índice de Transparencia Presupuestaria en que ha participado, Nicaragua ha mantenido su posición en los peores lugares en la calificación general. En esta ocasión, ocupa el tercer peor lugar general, superada sólo por Colombia y por Venezuela.

Cuando se hacía la valoración en 2005, se señaló que la entonces reciente aprobación de la Ley 550, Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario, sumada a la también cercana aprobación de la Ley de Participación Ciudadana abrían posibilidades reales para el mejoramiento de las condiciones de transparencia. Dos años después, vale señalar que esa oportunidad no ha sido aprovechada como corresponde y los resultados están a la vista.

Adicionalmente, es notorio que sólo la variable de Participación del Legislativo en los *Cambios en el Presupuesto* recibe una valoración positiva superior al 50%. Esta situación es parecida a la observada en el 2005, aunque en aquella ocasión, los expertos reconocían positivamente las *Atribuciones y Participación del Legislativo*, que en esta ocasión cae 21 puntos porcentuales al pasar de 62% a sólo 41%, motivada sobre todo por la ausencia de un debate significativo para la aprobación del Presupuesto General de la República en la Asamblea Nacional. Hay también algún reconocimiento a una mayor claridad en la división de responsabilidades entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales al pasar de 24% en el 2005 a 33% en el 2007.

Las otras variables apenas se acercan al 20% y algunas, con dificultad buscan el 10%, como las señaladas a continuación. En resumen, la transparencia presupuestaria de Nicaragua es considerada muy deficiente por los expertos, al igual que en 2005.

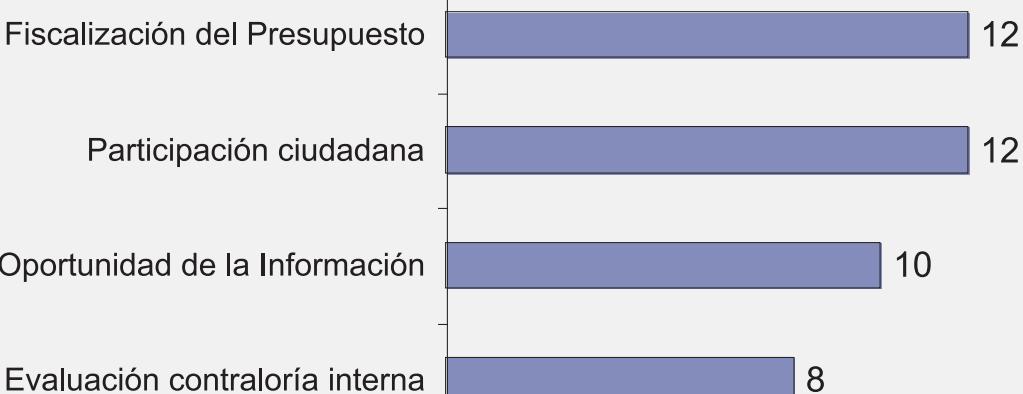
Al revisar la evolución de cada variable, se constata que sólo hay una percepción de mejoría en cuatro variables: la *Información sobre Criterios Macroeconómicos*, la *Asignación del Presupuesto*, los *Cambios en el PGR* ya mencionados y la *Responsabilidad de Niveles de Gobierno*.

Las cuatro variables peor evaluadas vuelven a ser:

- Fiscalización del Presupuesto
- Participación Ciudadana
- Oportunidad de la Información
- Control Interno

### Variables peor calificadas

Nicaragua



Estas variables han ocupado los peores lugares en las tres ediciones, a excepción de *Fiscalización del Presupuesto* que se integra desde el 2005, y se mantiene este año.

- **Fiscalización del Presupuesto**

Los distintos componentes de esta variable tienen valoraciones bajas similares. La valoración ponderada de los expertos no se modifica entre 2005 y 2007, aunque hay alguna variación en los componentes con una leve mejoría sobre la fiscalización del gasto en Defensa y una disminución más notoria de la contratación de la deuda externa. Esta baja tiene una posible explicación en la falta de voluntad del Ejecutivo de informar a la Asamblea Nacional sobre el Acuerdo de Cooperación con Venezuela que – de acuerdo a las declaraciones del mismo Presidente en un primer momento – incluía una serie de préstamos para la adquisición de petróleo e insumos agrícolas a largo plazo y con condiciones sumamente concesionales.

Las distintas bancadas – salvo la del partido de gobierno – han demandado en varias ocasiones esta información a lo largo del año, sin éxito hasta el momento.

Esa negativa también incluye la publicación de información sobre las operaciones de PETRONIC, empresa paraestatal que administra el petróleo proveniente de Venezuela y que - según datos brindados en algún momento por personeros gubernamentales – estaría llegando a los 300 millones de dólares al año, equivalente a alrededor de un sexto del Presupuesto General de la República.

## • Participación Ciudadana

Aunque ésta es una variable con malas calificaciones en general, Nicaragua recibe nuevamente una valoración muy negativa, sólo superada por Ecuador y México.

En la valoración de los componentes, los expertos dan un mayor puntaje al reconocimiento de que existen mecanismos para incorporar la opinión de la población (19%) puesto que es conocido el mandato constitucional<sup>32</sup> que ordena la creación del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) y el Decreto Creador que específicamente señala la atribución del Consejo de opinar y asesorar al Presidente sobre el contenido del Presupuesto General de la República y de las políticas económicas y sociales<sup>33</sup>. También es reconocido que dicho Consejo tenía limitaciones por cuanto su papel era solamente el de aconsejar, sin que esto significara que dichas recomendaciones serían tomadas en cuenta.

Sin embargo, los otros componentes son valorados con calificaciones menores. Llama la atención la notoria disminución en el atributo de si el *Ejecutivo informa a la opinión pública ampliamente sobre cambios en el PGR aprobado* que pasa de 20% a 10%.

A lo largo de este año, se han dado diversas situaciones relacionadas con la Participación Ciudadana, después de la toma de posesión del gobierno de Daniel Ortega, que prometió ampliar la participación ciudadana en su campaña. En primer lugar, se destaca que en los once meses que han corrido de este año y de su gobierno, no se ha instalado el CONPES. Se anunció que se modificaba su conformación, sacando de su seno a organizaciones con algún nivel de autonomía o que el gobierno considera que no le son afines e incluyendo a sus partidarios a través de lo que ellos han llamado los Consejos de Participación Ciudadana (CPC). En consecuencia, el Ejecutivo este año no presentó ninguna información, ni abrió ningún espacio para la discusión del PGR durante su formulación.

De acuerdo a los personeros del Gobierno, estos espacios suplantarían todos los consejos nacionales, sectoriales y territoriales existentes y tendrían como función vigilar a los funcionarios y a los ciudadanos para defender al gobierno y sus políticas. Mediante acuerdos con algunas de las fuerzas de otros partidos en la Asamblea, lograron introducir una reforma a la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo que les daba vida a esos Consejos dentro de la función pública. Posteriormente, esos partidos se dieron cuenta de su error cuando el FSLN – partido de gobierno – declaró que los CPC tenían como finalidad fortalecer al partido y preparar las condiciones para las elecciones municipales que se realizarán en 2008. Se hizo una nueva reforma para regresar a la situación previa y desconocer a los CPC. Esa reforma fue vetada por el Ejecutivo y está pendiente su discusión en la Asamblea Nacional.

<sup>32</sup> República de Nicaragua, Constitución Política de la República, Art. 150.

<sup>33</sup> Presidencia de Nicaragua, Decreto Presidencial Creador del CONPES 15-99, publicado el 18 de febrero de 1999

De igual manera, a lo largo de este año, tampoco se llevó a cabo la discusión en los departamentos de los Planes de Inversión Pública a través de los Consejos de Desarrollo Departamentales y los Consejos de Desarrollo Regional en el caso de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense. Los Consejos sectoriales establecidos por Ley, como el Consejo Nacional de Salud tampoco discutieron el contenido del Presupuesto General de la República.

Durante el período de aprobación, en la Asamblea Nacional está contemplado que la Comisión Económica debe escuchar a distintos sectores en el primer mes después de que el Ejecutivo presenta su anteproyecto el 15 de octubre de cada año, pero esto no se ha hecho efectivo con las diversas reformas presupuestarias del 2007, ni se ha programado aunque ya está por concluir el mes de consultas.

En resumen, aunque las calificaciones no lo reflejan de forma tan clara, a lo largo de este año ha habido un retroceso en esta variable, a pesar de contar con una Ley de Participación Ciudadana que señala que debe haber participación en la definición y aprobación del PGR y de las promesas de campaña del partido FSLN, hoy en el poder.

#### • Oportunidad de la Información

En esta variable, Nicaragua obtiene la peor calificación de todos los países y tiene un descenso con relación a la ya de por sí bajísima calificación obtenida en el 2005. Esta variable - en las tres ocasiones que Nicaragua ha participado - ha sido una de las tres peor evaluadas.

Este año, en Nicaragua, ha primado una política de secretismo con relación a las decisiones públicas y el quehacer gubernamental. Las páginas web de las instituciones gubernamentales han pasado largos períodos fuera del aire, incluyendo la del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La Gaceta, diario oficial, dejó de estar disponible en línea; sólo se pueden consultar el índice y las licitaciones, para conocer el resto de su contenido debe adquirirse la publicación en físico o consultarla en una de las pocas bibliotecas que la tienen.

Muchos de los funcionarios se niegan a dar información o señalan no tenerla. Algunos argumentan que necesitan autorización superior para brindar información que debería ser pública, o que es de su responsabilidad. Otros han dejado de ocupar sus puestos por haber dado declaraciones sobre su quehacer o por haber externado su opinión. Los medios de comunicación han sido criticados ampliamente por el Presidente y por otros funcionarios por publicar noticias e información, o señalamientos sobre actuaciones irregulares.

Desde las primeras semanas de este gobierno, se definió – violentando la legislación vigente que establece una prohibición explícita - que la primera dama tendría a su cargo la política informativa y la participación ciudadana, a través de la coordinación de un Consejo de Comunicación y Participación Ciudadana que no tiene funciones ni integrantes conocidos. Además, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público envió una circular congelando los fondos de los Ministerios y otros entes presupuestados para divulgación y poniéndolos a disposición de la primera dama.

Estas orientaciones han impactado también la información con relación al Presupuesto General de la República y la opinión de los expertos sobre esta variable. La valoración de los distintos componentes sigue siendo diversa; por un lado, durante la formulación apenas alcanza el 2% de opiniones positivas y la de la Discusión- Aprobación alcanza casi 29%.

Aunque parezca difícil, se logró que el atributo referente a la información durante la formulación disminuyera de 3% a menos de 2%. Esto es consistente con lo señalado con relación a la participación ciudadana y la discusión durante la fase de formulación. También, ha bajado la calificación de la información disponible durante la fase de discusión – aprobación de 41% que logró en 2005 a casi 29% para 2007. La información durante la ejecución se mantiene en niveles similares y mejora levemente la de la fiscalización. Era difícil que consiguiera una calificación inferior al CERO que obtuvo en el 2005.

Estos hallazgos son consistentes con lo encontrado en el estudio formal/práctico, como se ha venido señalando. En el caso de la fiscalización, se ha continuado publicando de forma más o menos regular la ejecución presupuestaria de forma trimestral, pero no hay ahí valoración alguna sobre el gasto. En lo que va del año, todos los informes han reflejado una marcada subejecución de los recursos aprobados, sin que se hayan dado explicaciones al respecto, más que la de tratarse de un gobierno nuevo que se está acomodando.

El anteproyecto de Presupuesto General de la República 2008 fue puesto en línea al día siguiente de su presentación en la Asamblea, no así las reformas presupuestarias que se han venido introduciendo a lo largo del año.

El acceso a la ejecución de los diversos Ministerios – aunque en teoría está en línea – no es de fácil acceso. Esto podría deberse a problemas de índole técnica o decisiones políticas, pero no se sabe.

### • Evaluación del Control Interno

El Control Interno es una asignatura pendiente en la Transparencia Presupuestaria en Nicaragua, aunque muestre una leve mejoría con relación al 2005 al pasar de 5% a 8%. Pero de todas maneras, la calificación en sí es tan baja que difícilmente podría empeorar, una de las peores calificaciones de todo el Índice para todos los países. Este resultado está respaldado por lo encontrado en el estudio formal/práctico que refleja que no hay una instancia central conocida que ejerza un control interno en la ejecución presupuestaria. Esta función está desagregada en los órganos de control interno de cada institución y de acuerdo a la Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario (Ley 550, aprobada en julio del 2005), a la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público le corresponde hacer las evaluaciones físicas y financieras de la ejecución.

Dicha Ley sólo señala que el Control Interno debe ser ejercido por “*el órgano superior jerárquico de cada entidad u organismo del Sector Público examina o fiscaliza, de oficio o a petición de los administrados, la legalidad, eficiencia y eficacia de la gestión administrativa y financiera realizada por sus subordinados*”<sup>34</sup> No está contemplado ni aparece en el organigrama del Ministerio de Hacienda un órgano que ejerza esa función de forma centralizada, o que supervise la labor de estos órganos superiores.

Adicionalmente, en ninguno de los numerosos escándalos de corrupción acontecidos en los tres últimos gobiernos se ha mencionado señalamiento por parte de los entes de control interno. Y esto tiene sentido por cuanto - en muchas de las ocasiones – el acto de corrupción o mal manejo de fondos ha sido cometido precisamente por el responsable jerárquico superior del organismo; es decir, por quien tiene la responsabilidad de examinar o fiscalizar.

Este es un claro vacío de la legislación y normación del proceso presupuestario que debe ser subsanado, con una reforma a la Ley 550 y con medidas administrativas.

Si a esta situación se le suma la poca confiabilidad que le asignan los expertos a la Contraloría General de la República, la resultante es un sistema en el que el control y la fiscalización son deficitarios. Y como dice el adagio popular, “*en arca abierta, el justo peca*” ya que si los funcionarios saben que no hay mecanismos claros y precisos para fiscalizar y controlar la ejecución de recursos, no van a ejercer la tarea como les corresponde.

### **Recomendaciones:**

Dado que la situación de la Transparencia Presupuestaria en Nicaragua es deficiente y no ha experimentado mejoría alguna entre la aplicación del Índice en 2005 y en 2007, muchas de las recomendaciones expresadas en aquella ocasión siguen siendo válidas, otras se tienen que modificar de acuerdo a las políticas del actual gobierno.

#### **En lo general**

- Es indispensable que el Gobierno y todos los entes presupuestados den señales claras de compromiso con la Transparencia Presupuestaria, complementadas con acciones concretas.
- Es necesario también que conozcan y apliquen integralmente la Ley 550, en todos sus aspectos, especialmente en lo que se refiere a que todos los ingresos y egresos públicos deben estar reflejados en Presupuesto General de la República y en los informes de ejecución.

<sup>34</sup> LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y DEL RÉGIMEN PRESUPUESTARIO, LEY No. 550; Aprobada el 28 de Julio del año 2005, Publicado en La Gaceta No. 167 del 29 de Agosto del año 2005, Arto. 4 Definiciones.

### Como se señaló en el 2005 y sigue siendo válido:

- El Gobierno y la Asamblea Nacional deben hacer una amplia divulgación de la Ley 550, Ley de Administración Financiera y de Régimen Presupuestario.
- La información Presupuestaria debe presentarse de forma comprensible para sectores amplios de la ciudadanía, no sólo para expertos en la materia.

### Sobre la participación ciudadana

- Urge la instalación y puesta en funcionamiento del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social respetando el espíritu con el que fue creado, de propiciar el diálogo entre las organizaciones ciudadanas y el Ejecutivo, de abrir un espacio para la opinión de la ciudadanía, sin sellos partidarios y de ser incluyente. Al mismo tiempo, debe descartarse la tentación de convertir al CONPES o a cualquier otro espacio de diálogo entre el gobierno y la ciudadanía en espacios partidarios.
- También es importante que los Consejos sectoriales, departamentales y Regionales tengan la oportunidad para opinar sobre el Presupuesto General de la República, con información suficiente y mecanismos que recojan y tomen en cuenta estas opiniones. La participación en éstos debe darse - en primera instancia - durante la fase de formulación, en la de ejecución y en la de fiscalización.
- La Comisión Económica de la Asamblea Nacional debe hacer públicos los mecanismos que usa para escuchar la opinión de la ciudadanía durante la discusión del PGR, y de esta manera, facilitar que quien tenga interés pueda participar.
- La Asamblea Nacional debe abrir espacios de diálogo o hacer públicos los momentos en los que el Ejecutivo se presentará a la Asamblea a rendir sus informes sobre la ejecución presupuestaria.
- La legislación que regula el proceso presupuestario debe reformarse para que sea más explícita y clara con relación a la participación ciudadana y el acceso a información en todas las etapas del proceso presupuestario.

### Como se mencionó en 2005:

- Es necesario promover en los tomadores de decisión, un mayor conocimiento de los distintos niveles del sistema de participación ciudadana sobre el ciclo presupuestario, así como los espacios y posibilidades de participación.
- El Gobierno debe dar a conocer con regularidad, sobre los distintos mecanismos que tiene la ciudadanía para opinar e informarse sobre el Presupuesto General de la República.

- La Asamblea Nacional necesita facilitar y propiciar espacios para la recolección de opiniones y para la presentación de información sobre la ejecución y fiscalización del presupuesto.
- La Ley 475, Ley de Participación Ciudadana debe darse a conocer a los y las funcionarias, así como a la ciudadanía.

### Información Oportuna y Veraz

- Es urgente un cambio radical en la política de comunicación e información del Ejecutivo que refleje un compromiso con la transparencia y deje atrás la secretividad que ha caracterizado estos diez meses de gobierno.
- Esa política debe contemplar la elaboración de información accesible a toda la ciudadanía en distintos formatos, no sólo el electrónico.
- Es importante reactivar y mantener actualizados los sitios web de las instituciones públicas, así como retomar la Estrategia Voluntaria de Acceso a la información (EVA) iniciada durante el gobierno pasado, mediante el cual ponían en línea de manera sistemática información sobre el desempeño y la ejecución presupuestaria.
- Para la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública aprobada – con algunos vacíos - a inicios del 2007, es indispensable que se destinen recursos en el PGR para su puesta en marcha.
- Al mismo tiempo, es indispensable y urgente la elaboración y aprobación del Reglamento para dicha Ley, de forma que en breve pueda estarse aplicando plenamente, después de la postergación aprobada de seis meses, que está por concluir.
- La Asamblea Nacional debe jugar un papel más activo en la divulgación de información oportuna sobre el PGR, así como en la demanda al Ejecutivo y a los otros poderes del Estado de un compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

### Siguen teniendo vigencia estas recomendaciones del 2005

- Todos los entes públicos necesitan definir y dar a conocer los mecanismos que utilizarán para cumplir con lo dispuesto en el Art. 23 de la Ley 550 de Administración Financiera y Régimen Presupuestario referente a la publicación de los presupuestos.
- El Gobierno y la Asamblea Nacional deben definir y poner en práctica políticas informativas claras, para poner en manos de los ciudadanos información confiable, comprensible, oportuna y accesible sobre la ejecución y fiscalización del presupuesto.

## Evaluación del Control Interno

- Es prioritario una valoración amplia e integral de la función de control interno, quién la ejerce, cómo la ejerce y qué resultados está dando.
- Se necesita definir y dar a conocer un mecanismo de revisión de los resultados del control interno que sistematice la información y dé fe de su veracidad. Esto le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Las acciones de control interno deben estar acompañadas de la implementación y divulgación de las acciones correctivas que se definan en casos de encontrar irregularidades.
- Estas deben ser sinérgicas con las que implemente la Contraloría General de la República, que también requiere de un fortalecimiento, mayor profesionalismo y sobre todo, mayor independencia.

### Como se recomendó en 2005:

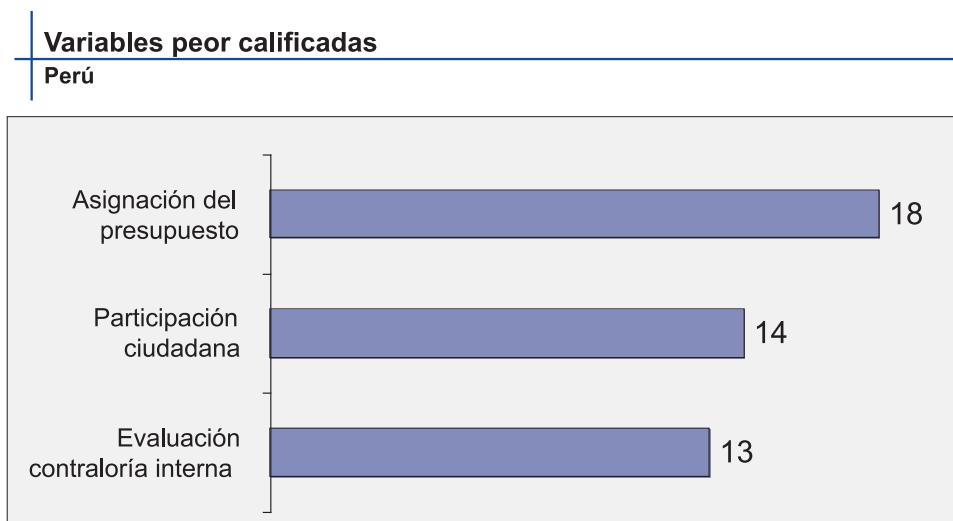
- Es indispensable que exista información más clara sobre quién y cómo se ejerce esta función, así como de los resultados de su trabajo. También, es urgente un análisis del papel que ha jugado esta entidad. Le corresponde al Ejecutivo, y en particular el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, brindar la información y propiciar estas discusiones.
- Los otros poderes del estado y las entidades autónomas también deberían dar a conocer los mecanismos y resultados del control interno.

## Perú

Los resultados del estudio de transparencia presupuestaria 2007 permiten realizar un análisis crítico sobre el grado de transparencia presupuestaria en el Perú, así como una evaluación comparativa de los resultados obtenidos en las diferentes variables de transparencia respecto al año 2005.

Las tres variables peor evaluadas este año fueron las siguientes:

- Evaluación de la contraloría interna
- Participación Ciudadana
- Asignación del Presupuesto



Nuevamente, las variables relacionadas con los órganos de control interno y externo se encuentran dentro del grupo de las variables peor evaluadas; es decir, presentan el menor porcentaje de respuestas positivas. Este resultado se sustenta en las debilidades percibidas para verificar que efectivamente el Ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto. Al mismo tiempo, no queda claro que las recomendaciones de estos organismos hayan contribuido a reducir la corrupción.

La tercera variable peor evaluada corresponde a la “Asignación del Presupuesto”. La baja calificación en esta variable sorprende, por un lado, puesto que no ha estado entre las peor evaluadas en ediciones anteriores del índice; pero responde, por el otro, al hecho de que se ha incluido para esta edición una pregunta sobre la preparación del presupuesto con base en resultados y es especialmente en ese tema donde Perú muestra serias debilidades. Actualmente, nos encontramos en un proceso de implementación del sistema de presupuesto por resultados; sin embargo, los avances son percibidos aún como incipientes.

Finalmente, vale la pena resaltar que al comparar los resultados de la edición anterior y la actual, los porcentajes de respuestas positivas obtenidos en las distintas variables analizadas han sido en promedio similares a las del 2005, dando una sensación de estancamiento respecto de la transparencia presupuestaria. Asimismo, encontramos en algunas de las variables donde el porcentaje de respuestas positivas se han incrementado, como en el caso de la evaluación de la contraloría interna, capacidades del órgano de control externo y control sobre los funcionarios públicos. La prensa ha tenido un rol protagónico y podría ser la razón principal por la que estas variables mejoran, en lugar de mejoras efectivas en los órganos de control interno, la contraloría o los funcionarios públicos en general. Es decir, la prensa da la sensación de que ha mejorado la fiscalización, pero no necesariamente ha mejorado la calidad, eficiencia y eficacia de las organizaciones o funcionarios.

## Recomendaciones:

### Evaluación de la Contraloría Interna

- Es necesario que en los órganos de contraloría interna, se dé un cambio de enfoque que permita pasar de un control de revisión-sanción *ex post*, que sólo busca el castigo ante casos de corrupción, a un sistema preventivo que tenga como fin mejorar procesos y prácticas *ex ante* para evitar prácticas corruptas. Se necesita pasar del objetivo de encontrar lo que se hizo mal a una meta común de las instituciones públicas que busque responder a ¿Cómo podemos hacerlo mejor?

### Participación ciudadana en el presupuesto:

Esta variable retrocede dos puntos porcentuales respecto de la edición 2005, ubicándose entre las tres peor evaluadas. En 2005, se percibió una mejora respecto al 2003 que se puede adjudicar directamente al proceso de descentralización y a la implementación del presupuesto participativo. Sin embargo, dos años después se percibe que estas dos iniciativas no han sido llevadas a cabo con la intensidad necesaria. Después de tres años de iniciado el proceso de descentralización, no se ha logrado realmente implementar un proceso descentralizado del presupuesto y queda una sensación de que la participación ciudadana no funciona. Actualmente, el proceso de presupuesto participativo es meramente un requisito formal, pero no es en realidad “participación ciudadana en el presupuesto. Se recomienda entonces:

- Incrementar los mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la etapa de aprobación del presupuesto.

- Ampliar las áreas en las que la población puede participar respecto del presupuesto. Actualmente, el presupuesto participativo es una iniciativa a nivel local donde se toman decisiones sobre proyectos de inversión locales, básicamente proyectos de infraestructura.
- Aumentar las actividades relacionadas al monitoreo de la transparencia en cada etapa del proceso presupuestario. Es decir, verificar el cumplimiento de la ley respecto a este tema, incentivar el uso de portales, mejorar su calidad, difundir los mecanismos disponibles para incorporar la opinión de la sociedad civil, entre otros.

### **Asignación del Presupuesto**

- Es necesario potenciar el proyecto que se tiene actualmente de establecer un presupuesto con base en resultados que permita establecer metas para cada unidad ejecutora y la asignación del presupuesto para el año siguiente con base en el cumplimiento de dichas metas.

## Venezuela

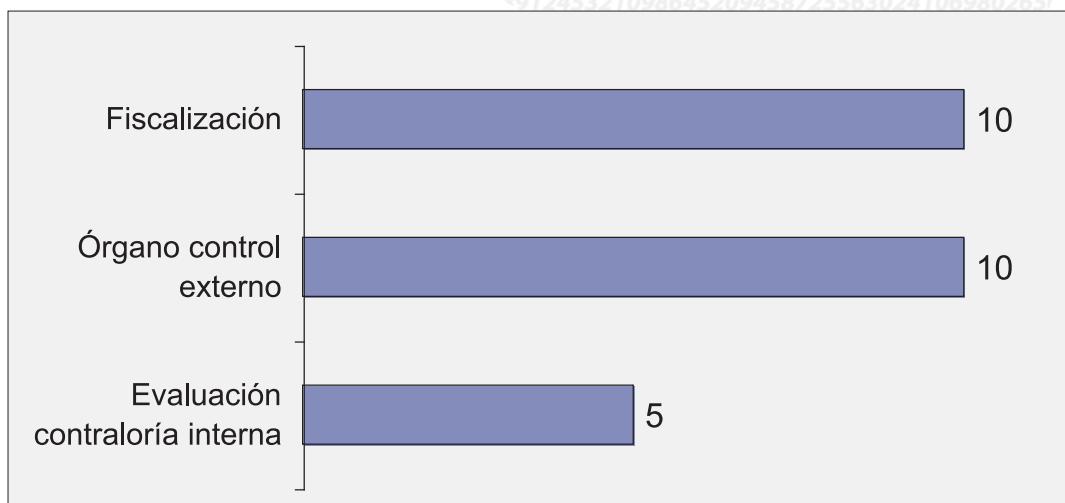
Ésta es la primera vez que Venezuela participa en este estudio. Los resultados del Índice General de Transparencia Presupuestaria 2007 sitúan a Venezuela como el país peor calificado en el grupo de países incluidos en el estudio. Puesto que en ninguna de las variables evaluadas Venezuela logró superar el 39 por ciento, pareciera que habría que efectuar recomendaciones en cada una de ellas. Sin embargo, se considera que existen aspectos del proceso presupuestario del país que han sido determinantes en la conformación de esta percepción de poca transparencia presupuestaria, opacando fortalezas técnicas y legales existentes en el país, que en otras circunstancias habrían sido favorablemente evaluadas.

Las áreas peor evaluadas para Venezuela son:

- Evaluación de la contraloría interna
- Capacidades del órgano de control externo
- Fiscalización del Presupuesto

### Variables peor calificadas

Venezuela



La variable con la peor calificación para Venezuela fue la evaluación de la “contraloría interna” con 5 por ciento de respuestas positivas. Esta percepción responde al bajo nivel de cumplimiento de las normas establecidas en materia de control interno por parte de los organismos públicos y a que la autonomía de esas dependencias ha sido seriamente cuestionada.

La segunda variable peor evaluada fue “capacidades del órgano de control externo”, con 9,5 por ciento de respuestas positivas. De los atributos que conforman esta variable, los peores evaluados fueron los referentes a si “la contraloría externa es confiable” y si “las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción”, ambas con apenas 5 por ciento de respuestas positivas. Por otra parte, la percepción es que el ente contralor tiene muy baja capacidad para fiscalizar el gasto público, con un 17 por ciento de respuestas positivas. Tal percepción obedece a la indiferencia demostrada por el ente contralor ante las continuas denuncias de hechos de corrupción, las constantes violaciones del marco legal establecido, la disposición de fondos extra presupuestarios sin que se publique información oficial acerca de su utilización y, por ende, sin rendición de cuentas.

La tercera variable peor evaluada fue “fiscalización del presupuesto”, que obtuvo tan sólo el 10 por ciento de respuestas positivas. Entre las preguntas que conforman esta variable, la mejor evaluada se refiere a la fiscalización de la deuda externa. Sin embargo, este indicador apenas alcanzó el 16 por ciento, debido a la falta de transparencia que se le atribuye a algunas operaciones de crédito público (emisión de bonos) efectuadas y a su asignación al sistema financiero. El resto de las preguntas se refieren a la fiscalización de los entes descentralizados, las empresas del estado y el gasto en defensa.

Directamente vinculada a las variables anteriores, se encuentra la correspondiente a “rendición de cuentas con sólo 13 por ciento de respuestas favorables, lo que pone de manifiesto una vez más las debilidades del sistema de control fiscal en el país.

## **Recomendaciones**

- **Información sobre criterios macroeconómicos**

El Poder Ejecutivo debe mostrar las proyecciones de ingresos incluidas en el proyecto de presupuesto y dejar de subestimar los ingresos petroleros, con el fin de aumentar la discrecionalidad del ejecutivo para asignar parte de esos recursos por medio de créditos adicionales o para acumular esos recursos en fondos extrapresupuestarios.

Los gobernadores de estados y los alcaldes - con el apoyo de la Asamblea Nacional - deben exigir el cumplimiento de esta recomendación, en virtud de que al subestimar los ingresos ordinarios los recursos asignados a los estados y municipios se ven afectados.

- **Atribuciones y participación del legislativo**

Es necesario ejercer presión social para que los integrantes de la Asamblea Nacional en su condición de representantes del pueblo, ejerzan a cabalidad su función de control del Poder Ejecutivo en todo lo concerniente al presupuesto y al control de la deuda pública, de acuerdo al marco legal vigente. La discusión del presupuesto debe ser un

proceso de alto contenido técnico y con participación de la sociedad. Los informes de análisis de la Ley de Presupuesto y de sus modificaciones a través de créditos adicionales deben ser el resultado de estudios técnicos y ser públicos. Igualmente, la Asamblea Nacional debe exigir del Poder Ejecutivo el cumplimiento de todas las disposiciones legales establecidas en materia de suministro de información para la discusión y sanción del presupuesto, así como la entrega de los reportes de su ejecución físico financiera.

- **Cambios al Presupuesto**

El marco legal vigente establece normas claras en esta materia. De hecho, en la práctica el Poder Ejecutivo tramita ante la Asamblea Nacional los créditos adicionales al presupuesto. Lo que en la actualidad está fuera de control del legislativo son los gastos ejecutados con cargo a fondos extra presupuestarios, por lo que debería legislarse al respecto.

- **Fiscalización, capacidades del órgano de control externo, evaluación de la contraloría interna, rendición de cuentas y control sobre funcionarios públicos.**

Por ser estas variables las peor evaluadas y por estar relacionadas entre sí, se ha considerado conveniente hacer una recomendación general. Es preciso, reformular y fortalecer todo el sistema de control fiscal, de forma que se establezca un procedimiento apropiado e independiente de control interno y externo, se sistematice la rendición de cuentas, se sancione oportunamente a los funcionarios públicos que infrinjan el marco legal, al tiempo que se contemplen mecanismos de evaluación integral del gasto público. Asimismo, deben establecerse mecanismos expeditos para hacer seguimiento efectivo a las declaraciones de bienes de los funcionarios públicos. Finalmente, es necesario redefinir el rol de la Contraloría General de República, fortaleciendo sus capacidades y garantizando su independencia.

- **Asignación del Presupuesto**

El Poder Ejecutivo debe tomar medidas para eliminar el gasto extra presupuestario. En este sentido, la Asamblea Nacional y la Contraloría General de la República deben contribuir a la concreción de esta recomendación.

Además, el ejecutivo debe diseñar e implantar un sistema de indicadores de desempeño que permita: mejorar la asignación de recursos presupuestarios, logre una mayor vinculación de la planificación con el presupuesto y facilite el control y la evaluación del presupuesto.



## Anexo 1: Metodología

Ésta es la cuarta edición del Índice de Transparencia Presupuestaria. La metodología fue diseñada en el año 2000 y en esta ocasión (2007), utilizamos el mismo diseño que se aplica desde 2003. Por tanto, los resultados se pueden comparar a través del tiempo.

La metodología tiene tres componentes:

### 1. Encuesta de percepciones

La encuesta mide las percepciones sobre la transparencia presupuestaria, es decir, mide la opinión de los expertos sobre el entorno en el que se realiza el presupuesto público de cada país involucrado.

### Población Objetivo

Dado que los temas del presupuesto y la transparencia de sus prácticas son poco conocidos, se definió como población objetivo a “**los expertos en cuestiones presupuestarias y usuarios de la información presupuestaria**”. Se definieron en particular cuatro grupos de expertos. Estos grupos o sub-poblaciones son pequeños en todos los países y no existe un listado único para identificarlas. Por ello, la primera etapa de este proyecto consistió en la elaboración de un listado de expertos por país con base en criterios comunes de selección. Los grupos de expertos y los criterios para elaborar su censo fueron:

- Legisladores: Se escogieron los y las representantes populares que participan en la comisión de presupuesto (diputados y/o senadores).<sup>1</sup>
- *Medios de comunicación*: Se seleccionaron a las y los periodistas que escriben sobre presupuesto en periódicos y revistas de cobertura nacional Medios de comunicación: Se seleccionaron a los periodistas que escriben sobre presupuesto en periódicos y revistas de cobertura nacional.

<sup>1</sup> Para el caso de Costa Rica, se consultó también a funcionarios de la Contraloría General de la República, ya que este organismo, junto con el congreso, está involucrado en la aprobación del presupuesto de ese país.

- *Académicos o Investigadores:* Los y las expertas que estudian el tema y/o han publicado sobre presupuesto. Se buscaron a partir de los censos de institutos de investigación y/o educación superior.
- *Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC):* Las OSC que trabajan sobre temas de presupuesto, rendición de cuentas, transparencia, corrupción y monitoreo de recursos gubernamentales. Los directorios se construyeron a partir de las declaraciones en prensa sobre el presupuesto, o con base en directorios de OSC existentes en los países.

Estos listados fueron elaborados y actualizados por las organizaciones de cada país. Se establecieron procedimientos (criterios de elaboración y fuentes de información) que permitieron lograr uniformidad entre los países participantes y que, al ser los mismos utilizados desde 2003, permitieron dar continuidad a este estudio.

Además, para asegurar uniformidad en este proceso, la elaboración de los listados fue revisada centralmente por el equipo de Fundar.

A partir de los listados se determinó el tamaño de la población de cada país, información que aparece en la siguiente tabla. Como se observa, las poblaciones de expertos oscilan entre 50 y 99. El total de expertos para los ocho países es de 844.

A partir de estos listados, se determinó los tamaños de población que aparecen en la siguiente tabla. Como se observa, las poblaciones definidas de expertos oscilan entre 50 y 160 personas por país. El total de expertos para los diez países es de casi 1,000 personas.

**Tabla 1: Población de expertos por país**

	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	Nicaragua	México	Perú	Venezuela	TOTAL
Población total de expertos	62	128	70	64	76	94	158	99	93	844
Legisladores	13	86	21	14	21	17	35	19	21	247
Organizaciones Soc Civil	23	10	7	19	17	36	35	21	13	181
Periodistas - columnistas	16	9	15	16	32	10	49	29	32	208
Investigadores - académicos	10	23	27	15	6	31	39	30	27	208

Nota: En el caso de Costa Rica el número de legisladores incluye el personal de la Contraloría General de la República

## Metodología de la Encuesta

Diseño muestral: El tamaño de la población es pequeño, por lo que se buscó hacer un censo y no una encuesta. La cobertura de los censos varió por país:

**Tabla 2: Respuestas y cobertura por país**

	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	Nicaragua	México	Perú	Venezuela	TOTAL
Total Respuestas	54	67	36	45	58	53	90	56	52	511
Legisladores	8	36	11	8	17	5	24	6	2	117
OSC	21	8	1	13	16	22	17	17	8	123
Periodistas - columnistas	16	4	6	11	20	7	25	10	21	120
Investigadores - académicos	9	19	18	13	5	19	24	23	21	151
Cobertura o Tasa de respuesta total	87%	52%	51%	70%	76%	56%	57%	57%	56%	61%
<b>Cobertura por tipo de población</b>										
Legisladores	62%	42%	52%	57%	81%	29%	69%	32%	10%	47%
OSC	91%	80%	14%	68%	94%	61%	49%	81%	62%	68%
Periodistas - columnistas	100%	44%	40%	69%	63%	70%	51%	34%	66%	58%
Investigadores - académicos	90%	83%	67%	87%	83%	61%	62%	77%	78%	73%

El trabajo de levantamiento de encuestas fue realizado por las organizaciones de cada país y se realizó entre abril y septiembre de 2007. Para obtener respuestas a la encuesta de percepciones, se utilizaron simultáneamente varios métodos de recolección de datos (encuesta multi-modal): entrevista auto-administrada vía fax o correo, entrevista telefónica y cara a cara a través de un entrevistador. La mayor parte de las respuestas se obtuvieron por métodos auto-administrados.

Normalmente, la calidad de los datos de los censos se mide con un indicador: la cobertura de la población. Sin embargo, la medición de cobertura no permite hacer comparaciones de calidad entre poblaciones de países diferentes como en el caso de esta encuesta donde participan nueve países. Por ello, hemos incluido sólo como indicadores comparativos las medidas de dispersión en la calificación general de cada país en la tabla 3.

**Tabla 3: Calificación general y Medidas de Dispersión por País**

	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	Nicaragua	México	Perú	Venezuela
Calificación general de transparencia (1 a 100)	42.1	37.6	66.7	40.4	49.8	39.6	49.7	52.2	32.8
Varianza de la calificación (S2)	561.8	604.0	281.1	350.6	414.0	358.6	456.8	308.9	852.3
Desviación estándar	23.7	24.6	16.8	18.7	20.3	18.9	21.4	17.6	29.2
Intervalo de confianza: Mínimo	35.6	31.7	60.9	34.6	44.5	33.9	45.2	47.5	24.3
Intervalo de confianza: Máximo	48.6	43.5	72.5	46.2	55.2	45.3	54.3	57.0	41.2

**Cuestionario<sup>2</sup>:** Para realizar la encuesta *Transparencia Presupuestaria en América Latina 2007* se utilizó el mismo cuestionario que aplicamos en 2005 y 2003, con algunas adiciones. El cuestionario contiene al menos 78 preguntas que se repiten en todos los países, y se agrupan en tres categorías:

1. Calificaciones sobre la transparencia del presupuesto en diferentes niveles: una calificación de las condiciones de la transparencia en el presupuesto en general y calificaciones de los procesos o temas específicos de formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, participación ciudadana y acceso a la información. Estas calificaciones se midieron en una escala de 1 a 100.
2. Calificaciones sobre la importancia de cada una de las etapas del presupuesto o temas relacionados (formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, participación ciudadana y de acceso a la información).
3. Preguntas específicas sobre la transparencia en el presupuesto. Estas preguntas se construyeron como escalas Likert en un rango de 1 a 5, para medir acuerdo y nivel de acuerdo al mismo tiempo. Se trata de preguntas muy específicas que demandan conocimiento sobre el proceso presupuestario.

**Ponderación:** Para mantener la estructura de la población que responde igual entre países y a través del tiempo, se ponderaron las respuestas de forma que el grupo de legisladores represente 10% del total de las respuestas de todos los países.

<sup>2</sup> El cuestionario se encuentra en el anexo II de este documento.

**Manejo de la respuesta “No Sabe”:** Dado que la respuesta del cuestionario demanda mucho conocimiento y que la respuesta de “no sabe” por sí sola es informativa (indica desconocimiento de cierto tema entre los expertos), se hicieron dos manejos especiales de la categoría: uno fue en las instrucciones al entrevistado donde se hizo énfasis constantemente en la opción de respuesta “no sabe”. De hecho, en el diseño del cuestionario la categoría “no sabe” siempre apareció como la primera opción de respuesta. El otro fue el manejo de la categoría en los reportes de resultados.<sup>3</sup> En este caso, “el no sabe” se toma como una categoría de respuesta válida, a diferencia de la no respuesta.

**Construcción de Variables:** Las variables son grupos de preguntas que indagan en aspectos particulares de la transparencia. Se construyeron 14 variables a partir de 49 preguntas específicas. Las variables y el número de preguntas que las integran se detallan a continuación<sup>3</sup>:

<b>VARIABLES ATRIBUTOS</b>	
Participación ciudadana en el presupuesto	<b>5</b>
Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	<b>3</b>
Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto	<b>2</b>
Cambios del presupuesto	<b>1</b>
Asignación del presupuesto	<b>4</b>
Fiscalización del presupuesto	<b>5</b>
Evaluación de la contraloría interna	<b>1</b>
Capacidades de los órganos de control externo	<b>3</b>
Rendición de cuentas	<b>7</b>
Control sobre funcionarios federales	<b>5</b>
Responsabilidad de niveles de gobierno	<b>1</b>
Información sobre deuda federal	<b>4</b>
Calidad de la información y estadísticas en general	<b>4</b>
Oportunidad de la información del presupuesto	<b>4</b>
Ley de transparencia y acceso a la información <sup>4</sup>	<b>2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>51</b>

<sup>3</sup> El listado completo de variables, atributos y el porcentaje de las respuestas positivas para cada uno de los países está disponible en versión electrónica, en el anexo III.

<sup>4</sup> Esta variable sólo aplica en seis países, ya que sólo éstos cuentan con este tipo de leyes: Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua, México y Perú.

**Resultados reportados: Calificaciones (1 a 100):** Los resultados se reportan con dos unidades o escalas. Por un lado, el índice y las calificaciones por etapa o proceso son los promedios obtenidos en la encuesta de expertos usando una escala de 1 a 100.

**Resultados reportados. Porcentaje de respuestas positivas:** Por otro lado, se reporta el porcentaje de respuestas positivas o de acuerdo para variables y preguntas específicas. Este porcentaje es la suma de respuestas de acuerdo total y acuerdo (valores 4 y 5) entre el total de respuestas válidas en la siguiente escala:

1 Nada de acuerdo	2	3 Ni acuerdo ni en desacuerdo	4	5 Totalmente de acuerdo
-------------------	---	-------------------------------	---	-------------------------

Respuestas de acuerdo  
o positivas

Los resultados o respuestas positivas de variables son la suma de todas las respuestas positivas de las preguntas que corresponden a una variable dividida entre el total de las respuestas obtenidas para las preguntas que corresponden a esa variable. Por ejemplo:

La variable Fiscalización del presupuesto = Suma de 5 preguntas ( $i=5$ )

$$\frac{\text{Calificaciones positivas para la variable Fiscalización del presupuesto}}{\text{Suma de las calificaciones positivas de las 5 preguntas que integran la variable.}} = \frac{\text{Suma total de respuestas de las 5 preguntas que integran la variable.}}{\text{Suma de las 5 preguntas que integran la variable.}}$$

## 2. Estudio formal/práctico

Con el propósito de contextualizar los resultados provistos por la encuesta de percepciones y emitir recomendaciones fundamentadas, se incluyó como parte de la metodología un estudio exhaustivo que evalúa el contexto formal y las condiciones reales que circunscriben el proceso presupuestario en cada país.

El estudio se basa en una guía, desarrollada sobre la base de las mejores prácticas y estándares a nivel internacional, y constituye una evaluación experta del cumplimiento con los estándares y de los principales obstáculos a la transparencia en el proceso presupuestario.

La guía fue contestada por un experto en cada país y tiene las siguientes características:

1. Presenta las herramientas necesarias para conocer las condiciones institucionales, normativas y prácticas del proceso presupuestario de los países.
2. Permite identificar a los principales actores del proceso presupuestario y conocer su papel formal en el mismo.
3. Finalmente, presenta un marco sistemático de estudio que identifica los trazos determinantes (variables independientes) del proceso presupuestario, con lo que se facilita la comparación internacional.

### **3. Guía de vinculación**

La encuesta de percepciones y el cuestionario práctico fueron vinculados a través de una guía. Esta guía siguió el orden de las preguntas de la encuesta y tiene el objetivo de explicar sus resultados contextualizándolos en la práctica presupuestaria. De esta manera, la guía de vinculación relaciona las preguntas contenidas en la encuesta de percepciones con las preguntas que conforman el estudio formal/práctico.

La guía, como el análisis exhaustivo, son muy largos para incluir en este estudio o en los documentos de cada país, pero están disponibles en la versión electrónica, en el sitio del índice en Internet, en <http://fundar.org.mx/fundar/indicelat/pg/2007/inicio.php>, así como en los discos compactos (CDs) que complementan este estudio, y que pueden ser solicitados a la organización encargada de realizar el estudio en cada país.



# Anexo 2: Índice de Transparencia Presupuestaria - Cuestionario Base

Folio 101

## INTRODUCCIÓN

Bienvenido al cuestionario sobre transparencia presupuestal. Su respuesta es muy importante para nosotros(as) y le garantizamos absoluta confidencialidad, ya que nuestra información sólo se presenta de forma agregada en análisis estadístico y nunca revelamos respuestas individuales.

Esta encuesta es parte de un proyecto de instituciones educativas y civiles en once países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, Venezuela; Poder Ciudadano de Argentina; Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) de Bolivia; Corporación del Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas (CORFAS) de Colombia; la Universidad de Costa Rica, Estado de la Nación y la Fundación Arias de Costa Rica; Centro Latinoamericano para el Desarrollo y Organización Movimiento Ciudadano por la Democracia de Ecuador; Fundación Dr. Guillermo Miguel Ungo (FUNDAUNGO) de El Salvador, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CEN) de Guatemala; Fundar, Centro de Análisis e Investigación de México, Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud (CISAS) de Nicaragua, Universidad del Pacífico y Ciudadanos al Día de Perú y Transparencia Venezuela.

Esperamos que esta encuesta ayude a hacer todos los procesos del presupuesto público en nuestros países más transparentes y para ello necesitamos la ayuda de conocedores del tema como usted. Nos gustaría que respondiera con cuidado cada una de las preguntas y en caso de que tenga alguna duda o sugerencia nos la envíe al final del cuestionario.

### Algunas aclaraciones sobre el cuestionario:

- En todas las preguntas buscamos conocer su propia percepción de lo que pasa, sin importar lo que otros opinan ni lo que debe ser.
- No buscamos medir conocimiento (si hay alguna pregunta que no conozca la respuesta, por favor utilice el código "no sé").
- Cuando responda las preguntas recuerde que sólo nos referimos al presupuesto FEDERAL en México, es decir, el gasto que efectúa el Ejecutivo Federal y sus organismos descentralizados y desconcentrados.
- Como este será un esfuerzo que se repetirá en el tiempo, por favor, de su percepción sobre lo que sucede EN ESTE MOMENTO.

## DEMOGRÁFICOS

1. ¿En qué país reside usted actualmente? (una sola respuesta)	Argentina ..... 01 Bolivia ..... 02 Colombia ..... 03 Costa Rica ..... 04 Ecuador ..... 05 El Salvador ..... 06 Guatemala ..... 07 México ..... 08 Nicaragua ..... 09 Perú ..... 10 Venezuela ..... 11 Otros ..... 12	<u>105</u>
2. ¿En dónde presta sus servicios actualmente? (multirespuesta)	Universidad o Instituto de educación superior ..... 01 Diario, periódico o revista ..... 02 Cámara de Diputados ..... 03 Organización ciudadana ..... 05 Otro (especifique) ..... 06	<u>106</u> <u>101</u> <u>102</u>
3. ¿Cuál es principal ocupación? ( una sola respuesta)	Representante popular (Diputado) ..... 01 Empleado(a) ..... 02 Ama(o) de casa ..... 03 Trabaja por su cuenta ..... 04 Desempleado(a) por el momento ..... 05 Estudiante ..... 06 Jubilado(a) o pensionado(a) ..... 07 Otra (especifique) ..... 08	<u>106</u>

4. ¿En qué año nació usted?	19  _____	1 9 _____ 107										
5. Sexo	Femenino ..... 1 Masculino ..... 2	_____ 108										
6. Escolaridad: por favor marque el último año que estudió (una sola respuesta)	No estudio / Nada.....99 Primaria incompleta ..... 01 Primaria completa ..... 02 Secundaria incompleta ..... 03 Secundaria completa ..... 04 Preparatoria incompleta ..... 05 Preparatoria completa ..... 06 Licenciatura incompleta ..... 07 Licenciatura completa ..... 08 Maestría ..... 09 Doctorado ..... 10	_____ 110										
<b>NIVEL DE CONOCIMIENTO</b>												
7. Por favor marque los países en los que usted conoce un poco de las prácticas del presupuesto (multirespuesta)	Argentina ..... 01 Bolivia ..... 02 Colombia ..... 03 Costa Rica ..... 04 Ecuador ..... 05 Estados Unidos ..... 06 El Salvador ..... 07 Guatemala ..... 08 México ..... 09 Nicaragua ..... 10 Perú ..... 11 Venezuela ..... 12 Otros (especifique) _____ ..13 _____ ..14 _____ ..15 Ninguno. .... 16	_____ 112  _____ 113  _____ 114  _____ 115  _____ 116										
8. Por favor indique qué tanto conoce las prácticas del proceso presupuestal en su país (durante la formulación, la aprobación, la ejecución y el control o fiscalización) en una escala de 1 a 5, donde 1 significa nada y 5 significa mucho (una sola respuesta).	<table border="1"><tr><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td></tr><tr><td colspan="3">Nada</td><td colspan="2">Mucho</td></tr></table>	1	2	3	4	5	Nada			Mucho		_____ 119
1	2	3	4	5								
Nada			Mucho									
<b>GENERAL</b>												
9. Usaremos la palabra transparencia referiéndonos a la existencia de un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestal, al acceso del público a la información y a los mecanismos formales de participación durante este proceso.	_____ 120											
<p>En una escala de 1 a 100 en donde <b>1 es nada transparente</b>, <b>100 es totalmente transparente</b> y 50 es el punto intermedio donde las prácticas presupuestarias no son ni opacas ni transparentes. <b>¿Cómo califica usted las condiciones de transparencia en el presupuesto de su país?</b> Puede utilizar cualquier número en la escala (una sola respuesta).</p> <p style="text-align: center;"> _____  CALIFICACION</p> <p style="text-align: center;">← →</p> <p style="text-align: center;">1                            50                            100 Nada Transparente                                            Ni opaco ni Transparente                                    Muy Transparente</p>												

10. Por favor indique qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5 donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo. Recuerde que como siempre nos referimos al presupuesto federal en México (una sola respuesta).

	No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total	
1. Cualquier obligación futura o pasivo del gobierno federal se hacen públicos.	8	1	2	3	4	5	121
2. Toda obligación futura del gobierno como pasivos laborales, inversión financiada o rescates de sectores económicos se contabiliza como deuda pública.	8	1	2	3	4	5	122
3. En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos.	8	1	2	3	4	5	123
4. Se pueden detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as).	8	1	2	3	4	5	124
5. Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) federales.	8	1	2	3	4	5	125
6. La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) federales tales como bonos, seguro médico, uso de autos, gastos personales, etcétera, es pública	8	1	2	3	4	5	126

11. Por favor indique cuál de la siguiente información se da a conocer cuando se contrata deuda pública (una sola respuesta).

	No sabe	No se hace pública	Sólo en algunos casos	Sí se hace pública	
1. El destino de la deuda contraída	8	1	2	3	127
2. La duración de la deuda o los plazos de pago	8	1	2	3	128

## FORMULACIÓN

Ahora vamos a hacerle algunas preguntas sobre la etapa de formulación del presupuesto. Como siempre, sólo nos referimos al **gasto FEDERAL** en México.

12. Por favor indíquenos qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total	
1. El ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto.	8	1	2	3	4	5	129
2. Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables.	8	1	2	3	4	5	130
3. La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas.	8	1	2	3	4	5	131
4. La asignación del presupuesto se realiza con base en la evaluación del desempeño de los programas.	8	1	2	3	4	5	132
5. Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto.	8	1	2	3	4	5	133
6. La mayoría de los recursos que el ejecutivo federal asigna a los estados se asignan según criterios públicos.	8	1	2	3	4	5	134
7. Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.	8	1	2	3	4	5	135
8. El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional.	8	1	2	3	4	5	136

13. Considerando las preguntas anteriores, en una escala de 1 a 100 en donde **1 es nada transparente, 100 es totalmente transparente** y 50 es el punto intermedio donde las prácticas presupuestarias no son ni opacas ni transparentes. ¿**Cómo califica usted las condiciones de transparencia en la etapa de formulación del presupuesto** en su país? Puede utilizar cualquier número en la escala (una sola respuesta).

CALIFICACIÓN

137

14. Ahora por favor díganos, **en su opinión, qué tan importante es la etapa de formulación del presupuesto** para el tema de transparencia presupuestaria en una escala de 1 a 100 donde **1 es nada importante y 100 es extremadamente importante**.

CALIFICACIÓN

138

#### APROBACIÓN

Ahora vamos a hacerle algunas preguntas sobre la etapa de aprobación del presupuesto, esto es, el momento en que el presupuesto se discute y es aprobado por el poder legislativo.

15. Por favor indíquenos qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta)

	No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total	
1. El poder <b>legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar</b> el proyecto de presupuesto del poder ejecutivo.	8	1	2	3	4	5	<input type="text"/> 139
2. Son <b>suficientes los dos meses con una semana</b> que se otorgan legalmente <b>para el análisis y la discusión</b> del presupuesto.	8	1	2	3	4	5	<input type="text"/> 140
3. Existe un <b>debate significativo</b> en la legislatura <b>sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo</b> .	8	1	2	3	4	5	<input type="text"/> 141
4. El poder legislativo tiene información suficiente para considerar la evaluación y desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto.	8	1	2	3	4	5	<input type="text"/> 142

16. Considerando las preguntas anteriores, en una escala de 1 a 100 en donde **1 es nada transparente, 100 es totalmente transparente** y 50 es el punto intermedio donde las prácticas presupuestarias no son ni opacas ni transparentes. ¿**Cómo califica usted las condiciones de transparencia en la etapa de aprobación del presupuesto** en su país? Puede utilizar cualquier número en la escala (una sola respuesta).

CALIFICACIÓN

143

17. Ahora por favor díganos, **en su opinión, qué tan importante es la etapa de aprobación** del presupuesto para el tema de transparencia presupuestaria en una escala de 1 a 100 donde **1 es nada importante y 100 es extremadamente importante**.

CALIFICACIÓN

144

#### EJECUCIÓN

Ahora quisiéramos hacerle algunas preguntas sobre el periodo de ejecución, esto es, cuando el presupuesto o gasto se ejecuta.

18. Por favor indíquenos qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total	
1. Los <b>recursos ejercidos</b> se apegan a los niveles de <b>gasto aprobados</b> por la legislatura.	8	1	2	3	4	5	<input type="text"/> 145
2. Existe un claro entendimiento de la <b>división de las responsabilidades presupuestarias entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales</b> .	8	1	2	3	4	5	<input type="text"/> 146
3. En caso de una <b>irregularidad</b> en el ejercicio del presupuesto <b>se puede establecer</b> quiénes son los(as) <b>culpables</b> .	8	1	2	3	4	5	<input type="text"/> 147
4. Los <b>precios de compra</b> que paga el poder ejecutivo <b>se hacen públicos</b> en las compras ó gastos de más de 500,000 pesos.	8	1	2	3	4	5	<input type="text"/> 148
5. Se <b>penaliza</b> al funcionario que hace <b>mal uso del presupuesto</b> en beneficio propio o de terceros.	8	1	2	3	4	5	<input type="text"/> 149

19. En caso de que se hagan **modificaciones sustanciales al presupuesto** aprobado durante el ejercicio, ¿En qué medida **participa el poder legislativo** en estos cambios?

8 No sabe	1 No participa	2	3	4	5 Participa activamente
-----------	----------------	---	---	---	-------------------------

|\_150

20. Considerando las preguntas anteriores, en una escala de 1 a 100 en donde **1 es nada transparente**, **100 es totalmente transparente** y 50 es el punto intermedio donde las prácticas presupuestarias no son ni opacas ni transparentes. **¿Cómo califica usted las condiciones de transparencia en la etapa de ejecución del presupuesto** en su país? Puede utilizar cualquier número en la escala (una sola respuesta).

\_\_\_\_\_ | CALIFICACIÓN

|\_ |\_ |\_ |\_151

21. Ahora por favor díganos, **en su opinión, que tan importante es la etapa de ejecución del presupuesto para el tema de transparencia presupuestaria** en una escala de 1 a 100 donde **1 es nada importante y 100 es extremadamente importante**.

\_\_\_\_\_ | CALIFICACION

|\_ |\_ |\_ |\_152

#### CONTROL – FISCALIZACIÓN

Ahora queremos hacerle algunas preguntas sobre el periodo de fiscalización, esto es, el control y auditoria del gasto una vez que ha sido ejercido.

22. Por favor indique qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 significa totalmente en desacuerdo y 5 significa totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total
--	---------	------------------	---	----------------------------	---	---------------

- |                                                                                                                                              |   |   |   |   |   |   |      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|---|---|---|------|
| 1. Los recursos ejercidos por las <b>empresas paraestatales</b> como PEMEX o CFE <b>son fiscalizados</b> .                                   | 8 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | _153 |
| 2. Los recursos ejercidos por <b>todos los demás organismos descentralizados</b> como IMSS, ISSSTE, UNAM, etcétera <b>son fiscalizados</b> . | 8 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | _154 |
| 3. El gobierno provee de <b>indicadores</b> que permitan evaluar adecuadamente el <b>impacto del gasto</b> .                                 | 8 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | _155 |
| 4. El <b>gasto federal para defensa</b> se fiscaliza.                                                                                        | 8 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | _156 |
| 5. La contratación de deuda externa se fiscaliza.                                                                                            | 8 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | _157 |

23. Ahora vamos a referirnos a la **contraloría interna del poder ejecutivo**, es decir, la **Secretaría de la Función Pública**. Por favor indique qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 significa totalmente en desacuerdo y 5 significa totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total
--	---------	------------------	---	----------------------------	---	---------------

- |                                                                                           |   |   |   |   |   |   |      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|---|---|---|------|
| 1. La contraloría interna o <b>Secretaría de la Función Pública</b> es <b>confiable</b> . | 8 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | _158 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|---|---|---|------|

24. Ahora vamos a referirnos a la **contraloría externa del poder ejecutivo**, es decir, el organismo fiscalizador en la Cámara de Diputados llamado **Auditoría Superior de la Federación, antes Contaduría Mayor de Hacienda**. Por favor indique qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 significa totalmente en desacuerdo y 5 significa totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total
--	---------	------------------	---	----------------------------	---	---------------

- |                                                                                                                                  |   |   |   |   |   |   |      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|---|---|---|------|
| 1. La contraloría externa es <b>confiable</b> .                                                                                  | 8 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | _159 |
| 2. Las <b>recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción</b> .                               | 8 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | _160 |
| 3. La <b>contraloría externa verifica</b> que el ejecutivo cumpla con las <b>metas físicas</b> de los programas del presupuesto. | 8 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | _161 |
| 4. La contraloría externa tiene la <b>capacidad para fiscalizar el gasto federal</b> .                                           | 8 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | _162 |

<p>25. Considerando las preguntas anteriores, en una escala de 1 a 100 en donde <b>1 es nada transparente</b>, <b>100 es totalmente transparente</b> y 50 es el punto intermedio donde las prácticas presupuestarias no son ni opacas ni transparentes. ¿<b>Cómo califica usted las condiciones de transparencia en la fiscalización del presupuesto</b> en su país? Puede utilizar cualquier número en la escala (una sola respuesta)</p> <p style="text-align: center;">_____ CALIFICACIÓN</p>	<input type="text"/> 163																																										
<p>26. Ahora por favor díganos, <b>en su opinión, qué tan importante es la etapa de fiscalización</b> del presupuesto para el tema de transparencia presupuestaria en una escala de 1 a 100 donde <b>1 es nada importante</b> y <b>100 es extremadamente importante</b>.</p> <p style="text-align: center;">_____ CALIFICACIÓN</p>	<input type="text"/> 164																																										
<b>ACceso a la INFORMACIÓN</b>																																											
<p>Ahora le haremos algunas preguntas sobre la información del presupuesto a disposición del público y cuán fácil es acceder esta información.</p>																																											
<p>27. Por favor indíquenos qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta).</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th></th> <th>No sabe</th> <th>Desacuerdo total</th> <th>2</th> <th>Ni acuerdo / Ni desacuerdo</th> <th>4</th> <th>Acuerdo total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. La información presupuestal se presenta con <b>desagregaciones</b> que permiten un análisis detallado.</td> <td style="text-align: center;">8</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td>2. La información presupuestal se presenta con <b>agregaciones</b> ó resúmenes que permiten análisis integral</td> <td style="text-align: center;">8</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td>3. Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el <b>impacto de su gasto</b></td> <td style="text-align: center;">8</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td>4. Los <b>reportes</b> del ejercicio del presupuesto incluyen <b>información exhaustiva</b> sobre el gasto de cualquier tipo de organismo <b>descentralizado o empresa paraestatal</b> (como IMSS, UNAM, PEMEX o CFE etc.)</td> <td style="text-align: center;">8</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td>5. El ejecutivo federal <b>publica periódicamente la información</b> necesaria para <b>evaluar el avance</b> en el cumplimiento de las <b>metas de sus programas</b></td> <td style="text-align: center;">8</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> </tbody> </table>			No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total	1. La información presupuestal se presenta con <b>desagregaciones</b> que permiten un análisis detallado.	8	1	2	3	4	5	2. La información presupuestal se presenta con <b>agregaciones</b> ó resúmenes que permiten análisis integral	8	1	2	3	4	5	3. Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el <b>impacto de su gasto</b>	8	1	2	3	4	5	4. Los <b>reportes</b> del ejercicio del presupuesto incluyen <b>información exhaustiva</b> sobre el gasto de cualquier tipo de organismo <b>descentralizado o empresa paraestatal</b> (como IMSS, UNAM, PEMEX o CFE etc.)	8	1	2	3	4	5	5. El ejecutivo federal <b>publica periódicamente la información</b> necesaria para <b>evaluar el avance</b> en el cumplimiento de las <b>metas de sus programas</b>	8	1	2	3	4	5
	No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total																																					
1. La información presupuestal se presenta con <b>desagregaciones</b> que permiten un análisis detallado.	8	1	2	3	4	5																																					
2. La información presupuestal se presenta con <b>agregaciones</b> ó resúmenes que permiten análisis integral	8	1	2	3	4	5																																					
3. Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el <b>impacto de su gasto</b>	8	1	2	3	4	5																																					
4. Los <b>reportes</b> del ejercicio del presupuesto incluyen <b>información exhaustiva</b> sobre el gasto de cualquier tipo de organismo <b>descentralizado o empresa paraestatal</b> (como IMSS, UNAM, PEMEX o CFE etc.)	8	1	2	3	4	5																																					
5. El ejecutivo federal <b>publica periódicamente la información</b> necesaria para <b>evaluar el avance</b> en el cumplimiento de las <b>metas de sus programas</b>	8	1	2	3	4	5																																					
<p>28. Por favor indíquenos si los siguientes reportes con los resultados parciales del ejercicio del presupuesto son comparables con el presupuesto aprobado (una sola respuesta)</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th></th> <th>No sabe</th> <th>No</th> <th>Si</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno</td> <td style="text-align: center;">8</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">1</td> </tr> <tr> <td>2. Reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas</td> <td style="text-align: center;">8</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">1</td> </tr> </tbody> </table>			No sabe	No	Si	1. Reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno	8	2	1	2. Reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas	8	2	1																														
	No sabe	No	Si																																								
1. Reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno	8	2	1																																								
2. Reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas	8	2	1																																								
<p>29. ¿Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante cada una de las fases del proceso? (una sola respuesta)</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th></th> <th>No sabe</th> <th>No se hace pública</th> <th>No es nada oportuna</th> <th>2</th> <th>Ni acuerdo / Ni desacuerdo</th> <th>4</th> <th>Es muy oportuna</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Formulación</td> <td style="text-align: center;">8</td> <td></td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td>2. Discusión – aprobación</td> <td style="text-align: center;">8</td> <td></td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td>3. Ejecución</td> <td style="text-align: center;">8</td> <td></td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td>4. Fiscalización</td> <td style="text-align: center;">8</td> <td></td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> </tbody> </table>			No sabe	No se hace pública	No es nada oportuna	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Es muy oportuna	1. Formulación	8		1	2	3	4	5	2. Discusión – aprobación	8		1	2	3	4	5	3. Ejecución	8		1	2	3	4	5	4. Fiscalización	8		1	2	3	4	5		
	No sabe	No se hace pública	No es nada oportuna	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Es muy oportuna																																				
1. Formulación	8		1	2	3	4	5																																				
2. Discusión – aprobación	8		1	2	3	4	5																																				
3. Ejecución	8		1	2	3	4	5																																				
4. Fiscalización	8		1	2	3	4	5																																				
<p>30. Considerando las preguntas anteriores, en una escala de 1 a 100 en donde <b>1 es nada transparente</b>, <b>100 es totalmente transparente</b> y 50 es el punto intermedio donde las prácticas presupuestarias no son ni opacas ni transparentes. ¿Qué <b>calificación</b> le otorga usted al <b>acceso a la información</b> del presupuesto en su país? Puede utilizar cualquier número en la escala (una sola respuesta).</p> <p style="text-align: center;">_____ CALIFICACIÓN</p>																																											
<p>31. Ahora por favor díganos, <b>en su opinión, qué tan importante el acceso a la información</b> del presupuesto para el tema de transparencia presupuestaria en una escala de 1 a 100 donde <b>1 es nada importante</b> y <b>100 es extremadamente importante</b>.</p> <p style="text-align: center;">_____ CALIFICACIÓN</p>																																											

LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA						
	No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total
32. Por favor indíquenos qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta).						
1. La Ley de acceso a la información permite obtener de manera oportuna la información presupuestal que no se incluye en el proyecto de presupuesto.	8	1	2	3	4	5
2. La Ley de acceso a la información es útil para obtener información sobre la evaluación y desempeño de los programas.	8	112	2	3	4	5
33. En su opinión, qué tan importante es el acceso a la información pública para el tema de transparencia presupuestaria en una escala de 1 a 100 donde 1 es nada importante y 100 es extremadamente importante.						
	CALIFICACIÓN					

PARTICIPACIÓN CIUDADANA						
	No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total
34. Por favor indíquenos qué tan de acuerdo está con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta).						
1. Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto.	8	1	2	3	4	5
2. Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto.	8	1	2	3	4	5
3. Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto.	8	1	2	3	4	5
4. En caso de que hubiera cambios sustantivos en el presupuesto aprobado durante su ejercicio, el poder ejecutivo informa sobre estos cambios a la opinión pública, particularmente los recortes o aumentos por área.	8	153	2	3	4	5
35. Considerando las preguntas anteriores, en una escala de 1 a 100 en donde 1 es nada transparente, 100 es totalmente transparente y 50 es el punto intermedio donde las prácticas presupuestarias no son ni opacas ni transparentes. ¿Cómo califica usted las condiciones para la participación ciudadana en el presupuesto en su país? Puede utilizar cualquier número en la escala (una sola respuesta)						
	CALIFICACIÓN					
36. Ahora por favor díganos, en su opinión, qué tan importante la participación ciudadana para el tema de transparencia presupuestaria en una escala de 1 a 100 donde 1 es nada importante y 100 es extremadamente importante.						
	CALIFICACIÓN					
37. La palabra transparencia se refiere a la existencia de un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestal, al acceso del público a la información y a los mecanismos formales de participación durante este proceso. Ahora le repetimos la pregunta general, en una escala de 1 a 100 en donde 1 es nada transparente, 100 es totalmente transparente y 50 es el punto intermedio donde las prácticas presupuestarias no son ni opacas ni transparentes ¿Cómo califica usted las condiciones de transparencia en el presupuesto de su país en general? Puede utilizar cualquier número en la escala (una sola respuesta).						
	CALIFICACIÓN					

1 Nada Transparente	50 Ni opaco ni Transparente	100 Muy Transparente																																														
<p><b>38.</b> ¿En su opinión cuál o cuáles elementos podrían servir para hacer más transparente el Presupuesto de Egresos de la Federación?</p> <p>1. _____</p> <p>¿Algún otro elemento que considere importante? (ELEMENTO 2)</p> <p>2. _____</p> <p>¿Algún otro elemento que considere importante? (ELEMENTO 3)</p> <p>3. _____</p> <p>¿Algún otro elemento que considere importante? (ELEMENTO 4)</p> <p>4. _____</p>			<span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">_____</span> 188 <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">_____</span> 189 <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">_____</span> 190 <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">_____</span> 191 <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">_____</span> 192 <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">_____</span> 193 <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">_____</span> 194 <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">_____</span> 195 <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">_____</span> 196 <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">_____</span> 197 <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">_____</span> 198 <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">_____</span> 199																																													
<p><b>39.</b> Finalmente sólo unas preguntas especiales sobre México. Por favor indíquenos <b>qué tan de acuerdo está usted</b> con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta).</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">No sabe</th> <th style="text-align: center;">Desacuerdo total</th> <th style="text-align: center;">2</th> <th style="text-align: center;">Ni acuerdo / Ni desacuerdo</th> <th style="text-align: center;">4</th> <th style="text-align: center;">Acuerdo total</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">8</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">5</td> <td style="text-align: right;">_____ 200</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">8</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">5</td> <td style="text-align: right;">_____ 201</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">8</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">5</td> <td style="text-align: right;">_____ 202</td> </tr> <tr> <td colspan="6"></td> <td style="text-align: right;">_____ 203</td> </tr> </tbody> </table> <p>1. Dentro de su ámbito de competencia la actual <b>Legislatura</b> ha realizado acciones notables para mejorar la transparencia presupuestal.</p> <p>2. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria mejoró las condiciones normativas para la transparencia presupuestaria.</p> <p>3. En la Cámara de Diputados la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 fue mejor gracias a las nuevas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.</p> <p>4. La reforma al artículo sexto constitucional en materia de Acceso a la información Pública Gubernamental representa un avance significativo para el acceso público a la información presupuestaria.</p> <p>en una escala de 1 a 5, donde 1 es nada y 5 es mucho.</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 20%;">1</td> <td style="width: 20%;">2</td> <td style="width: 20%;">3</td> <td style="width: 20%;">4</td> <td style="width: 20%;">5</td> </tr> <tr> <td>Nada</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>Mucho</td> </tr> </table>			No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total		8	1	2	3	4	5	_____ 200	8	1	2	3	4	5	_____ 201	8	1	2	3	4	5	_____ 202							_____ 203	1	2	3	4	5	Nada				Mucho	
No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total																																											
8	1	2	3	4	5	_____ 200																																										
8	1	2	3	4	5	_____ 201																																										
8	1	2	3	4	5	_____ 202																																										
						_____ 203																																										
1	2	3	4	5																																												
Nada				Mucho																																												
<p>5. De la siguiente lista de elementos, por favor indique cuáles cree que son los que más pueden contribuir a lograr un gobierno transparente en México. <b>Por favor indíquenos los tres elementos más importantes en orden al marcar el número 1 en la casilla del elemento más importante a su juicio, el número dos en el segundo elemento importante y el tres en la casilla del tercer elemento en importancia</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 40%;">IMPORTANCIA</th> <th></th> <th style="width: 40%;">IMPORTANCIA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td>El control que ejercen los órganos internos de control y la Secretaría de la Función Pública</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td>El servicio profesional de carrera</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td>La denuncia de actos de corrupción</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2">Otros _____</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>			IMPORTANCIA		IMPORTANCIA	<input type="checkbox"/>	El control que ejercen los órganos internos de control y la Secretaría de la Función Pública	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	El servicio profesional de carrera	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	La denuncia de actos de corrupción		Otros _____																																	
IMPORTANCIA		IMPORTANCIA																																														
<input type="checkbox"/>	El control que ejercen los órganos internos de control y la Secretaría de la Función Pública	<input type="checkbox"/>																																														
<input type="checkbox"/>	El servicio profesional de carrera	<input type="checkbox"/>																																														
<input type="checkbox"/>	La denuncia de actos de corrupción																																															
Otros _____																																																



## Anexo III:

# Tabla de calificaciones positivas por país con promedios

Variable – Atributo	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	México	Nicaragua	Perú	Venezuela	Promedio
<b>Participación ciudadana en el presupuesto</b>	<b>20</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>13</b>
Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto	16	8	14	2	7	4	10	5	9	8
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto	23	19	15	5	20	7	19	27	23	17
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto	17	14	15	5	23	6	13	20	17	15
El poder ejecutivo informa ampliamente sobre cambios en el presupuesto aprobado a la opinión pública	24	13	22	12	4	22	10	13	12	15
Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto	18	13	14	2	13	10	10	4	10	11
<b>Atribuciones y participación del Legislativo</b>	<b>48</b>	<b>33</b>	<b>56</b>	<b>35</b>	<b>54</b>	<b>40</b>	<b>41</b>	<b>37</b>	<b>31</b>	<b>42</b>
Es suficiente el tiempo que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto	73	44	85	63	67	44	38	63	46	58
El poder legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del poder ejecutivo	66	49	74	39	89	74	83	59	50	65
Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo	20	19	37	13	25	25	23	14	12	21
El poder legislativo tiene información para evaluar desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto	34	20	27	23	37	18	19	12	17	23
<b>Información sobre criterios macroeconómicos</b>	<b>46</b>	<b>45</b>	<b>59</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>48</b>	<b>23</b>	<b>69</b>	<b>38</b>	<b>46</b>
El ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto	63	54	56	66	46	71	35	86	66	60
Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables	29	35	62	22	42	25	11	52	10	32

Variable – Atributo	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	México	Nicaragua	Perú	Venezuela	Promedio
<b>Asignación del presupuesto</b>	<b>32</b>	<b>28</b>	<b>27</b>	<b>14</b>	<b>23</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>22</b>	<b>22</b>
La mayoría de los recursos que el ejecutivo federal asigna a los estados se asignan según criterios públicos	53	33	30	23	51	28	33	23	33	34
La asignación del presupuesto es básicamente incial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas	16	29	19	10	11	10	25	5	21	17
Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo	30	31	25	9	10	29	13	11	14	20
Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura	33	31	53	21	29	27	13	32	14	28
La asignación del presupuesto se realiza con base en la evaluación del desempeño de los programas	29	15	9	6	14	8	10	4	10	12
<b>Cambios en el presupuesto</b>	<b>30</b>	<b>44</b>	<b>53</b>	<b>18</b>	<b>28</b>	<b>14</b>	<b>59</b>	<b>38</b>	<b>32</b>	<b>35</b>
Nivel de participación del poder legislativo en modificaciones sustanciales al presupuesto durante el ejercicio	30	44	53	18	28	14	59	38	32	35
<b>Capacidades del órgano de control externo</b>	<b>27</b>	<b>41</b>	<b>65</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>43</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	<b>10</b>	<b>27</b>
La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto	19	40	50	6	13	38	8	20	9	22
La contraloría externa es confiable	27	37	75	12	10	63	13	23	5	29
Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción	18	39	72	9	7	29	13	14	5	23
La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar eficazmente el gasto federal	44	49	62	34	18	41	23	20	19	35
<b>Fiscalización del presupuesto</b>	<b>35</b>	<b>38</b>	<b>65</b>	<b>14</b>	<b>22</b>	<b>31</b>	<b>12</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>27</b>
Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales son bien fiscalizados	39	43	75	15	23	37	13	16	7	30
Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son bien fiscalizados	24	61	74	12	23	35	12	27	9	34
El gasto federal para defensa está bien fiscalizado	20	24	na	7	13	19	11	9	7	14
La contratación de deuda externa se fiscaliza	59	25	46	22	30	33	12	29	16	16
<b>Evaluación de la contraloría Interna</b>	<b>30</b>	<b>25</b>	<b>33</b>	<b>na</b>	<b>11</b>	<b>17</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>18</b>
La contraloría interna es confiable	30	25	33	na	11	17	8	13	5	18

Una comparación de 9 países: Bolivia - Colombia - Costa Rica - Ecuador - Guatemala - México - Nicaragua - Perú - Venezuela

Variable – Atributo	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	México	Nicaragua	Perú	Venezuela	Promedio
Rendición de cuentas	30	26	26	17	25	22	14	22	13	22
Los precios de compra que paga el poder ejecutivo se hacen públicos en compras ó gastos de más de 500,000 pesos	19	19	29	16	39	27	12	38	7	23
El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto	26	20	11	2	19	9	8	9	10	13
El ejecutivo federal publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas	21	23	9	5	12	22	6	10	7	13
Los reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno son comparables con el presupuesto aprobado	49	31	50	45	43	39	29	41	20	38
Los reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas son comparables con el presupuesto aprobado	46	25	26	18	31	25	19	25	16	26
Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa parastatal	16	12	24	6	8	8	6	11	9	11
Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto	31	52	36	23	25	26	21	21	23	29
Control sobre funcionarios públicos	35	29	44	18	27	22	14	27	17	26
Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) públicos	49	44	50	25	49	44	10	44	21	37
La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) es pública	20	28	40	9	19	22	8	5	19	19
Se pueden detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as)	35	15	41	27	23	18	21	32	19	26
En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables	51	33	44	21	35	13	25	37	17	31
Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros	18	24	42	10	7	16	6	18	7	16

Variable – Atributo	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	México	Nicaragua	Perú	Venezuela	Promedio
<b>Información sobre deuda</b>	<b>33</b>	<b>33</b>	<b>52</b>	<b>21</b>	<b>38</b>	<b>27</b>	<b>19</b>	<b>32</b>	<b>26</b>	<b>31</b>
Se puede conocer el destino de la deuda contraída	22	29	64	20	41	22	15	20	28	29
La duración de la deuda (plazos) es pública	32	37	67	39	44	38	17	43	36	39
Cualquier obligación futura o pasivo del gobierno federal se hacen públicos	33	30	50	12	39	23	17	41	21	30
Toda obligación futura del gobierno se contabiliza como deuda pública	44	36	26	11	26	23	27	23	18	26
<b>Calidad de la información y estadísticas</b>	<b>47</b>	<b>30</b>	<b>46</b>	<b>30</b>	<b>43</b>	<b>32</b>	<b>16</b>	<b>36</b>	<b>22</b>	<b>33</b>
En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos	41	21	60	44	47	42	8	40	21	36
La información presupuestal es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado	45	36	38	28	39	29	15	30	23	31
La información presupuestal incluye agregaciones que permiten un análisis integral	49	33	50	26	42	29	21	47	25	36
El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional	51	32	35	23	44	30	19	28	18	31
<b>Responsabilidad de niveles de Gobierno</b>	<b>47</b>	<b>34</b>	<b>41</b>	<b>21</b>	<b>45</b>	<b>23</b>	<b>33</b>	<b>22</b>	<b>17</b>	<b>31</b>
La división de responsabilidades presupuestarias entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales es muy clara	47	34	41	21	45	23	33	22	17	31
<b>Oportunidad de la información</b>	<b>14</b>	<b>24</b>	<b>38</b>	<b>12</b>	<b>19</b>	<b>27</b>	<b>10</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>20</b>
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de formulación	17	30	22	15	17	28	2	18	19	19
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de discusión/ aprobación	19	39	53	17	32	40	109	458	109	32
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de ejecución	11	17	33	12	20	27	6	23	9	17
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de fiscalización	7	12	43	5	8	13	4	7	7	12
<b>Ley de acceso a la información</b>	<b>31</b>	<b>14</b>	<b>na</b>	<b>38</b>	<b>na</b>	<b>37</b>	<b>43</b>	<b>40</b>	<b>na</b>	<b>34</b>
La ley permite obtener de manera oportuna la información presupuestal que no se incluye en el proyecto de presupuesto	22	9	na	33	na	26	33	32	na	27
La ley es útil para obtener información sobre la evaluación y desempeño de los programas	40	20	na	44	48	54	48	na	42	

Una comparación de 9 países: Bolivia - Colombia - Costa Rica - Ecuador - Guatemala - México - Nicaragua - Perú - Venezuela

