

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria

2009



Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria

2009



Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2009

José María Marín Aguirre
Coordinador
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

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. Incentivamos su reproducción y agradecemos cite la fuente.

Diseño e impresión: Mono Comunicación S.A. de C.V.

© 2009 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
Cerrada de Alberto Zamora 21, Col. Villa Coyoacán, C.P. 04000, México D.F.

ISBN: 978-607-7631-03-3

Impreso en México

Reconocimientos

Las siguientes organizaciones no gubernamentales, universidades, centros, equipos de trabajo y personas estuvieron involucradas en la realización de la quinta edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria:

Argentina:

La elaboración del estudio fue realizada por Federico Marongiu bajo la coordinación general de Luciana Díaz Frers del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Las tareas de investigación, desarrollo y preparación de informes estuvieron a cargo de Federico Marongiu. Se agradece especialmente la ayuda invaluable de Lucía Chicatún, Cassie McGurk, Daniela Dborkin, Germán Feldman y Gabriel Filc en el trabajo de campo.

Bolivia:

El estudio de Bolivia fue realizado por Gustavo Luna bajo la coordinación general de Javier Gómez, Director Ejecutivo del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA). Las tareas de investigación, desarrollo y preparación de informes estuvieron a cargo de Gustavo Luna y el trabajo de campo para el seguimiento de las encuestas fue realizado por Real Data. Igualmente, se contó con el apoyo administrativo de la Unidad Contable de CEDLA.

Brasil:

La elaboración del estudio para Brasil estuvo a cargo del Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC) bajo la coordinación general de José Antonio Moroni. Las tareas de investigación, preparación y desarrollo de informes estuvieron a cargo de Eliana Magalhães Gracia y Lucidio Barbosa. El trabajo de campo para el seguimiento de las encuestas fue dirigido por Gabriele Dias (pasante) y Socius (Empresa Junior de Consultoría de la Universidad de Brasilia). Además, se contó con el apoyo administrativo de Isabela Santos y Eugenia Santana funcionarias de la institución.

Colombia:

El trabajo de Colombia contó con el apoyo de Proyección Andina, Corfas, Codeliberar y Foro Joven. Ésta última fue quién se responsabilizó por la elaboración del mismo. El equipo de trabajo estuvo coordinado por Gory Suárez y estuvo conformado por Esmeralda Cáceres, Natalia Santana y un equipo de entrevistadores conformado por Andrea Barrera, Andrés Manosalva, Hendrika García y Amelia Suárez. Marisol Perilla hizo la redacción final del documento.

Costa Rica:

La elaboración del estudio en Costa Rica estuvo a cargo del Programa Estado y del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica y la Fundación Arias. Las personas responsables en estas instituciones fueron: Luis Alberto Cordero Arias y Victoria Solís Obando, de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Juan Rafael Vargas Brenes y Adriana Mora Benavides del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, Miguel Gutiérrez Saxe y Enrique González Roldán del Programa Estado de la Nación. Los estudios específicos y la edición del informe de país fueron realizados por Enrique González Roldán.

Ecuador:

El trabajo en Ecuador fue realizado por la organización Grupo Faro. El estudio fue realizado por María del Carmen Pantoja y Sebastián Zambrano bajo la coordinación general de Andrea Ordóñez. El trabajo de campo para el seguimiento de las encuestas fue realizado por Daniel Bravo y María Eugenia Velarde. Igualmente, se contó con el apoyo de edición y comunicación de Natalia Angulo.

Guatemala:

La organización responsable de la realización del Índice en Guatemala fue el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN. El estudio fue realizado por Bismarck Pineda bajo la coordinación general de Jorge Lavarreda. Las tareas de investigación, desarrollo y preparación de informes estuvieron a cargo de Lisardo Bolaños. El trabajo de campo para el seguimiento de las encuestas fue realizado por David Casasola y Fabiola Rodríguez. Igualmente, se contó con el apoyo administrativo de Mariana Regil.

México:

La realización y coordinación del proyecto estuvo a cargo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, particularmente de José María Marín Aguirre. En el seguimiento a la encuesta de percepciones participaron Gloria Legorreta, Melissa Ortíz y Haydee Pérez. El análisis integral de resultados fue realizado por Gloria Labastida, de Probabilística y José María Marín.

Panamá:

La elaboración del estudio de Panamá estuvo a cargo del Centro de Estudios y Acción Social Panameña (CEASPA). La coordinación del proyecto la llevó a cabo Mariela Itzel Arce Andrade. El equipo técnico estuvo conformado por Gina de la Guardia Fernández, Erika Frida Sinisterra y Mariela Arce. En el seguimiento de la encuesta nacional participaron Toribio Díaz, Alonso Ramos y Mariela Arce. En la redacción estuvieron involucradas Gina de la Guardia Fernández, Erika Frida Sinisterra y Mariela Arce.

Perú:

La elaboración del estudio de Perú fue realizada por Ciudadanos al Día (CAD) bajo la coordinación general de Caroline Gibu, con la asesoría de Eduardo Morón del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Las tareas de investigación, desarrollo y preparación de informes estuvieron a cargo de Emma Santana. El seguimiento de las encuestas fue realizado por Alberto de Belaunde, Erika Rojas, Natalie Rona y Karina Sara.

República Dominicana:

El estudio de República Dominicana estuvo a cargo de la Fundación Solidaridad bajo la coordinación general de Juan Castillo. La investigación y redacción de los informes estuvieron a cargo de Ángela Malagón y el seguimiento de las encuestas fue realizado por José Alfredo Matías. Igualmente, se contó con el apoyo técnico de las organizaciones Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, S.J. y Participación Ciudadana.

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 estuvieron a cargo de Silvia Salvato y el trabajo de campo para el seguimiento de las encuestas fue realizado por José Ramón Morales. Igualmente, se contó con el apoyo administrativo de Claudia Pineda, funcionaria de la institución.

La realización de la quinta edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria fue posible gracias al compromiso y esfuerzo de las organizaciones responsables en cada uno de los países. Gracias al apoyo del Open Society Institute se pudo realizar este Índice.

La coordinación regional y la elaboración del documento regional de la quinta edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria recayeron en José María Marín Aguirre.

La integración de los resultados de la encuesta de percepciones, así como su sistematización, fue responsabilidad de Gloria Labastida, de Probabilística.

La integración de la página de internet que presenta los distintos productos de este estudio estuvo a cargo de Net Weasel y puede consultarse en www.iltpweb.org.

Índice

Introducción	11
Nota metodológica.....	15
Resultados del Índice General de Transparencia Presupuestaria.....	17
Análisis por variable	21
Participación en el presupuesto	22
Participación ciudadana en el presupuesto	22
Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	24
Transparencia en tiempo de crisis	27
Elaboración del presupuesto	29
Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto	29
Asignación del presupuesto	31
Cambios en el presupuesto	33
Fiscalización	36
Fiscalización del presupuesto	36
Evaluación de la contraloría interna	37
Capacidades de los órganos de control externo.....	40
Rendición de cuentas.....	43
Rendición de cuentas	43
Control sobre funcionarios públicos	45
Responsabilidades de niveles de gobierno.....	47
Acceso a la información	50
Información sobre deuda.....	50
Calidad de la información y estadísticas en general.....	52
Oportunidad de la información del presupuesto	53
Ley de Acceso a la Información	55
Conclusiones	59
Resultados y recomendaciones por país	61
Anexos	
Metodología.....	89
Cuestionario base	97
Tabla de respuestas positivas por país	105
Resumen ejecutivo.....	113

Introducción

La transparencia gubernamental es importante por varias razones; sin embargo, la transparencia presupuestaria es particularmente importante si tomamos en cuenta que el presupuesto es el instrumento de política pública más importante del gobierno. Esto se debe a que en él se definen en términos monetarios las prioridades del gobierno y los ganadores y perdedores de las políticas. La retórica política deja de ser meras palabras y se convierte en realidad.

La transparencia presupuestaria se expresa en el conjunto de normas y prácticas claras en el proceso presupuestario, el acceso del público a la información y los mecanismos formales para la participación durante el proceso. La existencia de estos elementos es una condición necesaria para la consolidación de cualquier Estado democrático. En tanto la ciudadanía no tenga conocimiento preciso de las políticas públicas y su aplicación, particularmente el gasto público, su información está truncada, inhibiendo la posibilidad de realizar decisiones informadas a la hora de ejercer su derecho ciudadano. La información puntual y comprensiva es necesaria para conocer y evaluar el impacto del gasto y el desempeño de las políticas públicas, así como identificar responsables del manejo de recursos.

Con el espíritu de consolidar la democracia en la región, desde 2001 se realiza el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP). El objetivo general del proyecto es **generar el conocimiento relevante para entender y transformar el proceso presupuestario**, a fin de hacerlo más transparente y sensible a las necesidades de los grupos de población marginados y, de esta manera, colocar el tema de la transparencia presupuestaria en la agenda pública; así como promover la creación de espacios formales e informales para la participación ciudadana en etapas clave del proceso presupuestario.

Este estudio desarrolla un diagnóstico sobre la transparencia presupuestaria en dos ámbitos. Primero, las percepciones de los usuarios y expertos de la información del presupuesto presentan una perspectiva real sobre la utilidad y el grado de implementación de las normas legales alrededor de la transparencia y la participación. Segundo, el análisis del marco legal permite identificar vacíos en las obligaciones del gobierno hacia la ciudadanía respecto a la toma de decisiones y rendición de cuentas.

Desde su creación, 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 ILTP con nuevas experiencias. Asimismo, a lo largo del tiempo se han hecho esfuerzos para mejorar las herramientas metodológicas de este estudio. Cada año se realiza una revisión de las preguntas en los cuestionarios, al igual que en el estudio formal normativo, para abundar sobre los temas que recurrentemente han presentado un problema de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas. Adicionalmente, el estudio pretende, en la medida de lo posible, atender a problemáticas de coyuntura en cada país o a nivel regional de manera que haya constancia de los hitos que forman a la región y que el aprendizaje de la coyuntura alimente las recomendaciones y las mejoras requeridas en la región.

Para 2009, el estudio contó con la participación de 12 países de la región, aumentando el número de países en comparación con la edición anterior donde participaron 9. Este año se incorporaron al estudio:

- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC (**Buenos Aires, Argentina**)
- Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, CEDLA (**La Paz, Bolivia**)
- Instituto de Estudios Socioeconómicos (**Brasilia, Brasil**)
- Foro Joven, Corfas, Proyección Andina y Codeliberar (**Santa Fe de Bogotá, Colombia**)
- Programa Estado de la Nación, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, y Fundación Arias (**San José, Costa Rica**)
- Grupo Faro (**Quito, Ecuador**)
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, (**Ciudad de Guatemala, Guatemala**)
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, y Probabilística (**México DF, México**)
- Centro de Estudios y Acción Social Panameña, CEASPA (**Panamá, Panamá**)
- Ciudadanos Al Día, y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (**Lima, Perú**)
- Fundación Solidaridad, (**Santiago, República Dominicana**)
- Transparencia Venezuela (**Caracas, Venezuela**)

Todas las instituciones mencionadas participaron activamente en la obtención de respuestas de la encuesta de percepciones, en la investigación y el análisis de las condiciones de transparencia presupuestaria en cada país. La coordinación regional del esfuerzo, así como la elaboración del presente documento estuvieron a cargo de Fundar.

El objetivo general de las organizaciones incorporadas en el ILTP es aportar a la construcción de mejores prácticas presupuestarias y promover la rendición de cuentas y la consolidación democrática en nuestros países. Además, el presente estudio tiene tres objetivos específicos:

- Replicar un índice que permita medir el grado de transparencia en el gasto público y hacer comparaciones entre países a través del tiempo.
- Actualizar el conocimiento sobre el proceso presupuestario en la región latinoamericana y recalcar 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 legisladores y gobiernos para promover la apertura y rendición de cuentas.

Este informe presenta los resultados para los países de la región latinoamericana que participaron en el estudio y complementa los documentos individuales de cada país. Está dividido en siete secciones. La segunda sección explica brevemente los tres componentes metodológicos del ILTP. En la tercera sección, 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 al ILTP 2007.

La cuarta sección hace una evaluación y se analizan cada una de las 15 variables que conforman el estudio. Para todas las variables se presenta una gráfica de resultados que muestra las calificaciones que han obtenido los países en las dos últimas ediciones del estudio, 2007 y 2009. En este mismo apartado se da una explicación detallada para cada variable y atributo, los cuales se pueden encontrar también en el tercer anexo de este documento. En el quinto apartado se plantean las conclusiones de los resultados regionales. En la sexta sección se da una breve reseña de los principales resultados para cada país y sus recomendaciones correspondientes para mejorar los niveles de transparencia presupuestaria.

Finalmente, la séptima sección integra cuatro 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, el tercero despliega los resultados estadísticos desagregados por país y, el último, contiene un resumen ejecutivo del presente estudio.



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.

Las organizaciones que hicieron posible el estudio tenemos la convicción de que la realización de estudios independientes, con un sustento metodológico sólido -como el del ILTP- agrega un valor significativo a la discusión sobre las 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 con menos espacios discrecionales. En consecuencia, se fortalece también la capacidad de los gobiernos para rendir cuentas claras y crear confianza entre la ciudadanía.

Nota metodológica

La transparencia presupuestaria es evaluada con base en las percepciones de expertos y usuarios de la información del presupuesto, el análisis de la normatividad y las características y dinámicas del proceso presupuestario en la práctica. Por ello, se ha utilizado una metodología con tres componentes:

1. Encuesta de percepciones

La **encuesta** es aplicada entre expertos y usuarios de la información presupuestaria y evalúa las percepciones con respecto a la transparencia. La población encuestada incluye a los Legisladores que participan en la comisión de presupuesto o económica (diputados y/o senadores), a investigadores y académicos especialistas en el tema presupuestario, a periodistas y editorialistas dedicados al tema que escriben en periódicos o revistas de cobertura nacional y a miembros de organizaciones de la sociedad civil que trabajan los temas de presupuesto, transparencia y rendición de cuentas. Esta encuesta se aplicó siguiendo los mismos criterios en los doce países (véase anexo metodológico), lo que permite comparar las distintas características relevantes a la transparencia en términos cuantitativos.

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 **análisis formal especializado** de las condiciones normativas que rigen la transparencia del proceso presupuestario se realiza sobre la base de una guía común a todos los países, con lo cual se facilita la comparación. La guía plantea un marco general para el análisis que, en primer lugar, presenta la información necesaria para conocer las condiciones institucionales que norman la transparencia en el proceso presupuestario y, en segundo lugar, permite identificar a los principales actores del proceso presupuestario y su papel formal en el mismo. Finalmente, el análisis formal presenta un marco de estudio que identifica los trazos determinantes del proceso presupuestario, con lo que se facilita la comparación internacional. El cuestionario **formal**, que da cuenta de los pormenores del marco legal, su aplicación y sus limitaciones, fue respondido por especialistas de cada una de las organizaciones participantes.

El documento de análisis formal se vincula a las percepciones con una guía. Ambos documentos pueden consultarse en la página de Internet del índice, www.iltpweb.org.

El **Índice General de Transparencia Presupuestaria** se construye con base en la encuesta y califica la transparencia en los países en una escala del 1 al 100, donde 1 significa nada transparente y 100 completamente transparente.



Los resultados de la encuesta permiten evaluar 15 variables, o temas eje para identificar cuán transparente es el proceso presupuestario. Las variables son grupos de preguntas que indagan en aspectos particulares de la transparencia. Se construyeron 15 variables, a partir de 58 preguntas específicas. Las variables se reportan como el porcentaje de respuestas positivas o *de acuerdo* para variables y preguntas específicas.

El porcentaje de respuestas positivas es la suma de respuesta de acuerdo total y acuerdo (valores 4 y 5) entre el total de respuestas válidas en la siguiente escala:



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 la página web del índice.

En general, la metodología busca reflejar fielmente las percepciones de la población de los usuarios de la información presupuestaria 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, con el objetivo de enfatizar no sólo las condiciones de la información presupuestaria sino además las dinámicas y los espacios propicios para una rendición de cuentas eficaz.

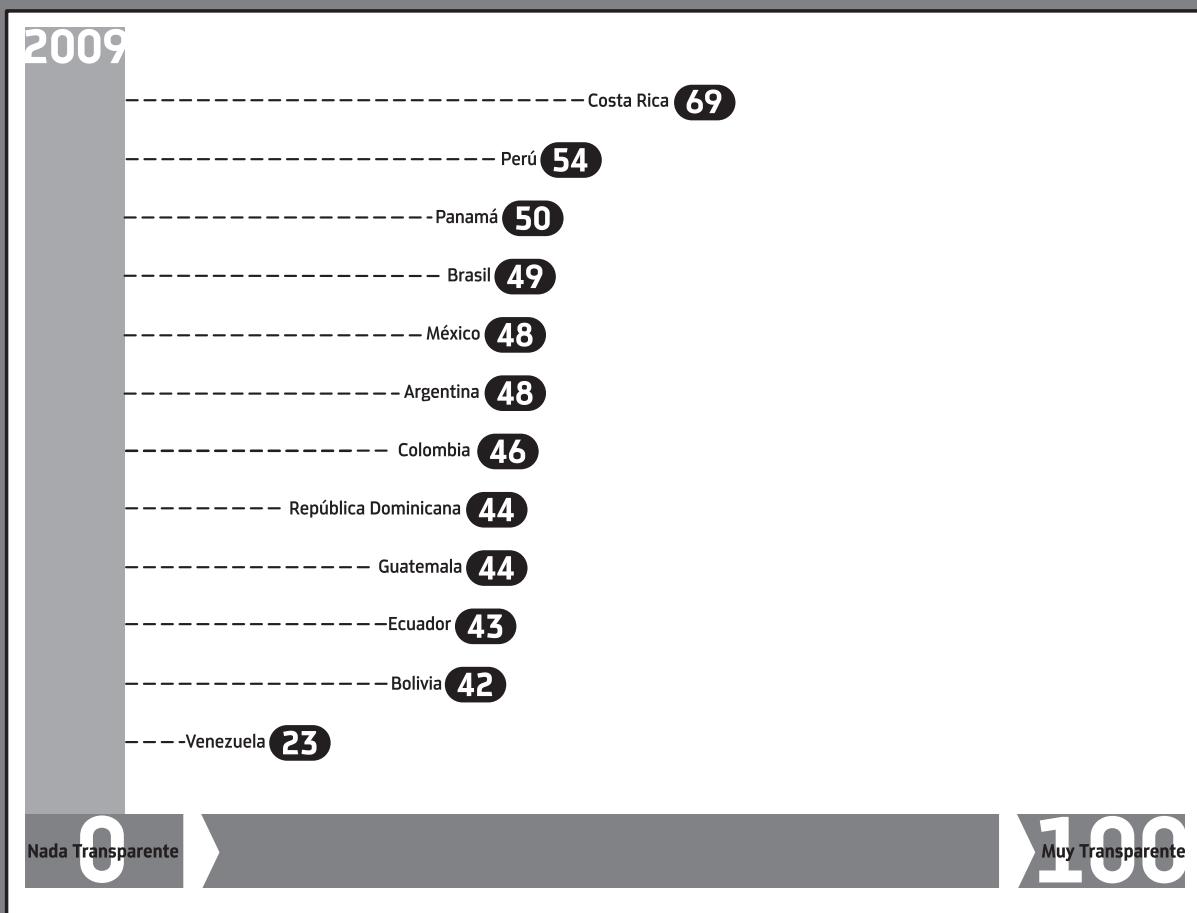
En el anexo I se presenta la metodología más detallada que explica el proceso de la encuesta y lo que implica el porcentaje de respuestas positivas. El Anexo III, al final de este documento, incluye un cuadro con todas las variables y sus respectivos atributos, así como el porcentaje de respuestas positivas en la encuesta de percepciones para cada uno.



Resultados del Índice General de Transparencia Presupuestaria

El Índice General de Transparencia Presupuestaria (IGTP) mide el nivel de transparencia presupuestaria definida como 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. El índice se calcula a partir de una pregunta en el cuestionario y la calificación se mide en una escala de 1 a 100, donde 1 significa nada transparente y 100, totalmente transparente.

Gráfica 1
Índice General de Transparencia Presupuestaria 2009
(Escala de 1 al 100)



En esta edición, al igual que en ediciones pasadas, Costa Rica y Perú son los países que reciben una mayor calificación en el Índice General de Transparencia Presupuestaria (IGTP). Panamá, Brasil y Argentina, países que se sumaron el estudio en esta edición, se posicionaron en el tercero, cuarto y quinto lugar con 50, 49 y 48 puntos respectivamente. México recibió una calificación de 48 puntos, misma que obtuvo Argentina. Los países que obtuvieron las calificaciones más bajas son: Venezuela, Bolivia y Ecuador. Venezuela es por mucho el país peor evaluado con 23 puntos; el segundo, es Bolivia con una calificación de 42.

En general, Costa Rica vuelve a ser el único país que recibe una calificación aprobatoria por encima del 60%. En cambio los demás países demuestran que su nivel de transparencia presupuestaria continúa siendo deficiente. Con excepción de Perú y Venezuela, el resto de los países se posicionan en un rango de 42 a 50 puntos.

Este año se incorporaron cuatro nuevos países al estudio. República Dominicana y Panamá son países que nunca habían estado en el estudio y sus resultados son desalentadores. República Dominicana recibió una calificación de 44 puntos sobre 100, colocándose como el quinto país peor evaluado. Desde 1996, el marco legal que rige los procesos de administración y finanzas públicas en República Dominicana ha sido objeto de grandes esfuerzos de reforma, modernización, actualización, así como de generación de mecanismos que fortalezcan la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. Sin embargo, el proceso presupuestario actual está emarcado en una etapa de transición puesto que las leyes que conforman el nuevo marco legal de la Hacienda Pública todavía no han logrado implementarse en su totalidad, situación que permite la reproducción de antiguos procedimientos, perpetuándose en la actualidad, las debilidades tradicionales en el ámbito de la transparencia presupuestaria. Esta situación puede ser la principal explicación coyuntural para que ninguna de las variables evaluadas en esta investigación haya sobrepasado el 38% de respuestas positivas.

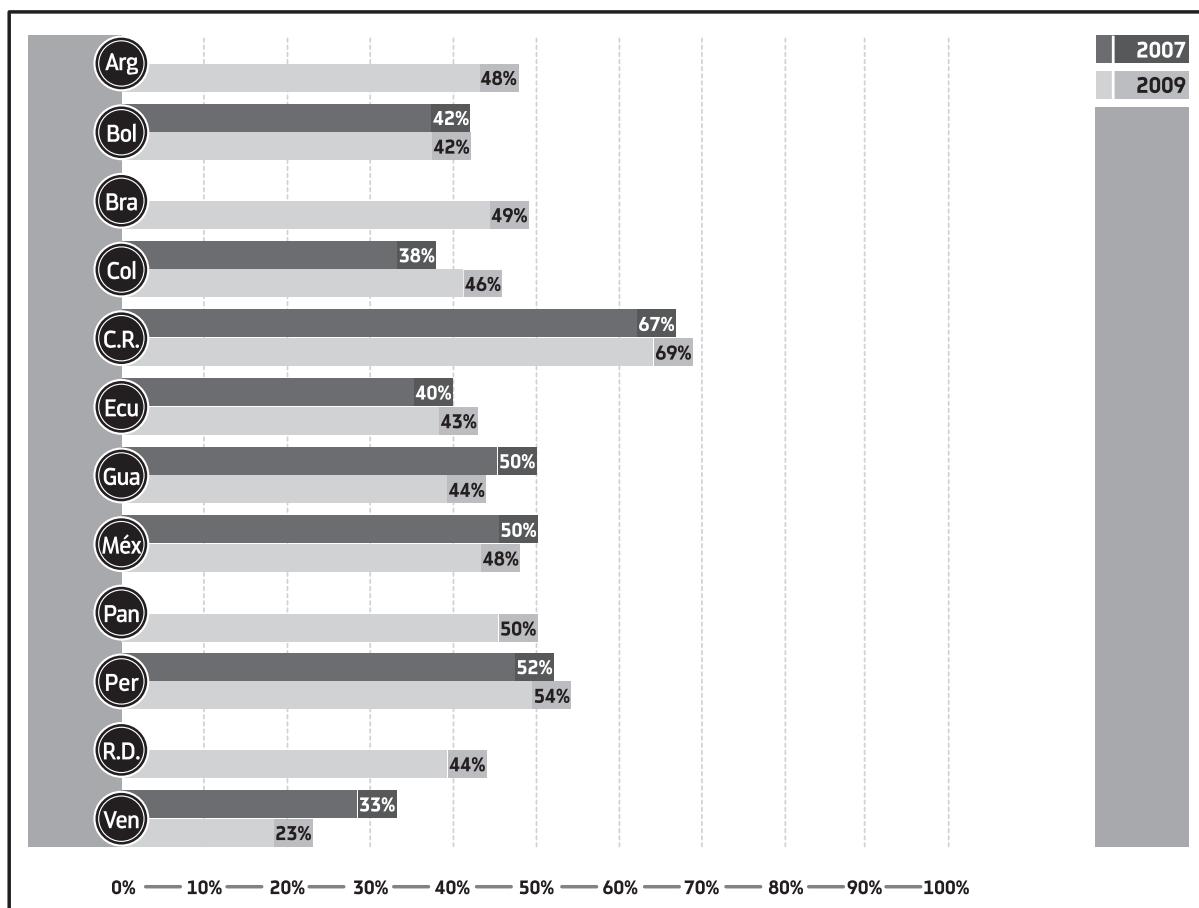
Por su parte, Panamá también recibió una calificación por debajo de un nivel satisfactorio de 60. Los encuestados calificaron el nivel de transparencia presupuestaria en 50%. Es decir, calificaron el proceso de formulación, discusión, aprobación, ejecución y fiscalización del presupuesto nacional como ni opaco, ni transparente. Esto se debe a que existen, en la mayoría de los temas, las normas legales que sustentan el acceso público a la información presupuestaria; sin embargo, en la práctica, existe un vacío en el efectivo y eficaz ejercicio de este derecho. Tan es así, que es nula la participación ciudadana en el proceso antes mencionado y el acceso a la información pública mediante la Ley de Transparencia está mayormente restringido a las páginas web y a solicitudes formales, que no son siempre contestadas en tiempo y forma, ni con información veraz y completa.

Este diagnóstico que se obtuvo gracias al estudio muestra que en estos dos países el tema de la transparencia presupuestaria y la participación en el proceso presupuestario son dos asuntos claves que continúan pendientes por atender.

Argentina y Brasil reanudaron su participación en el estudio en esta edición: Argentina no reportó resultados para 2007 y Brasil no participaba desde 2003. En el caso concreto de Argentina se observa que presentó un mínimo avance desde su última participación en 2005 donde recibió 47 en comparación a los 48 puntos otorgados por expertos en 2009. En contraste, Brasil presentó un leve retroceso desde 2003 donde recibió una calificación de 50, mientras que en 2009 su calificación entorno al nivel de transparencia general es de 49 puntos. Esto nos indica que las percepciones generales sobre el nivel de transparencia presupuestaria y participación no han variado significativamente en estos dos países. Por ello, ameritaría que el tema vuelva a estar en la agenda pública para lograr avances en esta materia.



Gráfica 2.
Índice General de Transparencia Presupuestaria
Comparativo 2007-2009



Comparando las percepciones de 2007 y 2009 encontramos que ha habido avances en algunos países, pero también ha habido retrocesos. Entre los avances encontramos que Costa Rica y Perú sumaron 2 puntos a sus calificaciones de 2007, reafirmando así su liderazgo en la región en términos de transparencia presupuestaria. Colombia y Ecuador también experimentaron avances en cuanto a las percepciones sobre el nivel general de transparencia presupuestaria; sin embargo, sus calificaciones siguen estando lejos de ser satisfactorias.

En el caso de Ecuador, cabe destacar que a lo largo de 2008, el gobierno actual emprendió importantes reformas sobre las finanzas públicas y, particularmente, en la administración presupuestaria. Entre ellas destaca la que propicia una mayor articulación entre los procesos de programación, presupuestación y evaluación. Estas reformas parecen haber tenido una aceptación positiva por parte de los encuestados como medidas para mejorar la transparencia, reflejando un aumento en la calificación general.

Por su lado, Colombia es el país que obtuvo el mayor incremento en su calificación. Esto se pudiera deber a que en el país se han venido implementando nuevos mecanismos en la formulación del Presupuesto General de la Nación. El Ejecutivo ha combinado algunas estrategias para incorporar la participación a través de espacios de deliberación sobre las necesidades de los municipios y departamentos y en la toma de decisiones en lo local mediante los denominados Consejos Comunitarios. Además, ha promovido una estrategia para establecer mediante la modalidad de vigencias futuras, los montos esperados para conformar el presupuesto, incluso hasta el año 2025. Con ello, los documentos presupuestales que llegan al Congreso de la República para el proceso de discusión y aprobación están previamente discutidos y parcialmente aprobados.

La ciudadanía colombiana ha venido participando en más espacios de formación, capacitación y debate alrededor de temas asociados a las finanzas públicas y el presupuesto. Sin embargo, persisten prácticas jerarquizadas en la formulación del presupuesto. Este hecho contrasta con un escenario que va ganando en control social, pues cada vez más, la ciudadanía percibe al presupuesto como un acto político que promueve dinámicas de desarrollo y bienestar.

Según los encuestados, Bolivia mantuvo el mismo nivel de transparencia presupuestaria. Aún con esta estabilidad en la percepción general sobre el nivel de transparencia y los mecanismos de participación en el proceso presupuestario, 13 de las 15 variables aquí analizadas experimentaron una disminución. Esto se debe a la existencia de una nueva Constitución Política del Estado (CPE), que fue modificada en 2007 y 2008 y aprobada a través de referéndum a inicios de 2009. Esto podría estar generando incertidumbre en la población ya que la nueva Constitución dará lugar a reformas y a un nuevo marco normativo, entre ellos la normativa presupuestaria.

En cambio, México experimentó un retroceso de dos puntos, reflejando el descontento de los expertos con respecto a la utilidad, calidad y los mecanismos para obtener esta información. En el último año, en México se aprobó una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas que tuvo un impacto significativo en términos de rendición de cuentas: se redujo el contenido del informe de medio año, documento que analiza la ejecución del presupuesto a seis meses de su ejecución con cifras consolidadas. Este documento era crucial para tener una valoración de la gestión y con él, se daba inicio al proceso de fiscalización. Aunado a esto, la crisis económica que sufrió el país puso especial énfasis en las finanzas públicas: resaltó sus bemoles y la falta de información disponible para explicar las medidas adoptadas en este contexto para aminorar sus efectos.

Guatemala y Venezuela son los países que mayor retroceso experimentaron con una disminución de 6 y 10 puntos respectivamente. Como ocurrió en la ronda de 2007, los resultados del IGTP para 2009 sitúan a Venezuela como el país peor calificado entre los países involucrados en el estudio. La desmejora en las percepciones de transparencia presupuestaria a nivel general, como en 11 de las 15 variables evaluadas, pone de manifiesto las recurrentes debilidades institucionales existentes en el sector público; el incumplimiento del marco legal vigente en la Administración Financiera pública y la falta de acciones correctivas de las situaciones reportadas en la edición del 2007 y de las recomendaciones asociadas a las mismas.

En suma, la dirección que está tomando la transparencia presupuestaria en la región encuentra avances al igual que retrocesos. Los países que han recibido una mayor calificación históricamente se mantienen en la delantera. Encontramos también que mientras hay algunos países que han hecho esfuerzos notables para mejorar sus niveles de transparencia y que se han traducido en mejores calificaciones, también ha habido retrocesos importantes en las percepciones de los usuarios. Claros ejemplos son el caso de Guatemala y Venezuela. Esto nos lleva a señalar lo frágil que es la transparencia presupuestaria y cuán importante es tener leyes específicas sobre la información que se debe publicar y la oportunidad de ésta.

Aunque un marco normativo sólido es un requisito necesario, no es suficiente para garantizar la transparencia. En el caso de México, existen ciertas normas entorno a la información que el gobierno federal debe presentar sobre el presupuesto y el acceso a la información; sin embargo, las percepciones han ido retrocediendo ya que en la práctica, la información crea más dudas de las que resuelve o simplemente no es útil para la rendición de cuentas.



Análisis por variable

El estudio evalúa cinco temas amplios sobre la transparencia presupuestaria: participación en el presupuesto, elaboración del presupuesto, fiscalización, rendición de cuentas y acceso a la información. Estos temas se desenvuelven en variables específicas que analizan ciertos aspectos de la transparencia de manera más acotada y precisa.

El cuestionario de transparencia presupuestaria utilizado en este estudio se compone por aproximadamente 80 preguntas, de las cuales se eligieron 58 para agregarlas y formar las variables.

Tabla 1.

Temas, variables y atributos de la encuesta del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria

Tema	Variables	Atributos
		Total 2009/*
Participación en el presupuesto	Participación ciudadana en el presupuesto	5
	Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	4
Elaboración del presupuesto	Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto	2
	Asignación del presupuesto	5
	Cambios en el presupuesto	2
Fiscalización	Fiscalización del presupuesto	5
	Evaluación de la contraloría interna	3
	Capacidades de los órganos de control externo	4
Rendición de cuentas	Rendición de cuentas	7
	Control sobre funcionarios públicos	5
	Responsabilidades de niveles de gobierno	1
Acceso a la información	Información sobre deuda nacional	4
	Calidad de la información y estadísticas en general	4
	Oportunidad de la información del presupuesto	4
	Ley de Acceso a la Información	3
Total		58

*/ No incluye: dos preguntas de calificación general; seis preguntas sobre la importancia de cada fase y apartado, cinco preguntas adicionales por país, preguntas sobre la crisis.

Los temas, las variables y los atributos se pueden ver en la tabla 1. A continuación, se presenta el análisis de estas variables.

Participación en el presupuesto

El tema participación en el presupuesto se analiza a partir de dos variables: *participación ciudadana en el presupuesto* y *atribuciones y participación del legislativo*. Históricamente, la variable sobre participación ciudadana en el presupuesto ha sido la peor evaluada y en esta edición del estudio continúa la tendencia: recibió, en promedio, el menor porcentaje de respuestas positivas para la región con 11%. Estos resultados son particularmente preocupantes ya que la participación ciudadana es necesaria durante el proceso presupuestario para fortalecer la democracia de un país. Representa un medio para asegurar que las necesidades más apremiantes de la población se vean reflejadas dentro del presupuesto. 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.

Participación ciudadana en el presupuesto

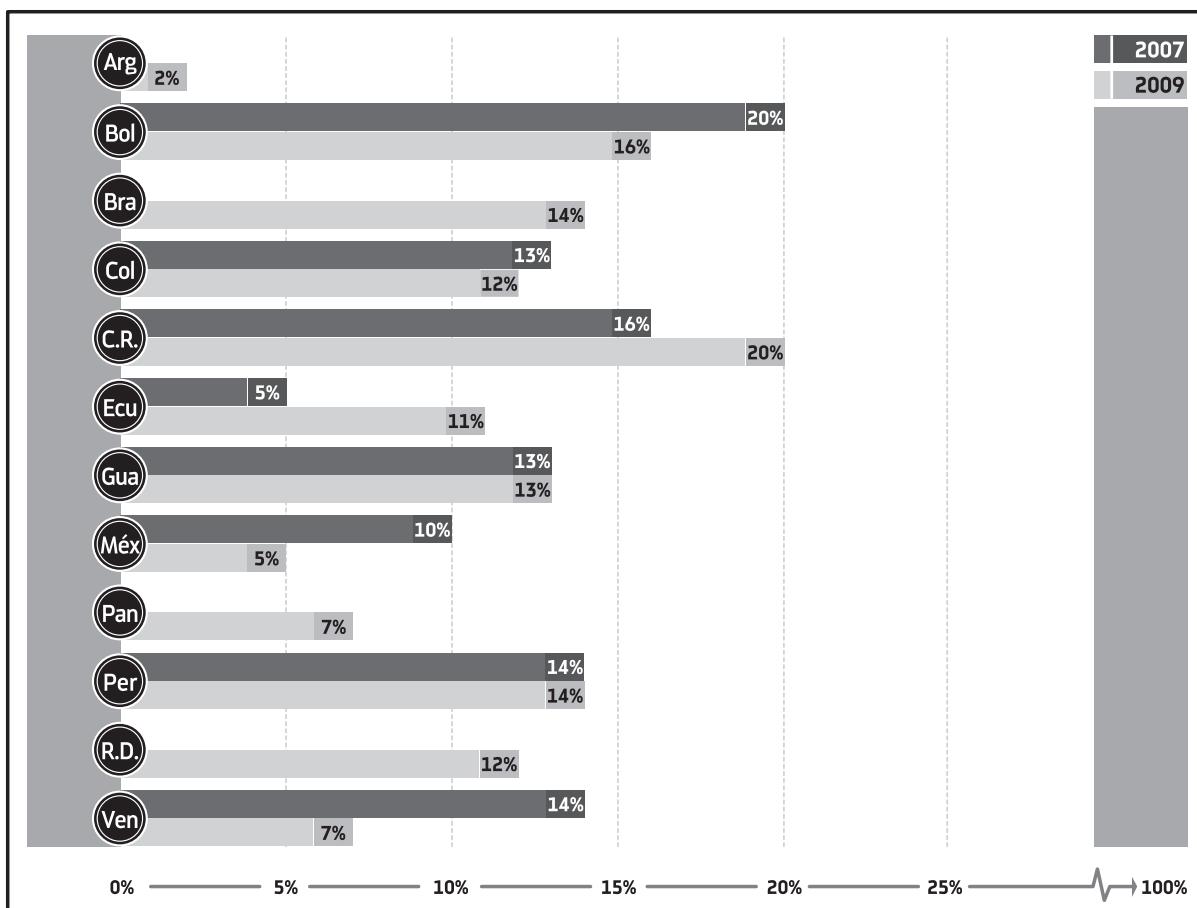
La variable *participación ciudadana en el presupuesto* se compone de cinco atributos:

- 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.
- Al terminar el ejercicio del presupuesto, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto.

El resultado de esta variable indica que no existen mecanismos efectivos en la región para incorporar la participación ciudadana en el proceso presupuestario. El atributo que mide la existencia de mecanismos para incorporar la opinión pública en la formulación del presupuesto recibió en promedio una evaluación positiva de 7% por parte de los expertos. Aún cuando existen normas legales que consideran la participación ciudadana en la planeación de las políticas públicas, éstas no forzosamente se trasladan al proceso presupuestario. Este es el caso de México, Guatemala, Venezuela y Colombia, por mencionar algunos.



Gráfica 3.
Participación ciudadana
(Porcentaje de respuestas positivas)



En la Ley de Planeación de México se prevé la participación ciudadana en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. En ella se estipula que "en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan"¹; sin embargo, la participación ciudadana no está contemplada en el proceso presupuestario. Por su parte, la Constitución colombiana contempla la participación de distintos grupos de la sociedad. En la práctica, la participación ciudadana se materializa en temas tales como la formulación de los planes de desarrollo local y la formulación y gestión de proyectos de inversión principalmente de carácter social. Sin embargo, se piensa que el presupuesto es formulado por expertos y eso hace que no sean incluidas las consideraciones de la ciudadanía de forma eficaz. En Guatemala existe la posibilidad de influir en la formulación del presupuesto vinculado a través del Sistema de Consejos de Desarrollo; sin embargo, estos espacios han sido criticados por estar sujetos a intereses políticos de alcaldes, gobernadores y diputados. Es así como se observa que en estos países a pesar de las provisiones de ley que contemplan la contribución de la ciudadanía en la política pública, ésta no forzosamente está vinculada a la participación en el presupuesto ya que no existen mecanismos la información exhaustiva y oportuna.

En otros países como Ecuador, Perú y Brasil existe un vínculo legal más puntual entre la participación ciudadana y el proceso presupuestario. En Ecuador, la Constitución garantiza la participación de la población en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas. En la formulación prevalecen iniciativas como la

¹ Ley de Planeación, Artículo 20.

conformación del Consejo Nacional de Planificación, Consejos Ciudadanos y la exposición de materiales no-técnicos por el Ministerio de Finanzas. En cambio, en las etapas de discusión y aprobación, a pesar de que la Comisión de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto en la Asamblea es voz de los beneficiarios de las asignaciones presupuestarias, no existen otros mecanismos más integradores de participación.

Brasil y Perú son países innovadores en este tema ya que tienen esquemas de participación en el presupuesto, como es el presupuesto participativo. A pesar de la experiencia relativamente exitosa del presupuesto participativo en Brasil a nivel subnacional, aún no se han construido formas concretas para participar en el presupuesto a nivel federal. Es decir, la participación ciudadana existe como principio; sin embargo, no existe canales de participación directa. Algunos consejos de política pública tienen atribuciones legales para intervenir en los presupuestos de su área específica. Además, hay resistencia por parte del Poder Legislativo y Ejecutivo en cuanto a la construcción de estos canales. Otro caso en donde se ha implementado un presupuesto participativo es en Perú; sin embargo, la variable recibe una calificación positiva solamente por parte de 14% de los encuestados. Esto se debe en parte a que la implementación del presupuesto participativo no se ha llevado a cabo con el ímpetu necesario. Actualmente, el proceso de presupuesto participativo es meramente un requisito formal pero no representa una participación ciudadana informada, proactiva e inclusiva en el proceso presupuestario. En el caso de Venezuela, tanto la Constitución como varias de sus leyes contemplan la participación ciudadana; sin embargo, en el caso del presupuesto sólo se da parcialmente a nivel municipal a través del presupuesto participativo y de los Consejos Locales de Planificación.

En el otro extremo se encuentra Costa Rica, donde no existe provisión alguna para la participación ciudadana en el proceso presupuestario. Los espacios para la participación ciudadana existentes como las sesiones legislativas en las que se discute el tema presupuestario, si bien son de carácter público, se llevan a cabo con poca presencia de ciudadanos. A esto se le suma que su presencia no implica tener la oportunidad de intervenir en la discusión.

En general, las percepciones negativas de los encuestados en la región sobre la participación ciudadana en el proceso presupuestario se debe, en su mayoría, a la falta de mecanismos formales para su ejercicio y a la limitada e inoportuna información pública. Esto último se refleja en las percepciones sobre la exhaustividad de los informes que el gobierno presenta sobre el impacto de su gasto: el promedio de respuestas positivas es de 10%. La práctica común para la participación ciudadana en el presupuesto se basa en reuniones casuísticas e informales como son las actividades de cabildeo. Sin embargo, esta actividad es típicamente elitista y se circumscribe a grupos de interés que disponen de recursos humanos y financieros. Además, los resultados de este cabildeo no siempre son en beneficio de la población en general, más bien contestan a necesidades de grupos empresariales o poco representativos de las necesidades de la sociedad.

Atribuciones y participación del Legislativo en el presupuesto

En América Latina, la intervención del Poder Legislativo en decisiones relacionadas con el gasto público resulta de particular relevancia si se considera que en su mayoría se están analizando países con prácticas democráticas relativamente recientes. En este sentido, la influencia de éste en las finanzas públicas representa un factor determinante para construir gobiernos estructuralmente más equilibrados y participativos. El Legislativo es el principal contrapeso al Ejecutivo y, en principio, representa los intereses y prioridades de la población.

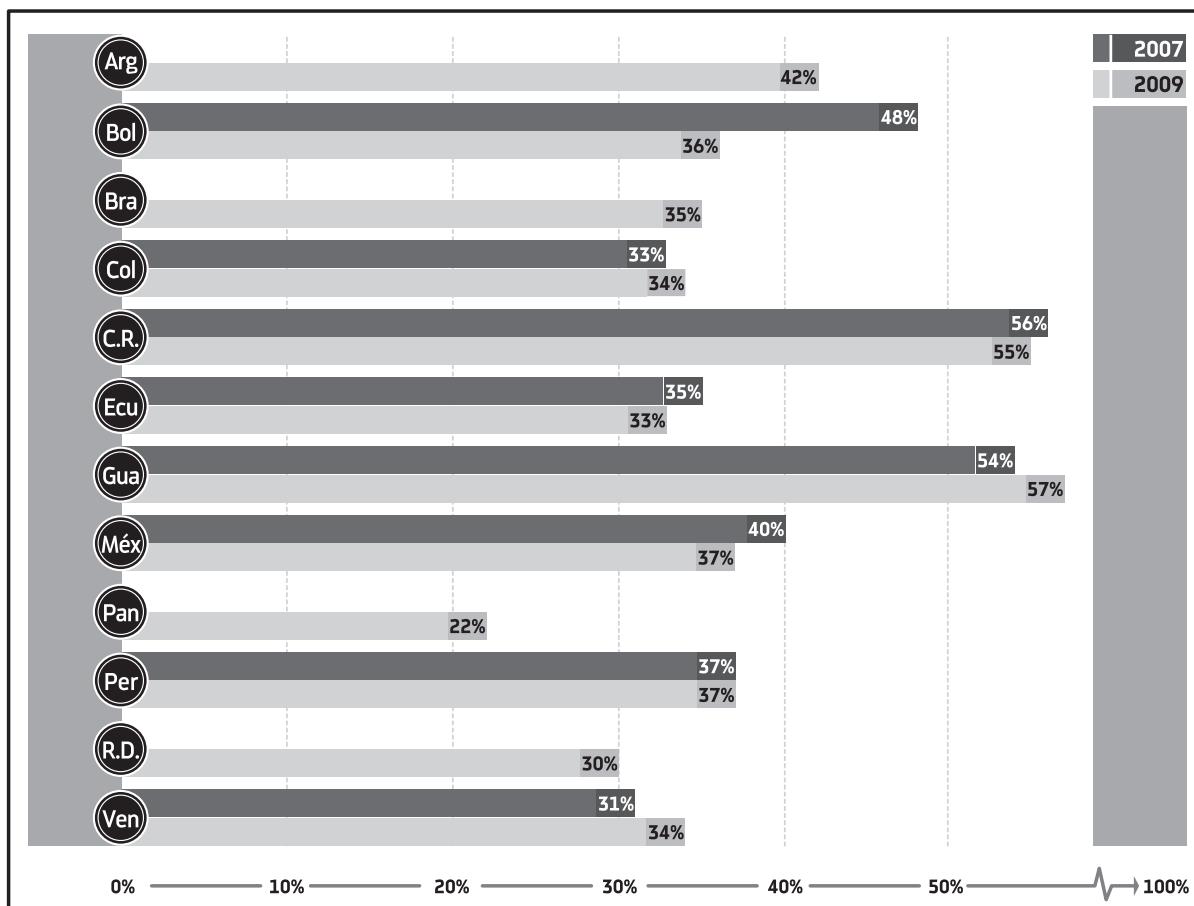


Las atribuciones y participación del Legislativo están fuertemente correlacionadas con la necesidad de una mayor participación por parte de la ciudadanía. Históricamente, el Poder Legislativo en la región se ha caracterizado por tener insuficientes capacidades y atribuciones para contrarrestar el presidencialismo que ha caracterizado a la mayoría de los países en América Latina. De la misma manera, hoy en día, la participación del Legislativo en el presupuesto deja mucho que desear. En promedio, solamente el 38% de los encuestados en la región considera que el Legislativo tiene las atribuciones y una participación significativa en el proceso presupuestario. Por este mismo motivo y ante la falta de participación del Legislativo es necesario incluir la participación formal de la ciudadanía en este proceso.

Esta variable se compone de cuatro atributos:

- El Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo.
- Es suficiente el período 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.

Gráfica 4.
Atribuciones y participación del Legislativo
(Porcentaje de respuestas positivas)



Los atributos de esta variable se comportan de manera peculiar ya que las preguntas que miden si el Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto y si el período que se otorga legalmente para el análisis y discusión del presupuesto es suficiente son, en promedio, los atributos mejor

evaluados en el estudio. Ambos obtuvieron una calificación positiva promedio de 54%. Sin embargo, los atributos sobre qué tan significativo es el debate y si el Legislativo cuenta con información para evaluar el desempeño de los programas reciben una calificación significativamente más baja.

En países como Guatemala, Argentina, México y Costa Rica, los encuestados consideran que el Legislativo sí tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto, otorgándole una respuesta positiva mayor a 60% (considerada como satisfactoria). En Costa Rica recibió 65% y en Guatemala obtuvo 97% de respuestas positivas.

En el caso de Venezuela, la variable atribuciones del Poder Legislativo para modificar el presupuesto obtuvo 57% de respuestas positivas. Esto obedece a que el Legislativo tiene la potestad de realizar reasignaciones presupuestarias, aun cuando no puede modificar el monto total del presupuesto.

Por otro lado, hay países donde las atribuciones del Legislativo sí son deficientes según los encuestados. Por ejemplo, en Panamá, Colombia y Ecuador, este atributo recibió una calificación de 22, 28 y 39% respectivamente. Aún con una calificación relativamente buena en esta variable, en varios países de la región, el Poder Legislativo tiene restricciones sobre los cambios que le puede hacer a la propuesta del Ejecutivo. En Perú, por ejemplo, el Legislativo no puede crear ni aumentar gastos públicos a excepción de su propio presupuesto. Asimismo, el Legislativo no puede aprobar tributos con fines predeterminados salvo que se lo solicite el ejecutivo. En Panamá no existen restricciones; sin embargo, rara vez el Legislativo modifica la propuesta presentada por el Ejecutivo.

El tiempo que se le otorga legalmente al Legislativo para el análisis y discusión del presupuesto también es uno de los atributos mejor evaluados. Es importante recordar que en la gran mayoría de los países los encuestados no consideran suficiente el tiempo otorgado para la revisión del presupuesto. Entre los países con menor tiempo para la aprobación del presupuesto se encuentran Bolivia (60 días), Venezuela (60 días) y Ecuador (30 días). Aún así, el problema no es tan grave según los expertos encuestados en comparación a los otros atributos evaluados.

En el caso de Ecuador, la Nueva Constitución del Estado establece que el tiempo que tiene el Legislativo para debatir el presupuesto se reduce de 3 meses a 1 mes. Asimismo, el artículo 295 de la misma establece que para que la Proforma sea aprobada se requiera de los 2/3 de sus integrantes (anteriormente se la aprobaba con mayoría simple). De esta manera se reducen las capacidades del Legislativo para incidir sobre el presupuesto.

El área con mayores deficiencias en cuanto a la participación del legislativo en el proceso presupuestario está en torno a la información que se provee para la discusión presupuestaria que afecta cuán significativa y exhaustiva es esta discusión. Únicamente 19% de los encuestados consideran que existe un debate significativo sobre la propuesta de presupuesto y 24% considera que el Poder Legislativo sí tiene información para evaluar el desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto. Esto se debe a que en la mayoría de países no existe un mecanismo formal y claro para la participación de otras comisiones de trabajo diferentes a la de finanzas públicas en la discusión del presupuesto, como es el caso de Guatemala. En Venezuela, existe la percepción de que no hay un debate significativo en torno al presupuesto, debido a que en los últimos años no se ha apreciado un proceso de discusión que le agregue valor al mismo. En el país no se ha implantado un sistema de indicadores desempeño que permita a la Asamblea tener un debate acerca de la gestión de las instituciones públicas, el cumplimiento de sus planes y metas y la correspondencia de su asignación presupuestaria con sus resultados. Este atributo obtuvo apenas el 17% de respuestas positivas.

En el caso de Panamá, en cuanto al atributo que evalúa si se hace un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo, se observa que la participación de este poder en la aprobación del presupuesto es mínima. De acuerdo a la Constitución, el Legislativo tiene las atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto; sin embargo, en cinco años no ha habido modificaciones significativas. Además, la Ley



69 del 4 de diciembre de 2008, artículo 253 estipula que las instituciones públicas remitirán a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional dentro de los primeros veinte días de cada mes, un informe que muestre la ejecución presupuestaria con todos los detalles que sean solicitados, incluyendo indicadores de gestión y logros programáticos. Sin embargo, esta información no es utilizada por los legisladores a la hora de discutir el presupuesto. Esto muestra como a pesar de tener información disponible para llevar a cabo una discusión significativa, ésta no se lleva acabo. Esto respalda la calificación que obtuvo el atributo de 13% de respuestas positivas.

Además, también se da el caso en el que la discusión presupuestaria no incluye una discusión general de la política pública, sino que consiste en la obtención de recursos para proyectos particulares relacionados con los intereses de los diputados y/o senadores, como es el caso en Brasil.

Transparencia en tiempo de crisis

Desde el año pasado, el mundo pasa por una de las peores crisis económica y financiera del último siglo. El conflicto hipotecario que empezó en Estados Unidos terminó teniendo un impacto significativo en el sistema financiero-estadounidense y mundial- y esto afectó la generación de nuevos créditos en todo el globo, provocando una recesión generalizada. En octubre del año pasado, en medio de negociaciones presupuestarias, se comenzaron a sentir los efectos y por ello se tuvo que valorar cuáles serían las consecuencias que dicha crisis tendría sobre la economía de los países de la región latinoamericana. Las proyecciones no eran alentadoras: ante la estimación de una eminente caída en los ingresos -tanto tributarios como los provenientes de industrias extractivas-, para mitigar los efectos de la crisis, los países realizaron cambios a sus presupuestos.

Las decisiones tomadas para mitigar los efectos de la crisis son de particular importancia ya que terminarían decidiendo el curso de la economía y esto tendrá un impacto en la calidad de vida de las y los ciudadanos en el corto plazo. Por ello, las decisiones tomadas se deben realizar de manera transparente y participativa para asegurar el uso eficiente de recursos escasos y creando un ámbito de confianza y cohesión social.

En este contexto, esta edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria incluyó una batería de preguntas sobre el nivel de transparencia en las medidas tomadas por los gobiernos ante la crisis.

Las preguntas que se incluyeron en la encuesta son:*

- Los cambios se realizaron de manera clara y transparente.
- Los cambios se realizaron de manera que incluyeron la opinión pública (por ejemplo, académicos o sociedad civil).
- Los cambios realizados fueron revisados y aprobados por el poder legislativo.
- Existe la información y los mecanismos para medir el impacto de estos cambios (por ejemplo, quienes son los más beneficiados de estos cambios).

En términos generales, la percepción de los encuestados en cuanto al nivel de transparencia que hubo en las medidas adoptadas para mitigar los efectos de la crisis es muy baja. Los resultados del estudio muestran que los cambios se realizaron de manera poco clara y transparente. En promedio, solamente 13% de los encuestados calificaron este atributo positivamente. Esto se pudo deber al hecho de que no hay claridad sobre si las acciones y medidas implementadas como parte de una política contracíclica eran nuevas o si ya estaban programadas con anterioridad como parte del presupuesto. Esta distinción es importante para poder dar seguimiento a la política y poder medir su impacto y su efectividad.

*Los países que no incluyeron estas preguntas son República Dominicana y Venezuela. Guatemala y Perú incluyeron preguntas sobre la crisis distintas a las presentadas arriba

En el caso de México es casi imposible darle seguimiento al impacto de las medidas anticíclicas presentadas por el Poder Ejecutivo. Esto se debe a que aunque se aprobó un Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo (PRICE) a finales del año pasado, éste no se distinguió en el presupuesto ni en los informes que se publican a lo largo del año. Es decir, no hay información expresa que dé cuenta de los avances del programa. Además, algunos de los componentes de este programa ya estaban programados antes, no eran medidas nuevas. Caso contrario, en Guatemala, sí se han publicado informes de avances de ejecución del Plan Nacional de Emergencia y Recuperación; sin embargo, sólo se han publicado dos informes a lo largo de este año.

El atributo que mide la inclusión de la opinión pública en los cambios realizados recibió una calificación de 6% en promedio, siendo éste el que obtuvo la calificación más baja. Esto se explica en su mayoría porque las propuestas de cambios al presupuesto fueron realizados por el Poder Ejecutivo, sin contar con la participación de la ciudadanía y con escasa actuación del Poder Legislativo, como se exemplifica en el caso argentino. En este país, muy pocas medidas que afectaron al presupuesto (como por ejemplo la estatización de los fondos privados de jubilación) fueron realizadas por medio de la sanción de leyes debatidas en el Congreso.

El atributo que evalúa si el legislativo revisó y aprobó los cambios enviados por el Ejecutivo recibe el mejor porcentaje de las cuatro preguntas con un porcentaje de 15%; sin embargo, esta calificación está muy lejos de ser satisfactoria. Es importante mencionar que este atributo pudo haber recibido esta calificación porque el tiempo que tuvieron los legisladores para discutir las medidas contracíclicas fue poco. En el caso de México, cuando el Ejecutivo envió su propuesta los legisladores estaban en plena negociación presupuestaria. Por ello, tuvieron muy poco tiempo para valorar y discutir el impacto de ésta.

Por último, el atributo que evalúa la existencia de mecanismos para medir el impacto de estos cambios recibió una calificación de 9%. En el caso de Ecuador destaca que hubo poca información disponible de antemano sobre el presupuesto debido a la coyuntura política y los cambios legales alrededor del presupuesto. En este sentido, durante la crisis se contó con poca información sobre la respuesta del Gobierno y cómo esta afectaría a las diferentes instituciones y programas públicos.

A nivel macro, Panamá aún no ha sufrido con dureza los embates de la crisis mundial. Sin embargo, en el mes de junio de este año, se acordaron medidas para enfrentar la desaceleración económica, entre las que se destacan la ampliación del Programa de Estímulo Financiero (PEF). Las medidas tomadas por los gobiernos panameños se hicieron públicas; no obstante, la mención a las mismas son en un contexto global y no particular.

En suma, los expertos de la región han calificado como poco transparente y participativo el proceso por el cual se determinaron las medidas para contrarrestar la crisis. Estos resultados son preocupantes ya que las decisiones determinarán el curso de los países de la región en los próximos años. Las medidas contracíclicas que se impulsaron o no determinarán cuánto durará la crisis y el impacto que ésta tendrá en la economía y en la gente particularmente.



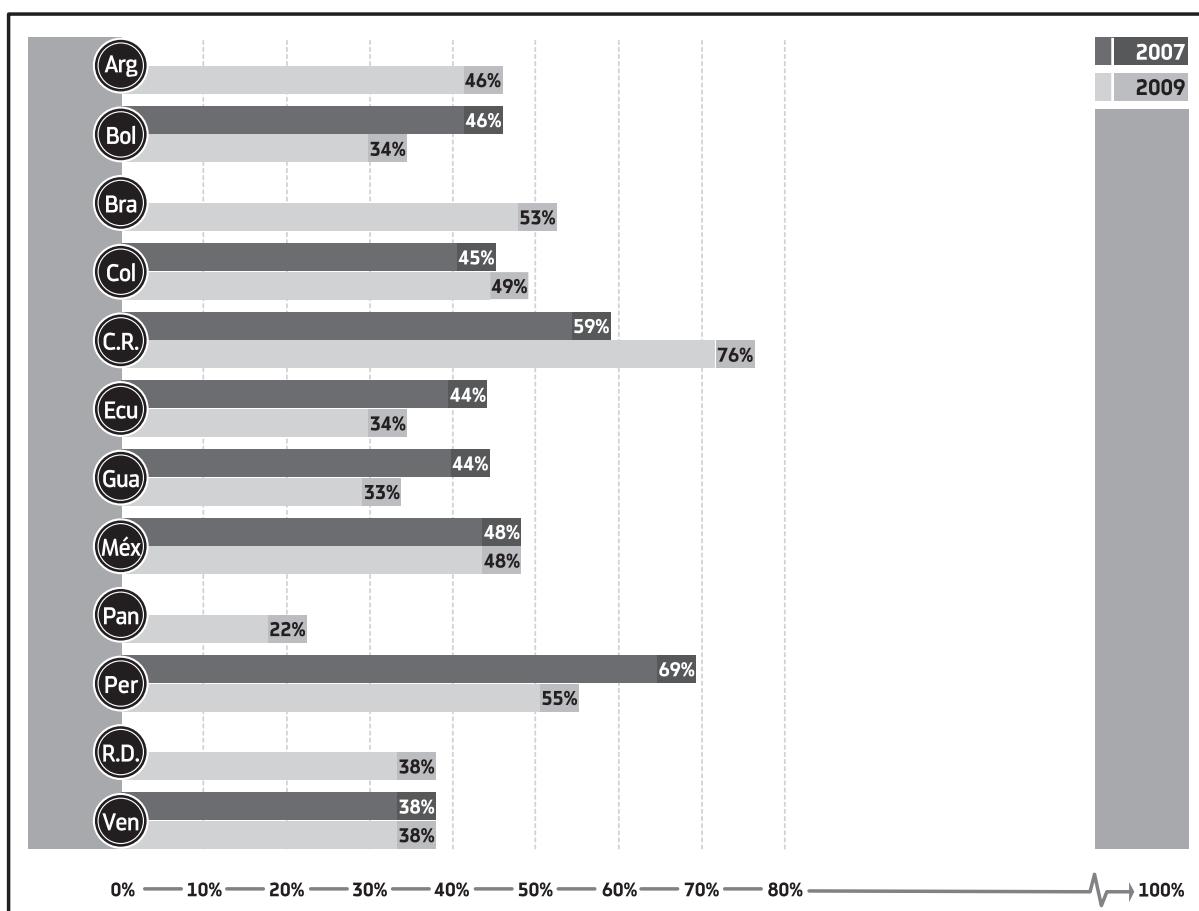
Elaboración del presupuesto

Dentro del tema elaboración del presupuesto, el estudio cuenta con 3 variables. Primero, se evalúa la disponibilidad y confiabilidad de la información macroeconómica que se presenta para la elaboración del proyecto de presupuesto. Segundo, el proceso de asignación de recursos que el Ejecutivo lleva para elaborar el proyecto de presupuesto. Por último, la participación del Legislativo en el presupuesto una vez que ya está aprobado. De las tres variables analizadas, la relativa a la información presupuestaria es la que mayor calificación obtiene, mientras que la peor evaluada de este tema es la relacionada con la elaboración del presupuesto. No es sorpresa que ésta última reciba una calificación baja ya que es la etapa de formulación la que típicamente es más opaca y monopolizada por el Poder Ejecutivo.

Información sobre criterios macroeconómicos

En cuanto a la información macroeconómica, esta variable considera dos atributos: primero, si la información sobre estos criterios es pública y, en segundo lugar, si esta información es confiable. En la gran mayoría de los países los encuestaron calificaron el primer atributo altamente con un promedio para la región de 62% de respuestas positivas. Sin embargo, el problema latente de los criterios macroeconómicos se encuentra en la confiabilidad de estas estimaciones. La calificación promedio para la región que obtuvo este atributo es 26% de respuestas positivas.

Gráfica 5.
Información sobre criterios macroeconómicos
(Porcentaje de respuestas positivas)



En la mayoría de los países se presenta información exhaustiva sobre los criterios macroeconómicos. Sin embargo, este año se presentó un retroceso importante en Ecuador: este atributo disminuyó 22 puntos porcentuales, recibiendo 44% de respuestas positivas. Si bien el Ejecutivo presenta programaciones y directrices presupuestarias anuales que cuentan con información detallada sobre el escenario macroeconómico que las sustenta, la caída en la percepción podría estar relacionada con el cambio constitucional que elimina el "Informe sobre la Proforma" que elaboraba el Banco Central del Ecuador. Este documento formaba parte del proceso de formulación y aprobación e incluía la información sobre los criterios macroeconómicos. De nueva cuenta, las experiencias en los países a lo largo del tiempo nos demuestran que los avances en la transparencia presupuestaria son frágiles y que, como en el caso de Ecuador y en México², la información puede dejarse de publicar de un año a otro.

No es de sorprender que para esta edición la confiabilidad en las proyecciones macroeconómicas disminuyera en 4 puntos porcentuales en comparación con 2007. La coyuntura económica mundial obligó a la mayoría de los países a revisar sus estimaciones a la luz de la desaceleración económica mundial. Sin embargo, no es el único motivo que pone en duda la confiabilidad de los criterios macroeconómicos ya que este atributo ha sido calificado pobemente en ediciones pasadas del estudio pero la crisis sí le puso una lupa a este problema. Este resultado nos remite a un punto central de la transparencia: la confiabilidad en la información que se presenta. Para que la información funja como una herramienta para informar decisiones y lograr la rendición de cuentas es necesaria que ésta sea certera y confiable.

El yerro en las estimaciones macroeconómicas lleva consigo problemas graves en cuanto a la inhabilidad de planear y lograr los objetivos de política pública a mediano y largo plazo. También socava el poder del Legislativo ya que éstos terminan discutiendo y aprobando un documento poco realista, lo cual tiene implicaciones importantes: durante el ejercicio fiscal se tendrían que hacer cambios importantes en el presupuesto, ya sea aumentando el gasto o reduciéndolo, tareas que típicamente se realizan de manera exclusiva y discrecional por el Ejecutivo.

En México el problema de errar gravemente en las estimaciones macroeconómicas no es un tema nuevo. En los últimos 3 años, el yerro había sido en la subestimación del precio del petróleo y por ello se obtuvieron excedentes multimillonarios que fueron distribuidos, en su mayoría, de manera discrecional. Por ello, durante 2009, cuando los ingresos del sector público cayeron dramáticamente se evidenció el mal ejercicio de estos recursos ya que los fondos de reservas no fueron suficientes para mitigar el impacto de la crisis.

De manera similar al caso mexicano, en Venezuela, el Ejecutivo efectivamente presenta información sobre los criterios macroeconómicos en el proyecto de presupuesto que presenta a la asamblea (este particular es calificado con 59%). Sin embargo, las proyecciones de ingresos en el presupuesto son consideradas poco confiables, debido a que **se subestiman los ingresos**, lo cual permite al Gobierno ejecutar un volumen significativo de recursos de forma discrecional a través de mecanismos extra presupuestarios o de créditos adicionales. Este atributo fue calificado con 17%.

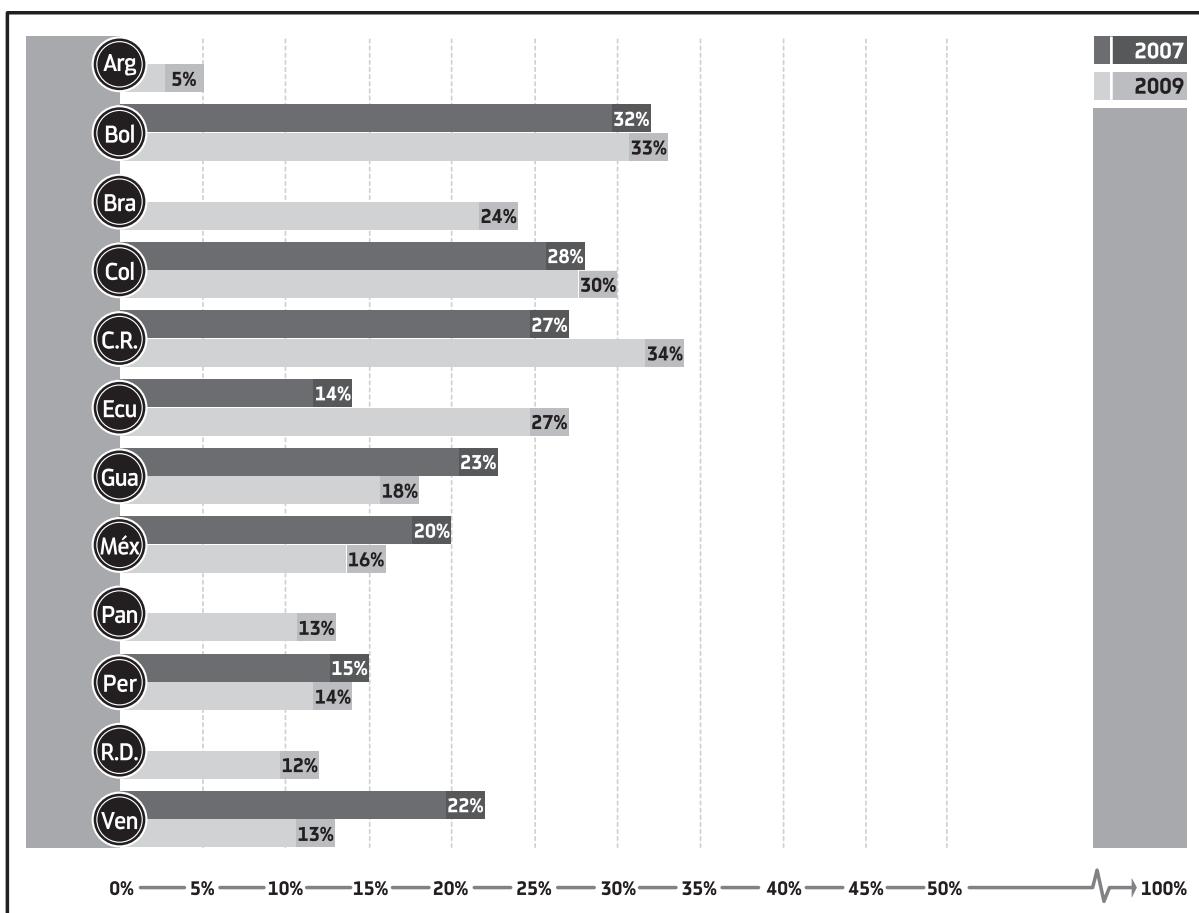
² En México, con la aprobación de la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas se dejó de publicar el Avance de Gestión, documento elaborado a medio año donde se presentaba información exhaustiva sobre la ejecución del gasto para el año. La nueva ley eliminó el requerimiento de elaborar este documento y lo relegó a un apartado en el informe trimestral acotando de manera importante el contenido de éste.



Asignación del presupuesto

La asignación del presupuesto es la fase del proceso más importante en cuanto a la definición de prioridades para el año a venir. Este proceso requiere de un diagnóstico claro sobre la situación y diseño de políticas eficientes para satisfacer las necesidades más apremiantes de un país. Conocer cómo se definen las estrategias y los criterios utilizados en la asignación de recursos es primordial para comprender el razonamiento detrás del presupuesto y así evaluar las estrategias y su apego a la realidad de cada país. La transparencia en este proceso da a lugar a una discusión significativa sobre el presupuesto y los objetivos de política pública al igual que permite la rendición de cuentas.

Gráfica 6.
Asignación del presupuesto
(Porcentaje de respuestas positivas)



Como se mencionó con anterioridad, esta variable recibe una calificación promedio relativamente baja con 20% de respuestas positivas. Costa Rica y Bolivia, aunque lejos de recibir una calificación aprobatoria, son los países con mayor calificación. Por lo contrario, Argentina, República Dominicana, Venezuela y Perú reciben las calificaciones más bajas con 5, 12, 13 y 14%.

La variable se compone de cinco atributos:

- La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas.
- La mayoría de los recursos que el Ejecutivo asigna a los estados se asignan según criterios públicos.

- Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional 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.

Los resultados que se obtuvieron demuestran que no existe una lógica en cuanto a cuáles son los criterios utilizados para asignar recursos cada año. Del conjunto de resultados que obtuvieron los atributos se obtiene esta conclusión ya que la mayoría de los encuestados opina que la asignación del presupuesto no es inercial. En promedio, el 17% de los encuestados opinan que el presupuesto se asigna basado en el presupuesto de años anteriores. De igual manera, 21% opinó que las asignaciones se basan en las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo del país. Aunado a esto, únicamente 13% de los expertos consideraron que se utiliza la evaluación de desempeño de los programas para la asignación de recursos. Esta mezcla de opiniones sobre cómo se asigna el presupuesto evidencia la poca claridad y conocimiento que tiene el público en general sobre la formulación del presupuesto.

La asignación presupuestaria en la práctica, en la mayoría de los países, es inercial debido a la rigidez de los presupuestos. Es decir, un gran porcentaje de los recursos está comprometido, dando poco margen en la asignación. Esta es una realidad que permea en todos los países de la región y que condiciona la asignación presupuestaria. Sin embargo, aún con los bajos porcentajes de recursos que no están sujetos a compromisos, éstos se rigen por una tendencia inercial o discrecional por parte del Poder Ejecutivo. Ésta podría ser una práctica viciosa que evidencia que no se hacen evaluaciones puntuales sobre el impacto de los programas y proyectos, de tal manera que se corra el riesgo de preservar políticas de bajo impacto. Además, una asignación presupuestaria con estas características no da garantías de que el presupuesto responda a las prioridades del país y promueve la politización de los recursos.

En Colombia, la asignación de recursos se basa en una política incrementalista. Por ejemplo, los recursos del Sistema General de Participaciones se asignan a los ramos de salud y educación de acuerdo a la Ley 715 de 2001, la cual establece un incremento porcentual más la inflación anual correspondiente. Este tipo de presupuestación ha creado una cultura de negociación política sobre la asignación de recursos entre los funcionarios de las dependencias y el Ministerio de Hacienda³.

Venezuela también tiene un sistema similar donde se distribuyen cuotas presupuestales por organismos. Estas cuotas consideran fundamentalmente a los presupuestos históricos, incrementos acordados a los salarios, reconocimiento de una pequeña proporción por inflación para los conceptos de adquisición de insumos e incorporación excepcional de recursos adicionales para nuevos proyectos.

En la mayoría de los países, la normatividad estipula que el presupuesto debe ir acorde con el Plan Nacional de Desarrollo; sin embargo, no en todos los países se cumple. Por ejemplo, en Venezuela, la vinculación del presupuesto con los planes de desarrollo no se cumple en la práctica, a pesar de algunos esfuerzos realizados en los últimos años. Por diferentes razones, entre las que vale la pena mencionar las deficiencias en el proceso de planificación, escasa definición y desarrollo de indicadores de desempeño y la rigidez del gasto público, impiden que los presupuestos se ajusten a los planes de desarrollo. Desde 2006, se elabora el presupuesto por proyectos y hasta la fecha, no se ha presentado ningún informe de ejecución física por proyectos. A cuatro años de su institución no se dispone de información sobre el avance y resultados en la implementación del presupuesto por resultados. En México, aunque la estructura programática establece una congruencia entre los programas y su presupuesto con el Plan Nacional la realidad es que la asignación del presupuesto sigue una lógica independiente.

³ Para más información referirse a la Guía Formal Práctica de Colombia disponible en www.iltpweb.org



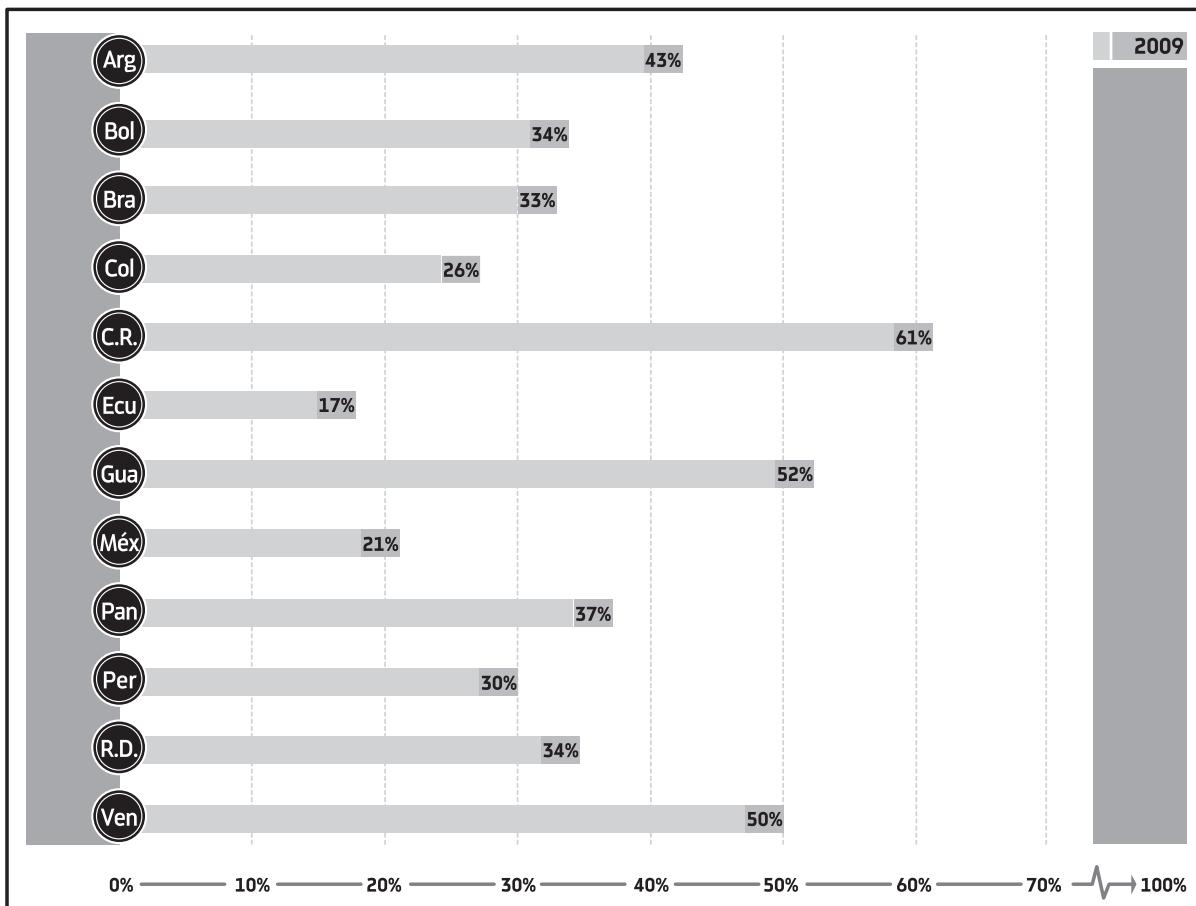
En cuanto al uso de información sobre el desempeño de los programas en la asignación de presupuestos, muy pocos países realizan evaluaciones amplias de los programas y muy pocos generan la información necesaria para utilizar los resultados de los programas como insumos en la elaboración del presupuesto. Aún en los países que generan este tipo de información no hay claridad sobre si es realmente utilizada en la asignación de recursos. En México, existe un Sistema de Evaluación de Desempeño que en teoría debería ser utilizado para la asignación del presupuesto. De hecho, la Secretaría de Hacienda elige indicadores estratégicos que forman parte de los criterios de asignación; sin embargo, el público no conoce cuales son estos indicadores estratégicos y no hay evidencia de que la evaluación de resultados de los programas guíe el proceso de presupuestación.

En Bolivia y Perú también se utilizan los resultados de las evaluaciones de desempeño en la asignación del presupuesto. Aunque no existe una norma legal explícita en Bolivia que norme para considerar el desempeño de los programas y proyectos en la asignación de los recursos, se conoce que hay algunas entidades que realizan una evaluación de desempeño programático. De hecho, Bolivia es el país con mejor calificación en este atributo con 34% de respuestas positivas por parte de los encuestados. Paradójicamente, en Perú esta es la segunda variable peor evaluada para el país. Este resultado sorprende debido a que a partir del 2007 se han incluido en el presupuesto público herramientas de gestión como el Presupuesto por Resultados para programas prioritarios; sin embargo, los avances más concluyentes y específicos de estos programas fueron recién presentados en la exposición de motivos del proyecto de Ley del Presupuesto Público para el año 2010. Es decir, 3 años después de su inclusión. La falta de información sobre el avance en la implementación del presupuesto por resultados puede haber generado que esta variable sea una de las peores evaluadas.

Cambios en el presupuesto

La variable *cambios en el presupuesto* examina las atribuciones y la participación que el Poder Legislativo tiene sobre las adecuaciones presupuestarias durante el ejercicio fiscal. Es importante que el Legislativo tenga un involucramiento durante todo el proceso presupuestario ejerciendo efectivamente su poder de contrapeso. La gran mayoría de los países cuentan con normas que regulan las adecuaciones presupuestarias durante la ejecución del presupuesto y en la gran mayoría de ellos se cumplen. Esta variable recibe en promedio una calificación positiva de 36% por parte de los expertos encuestados. Destacan del grupo Costa Rica, Guatemala y Venezuela por su relativa alta calificación.

Gráfica 7.
Cambios del presupuesto*
(Porcentaje de respuestas positivas)



* En esta edición del estudio se agregaron atributos a esta variable motivo por el cual no se presentan los resultados de 2007.

La variable se compone de dos atributos:

- Atribuciones del Legislativo para revisar y autorizar cambios al presupuesto.
- Participación del Poder Legislativo en cambios al presupuesto durante el ejercicio.

La pregunta sobre las atribuciones para revisar y autorizar los cambios en el presupuesto recibe en promedio una evaluación positiva de 47%. En la mayoría de los países existe la obligación legal de que el Ejecutivo presente a los legisladores para su aprobación las adecuaciones sustanciales al presupuesto.

Dos excepciones notables son los casos de Ecuador y México. En ambos países no existe la obligación legal de que el Legislativo autorice cambios en el gasto durante su ejecución. En el caso ecuatoriano, solamente existe la obligatoriedad del Ministerio de Finanzas de presentar informes periódicos sobre la ejecución presupuestaria y sobre la liquidación de cuentas; sin embargo, en general, el marco legal y normativo no contempla mecanismos de intervención formal para que el Congreso monitoree, evalúe y regule eventuales modificaciones al presupuesto durante su ejecución. En el caso de México, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria prevé que en caso de una disminución equivalente a más del 3% del presupuesto se debe enviar a los legisladores el monto de gasto a reducir y una propuesta de composición de dicha reducción por dependencia y entidad. Entonces la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en un plazo de 15 días



hábiles a partir de la recepción de la propuesta, analizará la composición de ésta, con el fin de proponer, en su caso, modificaciones en el marco de las disposiciones generales aplicables. El Ejecutivo Federal, con base en la opinión de la Cámara, resolverá lo conducente de acuerdo a las prioridades aprobadas en el presupuesto informando de ello a la misma.⁴ Es de destacar que los legisladores solamente proponen modificaciones y el Ejecutivo resuelve, con lo cual concluimos que las atribuciones de los legisladores constan de proponer y no tienen carácter aprobatorio.

De manera similar a México y Ecuador, en Panamá no existen normas específicas que autoricen al legislativo a realizar cambios en el presupuesto. Éstos se dan a través de la expedición de créditos extraordinarios o suplementarios, acordados con el Poder Ejecutivo. Además, la expedición de créditos extraordinarios y los trasladados de partidas es una práctica común, por lo que resulta bastante frecuente la modificación del presupuesto durante el año. En Venezuela, la Asamblea Nacional aprueba créditos adicionales en exceso lo que es considerado como una falla en el ejercicio de la función de control sobre las solicitudes del Poder Ejecutivo. Además, el Poder Ejecutivo ejecuta un cuantioso volumen de recursos fuera del presupuesto nacional, los cuales son utilizados en forma discrecional y sin la participación y aprobación de la Asamblea.

Aún cuando el Poder Legislativo tiene la atribución legal de aprobar modificaciones sustanciales al presupuesto, su participación puede estar limitada. Los resultados de esta encuesta muestran que la participación en las modificaciones es muy acotada ya que solamente el 25% de los expertos encuestados consideró que el legislativo participa en los cambios realizados durante el ejercicio fiscal. En algunos países, el poco conocimiento que tienen los legisladores de las finanzas públicas les impide participar de manera significativa en el proceso presupuestario. En otros países, los impedimentos vienen por parte de restricciones legales a la participación. Por ejemplo, en Guatemala, el Poder Legislativo únicamente tiene la atribución de ampliar el monto global del presupuesto.

⁴ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Art. 21 Frac. III a, b y c.

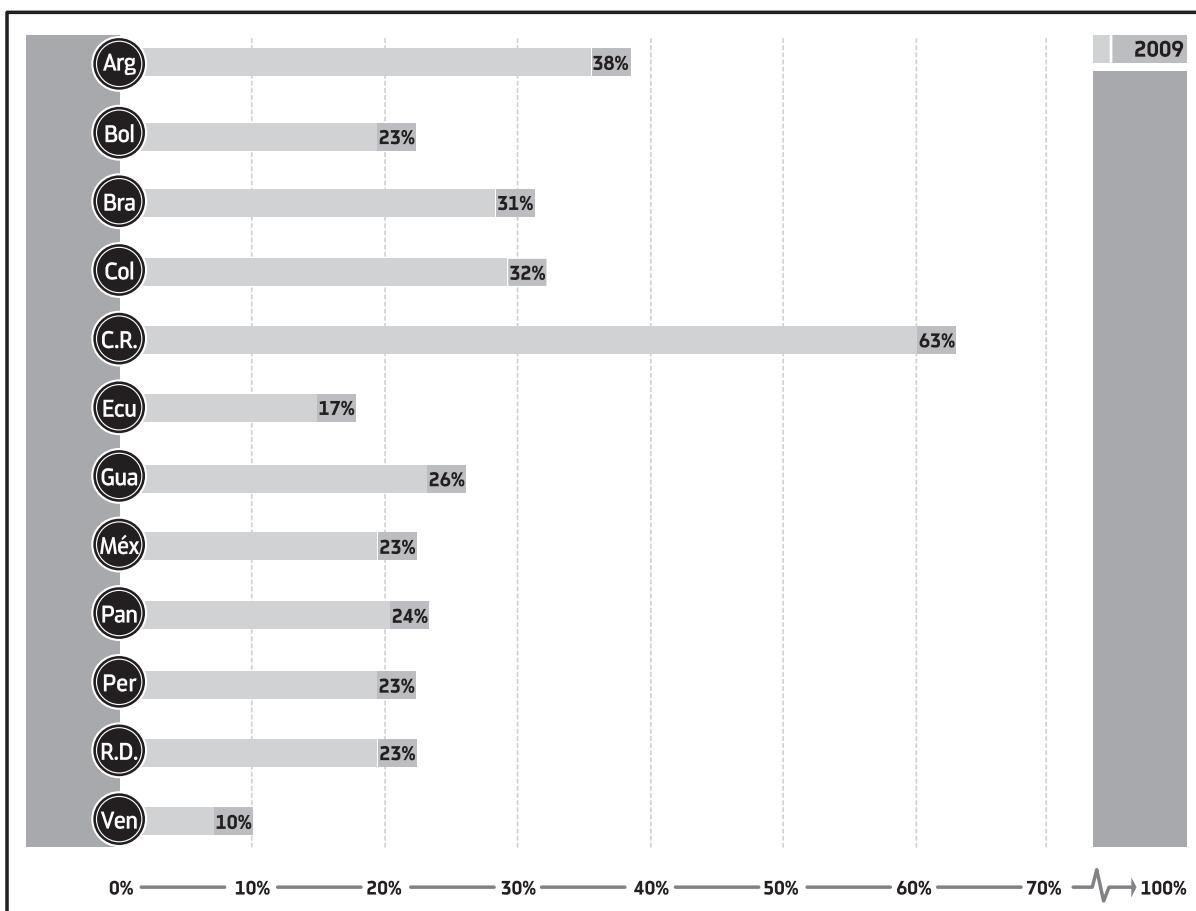
Fiscalización

La fiscalización es el proceso por el cual se evalúa que el gasto público se apegue a la ley y cumpla eficientemente el propósito para el cual se destinó. Para ello, varias entidades del gobierno –Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Órgano de Control Externo y el Poder Judicial– desempeñan un papel específico. Esta sección del estudio evalúa la fiscalización, enfocándose en tres variables: fiscalización del presupuesto, capacidades del órgano de control externo y del control interno.

Fiscalización del presupuesto

El enfoque de esta variable se centra, más que en el gasto centralizado, en el acuerdo que existe en torno a la auditoría del gasto público destinado a organismos paraestatales, organismos descentralizados, defensa y a la contratación de deuda. El promedio de respuestas positivas para la región es de 28%, donde destaca por su alta calificación, Costa Rica con 63%. Por lo contrario, Venezuela y Ecuador reciben las calificaciones más bajas con un porcentaje de respuestas positivas de 10 y 17% respectivamente. En general, la mayoría de los países reciben resultados por debajo de 35%.

Gráfica 8.
Fiscalización del presupuesto*
(Porcentaje de respuestas positivas)



* En esta edición del estudio se agregaron atributos a esta variable motivo por el cual no se presentan los resultados de 2007.



La variable se compone de los siguientes cinco atributos:

- 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.⁵
- La contratación de deuda externa se fiscaliza.
- La contratación de deuda interna se fiscaliza.

De estos cinco atributos, los resultados reflejan que el área peor fiscalizada es la de defensa. Normalmente, este rubro se exime de ser fiscalizado públicamente ya que se argumenta que se trata de información relacionada con seguridad nacional y que, por tanto, no se puede dar a conocer. El promedio de respuestas positivas para ese atributo es de 22%. Argentina destaca por su alta calificación en este atributo con 85% de respuestas positivas la cual se explica, en parte, porque el órgano de control externo tiene las facultades para elaborar informes sobre el gasto militar, los cuales son presentados al Poder Legislativo. Sin embargo, este no es el caso para el gasto en inteligencia. En el otro lado del espectro se encuentra Venezuela que recibió una calificación de cero en este atributo. Perú también obtuvo una baja calificación (9%) en cuanto a la fiscalización del gasto en defensa. Este dato es preocupante ya que en 2008, el gasto militar en estos dos países fue de aproximadamente 1% del producto interno bruto. Esto significa que un alto porcentaje del gasto no se fiscaliza adecuadamente.⁶

Otra área de preocupación es la relativa a la fiscalización de entidades paraestatales, donde nuevamente Perú y Venezuela muestran una deficiencia significativa. El marco normativo peruano señala procedimientos de evaluación para las entidades paraestatales, los cuales son revisados por la Contraloría General. Sin embargo, ha habido casos de incumplimiento relacionados con la entrega puntual de información por parte de las entidades. Caso similar ocurre en Venezuela, donde las entidades paraestatales son objeto de fiscalización y de auditorías selectivas por parte de la Contraloría General de la República. Sin embargo, estas actuaciones son muy limitadas. De acuerdo con el Informe de Gestión del Contralor correspondiente al año 2008, en ese año se realizaron 71 actuaciones selectivas, en dichos organismos, lo que representa una cobertura de apenas el 9.2% del universo de estas instituciones.

Las calificaciones que se obtuvieron para la fiscalización de la deuda son preocupantes porque son considerablemente bajas para toda la región. En promedio, 31% de los encuestados opinaron que la contratación de deuda externa se fiscaliza, mientras que 28% opina lo mismo para la deuda interna. Llama la atención que en varios países de la región se contratan montos significativos de deuda y que no todos cuentan con una obligación legal de auditárla. Este es el caso de Bolivia donde, en la práctica, no existe una reglamentación específica; no obstante, cuando se realiza la auditoría de una institución que tiene dentro de su presupuesto recursos de empréstitos, estos sí son auditados, haciendo evidente que aunque no hay una obligación legal se realiza la auditoría de manera indirecta.

Evaluación de la contraloría interna

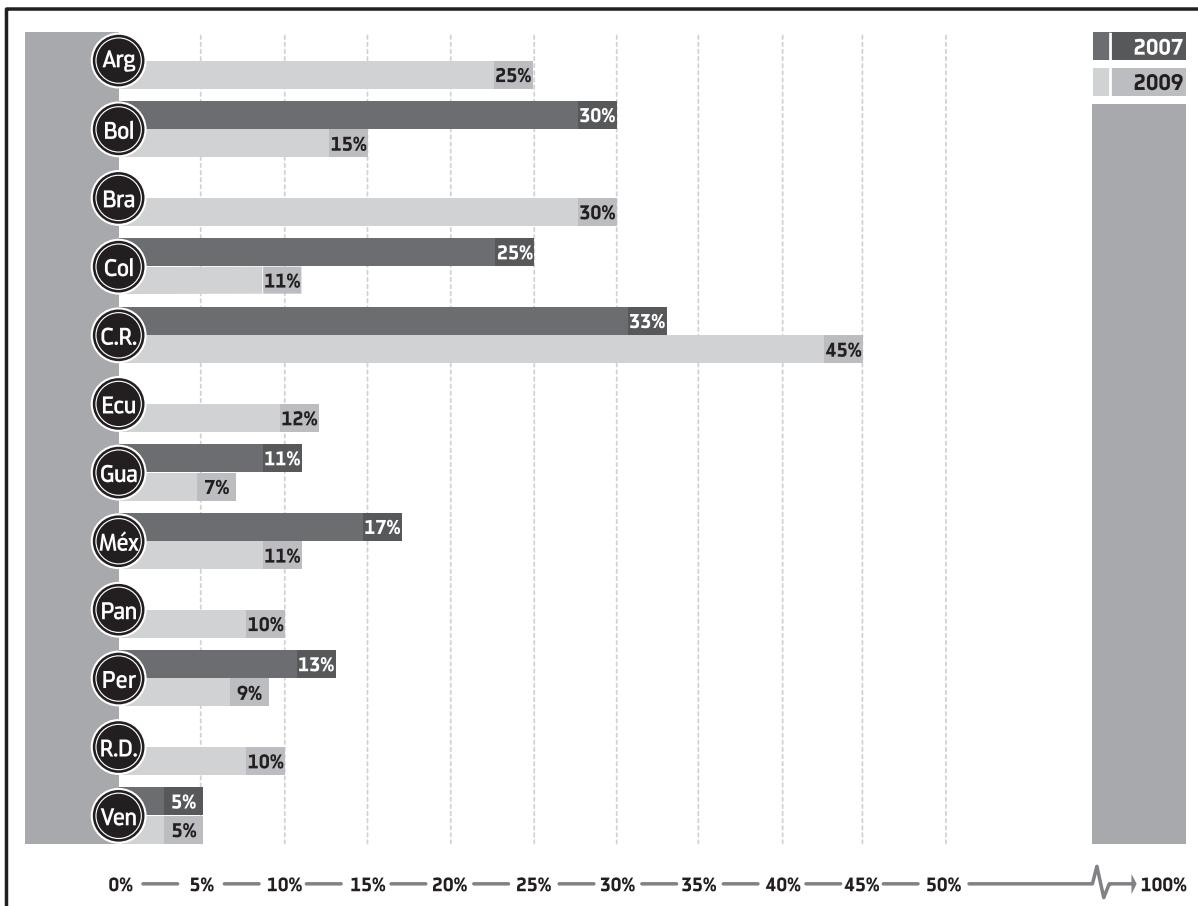
Historicamente, la variable *evaluación de la contraloría interna* ha sido la segunda peor evaluada después de *participación ciudadana en el presupuesto*. En promedio, la calificación para la región es 16% de respuestas positivas. Únicamente tres países –Argentina (25%), Brasil (30%) y Costa Rica (45%)– recibieron una calificación mayor o igual a 25%. El resto de los países reciben una calificación por debajo del promedio. El trabajo de la contraloría interna es de suma importancia ya que es la encargada de evaluar la eficiencia y eficacia del gasto y de implementar recomendaciones que mejoren la gestión pública. No todos los países tienen un organismo

⁵ Esta pregunta no fue aplicada en Costa Rica.

⁶ World Development Indicators, The World Bank Group, consultado Octubre 2009.
<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userId=1&queryId=135>

centralizado; sin embargo, cuentan con órganos de auditoría interna (o unidades de auditoría interna encargadas) del control de la gestión de las dependencias gubernamentales.

Gráfica 9.
Evaluación de la contraloría interna
(Porcentaje de respuestas positivas)



Esta variable se compone de tres atributos:

- La contraloría interna es confiable.
- Las recomendaciones de la contraloría interna han contribuido a combatir la corrupción.
- Se requiere que las recomendaciones de contraloría interna sean públicas.

El primer atributo evalúa qué tan confiable es el órgano de control interno. De nueva cuenta, la evaluación señala que es deficiente; sin embargo, Argentina, Brasil y Costa Rica se separan de la norma. Particularmente, en Argentina y Costa Rica la confiabilidad de la contraloría interna recibe una calificación positiva de 69 y 65% respectivamente. El resto de los países encuestados muestran una desconfianza generalizada en torno al control interno de la gestión gubernamental: ningún país recibe una calificación mayor a 13%.

Destaca nuevamente Venezuela por la baja calificación que recibe el órgano de control interno con únicamente 5% de las respuestas positivas. En este país, la mayoría de los organismos públicos cuentan con dependencias de Auditoría Interna y existe la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna; sin embargo, sufren de problemas graves para desempeñar su mandato de manera eficiente e imparcial. En los Informes de Gestión Anual de la Contraloría General de la República correspondientes a los años 2005-2008 se reportan varias fallas. En primer



lugar, no se convoca a concurso para la designación del Auditor Interno. En segundo lugar, hay una falta de personal capacitado para asumir las labores atribuidas, poca colaboración por parte de las dependencias internas de la institución en el suministro de información necesaria para cumplir con sus funciones y una baja asignación de recursos financieros. Finalmente, hay una falta de autonomía de las Oficinas de la Auditoría Interna debido a su dependencia directa de las autoridades de las instituciones públicas. Vale la pena destacar que este año fue aprobado el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, lo que promete mejoras en el funcionamiento de la contraloría interna.

En Guatemala, la baja calificación del atributo se puede explicar por la aparente falta de interés de las autoridades de las entidades del Estado para controlar y fiscalizar a su personal, relegando la dotación de recursos humanos, físicos y financieros a otras unidades que pueden ser consideradas como más importantes. Esto limita considerablemente el campo de acción de las Unidades de Auditoría Interna.

Esta variable es la peor evaluada en Colombia. Destaca particularmente el hecho que la percepción de los expertos considera que el control interno no es eficaz frente a las dinámicas de corrupción. Se considera que el control interno cumple una función más administrativa que propositiva en los procesos de mejoramiento del proceso presupuestal colombiano y que además, no existe la suficiente publicidad de la información (pronunciamientos y recomendaciones) asociada a los temas presupuestales.

Esta variable es también una de las peor evaluadas en Ecuador. Quizás, debido al corto tiempo en funcionamiento de la Secretaría Nacional de Transparencia y Gestión, sólo el 12% de los encuestados respondieron favorablemente a su gestión en cuanto a su confiabilidad y capacidad de disminuir la corrupción. Es importante aclarar que en Ecuador, la mayor parte de instituciones públicas cuentan con Unidades de Auditoría Interna. Pese a su nombre, estas unidades dependen de la Contraloría General del Estado y no del Ejecutivo, por lo que para este cuestionario no se les considera como control interno.

En Panamá la segunda variable peor evaluada trata sobre la evaluación de la Contraloría Interna, la cual fue calificada con un 10%. Las instituciones públicas cuentan con un departamento de auditoría interna, los cuales fiscalizan los gastos de cada entidad y rinden cuenta a la Contraloría sobre su actuación. Las auditorías realizadas a las instituciones, tanto por la misma entidad, como por la Contraloría General no son de acceso público, de ahí la falta de confianza de la ciudadanía sobre el control interno, aunado a los escándalos de corrupción que sugren en los medios de comunicación.

En República Dominicana se observa que los organismos de control presentan una debilidad institucional y de voluntad que se hace evidente al momento de elaborar informes sobre la evaluación del desempeño y la realidad fiscal de los organismos públicos. También se observa la debilidad al momento de hacer cumplir las sanciones y/o en caso de detectar irregularidades en la administración financiera de algún organismo del Estado y en la implementación de medidas correctivas que garanticen la lucha contra la corrupción. En el caso de Bolivia, durante 2009 salieron a la luz algunos casos de corrupción⁷ ligados a la empresa estatal del petróleo. Esto pudo ser un factor influyente en el bajo desempeño de esta variable.

Aunque el marco legal de todos los países incluye un sistema de auditoría interna que norma el control interno de la gestión pública, determinando obligaciones y responsabilidades, éste no ha sido suficiente. Los resultados del segundo atributo muestran que no se considera que las recomendaciones que la contraloría hace hayan sido efectivas para reducir la corrupción en los países: el promedio de respuestas positivas es de 17%.

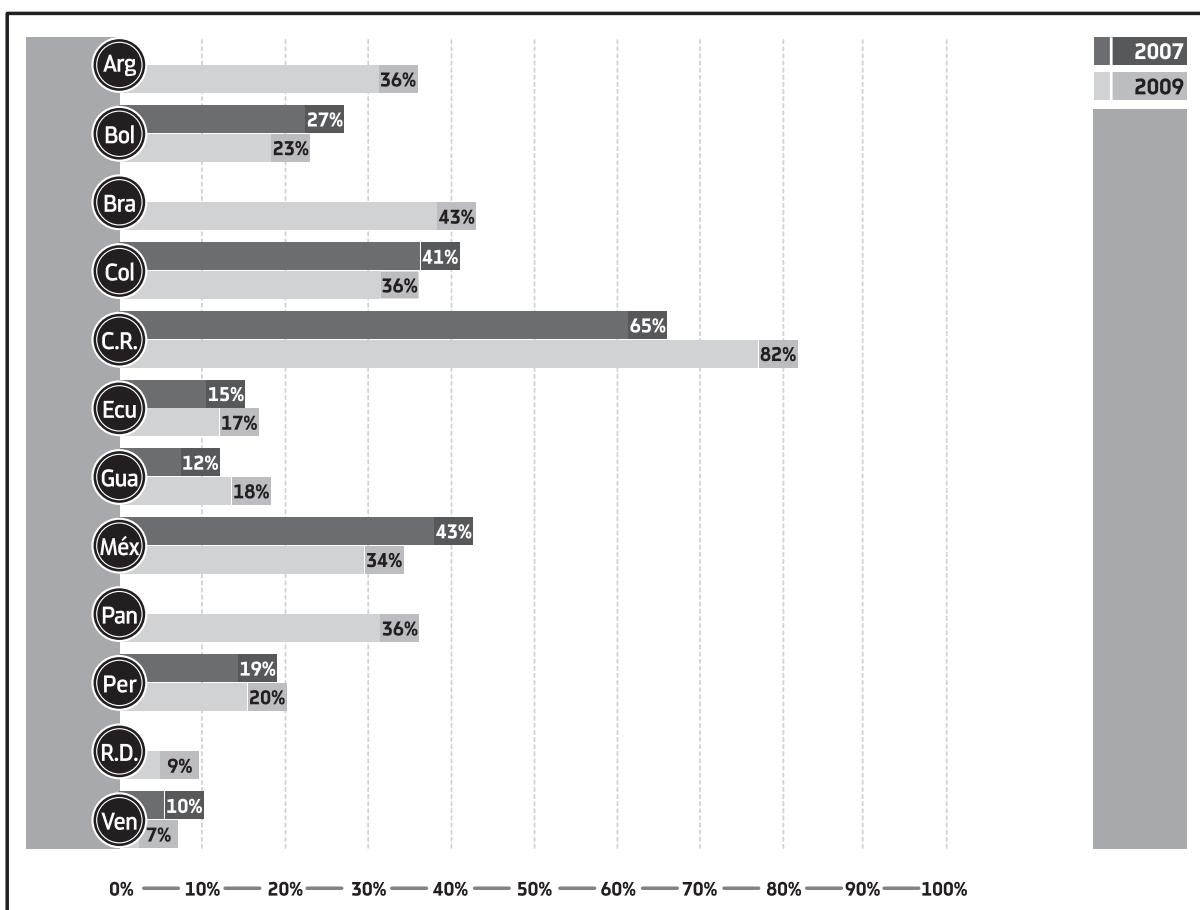
⁷ A inicios de 2009, el Presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) fue acusado de haber obtenido beneficios de manera irregular en un contrato de adjudicación a una empresa privada (Catler Uniservice), lo que hizo que renunciara y se le remitiera a la cárcel, con un proceso pendiente de resolución hasta la fecha.

Con la excepción de Costa Rica y Brasil, la calificación otorgada al resto de los países no supera el 25%. Adicionalmente, los encuestados consideran que las recomendaciones del órgano de control interno no son públicas. En el caso de Venezuela, la existencia de dichas oficinas no ha contribuido a combatir la corrupción y sus recomendaciones, si es que las realizan, no son conocidas por los ciudadanos. Este atributo es el que recibe la calificación más paupérrima de esta variable con 9%. Paradójicamente, los órganos de control interno se guían bajo los principios de transparencia y trabajan por la rendición de cuentas; sin embargo, son estos órganos los que propician la opacidad e impiden la rendición de cuentas sobre su trabajo, afectando así de manera negativa la opinión pública sobre el desempeño de esta entidad.

Capacidades de los órganos 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. Por 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 de recursos públicos.

Gráfica 10.
Capacidades del órgano de control externo
(Porcentaje de respuestas positivas)



La variable se compone de las siguientes 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 el gasto federal.

Las calificaciones para la gran mayoría de los países son deficientes, con la excepción notoria de Costa Rica, que no solamente ha sido calificado positivamente desde 2007 si no que ha aumentado su calificación de 65 a 82%. A Costa Rica le sigue Brasil con una calificación reprobatoria de 43%. En el grupo de países peor evaluados se encuentran Venezuela y República Dominicana con 7 y 9% respectivamente. El promedio de calificación para la región es de 30%. Si comparamos los resultados de esta edición contra los obtenidos en 2007, encontramos que entre los países que disminuyeron su calificación resaltan México y Colombia: México disminuyó en nueve puntos porcentuales, mientras que Colombia disminuyó en 5 puntos. Guatemala aumentó su calificación en seis puntos, Ecuador y Perú aumentaron su calificación en dos y un punto porcentual respectivamente.

Como se mencionó anteriormente, Costa Rica recibe la calificación más alta de todo el estudio. Todos los componentes de esta variable registraron una mejoría con respecto a 2007, donde la verificación que hace la contraloría al Ejecutivo sobre el cumplimiento de las metas físicas de los programas del presupuesto es vista como algo positivo. Las percepciones favorables de esta variable incrementaron de manera significativa (20 puntos porcentuales). En este contexto, vale destacar que durante 2008 algunas acciones del Poder Ejecutivo demostraron una falta de transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los fondos provenientes de la cooperación internacional, por lo que la Contraloría General de la República debió abocarse de manera importante a la fiscalización, captando particular atención de la opinión pública.

En el caso de Brasil, el segundo país mejor evaluado, el Tribunal de Cuentas considera relevante para su trabajo de fiscalización de la política pública utilizar los mecanismos de control llevado a cabo por las organizaciones de la sociedad civil.

Panamá recibe 36% de respuestas positivas para esta variable. Destaca que, aunque la Asamblea Nacional es la que nombra al Contralor General, se ha constituido en una práctica política que la persona designada sea muy cercana al Ejecutivo. El Contralor en Panamá, tanto a nivel legal como en la práctica, tiene mucha autoridad para ejercer sus funciones. Si bien, las normas no establecen parámetros ni periodicidad para realizar auditorías a las entidades, la Contraloría panameña realiza su papel de fiscalizador con relativa eficacia. A pesar de que la calificación no es alta, fue la segunda mejor evaluada en relación a todas las variables encuestadas.

A partir del análisis de todos los atributos que conforman esta variable, se observa que Perú (11%), Ecuador (7%), República Dominicana (2%), y Venezuela (0%) reciben la calificación más baja en cuanto a la confiabilidad del Ejecutivo. Por lo que le toca a Perú, la explicación en la baja percepción se puede encontrar en las debilidades del sistema, en una cierta falta de razonabilidad y una marcada aleatoriedad para dar inicio a una auditoría específica. En Ecuador, no hubo Contralor General durante cuatro años -antes de 2007. Por último, en Venezuela, cabe destacar, que el actual Contralor no ha tenido una actuación objetiva e independiente, mostrando públicamente una identificación política con el Gobierno. Por lo anterior, es razonable que los encuestados en estos países perciban pobremente el trabajo de la contraloría externa.

El atributo mejor evaluado es el relativo a la capacidad del control externo para fiscalizar el gasto federal. En promedio recibe una calificación positiva de 42%. Sin embargo, los atributos sobre la efectividad de la contraloría para combatir la corrupción reciben una calificación notoriamente menor con un promedio de 23%. Estos resultados

indican que el problema más apremiante sobre la capacidad del órgano de control externo no radica en las atribuciones legales, sino más bien en la concreción de las recomendaciones que se desprenden de sus actividades de fiscalización. Es decir, la responsabilidad de dar seguimiento a estas indicaciones queda normalmente fuera del alcance de los órganos de control externo y dependen de la voluntad política de otras instancias -como el Poder Legislativo- o de la capacidad de sanción de las instituciones facultadas para ello.

El último atributo por considerar consiste en la verificación de metas físicas en las auditorías del ejecutivo. En la gran mayoría de los países no se cumple aunque existe la obligación legal. Por ejemplo, en Perú y Bolivia si existe la obligación legal; sin embargo, no se da en la práctica. Las auditorías se centran en la fiscalización financiera de los presupuestos y procesos para la determinación de eventuales responsabilidades de los funcionarios públicos.



Rendición de Cuentas

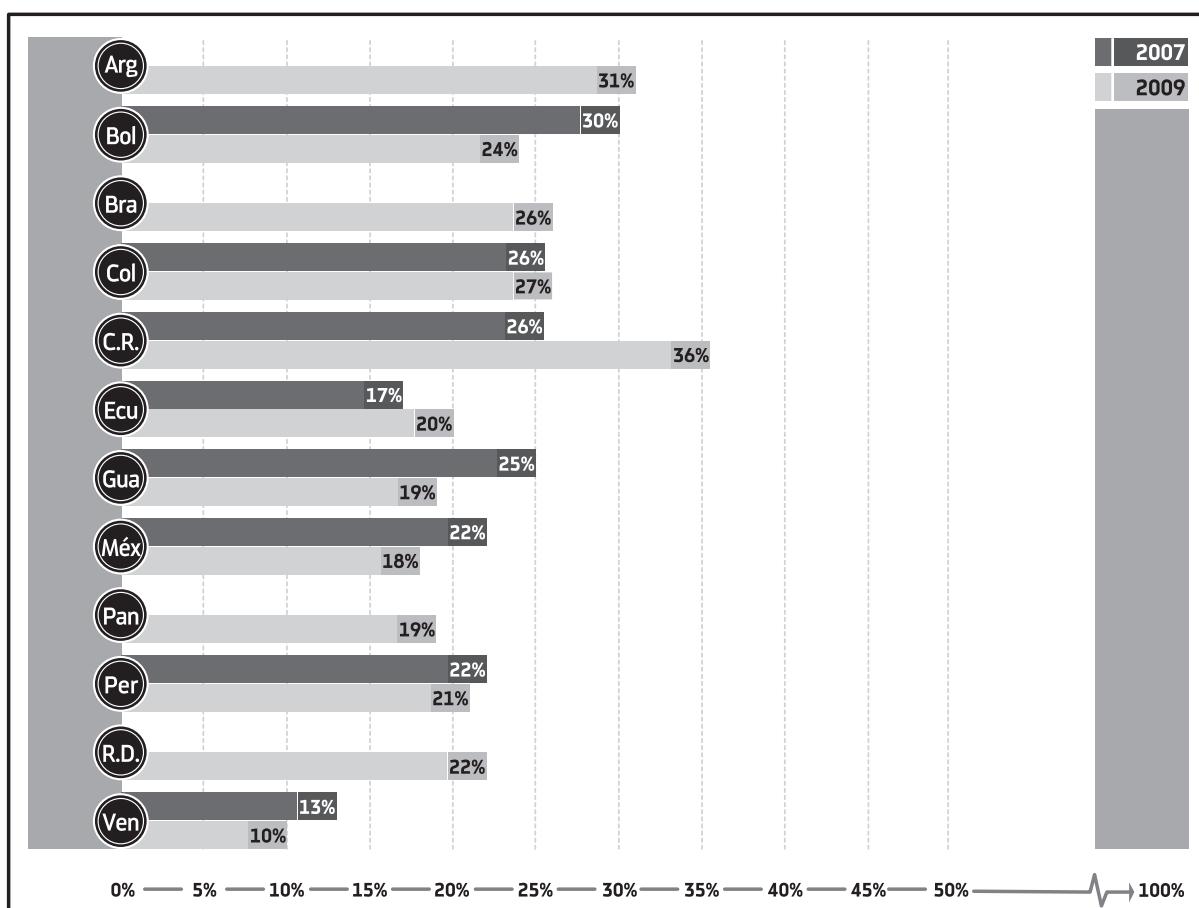
La rendición de cuentas, entendida como la obligación periódica e institucionalizada que tienen los funcionarios públicos de informar sobre las decisiones adoptadas, los motivos de dichas decisiones, los costos generados y los resultados obtenidos es un aspecto fundamental para el fortalecimiento de 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.

Para medir el nivel de rendición de cuentas, el estudio considera tres variables claves para que ésta se lleve a cabo. En primer lugar, se requiere de información precisa necesaria para evaluar el gasto. En segundo lugar, deben existir los mecanismos para prevenir la corrupción por parte de los funcionarios públicos. Por último, se mide el grado de claridad en las responsabilidades presupuestarias de los niveles de gobierno.

Rendición de cuentas

Esta variable se enfoca primordialmente en la información que debe ser presentada y que es necesaria para realizar un ejercicio verdadero de rendición de cuentas. Es preciso que la información presentada por el gobierno permita evaluar si el gasto logra los objetivos de política pública. Además, para darle seguimiento al gasto a lo largo del proceso presupuestario, la información debe presentarse de manera congruente con el presupuesto, simplificando así la rendición de cuentas para con la sociedad.

Gráfica 11.
Rendición de cuentas
(Porcentaje de respuestas positivas)



Esta variable se compone de siete atributos:

- Los precios de compra que paga el Poder Ejecutivo se hacen públicos en compras ó gastos superiores a 35,000 dólares⁸.
- El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.
- Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal.
- El Ejecutivo publica periódicamente información para evaluar el avance en cumplimiento de las metas de sus programas.
- El Ejecutivo emite reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno que son comparables con el presupuesto aprobado.
- Reportes sobre avance en ejecución de programas y metas físicas.
- Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales políticas que se financian por medio del presupuesto.

La calificación promedio que obtuvieron los países para esta variable es 23%, lo que demuestra que hay un vacío importante de información necesaria para llevar a cabo un ejercicio efectivo de rendición de cuentas. Con excepción de Argentina y Costa Rica, el resto de los países reciben una calificación positiva menor al 30%. De nueva cuenta, destaca por su baja calificación Venezuela con una evaluación positiva de 10%, muy por debajo del resto de los países.

En comparación con 2007, resalta una disminución significativa en la calificación de Guatemala de 25 a 17 puntos. Esta es la tercera variable peor calificada para el país. Las principales debilidades identificadas sobre la información presentada para la rendición de cuentas son la inexistencia de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto, no existe obligación de que el Organismo Ejecutivo realice un informe con la consolidación del ejercicio presupuestario de otras entidades descentralizadas, autónomas o empresas estatales y la información sobre el cumplimiento de las metas físicas establecidas en el presupuesto sólo puede hacerse por medio del Sistema de Contabilidad Integrado SICOIN-, lo que limita la posibilidad de acceder a la información para usuarios inexpertos del Presupuesto. A pesar de estos problemas, cabe destacar que el Ministerio de Finanzas Públicas lanzó un portal de información sobre el presupuesto para los ciudadanos, lo que representa un avance importante.

Costa Rica, por su parte, aumentó en 10% su calificación para esta variable. El tema de la rendición de cuentas sigue siendo uno de los que tiene menos opiniones favorables; sin embargo, en el último año se han dado situaciones muy concretas en las cuales el Poder Ejecutivo ha actuado con falta de transparencia y rendición de cuentas lo que generó un foco importante de atención tanto sobre los entes fiscalizados, como sobre los fiscalizadores.

Al hacer un análisis por variable se encuentra que los atributos peor evaluados son referentes a los reportes sobre el gasto de las entidades descentralizadas o empresas paraestatales y la publicación periódica sobre el cumplimiento de metas de los programas gubernamentales.

En Bolivia se presenta información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal, pero la información sobre el ejercicio de las entidades públicas que está contenida en los reportes que publica el ente rector es agregada, no detallada, ni exhaustiva. En el caso de Venezuela se presenta información sobre la ejecución financiera del presupuesto del Gobierno Central, del Sector Público restringido y de las empresas públicas pero dicha información es agregada, no detallada, no es exhaustiva y no identifica a dichas empresas. En lo referente a la ejecución física del presupuesto por proyectos que está vigente desde el año 2006, no se ha publicado información. El caso de Ecuador es similar ya que no existe un reporte en el que se incluya expresamente información de esta naturaleza; sin embargo, se debe destacar que la mayor parte de los organismos y entidades vinculadas al régimen seccional y descentralizado publican información sobre su administración presupuestaria. En Colombia se evidencia la presentación de informes con partidas globales, esto

⁸ Esta cifra varía por país. Se utilizó un estimado en dólares para dar una perspectiva comparable regionalmente.



quiero decir que no se presenta información detallada del gasto de las entidades descentralizadas y paraestatales. En Panamá, las empresas paraestatales hacen una memoria de los gastos y luego lo reflejan en sus informes pero solamente de manera resumida y no en su totalidad.

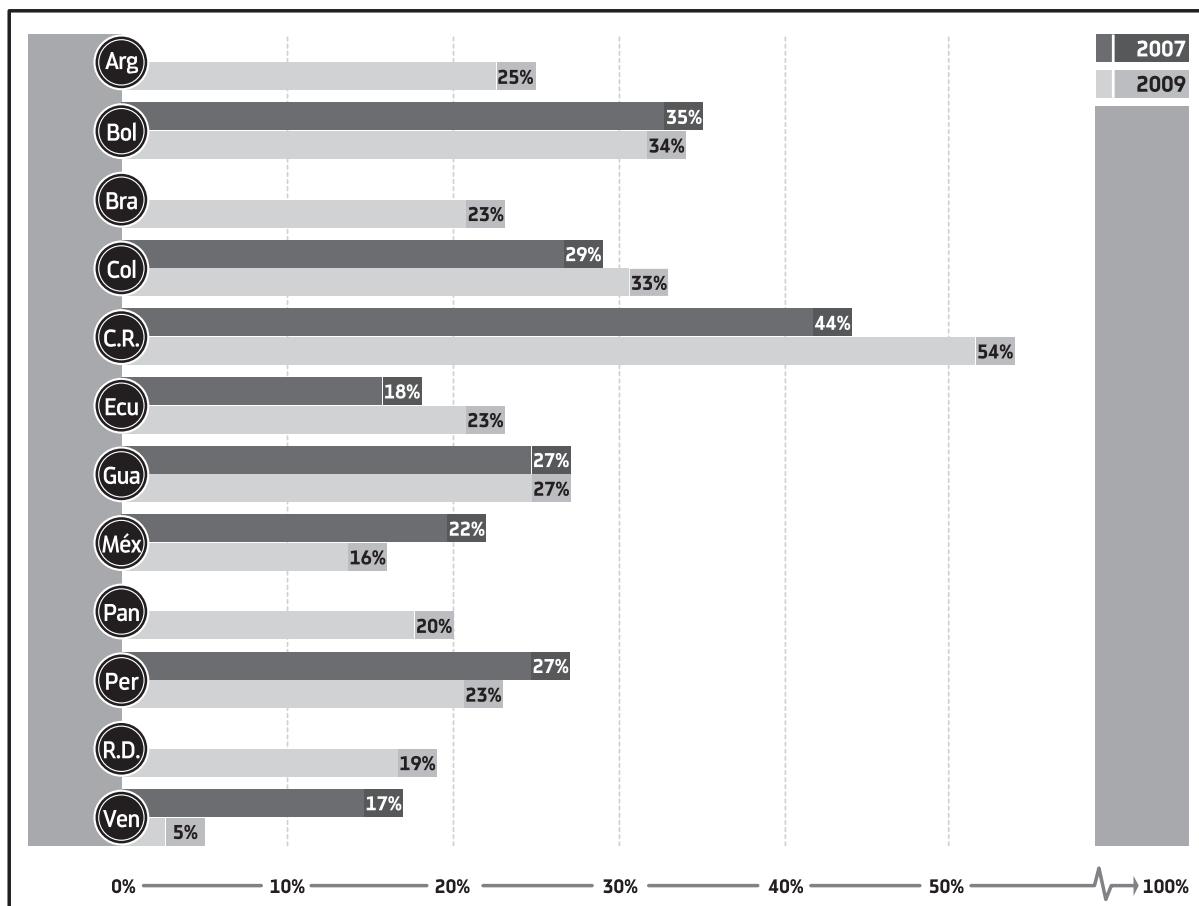
Pocos países de la región tienen sistemas de evaluación del desempeño que realmente midan el logro de objetivos de la política pública a través del presupuesto. México, por ejemplo, cuenta con indicadores de desempeño para un grupo de programas; sin embargo, estos indicadores no siempre son los más indicados para medir el cumplimiento de metas y objetivos.

El atributo mejor evaluado es el relativo a la comparabilidad de los informes emitidos por el gobierno durante la ejecución del presupuesto. El promedio para la región es 44% de respuestas positivas. Actualmente, el presupuesto se presenta en sus distintas clasificaciones -económica, administrativa y funcional- en la mayoría de los países. De igual manera, los informes que se publican a lo largo del año también se presentan en por lo menos una de estas clasificaciones, haciéndolos comparables en su mayoría.

Control sobre funcionarios públicos

La rendición de cuentas incluye la habilidad del Ejecutivo para controlar a los funcionarios públicos en el sentido de que se aboquen a cumplir con sus responsabilidades y que su trabajo se apegue a la ley. 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.

Gráfica 12.
Control sobre funcionarios públicos
(Porcentaje de respuestas positivas)



La variable que mide el control sobre los funcionarios públicos recibió una calificación promedio para la región de 25% de resultados positivos. Con excepción de Costa Rica, todos los países reciben una calificación por debajo del 35%. Este resultado es un llamado de atención a la necesidad de fortalecer los mecanismos accesibles al público que ayuden a prevenir la corrupción de funcionarios públicos.

En comparación con los resultados de 2007, encontramos tres países que aumentan su calificación: Colombia, Ecuador y Costa Rica en 4, 5 y 10% respectivamente. Resalta principalmente Costa Rica por su mejora significativa y Colombia, el cual ya es la segunda edición que recibe una mejora en las percepciones de esta variable.

La alta calificación de Costa Rica se puede explicar en gran medida porque cuenta con una Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito (No. 8422) que, entre otras cosas, propone controles y sanciones sobre los funcionarios públicos. Además, obliga a los funcionarios a rendir una declaración de su situación patrimonial, la cual se presenta a principio y final del cargo del funcionario.

En contraste, los países que recibieron una menor calificación son Venezuela, México y Perú. En Venezuela no existe la obligación legal de publicar de manera específica información sobre los salarios y prestaciones de los funcionarios nacionales tales como bonos, seguro médico, uso de autos, gastos personales, etc. Tan sólo se publica en la Gaceta Oficial la escala de sueldos de los funcionarios públicos, sin incluir los de alto nivel. En la actualidad se está discutiendo una Ley de Emolumentos para regular los salarios, beneficios y prestaciones de los funcionarios de alto nivel del sector público. En contraste, en Perú, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, artículo 22, exige a toda entidad pública que publique información sobre su personal especificando: personal activo y, de ser el caso, pasivo, número de funcionarios, directivos, profesionales, técnicos, auxiliares, rango salarial por categoría y el total del gasto de remuneraciones, bonificaciones, y cualquier otro concepto de índole remunerativo, sea pensionable o no. Sin embargo, no todas las entidades cumplen con publicar la información exigida por Ley y no se publican todo tipo de prestaciones.

Por otra parte, Panamá obtuvo 20% en esta variable dado que aunque existe una ley que obliga a ciertos funcionarios públicos a hacer declaraciones patrimoniales, éstas no son publicadas. Por tanto, es muy difícil que haya una fiscalización ciudadana.

En Brasil, la corrupción dentro del aparato del Estado brasileño ha sido una de las principales preocupaciones de la sociedad. La participación de los funcionarios públicos en los delitos de malversación y uso indebido de recursos públicos ha ocupado un gran espacio en el debate nacional. Los mecanismos de prevención y sanción existen, pero son débiles frente a la gran sensación de impunidad que cubre el imaginario social. La lentitud de los procedimientos judiciales contribuye a esta sensación de impunidad y es evidenciado por los escándalos ocasionales que involucran a funcionarios públicos en el uso indebido de los recursos en beneficio propio o de terceros. Hay avances; sin embargo, todavía queda un largo camino para cambiar esta cultura.

Esta variable se compone de cinco atributos:

- Se pueden detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as).
- Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) federales.
- La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) federales es pública.
- En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables.
- Se penaliza al funcionario(as) que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros.⁹

⁹ Esta pregunta no fue aplicada en Colombia.



En promedio, 37% de los encuestados opinó que sí se puede conocer con exactitud los salarios de los funcionarios federales, siendo éste el atributo mejor valorado. En la mayoría de los países se presenta información sobre el rango salarial para los funcionarios públicos; sin embargo, no se presenta información más detallada que esta. También destaca que, en promedio, 26% de los encuestados opinaron que sí es posible detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que realizan los funcionarios. Además, el atributo sobre si se puede establecer responsabilidades en caso de irregularidades en el ejercicio del presupuesto recibe una calificación positiva de 29%. Sin embargo, el atributo sobre la penalización de los funcionarios que hacen mal uso del presupuesto fue el peor calificado con 15%. Esto indica que aún con información que identifica funcionarios inmiscuidos en malversación de fondos, éstos no son penalizados. De nueva cuenta, al igual que en el caso de la contraloría externa, los responsables de sancionar y llevar a cabo el ejercicio de rendición de cuentas no cumplen con su mandato de manera efectiva.

En el caso de Venezuela, la posibilidad de detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios es realmente baja. Si bien una gran proporción de los funcionarios debe presentar una declaración jurada de bienes y existen procedimientos expeditos y sanciones para los que no cumplan con esa obligación, la Contraloría General de la República no tiene o no ha demostrado la capacidad institucional para darle seguimiento a dichas declaraciones y su actuación ha sido reactiva cuando se trata de funcionarios o ex-funcionarios de oposición al gobierno.

Responsabilidades de niveles de gobierno

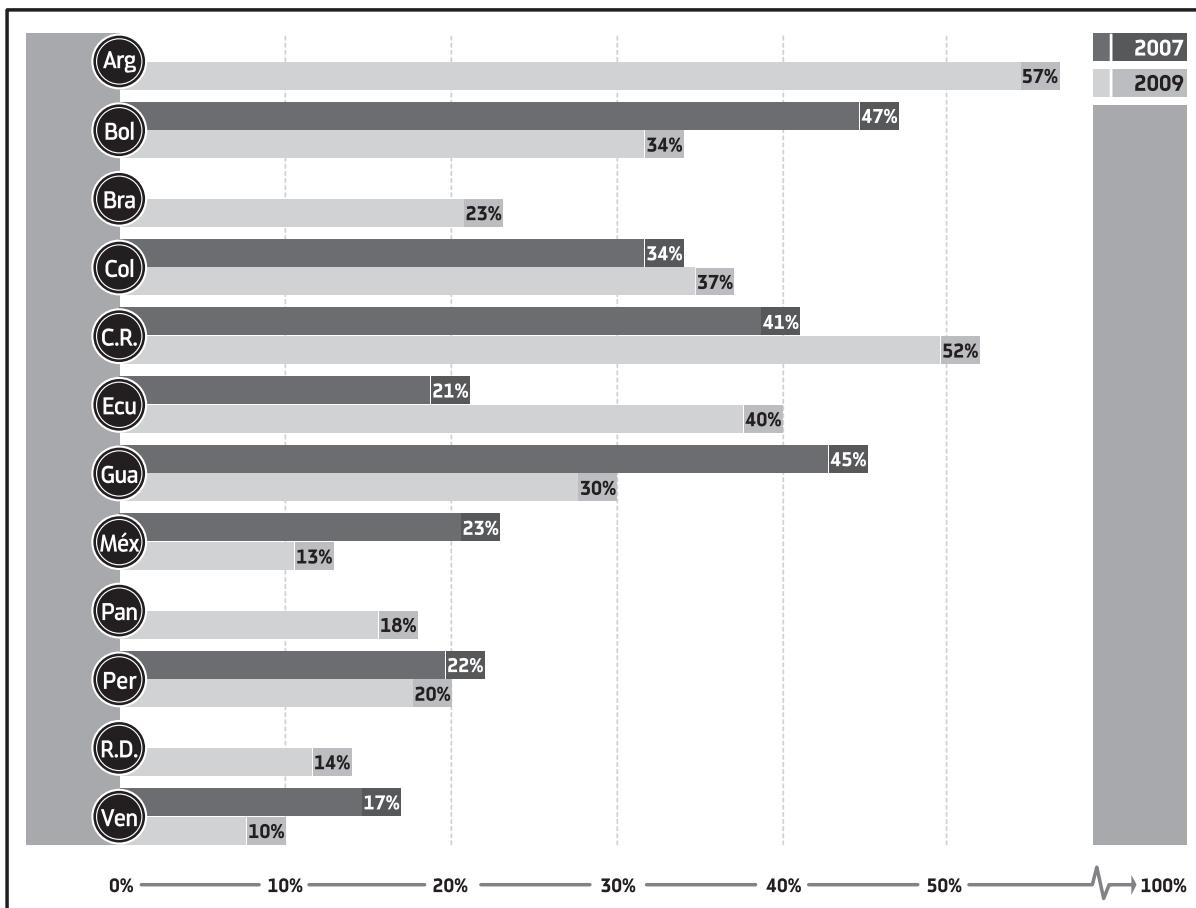
Medir la responsabilidad que tienen los distintos niveles de gobiernos en términos presupuestarios forma parte de una rendición de cuentas efectiva ya que hay claridad sobre las atribuciones y facultades en cuanto a la ejecución del gasto. Tener esta claridad sobre el presupuesto previene problemas de coordinación fiscal al igual que promueve la eficiencia en el gasto evitando duplicidad en actividades y gasto.

Esta variable se compone de un solo atributo:

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

La mayoría de países cuenta con un marco normativo que rige los procesos relacionados con las finanzas públicas de los distintos niveles de gobierno; sin embargo, estas leyes no son exhaustivas ni claras en su totalidad. El resultado que obtiene la región en promedio es 29% de respuestas positivas. Vale la pena destacar que varios países aumentaron su calificación sustancialmente en comparación con la edición pasada de la encuesta. Entre estos países se encuentran Ecuador y Costa Rica. Cabe mencionar que Panamá no ha implementado la Ley de Descentralización ya que acaba de ser aprobada. Por ello, se mantiene la administración pública centralizada.

Gráfica 13.
Responsabilidades de niveles de gobierno
(Porcentaje de respuestas positivas)



Es interesante notar que la percepción de los expertos encuestados determinó que ésta es la variable mejor calificada para Ecuador. La percepción sobre esta variable cambió positivamente entre 2007 y 2009 pasando de 21% a 40%. De esta manera, se reconoce que la normativa vigente define de manera relativamente clara las atribuciones con las que los distintos niveles de gobierno desempeñan su gestión presupuestaria e interactúan entre sí. La nueva apreciación sobre la variable también se puede explicar porque la Nueva Constitución del Estado reafirma y profundiza el marco que rige la organización y la planificación territorial, estableciendo mejor los roles y competencias entre niveles, con normas específicas para garantizar la asignación efectiva de recursos económicos para ejercerlas.¹⁰

En la mayoría de países existe un marco normativo que rige las atribuciones y responsabilidades presupuestarias; sin embargo, no hay suficiente claridad al respecto. Por ejemplo, en el caso de México, aunque existe un marco normativo que determina las responsabilidades de gasto, la distribución de responsabilidades entre las esferas de gobierno vuelve complejo el manejo presupuestario. Por una parte, las funciones de rectoría generalmente se conservan en manos de la federación, dejando poco margen de decisión a los gobiernos estatales para adecuar las políticas a las necesidades locales. Por otra parte, los recursos asignados a los gobiernos de los estados solamente han alcanzado para mantener el nivel de operación de los bienes y servicios, esto ha obligado a que se tengan que llevar a cabo negociaciones entre gobiernos para la realización de obras de infraestructura mayores. La crisis económica por la que pasa el país y, particularmente, la reducción en la recaudación sacó a la luz la dependencia

¹⁰ Se refiere al Título V: Organización Territorial del Estado Capítulos Cuarto (Régimen de Competencias) y Quinto (Recursos Económicos).



de los estados de las transferencias del gobierno federal y el poco espacio de maniobra que tienen los estados para manejar sus finanzas públicas. Lo anterior explica, en parte, la disminución de 10 puntos porcentuales de esta variable en comparación con 2007.

Debe destacarse que en Argentina existe una clara distinción entre las responsabilidades que tiene cada nivel de gobierno, particularmente entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Esta distinción es clara tanto a nivel de ingresos -fundamentalmente, recaudación impositiva- como a nivel de gastos. Sin embargo, subsisten áreas de conflicto, ya que la descentralización de gastos hacia las provincias realizada en la década de los noventa no fue acompañada por una descentralización de las potestades tributarias, ocasionando un desequilibrio fiscal vertical entre jurisdicciones provinciales y gobierno nacional. En el caso de Venezuela, los estados y municipios tienen una alta dependencia del Gobierno Central y la mayor proporción de su presupuesto es financiado con recursos incluidos en el Presupuesto Nacional como el Situado Constitucional, que representa el 20% de los ingresos ordinarios de la República, el FIDES que es un fondo constituido con recursos recaudados por concepto de IVA y transferencias por concepto de LAEE que provienen de los ingresos petroleros. Esto se debe a que los estados no le han transferido las potestades tributarias, contempladas en la Constitución, y no todos los municipios recaudan suficientes recursos por concepto de impuestos y tasas.

La baja calificación en Guatemala puede deberse a que a pesar de la existencia de un marco legal relacionado a la descentralización, conformado por la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002), el Código Municipal (Decreto 12-2002) y la Ley de Consejos de Desarrollo (Decreto 11-2002), aún no se han apreciado los avances esperados. Por ejemplo, el marco legal faculta a las municipalidades para proveer los servicios de educación, salud y seguridad. Sin embargo, estos servicios siguen siendo altamente centralizados.

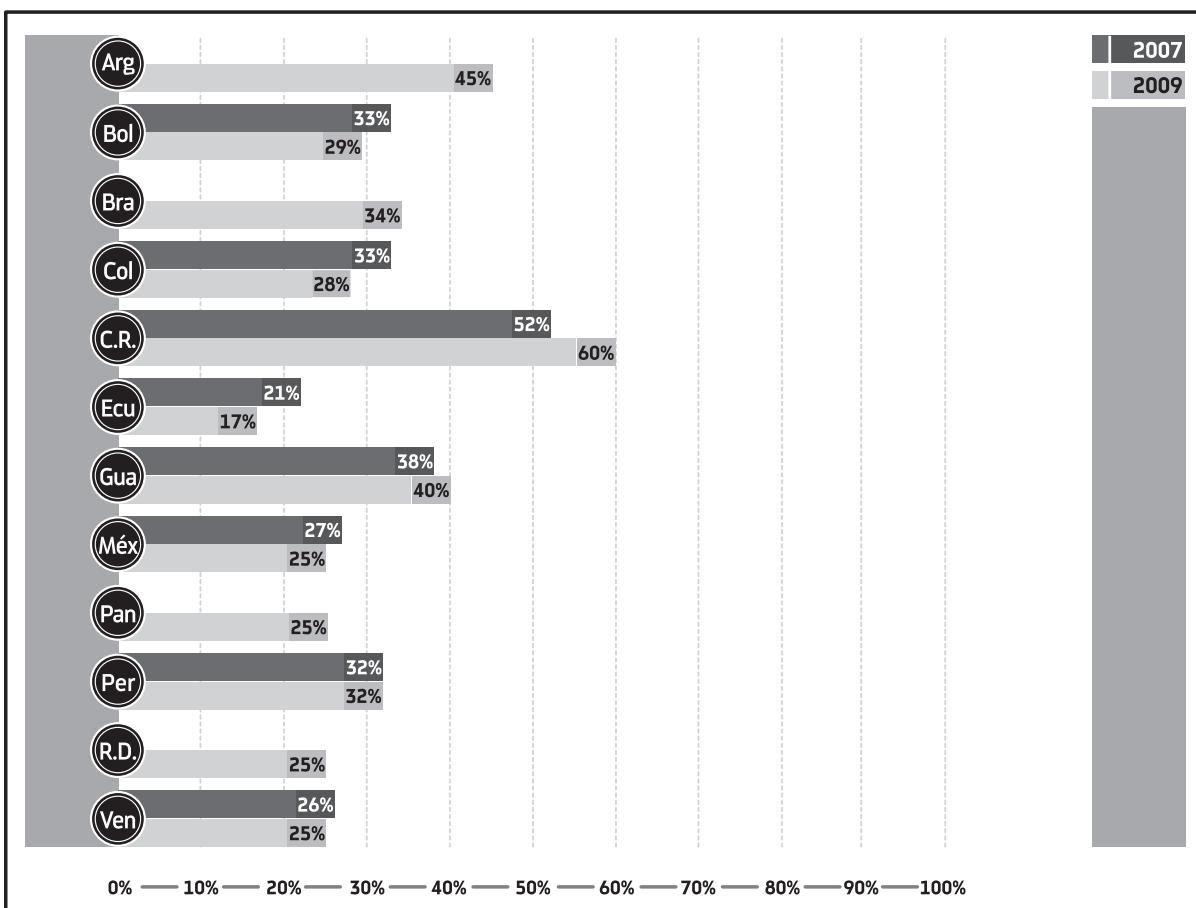
Acceso a la información

El acceso público a la información es primordial para la consolidación de un Estado democrático. Información comprensiva, oportuna y exhaustiva son los pilares que permiten la construcción de la democracia y una verdadera rendición de cuentas. Este tema evalúa cuatro variables: *información sobre la deuda* –tema crucial en toda la región–, *calidad de la información y estadística*, *oportunidad de la información presupuestaria* y la *Ley de Acceso a la Información* en los países que cuentan con una.

Información sobre deuda

La variable *información sobre la deuda* estudia qué tipo de información se presenta sobre este tema ya que el endeudamiento de un país condiciona el gasto futuro. Por ello, el uso mesurado y responsable de la deuda es necesario para que un país goce de finanzas públicas sanas. Un presupuesto atado a un 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 históricos de endeudamiento y de rigidez presupuestaria que se han observado. En este sentido, es importante conocer si los datos sobre los montos, destino, condiciones y duración de la deuda del gobierno se hacen públicos.

Gráfica 14.
Información sobre deuda
(Porcentaje de respuestas positivas)



Esta variable se compone de cuatro atributos:

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

El caso mejor evaluado para esta variable es, de nueva cuenta, Costa Rica con 60% de respuestas positivas, seguido por Argentina y Guatemala con una calificación de 45 y 40% respectivamente. Destaca que Costa Rica y Guatemala aumentaron su calificación en 8 y 2 puntos porcentuales respectivamente. El resto de los países que participaron en la edición pasada obtuvieron una calificación más baja en este estudio, con excepción de Bolivia que mantuvo su calificación de 32%. En contraste, los países peor evaluados son Ecuador con 17% de respuestas positivas y Panamá, República Dominicana y Venezuela, los tres, con 25%.

Es interesante que aunque la variable obtiene calificaciones bajas, en tres países –Perú, Guatemala y Argentina– es una de las mejor evaluadas. En Perú esta variable se coloca entre las tres mejor evaluadas debido a que cualquier obligación futura o pasivo del gobierno central se hace pública a través del portal web del Ministerio de Economía y Finanzas. Además de saber el monto de la deuda pública, se pueden conocer otros detalles como la duración, destino, interés y comisión de la deuda.

En Guatemala, el aumento marginal se debe en parte a que ya existe la obligación legal de plasmar la información de presupuesto (incluida la deuda) en documentos de accesibilidad pública. La información sobre la deuda se puede encontrar en los portales web del Ministerio de Finanzas Públicas, aunque debe mencionarse que muchas veces es complicado determinar el destino de la misma. Además, la información sobre la deuda no incluye las Clases Pasivas y Civiles del Estado –pasivos continentales– ya que no se contabilizan como deuda pública y se ha dado a conocer que en el caso de contratistas de obras de infraestructura existen pagos pendientes conocidos como “deuda flotante”.

Esta es la cuarta variable mejor evaluada en Argentina. Por un lado, se obtuvieron respuestas positivas acerca de los plazos y duración de la deuda (77% de respuestas positivas) pero, por otro, se obtuvo una respuesta negativa al atributo que indaga si todas las obligaciones futuras del gobierno se contabilizan como deuda pública. Claramente en este último caso han influido de manera significativa los denominados pasivos contingentes y, al igual que en Guatemala, las obligaciones de muy corto plazo con proveedores, denominada generalmente como “deuda flotante”.

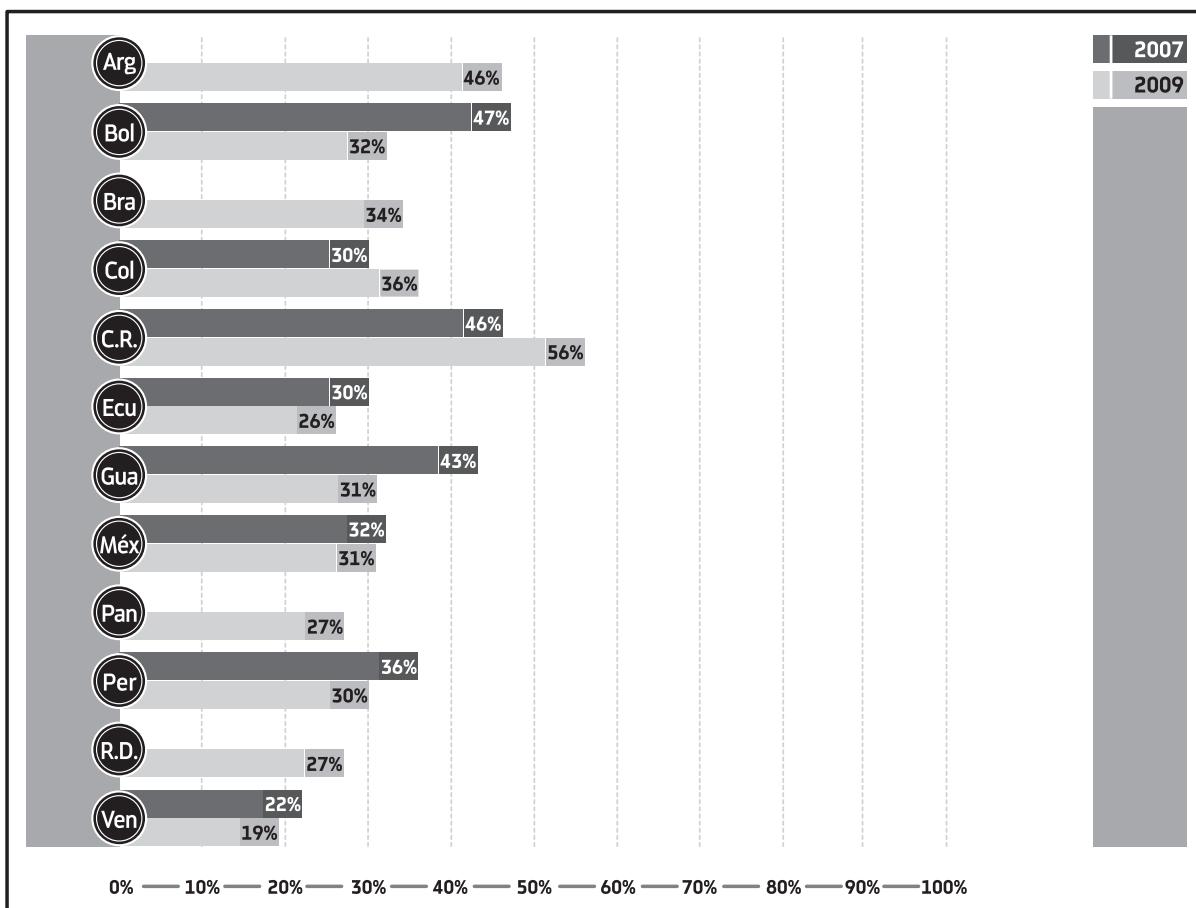
De los atributos que componen esta variable, se observa que el peor evaluado es el que cuestiona si toda obligación futura se considera como deuda. Éste obtuvo un promedio de 27% de respuestas positivas. Esta calificación refleja una característica de la región: que la deuda puede no estar considerando los pasivos contingentes. Esto se puede deber a que los pasivos tienden a ser montos significativos y pueden afectar negativamente la calificación financiera de un país, como es el caso de Colombia, Ecuador y Perú. El atributo mejor valorado es el relacionado con la publicación de la duración de la deuda con 41% de respuestas positivas. Vale la pena destacar que tres países reciben una calificación positiva mayor al 60%. Estos países son Argentina (77%), Costa Rica (63%) y Guatemala (61%).

Paradójicamente, en la gran mayoría de los países no se publica información sobre condicionalidades. El máximo de información que algunos países publican está relacionada con las tasas de interés o con los plazos de la deuda. Esto es importante porque son estas condiciones las que tienen un impacto sobre la política pública y restringen las finanzas públicas más allá del compromiso financiero que la deuda implica.

Calidad de la información presupuestaria y estadísticas en general

La calidad de la información presupuestaria que el gobierno provee es indispensable no sólo para que exista una verdadera rendición de cuentas: la información empodera a la ciudadanía y consolida el estado democrático. Funge como herramienta para la participación ciudadana en las decisiones de política pública y, particularmente, en el proceso presupuestario. Es indispensable que la información relacionada con el presupuesto sea presentada de manera comprensiva para que se pueda realizar un análisis tanto global como a detalle de las finanzas públicas para comprender como la política pública está articulada y como cada programa pretende lograr sus objetivos.

Gráfica 15.
Calidad de la información y estadística
(Porcentaje de respuestas positivas)



Esta variable se compone de los siguientes cuatro atributos:

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

Esta variable presenta un promedio de respuestas positivas de 33%, colocándola como una de las mejor evaluadas. Nuevamente, Costa Rica recibe la mayor calificación con 56% de respuestas positivas. El país con la segunda mejor calificación es Argentina. Si bien podemos concluir que la información presentada en el presupuesto argentino



muestra una extensa desagregación y detalle, debe destacarse que a pesar de ser una de las variables mejor evaluadas, incluye una de las preguntas peor evaluadas por los especialistas. Dicha pregunta se refiere a si las instituciones que producen estadísticas nacionales producen datos verídicos. Esta respuesta muestra claramente que existe una fuerte incredulidad, particularmente en el organismo principal que produce las estadísticas nacionales, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Dicho organismo ha sufrido un fuerte descrédito a partir de la intervención de la Secretaría de Comercio que ha provocado la desconfianza, particularmente en aquellas variables relacionadas con los precios y con las canastas con las cuales se determinan los niveles de pobreza e indigencia.

Venezuela es por mucho el país que recibe la calificación más baja para esta variable. Vale la pena mencionar que Venezuela experimentó una disminución de 22 a 19% de respuestas positivas entre 2007 y 2009. Destaca también una disminución de 15% en Bolivia y 12% en Guatemala en torno a esta variable.

Las calificaciones de los atributos son relativamente homogéneas en un rango de 31 y 35% en promedio para la región. Los atributos sobre si el presupuesto presenta un panorama completo de las finanzas del gobierno y si la información presupuestal permite un análisis desagregado presentan el menor promedio. En la mayoría de los países no se publica información que permita dar un panorama completo de las finanzas públicas. Por ejemplo, como se señaló anteriormente, la información sobre la deuda no es exhaustiva. Adicionalmente, el nivel de información desagregada no es suficiente para darle un seguimiento puntual a los programas y proyectos. La opinión de los encuestados muestra que la información agregada presentada en el presupuesto permite obtener un panorama integral de éste. Aunque el atributo que indaga sobre esto es deficiente, en relación al resto de información que se provee, figuró mejor en la opinión de los encuestados.

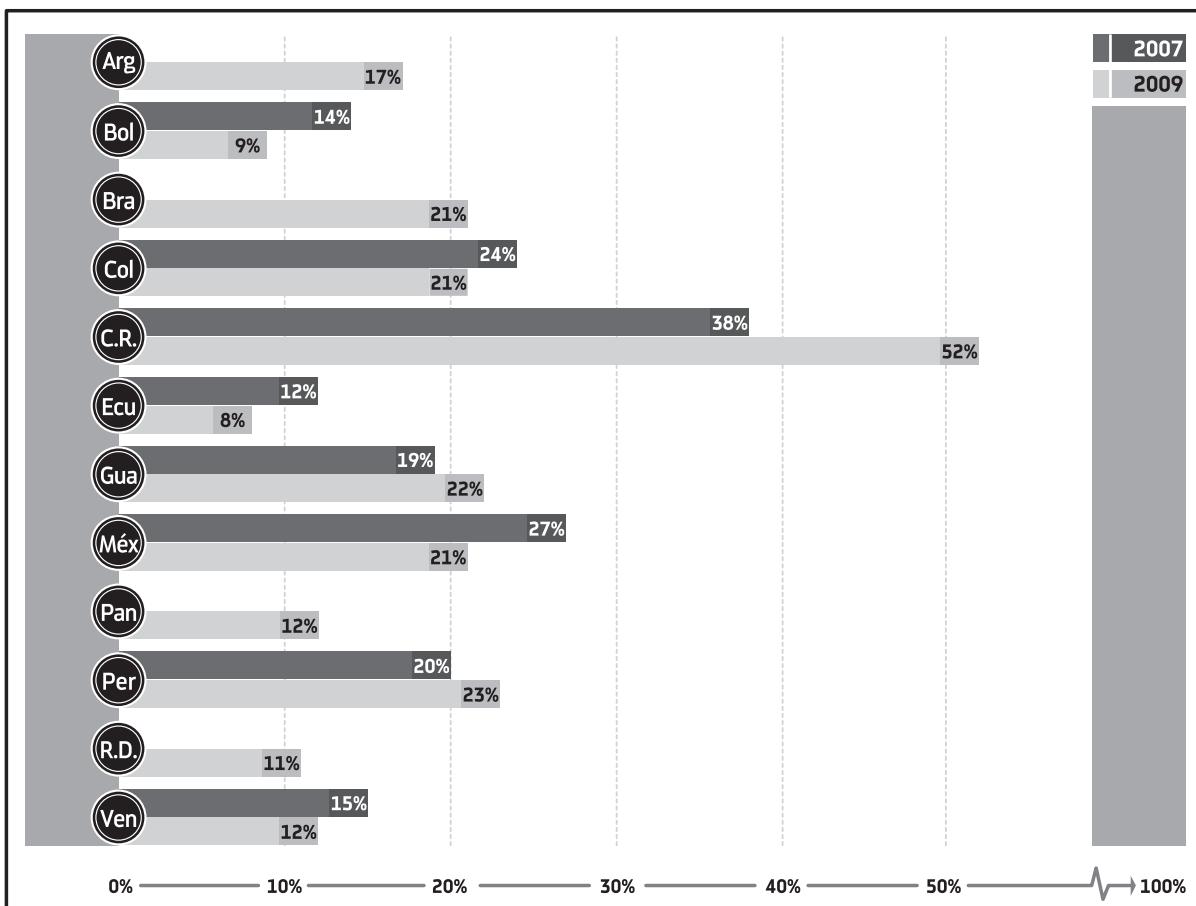
Oportunidad de la información del presupuesto

Al igual que la calidad de la información es importante, el grado de oportunidad de la misma resulta imprescindible para poder analizar e incidir sobre las distintas etapas del proceso presupuestario. Por ello, esta variable pretende medir el grado de puntualidad de la información en cada etapa del presupuesto.

Esta variable se compone de cuatro atributos en los cuales se mide el grado de oportunidad de la información presentada en las cuatro fases del proceso presupuestario:

- Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de formulación.
- Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de discusión-aprobación.
- Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de ejecución.
- Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de fiscalización.

Gráfica 16.
Oportunidad de la información del presupuesto
(Porcentaje de respuestas positivas)



Igual que en 2007, esta variable es la tercera peor evaluada con un promedio regional de respuestas positivas de 19%. Destacan por sus bajos resultados Ecuador, República Dominicana, Venezuela y Panamá con una calificación menor a 16%. Es importante señalar que esta variable se coloca como una de las peor evaluadas en varios países.

Por ejemplo, en Ecuador tan solo el 8% de los encuestados cree que se entregó oportunamente la información presupuestaria. En la etapa de formulación, el Ministerio de Finanzas divulga las directrices presupuestarias, cumpliendo los tiempos determinados por la ley, pero no publica otros documentos. Por ello es que esta es la fase del ciclo que se considera menos transparente. En la fase de discusión y aprobación de la Proforma es cuando se considera que se tiene información más oportuna ya que la propuesta del Ejecutivo es pública. Además, se conocen las modificaciones que la Asamblea realiza. Para la ejecución no se presentan oportunamente informes periódicos de ingresos y gastos. Tampoco se cuenta con información íntegra y centralizada sobre la fase de evaluación y control. En Venezuela, la información sobre la ejecución financiera del presupuesto es publicada con mucho retardo, a pesar de la obligación legal de reportarla trimestralmente. Por ejemplo, la ejecución física del presupuesto por proyectos no ha sido publicada desde el año 2006.

Argentina y Panamá también recibieron calificaciones bajas para esta variable. En ambos países se observa que las respuestas positivas para la información relativa a las fases de aprobación y ejecución del presupuesto son mayores a las referentes a las etapas de formulación y fiscalización. Esto muestra una característica propia del proceso presupuestario en el cual la formulación del presupuesto es realizada en el seno del Poder Ejecutivo, llegando ya



la propuesta elaborada al Poder Legislativo en el mes de septiembre de cada año. La información que reciben los legisladores es considerablemente detallada pero el debate e intercambio de opiniones acerca del presupuesto es muy acotado. El Poder Ejecutivo publica información detallada acerca de la ejecución presupuestaria; sin embargo, una vez finalizado el ejercicio, la información de fiscalización es sólo parcialmente completa y de difícil acceso para el ciudadano común. Adicionalmente, la baja calificación de esta variable refleja el poco acceso de los ciudadanos a estas publicaciones vía páginas web –método predilecto para la divulgación de información presupuestaria– debido, principalmente, a falta de una verdadera accesibilidad a Internet. Esta variable también fue una de las variables peor evaluadas en Brasil.

Destaca en la región que la oportunidad de la información durante el proceso de fiscalización sea el atributo más opaco recibiendo solamente un promedio de 14% de respuestas positivas. Vale la pena mencionar a Venezuela que recibió 0%, República Dominicana y Argentina, ambos con 4%; y Bolivia, Panamá y Ecuador con 5, 6 y 7% respectivamente. En Venezuela y Bolivia no existe el marco legal explícito para publicar información del presupuesto durante la etapa de fiscalización.

En relación con los resultados del estudio pasado, cinco de los ocho países que participaron en ambas ediciones disminuyeron su calificación. Vale la pena destacar el aumento de 14 puntos porcentuales en Costa Rica. Esto se puede explicar en parte a partir del aumento en el atributo sobre la oportunidad de la información que se provee durante la fase de fiscalización que pasó de 43 a 64% respuestas positivas. Estos resultados consolidan aún más la transparencia y efectividad de la fiscalización en este país, como se ha observado a lo largo de este análisis.

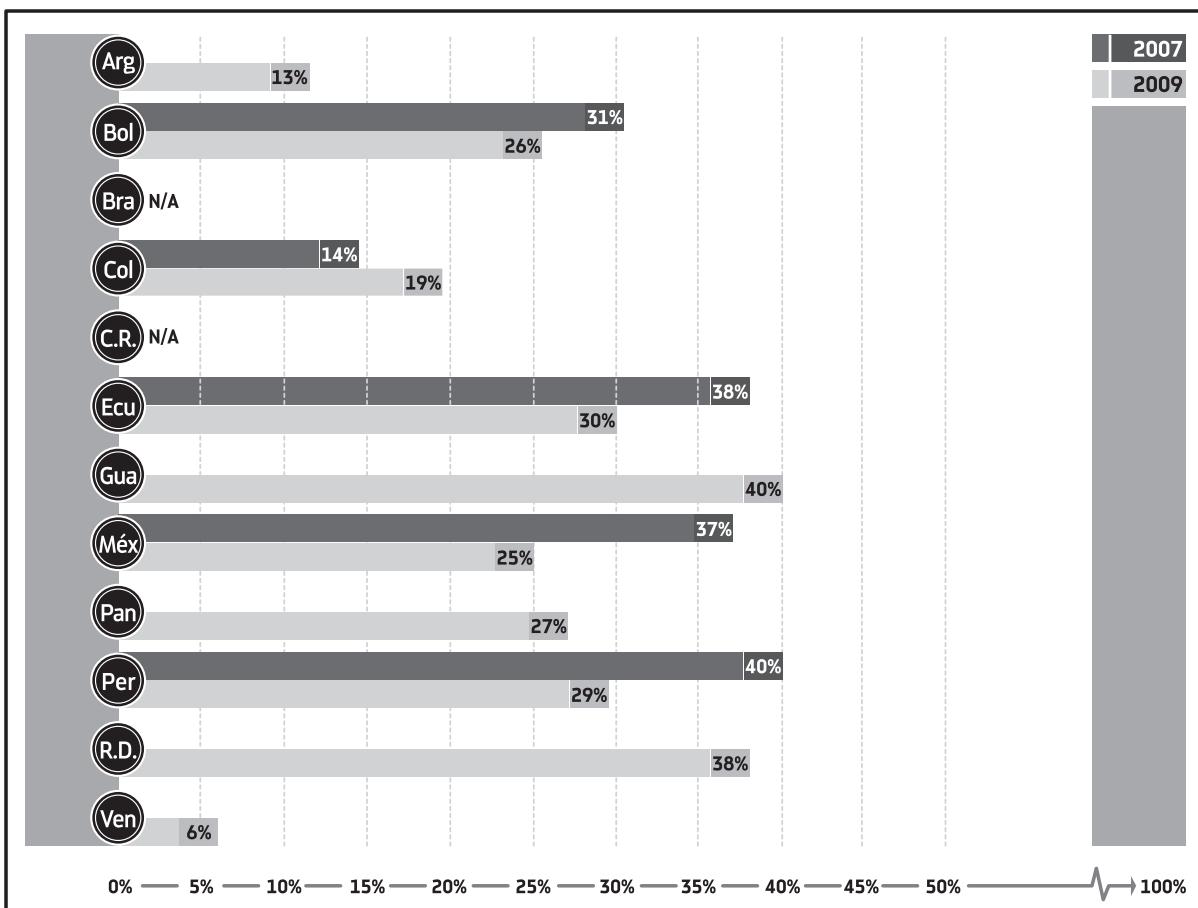
Ley de Acceso a la Información

Esta variable indaga sobre las leyes de acceso a la información y cuán útiles son para obtener información presupuestaria que no se presenta en los documentos publicados a lo largo del año y la utilidad de esta normatividad para realizar una evaluación sobre el desempeño de los programas. Esta variable se incluyó por primera vez en la edición de 2007 a la luz de los avances que se han dado en la región en la promulgación de leyes de este tipo. La existencia de estas leyes es de suma importancia para la consolidación del Estado democrático ya que garantizan a los ciudadanos el acceso a la información pública. Además, obligan a los gobiernos a abrirse y poner a la disposición de la sociedad la información que producen. Para este análisis se excluye a Costa Rica ya que no cuenta con una ley de acceso a la información o una normatividad equivalente. En el caso particular de Brasil tampoco se incluyó esta variable debido a que la Ley se aprobó en mayo de 2009 y no ha sido reglamentada.

Esta variable se compone de tres atributos:

- 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.
- Existen los elementos necesarios para que las solicitudes de información tengan respuesta.

Gráfica 17.
Ley de Acceso a la Información
(Porcentaje de respuestas positivas)



Los resultados muestran que 25% de los encuestados opinan que la Ley de Acceso a la Información sí permite obtener información presupuestaria útil y que existen los elementos necesarios para que las solicitudes de información se cumplan en tiempo y forma. Aunque esta variable no es una de las peor evaluadas, sí es preocupante que aún con la existencia de esta ley la mayoría de los encuestados no atestigüen sobre la utilidad de la misma. Destacan por su relativa alta calificación Guatemala (40%) y República Dominicana (38%). Por lo contrario, Venezuela recibe la calificación más baja con 6% de respuestas positivas.

En 2007, únicamente cinco países tuvieron una calificación para esta variable. Destaca que cuatro de estos cinco países obtuvieron una calificación más baja en esta edición, siendo México y Perú los países con la mayor disminución. Colombia fue el único país que aumentó su porcentaje en 5 puntos. En este país, los expertos encuestados consideran que se obtienen datos y análisis útiles para la evaluación de la gestión pública por resultados, pero aún no existen todos los elementos necesarios para que las solicitudes de acceso a la información tengan respuesta, siendo este el atributo peor evaluado.

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información registra un retroceso significativo en la calificación que otorgan los expertos. Esto puede explicarse porque aún existen fallas en la práctica que impiden el flujo de información. Algunos de los problemas más frecuentes con los que se enfrentan los usuarios a la hora de solicitar y recibir información a través de Infomex incluyen la supuesta inexistencia de la información solicitada –respuesta que el ciudadano no puede comprobar– y que la información presentada sea incongruente con la solicitada.



Aún cuando en República Dominicana la Ley de Transparencia (No. 200-04) se percibe por los encuestados como un valor que incrementa la transparencia, los trámites burocráticos exigidos para la obtención de información presupuestaria, los tiempos en los que se hace pública la información y el hecho de que sólo se haga público el presupuesto al momento de su aprobación son las razones que hacen que la variable de oportunidad de la información haya sido de las peor valoradas en el estudio.

La existencia de los elementos necesarios para que las solicitudes de información tengan respuesta es el atributo peor evaluado para toda la región con un promedio de 11%. En todos los países se identificó como obstáculo para que la ley cumpla en tiempo y forma la escasez de recursos humanos, financieros, tecnológicos. Es importante recordar que una Ley de Acceso a la Información requiere de un mecanismo exclusivo para colectar, procesar y dar respuesta a miles de solicitudes de información, tarea que no se debe subestimar en su complejidad.

El atributo mejor evaluado inquiere sobre la utilidad de estas leyes para obtener información sobre la evaluación y desempeño de los programas. Este resultado es interesante ya que a lo largo del análisis se ha visto como este tipo de información es escasa y como en la mayoría de los países no se utiliza esta información en la toma de decisiones presupuestarias en la formulación y discusión del presupuesto. Sobre el tema, destaca que Guatemala recibe la mejor calificación de todos los países de la región. En este sentido, en 2008, el Congreso de la República emitió la Ley de Libre Acceso a la Información (Decreto 57-2008). Ahora bien, dado que su implementación ha sido muy reciente (entró en vigencia en abril del 2009) será necesario evaluar posteriormente la capacidad de los equipos instaurados en las diferentes dependencias para cumplir con las demandas de información.

Otro caso interesante se presenta en Argentina que aún no cuenta con una Ley de este tipo; sin embargo, cuenta con un decreto firmado por el ex-presidente Néstor Kirchner el cual norma el acceso a la información. Dicho decreto rige sólo la información que proviene del Poder Ejecutivo y deja fuera a aquella que provenga de los Poderes Legislativo y Judicial. Esta división ha provocado amplias disparidades en los criterios de los organismos a la hora de facilitar la información solicitada por la población. En múltiples ocasiones se ha tenido que llegar a poner en marcha acciones legales para poder obtener la información solicitada.

Conclusiones

El estudio de la transparencia presupuestaria y los mecanismos de participación en el proceso presupuestario son indispensables para obtener un diagnóstico sobre el progreso que se ha logrado hacia la consolidación de un Estado democrático. Desde la década de los ochenta, la transición hacia la democracia impulsó a la mayoría de los países latinoamericanos a ser más abiertos y participativos; sin embargo, el camino hacia estados más democráticos no ha seguido una trayectoria lineal. Gran parte de ello se debe a que, como lo ha evidenciado este estudio edición tras edición, hay países que presentan avances y retrocesos en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Los resultados generales del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria apuntan a la poca transparencia y participación presupuestaria en la región, pero también evidencian retrocesos. De acuerdo al Índice General de Transparencia Presupuestaria presentado al inicio de este documento, todos los países, con excepción de Costa Rica, reciben una calificación reprobatoria menor a 60 puntos.

En comparación a los resultados de 2007, Costa Rica, Colombia, Ecuador y Perú experimentaron un incremento en las percepciones de los encuestados sobre el nivel de transparencia presupuestaria. Costa Rica continúa con una tendencia a la alza en su calificación, esto gracias a los avances que ha impulsado en la materia, particularmente en lo relativo a la fiscalización y rendición de cuentas. Bolivia mantuvo la misma calificación que había obtenido en 2007, 42 puntos. En cambio, México, Guatemala y Venezuela experimentaron una disminución en su calificación general. A pesar de los avances en el marco normativo que promueven la transparencia y la rendición de cuentas en los países de la región, las percepciones muestran regresión. Esto es indicativo de que aún falta voluntad política que acompañe los cambios legales necesarios para mantener los niveles conseguidos, pero también para crear nuevos mecanismos que fortalezcan la transparencia y la rendición de cuentas.

Para esta edición del estudio se agregaron cuatro países que no participaron en 2007: Argentina, Brasil, República Dominicana y Panamá. Panamá y Brasil se colocan en el tercero y cuarto lugar en cuanto a las calificaciones obtenidos en el Índice General de Transparencia, con 50 y 49 puntos, respectivamente. Argentina comparte el quinto lugar con México y República Dominicana empata con Guatemala con una calificación de 44 puntos. Estas calificaciones están lejos de ser satisfactorias lo que indica que aún hay mucho por lograr en esta materia.

Mediante el análisis de las variables y los atributos que componen el estudio, se observa que el rango de calificaciones es muy amplio: van de 0% a 90% de respuesta positivas. Hasta en los países con mayor calificación en el Índice General se pueden encontrar calificaciones en niveles muy bajos, en donde destaca la variable *participación ciudadana en el presupuesto* con menor calificación.

Una conclusión que se puede extraer del diagnóstico realizado este año es que la región está plagada de dicotomías. Mientras se realizan avances en ciertas áreas, como en la publicación de los criterios macroeconómicos, se descuida la confiabilidad de estos indicadores. Otros casos paradigmáticos incluyen la promulgación de leyes de acceso a la información que en la práctica no proporcionan información pertinente ni oportuna. También el hecho de que en un país haya un sistema de evaluación de desempeño no garantiza que se utilicen sus resultados para la presupuestación y si éstos son utilizados, no se sabe en qué medida influyen en las decisiones presupuestales.

Hay varios temas que muestran que la región aún carece de mecanismos y prácticas conducentes hacia la consolidación de la democracia. En primer lugar, esta edición del estudio apunta a la falta de espacios y mecanismos para la participación ciudadana en el presupuesto. Ésta ha sido la variable peor evaluada en todas las ediciones del estudio, lo que indica que el tema no ha sido prioritario en las agendas de los gobiernos de la región. Es importante señalar que cada vez más organizaciones de la sociedad civil, entidades académicas y ciudadanos en general, muestran interés por participar en el diseño e implementación de la política pública; sin embargo, no encuentran los mecanismos o los espacios para incidir en el proceso presupuestario.

Aunado a esto, el nivel de información presupuestaria durante la formulación del presupuesto continúa siendo escueta o nula, reduciendo así los poderes de contrapeso y otorgándole facultades monopólicas al Poder Ejecutivo para dirigir al país. Esta condición reduce las posibilidades para que la sociedad participe de manera significativa en el proceso presupuestario. Además, el ámbito donde se toman las decisiones está en su totalidad cerrado al público. Esto nos lleva a la segunda conclusión obtenida de los resultados del estudio: la información que se presenta durante la fase de formulación y fiscalización es deficiente e inoportuna. El hecho de que se publique la información no es suficiente, ya que la oportunidad de ésta es el factor determinante para que funja como una herramienta para incidir y llamar a rendir cuentas al gobierno. Información confiable y oportuna son requisitos indispensables para nutrir el conocimiento de la población, empoderándola para tomar decisiones informadas sobre el rumbo de su país.

Las calificaciones que se le otorgan a la contraloría interna continúan siendo de las más bajas. Esta desconfianza hacia los órganos internos de control es histórica ya que en ediciones pasadas la variable recibió calificaciones igualmente bajas. El papel de la contraloría interna en un país es de suma importancia, ya que es esta entidad la que tiene por mandato generar mejoras en la gestión pública. Sin embargo, aún con la gran responsabilidad que tiene esta entidad de gobierno, también sufre de uno de los más grandes problemas: ser juez y parte.

Transparentar la gestión pública no es un ejercicio superfluo. Estudios demuestran una correlación positiva entre la transparencia y calidad de la gobernabilidad, al igual que menores niveles de corrupción, mejores niveles socioeconómicos y mejores indicadores de desarrollo humano en aquellos países con gobiernos más transparentes.¹¹ Adicionalmente, la transparencia presupuestaria favorece el apego a la ley, el uso mesurado de recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad para interpretar la ley e impele a las autoridades públicas a comportarse con honestidad y responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.¹² En la medida que los gobiernos en la región se apliquen en mejorar la transparencia y participación ciudadana verán una mejora en la gestión pública, logrando los objetivos de política pública de manera eficiente, y garantizarán uno de los requisitos necesarios para la consolidación de la democracia en los países de la región.

En suma, los gobiernos de la región deben abocarse a mejorar consistentemente los mecanismos que fortalezcan e incrementen los niveles de transparencia presupuestaria y la participación en la política pública y en el presupuesto. Ya que como se evidencia en este estudio, los países latinoamericanos aún están lejos de ser transparentes y participativos.

¹¹ Islam, (2003) *Do more transparent governments govern better?*, Policy Research Working Paper No. 3077.

Washington, DC: World Bank; Bellver, A. and Kaufmann, D. (2005), *Transparenting transparency: initial empirics and policy implications*, Policy Research Working Paper. Washington DC: World Bank; Glennerster, R. and Shin, Y. (2008), *Does Transparency Pay?*, IMF Staff Papers, 55(1).

¹² Guerrero Amparán, JP. 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, p22, Octubre 2000.



Resultados y recomendaciones por país

Argentina

El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria para Argentina ha mostrado un comportamiento intermedio respecto a otros países de América Latina y respecto a la propia escala de medición utilizada. El Índice General obtuvo un valor de 48% lo que significa que los especialistas consultados no han mostrado ni una opinión muy positiva ni una muy negativa respecto de la transparencia presupuestaria. Sin embargo, es relevante realizar el análisis de las principales variables encuestadas ya que se observan resultados notoriamente heterogéneos.

De acuerdo a los resultados obtenidos en el estudio, las variables mejor evaluadas han sido:

- Responsabilidad de los niveles de gobierno
- Calidad de la información y estadísticas
- Información sobre criterios macroeconómicos
- Información sobre la deuda nacional

Existen también variables que han recibido un bajo porcentaje de respuestas positivas. Muchas de ellas se encuentran relacionadas con la participación de la ciudadanía y con la cantidad y calidad de información que se hace disponible a la ciudadanía.

Las variables peor evaluadas son:

- Participación ciudadana en el presupuesto
- Asignación del presupuesto
- Ley de Acceso a la Información
- Oportunidad de la información

Recomendaciones

Atribuciones y participación del Legislativo:

- Mayor extensión y calidad en el debate legislativo sobre el Proyecto de Ley del Presupuesto.

Cambios en el presupuesto

- Mayor debate en el Poder Legislativo en lo que respecta a los cambios que se realizan en el Presupuesto.
- Disminución de los superpoderes del Jefe de Gabinete de Ministros que le permiten reasignar partidas presupuestarias.
- Necesidad de mejorar la información para la ciudadanía sobre las modificaciones presupuestarias que se realizan durante la ejecución, señalando los motivos que los generaron.
- Reducción de las partidas que se asignan discrecionalmente.

Información sobre criterios macroeconómicos

- Mayor fundamentación técnica de las proyecciones macroeconómicas.
- Creación de una oficina de presupuesto en el Congreso que permita dar un mejor seguimiento a las variables macroeconómicas y presupuestarias por parte del Poder Legislativo.
- Difundir los objetivos del Plan de Gestión de gobierno y los supuestos macroeconómicos en los que se basa en formato plurianual.

Calidad de la información y estadísticas

- Mejora del sistema de información, con base en principios internacionales de calidad. Particularmente, resulta de relevancia dar mayor credibilidad al INDEC.
- Necesidad de mejorar la información de organismos extra-presupuestarios (Fondos Fiduciarios) y empresas públicas.
- Necesidad de mayor información acerca de las obras públicas que ejecuta el gobierno nacional.
- Publicación de información más detallada y accesible en Internet.

Sanción y promulgación de la ley de acceso a la información pública

- Sancionar la Ley de Acceso a la Información y dotarla de mecanismos que aseguren su efectivo cumplimiento.
- Necesidad de mayor acceso por parte del público a información detallada sobre el presupuesto.
- Promoción, por parte del Poder Ejecutivo, de facilidades en el acceso a información presupuestaria en todas sus etapas, para quien desee solicitarlo, con respuestas en tiempo y forma.

Rendición de cuentas

- Mayor independencia de los órganos de contralor.
- Desarrollar y publicar buenos indicadores de desempeño.
- Publicar mayor información acerca del cumplimiento de metas de política pública.



Bolivia

Esta es la segunda vez que Bolivia participa en el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. De acuerdo al Índice General de Transparencia Presupuestaria, Bolivia vuelve a obtener la misma calificación que alcanzó en 2007, 42 puntos. Esta puntuación coloca a Bolivia en el séptimo lugar de los doce países participantes.

Asimismo, es importante mencionar que durante el 2009 se registraron irregularidades en el proceso de contratación de servicios en Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), hecho que estaría influyendo negativamente en la percepción de la gente sobre el tipo de gestión que impulsa el actual gobierno.

Las variables con mayor calificación en el país fueron:

- Atribución y participación del Poder Legislativo
- Información sobre criterios macroeconómicos
- Cambios en el presupuesto
- Control sobre funcionarios públicos y Responsabilidades de niveles de gobierno
- Asignación del presupuesto

Las variables *información sobre criterios macroeconómicos, cambios en el presupuesto, control sobre funcionarios públicos y Responsabilidades de niveles de gobierno* recibieron la misma calificación de 34% de percepción positiva.

En cambio, las variables con menores calificaciones fueron:

- Participación ciudadana en el presupuesto
- Evaluación del control interno
- Oportunidad en la información

Recomendaciones

Se debe evitar la burocratización en la asignación casi inercial de los recursos fiscales en programas y partidas del presupuesto. Ello ha dejado que 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.

Mayor difusión y oportunidad de la información presupuestaria

En Bolivia se ha emitido un nuevo reglamento de modificaciones presupuestarias, que tiene el propósito de optimizar la asignación y ejecución de recursos públicos durante la gestión fiscal. Este tipo de normas requieren de mayor difusión, lo mismo ocurre con los informes de ejecución presupuestaria.

Se deben mejorar los sistemas de información sobre el presupuesto de forma que se cuente con datos oportunos y confiables sobre la ejecución presupuestaria hasta la mitad de año a nivel nacional, departamental, local, de instituciones descentralizadas y empresas estatales. Esto podría servir como un indicador de eficiencia. Además, esto requeriría mejorar las capacidades en los distintos niveles de gobierno para producir y publicar información desagregada y consolidada –no sólo por partida, sino por programas– para observar su desempeño.

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

La falta de acceso a información oportuna no permite realizar un seguimiento calificado de todo el proceso presupuestario. En la etapa de formulación no se publica información; es hasta la presentación del proyecto al Legislativo que se vuelve a obtener información presupuestaria y que se conoce todo el paquete económico. Adicionalmente, durante esta fase, resulta muy difícil discutir con el detalle las necesidades presupuestarias en un lapso tan corto (60 días). Por ello, se recomienda que para que el Poder Legislativo -las Comisiones de Hacienda-, las organizaciones sindicales de trabajadores del Estado, universidades y las organizaciones de la sociedad civil puedan involucrarse en la etapa de formulación, cuenten con información oportuna y previa a la presentación del proyecto del presupuesto. De esta manera, se podría empezar una discusión previa, durante el ejercicio fiscal, que concluiría en la negociación presupuestaria.

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

Con el proceso de descentralización iniciado en 1994, se han generado mecanismos para incluir de la participación de la sociedad civil en la discusión de los niveles locales, fundamentalmente. Sin embargo, estos procesos son poco comunes a nivel nacional. Es necesario que los mecanismos ya existentes den lugar a una participación efectiva y plural en todos los niveles de gobierno.

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.



Brasil

De acuerdo a los encuestados para elaborar esta edición del Índice, Brasil obtiene una calificación del 49% en términos de transparencia presupuestaria. Las investigación realizada muestra que el proceso presupuestario no está abierto a la participación ciudadana, no se proporciona información oportuna y no hay un control de los funcionarios públicos.

De acuerdo a los resultados obtenidos, las variables mejor evaluadas son:

- Información sobre los indicadores macroeconómicos
- Capacidades de órgano externo de control
- Atribuciones y participación del Poder Legislativo

Destacan como las variables peor calificadas:

- Participación ciudadana en el presupuesto
- Oportunidad de la información
- Control de funcionarios públicos

Recomendaciones

Participación ciudadana en el presupuesto

- El Legislativo debe crear mecanismos institucionales concretos en el Poder Ejecutivo para garantizar la participación ciudadana en el proceso de presupuestación.
- Debe haber sanciones para los servidores públicos en caso de no respetar los espacios para la participación ciudadana.
- Se deben crear mecanismos para garantizar la participación de los consejos de las políticas públicas, los cuales ya tienen definidos los medios institucionales para intervenir en la formulación y discusión del presupuesto.

Oportunidad de la información

- Se debe crear el Reglamento para la nueva Ley complementaria (No. 131/2009) el cual debe ser discutido y publicado inmediatamente a través del decreto presidencial. Con ello se podrían mejorar los mecanismos para proporcionar información en tiempo y forma.
- Las organizaciones y movimientos sociales deben estar atentos a los plazos previstos en la ley para la implementación de los recursos en la Unión, estados y municipios para que reaccionen ante el Ministerio Público y en el Tribunal de Cuentas en los casos previstos por la ley.
- Las organizaciones y movimientos sociales deben presionar al gobierno federal para que se publique el Reglamento y para que se implementen las disposiciones de la Ley.

Control de funcionarios públicos

- Máxima publicidad y control por parte de los órganos competentes de las compensaciones salariales de los funcionarios públicos.
- Establecer medidas preventivas contra posibles actos de corrupción.

- Acelerar el proceso de los casos de mala conducta administrativa por la malversación de fondos públicos es esencial para poner fin a la sensación de impunidad que hoy existe.
- Se debe divulgar en los medios de comunicación los casos donde los funcionarios hayan sido juzgados y condenados. Deben tener el mismo espacio que cuando se denuncian los crímenes.
- Las organizaciones, movimientos y los medios de comunicación deben monitorear los casos de clientelismo político, ya que muchas veces los funcionarios no son juzgados.



Colombia

Las mediciones del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria para Colombia evidencian una mejor percepción en materia de transparencia presupuestaria. En 2007 se obtuvieron 38 puntos de 100, en el año 2009 la calificación mejoró reportando 46 puntos de 100 posibles.

Entre los factores determinantes que pudieron contribuir a mejorar la percepción de los encuestados encontramos que hay una mejor valoración en cuanto a la publicación de los supuestos macroeconómicos que utiliza el Ejecutivo para la elaboración del presupuesto, los recursos ejercidos por las empresas paraestatales son bien fiscalizados, existe comparabilidad entre la información publicada durante la ejecución del gasto con la de la ley de presupuesto aprobada, se considera que la información presupuestal incluye agregaciones que permiten un análisis integral, y se considera que los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional Desarrollo.

En cuanto a las variables mejor calificadas se encuentran:

- Responsabilidad de niveles de gobierno
- Calidad de la información y estadística en general
- Capacidades de los órganos de control externo
- Información sobre criterios macroeconómicos

Destacan como las variables peor calificadas:

- Ley de Acceso a la Información
- Participación ciudadana en el presupuesto
- Evaluación de la contraloría interna

Recomendaciones

- Promover espacios locales que garanticen no solo la discusión sino la formación de la ciudadanía en materia de presupuesto público y finanzas públicas, con el fin de garantizar la participación en las diferentes etapas del proceso presupuestal.
- Difundir los canales y procedimientos de acceso a la información presupuestal de forma sencilla.
- Se recomienda que la información sea publicada con diferentes niveles de análisis y publicidad con el fin que sea asequible a los diversos usuarios de la información.
- Si bien es cierto que hay información en los portales de web de las instituciones presupuestales a nivel nacional, esto no garantiza que se conozca la información asociada al proceso presupuestal colombiano en lo local. Se requiere que desde el Ejecutivo o desde el Legislativo se promuevan campañas a través de diferentes medios de comunicación para sensibilizar sobre la importancia del presupuesto público y el papel de la ciudadanía y los diferentes actores que intervienen en el proceso.
- Se reitera la recomendación del informe 2007 respecto a la interlocución entre el Congreso de la República y la ciudadanía, para que las organizaciones de la sociedad civil, la academia y las instituciones de educación superior aporten en el proceso presupuestal colombiano.
- Los organismos de control interno y externo tienen un papel central en la construcción de confianza alrededor del presupuesto público. Por ello, se sugiere realizar ejercicios de difusión permanente y de fácil acceso a la ciudadanía y a los demás poderes públicos de manera que se identifique la complementariedad de este quehacer institucional con el de las veedurías ciudadanas.

- Se recomienda finalmente, que se diseñe y difunda un documento denominado presupuesto ciudadano. El documento debe presentar no sólo los elementos normativos que delimitan la función presupuestal en Colombia, sino se debe incluir los elementos presupuestales propios de los planes nacionales de desarrollo en ejecución. Con ello se le facilitaría al ciudadano identificar el destino de los impuestos que pagan y los avances o retrocesos en desarrollo y bienestar. Este documento también debería presentar un análisis sobre las diferencias y/o desviaciones que se observan entre el presupuesto aprobado y el ejercido y en los supuestos macroeconómicos y los resultados reales de la Economía. Esta información debe ser socializada a la ciudadanía para la comprensión de los resultados nacionales y la posibilidad de promover estrategias en materia presupuestal.



Costa Rica

Por tercera ocasión consecutiva, Costa Rica obtiene las mejores calificaciones en materia de transparencia presupuestaria de los países estudiados. En esta edición, la calificación que obtuvo en el Índice General es 69 puntos en una escala de 1 a 100. Según la última medición, la calificación del país ha mejorado en comparación con las dos ediciones anteriores. Si bien, en particular, algunas de las variables obtuvieron incrementos importantes en su valoración, el incremento en la calificación general no fue tan significativo como el que se dio entre 2007 y 2005, pues estuvo tan solo 2 puntos por encima de la registrada en la versión anterior del Índice.

La tendencia hacia valoraciones cada vez más positivas en los diferentes componentes del Índice se mantiene. No obstante, a pesar de la mejoría reportada en las puntuaciones, al igual que en ediciones previas, se repite la brecha entre los aspectos mejor evaluados y las áreas críticas del índice.

Destacan entre las variables mejor evaluadas:

- Capacidades del órgano de control externo
- Información sobre criterios macroeconómicos
- Fiscalización del presupuesto

En cuanto a las variables con calificaciones bajas se encuentran:

- Participación ciudadana en el presupuesto
- Asignación del presupuesto
- Rendición de cuentas

Recomendaciones

Después de ocho años de aprobada la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos la cual introdujo cambios importantes en esta materia y de un conjunto de esfuerzos, 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 detalla y, en buena medida, se reiteran una serie de recomendaciones que se desprenden del estudio de transparencia presupuestaria 2009.

Capacidades del órgano de control externo

En Costa Rica, la Contraloría General de la República (CGR) 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 los años cuarenta y que 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 vía aprobación legislativa, 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 y, de considerarlo pertinente, trasladar algunas de estas funciones a las instituciones públicas correspondientes con el objetivo de desahogar sus actividades fiscalizadoras.

En cuanto a 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 en años recientes un Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP) con dos objetivos principales. En primer lugar, capturar y sistematizar información presupuestaria dispersa y, segundo, ponerla a disposición de la ciudadanía en 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.

Fiscalización del presupuesto

En ediciones previas 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 se reitera la importancia de este tema: a pesar de una serie de esfuerzos, la calidad de la información de dichos documentos continúa siendo insatisfactoria.

Si uno de los pilares de la transparencia presupuestaria es precisamente la fiscalización del presupuesto, los órganos fiscalizadores -la auditoría interna y externa- se ven imposibilitados para desarrollar sus actividades debido a la debilidad de los insumos previstos en la legislación para controlar y fiscalizar el presupuesto y su ejecución. 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 parcialmente.

Información sobre criterios macroeconómicos

Institucionalizar los cambios recientemente implementados: Respecto de esta variable, los encuestados siguen calificando 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 en profundidad estos aspectos desde la perspectiva del órgano contralor.

En vista de que las variables peor evaluadas son las mismas desde el 2005, 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: Como se ha dicho en ediciones anteriores, 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, tales 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 a más sectores sociales en la etapa de discusión y aprobación presupuestaria, enfatizando 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, enfatizan 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.

Mejorar el acceso público a la información presupuestaria: Por otra parte, en la página de Internet 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 pone a disposición con el mismo formato entregado por el Ministerio de Hacienda, que es repetitiva, oscura y con un orden secuencial poco útil. A pesar de los esfuerzos por una mayor divulgación, 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 más complejo. Se debe dar un mayor énfasis a la divulgación de todas las etapas en sus diferentes instancias políticas involucradas en la elaboración de presupuestos públicos (formulación, aprobación, ejecución y evaluación presupuestaria).

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 se debe poner 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

Ecuador recibió una puntuación de 43 puntos en el Índice General de Transparencia, lo que implica un avance de tres puntos porcentuales desde el último levantamiento de este estudio. Es importante el contexto en el cual se da el levantamiento de la encuesta de percepciones del ILTP. A lo largo de 2008, el actual gobierno emprendió importantes reformas sobre las finanzas públicas en general y la administración presupuestaria en particular, todo esto en medio del diseño y la instauración de un nuevo marco legal constitucional.

Durante este período, se aprobó, a través de referéndum, la Nueva Constitución del Estado y se expedieron Leyes con objetivos en materia fiscal y presupuestaria: Ley de Equidad Tributaria, Ley para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros y la Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento, entre otras. La expedición de estas leyes buscó, principalmente, darle una mayor flexibilidad fiscal y margen de maniobra al presupuesto. Por su parte, entre las muchas reformas promovidas por la nueva constitución se destaca la de una mayor articulación entre los procesos de programación, presupuestación y evaluación, fortaleciendo así, el rol planificador del Estado. Además, es importante destacar que el proceso de cambio constitucional afectó directamente el ciclo presupuestario durante los dos últimos años, especialmente en cuanto a su aprobación ya que el Legislativo fue sustituido por la Asamblea Constituyente. Así, los procesos de aprobación del presupuesto usuales no se llevaron a cabo.

Entre las variables mejor evaluadas para Ecuador se encuentran:

- Responsabilidades de niveles de gobierno
- Información sobre criterios macroeconómicos
- Atribuciones y participación del Poder Legislativo

Las variables peor evaluadas en esta edición del estudio son:

- Oportunidad en la información
- Participación ciudadana en el presupuesto
- Evaluación de la contraloría interna

Recomendaciones

Las recomendaciones se refieren a las variables peor evaluadas:

Participación en el presupuesto

- Diseñar y fortalecer medios viables de inclusión ciudadana en todo el ciclo presupuestario. Se podría avanzar en etapas donde existen pasos previos como la discusión y aprobación.

Oportunidad de la información del presupuesto

- Reglamentar las normas existentes en materia de acceso a la información de tal manera que se afiancen los medios de transmisión de información a la sociedad y tiempos de publicación.
- Cumplir y llevar a cabo ejercicios permanentes y confiables de rendición de cuentas sobre los presupuestos de las instituciones públicas.



Evaluación de la Secretaría Nacional de Transparencia de la Gestión.

- Promover mecanismos de participación y veeduría ciudadana en los procesos de auditoría interna. Esto podría mejorar los beneficios de estos procesos como el combate a la corrupción y el buen desempeño de las instituciones públicas.
- Garantizar la publicación de los resultados y recomendaciones realizadas por la Secretaría.

Guatemala

Esta es la tercera vez que Guatemala participa en la elaboración del Índice Latinoamericana de Transparencia Presupuestaria. En el ILTP 2009, Guatemala obtuvo una calificación de 44 puntos. Esta calificación es menor a la de 2007, cuando obtuvo 50 puntos, pero es muy similar a la de 2005: 43.

En esta edición, las variables mejor calificadas son:

- Atribuciones y participación del Legislativo
- Cambios del presupuesto
- Información sobre deuda nacional
- Ley de Acceso a la Información

Las variables con menor calificación son:

- Evaluación de la Auditoría Interna
- Participación ciudadana en el presupuesto
- Rendición de cuentas

Recomendaciones

Antes de entrar en detalle, es importante mencionar que cada recomendación debe ser vista como parte de un sistema. Es decir, tomar medidas aisladas sin una coordinación difícilmente lograrán avances significativos en el nivel de transparencia. Además, cabe mencionar que varias de las recomendaciones plasmadas en este documento también fueron señaladas en las ediciones anteriores del ILTP ya que siguen vigentes. Las recomendaciones se ordenan de acuerdo a la calificación de la variable (de peor a mejor) y se formulan como un punto de partida a profundizarse. Para un mayor detalle, referirse al informe de país.

Evaluación de la contraloría interna

- Fortalecer los procesos de Contraloría Interna de las Instituciones del Estado: A pesar de que esta variable ha salido como la más débil dentro del ILTP, no se han realizado acciones importantes para mejorar los procesos de contraloría interna por parte de las instituciones del Estado. Es necesario dotar de recursos humanos, técnicos y financieros a las UDAI con la finalidad de que logren desempeñar sus cometidos. Las máximas autoridades de cada institución deben estar conscientes de que las UDAI son tan importantes como el resto de sus unidades ejecutoras. El fortalecimiento de las UDAI les permitirá tener menores reparos a futuro por parte de la contraloría externa.
- Publicar los Planes Operativos Anuales de las UDAI, donde se establecen las metas relacionadas con las auditorías realizadas. Estos Planes deben ser accesibles vía electrónica y física.
- Asegurarse que todas las UDAI cumplan con las Normas de Auditoría Gubernamental y las Normas Generales de Control Interno, emitidas por la Contraloría General de Cuentas y promover una estandarización de los reportes de Auditoría para todas las instituciones, siguiendo las mismas políticas y lineamientos. Debe hacerse obligatoria la publicación de los informes estandarizados de Contraloría Interna, con el objeto que puedan ser evaluados por las autoridades de cada institución, la Contraloría General de Cuentas y la ciudadanía.



Participación ciudadana en el presupuesto

- Establecer mecanismos de información entre la ciudadanía, el Organismo Ejecutivo y el Organismo Legislativo. Las instituciones de gobierno deben desarrollar mecanismos que permitan conocer las necesidades y opiniones de las comunidades para que sean incorporadas en el proyecto presupuesto. En este caso, las instituciones del Ejecutivo (Ministerios y Secretarías, entre otras) deben agilizar sus procesos de desconcentración y descentralización. Ello permitirá recabar las necesidades de las comunidades a la hora de formular su propuesta de presupuesto. El Ejecutivo y el Legislativo pueden hacer audiencias públicas con la sociedad civil al momento de la formulación de la propuesta de presupuesto y la discusión de su aprobación. Algunos principios de dichas audiencias pueden ser: a) no son vinculantes, b) cupo limitado, c) el primero en mostrar interés es el primero en participar, y d) debe ser pública.
- Desarrollar documentación que facilite la comprensión del Presupuesto General de la Nación. Entre estas medidas se encuentra la elaboración de un presupuesto ciudadano, que sea fácil de entender y que describa el presupuesto y sus objetivos. Esta documentación debe emitirse en varios idiomas, sobre todo en los idiomas mayas mayoritarios.

Rendición de cuentas

- Establecer en todas las dependencias del Estado el presupuesto basado en resultados. Se debe poner especial énfasis en el establecimiento de indicadores adecuados que permitan medir el impacto de las políticas, programas y proyectos desarrollados.
- Institucionalizar la evaluación de políticas, programas y proyectos. Ello requiere fortalecer los procesos de planificación en las instituciones del Estado, sus instancias de monitoreo y de evaluación. Esta iniciativa podría ser liderada por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Para los programas de gran alcance (ejemplo, Mi Familia Progresa) debiera existir la obligatoriedad de que sean evaluados por un ente independiente al menos una vez cada dos años.
- Desarrollar un portal de información donde se establezcan las metas del gobierno y su grado de avance. A su vez deben hacerse públicos los datos que sustentan los avances a fin de que puedan ser corroborados de forma independiente.
- Establecer criterios estandarizados para la elaboración de la Memoria de Labores de cada Institución. Es de suma importancia que en cada una de ellas se realice una comparación entre lo alcanzado y lo comprometido (metas). Cada Memoria debe incluir una cláusula de responsabilidad de la autoridad superior en cada dependencia y funcionarios encargados de elaborarla.
- El Ministerio de Finanzas debe presentar información consolidada sobre la situación financiera del Estado, incluyendo a las entidades descentralizadas, autónomas o empresas estatales.
- Guatecompras debe presentar la información sobre el precio de los bienes y servicios adquiridos.
- Los informes que el gobierno está obligado a presentar deben incluir información de logro de metas, más allá de únicamente presentar ejecución presupuestaria.
- Fortalecer la rendición de cuentas de todas las entidades que reciben transferencias de recursos públicos (Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro), incluyendo a las municipalidades. Debe integrarse al 100% de las Municipalidades en el Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal y requerirles informes de gestión trimestral donde se detalle la ejecución física y financiera de las entidades. Estos informes deben estar disponibles al público.

México

El Índice General de Transparencia Presupuestaria 2009 para México disminuyó con respecto a 2007 y obtuvo la calificación más baja desde que el estudio se levantó por primera vez en 2001: 48 puntos (en escala de 1 a 100). Esta disminución es indicativa de un desencanto en cuanto a la información presupuestaria disponible para el análisis y rendición de cuentas. Aunque en el marco normativo y en la práctica se han observado algunos avances, también han habido retrocesos y éstos se reflejan en las percepciones de los usuarios de la información presupuestaria. Además, el contexto económico adverso puso una lupa sobre la gestión pública, resaltando sus bemoles y contribuyendo a la percepción negativa de los encuestados.

Las variables mejor evaluadas para México en esta edición del estudio son:

- Información sobre criterios macroeconómicos
- Atribuciones y participaciones del Poder Legislativo
- Capacidades del órgano de control externo

Las variables que recibieron las calificaciones más bajas son:

- Participación ciudadana en el presupuesto
- Evaluación de la contraloría interna
- Responsabilidades de gobierno

Recomendaciones

Como se mencionó anteriormente, la crisis económica que afectó el país resaltó problemas en la gestión pública y en todas las fases del proceso presupuestario. Destacan la falta de información durante la fase de formulación y ejecución. Este año además, entró en vigor la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas, la cual promete, entre otras cosas, una mejor fiscalización de los recursos.

Durante la formulación del presupuesto es necesario que se publiquen los criterios de asignación de los recursos, así como los techos presupuestarios. Durante la fase de ejecución, los subejercicios son un problema sistémico en México. Es por esto que es necesario publicar información exhaustiva sobre el motivo de los subejercicios para tomar las medidas necesarias para que el ejercicio del gasto se realice de manera oportuna y para que la ejecución del gasto sea eficiente.

Algunas de las recomendaciones que se presentan a continuación se repiten de la edición pasada ya que aún son problemas que requieren solución. 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 a la Auditoría Superior de la Federación 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 que tengan una visión integral y de largo plazo. Para propiciar y garantizar la participación ciudadana se recomienda:



- Legislar para que la planeación de largo plazo contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, sea revisada bianualmente. 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.
- 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. 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 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

En esta edición del estudio, la percepción sobre las capacidades de la Auditoría Superior de la federacion (ASF) para fiscalizar el gasto disminuyeron. Esta calificación evidencia que 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 ASF, 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.
- Otorgar autonomía constitucional de la ASF.
- 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

Consistentemente, el Órgano de Control Interno ha sido valorado negativamente pues no ha sido percibido como confiable. Este año a causa de la crisis económica que afectó al país, el Poder Ejecutivo propuso eliminar la Secretaría de la Función Pública, reemplazándola con una Contraloría. Vale la pena destacar que esta propuesta no da claridad sobre las atribuciones de la nueva Contraloría y no da certeza de que ésta logrará un mejor desempeño en cuanto a rendición de cuentas. Independientemente del nuevo órgano de contraloría interna, es indispensable que se tome en cuenta las siguientes medidas para de fortalecer los mecanismos de transparencia:

- Fortalecer las atribuciones de sanción de la contraloría interna.
- Prever la normatividad para que el Órgano Interno de Control realice una rendición de cuentas a la sociedad y dé 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 la disponibilidad de la información presupuestaria de manera oportuna y de calidad, para ello se recomienda:

- Que el Ejecutivo difunda clara y oportunamente información sobre los criterios utilizados para la asignación de recursos como son los techos presupuestarios y el Sistema de Evaluación de Desempeño.
- Que el Ejecutivo difundir clara y oportunamente información sobre las bases de cálculo (como la base tributaria) utilizadas en las estimaciones macroeconómicas.
- Que el Ejecutivo difundir clara y oportunamente la información que dé razón de los subejercicios durante el año.
- Que el Ejecutivo produzca 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.
- Que el Ejecutivo y el Legislativo produzcan información que ilustre de manera detallada el impacto de cambios a políticas existentes, o las propuestas de nuevas políticas públicas en el gasto e ingresos.
- Que el Ejecutivo entregue información detallada y oportuna a instituciones fuera del ejecutivo para que puedan realizar análisis fiscal alternativo.

Claridad en las responsabilidades presupuestaria de los distintos niveles de gobierno

Este año la variable sobre la claridad en las responsabilidades presupuestarias de los distintos niveles de gobierno se colocó como una de las tres peor evaluadas. Este resultado resalta la alta dependencia que tienen los estados en la política fiscal a nivel federal. Por lo tanto se sugieren las siguientes recomendaciones:

- Avanzar hacia un sistema nacional de coordinación hacendaria que incluya ingreso, gasto, deuda y patrimonio, con obligaciones y derechos para la federación, estados y municipios, y se base en un modelo de corresponsabilidad fiscal, transparencia y rendición de cuentas. Ello implica repensar el marco de responsabilidades tributarias, ahora altamente centralizado y con escasos resultados.
- Encaminar las relaciones intergubernamentales hacia un esquema de *descentralización asimétrica*, que reconozca y atienda las diferencias entre las entidades federativas, al tiempo que establezca mecanismos de corresponsabilidad y subsidiariedad, al tiempo que genere estímulos a las dinámicas regionales.
- Simplificar los fondos de transferencias federales que reciben las entidades federativas. La Ley de Coordinación Fiscal establece una decena de fondos, cada uno con distintas fechas de entrega y diferentes fórmulas, objetivos y formas de rendición cuentas.
- Transparentar los mecanismos de negociación entre los estados y la federación en cuanto a la asignación de recursos adicionales a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, además de simplificar y agilizar la implementación de programas federales.



Panamá

Los encuestados calificaron el nivel de transparencia presupuestaria en 50 puntos. Es decir, calificaron como ni opaco, ni transparente 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. Es importante señalar, que esto se debe a que existen, en la mayoría de los temas, las normas legales que sustentan el acceso público a la información presupuestaria; no obstante, en la práctica, existe un vacío en el efectivo y eficaz ejercicio de este derecho. La participación ciudadana en el proceso antes mencionado y el acceso a la información pública mediante la Ley de Transparencia está restringido a las páginas en Internet y a solicitudes formales, que no son siempre contestadas en tiempo y forma, con información veraz y completa.

Las variables mejor evaluadas son:

- Cambios del presupuesto
- Capacidades del órgano de control externo
- Calidad de la información presupuestaria y estadísticas nacionales
- Ley de Acceso a la Información

Las variables con la calificación más baja son:

- Participación ciudadana en el presupuesto
- Evaluación de la contraloría interna
- Oportunidad de la información

Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones se desprenden de los resultados obtenidos en este estudio.

Participación ciudadana en el presupuesto

- Desarrollar normas formales que permitan la participación ciudadana en torno al proceso de formulación, discusión, aprobación, ejecución y fiscalización del presupuesto.
- Crear mecanismos participativos, prácticos, eficaces y transparentes en este tema.

Evaluación de la contraloría interna

- Mejorar la autonomía y los análisis de auditoría interna dentro de las instituciones.
- Regular con mayor detalle la fiscalización interna, logrando integrar procedimientos que profundicen el alcance de las auditorías y que sean córporas con las políticas administrativas de prevención de la corrupción.
- Hacer de acceso público los informes de auditoría interna, en especial, aquellos de gran interés de la ciudadanía.

Oportunidad de la información

- Permitir el acceso público a la información presupuestaria en la etapa de formulación del presupuesto.
- Crear mecanismos adicionales a los existentes, para dar acceso y publicidad a las demás etapas del proceso.
- Elaborar y hacer pública documentación sencilla, clara, objetiva y concisa que refleje la información relevante del presupuesto y que garantice el conocimiento de los ciudadanos sobre el cumplimiento de los planes, programas, proyectos y metas establecidas por cada institución pública.

Perú

Perú participa por quinta vez en la elaboración del Índice de Transparencia Presupuestaria. La calificación para esta edición del estudio fue de 54 puntos en el Índice General de Transparencia. Esta calificación presenta un aumento de dos puntos en comparación a 2007.

Las tres variables mejor evaluadas en la encuesta de percepciones 2009 han sido las siguientes:

- Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto
- Atribuciones y participación del Poder Legislativo
- Información sobre deuda pública

Las tres variables peor evaluadas este año fueron las siguientes:

- Evaluación de la contraloría interna
- Asignación del presupuesto
- Participación ciudadana

Recomendaciones

Evaluación de la Contraloría Interna

- Mayor difusión de los informes que verifiquen que el Ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto.
- Presentar los resultados de una manera comprensible y de fácil análisis por parte de la ciudadanía
- Establecer de manera clara cómo las recomendaciones establecidas son implementadas y contribuyen a combatir la corrupción.
- Es necesario que, a nivel de 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 busque 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 para las instituciones públicas que busque mejoras.

Asignación del Presupuesto

- Es necesario seguir implementando el Presupuesto por Resultados en todas las instituciones del estado de tal manera que se puedan conocer los indicadores y el grado de ejecución de estos. Actualmente, las herramientas del Presupuesto por Resultados son aplicadas en forma obligatoria en sólo 5% del total del presupuesto público. Además es importante que se comuniquen los resultados que se están obteniendo con los indicadores y las metas establecidas, sobretodo el impacto que tiene sobre los ciudadanos el hecho de que ahora se presupueste de esta manera. Si bien existe información en la página de Internet del Ministerio de Economía y Finanzas y en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto Público 2010, se requiere de una mayor difusión a los ciudadanos.
- Incluir la información del presupuesto por resultados en la página de transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas.



Participación ciudadana en el presupuesto

- Elaborar un documento más amigable que permita un mayor entendimiento del presupuesto público a través de la elaboración de un presupuesto ciudadano. Asimismo, la información que se publica en la Cuenta General de la República debe contener un resumen redactado en un lenguaje que sea de fácil comprensión para el ciudadano y no ser un informe estrictamente contable.
- Incrementar los mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la etapa de aprobación del presupuesto.
- Incrementar las áreas en las que la población puede participar respecto del presupuesto. Actualmente, el presupuesto participativo es una iniciativa a nivel local o regional donde se toma decisiones sobre proyectos de inversión local o regional, básicamente en torno a proyectos de infraestructura y no sobre el presupuesto público en su conjunto.
- Incremento de monitoreo de las actividades relacionadas a 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.

República Dominicana

Esta es la primera vez que República Dominicana participa en este estudio y recibió una calificación de 38 puntos en el Índice General de Transparencia. El proceso presupuestario actual está enmarcado en una etapa de transición puesto que las leyes que conforman el nuevo marco legal de la Hacienda Pública todavía no han logrado implementarse en su totalidad, situación que permite dar lugar a la realización de antiguos procedimientos, perpetuándose en la actualidad las debilidades tradicionales en el ámbito de la transparencia presupuestaria. Esta situación puede ser la principal explicación coyuntural para que ninguna de las variables evaluadas en esta investigación haya superado el 38% de respuestas positivas.

Las variables mejor evaluadas en el caso de República Dominicana fueron:

- Información sobre criterios macroeconómicos
- Ley de Acceso a la Información
- Cambios en el presupuesto

Las variables peor evaluadas en este año 2009 son:

- Capacidades del órgano de control externo
- Evaluación de la contraloría interna
- Oportunidad de la información

Recomendaciones

- Diseñar los mecanismos necesarios que garanticen la prontitud en la implementación de todos los aspectos regidos por el nuevo marco legal que comprende el Sistema de Administración Financiera Pública en República Dominicana, a fin de promover el fortalecimiento del mismo y una mayor transparencia.

Información sobre criterios macroeconómicos

- Establecer el acceso y conocimiento público de la Política Fiscal, así como del Marco Financiero Plurianual y el Presupuesto Plurianual que sirven de marco para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos.
- Incluir en la propuesta presupuestaria un acápite que detalle las proyecciones y supuestos macroeconómicos, así como la fundamentación técnica de los mismos. Definir en dicho documento los escenarios posibles en el desempeño del presupuesto ante cambios internacionales o locales en dichas variables.
- Realizar un informe comparativo que presente los pronósticos macroeconómicos originales y los resultados finales del último año fiscal completado.
- Establecer, amparada en la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, No. 200-04, la obligatoriedad de publicar oportunamente la propuesta presupuestaria.

Ley de Acceso a la Información

- Dotar a las Oficinas de Libre Acceso a la Información Pública de personal técnico capacitado para la elaboración y disposición al público en general de información presupuestaria actualizada y de fácil comprensión, tanto a través de medios electrónicos, como en los medios masivos de comunicación.
- Elaborar, publicar y difundir un presupuesto ciudadano en que se presente de manera comprensible a la población en general el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos y sus objetivos.



Cambios en el presupuesto

- Definir mecanismos que garanticen que los cambios en el presupuesto son amparados por un impacto social del gasto y no se realizan en base al análisis financiero del gasto público; garantizando, además, el acceso de la población a estas informaciones.

Capacidades del órgano de control externo

- Esclarecer y difundir los procedimientos y mecanismos de evaluación de la ejecución presupuestaria y fiscalización del gasto público implementados por la Cámara de Cuentas como órgano rector de la auditoría externa, así como su plan operativo anual, para incrementar en la ciudadanía el nivel de comprensión de sus funciones y facilitar el seguimiento desde la sociedad civil.
- Elaborar, publicar y difundir informes evaluativos del cumplimiento de las metas físicas de los programas del presupuesto así como del impacto social del gasto público, con una periodicidad semestral; garantizando así el incremento de los niveles de confiabilidad de la población en el trabajo realizado por este organismo de control.
- Establecer y dar a conocer mecanismos claros para la aplicación de recomendaciones, sanciones y/o medidas correctivas en caso de hallazgos de irregularidades en las evaluaciones realizadas por la Cámara de Cuentas.
- Incrementar la periodicidad con que la Cámara de Cuentas rinde cuentas al Poder Legislativo de su función y resultados de evaluaciones realizadas como órgano rector del control externo del Sistema de Administración Financiera del Sector Público. Los informes resultantes de este proceso deben estar disponibles en Internet para el público en general.

Evaluación de la contraloría interna

- Elaborar informes periódicos de auditoría interna de todos los organismos gubernamentales presentando el componente fiscal de las informaciones y el componente de evaluación de desempeño. Estos informes deben aparecer en el acápite de transparencia en la página de Internet de cada organismo público.
- Establecer y dar a conocer mecanismos claros para la aplicación de recomendaciones, sanciones y/o medidas correctivas en caso de hallazgos de irregularidades en las evaluaciones de control interno.

Oportunidad de la información

- Proveer a la ciudadanía de información presupuestaria formulada en lenguaje no técnico y de fácil comprensión, para todas las etapas del ciclo presupuestario. Publicar estas informaciones en Internet así como en medios masivos de comunicación.
- Garantizar mayor conocimiento del proceso presupuestario en todas las etapas del ciclo, mediante la publicación de los documentos presupuestarios pertinentes a cada una de estas etapas, ya que actualmente solamente se cuenta con la publicación del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos una vez aprobado por el Congreso. No se cuenta con documentos e informaciones del proceso presupuestario de acceso público hasta la etapa de ejecución.
- Desarrollar mecanismos efectivos para garantizar el acceso y difusión de los procesos y documentos presupuestarios en todas las etapas del ciclo presupuestario. En la República Dominicana, los documentos y procesos de las etapas de formulación y discusión del proceso presupuestario se mantienen vedados.

Venezuela

Esta es la segunda edición en la cual Venezuela participa en el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Los resultados del Índice General de Transparencia 2009 ubican, por segunda vez, a Venezuela como el país peor calificado entre los doce países que se incorporaron al estudio en esta ocasión. Los resultados del ILTP de Venezuela 2009 son menores en 42.7% a los obtenidos en el año 2007, situación que es resultado de la desmejora en las percepciones de transparencia presupuestaria, tanto a nivel general como en 11 de las 15 variables evaluadas. Esto pone de manifiesto las recurrentes debilidades institucionales existentes en el sector público, el incumplimiento del marco legal vigente en la Administración Financiera pública y la falta de acciones correctivas de las situaciones reportadas en la edición del año 2007 y de las recomendaciones asociadas a las mismas.

Las variables mejor evaluadas para Venezuela en 2009, son las mismas que resultaron favorecidas en 2007; sin embargo, su orden de calificación se modificó. En ninguna de las variables Venezuela se logró superar el 50%.

- Cambios en el presupuesto
- Información sobre criterios macroeconómicos
- Atribuciones y participación del Poder Legislativo

Las variables peor calificadas fueron:

- Evaluación de la contraloría interna
- Control sobre funcionarios federales
- Ley de Acceso a la Información Pública

Recomendaciones

Cambios en el presupuesto y atribuciones y participación del Legislativo

- Ejercer presión social para que los miembros de la Asamblea Nacional 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.
- En la actualidad está fuera de control los gastos ejecutados con cargo a fondos extra presupuestarios. La Asamblea Nacional podría y debería legislar al respecto y la Contraloría General de la República debe contribuir a la concreción de esta recomendación.
- El Poder Ejecutivo debe diseñar e implantar un sistema de indicadores de desempeño que permita: mejorar la asignación de recursos y facilite el control y la evaluación del presupuesto por parte de las instituciones del Poder Ejecutivo y por parte de la Asamblea Nacional.
- La realización de elecciones parlamentarias en el año 2010 constituye una oportunidad para comprometer a los aspirantes de curules legislativas a fortalecer todas las actividades relacionadas con la discusión, evaluación y sanción del presupuesto y la función de control del Poder Ejecutivo por parte del ente legislativo.

Información sobre criterios macroeconómicos

El Poder Ejecutivo debe sincerar las proyecciones de ingresos incluidas en el proyecto de presupuesto y dejar de subestimar los ingresos petroleros, a los fines de reducir la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para asignar parte de esos recursos vía créditos adicionales o para acumular esos recursos en Fondos extrapresupuestarios.



Evaluación de la contraloría interna y control sobre funcionarios públicos.

Es preciso, reformular y fortalecer todo el sistema de control fiscal; procesos claros de rendición de cuentas; sanciones oportunas a los funcionarios públicos que infrinjan el marco legal; que contemple mecanismos de evaluación integral del gasto público, promoviendo acciones de evaluación del desempeño de la función pública y el análisis del impacto de las políticas públicas, en todos los niveles de gobierno. Establecer programas efectivos para combatir la corrupción. Establecer mecanismos expeditos para hacer seguimiento efectivo a las declaraciones de bienes de los funcionarios públicos. Redefinir el rol de la Contraloría General de República, fortaleciendo sus capacidades y garantizando su independencia.

Discutir y aprobar la Ley de Acceso a la Información Pública.

Anexos

Anexo I: Metodología

Esta es la quinta edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. La metodología de este estudio fue diseñada en el año 2000 y en esta ocasión (2009), utilizamos el mismo diseño que se aplica desde 2003. En 2003 se hicieron cambios importantes al cuestionario y desde entonces se mantiene sin cambios sustanciales, lo que permite la comparación de resultados desde entonces.

El ILTP consta de tres partes:

1. Encuesta de expertos

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

Como el tamaño de la población es reducido, el estudio se diseñó como un censo de toda la población de expertos. Esto implica que no se trabaja sobre una muestra, sino sobre la totalidad de la población objetivo. La población de estudio es finita y pequeña y por eso es muy importante lograr las respuestas de la mayoría de los expertos.

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 identificarlos. 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*: Sólo los representantes populares que participan en la Comisión de Presupuesto (diputados y/o senadores).¹
- *Medios de comunicación*: Los periodistas que escriben sobre presupuesto en periódicos y revistas de cobertura nacional.
- *Académicos o Investigadores*: Los expertos 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 directorio de OSC existentes en los países.

Con base en estos criterios, cada país levanta una lista de usuarios de información presupuestaria. Estos listados son elaborados y actualizados por las organizaciones de cada país en cada edición del ILTP. 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, permiten dar continuidad a este estudio. Los criterios de selección se presentan en la siguiente tabla.

¹ 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.

Tabla 1.
Criterios de selección de la población

POBLACIÓN	CRITERIOS DE SELECCIÓN
Congresistas (diputados y/o senadores)	Se seleccionará a los congresistas de la Comisión de Presupuesto.
Investigadores o académicos que trabajen con el tema de presupuesto	Especialistas de las universidades y centros de educación superior que hayan publicado sobre el tema presupuestario o de finanzas públicas en los últimos CINCO años .
Organizaciones de la sociedad civil	<p>Organizaciones cuyos miembros hicieron declaraciones en diarios nacionales durante un mes de discusión presupuestaria durante los últimos dos años. Las declaraciones pueden ser sobre el presupuesto, rendición de cuentas, transparencia, corrupción y monitoreo de recursos de programas gubernamentales; y cuyas expresiones fueron captadas y reproducidas por la prensa.</p> <p><u>Incluir, dentro de sociedad civil:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> OSC que trabajan temas de presupuesto, rendición de cuentas, transparencia, corrupción y monitoreo de recursos de programas gubernamentales en directorios pertinentes. Estos grupos deben contemplar entre su misión, objetivos, principios o programas el estudio o la incidencia en el presupuesto. Organizaciones gremiales y sindicatos. Se incluirá únicamente a las centrales nacionales. Consejos de planificación Defensorías
Medios de comunicación (periódicos y revistas)	<p>Incluir a periodistas, articulistas, columnistas y editorialistas que aborden el tema presupuestario en los diarios y revistas de acuerdo a los siguientes criterios de selección:</p> <p>Se incluirán todas las revistas y periódicos con cobertura nacional (se entiende por cobertura nacional las publicaciones periódicas que se distribuyen en, al menos, tres de las principales ciudades) o regional, que incluyan una sección de economía o finanzas; incluidas las revistas de negocios y de distribución por suscripción; sin restricciones de periodicidad (semanales, quincenales, mensuales, etc.) <u>Se excluirán</u> las revistas de grupos u organizaciones gremiales o sectoriales (sindicatos, empresarios, abogados, etc.).</p> <p>Así, los criterios son:</p> <p><i>Los diarios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Acceso al público en general: deben ser accesibles en puestos de periódicos de por lo menos 3 ciudades del país, o bien diarios regionales de reconocida importancia. Característica: deben incluir una sección de Economía o deben ser de importancia en la formación de opinión pública. <p><i>Las revistas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Acceso al público en general: deben ser accesibles en puestos de periódicos de por lo menos 3 ciudades del país. Característica: deben incluir una sección de Economía o deben ser de importancia en la formación de opinión pública. Periodicidad: deben publicarse por lo menos cada 15 días (quincenales o semanales)

A partir de los listados de encuestados 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 40 y 161. El total de expertos para los 12 países es de 1,189.



Tabla 2.
Población de expertos por país

	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	México	Panamá	Perú	Rep. Dominicana	Venezuela	Total
Población total de expertos	161	70	148	148	69	98	70	149	60	77	40	99	1189
Legisladores	52	13	40	83	31	11	21	32	15	21	10	21	350
Organizaciones de la sociedad civil (OSC)	12	21	45	26	8	22	13	34	12	18	14	10	235
Periodistas - columnistas	50	16	32	10	14	35	31	49	20	15	9	39	320
Investigadores - académicos	47	20	31	29	16	30	5	34	13	23	7	29	284

Tabla 3.
Respuestas y cobertura por país

	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	México	Panamá	Perú	Rep. Dominicana	Venezuela	Total
Total Respuestas	82	52	86	94	37	59	61	77	30	39	27	51	695
Legisladores	24	6	28	59	16	4	18	17	5	7	5	1	190
OSC	8	17	27	18	4	19	11	24	9	12	14	3	166
Periodistas - columnistas	24	12	15	3	8	15	27	20	9	5	6	26	170
Investigadores - académicos	26	17	16	14	9	21	5	16	7	15	2	21	169
Cobertura o Tasa de respuesta	51%	74%	58%	64%	54%	60%	87%	52%	50%	51%	68%	52%	58%
Legisladores	46%	46%	70%	71%	52%	36%	86%	53%	33%	33%	50%	5%	54%
OSC	67%	81%	60%	69%	50%	86%	85%	71%	75%	67%	100%	30%	71%
Periodistas - columnistas	48%	75%	47%	30%	57%	43%	87%	41%	45%	33%	67%	67%	53%
Investigadores - académicos	55%	85%	52%	48%	56%	70%	100%	47%	54%	65%	29%	72%	60%

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 como se puede ver en la tabla 3.

El trabajo de levantamiento de encuestas fue realizado por las organizaciones de cada país y se realizó entre abril y septiembre de 2009. Para obtener respuestas para la encuesta de percepciones, se utilizaron simultáneamente varios métodos de recolección de datos (encuesta multimodal): entrevistas auto-administradas vía fax o correo electrónico, 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 diferentes países -en este caso participan 12 países. Por ello, hemos incluido sólo como indicadores comparativos las medidas de dispersión en la calificación general de cada país en la tabla 4.

Tabla 4.
Calificación general y medidas de dispersión por país

	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	México	Panamá	Perú	Rep. Dom.	Venezuela
Calificación general de transparencia (1 a 100)	47.8	41.6	49.3	46	68.6	43.3	43.3	48.1	49.9	54.1	44.2	23.1
Varianza de la calificación (S2)	130.4	405	470.3	556.7	409.8	626.1	331.7	457.1	503.9	452.9	661.6	162.7
Desviación estándar	11.4	20.1	21.7	23.6	20.2	25	18.2	21.4	22.4	21.3	25.7	12.8
Intervalo de confianza: Mínimo	45.3	36.1	44.6	41.1	61.7	36.7	38.6	43.1	41.6	47.2	34	19.6
Intervalo de confianza: Máximo	50.3	47.1	54	50.8	75.4	49.8	47.9	53	58.3	61	54.4	26.7

Cuestionario²

Para realizar la encuesta *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria* se utiliza el mismo cuestionario que se aplicó desde 2003, con algunas adiciones. El cuestionario contiene alrededor de 80 preguntas que se repiten en todos los países, y se agrupan en tres categorías:

1. Calificaciones generales sobre la transparencia del presupuesto. Estas calificaciones se midieron en una escala de 1 a 100 y se preguntan dos veces, una al inicio del cuestionario y otra al final para ver si el contenido del cuestionario afecta la calificación de transparencia. En general el cambio ha sido muy pequeño.
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

² El cuestionario se encuentra en el anexo II de este documento.



escalas Likert en un rango de 1 a 5, para medir acuerdo y grado o nivel de acuerdo al mismo tiempo. Se trata de preguntas muy específicas que demandan conocimiento sobre el proceso presupuestario.

La primera sección del cuestionario contiene información demográfica del encuestado, como su ocupación y su nivel de conocimiento sobre el tema. Esta sección se compone de cinco preguntas.

La segunda sección se compone de nueve preguntas (diez en algunos países) e indaga sobre el nivel de transparencia presupuestaria en general. La sección contiene preguntas sobre la transparencia de pasivos y compromisos futuros (deuda en su definición más amplia), que se contabiliza como deuda pública, la confiabilidad de las estadísticas nacionales, y sobre el enriquecimiento inexplicable de funcionarios públicos.

De la tercera a la sexta sección, se realizan preguntas sobre el nivel de transparencia en el proceso presupuestario: formulación, aprobación, ejecución y control-fiscalización. Esta sección se compone la mayor parte del cuestionario, consistiendo de 34 preguntas.

Calificaciones

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

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. 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 15 variables a partir de 58 preguntas específicas. Las variables y el número de preguntas que las integran se detallan a continuación:

Variables	Atributos
Participación ciudadana en el presupuesto	5
Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	4
Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto	2
Cambios en el presupuesto	2
Asignación del presupuesto	5
Fiscalización del presupuesto	5
Evaluación de la contraloría interna	3
Capacidades de los órganos de control externo	4
Rendición de cuentas	7
Control sobre funcionarios federales	5
Responsabilidad de niveles de gobierno	1
Información sobre deuda	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 ¹	3
Total	58

¹ Esta variable sólo aplica en los países que cuentan con este tipo de leyes.

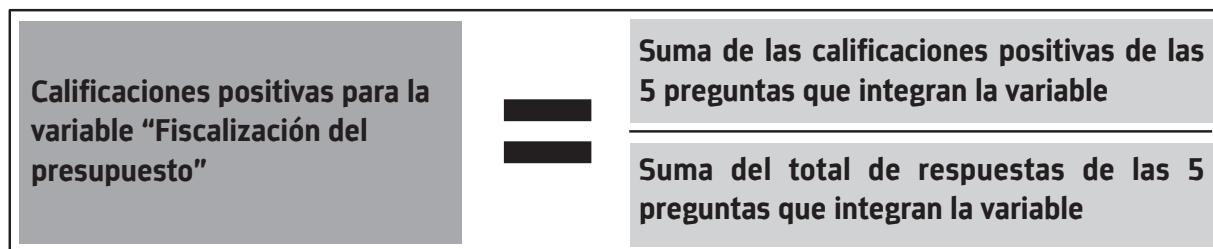
Resultados reportados. Calificaciones (1 a 100): Los resultados se reportan con dos unidades o escalas. Por un lado, el índice o la calificación general es el promedio obtenido en la encuesta de expertos usando una escala de 1 a 100.

Resultados reportados. Porcentaje de respuestas positivas (también base 100): 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:



Los resultados o respuestas positivas de variables son la suma de todas las respuestas positivas de las preguntas que corresponden a una variable dividido 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 ($i=5$)



2. Estudio formal/práctico

Con el propósito de contextualizar los resultados provistos por la encuesta de percepciones y emitir recomendaciones fundamentadas, se incluye como parte de la metodología un estudio que permite analizar el contexto legal y formal y las condiciones reales que circunscriben al sistema presupuestario de cada país.

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

La guía que 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. En segundo lugar, 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 se vinculan a través de una guía. Esta guía sigue 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; sin embargo, están disponibles en el sitio del índice en internet www.iltpweb.org.

Anexo II: Cuestionario base

Folio |_____|_____|101 F / M

INTRODUCCIÓN					
<p>Bienvenido al cuestionario sobre transparencia en el presupuesto público. 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.</p> <p>Usted es uno de los pocos expertos que pueden ayudar a encontrar las áreas para hacer los presupuestos públicos más transparentes. El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal (ILTP) se realiza cada dos años desde 2001 gracias a la opinión y el conocimiento de expertos como usted que recogemos a través de este cuestionario.</p> <p>Si usted nos ha hecho favor de colaborar con este proyecto otros años, le agradecemos mucho su tiempo y lo molestamos nuevamente. La opinión de usted es indispensable para obtener datos confiables. La población de expertos en la materia es muy pequeña en la región. En total, hay alrededor de 1180 expertos en 12 países.</p> <p>La valiosa colaboración de los expertos en años anteriores nos ha permitido llevar los elementos de la transparencia presupuestaria a la discusión pública y han tenido efectos tan valiosos como generar conocimiento y discusión alrededor de estos temas.</p> <p>Esta encuesta es parte de un proyecto de 17 instituciones educativas y civiles en 12 países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.</p> <p>Algunas aclaraciones para ayudarnos en su respuesta al cuestionario:</p> <ul style="list-style-type: none">• 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". Estas respuestas son identificadas con la opción 8. NS en las preguntas de acuerdo o 888. NS en las preguntas calificadas de 1 al 100.• Cuando responda las preguntas recuerde que sólo nos referimos al presupuesto FEDERAL (Nacional), es decir, el gasto que efectúa el Ejecutivo Federal y sus organismos descentralizados y desconcentrados. <p>Para comparar resultados en el tiempo debemos mantener la mayor parte del cuestionario igual a otros años y esperamos que no le haga el proceso tedioso. Por favor responda con su percepción sobre lo que sucede EN ESTE MOMENTO.</p>					
I. DEMOGRAFICOS					
1. Escolaridad: por favor marque el último año que estudió (una sola respuesta)			2. ¿En qué año nació usted? 19 _____ _____ 		
1. NO ESTUDIÓ/NADA 2. PRIMARIA INCOMPLETA 3. PRIMARIA COMPLETA 4. SECUNDARIA INCOMPLETA 5. SECUNDARIA COMPLETA 6. PREPARATORIA INCOMPLETA 7. PREPARATORIA COMPLETA			8. LICENCIATURA INCOMPLETA 9. LICENCIATURA COMPLETA 10. MAESTRIA/DIPLOMADO 11. DOCTORADO		
3. ¿Cuál es principal ocupación? (una sola respuesta)			4. ¿En dónde presta sus servicios actualmente? (una o varias respuestas) 1. Universidad o Instituto de educación superior 2. Diario, periódico o revista 3. Cámara de Diputados 4. Organización ciudadana 5. Otro (especifique) _____		
5. 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).					
1. NADA	2	3	4	5. MUCHO	8. NS

CALIFICACIÓN 888.NS							
I _ _ I _ _	CALIFICACIÓN	888.NS	1. Nada transparente	50. Ni opaco, ni transparente	100. Muy transparente		
<p>6. 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? Puede utilizar cualquier número en la escala (una sola respuesta).</p> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;"> </div>							
<p>7. 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 (Nacional) (una sola respuesta).</p>							
		1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
1. Cualquier obligación futura o pasivo del gobierno federal se hacen públicos.		1	2	3	4	5	8
2. Toda obligación futura del gobierno como pasivos laborales, inversión financiada o rescates de sectores económicos se contabiliza como deuda pública.		1	2	3	4	5	8
3. En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos.		1	2	3	4	5	8
4. Se pueden detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as).		1	2	3	4	5	8
5. Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) federales.		1	2	3	4	5	8
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.		1	2	3	4	5	8
<p>8. Por favor indique cuál de la siguiente información se da a conocer cuando se contrata deuda pública (una sola respuesta).</p>							
		1. No se hace pública	2. Sólo en algunos casos	3. Sí se hace pública			8.NS
1. El destino de la deuda contraída.		1	2	3			8
2. La duración de la deuda o los plazos de pago.		1	2	3			8
III. FORMULACIÓN							
<p>Ahora vamos a hacerle algunas preguntas sobre la etapa de formulación del presupuesto. Como siempre, sólo nos referimos al gasto FEDERAL (Nacional).</p>							
<p>9. Por favor indiquenos 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>							
		1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
1. El ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto.		1	2	3	4	5	8
2. Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables.		1	2	3	4	5	8
3. La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas.		1	2	3	4	5	8
4. La asignación del presupuesto se realiza con base en la evaluación del desempeño de los programas.		1	2	3	4	5	8
5. Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto.		1	2	3	4	5	8
6. La mayoría de los recursos que el ejecutivo federal asigna a los estados se asignan según criterios públicos.		1	2	3	4	5	8
7. Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.		1	2	3	4	5	8
8. El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional.		1	2	3	4	5	8
<p>10. Ahora por favor diganos, 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.</p>							
I _ _ I _ _	CALIFICACIÓN	888.NS					



IV. 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.

- 11.** 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.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
1. El poder legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del poder ejecutivo.	1	2	3	4	5	8
2. Son suficientes los dos meses con una semana que se otorgan legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto.	1	2	3	4	5	8
3. Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo.	1	2	3	4	5	8
4. El poder legislativo tiene información suficiente para considerar la evaluación y desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto.	1	2	3	4	5	8

- 12.** 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.

I__I__I__I CALIFICACIÓN 888.NS

V. EJECUCIÓN

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

- 13.** 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.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
1. Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura.	1	2	3	4	5	8
2. Existe un claro entendimiento de la división de las responsabilidades presupuestarias entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.	1	2	3	4	5	8
3. En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables.	1	2	3	4	5	8
4. Los precios de compra que paga el poder ejecutivo se hacen públicos en las compras ó gastos de más de 500,000 pesos.	1	2	3	4	5	8
5. Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros	1	2	3	4	5	8

- 14.** En caso de que se hagan **modificaciones sustanciales al presupuesto aprobado durante su ejercicio.** Por favor indíquenos qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5:

	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
1. El poder legislativo tiene las atribuciones necesarias para revisar y autorizar cualquier cambio sustancial en el presupuesto en curso.	1	2	3	4	5	8
2. El poder legislativo participa activamente en la discusión y aprobación de los cambios del presupuesto en curso.	1	2	3	4	5	8

- 15.** 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.

I__I__I__I CALIFICACIÓN 888.NS

VI. 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.

- 16.** 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).

	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
1. Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales como son fiscalizados .	1	2	3	4	5	8
2. Los recursos ejercidos por todos los demás organismos descentralizados como son fiscalizados .	1	2	3	4	5	8
3. El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto .	1	2	3	4	5	8
4. El gasto federal para defensa se fiscaliza.	1	2	3	4	5	8
5. La contratación de deuda externa se fiscaliza.	1	2	3	4	5	8
6. La contratación de deuda interna se fiscaliza.	1	2	3	4	5	8

- 17.** 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).

	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
1. La contraloría interna es confiable .	1	2	3	4	5	8
2. Las recomendaciones de la contraloría interna han contribuido a combatir la corrupción .	1	2	3	4	5	8
3. Se requiere que las recomendaciones de la Contraloría Interna sean públicas para lograr un control efectivo.	1	2	3	4	5	8

- 18.** De las siguientes propuestas, cuáles cree son necesarias para que la Contraloría Interna ejerza un control efectivo sobre el gobierno federal. Por favor utilice una escala de 1 a 5 donde 1 muy poco necesaria y 5 es una reforma muy necesaria para lograr de control verdadero.

	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
1. Se requiere lograr autonomía del personal a través de un servicio de carrera independiente, concursos obligatorios y procesos colegiados para nombramientos de auditores.	1	2	3	4	5	8
2. Se requiere una estructura legal que otorgue autonomía absoluta a la contraloría interna.	1	2	3	4	5	8
3. Se requiere establecer sanciones más severas para los actos de corrupción de los servidores públicos.	1	2	3	4	5	8
4. Otra que no hayamos mencionado _____	1	2	3	4	5	8

- 19.** Ahora vamos a referirnos a la **contraloría externa del poder ejecutivo**. 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).

	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
1. La contraloría externa es confiable .	1	2	3	4	5	8
2. Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción .	1	2	3	4	5	8
3. La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto.	1	2	3	4	5	8
4. La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar el gasto federal .	1	2	3	4	5	8

- 20.** Ahora por favor diganos, **en su opinión**, qué tan importante es la etapa de fiscalización 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.

I__I__I__I CALIFICACIÓN 888.NS



VII. ACCESO A LA INFORMACIÓN

Ahora le haremos algunas preguntas sobre la información del presupuesto a disposición del público y cuán fácil es acceder esta información.

21. Por favor indíquenos qué tan de acuerdo esta 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.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
1. La información presupuestal se presenta con desagregaciones que permiten un análisis detallado.	1	2	3	4	5	8
2. La información presupuestal se presenta con agregaciones ó resúmenes que permiten análisis integral.	1	2	3	4	5	8
3. Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto .	1	2	3	4	5	8
4. Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal .	1	2	3	4	5	8
5. El ejecutivo federal publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas .	1	2	3	4	5	8

22. Por favor indíquenos si los siguientes reportes con los resultados parciales del ejercicio del presupuesto son comparables con el presupuesto aprobado (una sola respuesta).

	1.SI	2.NO	8.NS
1. Reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno.	1	2	8
2. Reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas.	1	2	8

23. ¿Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante cada una de las fases del proceso? (una sola respuesta)

	No se hace pública	1 No es nada oportuna	2	3 Ni nada oportuna / Ni muy oportuna	4	5.Es muy oportuna	8.NS
1. Formulación	0	1	2	3	4	5	8
2. Discusión-aprobación	0	1	2	3	4	5	8
3. Ejecución	0	1	2	3	4	5	8
4. Fiscalización	0	1	2	3	4	5	8

24. Ahora por favor díganos, **en su opinión, qué tan importante es el acceso a la información** 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.

I__I__I__I CALIFICACIÓN 888.NS

VIII. LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

25. Por favor indíquenos qué tan de acuerdo esta 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.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
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.	1	2	3	4	5	8
2. La Ley de acceso a la información es útil para obtener información sobre la evaluación y desempeño de los programas.	1	2	3	4	5	8
3. Existen todos los elementos necesarios para que las solicitudes de acceso a la información tengan respuesta (recursos humanos, financieros, tecnológicos así como lineamientos, procedimientos y sanciones).	1	2	3	4	5	8

26. **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.

I__I__I__I CALIFICACIÓN 888. NS

IX. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Ahora quisieramos preguntarle sobre la participación de la población en el proceso presupuestario. Nos referimos a **cualquier forma de participación diferente de la representación del legislativo** tales como participación directa o a través de organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, o cualquier otro tipo de organización social.

27. 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.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
1. Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto .	1	2	3	4	5	8
2. Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto.	1	2	3	4	5	8
3. Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto.	1	2	3	4	5	8
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.	1	2	3	4	5	8

- 28.** Ahora por favor díganos, **en su opinión**, qué tan importante es 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 **888. NS**

29. 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



X. SU OPINIÓN

31. En su opinión, ¿cuál o cuáles elementos podrían servir para hacer más transparente el Presupuesto de Egresos de la Federación?

1. _____ 88. NS

¿Algún otro elemento que considere importante? (ELEMENTO 2)

2. _____ | _____ | 88. NS

¿Algún otro elemento que considere importante? (ELEMENTO 3)

3. _____ | | 88. NS

¿Algún otro elemento que considere importante? (ELEMENTO 4)

4. _____ | | 88. NS

32. Finalmente sólo unas preguntas especiales sobre México. La reforma al artículo sexto constitucional en materia de Acceso a la información Pública Gubernamental, en una escala de 1 a 5, donde 1 es nada y 5 es mucho, dígame por favor. ¿representa un avance significativo para el acceso público a la información presupuestaria?

1. NADA 2 3 4 5. MUCHO 8. NS

- 33.** 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. Por favor indiquen 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.

IMPORTANCIA	IMPORTANCIA
1. Las auditorias al gasto público por el Auditor Superior de la Federación.	<input type="checkbox"/>
2. El acceso público a la información a través de solicitudes de información.	<input type="checkbox"/>
3. El sistema COMPRANET.	<input type="checkbox"/>
4. La información que el gobierno hace publica regularmente a través de Internet con los portales de transparencia	<input type="checkbox"/>
7. El control que ejercen los órganos internos de control y la Secretaría de la Función Pública	<input type="checkbox"/>
8. El servicio profesional de carrera	<input type="checkbox"/>
9. La denuncia de actos de corrupción	<input type="checkbox"/>
8. OTROS _____	<input type="checkbox"/>

- 34** Si quisiera hacernos algún comentario, por favor hágalo aquí. (Respuesta múltiple)

1. _____ | | | 77. NINGUNO 88. NS

² See also the discussion of the relationship between the two concepts in the section on “The Concept of ‘Cultural Capital’” above.



XI. CRISIS 2008

35. En vista de la crisis económica mundial que atravesamos y los cambios a los supuestos macroeconómicos y en el presupuesto para ajustarse a la crisis, por favor díganos qué tan de acuerdo está con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 5 es totalmente de acuerdo y 1 en desacuerdo total.

	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
1. Los cambios se realizaron de manera clara y transparente.	1	2	3	4	5	8
2. Los cambios se realizaron de manera que incluyeron la opinión pública (por ejemplo académicos o sociedad civil).	1	2	3	4	5	8
3. Los cambios realizados fueron revisados y aprobados por el poder legislativo.	1	2	3	4	5	8
4. Existe la información y los mecanismos para medir el impacto de estos cambios (por ejemplo, quienes son los más beneficiados de estos cambios).	1	2	3	4	5	8

Anexo III: Tabla de calificaciones positivas por país con promedios

Variable-Atributo	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	GUATEMALA	MÉXICO	PANAMÁ	PERÚ	REP. DOMINICANA	VENEZUELA	PROMEDIO
Participación Ciudadana en el Presupuesto	2%	16%	14%	12%	20%	11%	13%	5%	7%	14%	12%	7%	11%
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto.	4%	22%	17%	10%	20%	10%	21%	4%	8%	24%	8%	7%	13%
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la FORMULACION del presupuesto.	1%	16%	17%	12%	14%	12%	16%	2%	2%	24%	4%	4%	10%
Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto.	0%	8%	12%	5%	12%	10%	7%	5%	6%	7%	4%	5%	7%
el poder ejecutivo informa ampliamente sobre Cambios en el presupuesto aprobado a la opinión pública .	7%	14%	13%	20%	26%	12%	13%	11%	11%	13%	33%	19%	16%
Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto.	0%	19%	10%	15%	26%	12%	10%	3%	6%	3%	13%	0%	10%
Atribuciones y Participación del Legislativo	42%	36%	35%	34%	55%	33%	57%	37%	22%	37%	30%	34%	38%
El poder legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del poder ejecutivo.	79%	47%	44%	28%	65%	39%	96%	73%	31%	44%	41%	57%	54%
Es suficiente el período que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto.	53%	63%	60%	45%	82%	48%	73%	41%	29%	47%	53%	50%	54%

Variable-Atributo	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	GUATEMALA	MÉXICO	PANAMÁ	PERÚ	RÉP. DOMINICANA	VENEZUELA	PROMEDIO
Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo.	5%	14%	17%	31%	35%	16%	23%	19%	13%	28%	12%	12%	19%
El poder legislativo tiene información para evaluar desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto.	29%	18%	20%	30%	38%	27%	36%	14%	14%	27%	12%	17%	24%
Información sobre Criterios Macroeconómicos	46%	34%	53%	49%	76%	34%	33%	48%	22%	55%	38%	38%	44%
El ejecutivo publica los presupuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto.	90%	50%	69%	71%	77%	44%	50%	80%	26%	77%	51%	59%	62%
Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables.	2%	17%	37%	27%	75%	24%	15%	16%	18%	34%	25%	17%	26%
Asignación del Presupuesto	5%	33%	24%	30%	34%	27%	18%	16%	13%	14%	12%	13%	20%
La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas.	7%	21%	25%	14%	8%	35%	13%	14%	25%	7%	17%	21%	17%
La mayoría de los recursos que el ejecutivo federal asigna a los estados se asignan según criterios públicos.	2%	31%	35%	22%	41%	27%	36%	31%	0%	23%	14%	23%	24%
Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional Desarrollo.	8%	36%	32%	42%	42%	27%	10%	11%	8%	14%	4%	12%	21%
Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura.	6%	42%	16%	53%	61%	27%	19%	23%	15%	16%	21%	5%	25%
La asignación del presupuesto se realiza con base en la evaluación del desempeño de los programas.	2%	34%	13%	21%	19%	10%	1%	18%	9%	4%	4%	4%	13%



Variable-Atributo	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	GUATEMALA	MÉXICO	PANAMÁ	PERÚ	R.P. DOMINICANA	VENEZUELA	PROMEDIO
Cambios del Presupuesto	43%	34%	33%	26%	61%	17%	52%	21%	37%	30%	34%	50%	36%
Atribuciones del legislativo para revisar y autorizar cambios al presupuesto.	85%	43%	38%	29%	66%	18%	67%	30%	40%	41%	45%	62%	47%
Participación del poder legislativo en cambios al presupuesto durante el ejercicio.	0%	24%	27%	24%	55%	15%	37%	11%	33%	18%	23%	38%	25%
Fiscalización del Presupuesto	38%	23%	31%	32%	63%	17%	26%	23%	24%	25%	23%	10%	28%
Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales son bien fiscalizados.	6%	21%	33%	49%	76%	18%	23%	32%	18%	11%	20%	0%	26%
Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son bien fiscalizados.	7%	21%	38%	31%	77%	20%	32%	37%	36%	31%	22%	2%	30%
El gasto federal para defensa está bien fiscalizado.	85%	17%	22%	17%	N/A	17%	28%	15%	18%	9%	18%	0%	22%
La contratación de deuda externa se fiscaliza.	51%	33%	35%	37%	50%	22%	24%	14%	24%	32%	24%	26%	31%
La contratación de deuda interna se fiscaliza.	43%	25%	28%	34%	50%	7%	24%	20%	22%	34%	29%	20%	28%
Capacidades del Órgano de Control Externo	36%	23%	43%	36%	82%	17%	18%	34%	36%	20%	9%	7%	30%
La contraloría externa es confiable.	77%	20%	38%	37%	91%	7%	19%	46%	37%	11%	2%	0%	32%
Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción.	9%	17%	39%	34%	79%	16%	10%	22%	28%	16%	2%	0%	23%
La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto.	13%	21%	42%	34%	76%	16%	11%	29%	19%	17%	6%	0%	24%
La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar el gasto federal.	44%	34%	51%	44%	82%	28%	33%	58%	34%	26%	28%	42%	

Variable-Atributo	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	GUATEMALA	MÉXICO	PANAMÁ	PERÚ	REP. DOMINICANA	VENEZUELA	PROMEDIO
Evaluación de la Contraloría Interna	25%	15%	30%	11%	45%	12%	7%	11%	10%	9%	10%	5%	16%
La contraloría interna es confiable.	69%	12%	45%	12%	65%	12%	9%	10%	11%	9%	13%	2%	22%
Las recomendaciones de la contraloría interna han contribuido a combatir la corrupción.	4%	24%	41%	17%	60%	9%	5%	9%	18%	9%	4%	0%	17%
Se requiere que las recomendaciones de contraloría interna sean públicas	1%	10%	4%	6%	9%	16%	6%	15%	0%	9%	13%	14%	9%
Rendición de Cuentas	31%	24%	26%	27%	36%	20%	19%	18%	19%	21%	22%	10%	23%
Los precios de compra que paga el poder ejecutivo se hacen públicos en compras ó gastos de más de 25,000 dólares.	66%	24%	34%	19%	40%	25%	31%	29%	44%	28%	18%	0%	30%
El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.	4%	21%	15%	26%	16%	13%	16%	5%	8%	11%	16%	2%	15%
Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal.	2%	12%	6%	13%	23%	9%	4%	6%	2%	9%	8%	0%	8%
El ejecutivo federal publica periódicamente información para evaluar el avance en cumplimiento de las metas de sus programas.	5%	12%	13%	19%	17%	3%	13%	17%	9%	17%	12%	0%	11%
Los reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno son comparables con el presupuesto aprobado.	70%	35%	41%	48%	65%	36%	36%	33%	31%	33%	59%	38%	44%
Los reportes sobre avance en ejecución de programas y metas físicas con comparables con el presupuesto aprobado.	23%	28%	36%	35%	50%	31%	16%	18%	17%	30%	19%	24%	27%
Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales de políticas que se financian por medio del presupuesto.	50%	39%	38%	37%	41%	22%	19%	20%	20%	16%	25%	5%	28%



Variable-Atributo	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	GUATEMALA	MÉXICO	PANAMÁ	PERÚ	REP. DOMINICANA	VENEZUELA	PROMEDIO
Control sobre Funcionarios Públicos	25%	34%	23%	33%	54%	23%	27%	16%	20%	23%	19%	5%	25%
Se pueden detectar ente quecimientos no aplicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as).	31%	37%	27%	37%	41%	27%	14%	14%	18%	27%	26%	15%	26%
Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) federales.	55%	47%	20%	50%	66%	30%	58%	35%	27%	30%	16%	4%	37%
La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) federales es pública.	15%	23%	24%	21%	47%	13%	22%	17%	20%	6%	6%	0%	18%
En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables.	18%	46%	21%	23%	62%	28%	34%	10%	22%	27%	43%	9%	29%
Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros.	6%	17%	22%	N/A	53%	15%	7%	7%	15%	23%	2%	0%	15%
Información sobre Deuda	45%	29%	34%	28%	60%	17%	40%	25%	25%	32%	25%	25%	32%
Cualquier obligación futura o pasivo del gobierno federal se nacen públicos.	58%	38%	41%	17%	60%	9%	35%	29%	28%	27%	16%	9%	31%
Toda obligación futura del gobierno se contabiliza como deuda pública.	4%	37%	33%	32%	57%	7%	31%	30%	29%	23%	29%	9%	27%
El destino de la deuda contraloría.	40%	28%	31%	33%	53%	58%	11%	33%	14%	24%	37%	21%	30%
La duración de la deuda (plazos).	77%	14%	32%	30%	63%	40%	61%	28%	20%	40%	34%	55%	41%
Calidad de la Información y Estadísticas	46%	32%	34%	36%	56%	26%	31%	31%	27%	30%	27%	19%	33%
En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos.	3%	24%	62%	36%	64%	22%	29%	48%	51%	26%	32%	24%	35%
El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional.	46%	34%	26%	38%	57%	34%	26%	19%	33%	29%	22%	12%	31%
La información presupuestal es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado.	77%	34%	26%	25%	47%	22%	38%	22%	15%	30%	20%	16%	31%
La información presupuestal incluye agregaciones que permiten un análisis integral.	57%	34%	22%	43%	55%	24%	32%	36%	11%	37%	33%	23%	34%

Variable-Atributo	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	GUATEMALA	MÉXICO	PANAMÁ	PERÚ	REP. DOMINICANA	VENEZUELA	PROMEDIO
Responsabilidades de Niveles de Gobierno.	57%	34%	23%	37%	52%	40%	30%	13%	18%	20%	14%	10%	29%
La división de responsabilidades presupuestarias entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales es muy clara.	57%	34%	23%	37%	52%	40%	30%	13%	18%	20%	14%	10%	29%
Oportunidad de la información	17%	9%	21%	21%	52%	8%	22%	21%	12%	23%	11%	12%	19%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de formulación.	5%	11%	16%	27%	35%	4%	10%	27%	11%	13%	12%	14%	15%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de discusión-aprobación.	31%	10%	20%	27%	55%	12%	41%	34%	24%	37%	18%	31%	28%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de ejecución.	27%	9%	28%	19%	55%	8%	17%	11%	6%	32%	8%	2%	19%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de fiscalización.	4%	5%	19%	11%	64%	7%	19%	13%	6%	10%	4%	0%	14%
Ley de Acceso a la Información	13%	26%		19%		30%	40%	25%	27%	29%	38%	6%	25%
Ley permite obtener de manera oportuna la información presupuestal que no se incluye en el proyecto de presupuesto	12%	22%	N/A	17%	N/A	27%	40%	23%	32%	34%	29%	5%	24%
Ley es útil para obtener información sobre la evaluación y desempeño de los programas	20%	36%	N/A	35%	N/A	4.4%	56%	42%	49%	44%	71%	10%	41%
Elementos necesarios para que las solicitudes de información tengan respuesta	6%	19%	N/A	6%	N/A	18%	23%	11%	0%	10%	14%	2%	11%



Transparencia en tiempo de crisis	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	GUATEMALA	MÉXICO	PANAMÁ	PERÚ	REP. DOMINICANA	VENEZUELA	PROMEDIO
Los cambios se realizaron de manera clara y transparente.	0%	14%	20%	13%	24%	12%			8%	13%		N/A	N/A
Los cambios se realizaron de manera que incluyeron la opinión pública (por ejemplo académicos o sociedad civil).	0%	6%	6%	4%	19%	7%			5%	4%		N/A	N/A
Los cambios realizados fueron revisados y aprobados por el poder legislativo.	1%	7%	19%	12%	27%	7%			18%	31%		N/A	N/A
Existe la información y los mecanismos para medir el impacto de estos cambios (por ejemplo, quienes son los más beneficiados de estos cambios).	0%	17%	8%	8%	22%	6%			2%	13%		N/A	N/A
Preguntas específicas sobre la crisis - Guatemala													
Es pública la información de las acciones que la Administración Pública se encuentra implementando para afrontar la crisis mundial.											31%		
Es pública la información de las metas de las acciones que la Administración Pública se encuentra implementando para afrontar la crisis mundial.											18%		
Preguntas específicas sobre la crisis – Perú													
Existen mecanismos para asegurar la transparencia y rendición de cuentas de los recursos a ser utilizados en el Plan de Estímulo Económico (Plan Anticrisis)									7%				
Existen mecanismos para medir el impacto de la implementación del Plan de Estímulo Económico (Plan Anticrisis)									9%				

Anexo IV: Resumen Ejecutivo

La transparencia presupuestaria tiene una gran relevancia para la rendición de cuentas porque la disponibilidad de la información sobre las distintas fases, procesos y resultados de los presupuestos públicos es un componente esencial para conocer el instrumento de política pública más importante de los gobiernos. En el presupuesto se definen las prioridades del gobierno en términos monetarios y se puede saber quiénes serán ganadores y perdedores de la política presupuestaria; el discurso gubernamental pierde su capacidad demagógica y afloran las intenciones y prioridades reales. Además, cuando la información presupuestaria está disponible con oportunidad y es clara, útil y de fácil acceso, incentiva la participación de la sociedad civil en los procesos de gestión pública.

Desde su primera edición en 2001, el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP o Índice) es una herramienta que busca aportar a los objetivos de transparentar los procesos presupuestarios de la región y fortalecer la participación de las y los ciudadanos en dichos procesos. El objetivo general del proyecto es generar el conocimiento relevante para entender y transformar el proceso presupuestario para hacerlo más transparente y sensible a las necesidades de los grupos de población marginalizados y colocar el tema de la transparencia presupuestaria en la agenda pública.

Desde su creación, este instrumento se ha replicado cada dos años. En cada edición se han adherido diferentes países, lo que ha enriquecido el ILTP con nuevas experiencias. En este año participaron 17 organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas en doce países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.

El estudio desarrolla un diagnóstico sobre la transparencia presupuestaria en dos ámbitos. Por un lado, las percepciones de los usuarios y expertos de la información del presupuesto presentan una perspectiva real sobre la utilidad y el grado de implementación de las normas legales alrededor de la transparencia y la participación. Por otro lado, el análisis del marco legal permite identificar vacíos en las obligaciones que el gobierno debería tener hacia la ciudadanía sobre su toma de decisiones y rendición de cuentas.

Algunos resultados relevantes del análisis son los siguientes:

En primer lugar, destaca que las condiciones de transparencia presupuestaria en la región siguen siendo deficientes: sólo Costa Rica tiene calificación aprobatoria y Perú, el país que le sigue, tiene una calificación de 54 puntos. El resto de los países analizados tiene calificaciones por debajo, y en algunos casos muy por debajo del 60% considerado satisfactorio.

Panamá, Brasil y Argentina, países que se sumaron el estudio en esta edición, se posicionaron en el tercer, cuarto y quinto lugar con 50, 49 y 48 puntos respectivamente. México quedó en el mismo nivel que Argentina con 48 puntos.

Los países que obtuvieron las calificaciones más bajas son: Venezuela, Bolivia y Ecuador. Venezuela es por mucho el país peor evaluado con 23 puntos; el segundo, es Bolivia con una calificación de 42. Con la excepción de Costa Rica, Perú y Venezuela, el resto de los países se posicionan en un rango de 42 a 49 puntos, lo cual indica que la mayoría de los países en la región tienen un nivel similar de transparencia.

Este año se incorporaron dos países completamente nuevos para el estudio. República Dominicana y Panamá son países que nunca habían participado y sus resultados son desalentadores. República Dominicana recibió una calificación de 44 puntos sobre 100, colocándose como el quinto país peor evaluado. Aunque República Dominicana ha realizado grandes esfuerzos por modernizar sus finanzas públicas, aún se encuentra en un proceso de transición en el que se siguen implementando prácticas que perpetúan las debilidades tradicionales de la transparencia

presupuestaria. Por su parte, Panamá también recibió una calificación de 50 puntos, es decir, el proceso de formulación, discusión, aprobación, ejecución y fiscalización del presupuesto nacional fue calificado como ni opaco ni transparente. Aunque en Panamá existe un marco normativo que sustenta el acceso público a la información presupuestaria, en la práctica existe un vacío en el ejercicio efectivo de este derecho.

Comparando las percepciones de 2007 y 2009 encontramos que ha habido avances en algunos países, pero que también ha habido retrocesos importantes. Entre los avances encontramos que Costa Rica y Perú sumaron 2 puntos a sus calificaciones de 2007, reafirmando así su liderazgo en la región en términos de transparencia presupuestaria. Colombia y Ecuador también experimentaron avances en cuanto a las percepciones sobre el nivel general de transparencia presupuestaria; sin embargo, sus calificaciones siguen estando lejos de ser satisfactorias. En Colombia, el país que tuvo el mayor aumento en el Índice, se ha desarrollado un cambio importante en la formulación del Presupuesto General de la Nación. Mediante estrategias de participación en espacios deliberativos, el Ejecutivo ha promovido mecanismos de discusión en los municipios y departamentos a través de los Consejos Comunitarios.

Por su parte, el gobierno de Ecuador emprendió reformas importantes durante 2008 en las finanzas públicas y particularmente en la vinculación entre las diferentes etapas del presupuesto, lo que parece haber tenido una reacción positiva en cuanto al nivel de transparencia.

Tres países, Guatemala, México y Venezuela, tuvieron retrocesos respecto al 2007. Guatemala, que había aumentado 7 puntos de 2005 a 2007 retrocede 6 puntos para quedar casi en el mismo nivel que tenía en 2005. México vuelve a retroceder otros dos puntos (había descendido 4 puntos en 2007) y queda con una calificación de 48.

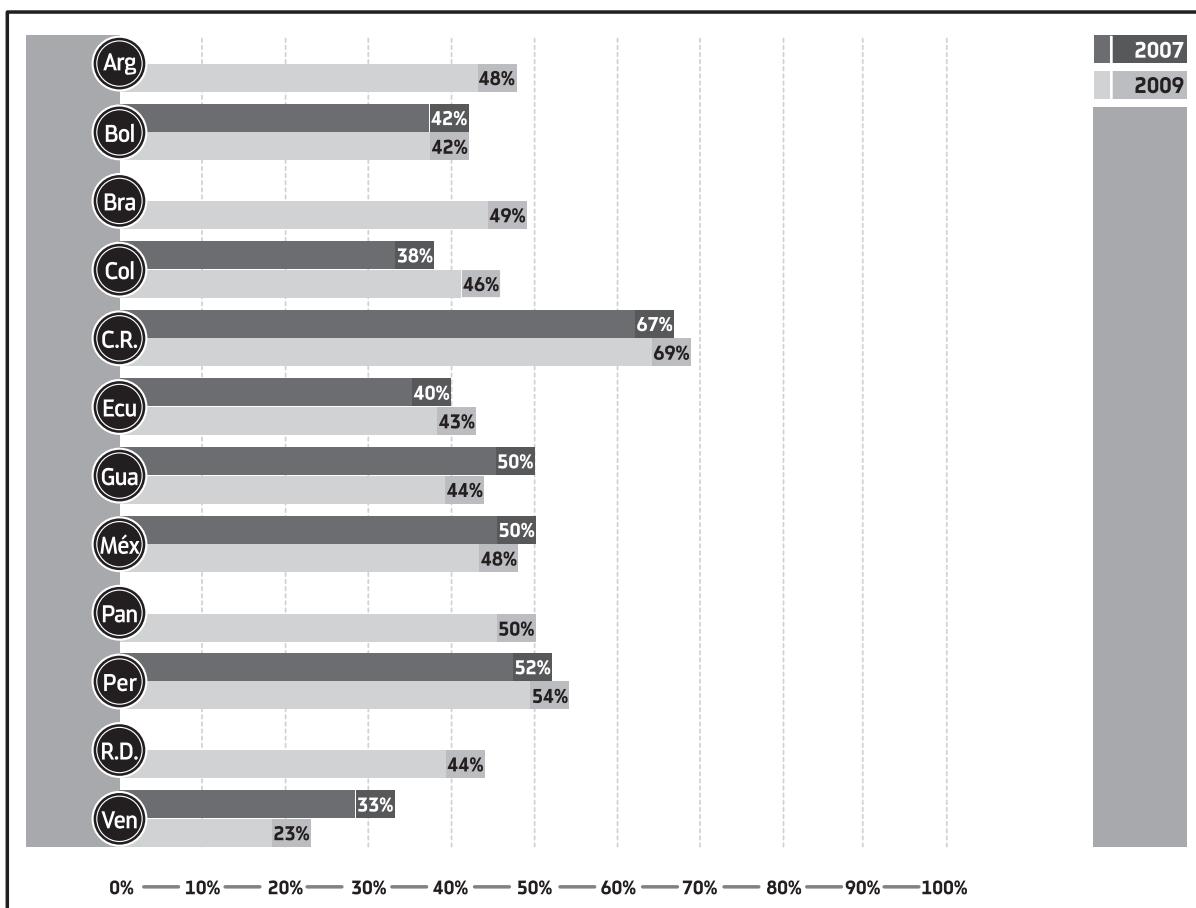
En el último año, en México, la crisis económica que sufrió el país puso especial énfasis en las finanzas públicas: resaltó sus bemoles y la falta de información disponible para explicar las medidas adoptadas en este contexto para aminorar sus efectos.

Además de ser el país peor evaluado, Venezuela es el país que más retrocede al bajar 10 puntos de un Índice a otro. El empeoramiento de las condiciones de transparencia presupuestaria, tanto a nivel general, como en 11 de las 15 variables evaluadas, lo que pone de manifiesto las recurrentes debilidades institucionales existentes en el sector público; el incumplimiento del marco legal vigente en la Administración Financiera pública.

Argentina y Brasil reanudaron su participación en el estudio en esta edición: Argentina no reportó resultados para 2007 y Brasil no participaba desde 2003. En el caso de Argentina se observa un mínimo avance desde su última participación en 2005 donde recibió 47 en comparación a los 48 puntos otorgados por expertos en 2009. En contraste, Brasil presentó un leve retroceso desde 2003, cuando recibió una calificación de 50 puntos, mientras que en 2009, su calificación es de 49 puntos. Lo anterior nos indica que las percepciones generales sobre el nivel de transparencia presupuestaria y participación no han variado significativamente en estos dos países.



Gráfica 1.
Índice General de Transparencia Presupuestaria
Comparativo 2007-2009



Los resultados anteriores señalan que, después de cinco ediciones del estudio, persisten las brechas entre los países. Los países que han recibido las mejores calificaciones cada dos años se mantienen en esas posiciones. Mientras hay algunos países que han hecho esfuerzos notables para mejorar sus niveles de transparencia y que se han traducido en mejores calificaciones, también ha habido retrocesos importantes en las percepciones de los usuarios.

Principales retos de la región

El análisis de las variables es contundente: las calificaciones son consistentemente reprobatorias. Además, las variables mejor y peor calificadas siguen siendo, con pocos matices, las mismas. Lo anterior señala que en los casi diez años que tiene el Índice las cosas no han cambiado mucho en nuestra región. La ciudadanía no confía en sus procesos presupuestarios y los gobiernos no impulsan ni promueven la participación ciudadana en dichos procesos. Aunque en algunos casos son necesarias reformas estructurales, en una amplia gama de instancias bastaría la voluntad política y desarrollar mejores prácticas para mejorar sustantivamente las calificaciones.

Desde que empezó el estudio en 2001, el área más crítica de la región ha sido la participación ciudadana: 2009 no es la excepción y dicha variable sigue siendo la peor calificada en casi todos los países. La participación ciudadana es una condición indispensable para transparentar los sistemas presupuestarios y se acepta como mejor práctica para garantizar presupuestos y políticas eficaces y sensibles. Sigue siendo evidente que no hay voluntad ni

comprensión de los administradores gubernamentales para entender por qué es necesaria la participación de la ciudadanía informada y por qué se debe habilitar y promover.

Preocupa también que, a excepción de Costa Rica, en los demás países bajó la calificación de los órganos internos de control. Las contralorías internas se perciben como organismos cada vez menos confiables.

Otra variable que obtiene baja calificación es la oportunidad con la que se publica la información presupuestaria. La calificación para dicha variable, que ya de por sí es baja, disminuyó en casi todos los países (excepto en Costa Rica, Guatemala y Perú). 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. La etapa de formulación del presupuesto también es una de las más opacas en la región, lo que le otorga poderes monopólicos al Poder Ejecutivo sobre la elaboración de este presupuesto.

Áreas de mayor transparencia

El análisis de los hallazgos del Índice a través de los años revela que hay variables que se mantienen como las más transparentes de la región: destaca, como única variable cuyo promedio tiene una calificación aprobatoria, la presentación de los supuestos macroeconómicos en el proyecto de presupuesto del Ejecutivo. Ésta ha sido la variable que constantemente ha mantenido las mejores calificaciones a lo largo de los años y que refleja buenas prácticas en la mayoría de los países. Sin embargo, es importante señalar que la confiabilidad de las estimaciones sigue siendo mal evaluada, lo que generalmente es síntoma de la falta de transparencia en las fórmulas para obtener dichas estimaciones.

Una variable que ha mejorado durante los años y que ahora es la segunda mejor calificada es la capacidad de incidencia del Legislativo en los cambios realizados durante el ejercicio de los recursos. La importancia del involucramiento del Legislativo durante todo el proceso presupuestario radica en que dicho Poder debe servir de contrapeso real al Ejecutivo durante todo el ejercicio fiscal.

Otra área que se mantiene con relativas buenas calificaciones es la que tiene que ver con las atribuciones del Poder Legislativo en la aprobación del presupuesto. Aunque con matices en los distintos países, se advierte que los congresos están revestidos por la ley con suficientes capacidades para cuestionar y modificar el proyecto presupuestario del Ejecutivo.

Por último, y aunque las calificaciones disminuyen en casi todos los países (excepto Colombia y Costa Rica en donde aumentan) la calidad de la información presupuestaria y estadística general sigue estando entre las variables mejor calificadas. Sin embargo, dentro de esta variable los atributos peor calificados son los que inquiernen sobre si el presupuesto presenta un panorama completo de las finanzas del gobierno y si la información presupuestal permite un análisis desagregado.

Conclusiones

Los resultados generales apuntan a la poca transparencia y participación en los procesos presupuestarios de la región. Todos los países, con excepción de Costa Rica reciben una calificación reprobatoria menor a 60 puntos.

La transparencia presupuestaria es una condición necesaria para la democracia; sin embargo, también es muy sensible a los cambios legales y políticos que ocurren en los diferentes países. Los avances y retrocesos pueden ocurrir en cuestión de meses o años y se pueden apreciar avances en un tema mientras que hay retrocesos en otro simultáneamente.



Hay varias áreas en donde la región aún carece de mecanismos de transparencia presupuestaria y, por tanto, de prácticas conducentes a una mayor consolidación democrática: la participación ciudadana, la capacidad de contraloría interna y la oportunidad de la información son las áreas más preocupantes. Sin embargo, todas las demás variables también presentan calificaciones reprobatorias. Lo anterior implica que falta mucho por avanzar para que se garantice el acceso a la información de manera oportuna y para que se establezcan mecanismos efectivos de participación y contrapeso.

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2009

se terminó de imprimir en octubre de 2009.

La edición consta de 1,200 ejemplares más sobrantes para reposición.

Edición a cargo de:

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

