

Indice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005

Una comparación de 8 países

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 Agencia Británica de Cooperación (DFID), Oficina de Nicaragua

Incentivamos su reproducción y agradecemos que se cite la fuente.

Coordinación: Mariana Pérez

Diseño portada: Liz Light

Diseño editorial: Mono Comunicación S.A. de C.V.

Impreso por: Editronic

Managua, Nicaragua, Octubre 2005.



Reconocimientos

Reconocimientos

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

Argentina:

En el caso de Argentina, el trabajo fue realizado por *Poder Ciudadano*. Pilar Arcidiácono y Julieta Arias fueron responsables de la Coordinación de Actividades e Información; Sol Baranda, a cargo del Seguimiento a la Encuesta de Percepciones, y Luis Galvalisi, Especialista Técnico.

Colombia:

El trabajo en Colombia fue realizado por *Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas* (CORFAS,) bajo la coordinación general de Gory Suárez quien contó con el apoyo de Juliana Cepeda, Juanita González, Natalia Marín, Natalia Rivas, Alejandro Bohórquez y Santiago Marín, asistentes de investigación.

Costa Rica:

Las personas responsables en las instituciones encargadas de la coordinación del estudio fueron: Luis Alberto Cordero y Jean Paul Vargas, de la *Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano*; Juan Rafael Vargas y Adriana Mora del *Posgrado en Economía de la Universidad de Costa Rica*; Miguel Gutiérrez y Ronald Alfaro del *Programa Estado de la Nación*. Los estudios específicos y la edición del informe de país fueron realizados por Ronald Alfaro.

El Salvador:

En El Salvador la tercera edición del Índice estuvo a cargo de José Manuel Castillo y Nohemy Rivera de *Probidad* de El Salvador. Probidad agradece la colaboración del economista Saul E. Ponce que cooperó en la recopilación de insumos para la investigación y de Jaime A. López quien ayudó a clarificar alguna de la información obtenida para el estudio.

Guatemala:

La organización responsable de la realización del Índice en Guatemala fue el *Centro de Investigaciones Económicas Nacionales*, CIEN. Los responsables directos fueron Jorge Lavarreda y Lisardo Bolaños; para el trabajo de campo se contrato a DP Tecnología. El presente trabajo no hubiera sido posible sin la colaboración de: Edwin Martínez y Corina Ardón del MINFIN; Fredy Gómez de SEGEPLAN; Marco Tulio Coronado, Lionel Lira y Zoyla Chen del Congreso de la República. Para la investigación se contó con el apoyo financiero proporcionado por el *Programa de Transparencia y Anti-corrupción* de USAID, bajo el Acuerdo número 2100500-05-CIEN con C&A. La opiniones expresadas en la presente son las del(los) autor(es) y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Programa de Transparencia y Anti-corrupción de USAID o de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América.

México:

En la realización del proyecto estuvieron involucradas las siguientes instituciones y personas: *Fundar*, *Centro de análisis e Investigación*- particularmente, Mariana Pérez, Helena Hofbauer, Jorge Romero y Briseida Lavielle. El seguimiento a la encuesta de percepciones estuvo a cargo de Mariana Pérez, Juan Antonio Cepeda, Verónica Soto y Esteban Álvarez. El análisis integral de resultados fue realizado por Gloria Labastida, de *Probabilística* y Mariana Pérez.

Nicaragua:

El trabajo en Nicaragua fue realizado por el *Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud* (CISAS), bajo la coordinación general de Ana Quirós Viquez , quien contó con el apoyo de Arlene Plazaola Rubí y Luis Iván Martínez, asistentes de investigación.

Perú:

El estudio estuvo bajo la responsabilidad de Tamiko Hasegawa del *Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico* (CIUP), con el apoyo y supervisión de Eduardo Morón, Director del CIUP. David Vera Tudela lideró el equipo de apoyo para la realización de las encuestas de percepción.

La realización de la tercera edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria fue posible gracias al empeño y compromiso de las organizaciones responsables en cada uno de los países. Sin haber contado con un apoyo general para este esfuerzo, agradecemos los fondos recibidos del *Proyecto Internacional de Presupuesto* (IBP), así como el apoyo del DFID-Nicaragua para la integración de los materiales de incidencia y difusión.

La **coordinación regional y la elaboración del documento** de la tercera edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria fueron responsabilidad de Mariana Pérez.

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

La **integración de la información de los discos compactos** estuvo a cargo de CISAS, Nicaragua.

La **integración de la página de Internet** que presenta los distintos productos de este estudio fue responsabilidad de Fundar y de Mono Comunicación S.A. de C.V.. Esta página puede ser consultada en www.fundar.org.mx/indicetransparencia2005.

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005

Una comparación de 8 países

Introducción

I. Metodología

II. Índice General de Transparencia Presupuestaria

III. Análisis por variable

- Participación ciudadana en el presupuesto
- Atribuciones y participación del Legislativo en el presupuesto
- Información sobre criterios macroeconómicos
- Asignación del presupuesto
- Cambios en el presupuesto
- Capacidades del órgano de control externo
- Fiscalización
- Evaluación de la contraloría interna
- Rendición de cuentas
- Control sobre funcionarios públicos
- Responsabilidad de los niveles de Gobierno
- Información sobre deuda
- Calidad de la información y estadística en general
- Oportunidad de la información del presupuesto

IV. Recomendaciones por país

- Argentina
- Colombia
- Costa Rica
- El Salvador
- Guatemala
- México
- Nicaragua
- Perú

V. Anexos

- Metodología
- Cuestionario de percepciones
- Tabla de respuestas positivas por país

VI. Información de las organizaciones

Introducción

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

En particular, la transparencia en el gasto público adquiere especial relevancia si se considera el carácter central del presupuesto en la política de un gobierno: en él se expresan los objetivos, compromisos y prioridades de nuestros gobernantes. Por tanto, el análisis del presupuesto permite evaluar quiénes ganan y quiénes pierden con la distribución de los recursos públicos. En otros términos, la disponibilidad de información presupuestaria beneficia la rendición de cuentas sobre las finanzas gubernamentales, e incentiva a la participación informada de la sociedad civil en los debates relacionados con este tema. Finalmente, la transparencia en los procesos presupuestarios permite conocer el grado de efectividad del gasto público, su eficiencia, así como la posibilidad de detectar casos potenciales de corrupción. En suma, el análisis y evaluación del nivel de transparencia en los procesos presupuestarios contribuyen al fortalecimiento de las instituciones democráticas y a la consolidación del Estado de derecho.

Como parte de un reciente enfoque de las acciones de la sociedad civil en la medición y fortalecimiento de la transparencia en los diversos ámbitos de acción de los gobiernos, en 2001 ocho organizaciones en cinco países de la región —Argentina, Brasil, Chile, México y Perú— desarrollaron la primera edición del Índice de Transparencia Presupuestaria en América Latina (ITP). El objetivo general del proyecto fue contar con información que permitiera evaluar qué tan transparentes eran las prácticas presupuestarias en los países involucrados en el estudio. Para lograr este objetivo se diseñó un estudio integrado por dos partes: por un lado, una encuesta de percepciones que fue contestada por un grupo de expertos de los países que formaban parte del esfuerzo. Por otro lado, se desarrolló una guía de análisis del marco legal que regula el proceso presupuestario y que fue contestada por un experto en materia legal y gasto público.

En 2003 se replicó este instrumento de medición y evaluación, incluyendo en esta segunda versión a diez países en total. Esta ampliación permitió enriquecer el esfuerzo al sumar nuevas experiencias y aumentar las posibilidades de comparación entre los países. Además, en esta nueva edición se buscó mejorar la metodología utilizada en el estudio. Para ello, se logró que los resultados obtenidos a través del cuestionario de percepciones, pudieran ser explicados a partir, no sólo del marco legal que regía las finanzas públicas, sino también de las prácticas presupuestarias.

Finalmente, 2005 constituye el año de la tercera edición del ITP. En esta ocasión, participan organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de investigación de ocho países latinoamericanos:

- Poder Ciudadano (**Buenos Aires, Argentina**)
- Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas, CORFAS, (**Santa Fe de Bogotá, Colombia**)
- Postgrado de Economía de la Universidad de Costa Rica, Programa Estado de la Nación y Fundación Arias (**San José, Costa Rica**)
- Probidad (**San Salvador, El Salvador**)
- Centro de Investigación Económicas Nacionales, CIEN, (**Ciudad de Guatemala, Guatemala**)

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

- Fundar, Centro de Análisis e Investigación y Probabilística (**México D.F., México**)
- Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud, CISAS (**Managua, Nicaragua**)
- Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (**Lima, Perú**)

Todas las instituciones mencionadas participaron activamente en la obtención de respuestas de la encuesta de percepciones y 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.

Tres objetivos específicos guían el presente estudio:

- Replicar un índice que permite medir el grado de transparencia en el gasto público nacional y que, a la vez, permite hacer comparaciones entre países y a través del tiempo.
- Actualizar el conocimiento que se tiene sobre el proceso presupuestario y la importancia de la transparencia en ese ámbito.
- Identificar las áreas específicas del presupuesto con menos transparencia, para que los gobiernos puedan trabajar en soluciones concretas.

Para cumplir con estos objetivos, el análisis se basa en una metodología que combina tres herramientas básicas:

1. Una encuesta aplicada entre expertos y usuarios de la información presupuestaria, que evalúa las percepciones con respecto a la transparencia. Esta encuesta se aplicó siguiendo los mismos criterios en los ocho países (véase sección metodológica), lo que permite comparar las distintas características relevantes a la transparencia en términos cuantitativos. Con esta encuesta se construyó el Índice General de Transparencia Presupuestaria, que califica a los países en una escala del 1 al 100, donde 1 significa nada transparente y 100 completamente transparente.
2. Un análisis de condiciones prácticas del proceso presupuestario, guiado por un cuestionario. Este cuestionario se centra en la identificación de la información disponible al público, y particularmente en el grado de apertura de las diferentes etapas del proceso presupuestario, así como en el tipo de datos que se encuentran en la propuesta del Ejecutivo. El propósito de incluir este cuestionario en el estudio es ahondar en las razones que explican las percepciones en torno a la transparencia e identificar obstáculos.
3. Una guía mínima para vincular la encuesta de percepciones y el cuestionario práctico. El propósito de ésta es facilitar la comparación de los resultados, la identificación de prácticas relevantes y la retroalimentación entre los países participantes. Asimismo, la vinculación de las distintas partes del estudio permite dar sustento a las recomendaciones y propuestas específicas que se emiten en este documento.

Adicionalmente, es importante señalar que en esta tercera edición se ha retomado y actualizado el análisis del marco legal presupuestario que se realizó en el estudio de 2003, con el fin de complementar la investigación.

Con base a estas herramientas metodológicas se construyó el índice de transparencia y se desarrolló el análisis de 14 variables, que representan temas importantes para identificar si existe transparencia en las diferentes etapas del proceso presupuestario. Cada una de estas variables se analizó con base en la información obtenida de la encuesta de percepciones y del cuestionario práctico. Además, del análisis por variable se desprende un conjunto de recomendaciones por país que buscan mejorar las condiciones de transparencia en las finanzas públicas. Estas recomendaciones se nutren no sólo del análisis del contexto específico de cada país, sino también de la comparación que se pudo realizar entre los distintos países de la región.

Este estudio está estructurado en cinco secciones. En la primera parte se presenta brevemente la metodología del diseño y levantamiento de la encuesta de percepciones. En la segunda parte se presentan los resultados del Índice General de Transparencia Presupuestaria. Después, en la tercera sección, se presenta el análisis comparativo por variable. Para cada variable se presenta una gráfica de resultados que muestra las calificaciones obtenidas por país en 2003 y 2005. En este apartado también se habla sobre la importancia de la variable en cuestión y se expone, brevemente, una explicación del estado de transparencia de cada variable en los países participantes. Cabe mencionar que la explicación estadística detallada de cada variable y atributo se presenta en el tercer anexo de este documento. En la cuarta parte se presentan las recomendaciones por país. Finalmente, en la quinta sección, se integran tres anexos: una explicación metodológica más detallada, la guía de la encuesta de percepciones y los resultados estadísticos desagregados.

La elaboración del ITP ha constituido un aporte social considerable a nivel internacional, ya que es un instrumento de evaluación útil para ejercer presión social y política para lograr prácticas presupuestarias más transparentes en los países que han participado en el estudio. Además, el estudio ha contribuido a una evaluación sistemática y comparativa del estado de la transparencia en el presupuesto de varios países, lo que ha representado una valiosa fuente de información para observadores y usuarios de la información presupuestaria.

Por otra parte, el estudio busca ofrecer una agenda tentativa de mejoras específicas por país que contribuya al fortalecimiento de las instituciones democráticas y de transparencia de Latinoamérica. Tenemos la convicción de que la realización de estudios independientes sobre la transparencia de los presupuestos puede agregar un valor significativo a la discusión y prácticas presupuestarias, así como a las posibles reformas que distintos países realicen en esta materia. Es un mecanismo para revelar las fallas en la comunicación de las decisiones sobre cuentas públicas del gobierno y brindar alternativas para fortalecer la participación social en la asignación del gasto.

Asimismo, el ITP es un esfuerzo por generar un mayor conocimiento sobre el presupuesto y favorecer su transparencia, al establecer una referencia puntual, creíble y sencilla en torno a la información sobre las finanzas gubernamentales y su accesibilidad para la sociedad. Como tal, fortalece los reclamos por gobiernos más eficientes, con capacidad para rendir cuentas claras, con altos grados de probidad y cada vez más reducidos espacios para la discrecionalidad y la corrupción.

Metodología²

La metodología original para construir el Índice de Percepciones de Transparencia Presupuestaria fue diseñada durante el año 2000 y aplicada en 2001 en cinco países Latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. Sin embargo, conforme se han producido ediciones del ITP, la metodología utilizada ha evolucionado de manera que ha tenido algunas adiciones y/o variaciones que serán detalladas más adelante. En la versión de 2005 se utilizó una metodología que, al igual que en 2003, consiste de tres partes:

1. Encuesta de percepciones

Debido a que la transparencia en el presupuesto define el entorno en el cual se realiza la toma de decisiones, la participación y la incidencia en la asignación de recursos públicos, la evaluación de las percepciones que existe al respecto es fundamental. Para este fin, se aplicó una encuesta con las siguientes características y criterios.

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

- **Legisladores:** Se escogieron los representantes populares que participan en la comisión de presupuesto (diputados y/o senadores).
- **Medios de comunicación:** Se seleccionaron a 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.

Cuestionario: Para realizar la Encuesta Transparencia Presupuestaria en América Latina, 2005 se utilizó el mismo cuestionario base aplicado en 2003.³ El cuestionario contiene 70 preguntas que se agrupan en tres categorías:⁴

1. Calificaciones sobre la transparencia del presupuesto en diferentes niveles: una calificación de las condiciones de la transparencia en el presupuesto en general y calificaciones de los procesos o temas específicos de formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, participación ciudadana y acceso a la información.
2. Calificaciones sobre la importancia de cada una de las etapas del presupuesto o temas relacionados (formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, participación ciudadana y acceso a la información).
3. Preguntas específicas sobre la transparencia en el presupuesto. Estas preguntas se construyeron como escalas Likert en un rango de 1 a 5⁵, para medir el nivel de acuerdo.

² Para conocer más detalles de la metodología véase el anexo I.

³ Cada país adecuó las preguntas y terminología del cuestionario a sus propias condiciones.

⁴ Ver cuestionario en el anexo.

⁵ Algunas preguntas tienen una escala que va del 1 al 3.

Valores reportados

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

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

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

Ponderación: En 2001, el Índice de Transparencia incluyó poblaciones mayores de legisladores para todos los países, porque se incorporó a tres comisiones parlamentarias en lugar de una. El análisis de resultados mostró que las respuestas del legislativo tienden a ser más positivas que las respuestas del resto de la población de expertos, particularmente con respecto a ciertas etapas del presupuesto. Además, el tamaño de las poblaciones de legisladores varía mucho por país y su proporción en las respuestas de cada país va desde el 1 hasta el 90 por ciento. Para evitar un “sesgo legislativo” de diferentes proporciones entre países se ponderaron las respuestas, de forma que las de los legisladores representaran 10 por ciento del total de las respuestas de todos los países.

Construcción de Variables: Las variables son grupos de preguntas que indagan en aspectos particulares de la transparencia. Se construyeron 14 variables, a partir de 49 preguntas específicas. Las variables y las preguntas que las integran se presentan en seguida:

Variables	Atributos
Participación ciudadana en el presupuesto	5
Atribuciones y participación del Legislativo en el presupuesto	3
Información sobre criterios macroeconómicos en el presupuesto	2
Cambios en el presupuesto	1
Asignación del presupuesto	4
Fiscalización del presupuesto	5
Evaluación de la contraloría interna	1
Capacidades de los órganos de control externo	3
Rendición de cuentas	7
Control sobre funcionarios públicos	5
Responsabilidad de niveles de Gobierno	1
Información sobre deuda federal	4
Calidad de la información y estadísticas en general	4
Oportunidad de la información del presupuesto	4
Total	49

2. Cuestionario práctico

Con el propósito de contextualizar los resultados proveídos por la encuesta de percepciones y emitir recomendaciones fundamentadas en la práctica presupuestaria de cada país, se incluyó como parte de la metodología un cuestionario que permitiera reconocer qué tan disponible se encuentra la información presupuestaria en la práctica. De esta manera, el enfoque en la información pública es la característica central de este cuestionario, ya que se considera que el acceso a información completa y de calidad es un aspecto primordial para evaluar el grado de transparencia en los procesos presupuestarios.

Este cuestionario fue contestado por uno o varios expertos de la organización responsable de aplicar el estudio en cada país participante y tiene tres propósitos específicos:

1. Examinar la disponibilidad y la distribución de los principales documentos presupuestarios en el país.
2. Analizar el tipo de información disponible en la propuesta del Ejecutivo, e identificar información adicional que podría ser de utilidad para monitorear y analizar la información contenida en el presupuesto.
3. Estudiar y medir el grado de apertura en cada una de las cuatro fases del proceso presupuestario.

Este cuestionario fue diseñado por el *International Budget Project* (IBP) y forma parte de la iniciativa de presupuestos abiertos.

3. Guía de vinculación

La encuesta de percepciones y el cuestionario práctico fueron vinculados a través de una guía. Esta guía siguió el orden de las variables de la encuesta y tiene el objetivo de explicar sus resultados contextualizándolos en la práctica presupuestaria -específicamente en lo que respecta al acceso y calidad la información. De esta manera, la guía de vinculación relaciona las preguntas contenidas en la encuesta de percepciones con las preguntas que conforman el cuestionario práctico. La guía de vinculación está disponible en versión electrónica en www.fundar.org.mx/indicetransparencia2005 así como en los CD que complementan este estudio y que pueden ser solicitados a la organización encargada de realizar el estudio en cada país.

Adicionalmente, en esta edición se actualizó el estudio formal que formó parte de la metodología utilizada en 2003, con el fin de proporcionar información revisada sobre el marco legal que impera en los procesos presupuestarios de los diferentes países.

Cambios metodológicos

La metodología utilizada en 2005 difiere en algunos aspectos de la que se aplicó en 2003. La principal diferencia radica en que en 2003, el punto dos de la metodología consistía únicamente en un análisis formal/práctico a partir de una guía que analizaba los procesos presupuestarios desde estas perspectivas. Es decir, en ese entonces, este aspecto de la metodología consistió en un estudio de las condiciones del marco legal que regula los procesos presupuestarios, así como en una exploración de las condiciones prácticas, que permitiera identificar el grado de cumplimiento de lo establecido formalmente. En 2005, se retomó de manera más significativa el enfoque práctico, enfatizando el acceso y la calidad de la información. Asimismo, los cuestionarios-guía utilizados para conducir el análisis formal/práctico en 2003 y el análisis formal en 2005, son diferentes en su estructura y en las preguntas que plantean, aunque ambos han cumplido con el objetivo de contextualizar y profundizar en el análisis de los resultados obtenidos a partir de la encuesta de percepciones.

Debe mencionarse nuevamente que la parte formal de la guía utilizada en 2003 se actualizó para retomar esta parte en la presente versión del estudio. Sin embargo, en esta ocasión, el énfasis se encuentra en los resultados obtenidos a partir del cuestionario práctico.

Por otro lado, es importante tomar en cuenta que la encuesta de percepciones se mantiene inalterada para 2003 y 2005. No obstante, debe recalcar que la guía de vinculación es diferente en estas dos versiones debido a que, aunque la encuesta de percepciones se mantiene igual, el cuestionario con el que se relaciona cambia de manera radical de un año al otro.

Cambios metodológicos	
Metodología 2003	Metodología 2005
Encuesta de percepciones	Encuesta de percepciones
Cuestionario formal/práctico	Cuestionario práctico y actualización del cuestionario formal /práctico utilizado en 2003
Vinculación encuesta de percepciones- cuestionario formal práctico	Vinculación encuesta de percepciones- cuestionario práctico (versión actualizada)

Finalmente, debe señalarse que Guatemala es el único país que se suma como nuevo participante en el estudio, por lo que los resultados que aquí se presentan, corresponden únicamente al 2005.

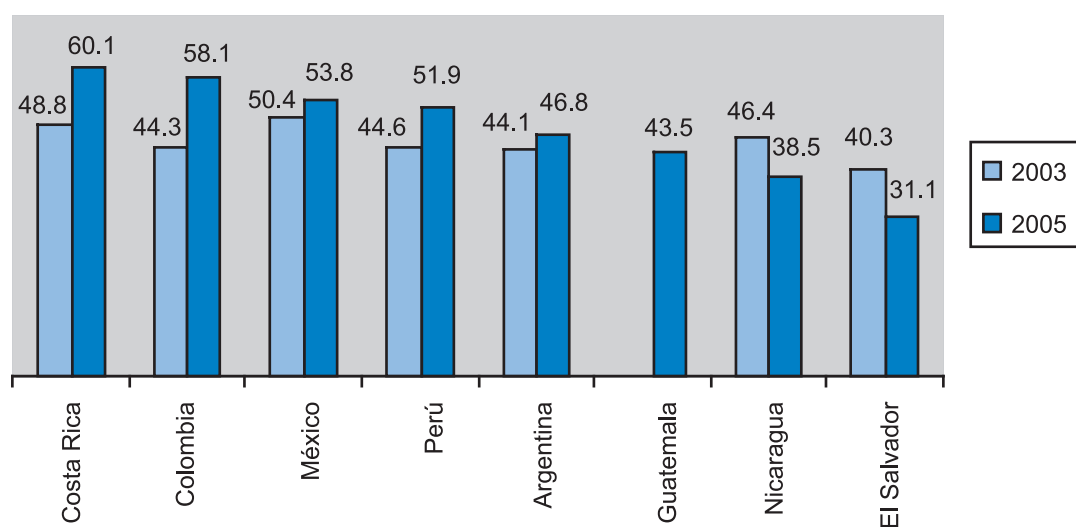
Resultados del Índice General de Transparencia Presupuestaria

En esta sección se presentarán los resultados del Índice General de Transparencia Presupuestaria (IGTP). El IGTP, que es un indicador que evalúa las condiciones generales de transparencia en los procesos presupuestarios de los países, se construyó a partir de una pregunta que se repite al inicio y al final de la encuesta de percepciones. En ésta, los expertos califican el contexto general de transparencia en el presupuesto en una escala de 1 a 100.

Las calificaciones obtenidas en el IGTP revelaron que la mayoría de estos países tienen niveles insatisfactorios en materia de transparencia en el gasto público. El siguiente gráfico muestra que tan sólo la mitad de los países alcanza una calificación por encima de 50 puntos. En este grupo se encuentran **Costa Rica** —que es el único país que logra un nivel aprobatorio en 2005— **Colombia**, **México** y **Perú**. Un segundo bloque, conformado por Argentina y Guatemala, presenta calificaciones que oscilan entre 46.8 y 43.5 puntos. Finalmente, hay un tercer bloque en el que se concentran los países con más bajas calificaciones: **Nicaragua** y **El Salvador**, con 38.5 y 32.3 puntos, respectivamente.

Por otra parte, la tendencia general muestra que las calificaciones obtenidas por los países en esta edición mejoran en comparación a las logradas en 2003. Los casos más sobresalientes en este sentido son **Costa Rica** y **Colombia**, que incrementan su calificación 11.2 y 13.8 puntos, respectivamente. De hecho, Costa Rica pasó, de un año a otro, del cuarto al primer lugar mientras que Colombia del séptimo al segundo. En contrapartida, **Nicaragua** y **El Salvador** son los dos únicos países cuya calificación disminuye de 2003 a 2005 resultando en esta ocasión los países con evaluaciones más pobres.

Índice General de Transparencia Presupuestaria⁶



⁶ El Índice General de Transparencia Presupuestaria (IGTP) se construye a partir de una pregunta que se realiza al principio y al final de la encuesta de percepciones. En ella se indaga sobre el nivel de transparencia en una escala del 1 al 100, en donde 1 es igual a nada transparente y 100 es muy transparente. En este gráfico se presenta únicamente la calificación obtenida a partir de la pregunta realizada al final de la encuesta, tanto en 2003 como en 2005.

Costa Rica y Colombia: Dos casos sobresalientes⁷

Los resultados del tercer Índice de Transparencia Presupuestaria 2005 sitúan a Costa Rica y a Colombia como los países con mejores calificaciones en esta edición. Este hecho resulta sobresaliente si se considera que, como ya se mencionó, Costa Rica pasó, de 2003 a 2005, del cuarto al primer lugar mientras que Colombia del séptimo al segundo.

El hecho de que Costa Rica encabece el Índice de Transparencia Presupuestaria del 2005, se debe principalmente a que 35 de los 48 atributos evaluados en el índice, aumentaron su porcentaje de respuestas positivas con respecto a los resultados obtenidos en el índice del 2003. Esto que significa que el 73 por ciento de los aspectos evaluados por los expertos experimentó una mejora.

En relación con los aumentos más significativos, éstos se dieron en aquellos aspectos comprendidos en las variables de *Control sobre funcionarios y Atribuciones y participación del Legislativo*. Sobre la primera de ellas vale la pena señalar que en octubre del 2004 se aprobó, en un contexto influenciado por una serie de escándalos de corrupción que involucraron a importantes figuras de los dos principales partidos políticos del país, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Esta ley introdujo nuevos tipos penales para el combate contra la corrupción e incluyó mayores restricciones en el ejercicio de la función pública.

En cuanto a la mejora reportada en los resultados de la segunda variable, la composición actual de la Asamblea Legislativa ha propiciado un mayor ejercicio de control político por parte de este órgano, incluida la fiscalización sobre la hacienda pública. Lo anterior se refleja en dos aspectos. El primero lo constituye una mayor demanda de información de parte de los legisladores hacia la Contraloría General de la República en su rol de órgano auxiliar. Mientras que el segundo, está relacionado con un viraje en el papel de la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, la cual evolucionó de un papel tradicional de análisis político del informe de ejecución presupuestaria, a uno más "proactivo", que involucra la vigilancia permanente de la Hacienda Pública.

En el caso de Colombia, la mejora de su calificación en el IGTP se debe también a un incremento en las valoraciones de la mayoría de las variables que componen el estudio. Por ejemplo el tema *Información sobre criterios macroeconómicos* gana casi 20 puntos en su calificación con respecto a 2003. Este incremento puede deberse a la gran cantidad de información⁷ que se produce y se comunica al respecto, pero sobre todo, al sentimiento optimista que parecieran transmitir los medios, al reportar una situación de recuperación de la economía.

Por otro lado, el incremento de la calificación en la variable que evalúa a la Contraloría General de la Nación (CGN) —*Capacidades del Órgano de Control Externo*— puede explicarse a partir de dos importantes acciones. Una tiene que ver con el hecho de que esta institución ha puesto a disposición del público información de relevancia a través de su página de Internet. Por otro lado, el trabajo que la CGN realiza en forma permanente para incentivar al participación de la ciudadanía en procesos de control y rendición de cuentas, es un importante avance que se ha registrado desde la última edición del índice.

Finalmente, un factor que influye de manera importante en la mejora de la calificación general de Colombia es que, después de 2003, instituciones como el Ministerio de Hacienda, se han dado a la tarea de mantener en su sitio de Internet una cantidad información sin precedentes relativa al tema presupuestario, lo que definitivamente ha innovado y contribuido al acceso de información sobre las finanzas públicas en ese país.

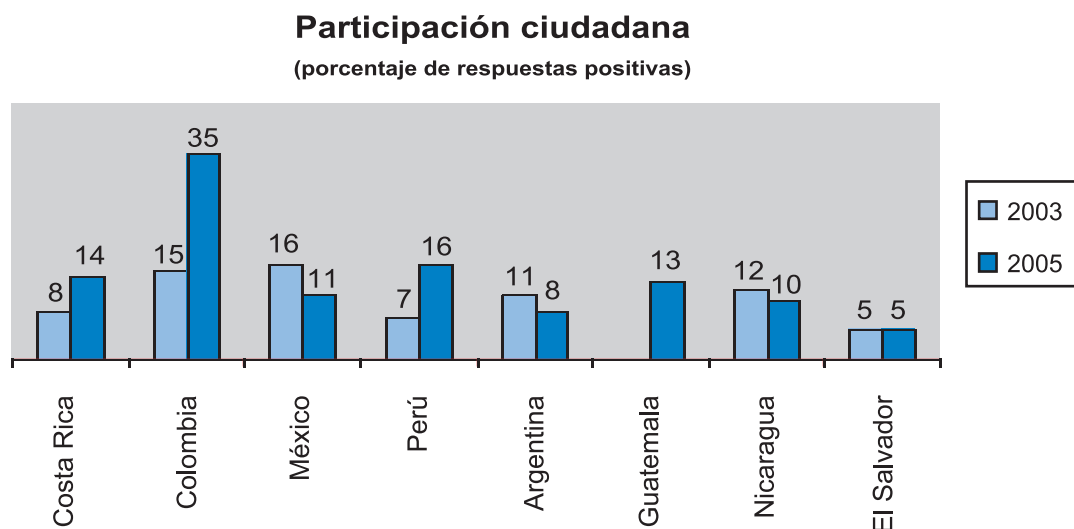
⁷ Ver <http://www.usergioarboleda.edu.co/tlc/EOL-ABRIL-05.doc>, Encuesta de opinión industrial conjunta. Abril de 2005

Análisis por Variable

Participación ciudadana en el presupuesto

La participación de la ciudadanía a lo largo del proceso presupuestario es indispensable no sólo para fortalecer la democracia de un país, sino porque representa una forma efectiva de asegurar que las necesidades más apremiantes de la población se vean representadas dentro del presupuesto de un gobierno. Para que la sociedad se involucre de manera más sustentada en el presupuesto, debe contar con información accesible, confiable, oportuna y fácil de interpretar.

A pesar de la importancia que implica involucrar a la sociedad en el proceso presupuestario, ésta ha resultado ser la variable con más baja calificación en las dos últimas ediciones del Índice. Como puede observarse, las calificaciones para 2005 oscilan entre 35 y 5 por ciento de respuestas positivas, para **Colombia** y **Nicaragua**, respectivamente. El aumento de percepciones más importante en esta variable es precisamente para el primero de estos países, cuya valoración incrementa en 20 puntos con respecto a 2003.



Esta variable se compone de cinco atributos, a saber:

- 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.

La participación de la ciudadanía en las diferentes etapas del presupuesto se ha caracterizado por ser un asunto pendiente en los países involucrados en este estudio. La explicación de esta falla puede encontrarse a partir de un enfoque estructural, ya que la mayoría de los países carecen de un marco legal comprehensivo que propicie que la sociedad participe en los asuntos relacionados con el gasto público. En la práctica, también resulta poco común que la población se involucre en estos procesos, no sólo por la falta de mecanismos que estimulen estas acciones, sino porque la ciudadanía carece, por lo general, del conocimiento mínimo necesario para expresarse en el tema. Con la excepción de **El Salvador y Colombia**⁸, en el resto de los países no se publica un presupuesto ciudadano que facilite el entendimiento y que acerque a la gente un tema complicado y árido como el presupuesto.

Aunque en algunos países, como en **Perú** y en **México**, se han puesto en marcha Leyes de Transparencia y Acceso a la Información, que en inicio representan mecanismos formales a través de los cuales se provee de datos valiosos a la gente común, el incentivo a la participación ciudadana como práctica consuetudinaria en el presupuesto sigue siendo nulo. En el resto de los países, si bien el acceso a la información, incluyendo la presupuestaria, ha sido codificado de alguna manera, en la práctica obtenerla se torna una tarea difícil, tal y como sucede en **Argentina, El Salvador y Guatemala**, en donde la información se provee de manera impuntual, imprecisa o simplemente no se proporciona.

Si se analiza esta variable a partir de sus atributos⁹, se observa que uno de los más castigados por los expertos es el que se refiere a la participación de la ciudadanía en la fase de formulación. Las bajas calificaciones se deben a que, en la mayoría de los países evaluados en este estudio no se celebran consultas públicas que tomen en cuenta la opinión de la sociedad para establecer prioridades en el gasto. Las excepciones en este caso son **Colombia, Perú** —en donde estas prácticas son relativamente nuevas— y **Guatemala**, en donde existen consultas de este tipo, pero limitadas a grupos específicos. Por ejemplo, en este último país, la participación se lleva a cabo en Consejos de Desarrollo, donde la influencia de estos grupos se refleja en menos del 3 por ciento del presupuesto¹⁰. Esta situación se repite en la etapa de aprobación ya que, en general, no existe la costumbre de que los parlamentos lleven a cabo audiencias públicas para discutir las bases sobre las que se construye el gasto antes de ser aprobado.

Para incentivar a que la ciudadanía se involucre en las diferentes etapas del proceso presupuestario, es necesario diseñar marcos legales que obliguen a los diferentes actores gubernamentales que tienen jurisdicción en el tema, a realizar consultas públicas en las que se tomen en cuenta las prioridades de la población. Asimismo, debe de publicarse en todos los países un “presupuesto ciudadano” que sea de fácil acceso y que permita a la gente un primer acercamiento hacia este complicado tema.

Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto

La participación del poder legislativo en el presupuesto es de primera importancia ya que, por una parte, éste funge como el principal contrapeso al Ejecutivo y, por otra, representa en principio los intereses y prioridades de la población —que pueden ser incorporados en términos monetarios al presupuesto.

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

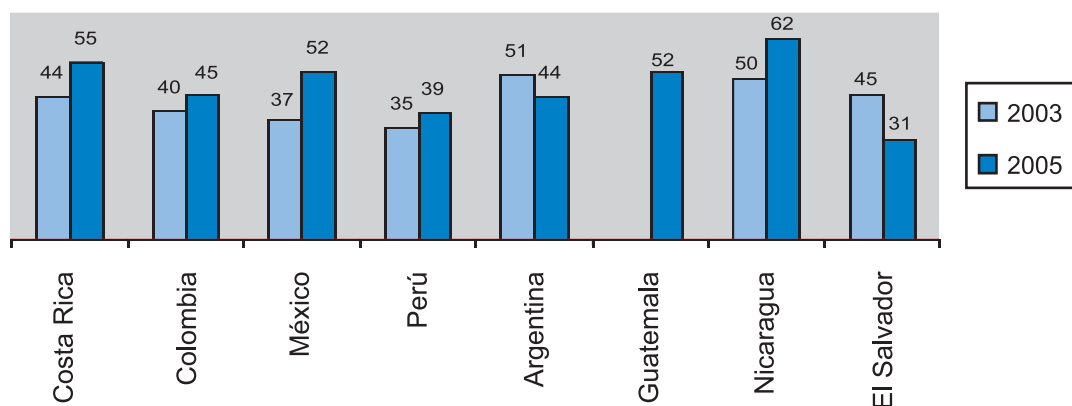
⁸ Aunque en estos países se publica un presupuesto ciudadano, vale la pena mencionar que éstos no son exhaustivos.

⁹ Ver Anexo III para resultados numéricos.

¹⁰ Ver Proyecto *Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal de 2005* de Guatemala.

Esta variable se ha caracterizado por recibir calificaciones altas tanto en el estudio de 2003 como en el de 2005, siendo en esta ocasión la que presenta la mejor calificación de todo el Índice. Como se observa en el gráfico, la mayoría de los países presenta una mejora con respecto a los resultados obtenidos en la edición anterior, sobresaliendo **Nicaragua**, con una calificación de 62 por ciento. **Perú**, por el contrario, se mantiene con la calificación más baja, con 39 por ciento de respuestas positivas.

Atribuciones y participación del legislativo (porcentaje de respuestas positivas)



Son tres los atributos que conforman esta variable:

- El Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del poder ejecutivo.
- Es suficiente el periodo de tiempo¹¹ 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.

Para dar una explicación sobre la buena evaluación que recibió esta variable, podemos partir del análisis por atributo¹². Siguiendo esta línea, las facultades que tiene el Poder Legislativo para modificar el presupuesto del ejecutivo es el atributo que recibió las mejores calificaciones. La buena percepción que tienen los expertos se deriva de que, en todos los países, los parlamentos cuentan con amplia jurisdicción para modificar y aprobar el presupuesto. Además, las legislaturas de los países que participan en el Índice tienen, por lo general, la capacidad de solicitar más información al Ejecutivo sobre el gasto, lo que implica que pueden expandir su conocimiento para aprobar el presupuesto de manera más fundamentada. Un par de excepciones son **Argentina**, en donde han llegado a ignorarse estos requerimientos, y **Costa Rica**, país en el que esta información suele entregarse de manera impuntual.

¹¹ En cada país se especificó el periodo de tiempo en el cuestionario de percepciones.

¹² Ver Anexo III para ver los promedios globales por atributo.

En lo que toca a este atributo, es importante señalar el particular caso de **México**. En 2004, la legislatura mexicana vio mermada su capacidad para modificar el presupuesto, debido a la ambigua resolución que la Suprema Corte de Justicia dio a una controversia constitucional interpuesta por el Presidente de la República. Esta controversia surgió a partir del veto presidencial al presupuesto aprobado por el Congreso.

El segundo atributo mejor evaluado es el tiempo del que dispone el Poder Legislativo para discutir el presupuesto. Entre los países cuyos parlamentos reciben la propuesta de egresos del ejecutivo por lo menos tres meses antes del inicio del año presupuestario, tal y como lo sugieren los estándares internacionales en el tema¹³, se encuentran **Colombia, Costa Rica¹⁴, Guatemala, Perú y México¹⁵**. Existe un segundo bloque en el que se encuentran **Argentina y El Salvador**, países en los que la práctica en este sentido resulta menos favorable, ya que el presupuesto se discute a más tardar seis semanas antes, pero menos de tres meses antes del inicio del año presupuestario.

Finalmente, el atributo que recibió menor calificación es si existe un debate significativo en torno a la propuesta presupuestaria del ejecutivo: **Guatemala** tiene la calificación más baja, con 13 por ciento, mientras que **México** la más alta con 39¹⁶. Este resultado revela que, aun cuando los congresos disponen de tiempo y facultades suficientes para discutir y aprobar el presupuesto, la calidad y representatividad del debate son cuestionables en los distintos países. En este punto es importante señalar que, el debate más profundo y cimentado suele centrarse en las comisiones especializadas de los parlamentos, dejando al pleno la tarea simbólica de la aprobación del presupuesto. Aunado a esto, el nivel de conocimiento y especialización de los diputados no siempre es el idóneo, y las unidades técnicas con las que deberían contar las legislaturas de los países no siempre brindan el apoyo necesario, ya sea por falta de personal profesionalizado o por falta de recursos. También debe fortalecerse el aspecto que tiene que ver con la realización de audiencias por parte de los Parlamentos en las que participen de manera activa tanto el Ejecutivo —principalmente las unidades administrativas del gobierno central— como la ciudadanía en general. Este tipo de audiencias ayudan a fortalecer el debate presupuestario, a profundizar el conocimiento y a lograr presupuestos más participativos.

Información sobre criterios macroeconómicos

Para ser más transparente, el presupuesto anual debe prepararse y presentarse dentro de un marco macroeconómico exhaustivo y consistente. Aunque la información macroeconómica más significativa varía según el país del que se trate, existen datos esenciales que deben presentarse en el proyecto de presupuesto del Ejecutivo, como son la tasa proyectada de crecimiento del PIB, la composición del crecimiento del PIB, la tasa de empleo y desempleo, la cuenta corriente y las tasas de interés e inflación (política monetaria)¹⁷.

La presentación de los supuestos macroeconómicos en el presupuesto ha resultado ser, en los países participantes en este estudio, una variable que ha tenido calificaciones altas tanto en la última edición como en la presente. De hecho, en 2005 esta es la segunda variable mejor evaluada de todo el Índice. Si se analiza la gráfica siguiente, los resultados comparativos de un año a otro presentan pocas variaciones, aunque la tendencia general se inclina a la baja. **El Salvador** representa la caída más importante —de 24 puntos— de 2003 a 2005. Por el contrario, **Colombia** tiene un notable incremento en su calificación, al pasar de 43 a 60 por ciento.

¹³ Ver Organization for Economic Co-operation and Development, *OECD best practices for budget transparency*, sección 1.1, 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>

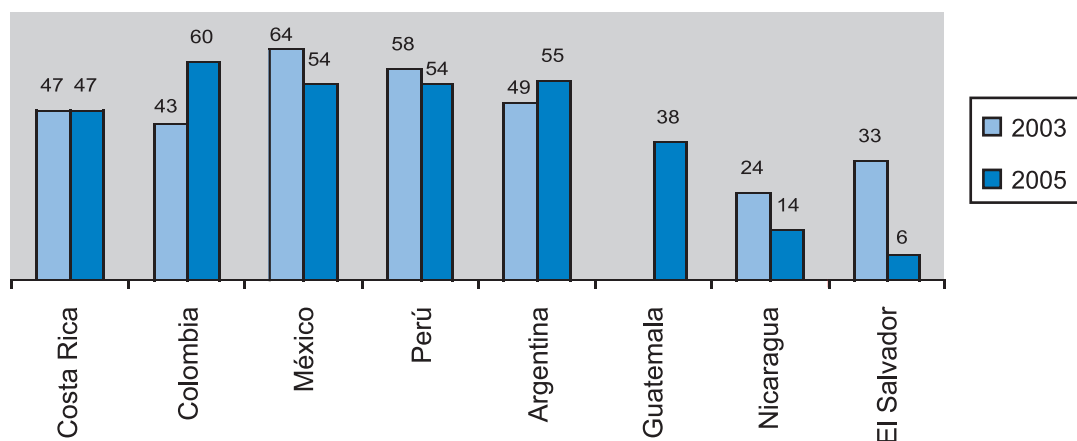
¹⁴ En Costa Rica, la legislatura recibe la propuesta de presupuesto del ejecutivo cuatro meses antes del inicio del año fiscal.

¹⁵ En el caso de este último país debe señalarse que el importante aumento que se dio en la calificación de esta variable responde en gran medida a un aumento en el tiempo de discusión, que pasó de mes y medio a tres meses, a partir de la modificación del artículo 74 constitucional.

¹⁶ Ver Anexo III.

¹⁷ Organization for Economic Co-operation and Development, op. cit., sección 2.1.

Información sobre criterios macroeconómicos (porcentaje de respuestas positivas)



Esta variable está compuesta por las siguientes dos preguntas:

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

De los dos atributos que forman parte de esta variable, el que se refiere a la publicación de los supuestos macroeconómicos en el presupuesto del Ejecutivo tiene una calificación global más alta¹⁸. En el grueso de los países involucrados en esta edición, los criterios macroeconómicos clave sobre los que se proyecta el gasto son efectivamente públicos. En este caso se encuentran **Argentina, Colombia, Costa Rica, México y Perú**. Sin embargo, existe otro grupo de países, al que pertenecen **Guatemala, El Salvador y Nicaragua** en donde el presupuesto omite algunos detalles de relevancia, tales como la tasa de interés, el tipo de cambio y las tasas de interés internacionales.

Por otra parte, el atributo que se refiere a la confiabilidad de la proyección de los ingresos consigue bajas calificaciones en todos los países (**Costa Rica** logra la calificación más alta en este atributo, con 43 por ciento). Las causas de esta percepción son variadas y pueden deberse tanto a errores en el cálculo de la inflación en los últimos años presupuestarios, como a información poco clara o errónea en torno a las fuentes de ingresos tales como préstamos, donaciones o ingresos petroleros.

El hecho de que los supuestos macroeconómicos no sean confiables resulta de vital importancia, si se considera que “el riesgo fiscal más importante que enfrentan los gobiernos son las desviaciones con respecto a las previsiones y supuestos económicos clave en los que se basa el presupuesto.”¹⁹ Para combatir los riesgos fiscales, debe llevarse a cabo un análisis de sensibilidad sobre el impacto que puede tener cualquier cambio en los supuestos económicos sobre el presupuesto, requisito que en los países del estudio se cumple sólo a medias o definitivamente no se cumple, como sucede en **Nicaragua, Costa Rica y Guatemala**.

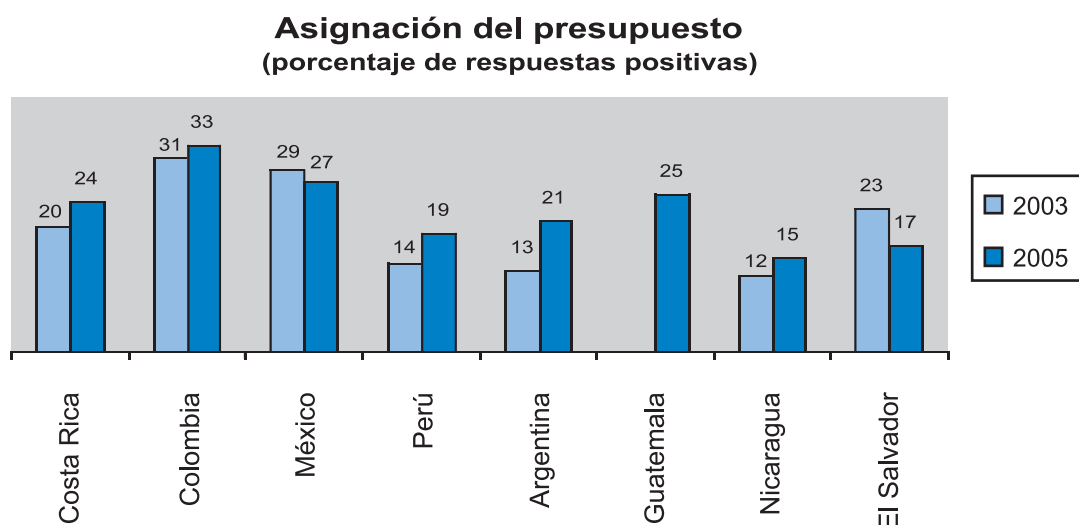
¹⁸ Ver Anexo III para conocer los resultados detallados por atributo.

¹⁹ Organization for Economic Co-operation and Development, op. cit., p.7.

Asignación del presupuesto

La asignación de recursos públicos es una tarea que requiere del diseño de estrategias eficientes para repartir recursos que son siempre escasos de manera que las necesidades más apremiantes de un país puedan verse reflejadas en el gasto. Conocer esas estrategias y prioridades resulta entonces primordial para contar con finanzas públicas transparentes y apegadas al contexto del país del que se trate.

Haciendo un análisis general de las calificaciones que se presentan en el siguiente gráfico, se observa que en casi todos los países hubo un pequeño aumento de calificación con respecto a 2003. Las excepciones a esta afirmación son **México y El Salvador**, que disminuyen en 2 y 6 puntos, respectivamente. **Argentina** es el país que aumenta en más puntos su calificación con respecto a 2003 (21 por ciento contra 13).



Esta variable se constituye por los siguientes cuatro atributos:

- La mayoría de los recursos que el Ejecutivo federal asigna a los estados se asignan según criterios públicos.
- La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas.
- Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura.

Los resultados negativos de esta variable demuestran que los criterios con base en los cuales se asigna el gasto no sólo no son transparentes, sino que también dejan de tomar en cuenta puntos de referencia importantes para elaborar el presupuesto, tales como el Plan Nacional de Desarrollo.

En este sentido, es precisamente el atributo que inquiriere si los presupuestos anuales se elaboran conforme a las políticas del Plan Nacional de Desarrollo, el que obtiene una de las más bajas calificaciones²⁰. Aunque en países como **Guatemala, México y Costa Rica** queda establecido en la ley el carácter vinculante de las políticas de largo plazo con el gasto, esto no necesariamente se cumple a cabalidad en la práctica. Por otro lado, aunque en **Argentina** no existe un Plan de Desarrollo, se establecen políticas de largo plazo en las que se crean partidas plurianuales. En **El Salvador** el presupuesto se asigna conforme a los planes de cada gobierno, aunque no exista una obligación legal para que así sea, mientras que en **Nicaragua** existe de facto un plan de desarrollo aunque éste no esté vinculado al presupuesto.

Otro atributo que recibió muy baja calificación y que, de hecho explica indirectamente los resultados negativos del atributo arriba desarrollado, es el que indaga si el presupuesto se asigna de manera inercial. En el grueso de los países involucrados en este estudio, existe un alto porcentaje del presupuesto que se encuentra preasignado. Por ejemplo en **Guatemala y México** éste ha representado entre el 60 y 70 por ciento, en tanto que en **Perú y Colombia** ha sido entre el 91 y 86 por ciento²¹. El destino de la gran cantidad de recursos que se asigna inercialmente año con año es básicamente el mismo en la mayoría de los países: salarios de funcionarios públicos, pensiones y otros compromisos fijos, formalmente establecidos en la ley. A esto se aúna el hecho de que en la mitad de los países —**Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Guatemala**— no se actualizan o se presentan estimaciones de gasto del año previo al presupuestario. Esto resulta relevante para dar contexto a la mala evaluación de este atributo, tomando en cuenta que la información de las finanzas públicas sobre el año anterior al presupuestario representa un punto de partida clave para elaborar un nuevo plan de gasto²². En este sentido, tampoco es una práctica común que en los países se presenten las políticas gubernamentales y las prioridades que orientarán el gasto por lo que, en principio, no existen directrices claras que permitan identificar los criterios con los que se asigna el gasto y, al final del proceso, poder evaluar si el dinero se ejecutó de manera congruente con lo planificado. Excepciones a esta debilidad son **Perú** y, en menor medida, **México y El Salvador**.

El atributo relacionado con la publicidad de los criterios en la asignación de recursos federales hacia los estados presenta calificaciones igualmente reprobables en todos los países. Una explicación puede darse a partir de que, aunque en varios de estos países está formalmente establecido que estos criterios sean públicos, en los hechos los recursos se distribuyen tomando en cuenta otras variables diferentes a las que se publicitó. En **Argentina**, por ejemplo, aunque está tipificado en la ley que los criterios de las transferencias intergubernamentales sean públicos²³, en la práctica lo que sucede es que esta asignación queda sujeta a negociaciones políticas entre el Ejecutivo Federal y los gobernadores. Un caso que sobresale en el tema es el de **México**²⁴, que obtiene la calificación más alta en este atributo. Esto se debe no solamente a que los criterios han sido accesibles al público, sino legalmente establecidos en diversas normas y decretos. Por lo general, desde 1997 no hay fondos extraordinarios para los Estados que no estén previstos en el Presupuesto, de manera que los Estados tienen una buena base para determinar cuántos recursos les corresponden desde la Federación.

²⁰ Ver Anexo III.

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

²² La OCDE establece en su documento *OECD best practices for budget transparency*, en la sección 1.1 que "Debe presentarse información que compare el ingreso y el gasto ejercidos durante el año anterior y las estimaciones actualizadas del año en curso para cada programa. Información similar y comparada debe presentarse para todos los datos de desempeño financiero." Ver <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.

²³ Ver Ley de Administración Financiera y del Régimen de Coparticipación de Argentina.

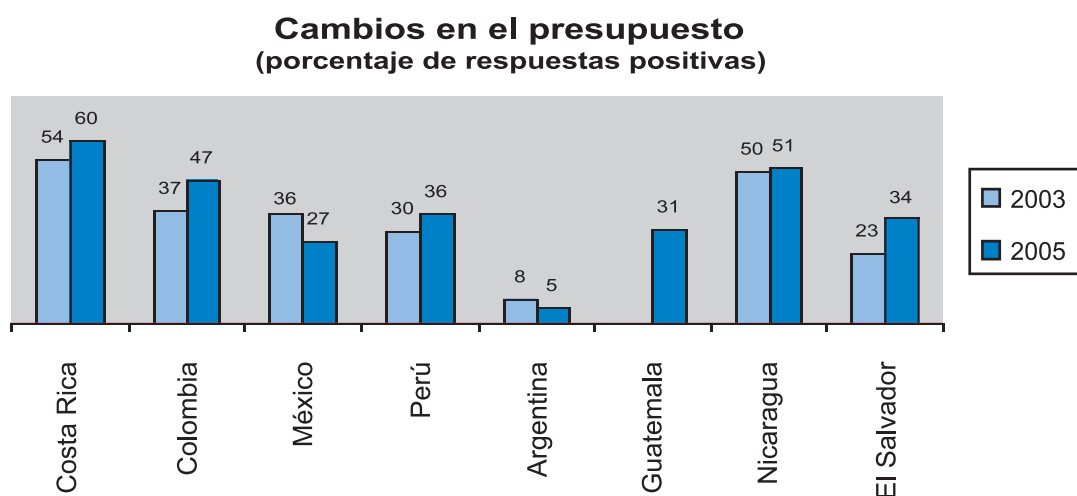
²⁴ Ver Anexo III.

Finalmente, el atributo que pregunta si los recursos ejercidos se apegan a los niveles establecidos por la legislatura también refleja, por su baja valoración por los expertos, que esto no sucede en la práctica. Es común que el gasto original aprobado y el ejercido difieran al finalizar el año presupuestario; sin embargo, es importante que estos cambios, sobre todo cuando son muy fuertes, sean aprobados por la legislatura y que al respecto se rindan cuentas claras y detalladas. En este último punto, en seis de los ocho países —**Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú**— se informa de manera parcial sobre estos cambios, ya que el nivel de detalle entre la diferencia entre el presupuesto promulgado y lo realmente ejercido se presenta a nivel de totales departamentales o a un nivel de agregación mayor, dejando de presentar información más detallada, que es de gran importancia. **México** es una excepción en este tema, ya que en este país estas modificaciones se dan a conocer a nivel de programa. En el extremo contrario, se encuentra **Argentina**, en donde definitivamente no se publican estas diferencias.

Cambios en el presupuesto

Durante la ejecución del gasto, es frecuente que se presenten cambios en el presupuesto aprobado. La participación y atribuciones del Poder Legislativo deben estar bien definidas y reglamentadas, en caso de que se hagan modificaciones sustanciales al presupuesto original a lo largo de la etapa de su ejercicio. Es precisamente en esto en lo que se enfoca esta variable.

En el Índice 2005 esta variable es la tercera mejor evaluada, junto con calidad de la información y estadísticas en general. Los resultados en el gráfico revelan que **Costa Rica** obtiene la calificación más alta, la cual incluso supera en 6 puntos la puntuación que obtuvo en 2003. Por el contrario, **Argentina** se mantiene notablemente por debajo del promedio, disminuyendo además la calificación alcanzada en la última edición.



El único atributo que integra esta variable es:

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

Resulta contradictorio que esta variable sea una de las mejor calificadas ya que, en varios de los países la participación del Legislativo en los cambios del presupuesto aprobado a lo largo del ejercicio, resulta poco o nada apegada a lo que debería ser la buena práctica en este rubro. Por ejemplo, en **Argentina**, país en donde la ley²⁵ establece que el Ejecutivo debe informar al Legislativo acerca de cambios presupuestarios en cuanto a posibles transferencias, lo que sucede en la práctica es que se toman decisiones de cambios presupuestarios entre unidades administrativas, no sólo dejando de lado la participación de la legislatura, sino que tampoco se rinden cuentas al respecto.

En **México**, por otro lado, aunque en el articulado del Proyecto de Egresos de la Federación se establece que el Ejecutivo debe informar a la Cámara cuando haya recortes por más de 15 mil millones de pesos, por lo general el Ejecutivo reasigna recursos excedentes sin tener que solicitar la aprobación del Legislativo, aunque estas reasignaciones pueden o no ser “transferencias”²⁶. En otros países, como **Colombia**, **El Salvador** y **Perú**, también se requiere la aquiescencia del Congreso en caso de transferencias y cambios al presupuesto original.

Un caso particular es el de **Costa Rica**, en donde el Poder Legislativo tiene facultades para suprimir, rebajar, aumentar o crear nuevas partidas, únicamente en un tercio del total del gasto público. Los dos tercios restantes deben ser aprobados por la Contraloría General de la República, sin ninguna intervención del Legislativo. Un área en la que los legisladores sí tienen injerencia es en la aprobación de presupuestos extraordinarios (que presentan aproximadamente un 10% de los presupuestos ordinarios), los cuales son aprobados antes de que se ejecuten los fondos.

Un punto común a favor, relacionado estrechamente con esta variable, tiene que ver con la aprobación de las legislaturas de fondos contingentes. En la mayoría de los países participantes —salvo en **Argentina**, en donde no existe esta figura de gasto— las legislaturas siempre son llamadas a ratificar este tipo de gastos extraordinarios.

Capacidades del órgano de control externo

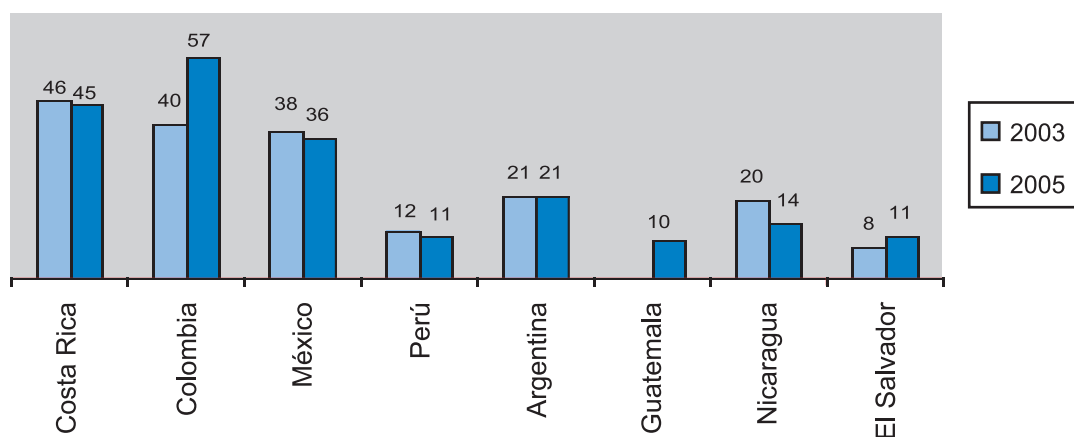
Uno de los elementos clave en el ejercicio de fiscalización del presupuesto está en las capacidades legales y efectivas que tenga el órgano de control externo para llevar a cabo su misión institucional. En principio, los órganos de control externo fortalecen la rendición de cuentas horizontal y garantizan la efectiva división de poderes. Un Estado que no garantice el control externo puede ser presa fácil de prácticas corruptas o desviación de fondos.

Los resultados del estudio de este año arrojaron que, en general, la fiscalización externa entre los países analizados es percibida como poco efectiva. La mejor evaluación en este caso la recibe **Colombia**, con 57 por ciento, seguida de **Costa Rica** con 45 por ciento de respuestas positivas. **El Salvador**, **Guatemala** y **Perú** son los participantes con más baja calificación, alcanzando respuestas positivas entre 10 y 11 por ciento.

²⁵ Ver Ley 24156 de Argentina.

²⁶ Ver Cuestionario Práctico México, pregunta 97 disponible en www.fundar.org.mx/indicetransparencia2005.

Capacidades del órgano de control externo (porcentaje de respuestas positivas)



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

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

En esta variable, la totalidad de los atributos reciben calificaciones muy bajas. Un problema afín en los países que integran el estudio, y que explica en gran parte estos resultados, se relaciona con la falta de capacidades técnicas y de recursos financieros con los que cuentan estas instituciones, tal y como sucede en **Colombia, Guatemala, México y Perú**. Esto, aunado a la lenta capacidad de reacción hacia casos de corrupción, ocasiona en gran parte que la percepción sobre la confiabilidad de los órganos de control externo en la región sea escasa.

Es también por estas razones que, el atributo que pregunta si las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción, recibe una de las más bajas calificaciones dentro del estudio. Uno de los orígenes de este problema es que en muchos de los países no se cuenta con los mecanismos necesarios para dar seguimiento a las recomendaciones de estos organismos, lo que hace difícil percibir cambios reales en los niveles de corrupción.

Otra debilidad detectada en esta variable tiene que ver con la capacidad de los órganos de auditoría externa para verificar que se haya cumplido con las metas físicas de los programas del presupuesto. Aunque algunos países, como **México y Guatemala**, cuentan con mecanismos legales que obligan a la revisión de las metas físicas, en la práctica es difícil que esta provisión se cumpla. Esto se debe tanto a vacíos formales, prevalecen en los países, como a la falta de recursos que en general enfrentan estas instituciones y que las obliga a limitarse al análisis financiero.

Aunque las contralorías externas cuentan con una mala percepción pública en los países evaluados en el índice, vale la pena resaltar los casos extraordinarios de **Costa Rica y Colombia**. En el primer país esta institución ha contado históricamente con una muy buena reputación. Uno de los factores que puede atribuirse a tal éxito, es la importancia que la institución le ha venido asignando a la fiscalización (informes de fiscalización, relaciones de hecho, denuncias de diputados), en comparación con sus funciones tradicionales de control presupuestario (aprobación de presupuestos ordinarios y extraordinarios y sus modificaciones). Actualmente, esta última función del órgano contralor representa un 35 por ciento de sus actividades de fiscalización. Además, la Contraloría General de Costa Rica cuenta con facultades de sanción gracias a las cuales puede emitir resoluciones de orden condenatorio o anulatorio a las instituciones²⁷, hecho que proporciona un mayor grado de confiabilidad a este órgano.

Por otro lado en **Colombia**, la Contraloría General de la República ha ido ganando reputación y, por lo tanto, es percibida como un órgano confiable por los expertos. En este caso, las medidas y las investigaciones desarrolladas por la contraloría han sido tomadas en cuenta y su participación en diferentes procesos ha contribuido a combatir la corrupción.

Aunque en menor medida, la Auditoría Superior de la Federación de **México** también recibe uno de los niveles de confiabilidad más altos en el estudio. Esto se debe básicamente a que este órgano ha representado la última instancia a la que se ha recurrido en años recientes para resolver importantes escándalos de corrupción, y a que sus recomendaciones han contribuido a la recuperación de recursos.

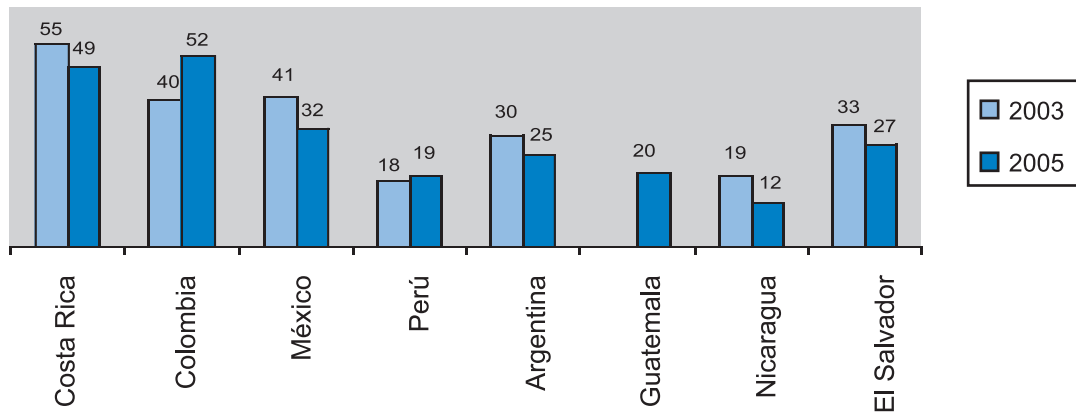
Fiscalización

La fiscalización del gasto público es una etapa clave en el proceso presupuestario, ya que es en este momento en el que se evalúa si los recursos se ejecutaron dentro del marco legal establecido. Es por ello que la rendición de cuentas por parte de los actores gubernamentales involucrados en esta fase debe ser especialmente precisa y generosa. El enfoque de esta variable se centra, más que en el gasto centralizado, en rubros a los que se les ha considerado históricamente como de fiscalización laxa. De esta manera, se mide el grado de acuerdo que existe en torno a la auditoría del gasto público destinado a organismos paraestatales, organismos descentralizados, defensa y a la contratación de deuda externa.

Salvo **Colombia**, con 52 por ciento y Costa Rica con 49 por ciento de respuestas positivas, el resto de los países se mantiene en esta variable con valoraciones por debajo del 35 por ciento. **Nicaragua y Perú** obtienen las evaluaciones más bajas, con 12 y 19 por ciento, respectivamente.

²⁷ Hofbauer, Lavielle y Pérez, op. cit, p. 26.

Fiscalización del presupuesto (porcentaje de respuestas positivas)



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

- Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales son bien fiscalizados.
- Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son bien fiscalizados.
- El gasto federal para defensa está bien fiscalizado.²⁸
- La contratación de deuda externa se fiscaliza.

Haciendo de nuevo un análisis por atributo, podemos concluir, por la baja calificación global que obtiene²⁹, que el rubro de defensa es el que resulta el menos fiscalizado de los que aquí se presentan. Tradicionalmente, el gasto en defensa ha sido una cuestión que se ha mantenido velada, argumentando que se trata de información relacionada con la seguridad nacional y que, por tanto, no puede darse a conocer ni ser fiscalizada. En este tema son **Perú** y **Nicaragua** los países que obtienen la más baja calificación³⁰. Por otra parte, aunque **Argentina** es quien mejor evaluada resulta en este atributo, sólo se puede conocer lo presupuestado en el nivel federal. En el caso de **Guatemala**, aunque los reportes de las auditorías que recibe el legislativo no incluyen temas como la seguridad nacional u otros programas secretos, este año la Corte de Constitucionalidad permitió el análisis de secciones del presupuesto de este rubro, que antes se consideraba como "secreto de Estado"³¹.

El segundo atributo con calificación más baja es la fiscalización de la deuda externa. Este resultado resulta preocupante si se considera que la mayoría los países del continente que participan en el estudio contratan cantidades importantes de deuda, mismas que, al quedar sin someterse a escrutinio, abren una puerta grande a la discrecionalidad y, por lo tanto, a la corrupción. El caso más débil en este punto es el de **Nicaragua**, país que obtiene 8 por ciento de calificación.

²⁸ Esta pregunta no fue aplicada en Costa Rica.

²⁹ Ver Anexo III.

³⁰ Ver Anexo III.

³¹ Para más información, consultar la guía formal/práctica de Guatemala disponible en: www.fundar.org.mx/indicetransparencia2005.

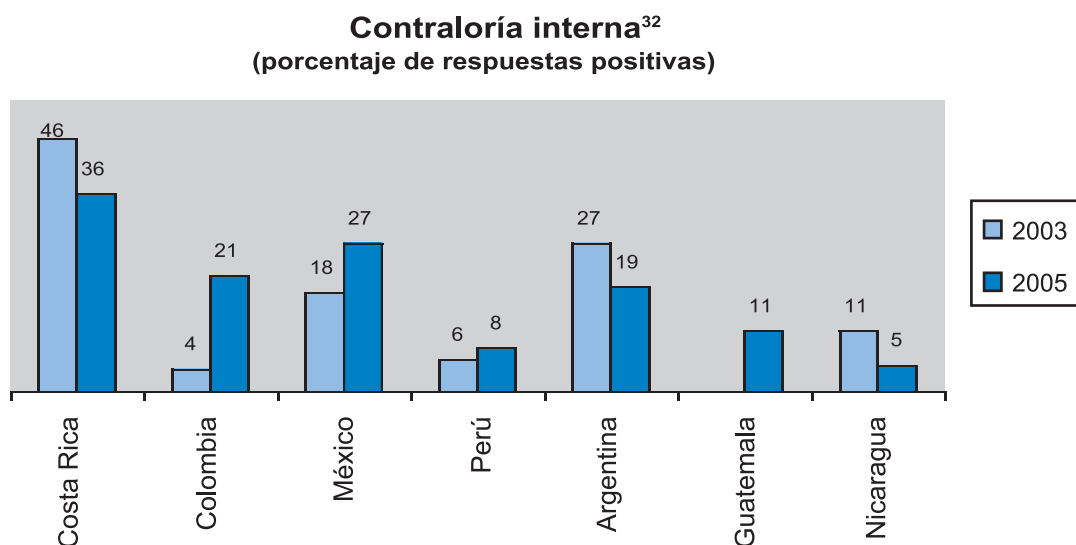
En cuanto a los atributos relacionados con la fiscalización del gasto descentralizado y el gasto de las empresas paraestatales, sus calificaciones, aunque superiores a las de los dos atributos anteriores, siguen siendo bajas. Un problema en cuanto a la fiscalización de estos rubros es, como se mencionaba en el atributo relacionado con el órgano de control externo, la escasez de recursos humanos y financieros con los que se cuenta para revisar el gasto, lo que ocasiona que la fiscalización en estas áreas resulte particularmente castigada.

Finalmente, **Costa Rica** y **Colombia** destacan de nuevo por los países que obtienen buenas calificaciones en esta variable. Esto está directamente relacionado con la buena reputación de la que gozan los órganos contralores de ambos países, como ya se había expuesto anteriormente. En Colombia, por ejemplo, las empresas industriales y comerciales del estado están bajo la vigilancia de la Contraloría General. Incluso, recientemente la contraloría se interpuso en la venta de una empresa de telefonía. Además, en ese país existe una contraloría delegada para las áreas de defensa, justicia y seguridad, así como un órgano delegado para el sector macro, dentro del cual se encuentra la fiscalización a la deuda.

Evaluación de la contraloría interna

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

La contraloría interna es percibida en la mayoría de los países como poco confiable, y es por ello que ésta constituye para el Índice 2005 la segunda variable peor evaluada. Quien obtiene la calificación más baja en esta ocasión es **Nicaragua**, con 5 por ciento, seguida de **Perú**, con 8 por ciento de calificaciones positivas. **Costa Rica** logra la mejor evaluación, con 36 por ciento, aunque ésta disminuye en 10 puntos con respecto a la alcanzada en 2003.



³² El Salvador no figura en esta variable debido a que en ese país no existe la institución de la contraloría interna como tal.

Un sólo atributo conforma esta variable:

- La contraloría interna es confiable.

Esta variable se ha posicionado en las dos últimas versiones del índice entre las peor calificadas, lo que denota que la reputación de las contralorías internas en todos los países es mala. Como ya se había descubierto en la edición de 2003, las funciones y atribuciones de las contralorías internas efectivamente se circunscriben dentro de un marco legal bien definido que, entre otras cosas, obliga a que las unidades centrales del gobierno cuenten con sistemas de auditoría en su interior que procuren la rendición de cuentas.

Uno de los problemas que se ha detectado al respecto —y que explica en buena parte la mala percepción de estos organismos— es que el hecho de que las instituciones gubernamentales cuenten con aparatos auditores internos, no garantiza que las recomendaciones que éstos emiten sean tomadas en cuenta. Además, en países como **Nicaragua**, no es fácil dar seguimiento al curso y cumplimiento de estas recomendaciones, por lo que resulta una tarea imposible evaluar si las contralorías internas realmente funcionan.

Otra debilidad es que estos órganos internos no han sido confiables en su tarea de vigilante con respecto a los sistemas de compras y aprovisionamientos de las unidades de gobierno. Incluso en **Costa Rica**, que es el país con mejor calificación en esta variable, en el año 2004 las contralorías o auditorías internas, junto con los institutos de control, representaron precisamente algunas de las instancias más cuestionadas en su accionar. Esto se debió a una serie de escándalos de corrupción que involucraron a tres ex-presidentes de la República y pusieron en entredicho los controles en los procedimientos de contratación administrativa. A pesar de esto, Costa Rica tiene a favor el hecho de que los jerarcas de las instituciones tienen como obligación, analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización.³³

En otros países —como **Colombia, El Salvador, México y Nicaragua**— esto se repite, ya que, aunque el proceso de compras sigue un proceso abierto y competitivo, se han detectado irregularidades importantes.

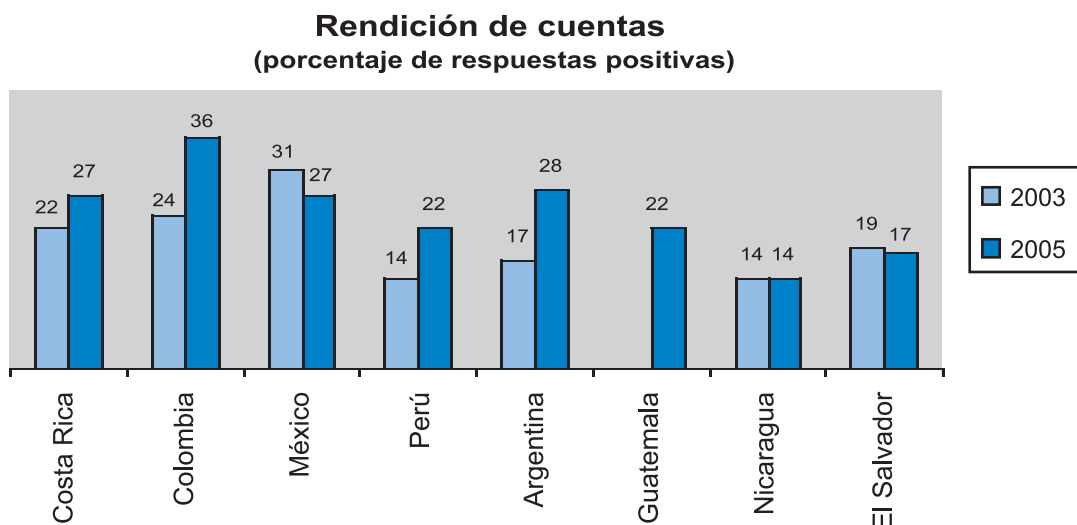
Rendición de cuentas

La rendición de cuentas, entendida como la obligación periódica e institucionalizada que tienen los funcionarios públicos de informar sobre las decisiones adoptadas, las razones de dichas decisiones y los costos generados, es un aspecto fundamental para el fortalecimiento de las instituciones democráticas. No puede existir un real estado de derecho sin un efectivo sistema global de rendición de cuentas. De ahí que el control de la corrupción y la transparencia pasen necesariamente por mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas.

En términos de presupuesto, indicadores de rendición de cuentas de primera mano se materializan en los reportes que, a lo largo del año fiscal, el gobierno debe emitir para informar acerca de los niveles de ingresos recaudados y egresos ejercidos hasta el momento —de preferencia con comparaciones con respecto a lo estimado en el presupuesto aprobado—, así como los avances en el cumplimiento de metas físicas.

³³ Ver Ley General de Control Interno n° 8292 de Costa Rica.

Las calificaciones obtenidas por los ocho países en este estudio evidencian que la rendición de cuentas no es un elemento fortalecido dentro del proceso presupuestario. **Colombia** tiene en esta variable la mejor calificación con 36 por ciento de respuestas positivas, seguida de **Argentina** y **Costa Rica**, con 28 y 27 por ciento cada uno. **Nicaragua** es el país peor evaluado con 14 por ciento, manteniendo de esta manera su calificación de 2003.



Esta variable incluye siete atributos:

- El Ejecutivo federal publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas.
- El Ejecutivo emite reportes sobre el estado de ingresos y egresos que son comparables con el presupuesto aprobado.
- Los reportes sobre el avance de ejecución de programas y sus metas físicas son comparables a con el presupuesto aprobado.
- Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal.
- Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto.
- Los precios de compra que paga el poder Ejecutivo se hacen públicos en compras o gastos de más de 500,000 pesos³⁴.
- El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.

En conjunto, esta variable obtiene una calificación baja. Sin embargo, uno de los atributos que recibe una evaluación por encima del promedio de la variable³⁵, es el que se refiere a la emisión, por parte del ejecutivo, de reportes sobre el estado de ingresos y egresos que sean comparables con el presupuesto aprobado. No obstante, el análisis del cuestionario práctico dejó ver que en cuatro de los ocho países del Índice

³⁴ Esta cifra fue adaptada en cada país.

³⁵ Ver Anexo III.

—**Argentina, Guatemala, Costa Rica y El Salvador**— los informes emitidos durante el año y presentados al público, no presentan comparaciones del gasto ejercido con las estimaciones originales para el período. En contrapartida, estos informes resultaron ser un poco más generosos con respecto a la información de ingresos, aunque en la mayoría de los países se presentan únicamente dos tercios de la recaudación real y no la totalidad. Dos países que destacan por su buena práctica —y por lo tanto, sus altas calificaciones en este atributo— son **Perú y México**, en donde se emiten informes a lo largo del año que son suficientemente informativos en cuanto a los cambios más significativos de los ingresos y egresos reales.

En este sentido, es sumamente importante señalar que tampoco es una práctica común en los países presentar estimaciones actualizadas de ingresos y gastos en el informe de medio año, o bien explicar los cambios en la perspectiva económica. En casos extremos como el de **Argentina**, no existe este tipo de documentos, sino reportes que se presentan de manera aleatoria, según el contexto político del país. Una situación similar se repite en el contenido de los informes de fin de año. En **Argentina, El Salvador y Guatemala** estos informes definitivamente no presentan datos sobre la diferencia entre los ingresos y egresos promulgados y los niveles reales recaudados y ejercidos. Sin embargo, en los países que sí se presenta esta información, se suelen omitir detalles tan importantes como el subejercicio de los gastos, tal y como sucede en **Nicaragua**.

Por otra parte, los mediocres resultados obtenidos por el atributo que evalúa si los reportes del ejercicio presupuestario contienen datos sobre el gasto de organismos descentralizados o empresas paraestatales, sugieren que esta información es todavía más difícil de conseguir y que, cuando se obtiene, es lacónica y poco precisa. Esto impide que una parte importante del presupuesto total pueda monitorearse a lo largo del año.

Otra debilidad que se observa en esta variable es que, en la mayoría de los casos no se cuenta con indicadores útiles y bien diseñados que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto. Aunque la mayoría los países reportan en el cuestionario práctico que al menos a dos tercios del presupuesto se le asocian datos no financieros e indicadores de desempeño, su utilidad para analizar el progreso en el cumplimiento de las metas de política pública es cuestionable. En este caso, la excepción de **México**, donde sólo existe esta información para programas “prioritarios”. En el caso de **Costa Rica**, la Contraloría de ese país señaló, en su dictamen al informe de ejecución presupuestaria, que no existen mecanismos de verificación de la calidad de la información recibida y no se logra hacer la vinculación entre lo planificado, lo presupuestado y lo ejecutado³⁶.

En cuanto a las variables sobre la presentación de información que permita evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de los programas y la comparabilidad de éstas con el presupuesto aprobado, son pocos los países que pueden afirmar que esto se lleva a cabo de manera adecuada. Esto se explica en parte porque, como ya se mencionó, la confiabilidad de los indicadores es muy baja. Además, aunque se presente información sobre el cumplimiento de metas, ésta no es totalmente comparable con el presupuesto aprobado.

La conclusión general que arrojan los hallazgos en esta variable es que las tareas pendientes en rendición de cuentas son todavía muchas. Es indispensable que en los países se publique información periódica que permita monitorear las finanzas públicas a través de comparaciones entre los ingresos y egresos proyectados y los niveles reales. Asimismo, es urgente que en los países se diseñen indicadores confiables, que permitan hacer una evaluación de la eficiencia en la ejecución del gasto, a partir de la presentación de resultados no financieros y el cumplimiento de metas.

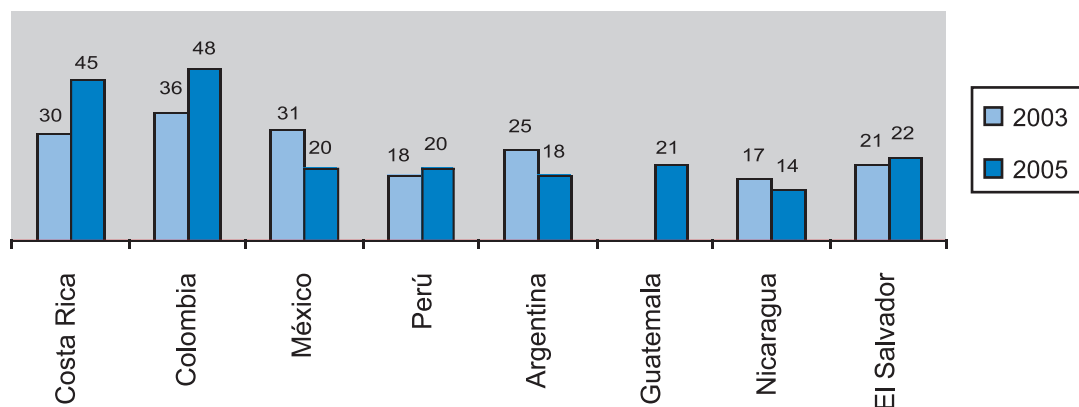
³⁶ Ver pregunta 51 del cuestionario práctico de Costa Rica disponible en www.fundar.org.mx/indicetransparencia2005

Control sobre funcionarios públicos

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

Las calificaciones que los países obtienen revelan que el control sobre los funcionarios públicos es un factor endeble entre quienes manejan recursos públicos. **Colombia** es el país que mejor calificación obtiene en esta edición, superando además la que recibió en 2003 en 12 puntos. Otro aumento importante en este año, lo logra **Costa Rica**, subiendo su calificación 15 puntos. Para el resto de los participantes las calificaciones oscilan entre 21 y 14 por ciento de respuestas positivas. Además, vale la pena destacar que **México** disminuyó 11 puntos el nivel alcanzado en 2003.

Control sobre funcionarios federales
(porcentaje de respuestas positivas)



Esta variable se basó en cinco preguntas:

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

El análisis de la práctica de los países en cuanto a control de funcionarios públicos reveló que, en general, sus salarios pueden ser conocidos aunque no necesariamente exista una provisión legal que obligue a esto. En **Nicaragua**, por ejemplo, investigaciones periodísticas han contribuido a que esta información sea del conocimiento público. En otros casos, como el de **Perú y México**, estos datos pueden efectivamente cono-

cerse gracias a las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información que existen en ambos países. Sin embargo, también se detectó que la dificultad más grande se centra en el acceso a las prestaciones de los trabajadores del gobierno, sobre todo de aquellos que sustentan rangos más altos.

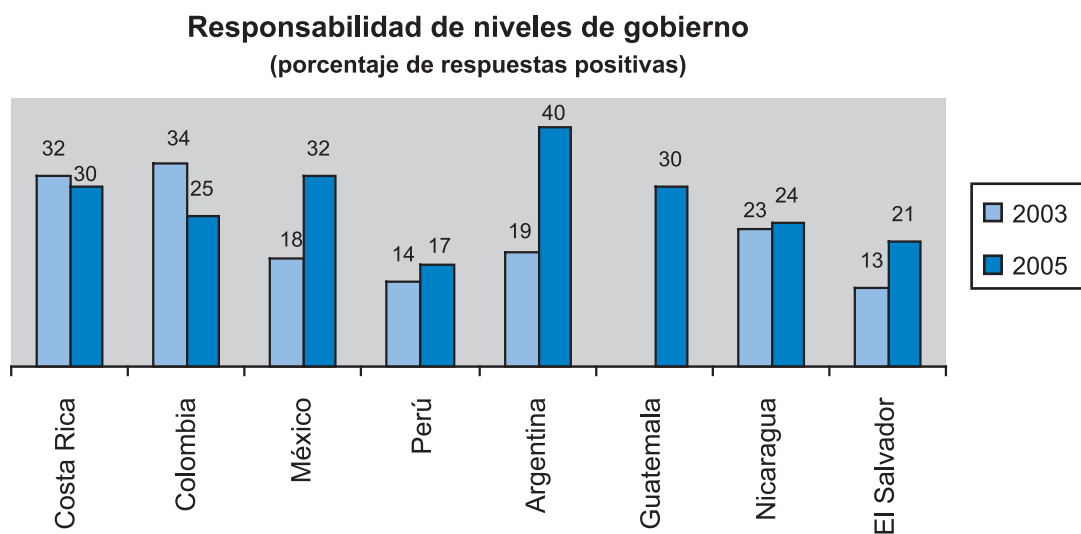
En lo que tiene que ver con la sanción a funcionarios públicos, en algunos países existen castigos establecidos para quienes se benefician personalmente del presupuesto público. Sin embargo, ello no ha sido garantía de que realmente se haga justicia. Esta falla tiene como origen un paso previo a la sanción, que es la identificación de los culpables. En muchos de estos países, señalar a un delincuente en la administración pública puede tornarse materialmente imposible, debido a que en ocasiones son muchos los tomadores de decisiones involucrados en el tema del gasto público. Hay casos como **Guatemala y México** donde se han podido identificar a funcionarios corruptos de alto nivel, como es el caso del ex-presidente en el primer país, y de un diputado de la Comisión de Presupuesto y Cuenta pública, en México. Otro ejemplo es el de **Argentina**, en donde la Oficina Anticorrupción ha realizado investigaciones contra funcionarios públicos por enriquecimiento ilícito y malversación de fondos, pero al llegar el caso a la instancia judicial se frenan los procesos. En **Colombia**, por otra parte, la alta calificación obtenida por el país en este atributo puede explicarse gracias a la publicidad de varios casos de investigación al respecto.

Para evitar casos de corrupción en el manejo de las finanzas públicas, es indispensable no sólo contar con sanciones bien establecidas y un sistema de aplicación de justicia incólume, sino establecer desde el principio quiénes son los responsables de aprobar el gasto, de ejecutarlo y de fiscalizarlo, de manera que se pueda identificar a los culpables fácil y directamente.

Responsabilidad de los niveles de Gobierno

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

En este caso, el país mejor evaluado es **Argentina** con 40 por ciento de respuestas positivas, presentando así una notable mejora de 21 puntos con respecto a la calificación que obtuvo en 2003.



Esta variable se compone de un sólo atributo:

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

Como se observa en el gráfico, los resultados de las percepciones de los expertos no son los mejores. Si se retoma el análisis desde el punto de vista del marco legal que circunscribe las atribuciones sobre las finanzas públicas de los diferentes niveles de gobierno, se observa que muchos de los países involucrados en el estudio cuentan con normas que regulan estos procesos. Este marco formal puede verse reflejado en las Leyes de Presupuesto de los países, como sucede en **México** y **Perú**, o en leyes específicas. Por ejemplo, en **Argentina**, las responsabilidades entre los niveles de gobierno están plasmadas en el régimen de coparticipación; en **Colombia**, esto se prevé en la Ley de Transferencias. Sin embargo, estas leyes no son exhaustivas ni claras en su totalidad. Por ejemplo, en **Guatemala**, aunque la Ley General de Descentralización establece la obligación de descentralizar hacia el municipio competencias en materia de educación, salud, seguridad ciudadana e infraestructura³⁷, no quedan claros los límites y responsabilidades de los gobiernos subnacionales en cuanto a sus capacidades y obligaciones de gasto.

Una dificultad que representa un común denominador en los países del continente es que en el presupuesto suelen omitirse datos sobre las transferencias intergubernamentales para al menos el año presupuestario, información que resulta imprescindible si se considera que altos porcentajes del gasto se asignan a los gobiernos subnacionales. Las excepciones en este caso son **Perú** y **México**, aunque en este último país se omiten detalles como el calendario de transferencia de recursos e información relacionada con ingresos excepcionales.

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

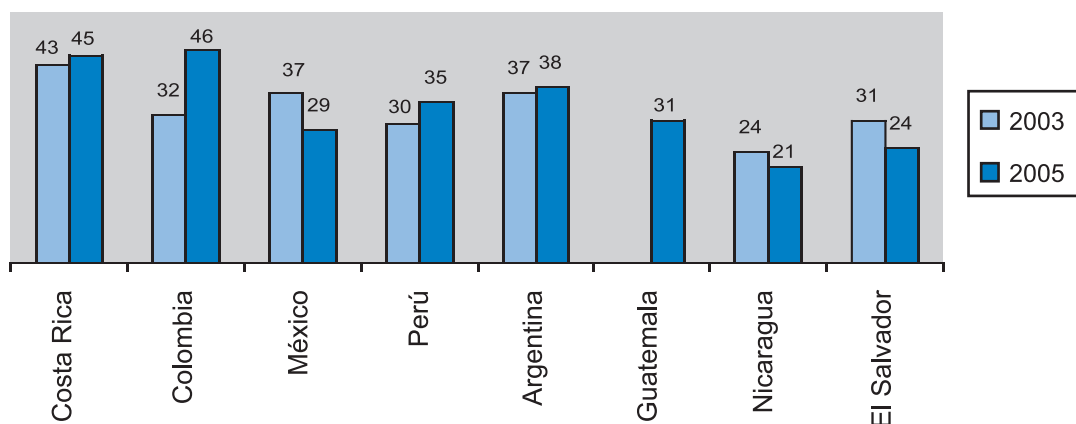
Información sobre Deuda

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

Los resultados en el gráfico muestran que **Colombia** y **Costa Rica** son los países que alcanzan las calificaciones más sobresalientes: 46 y 45 por ciento, respectivamente. En contrapartida, **Nicaragua** presenta la calificación más baja, con 21 por ciento de respuestas positivas.

³⁷ Ver Art. 7 de la *Ley General de Descentralización* de Guatemala.

Información sobre deuda federal (porcentaje de respuestas positivas)



Los atributos incluidos en esta variable son los siguientes:

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

En general, un acierto común que se relaciona con esta variable es que, en los presupuestos de los países incluidos en este estudio, el saldo total de la deuda del gobierno central al comienzo del año fiscal se presenta siempre en el documento de presupuesto del Ejecutivo. En el caso de **México** se presenta, pero como porcentaje del PIB y la información puede encontrarse en la página de Internet de la Secretaría de Hacienda. Asimismo, en todos los países se publican informes a lo largo del año relacionados con la deuda real, que varían únicamente en la periodicidad con la que se presentan, de manera que los reportes pueden ser mensuales, trimestrales o semestrales. Adicionalmente, en la totalidad de los países se publican datos sobre el pago de intereses de la deuda para el presupuesto anual.

Sin embargo, una información que no es presentada de manera completa, y que es indispensable para determinar la potencial vulnerabilidad de la deuda de un país y la viabilidad de su financiamiento, es la composición de la misma. Datos como tasas de interés, perfiles de vencimiento, tipo de moneda, o si se trata de deuda interna o externa son clave. No obstante en países como **Argentina**³⁸, **El Salvador** y **Guatemala**³⁹ se omiten algunos de estos importantes detalles. En el caso de **México**, aunque esta información no se presenta en el paquete económico, se puede encontrar en el informe de la Secretaría de Hacienda al Congreso, que es de fácil acceso.

³⁸ El Banco Central de la República de Argentina presenta algunos cuadros sobre la composición de la deuda. Para más información consultar: www.rcra.gov.ar

³⁹ En el caso de Guatemala puede encontrarse información sobre el tipo de moneda y la finalidad del endeudamiento, tasa de interés y unidad ejecutora en el sitio de Internet de transparencia del Ministerio de Finanzas: www.transparencia.minfin.gob.gt

Una debilidad que se manifiesta en todos los países, y que está relacionada directamente con esta variable, es la falta de información sobre las condiciones asociadas a la asistencia de Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y de países donantes. Los países que presentan algún tipo de información en este sentido son **Colombia, El Salvador, Nicaragua y Perú**.

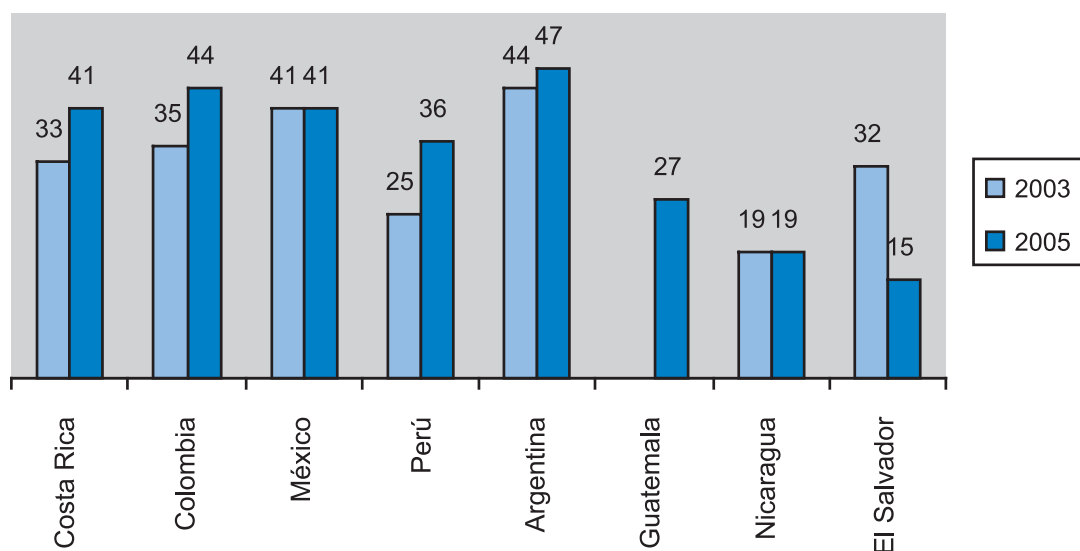
Es importante mencionar que uno de los atributos que obtuvo una menor calificación global es el que se refiere al destino de la deuda. El no conocer los objetivos para los que se contrata deuda no sólo implica un obstáculo en la transparencia del presupuesto sino que, al no publicarse este tipo de información es más fácil que los fondos se utilicen de manera discrecional.

Calidad de la información y estadística en general

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

En general, la calidad de la información presupuestaria es percibida como buena, ya que ésta ha sido una de las variables que ha sido bien calificada tanto en 2003, como en 2005. Incluso, en esta ocasión es la tercera variable mejor evaluada. Como se describe en el gráfico, **Argentina** resalta por ser el país mejor evaluado, presentando 47 por ciento de respuestas positivas. Le siguen **Colombia**, con 44 por ciento y **Costa Rica** con 41 por ciento. En el extremo contrario se encuentra **El Salvador**, que con 15 por ciento obtiene la evaluación más baja. En este caso, el aumento de calificación más notable es de **Perú**, que mejora 11 puntos su valoración con respecto a 2003.

Calidad de la información y estadísticas en general
(porcentaje de respuestas positivas)



Esta variable se compone de cuatro preguntas:

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

El que la calidad de la información y las estadísticas en general sea una de las variables mejor calificadas se explica en gran medida a partir de la percepción general de que las instituciones encargadas de producir las estadísticas nacionales producen datos confiables. No obstante, casos específicos, como el de **Nicaragua** muestran que, aunque la información presupuestaria que se produce en ese país es en general veraz, se generan proyecciones menos confiables, como son las estadísticas sobre el empleo y los resultados macroeconómicos globales. Otra dificultad proviene de la falta de autonomía total de estas instituciones, como sucede de nuevo en **Nicaragua y México**, en donde los organismos encargados de producir esta información dependen del Banco Central y del Ministerio de Hacienda, respectivamente.

El atributo que se refiere al nivel de agregación con que se presenta la información presupuestal es el segundo mejor valorado dentro de esta variable. La mayoría de los países presenta datos organizados de tal manera, que se puede hacer un análisis integral del gasto, es decir, por clasificación económica y funcional que, además, suele ser compatible con los estándares internacionales⁴⁰. Un caso atípico es **Nicaragua** ya que, por un lado, no todos los gastos se presentan por clasificación funcional y, por otro, aunque los datos sí se organizan económicamente, éstos no son comparables con los estándares internacionales.

En el extremo contrario, la información presupuestaria presentada con desagregaciones, que idealmente permiten un análisis detallado del gasto, es uno de los atributos que obtienen menor calificación global. En **El Salvador**, por ejemplo, el gasto no se presenta por programas, lo que impide que el presupuesto pueda ser analizado en uno de sus componentes más detallados. Asimismo, en **México y Guatemala** sólo dos tercios del gasto se presentan a nivel programático. En el segundo país, esto sucede debido a que por ley se determina la asignación de recursos a instituciones como un porcentaje determinado de los ingresos, sin que se asignen necesariamente a programas específicos.

Otro problema en este sentido, se relaciona con la clasificación administrativa, ya que algunos países (como **Guatemala, Costa Rica y Nicaragua**) no presentan el gasto de algunas unidades. Esta clasificación resulta de primera importancia, ya que indica qué entidad gubernamental tiene la responsabilidad de ejecutar los fondos y es responsable de su uso.

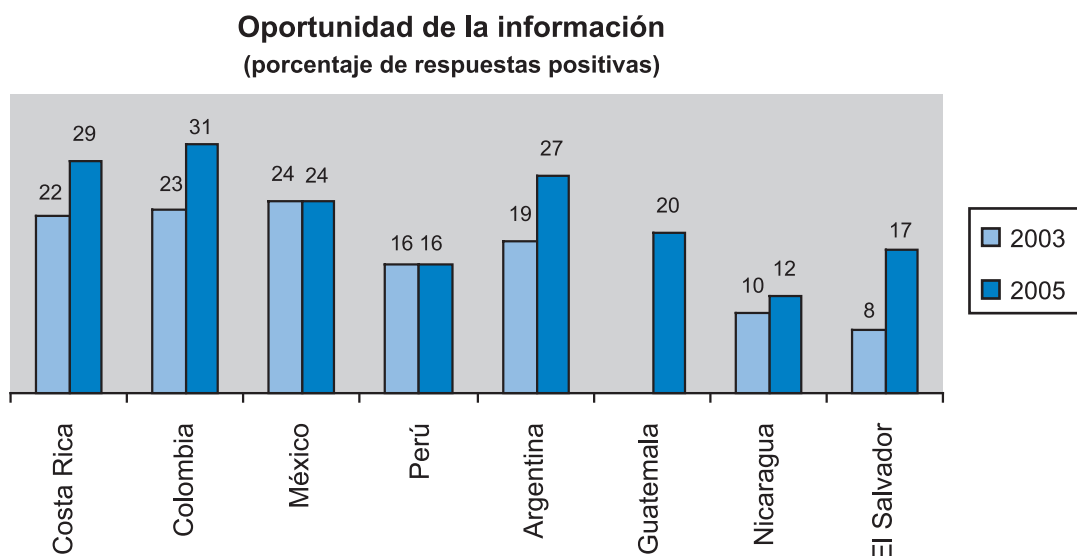
Finalmente, el atributo que inquiere si el presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno es el que recibe la más baja calificación dentro de la variable. Sin embargo, la percepción de los expertos en los países es contradictoria, ya que en la mayoría de los países se proveen datos que dan una percepción global de las finanzas públicas, como son el gasto, las fuentes de ingresos tributarios y no tributarios. Incluso, en **Argentina, Guatemala, Costa Rica, Guatemala y Perú** se realizan estimaciones multianuales del gasto. Asimismo, al revisar el cuestionario práctico de los países se observó que en general, en el presupuesto del ejecutivo se incluye el gasto real ejercido de por lo menos dos años anteriores al año presupuestario en curso, información que representa un referente clave para poder realizar cálculos sobre el gasto actual.

⁴⁰ Ver Fondo Monetario Internacional, Manual de Estadísticas Financieras Gubernamentales 2001, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>.

Oportunidad de la información del presupuesto

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

En la mayoría de los países participantes en el estudio, la información sobre el presupuesto es percibida como poco oportuna, lo que ocasiona que esta variable sea la tercera peor evaluada. **Colombia** resulta el país mejor calificado, con 31 por ciento de respuestas positivas, seguida de **Costa Rica**, con 29 por ciento. A la zaga se encuentra **Nicaragua** con 12 por ciento, aunque sube en dos puntos su calificación respecto al 2003.



Esta última variable se conforma de cuatro atributos:

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

Las calificaciones por atributo de esta variable revelan que la fase más castigada por los expertos de los países, en cuanto a puntualidad de la información, es la de control-fiscalización⁴¹. Según las recomendaciones de la OCDE para mejores prácticas presupuestarias, el Poder Ejecutivo debe entregar el informe de fin de año, que explica los detalles del gasto real ejercido, a más tardar seis meses después de terminado el año fiscal⁴². Este documento, que representa el paso anterior a la fiscalización del presupuesto por parte del órga-

⁴¹ Ver Anexo III.

⁴² Organization for Economic Co-operation and Development, op. cit., sección 1.5.

no de control externo, efectivamente se entrega en la mayoría de los países dentro del marco de tiempo ideal: **Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y México**⁴³. En **Perú** esto sucede poco tiempo después de los seis meses, mientras que **Argentina** representa un caso atípico, ya que en ese país definitivamente no se produce este documento.

A pesar de que en general esta información es oportuna, la revisión del cuestionario práctico reveló que lo que disminuye considerablemente las calificaciones de los países es que los reportes de la auditoría se dan a conocer tardíamente. En **Nicaragua y El Salvador**, los resultados no se dan a conocer sino hasta 24 meses después, mientras que en **Perú y México** los reportes se dan a conocer entre 6 y 12 meses después de finalizado el año fiscal.

En el extremo contrario, las calificaciones por atributo revelaron que la fase de discusión-aprobación es en donde la información se da a conocer más puntualmente. En este sentido, la recomendación de la OCDE es que las legislaturas reciban el presupuesto del ejecutivo con una antelación de tres meses al inicio del año presupuestario⁴⁴, de manera que el tiempo de discusión y negociación sea suficiente. Cinco son los países que cumplen cabalmente con este parámetro de tiempo: **Colombia, Costa Rica, Guatemala, México y Perú**. Otro grupo es el conformado por **El Salvador y Nicaragua**, en donde los parlamentos reciben el presupuesto a más tardar seis semanas antes, pero menos de tres meses antes del inicio del año presupuestario, por lo que se encuentran en un punto intermedio de lo que debería ser lo óptimo. **Argentina** queda de nuevo como un caso aparte, pues su Congreso recibe la propuesta de presupuesto seis semanas antes de que comience el año fiscal.

Las fases de ejecución y formulación son calificadas en un punto intermedio con respecto a la de discusión-aprobación y control-fiscalización. En cuanto a la etapa de ejecución, la OCDE plantea que se generen informes que evalúen continuamente el ejercicio del gasto por clasificación administrativa, económica y/o funcional, y la recaudación de ingresos por fuente, por lo menos cada mes. Al respecto, las prácticas en los países que participan en el Índice son muy dispares. Únicamente la mitad de los países presentan esta información mensualmente: **Colombia, El Salvador, México y Perú**. En el caso opuesto está **Argentina**, que no presenta este tipo de reportes para el gasto en ningún momento del año presupuestario (a menos que un legislador lo solicite), pero en cambio sí publica la información sobre ingresos conforme a la recomendación del organismo internacional. **Guatemala y Nicaragua** publican la información sobre egresos cuatrimestral y trimestralmente, respectivamente y en **Costa Rica** estos informes no se dan a conocer públicamente.

Finalmente, la etapa de formulación también presenta una calificación intermedia entre los atributos que componen a la variable. En este tema se analizó, con base en el cuestionario práctico, cuánto tiempo antes del inicio del año fiscal el Ejecutivo da a conocer el documento presupuestario preliminar⁴⁵. Salvo **Argentina y Costa Rica**, en donde no se divulga un documento de este tipo, el resto de los países lo hace por lo menos dos meses antes. Por otra parte, es importante señalar que no en todos los países el ejecutivo publica un calendario que presente fechas en cuanto a formulación. Los países que sí publican un cronograma son **Costa Rica, Guatemala y Perú**.

⁴³ En Costa Rica y El Salvador, esto sucede en un lapso de por lo menos tres meses después de que finaliza el año presupuestario.

⁴⁴ Organization for Economic Co-operation and Development, op. cit., sección 1.1.

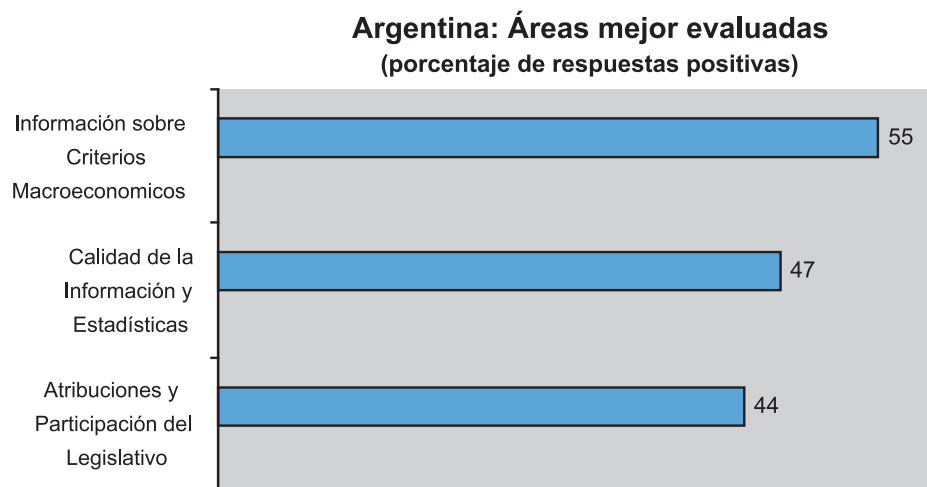
⁴⁵ Según la OCDE, esto debe hacerse por lo menos con tres meses de antelación.

Recomendaciones por país

Argentina

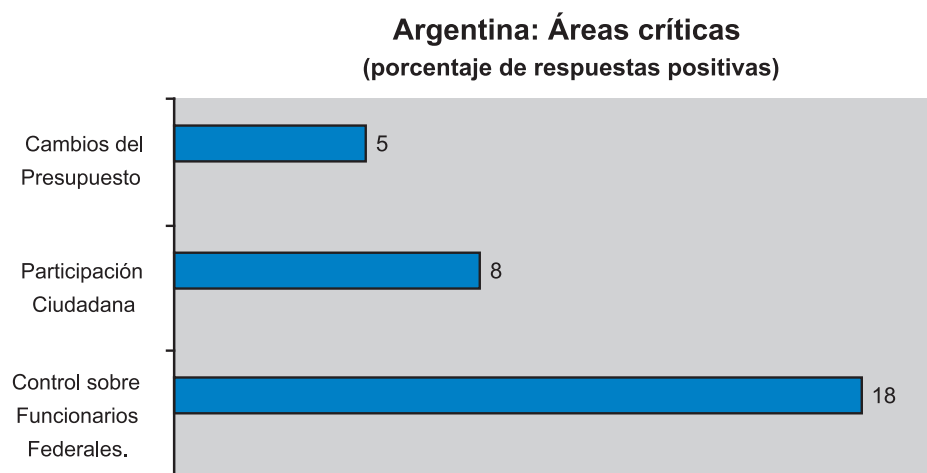
De acuerdo a los resultados obtenidos, las 3 variables mejor evaluadas para el caso Argentina son:

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



Por otro lado, las variables peor evaluadas han sido:

- Cambios en el presupuesto
- Participación ciudadana en el presupuesto
- Control sobre funcionarios públicos



Recomendaciones:

Atribuciones y participación del Legislativo

- Promover el debate legislativo sobre el proyecto de ley del presupuesto.

Información sobre criterios macroeconómicos

- Fundamentación técnica de las proyecciones macroeconómicas tanto en sus valores relativos, como absolutos.
- Realización de un seguimiento bimestral de las proyecciones macroeconómicas, debido a los cambios que podrían producirse en el transcurso del tiempo.
- Respecto de los ingresos, debe realizarse un análisis mensual de las variaciones tributarias, ya que los aumentos o disminuciones pueden provenir de variables externas (como precios en los *comodities* en el caso de retenciones agro e hidrocarburos) o de variables internas (como modificaciones de tasas, o cambio en los vencimientos de los tributos).

Calidad de la información y estadísticas

- Mejora del sistema de información, con base en principios internacionales de pertinencia, oportunidad, confiabilidad (aproximación a la realidad), esencialidad (sustentable sobre la forma), neutralidad (objetividad), integridad, verificabilidad, sistematicidad, comparabilidad y claridad.
- Publicidad de la información relativa a los informes y revisiones de cuentas por parte de los Organismos Internacionales de Crédito, una vez emitidos y recibidos por el Poder Ejecutivo.

Participación ciudadana en el presupuesto

- Creación de ámbitos formales de participación ciudadana en todas las etapas presupuestarias. Principalmente, en la elaboración y debate entre el 15 de septiembre y el 30 de noviembre, se recomienda buscar la participación de los Consejos y colegios profesionales en ciencias económicas, universidades y OSC. También se propone abrir espacios a la ciudadanía como por ejemplo consejos consultivos, audiencias públicas entre otros.
- Creación de un programa de “cultura y educación presupuestaria”, que busque que los centros educativos de todos los niveles tengan de manera obligatoria la enseñanza de conocimientos sobre ética y transparencia presupuestaria.
- 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. Las mismas deberán ser publicadas en Internet en una página especial de participación ciudadana.
- Incorporación, en la página del Ministerio de Economía, de un link que incluya la información completa en materia presupuestaria en tiempo y forma, y los mecanismos con que cuenta la ciudadanía a fin de poder acceder y participar de manera fácil y clara.
- Sanción y promulgación de la ley de acceso a la información pública.
- Información a la ciudadanía sobre las modificaciones presupuestarias que se realizan durante la ejecución, señalando los motivos que los generaron.

Cambios en el presupuesto

- Limitación de las instancias en las que el Poder Legislativo delega discrecionalmente facultades en el Poder Ejecutivo.

- Ampliación del debate presupuestario con las organizaciones intermedias, para lograr alternativas válidas para poder suplir las emanadas del Poder Ejecutivo.
- Realización del seguimiento presupuestario trimestral comparando lo ejecutado, las metas y lo presupuestado en los distintos programas de cada Jurisdicción.
- Informar a la opinión pública de las desviaciones ocurridas y de las sanciones a los funcionarios si así correspondiera conforme a su responsabilidad.
- Conformación de un cuerpo técnico presupuestario (Oficina Legislativa de Presupuesto) de asesoramiento totalmente independiente y de carrera administrativa, para elaborar informes sobre la confección presupuestaria, capacitación y orientación para su sanción por parte de los legisladores.
- Creación de un Plan de Políticas de Estado a mediano plazo para la asignación de los recursos, sustentado en un compromiso social y político.
- Publicación mensual de la información referida a la asignación de la partida "Gastos Figurativos" y "Contribuciones Figurativas", (partidas que atentan contra la transparencia presupuestaria) detallando montos y distribución, con el sustento técnico-política de dichas asignaciones.
- Publicación discriminada del destino programático de los fondos obtenidos por préstamos que otorgan los organismos multilaterales de créditos, informando el grado de avance y sustentando la decisión de las asignaciones.
- Disposición de la información que pueda ser comparada entre distintos ejercicios presupuestarios.

Control sobre Funcionarios Federales:

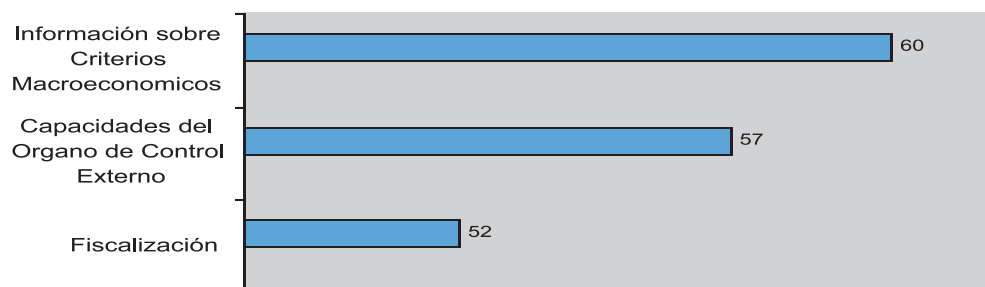
- Publicación, a través de la pagina web del Ministerio de Economía, de la nómina de los funcionarios de primer nivel desde el rango de Jefatura de Gabinete hasta Presidencia de la Nación, incluyendo nombres y apellidos, así como cargos y remuneraciones mensuales totales.
- Publicación, por parte de los funcionarios de las declaraciones juradas, que explique los posibles incrementos patrimoniales. En caso de no poder justificarlo se deberá hacer una auditoria al respecto, e informar una vez terminado el proceso si hubiera ilícito alguno.
- En caso de irregularidades en un ejercicio presupuestario, se recomienda la realización de auditorias conjuntas con OSCs, con muestreo en áreas de gran efecto social, para así determinar las irregularidades en los manejos presupuestarios.

Colombia

Las tres variables con mejores calificaciones en Colombia son:

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

Colombia: Áreas mejor evaluadas
(porcentaje de respuestas positivas)



Las áreas críticas en Colombia son las siguientes:

- Evaluación de la Contraloría Interna
- Responsabilidad en los niveles de gobierno
- Oportunidad en la información



En cuanto a las áreas críticas de Colombia, es fundamental señalar que dos de ellas incrementaron significativamente su calificación con respecto a la obtenida en la edición de 2003: *Evaluación de la Contraloría Interna*, que en 2003 recibió 4 por ciento, fue calificada en 2005 con 21 por ciento, asimismo *Oportunidad de la información* pasó de 23 a 31 por ciento de respuestas positivas. En estos casos puede hablarse, sin duda, de que existe un avance en el proceso de transparencia de esas áreas. Sin embargo, la mayor preocupación reside en el tema de *Responsabilidades de niveles de gobierno*, variable que disminuyó de 34 a 25 por ciento en su calificación. Esto resulta preocupante por dos razones principales. En primer lugar, porque crea un ambiente de ingobernabilidad. La falta de claridad en las responsabilidades de los niveles de gobierno, ha creado no sólo roces entre mandatarios, sino una decreciente atención a la ciudadanía. En segundo lugar, porque cuando no hay una clara división presupuestaria, es difícil realizar evaluaciones en los diferentes ámbitos de gobierno y, en consecuencia, no hay posibilidades de llevar a cabo un balance de gestión claro y completo.

Recomendaciones:

Responsabilidad en los niveles de gobierno

- Se debe revisar en donde y qué ha ocasionado la pérdida de claridad de los límites de los gobiernos, ya que esto, más que un problema técnico, puede ser un efecto político (manejado sobre todo en los encuentros comunitarios en los cuales el presidente directamente entra a resolver temas puntuales como la “escuelita” de la vereda o el “caminito” destapado al pueblo). Esto, si bien fortalece una visión, se manifiesta más en detrimento de la gobernabilidad del Estado en sus diferentes instancias.
- En consecuencia, es necesario fortalecer la imagen y la capacidad de repuesta de los gobiernos regionales y locales porque, de otra manera, esto representa un potencial retorno al centralismo.

Contraloría Interna

- Para el caso de la Contraloría Interna, que presenta una notable mejora, se precisa continuar con el proceso de fortalecimiento de la misma como una instancia de alta prioridad para las instituciones. Se recomienda que continúe cumpliendo con su papel fundamental de prevención, con lo cual se ahorran costos físicos, humanos e institucionales.

Oportunidad de la información

- El tema *Oportunidad de la información* también ha tenido una importante ganancia en la apreciación

de los expertos. Esto evidencia que existe mayor información, por ejemplo, en las páginas de algunas entidades, como la del Ministerio de Hacienda. La recomendación es no sólo continuar con este trabajo, sino también propiciar mecanismos de lectura y aprendizaje sobre los mismos, ya que consideramos que no es suficiente que la información exista. Es importante tener acceso a ella, pero sobre todo utilizarla en la toma de decisiones, ya que esto constituye un principio elemental en la formación de la capacidad para deliberar.

- Debido a que la información se debe suministrar en forma oportuna, según los momentos presupuestarios -formulación, discusión, aprobación, ejecución o fiscalización- se deben procurar, para cada fase, los mecanismos y la metodología más apropiada para hacerlo. En esto cabe resaltar el papel que ha jugado la Contraloría General de la Nación, CGN, a cuyo esfuerzo se suman gestas como la Escuela Superior de Administración Pública, y algunas otras instituciones de educación superior. Sin embargo, es necesario tener presente que este es un trabajo de largo plazo, ya que constituye un cambio cultural que implica un esfuerzo sostenido de mucho tiempo para hacer llegar a la sociedad el conocimiento necesario. Además, inculcar la cultura del manejo y seguimiento a los dineros públicos, requiere de dedicarle mayores recursos financieros y humanos a esta acción.

Costa Rica

Los resultados del tercer Índice de Transparencia Presupuestaria 2005 sitúan a Costa Rica como uno de los países con mejores calificaciones. Aunque esta situación no es nueva —dado que en el índice publicado en el 2003, fue uno de los tres países cuyas condiciones de transparencia presupuestaria resultaron mejor calificadas—, no deja de ser importante dicha posición, en vista de que el estudio pretende mostrar los cambios acontecidos respecto de calificaciones anteriores.

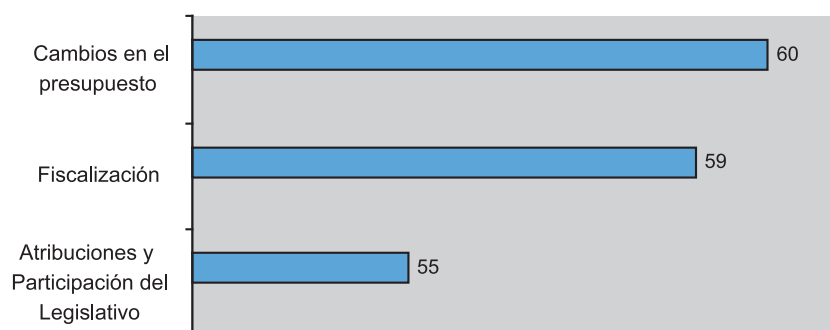
El hecho de que Costa Rica encabece el Índice de Transparencia Presupuestaria del 2005, se debe principalmente a que 35 de los 48 atributos evaluados en el índice, aumentaron su porcentaje de respuestas positivas con respecto a los resultados obtenidos en el índice del 2003. Con lo cual, en el 73 por ciento de los aspectos evaluados por los expertos, la calificación del 2005 experimentó una mejora. Por el contrario, 12 de los atributos (un 25 por ciento) mostraron disminuciones en sus calificaciones en el 2005, mientras que un atributo mantuvo la misma calificación que en el 2003.

No obstante lo anterior, las autoridades políticas costarricenses que participan o tienen algún nivel de responsabilidad en los procesos presupuestarios 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. Enseguida se detallan una serie de recomendaciones que se desprenden del estudio de transparencia presupuestaria del 2005.

Las áreas mejor evaluadas en Costa Rica son:

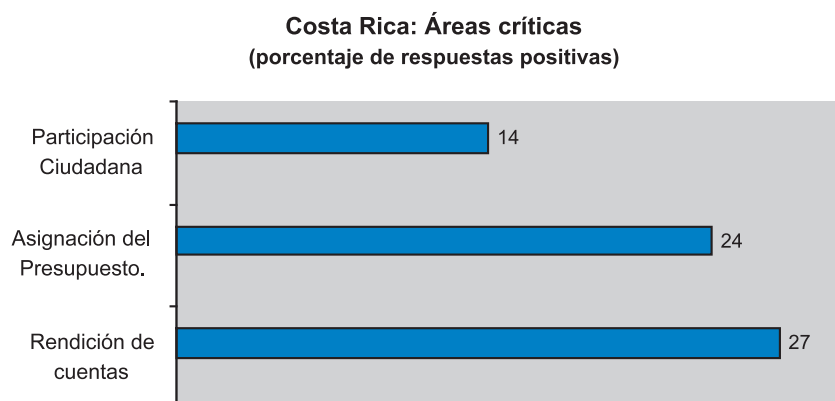
- Cambios en el presupuesto
- Fiscalización
- Atribuciones y participación del Legislativo

Costa Rica: Áreas mejor evaluadas
(porcentaje de respuestas positivas)



Las áreas peor evaluadas en este país son las siguientes:

- Participación ciudadana
- Asignación del presupuesto
- Rendición de cuentas



Recomendaciones

Cambios del presupuesto y atribuciones y participación del Legislativo

- *Mejorar el acceso público a la información presupuestaria.* En la página web de la Asamblea Legislativa se puede tener acceso al presupuesto aprobado (una tercera parte del sector público). Sin embargo, la modalidad de presentación de esta información resulta inadecuada y poco comprensible. El Presupuesto de la República se 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, aún hoy día, la ciudadanía no tiene acceso a la información presupuestaria de una manera comprensible.
- *Mayor conocimiento del proceso presupuestario.* La información presupuestaria a la que tiene acceso la ciudadanía es: a) la propuesta presupuestaria del Poder Ejecutivo y b) el resultado o el producto legislativo (presupuesto aprobado). Únicamente se conocen dos aspectos de un ciclo presupuestario de mayor complejidad. Se debe dar un mayor énfasis a la divulgación de todas las etapas en sus diferentes instancias políticas involucradas en la elaboración de presupuestos públicos (formulación, aprobación, ejecución y evaluación presupuestaria). El trabajo de las comisiones legislativas y la negociación que ahí tiene lugar es totalmente desconocido.
- *Apertura de espacios de debate y discusión.* La Asamblea Legislativa podría abrir espacios de debate a más sectores sociales en la etapa de discusión y aprobación presupuestaria, enfatizando aquellas instituciones cuyo presupuesto está destinado a cubrir necesidades de un mayor número de personas. Por otra parte, las instituciones públicas también deberán canalizar sus esfuerzos en divulgar, con mayor desglose y detalle posible, la información relacionada con el comportamiento y características de sus presupuestos.

Fiscalización del presupuesto

- *Mayor énfasis en materia de fiscalización de la Hacienda Pública.* La Contraloría General de la República (CGR) debe continuar enfatizando —como lo ha venido haciendo— su labor de fiscalización, y con ello buscar mayor equilibrio con respecto a su función tradicional de control presupuestario. Con el paso del tiempo, tanto la CGR como la Asamblea Legislativa le han otorgado mayor importancia al tema de fiscalización presupuestaria.

- *Calidad de la información de evaluación y ejecución presupuestaria.* La calidad de la información incluida en los informes de evaluación y ejecución presupuestaria, elaborados por el Ministerio de Planificación y Política Económica y el Ministerio de Hacienda, es otro aspecto que debe mejorarse. El sistema que MIDEPLAN gestiona es un avance técnico y conceptual pero puede mejorarse. La CGR ha señalado que a pesar de que en el 2004, una mayor cantidad de instituciones públicas entregaron la información presupuestaria requerida, aún hay limitaciones en dichos informes tales como que “no es posible con la información suministrada, evaluar si las instituciones han sido eficientes en el uso de los recursos públicos, ya que no se establecen relaciones entre los beneficios y costos o entre productos o insumos” (CGR, 2005). Lo más importante es que la evaluación de resultados está ausente en toda la Administración, excepto por los compromisos de gestión de la Caja Costarricense del Seguro Social. No existen mecanismos de verificación de la calidad de la información recibida y no se logra hacer la vinculación entre lo planificado, lo presupuestado y lo ejecutado (CGR, 2005).

Para el caso de Costa Rica sobresale no sólo la falta de mecanismos de verificación de la calidad, sino la inexistencia de estándares para valorar la información suministrada, principalmente en el tema de ejecución presupuestaria. Sobre este tema, según la OCDE, “cuando así lo amerite el tipo de servicio o bien provisto por el gobierno, la cuenta pública o los documentos relacionados con ella deben incluir datos sobre el desempeño no financiero, incluyendo una comparación de metas de desempeño y resultados reales alcanzados” (OCDE, 2001).

Participación ciudadana en el presupuesto

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

Asignación del presupuesto

En este aspecto se reiteran algunos elementos señalados en el segundo Índice de Transparencia Presupuestaria 2003:

- *Clara definición de los compromisos de gestión pública.* Deben establecerse metas cuantitativas y verificables. La responsabilidad individual y colectiva de los funcionarios debe ser establecida desde la formulación de los planes de cada institución.
- *Transparencia en la composición del presupuesto de las instituciones.* Debe atacarse la asignación inercial de los presupuestos, así como hacerse explícitos todos 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, las instituciones públicas deben establecer vínculos cuantificables entre las políticas y objetivos de largo plazo y la planificación presupuestaria.

Rendición de cuentas

- *Operativizar y “verticalizar” la rendición de cuentas.* El país requiere 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.

El Salvador

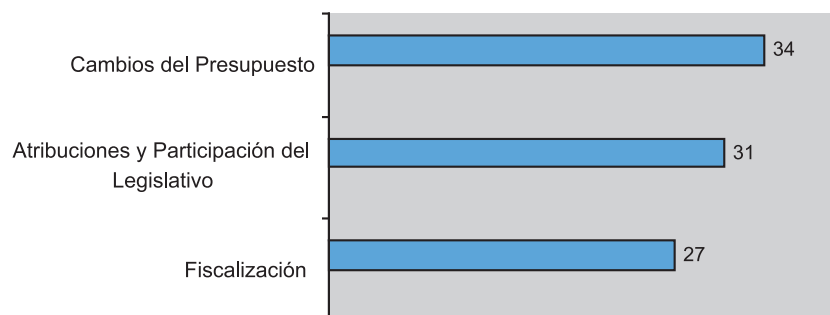
En comparación con lo reportado en el Índice del año 2003 sobre El Salvador, los avances de transparencia en el proceso presupuestario comienzan a ser evidenciados en las acciones de algunas dependencias estatales y a ser tomados en cuenta por la sociedad civil. Sin embargo, no han habido modificaciones sustantivas al marco jurídico permanente que regula el presupuesto de la nación en ninguna de sus etapas. Las condiciones legales que en el 2003 permitían concebir solo ciertas condiciones de transparencia, siguen siendo, en términos generales, las mismas. Lo que en esta versión del Índice sí puede señalarse, es que ha habido un cambio de actitud que muestra acciones más concretas de transparencia y de control sobre el presupuesto público nacional.

En la edición del Índice del 2005, El Salvador muestra cambios en la percepción de la transparencia en algunas áreas del manejo del presupuesto general de la nación. En algunas de estas percepciones se han identificado estancamientos en ciertas variables, como lo es *Participación ciudadana en el presupuesto*, o ciertos retrocesos como la información que el Estado pública sobre criterios macroeconómicos con base en los cuales se formula y ejecuta el presupuesto. Del mismo modo se han identificado algunos avances leves como es el caso de *Oportunidad de la información en el proceso presupuestario*.

Las variables mejor calificadas son:

- Cambios en el presupuesto
- Atribuciones y participación del Legislativo
- Fiscalización

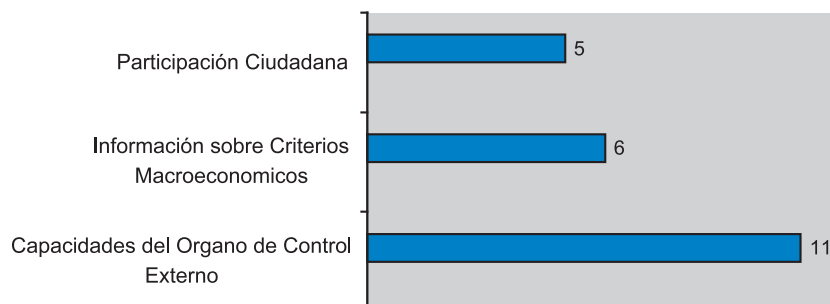
El Salvador: Áreas mejor evaluadas
(porcentaje de respuestas positivas)



Las áreas críticas en El Salvador son las siguientes:

- Participación ciudadana
- Información sobre criterios macroeconómicos
- Capacidades del órgano de control externo

El Salvador: Áreas críticas
(porcentaje de respuestas positivas)



Recomendaciones:

Las recomendaciones a continuación buscan ser orientaciones simples que de alguna manera reiteran los planteamientos que se han hecho desde diferentes sectores, con el objetivo de asegurar la transparencia y la prevención de la corrupción en el manejo de los recursos estatales.

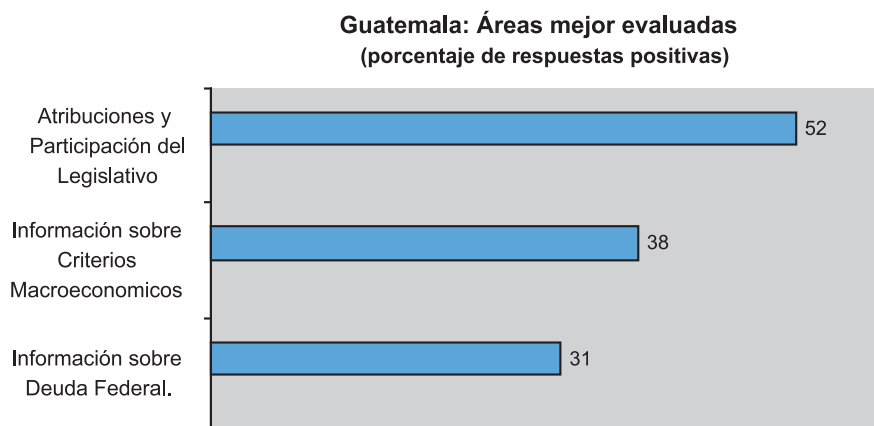
- Tal como se sugirió en el año 2003, una de las prioridades que deberían atenderse en el proceso del presupuesto nacional, es la de establecer mecanismos formales que garanticen la participación de la población en las decisiones relativas a la asignación de los recursos, en la observación sobre la aplicación de los gastos y en la evaluación de los resultados previstos en los presupuestos. Una recomendación inicial para generar oportunidades de participación, y relacionada a la oportunidad de información, es que el órgano Ejecutivo publique el cronograma con base en el cual los actores involucrados en el proceso trabajarán en las distintas fases del presupuesto, sobre todo en actividades claves como serían la formulación de la política presupuestaria, la duración de la etapa de discusión y la consecuente aprobación, la presentación de informes de avance, etc.
- Igualmente, se insiste en retomar las buenas prácticas de presupuestación participativa que se han desarrollado en el ámbito municipal, sobre todo aquellas en las que se han llevado a cabo campañas para promover el interés ciudadano en participar en el proceso presupuestario municipal y que hacen énfasis en los beneficios de esta actividad para el desarrollo de la sociedad.
- Se recomienda a la Corte de Cuentas de la República, que iguale la iniciativa del ministerio de Hacienda y que desarrolle un sistema de información público electrónico, a través del cual se den a conocer los resultados de su labor, tanto en lo técnico-operativo, como en lo administrativo.
- Se sugiere no obviar la importancia de promover la rendición de cuentas públicas de manera oral que permitan la participación de ciudadanos. Esto no debe entenderse como la obligación de todas las dependencias públicas para rendir cuentas de esta forma, sino más bien como ejercicios que las instituciones desarrollen de manera espontánea, para reseñar avances significativos en la ejecución de su presupuesto. A su vez, estos ejercicios deberían ser útiles para aclarar irregularidades señaladas por la Corte de Cuentas en sus auditorías.
- Aunado a lo anterior, se sugiere a cada una de las instituciones, así como al órgano Ejecutivo, incluir en sus proyectos de presupuesto indicadores de avances que, con base en las prioridades y objetivos que ya se plantean en los documentos del presupuesto, permitan medir y evaluar los avances alcanzados con la ejecución presupuestaria.
- A los ciudadanos se les motiva a utilizar la información sobre el proceso presupuestario que ya está a disposición públicamente en el sitio web del Ministerio de Hacienda en http://www.mh.gob.sv/mh_2003/presupuesto.htm.
- Pese a que según las dos últimas ediciones del Índice la oferta sobre información que se publica sobre el presupuesto sigue sin satisfacer las necesidades de la sociedad civil, un paso importante es que con base en la información ya disponible, puedan identificarse cuáles son las carencias, vacíos o incluso cambios de formato necesarios en dicha documentación.
- Tomando en cuenta que casi todas las dependencias del gobierno central tienen un sitio de Internet, se sugiere utilizarlos para publicar su información presupuestaria con la oportunidad de que ésta pueda ser verificada en los archivos físicos institucionales.
- Se insta al órgano Ejecutivo a inaugurar su sitio de Internet de compras y contrataciones públicas, que ha sido anunciado como parte de la estrategia de gobierno electrónico nacional. En la construcción de este sitio se recomienda que, para asegurar que la iniciativa sirva para fomentar la transparencia, en los procesos de contrataciones se tomen en cuenta los parámetros que ya están expuestos en este Índice.
- A las agencias de cooperación internacionales y/o a las instituciones financieras internacionales se les recomienda que hagan pública la información sobre las condiciones conforme a las que se entregan los fondos para financiar las actividades del Estado (ya sean por préstamos o donaciones). Estas entidades internacionales pueden hacer públicas las prioridades que se atenderán con el dinero otorgado, los indicadores que medirán los avances su ejecución, los compromisos que adquiere el Estado al recibir los fondos, los reportes de avance en su ejecución y los informes de liquidación de los mismos.

Guatemala

Esta es la primera vez que Guatemala participa en el Índice de Transparencia Presupuestaria. Sus resultados señalan que existe un número importante de recomendaciones que es necesario implementar para mejorar el desempeño presupuestario del gobierno. Las calificaciones dadas por la mayoría de los expertos, señalan que las deficiencias actuales no son sólo coyunturales, sino que existen problemas estructurales que deben resolverse de forma conjunta entre la población y las distintas entidades del Estado de Guatemala.

Las áreas mejor evaluadas en Guatemala son:

- Atribuciones y participación del Legislativo
- Información sobre criterios macroeconómicos
- Información sobre deuda



La variable mejor evaluada por los expertos guatemaltecos fue *Atribuciones y participación del Legislativo*, donde el promedio de respuestas positivas ascendió 52 por ciento. Sin embargo, al analizar cómo fue construida esta variable, los resultados arrojan que las calificaciones más altas corresponden a las atribuciones legales y al tiempo disponible para analizar el Presupuesto (72 por ciento). En contraposición, los expertos consideraron que no es significativo el debate realizado por los congresistas, de allí que para dicho atributo el número de respuestas positivas sólo haya sido de 13 por ciento.

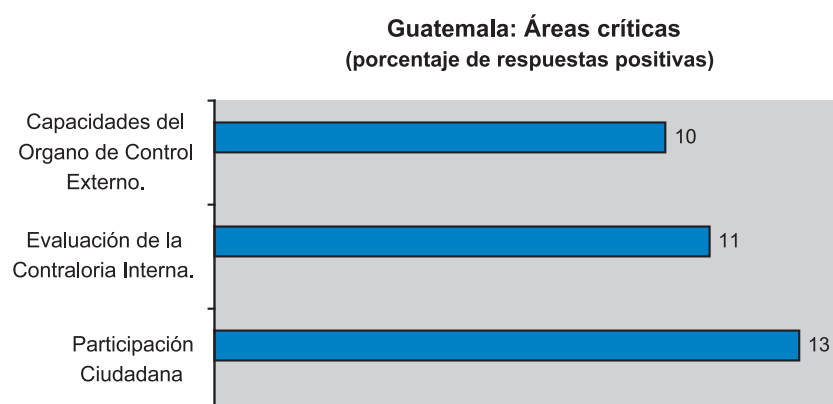
La siguiente variable mejor evaluada fue la *Información sobre criterios macroeconómicos*. A pesar que no existe obligación legal para publicar dichos criterios, el Ministerio de Finanzas Públicas da a conocer su pronóstico para los próximos tres años sobre: el crecimiento económico, inflación y déficit fiscal. Sin embargo, no se explicitan los supuestos macroeconómicos de variables como: tipo de cambio, tasa de interés, precios de los principales insumos o productos para la economía nacional. Tampoco se realiza un análisis de sensibilidad para conocer cómo se vería afectado el desempeño del presupuesto ante cambios abruptos en dichas variables.

La tercera variable mejor evaluada fue la de *Cambios del presupuesto*. El 31 por ciento de los encuestados considera que el Congreso de la República cuenta con suficiente participación en las modificaciones sustanciales durante el ejercicio del presupuesto. Dicha evaluación positiva se origina en el hecho de que el Congreso participa en la aprobación del techo máximo del presupuesto total lo cual incluye, principalmente, endeudamiento externo o con entidades de cooperación internacional.

Anteriormente, el Congreso participaba activamente en la reducción del monto global del presupuesto y en la aprobación de transferencias interinstitucionales. Sin embargo, con la aprobación de la actual Ley Orgánica del Presupuesto se redujo su papel ya que, debido a la negociación que ocurría al interior del Congreso, se complicaban los cambios en el presupuestarios.

Las áreas críticas para Guatemala son:

- Capacidades del órgano de control externo
- Evaluación de la contraloría interna
- Participación ciudadana



La variable de transparencia presupuestaria con la peor calificación fue *Capacidades del Órgano de Control Externo*, con un promedio de 10 por ciento de respuestas positivas. De los atributos que conforman esta variable, la peor evaluada fue la que preguntaba si “la contraloría externa es confiable”. Entre las principales razones que podemos encontrar para explicar el resultado obtenido, podemos mencionar que no se verifica el cumplimiento de los objetivos, los beneficios ni los beneficiarios de los programas, con lo cual el análisis suele centrarse en el cumplimiento de procedimientos financieros. Además, desde 2004, se encuentra vacante el puesto de Contralor General de Cuentas, autoridad máxima de la Contraloría. Otro problema importante que afecta el desempeño de la Contraloría General de Cuentas, es que la autoridad encargada de su supervisión, el Congreso de la República, no cuenta con procedimientos establecidos para analizar y juzgar su accionar.

En la siguiente variable —*Evaluación de la Contraloría Interna*— el promedio de respuestas positivas ascendió a 11 por ciento. La razón de la evaluación tan crítica realizada a las Unidades de Auditoría Interna (UDAI), es que se considera que las mismas no suelen contar con los procesos y los recursos necesarios para poder realizar sus actividades con independencia.

La tercera variable peor evaluada fue *Participación ciudadana en el presupuesto*. El 13 por ciento de los encuestados considera que la ciudadanía no cuenta con los mecanismos para influir y conocer sobre el proceso presupuestario. Aparte de los Consejos de Desarrollo, a través del cual se asigna 2 por ciento del Presupuesto total, los ciudadanos no cuentan con voz ni voto para influir en la determinación del Presupuesto. Esta es una debilidad general de la forma en que la población tiene acceso a la información del Presupuesto, en donde ha faltado una mayor labor de información y explicación por parte del Ejecutivo y del Legislativo.

Recomendaciones

Atribuciones y participación del Legislativo

- Para aprovechar de mejor manera los recursos técnicos del Congreso, se sugiere fortalecer, profesionalizar y darle mayor autonomía a la Unidad de Análisis Presupuestario (UAP), actualmente adscrita a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. Para ello, debería establecer su marco legal y dotarla de los recursos físicos, humanos y financieros necesarios para desempeñar su labor de apoyo técnico tanto a la Comisión de Finanzas, como a los demás Diputados del Congreso. Dicha labor debe abarcar las distintas etapas del proceso presupuestario. Además, se recomienda elevar el perfil de la UAP, tanto en el interior como hacia el exterior del Congreso. Esto le permitirá apoyar mejor a los congresistas y obtener la información para hacer el análisis presupuestario de las distintas entidades del Estado.

- A fin de promover una mayor transparencia, se recomienda diseñar, normar e implementar mecanismos para que la población conozca los criterios empleados por los Congresistas para la aprobación del Presupuesto. Además, se sugiere hacer obligatorio y establecer el procedimiento para hacer de conocimiento público la agenda y las conclusiones de las audiencias públicas realizadas por el Congreso y las reuniones de trabajo de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. Esta normativa también deberá aplicarse para las reuniones de la instancia de jefes de Bloque y el Pleno del Congreso. Como mínimo, dicha información debería estar disponible en Internet (en formato de fácil acceso), así como en la Biblioteca del Congreso.

Información sobre criterios macroeconómicos

- Debe existir la obligación de explicitar cómo el pronóstico de las variables macroeconómicas afecta el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. El objetivo principal es facilitar la elaboración de escenarios que permitan conocer cómo el presupuesto puede verse afectado ante cambios repentinos en el ambiente nacional e internacional.
- Establecer, en la Ley Orgánica del Presupuesto, la obligación de incluir en el Proyecto de Presupuesto las proyecciones de las variables macroeconómicas empleadas para el mismo: crecimiento económico, inflación, tipo de cambio, tasas de interés, déficit fiscal, déficit cuasi-fiscal y otras variables que se consideren importantes y de las que dependan su cumplimiento.
- El Banco de Guatemala y el Ministerio de Finanzas Públicas, deben de poner a disposición del público la metodología empleada para obtener los pronósticos de las variables macroeconómicas empleadas para la elaboración del Presupuesto.

Cambios del presupuesto

- Una mayor participación del Congreso en la aprobación de cambios al presupuesto durante la ejecución podría dificultar el accionar del Gobierno. Debe subrayarse que el principal objetivo a cumplirse en la ejecución presupuestaria no es apegarse al presupuesto aprobado, sino el cumplimiento de resultados beneficios para la población. De allí que la recomendación para esta variable es que exista la obligación del Ministerio de Finanzas Públicas de informar sobre los resultados que se esperan cumplir con dichas transferencias: el cambio en los beneficiarios; el cambio en los beneficios y objetivos que se desean obtener. Lo importante es que los Congresistas y la población en general tengan acceso a la información de la situación originalmente planteada en el presupuesto y la nueva situación deseada, para que la meta pueda ser adecuadamente evaluada y fiscalizada.

Capacidades del Órgano de Control Externo

- Debe cumplirse con la obligación de elegir al Contralor General de Cuentas a la mayor brevedad posible. El *impasse* actual podría derivar en el eventual estancamiento de los procesos legales debido a que el actual encargado del despacho de la Contraloría no cumple con los requisitos constitucionales para ocupar el cargo.
- Establecer en la Ley Orgánica del Legislativo los procedimientos a seguir, y los responsables de la evaluación de las acciones e informes de la Contraloría General de Cuentas. Dicho análisis debe incluir: el análisis financiero, el análisis de las metas, beneficios y beneficiarios. Para lograr que esta normativa se aplique, deben establecerse los incentivos adecuados, especialmente para garantizar que las resoluciones sean públicas y cuenten con un plazo máximo de entrega.
- La Contraloría General de Cuentas debe hacer público su Plan Operativo Anual y el presupuesto que plantea para lograr sus objetivos. Para garantizar que la Contraloría cuente con un mínimo de recursos para operativizar el control del gasto público, debería establecerse la obligatoriedad de que su asignación no deberá ser menor al presupuesto necesario para la evaluación de los proyectos gubernamentales de mayor envergadura. Dicha evaluación deberá incluir el análisis financiero, de procesos y de cumplimiento de los objetivos trazados y su costo se podría determinar mediante estándares internacionales en este tipo de tareas.
- La Contraloría General de Cuentas, al igual que las Unidades de Auditoría Interna, demuestran la necesidad de que se realice una reforma a la institucionalidad del servicio civil, para lograr contar con mejores servidores públicos.

- Debe evaluarse la relación óptima del personal técnico y personal administrativo de la Contraloría General de Cuentas. Esto permitiría optimizar el uso de los recursos financieros y mejorar la eficacia de la entidad.
- Establecer la obligación legal de dar a conocer públicamente el resultado de las auditorías y las contra-revisiones generadas por la Contraloría General de Cuentas. Como mínimo, dicha información debe estar disponible en Internet (en formato de fácil acceso) y en la Biblioteca del Congreso.
- Debe existir la obligación legal de que la Contraloría General de Cuentas verifique que los programas de gran envergadura hayan superado satisfactoriamente los hallazgos encontrados en ocasiones anteriores.

Evaluación de la Contraloría Interna

- Deben hacerse públicos los informes de las auditorías realizadas por las Unidades de Auditoría Interna (UDAI). Como mínimo, dicha información debe estar disponible en Internet (en formato de fácil acceso) y la Biblioteca del Congreso.
- Debe existir la obligatoriedad de que las UDAI analicen los programas más grandes de sus dependencias. Esto involucra que la autoridad de cada institución del Estado debe destinar los recursos adecuados para su realización, el monto se podría determinar mediante estándares internacionales en este tipo de tareas.
- Ante diferencias de hallazgos en las auditorías realizadas por las UDAI y la CGC, deben establecerse mecanismos para que la Comisión de Probidad del Congreso pueda evaluar el desempeño de ambas y promover el inicio de los trámites de denuncia ante el Ministerio Público, ante anomalías.

Participación Ciudadana en el Presupuesto

- El Organismo Ejecutivo y el Congreso de la República deben promover la realización de audiencias públicas para discutir programas de gran envergadura. Aunque dichas audiencias no sean vinculantes ni busquen la validación dentro de la población, sí deben buscar informar detalladamente a la población sobre las características de los proyectos.
- Deben establecerse los procesos para posibilitar las alianzas entre el sector público y la ciudadanía para la realización de auditoría social, especialmente en el análisis del impacto y la calidad del gasto público.

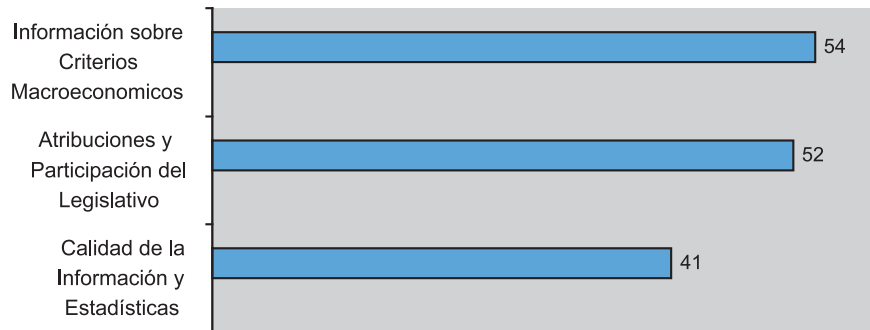
México

La recomendación más importante en esta coyuntura abarca todos los aspectos del proceso presupuestario y las condiciones de transparencia presupuestaria en el país, y no sólo las que afectan a las variables peor evaluadas. Es necesario reformar integralmente el marco legal del proceso presupuestario. De hecho, lo más probable es que en los próximos dos años se aprueben reformas importantes al marco legal, toda vez que se han discutido y dictaminado ya una amplia variedad de iniciativas, y hay un dictamen pendiente de reforma integral en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Debido a que estas reformas seguirán discutiéndose en el corto plazo, las recomendaciones generales son: incorporar a estas reformas los mecanismos necesarios para garantizar la participación ciudadana; fomentar más claramente la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos; fortalecer la capacidad de sanción del órgano de auditoría; crear las bases de un marco presupuestario de mediano plazo y fomentar la evaluación integral del gasto público —no sólo su fiscalización promoviendo acciones de evaluación del desempeño de la función pública y un análisis del impacto de las políticas públicas, tanto a nivel federal como en los gobiernos locales, que cada vez erogan una mayor proporción de los recursos.

Las áreas mejor evaluadas para México son:

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

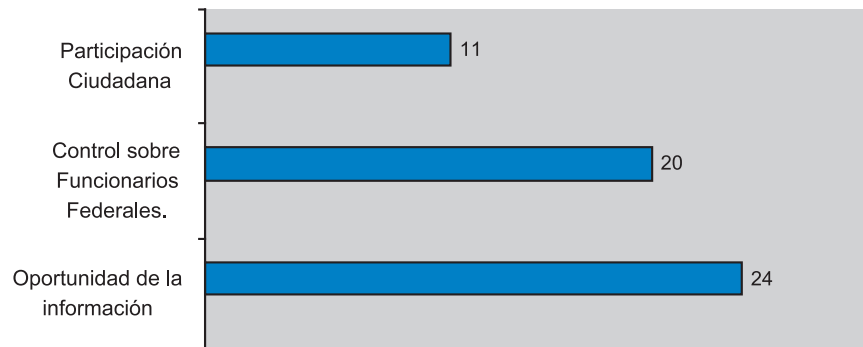
México: Áreas mejor evaluadas
(porcentaje de respuestas positivas)



Las áreas críticas para este país son las siguientes:

- Participación ciudadana
- Control sobre funcionarios federales
- Oportunidad de la información

México: Áreas críticas
(porcentaje de respuestas positivas)



Recomendaciones

Garantizar la participación ciudadana amplia en el proceso

Es necesario incorporar a la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas no sólo en la planeación, diseño y programación de las políticas públicas, sino también en la discusión legislativa y en la evaluación del impacto que tiene el gasto público. Esta noción amplia de participación requiere diversos mecanismos en tres frentes:

- En primer lugar, deben contemplarse 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. Algunas dependencias, como la Secretaría de Salud y la de Desarrollo Social, ya contemplan algunos mecanismos de participación, pero es necesario ampliarlos y formalizarlos como parte integral del proceso de presupuestación.
- En segundo lugar, debe abrirse el Congreso. Es necesario prever mecanismos para vincular el esfuerzo de las organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas y de educación en la discusión y aprobación del presupuesto. Esto es particularmente importante si se reforma la ley para garantizar una participación más efectiva y especializada de los legisladores en el presupuesto. Los mecanismos deben ser de dos tipos. Por una parte, prever en la ley la obligación de hacer públicas e informar

oportunamente el lugar y agenda de las sesiones en las que se discuta el presupuesto, particularmente las sesiones en que las dependencias del Ejecutivo rindan cuentas e información a los legisladores. En segundo lugar, prever e institucionalizar instancias específicas de participación en las cuales los legisladores otorguen audiencia a las organizaciones y ciudadanos interesados en promover asuntos de interés público relacionados con el presupuesto.

- En tercer lugar, debe involucrarse a 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 públicos, en el margen de sus capacidades, para las áreas de su interés. En este sentido destacan los esfuerzos que se han venido realizando al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, particularmente, el desempeño de las organizaciones en casos como los recursos asignados a PROVIDA y los recursos del rescate bancario⁴⁶. Además, debe promoverse la participación de estas organizaciones 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.

Rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos, y fortalecimiento de la capacidad de sanción del órgano de auditoría

Una de las grandes fallas del sistema presupuestario en México ha sido la incapacidad de las instituciones para aplicar la ley cuando se cometen irregularidades. Hace sólo unas semanas, el Auditor Superior de la Federación señalaba la incapacidad que tiene la propia Auditoría Superior para sancionar las faltas cometidas por los funcionarios públicos⁴⁷. Es decir, las regularidades se encuentran y se documentan y, posteriormente, las dependencias encargadas de sancionar no aplican las multas, ni inhabilitan a los funcionarios responsables de las irregularidades. Para promover una rendición de cuentas eficaz, por contraste, es necesario reformar el marco legal a fin de restar la autoridad de Sanción a las Secretarías de Hacienda (que multa) y de la Función Pública (que inhabilita), y facultar a la Auditoría Superior de Hacienda para hacerlo. De lo contrario, seguiremos teniendo un marco legal en el cual el poder Ejecutivo es el último y único responsable de sancionar al Poder Ejecutivo en casos de corrupción e irregularidades administrativas. Si no se desea transferir la autoridad a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), podría pensarse en crear una fiscalía especial a cargo del poder judicial para casos de corrupción, o bien establecer nuevas y elevadas sanciones a los funcionarios que, faltando a su responsabilidad, castiguen las irregularidades cometidas. En cualquier caso, lo que sí es indispensable es que estas reformas establezcan y delimiten claramente las funciones en la ley, y establezcan claramente los mecanismos de sanción, a fin de evitar retrasos e intervención por parte del Poder Judicial ante la falta de claridad. Se requiere, en otras palabras, de una reforma al marco legal clara y debidamente fundamentada, que prevea un órgano de sanción, preferentemente externo al Ejecutivo, con capacidades efectivas de sanción e instancias judiciales de apelación.

Por otra parte, es necesario adelantar soluciones a los problemas por venir y promover mecanismos para sancionar a los funcionarios en las entidades federativas desde la ASF o en coordinación con la ASF. Aunque este no ha sido un problema, porque apenas empiezan a realizarse acciones de fiscalización de los Estados con base en convenios individuales, sería deseable establecer claramente en la ley los mecanismos de sanción y el papel de la ASF y de las instancias de sanción locales, según sea el caso.

Crear un marco presupuestario de mediano plazo

- Una de las variables peor evaluadas es la oportunidad de la información. Esto es curioso, porque en

⁴⁶ Con base en las previsiones de la Ley de Acceso a la Información, diversas organizaciones han iniciado por su propia cuenta una revisión detallada de las instancias de gasto que encuentran cuestionables o especiosas. Fundar participó con otras cinco organizaciones en la revisión del desvío y malversación de fondos para la salud (30 millones de pesos) a cargo de PROVIDA en 2003. Ver informe institucional de Fundar, 2004, para un resumen del caso, en http://www.fundar.org.mx/quienessomos/informes_anuales/PDF/INFORME%20INSTITUCIONAL%202004.pdf. Sitio visitado por última vez el 13 de Octubre de 2004. El tema de la participación ciudadana en la fiscalización y análisis de las acciones del rescate bancario, por su parte, se discutió ampliamente en la Segunda Semana de Transparencia, convocada por el Instituto de Acceso a la Información. Ver versión estenográfica de la discusión en http://www.ifai.org.mx/eventos/2005/transparencia/Mesa1_270605.pdf. Sitio visitado por última vez el 13 de Octubre de 2004.

⁴⁷ Ver cobertura de la comparecencia ante comisiones del Auditor Superior, "Hacienda y SFP toleran la impunidad de 'funcionarios corruptos': ASF", en La Jornada, 29 de Septiembre de 2005, en <http://www.jornada.unam.mx/2005/09/29/003n1pol.php>. Sitio visitado por última vez el 13 de Octubre de 2004.

los hechos la información se presenta con oportunidad similar o comparable a la de otros países en los cuales hay una evaluación más positiva, y se cumplen los estándares internacionales de buenas prácticas. Sin embargo, esta aparente contradicción puede deberse al hecho de que, por lo general, se considera insuficiente la información y el tiempo disponible para incidir de manera informada y efectiva en el presupuesto; es decir, hay un sentimiento generalizado de incapacidad en materia presupuestaria. Aunado a esto, es un hecho que todo el proceso presupuestario se realiza en función del corto plazo, y no se incluye información, ni se discuten las políticas —especialmente los cambios en las políticas públicas en el largo plazo. Por ello, es necesario establecer claramente en la ley, las previsiones y obligaciones asociadas con un marco presupuestario de mediano plazo, de conformidad con el cual:

- El Ejecutivo esté obligado a presentar previsiones de ingreso y gasto para por lo menos tres años posteriores al año del presupuesto que se discute; y a distinguir claramente en el documento de presupuesto, el costo e impacto esperado de cualquier reforma de política pública, especialmente nuevos programas de gran envergadura, con información que también incorpore por lo menos tres años de previsiones.
- Los Legisladores estén obligados a realizar las previsiones de mediano plazo para las reformas que realicen al presupuesto cada año, e incorporen a las modificaciones de ingreso y gasto, un análisis del impacto presupuestario en el mediano plazo.

Fomentar la evaluación integral del gasto

El control del gasto público tiene dos vertientes: la fiscalización, que busca garantizar que el gasto se ejerza de manera eficiente y con apego a la legalidad, y la evaluación, que va necesariamente más allá de la fiscalización y evalúa el impacto del gasto en la sociedad, el desempeño de los distintos programas en los hechos y su eficacia para abatir los problemas o satisfacer las necesidades de conformidad con lo planeado. En México falta mucho por avanzar en materia de evaluación del gasto en dos sentidos: desde la perspectiva de control interno del gobierno, y desde la perspectiva de involucrar más activamente a los legisladores y a la sociedad. Estas labores son indispensables para garantizar que los recursos se ejerzan no sólo legal y eficientemente, sino eficazmente. Es decir, que con los escasos recursos disponibles se atiendan efectivamente las necesidades sociales y económicas del país.

- **Control interno.** Es necesario reformar el Sistema de Evaluación del Desempeño con dos objetivos: 1) que los indicadores y las metas de desempeño reflejen adecuadamente si el gobierno actúa al máximo de su capacidad y 2) que se incorporen indicadores que evalúen el impacto del gasto en la realidad social y económica que se busca afectar con las acciones de política pública. El sistema actual no sólo omite totalmente la consideración del impacto del gasto, tampoco evalúa realmente la eficacia de las dependencias que asignan los recursos. Además, hay una desconexión importante entre el objeto de la planeación (los programas) y la evaluación (las unidades responsables), que impide saber a ciencia cierta cuándo hay ineficacia de las dependencias o mal diseño de los programas y acciones.
- **Control externo.** A la par de las reformas para crear un sistema de evaluación del desempeño efectivo, con indicadores que realmente midan la eficacia y la efectividad del gasto, es necesario involucrar a los legisladores y a la sociedad en esta evaluación. Para ello, es necesario un marco presupuestario de mediano plazo, que permita hacer un seguimiento puntual de las políticas públicas en períodos prolongados, pero además:

a) Debe involucrarse a los legisladores en la evaluación de la política pública, a fin de que puedan ejercer cabalmente el papel de contrapeso del Ejecutivo. Es necesario establecer legalmente mecanismos que permitan a las Comisiones legislativas conocer a profundidad la información de evaluación del desempeño y opinar respecto de los cambios en los programas y la asignación de recursos. Con el sistema actual, toda la responsabilidad recae en la comisión de presupuesto, que puede atender discrecionalmente las solicitudes de las comisiones, además de no contar con los recursos técnicos ni humanos para analizar toda la información del gasto público.

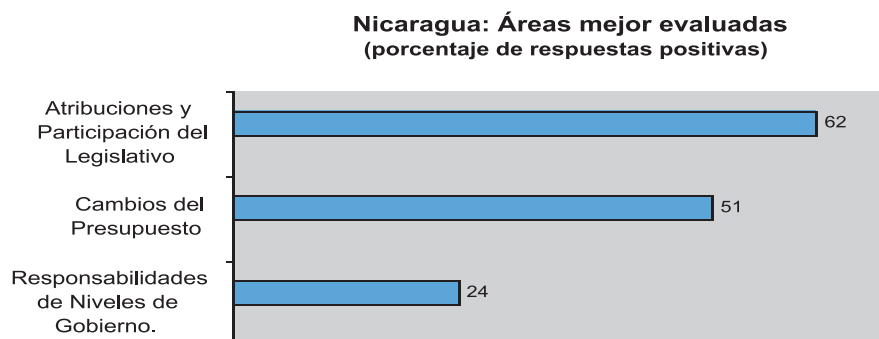
b) La sociedad debe incorporarse a la evaluación del gasto participando directamente con las dependencias y con los legisladores. Para garantizar que esta participación sea efectiva es necesario establecer los mecanismos legales previstos en el inciso A.

Nicaragua

Al igual que en el ejercicio del 2003, la mayor parte de las calificaciones de Nicaragua son muy bajas. Solamente la variable de las *Atribuciones y participación del Legislativo* está por encima de 50 por de calificaciones positivas (62 por ciento), seguida por la de *Cambios en el presupuesto* que cuenta con una calificación de el 51 por ciento. El resto de las variables están entre 10 y 20 por ciento de calificación, con excepción de las *Responsabilidades de niveles de Gobierno* y *Evaluación de la Contraloría Interna*, que obtienen 24 y 5 por ciento de respuestas positivas, respectivamente. En resumen, la mayoría de las calificaciones son negativas y colocan a Nicaragua en una posición de país aplazado en materia de transparencia presupuestaria.

Las áreas mejor evaluadas para este país son:

- Atribuciones y participación del legislativo
- Cambios en el presupuesto
- Responsabilidad en los niveles de gobierno



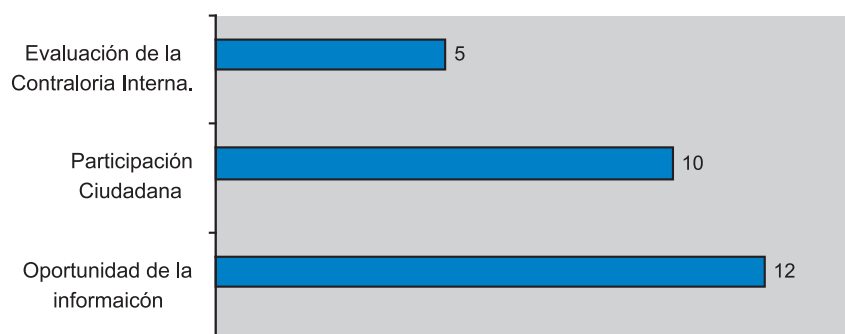
Nuevamente, las mejores calificaciones las obtiene el poder legislativo y su accionar con relación al presupuesto, tanto en la fase de discusión y aprobación —con un 62 por ciento de respuestas positivas— como en la capacidad de actuar cuando se debe reformar el gasto, con un 50 por ciento.

La mayoría de los expertos consideran que el Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto del presupuesto (91 por ciento) y que es suficiente el período que se le otorga al análisis y la discusión (64 por ciento). Sin embargo, es un porcentaje notoriamente menor el que considera que el debate en la Asamblea es significativo (33 por ciento). Esta valoración es consistente con lo encontrado en la investigación formal y en la práctica.

Las áreas críticas en Nicaragua son:

- Evaluación de la contraloría interna
- Participación ciudadana
- Fiscalización

Nicaragua: Áreas críticas (porcentaje de respuestas positivas)



La variable peor evaluada es la de *Contraloría Interna*, que recibió sólo un 5 por ciento de valoraciones positivas. Al igual que en 2003, esta área recibió una mala calificación por parte de los usuarios del presupuesto. Esta calificación se explica porque existen normas y procedimientos para su desempeño, en la práctica el marco legal no se respeta. Además, el papel de la contraloría es poco conocido por los ciudadanos.

La segunda área crítica es la de *Participación ciudadana*, que recibió en su conjunto una valoración positiva de apenas 10 por ciento. Esta variable está compuesta por la valoración de los mecanismos de participación de la población durante las fases de formulación y aprobación del presupuesto; de incorporación de las opiniones; si se informa ampliamente de los cambios; y si se informa exhaustivamente sobre el impacto del gasto. Este último punto es el que recibe el menor puntaje (3 por ciento), seguido del de los mecanismos para incorporar la opinión durante la formulación, que recibe 5 por ciento.

La tercera variable peor evaluada es la de *Oportunidad de la información* con apenas 12 por ciento de opiniones positivas. En ella se valora la información en las distintas fases del ciclo presupuestario. Hay una variación importante en la percepción sobre las distintas fases: por un lado, los expertos consideraron que la información pública durante la fase de fiscalización es poco oportuna y por el otro, concluyeron que la fase de discusión y aprobación es mucho más puntual, lo que se refleja en el 41 por ciento de respuestas positivas que recibe este atributo.

Recomendaciones

En lo general

- El Gobierno Central y la Asamblea Nacional deben brindar una amplia divulgación de la Ley 550, Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario recientemente aprobada.
- El Gobierno necesita informar con más amplitud y de manera sistemática sobre los distintos avances en los mecanismos de participación, información, rendición de cuentas y de control del PGR.
- La información presupuestaria debe presentarse de forma comprensible para sectores amplios de la ciudadanía, y no sólo para los expertos en la materia.

Sobre el control interno

- Es indispensable que exista información más clara sobre quién y cómo se ejerce esta función, así como de los resultados de su trabajo. También, es urgente un análisis del papel que ha jugado esta entidad.
- Le corresponde al Ejecutivo, y en particular el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, brindar la información y propiciar estas discusiones.
- El CONPES podría incidir en este tema al propiciar un análisis a profundidad de la función de Control Interno, que debe complementarse con la discusión sobre el papel de la Contraloría General de la República.

- Los otros poderes del estado y las entidades autónomas también deberían dar a conocer los mecanismos y resultados del control interno.

Sobre la participación ciudadana

- La Ley N° 475, Ley de Participación Ciudadana publicada en diciembre del 2003, abre diversas posibilidades para que las organizaciones y los ciudadanos ejerzan su derecho a participar en la definición de las políticas públicas, incluyendo el Presupuesto General de la República. Esta ley se debe darse a conocer y ponerse en práctica en toda su amplitud.
- Es necesario promover en los tomadores de decisión, un mayor conocimiento de los distintos niveles del sistema de participación ciudadana sobre el ciclo presupuestario, así como los espacios y posibilidades de participación.
- El Gobierno debe dar a conocer con regularidad, los distintos mecanismos que tiene la ciudadanía para opinar e informarse sobre el Presupuesto General de la República.
- El CONPES debe desempeñar un rol más activo en la canalización de las discusiones, así como propiciar la opinión de la ciudadanía con relación al presupuesto.
- La Asamblea Nacional necesita facilitar y propiciar espacios para la recolección de opiniones y para la presentación de información sobre la ejecución y fiscalización del presupuesto.

Información oportuna y veraz

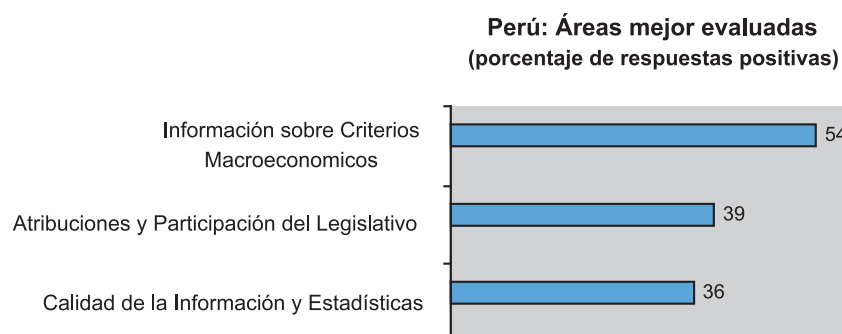
- Todos los entes públicos necesitan definir los mecanismos que utilizarán para cumplir con lo dispuesto en el Art. 23 de la Ley 550 de Administración Financiera y Régimen Presupuestario referente a la publicación de los presupuestos.
- El Gobierno y la Asamblea Nacional deben definir y poner en práctica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

Perú

Los resultados del estudio de transparencia presupuestaria 2005 permiten realizar un análisis crítico sobre el grado de transparencia presupuestaria en el Perú, así como una evaluación comparativa de los resultados obtenidos en las diferentes variables de transparencia respecto al año 2003.

Las tres variables mejor evaluadas en la encuesta de percepciones 2005 han sido las siguientes:

- Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto
- Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto
- Calidad de la información y estadísticas



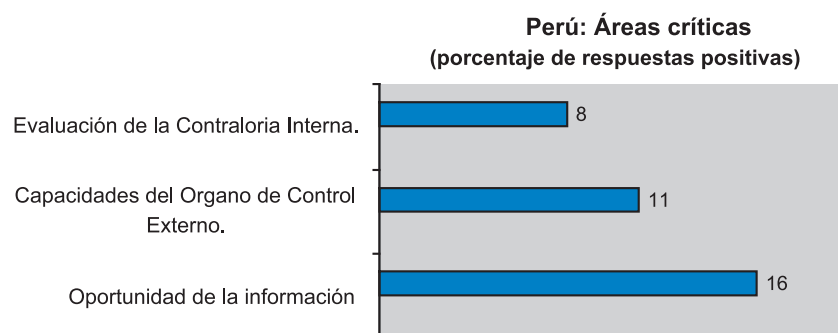
La variable *Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto* obtuvo nuevamente el mayor porcentaje de respuestas positivas. Al igual que en el año 2003, no sorprende que esta haya sido la variable mejor evaluada ya que el Ejecutivo ha cumplido con la publicación de diversos documentos que presentan las estimaciones y pronósticos macroeconómicos de manera detallada. Por ejemplo, el documento complementario de Exposición de Motivos y el Marco Macroeconómico Multianual.

La segunda variable mejor evaluada en la encuesta de percepciones corresponde a las *Atribuciones y participación del Legislativo en el presupuesto*, de igual manera que en el año 2003 e incluso con una mejora en el porcentaje de respuestas positivas. La guía de vinculación complementa estos resultados, observándose la existencia de un marco legal que define las atribuciones del legislativo en la formulación y aprobación del presupuesto, el cual le permite conocer las lógicas, criterios y fórmulas de asignación del gasto presentado por el Ejecutivo. Además, una comisión del Legislativo se encarga específicamente de la revisión del presupuesto, y se celebran audiencias públicas para debatir y sustentar dicho documento.

La tercera variable mejor evaluada corresponde a la *Calidad de la información y estadísticas*. Esta variable presenta un incremento en el porcentaje de respuestas positivas respecto al año 2003 (25 por ciento de respuestas positivas en el 2003), con lo cual pasa a formar parte del grupo de las variables mejor evaluadas para este año. La encuesta de percepciones y la guía de vinculación confirman la presencia de información presupuestal agregada sobre el presupuesto que permite una visión integral, complementada con información desagregada para un análisis mas detallado, al igual que información multianual.

Las tres variables peor evaluadas este año fueran las siguientes:

- Evaluación de la contraloría interna
- Capacidades de los órganos de control externo
- Oportunidad de información



Nuevamente, las variables relacionadas con los órganos de control interno y externo se encuentran dentro del grupo de las variables peor evaluadas, y por lo tanto presentan el menor porcentaje de respuestas positivas. Resulta preocupante el bajo porcentaje recibido en ambos casos e incluso la variable *Capacidades de los órganos de control externo* presenta un menor porcentaje de respuestas positivas este año, volviendo aun mas critico el escenario. Este resultado se sustenta en las debilidades percibidas para verificar que efectivamente el Ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto, y al mismo tiempo no es claro cómo las recomendaciones de estos organismos han contribuido a reducir la corrupción.

La tercera variable peor evaluada corresponde a la *Oportunidad de información*. La principal explicación es el mínimo porcentaje de respuestas positivas que recibe la evaluación del grado de oportunidad en que se hace pública la información durante la fase de fiscalización, con tan solo 2 por ciento de respuestas positivas. Este resultado esta sumamente relacionado con el desempeño de los organismos de control.

Finalmente, vale la pena resaltar que en 2005, los porcentajes de respuestas positivas obtenidos en las

distintas variables analizadas han sido generalmente mayores que en el año 2003, incluyendo al Índice General de Transparencia Presupuestaria. Sin embargo, el porcentaje de respuestas positivas sigue ubicándose dentro de rangos muy bajos, lo cual da lugar a una serie de recomendaciones para seguir mejorando la transparencia en el presupuesto público.

Recomendaciones:

Capacidades del Órgano de Control Externo y 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.

Oportunidad de la información

- Mejorar la difusión y el grado de oportunidad con que se hace pública la información del presupuesto durante la etapa de fiscalización.

Asignación del Presupuesto

- Incrementar la difusión de Planes Estratégicos Nacionales o del Acuerdo Nacional por parte del Ejecutivo y a su vez, difundir su vinculación con los presupuestos anuales.

Participación ciudadana en el presupuesto:

Esta variable presentaba un porcentaje de respuestas positivas de tan solo 7 por ciento en el 2003, ubicándose entre las dos peor evaluadas. Sin embargo, hay una serie de acciones que vale la pena tomar en cuenta para seguir mejorando.

- Incrementar los mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la etapa de aprobación del presupuesto.
- Lograr un espacio formal para la participación activa del público en las audiencias que realiza el Legislativo para discutir el presupuesto.
- Incremento del 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.
- El poder Ejecutivo debe elaborar y difundir de manera más exhaustiva informes que detallen el impacto de su gasto.
- Elaborar un documento más amigable que permita un mayor entendimiento del presupuesto público, a través de la elaboración de un "Presupuesto ciudadano".

Anexo I

Metodología

La metodología original para construir el Índice de Percepciones de Transparencia Presupuestaria fue diseñada durante el año 2000 y aplicada en 2001 en cinco países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. Sin embargo, conforme se han elaborado las diferentes ediciones del ITP, la metodología utilizada ha evolucionado de manera que ha tenido algunas adiciones y/o variaciones. Para 2005, se utilizaron los mismos instrumentos metodológicos, con algunas modificaciones, y se aplicaron a ocho países del continente: Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua y Perú.

Esta metodología consta de tres partes:

1. Encuesta de percepciones

La encuesta mide las percepciones sobre la transparencia presupuestaria, es decir, mide las percepciones que los expertos tienen acerca del contexto de finanzas públicas, en el cual se realiza la toma de decisiones, la participación de los diferentes actores involucrados así como la incidencia en la asignación de los recursos públicos.

Población

Dado que los temas del presupuesto y la transparencia de sus prácticas son poco conocidos, se definió como población objetivo a cuatro grupos de expertos en cuestiones presupuestarias y usuarios de la información presupuestaria. La definición de los criterios para seleccionar a la población objetivo asegura la capacidad de replicar muestras con criterios homogéneos en todos los países y es por ello que en las últimas dos versiones, estos criterios han sido exactamente los mismos.

Se definieron cuatro grupos de expertos. Estas sub-poblaciones son pequeñas en todos los países y no existe un listado único para identificarlas. Por ello, la primera etapa del este proyecto consistió en la actualización de los listados de expertos que se tenían identificado desde la última edición del índice⁴⁸, utilizando criterios comunes de selección. Los grupos y sus criterios fueron:

- **Legisladores:** Se escogieron los representantes populares que participan en la comisión de presupuesto (diputados y/o senadores).
- **Medios de comunicación:** Se seleccionaron a 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.

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

⁴⁸ Guatemala tuvo que crear este listado desde el principio, ya que este país no había participado en el Índice en ocasiones anteriores.

A partir de los listados se determinó el tamaño de la población de cada país, información que aparece en la siguiente tabla. Como se observa, las poblaciones de expertos oscilan entre 50 y 99. El total de expertos para los ocho países es de 842.

Tabla 1: Población de expertos por país

	Argentina	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	México	Nicaragua	Perú
Legisladores	61	44	18	13	21	30	10	19
OSC	16	21	14	18	38	28	30	15
Periodistas-Columnistas	70	32	12	10	11	55	11	29
Investigadores-académicos	52	40	10	9	17	31	42	12
Poblacion total de expertos	199	137	57	50	87	144	93	75

Metodología de la encuesta

La encuesta se aplicó a los expertos a partir de un diseño muestral. Esto quiere decir que, dado que el tamaño de la población es pequeño, se buscó hacer un censo y no una encuesta. La cobertura de los censos varió por país.

Tabla 2: Respuestas y cobertura por país

	Argentina	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	México	Nicaragua	Perú
Total de respuestas	103	74	36	25	74	84	59	46
Legisladores	30	40	14	2	16	25	1	14
OSC	12	7	7	13	33	19	19	11
Periodistas-columnistas	29	9	5	4	11	22	6	10
Investigadores-académicos	32	18	10	6	14	18	33	11
Cobertura o tasa de respuesta total	52%	54%	63%	50%	85%	58%	63%	61%

Para obtener respuestas a la encuesta de percepciones, se utilizaron simultáneamente varios métodos de recolección de datos (encuesta multi-modal): entrevista auto-administrada vía fax o correo, entrevista telefónica y cara a cara a través de un entrevistador. La mayor parte de las respuestas se obtuvieron por métodos auto-administrados.

Originalmente se invitó a toda la población a participar en la encuesta a través de correos electrónicos. Después se comenzó a llamar telefónicamente a la población para lograr su respuesta por el medio preferido de cada persona. El trabajo de levantamiento de encuestas fue realizado por las organizaciones de cada país y se llevó a cabo del 12 de abril al 20 de septiembre de 2005.

Medidas de dispersión

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 la calidad de datos entre países en un caso como el de Transparencia Presupuestal donde participan ocho países. Por ello, hemos incluido como indicadores de la calidad de los datos la medición de la dispersión en la calificación general de cada país en la tabla 3.

Tabla 3: Calificación general y medidas de dispersión por país

	Argentina	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	México	Nicaragua	Perú
Calificación general de transparencia de 1 a 100	46.8	58.1	60.1	31.1	43.5	53.8	38.5	51.9
Varianza de la calificación (S2)	378.9	188.7	390.8	430.2	466.6	278.3	556.4	254.2
Desviación estándar	19.5	13.7	19.8	20.7	21.6	16.7	23.6	15.9
Intervalo de confianza mínimo	43.0	54.8	52.4	22.2	38.5	50.1	32.0	47.1
Intervalo de confianza máximo	50.6	61.4	67.7	40.1	48.5	57.4	45.1	56.7

Ponderación

En 2001 el Índice de Transparencia incluyó poblaciones mayores de legisladores para todos los países porque se incorporó a tres comisiones parlamentarias en lugar de una, como se ha hecho en 2003 y 2005. El análisis de resultados mostró entonces que las respuestas del legislativo tienden a ser más positivas que las respuestas del resto de la población de expertos, particularmente en ciertas etapas del presupuesto. Además, el tamaño de las poblaciones de legisladores varía mucho por país y su proporción en las respuestas en cada uno de ellos va desde 1% hasta 90%. Para evitar un “sesgo legislativo” de diferentes proporciones entre países, se ponderaron las respuestas de forma que las de los legisladores representaran 10% del total de las respuestas de todos los países.

Manejo de la respuesta “No Sabe”

Dado que la respuesta del cuestionario demanda mucho conocimiento y que la respuesta “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 en el presupuesto. Se construyeron 14 variables a partir de 49 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	3
Información sobre criterios macroeconómicos en el presupuesto	2
Cambios en el presupuesto	1
Asignación del presupuesto	4
Fiscalización del presupuesto	5
Evaluación de la contraloría interna	1
Capacidades de los órganos de control externo	3
Rendición de cuentas	7
Control sobre funcionarios públicos	5
Responsabilidad de niveles de Gobierno	1
Información sobre deuda federal	4
Calidad de la información y estadísticas en general	4
Oportunidad de la información del presupuesto	4
Total	49

Resultados reportados: Calificaciones (1 a 100)

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

Resultados reportados: Porcentaje de respuestas positivas

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

1 Nada de acuerdo	2	3 Ni acuerdo ni en desacuerdo	4	5 Totalmente de acuerdo
			Respuestas de acuerdo o positivas	

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

La variable fiscalización en el presupuesto= Suma de 5 preguntas (i=5)

2. Cuestionario práctico

Con el propósito de contextualizar los resultados proveídos por la encuesta de percepciones y emitir recomendaciones fundamentadas en la práctica presupuestaria de cada país, se incluyó como parte de la metodología, un cuestionario que permitiera reconocer qué tan disponible se encuentra la información presupuestaria en la práctica. De esta manera, el enfoque en la información pública es la característica central de este cuestionario, ya que se considera que el acceso a información completa y de calidad es un aspecto primordial para evaluar el grado de transparencia en los procesos presupuestarios.

Este cuestionario fue contestado por uno o varios expertos de la organización responsable de aplicar el estudio en cada país participante y tiene tres propósitos específicos:

1. Examinar la disponibilidad y la distribución de los principales documentos presupuestarios en el país.
2. Analizar el tipo de información disponible en la propuesta del Ejecutivo, e identificar información adicional que podría ser de utilidad para monitorear y analizar la información contenida en el presupuesto.
3. Estudiar y medir el grado de apertura en cada una de las cuatro fases del proceso presupuestario.

3. Guía de vinculación

La encuesta de percepciones y el cuestionario práctico fueron vinculados a través de un guía. Esta guía siguió el orden de las variables de la encuesta y tiene el objetivo de explicar sus resultados contextualizándolos en la práctica –específicamente en lo que respecta al acceso y calidad la información- presupuestaria. De esta manera, la guía de vinculación relaciona las preguntas contenidas en la encuesta de percepciones con las preguntas que conforman el cuestionario práctico. La guía de vinculación está disponible en versión electrónica en www.fundar.org.mx/indicetransparencia2005 así como en los CD que complementan este estudio y que pueden ser solicitados a la organización encargada de realizar el estudio en cada país.

Adicionalmente, en esta edición se actualizó el estudio formal que formaba parte de la metodología utilizada en 2003 con el fin de proporcionar información revisada sobre el marco legal que impera en los procesos presupuestarios de los diferentes países que integran el estudio.

Anexo II: Cuestionario de percepciones sobre transparencia presupuestaria 2005⁴⁹

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL ENTREVISTAS MÉXICO

Folio 101

INTRODUCCIÓN

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

Esta encuesta es parte de un proyecto de instituciones educativas y civiles en ocho países latinoamericanos: Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú; *Poder Ciudadano* de Argentina; *Corporación del Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas (CORFAS)* de Colombia; la *Universidad de Costa Rica*, *Estado de la Nación* y la *Fundación Arias* de Costa Rica; *Probidad* de El Salvador; *Centro de Investigaciones Económicas Nacionales* de Guatemala; *Fundar, Centro de Análisis e Investigación* de México; el *Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud (CISAS)* de Nicaragua y *Universidad del Pacífico* de Perú.

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

Algunas aclaraciones sobre el cuestionario:

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

DEMOGRÁFICOS

1. ¿En qué país reside usted actualmente? (una sola respuesta)	Argentina. 01 Brasil. 02 Colombia. 03 Costa Rica. 04 El Salvador. 05 Guatemala. 06 México. 07 Perú. 08 Otros _____ . 09	105
2. ¿En dónde presta sus servicios actualmente? (multirespuesta)	Universidad o Instituto de educación superior . . 01 Diario, periódico o revista. 02 Cámara de Diputados. 03 Organización ciudadana. 05 Otro (especifique) _____ . 06	106 101 102

⁴⁹ El cuestionario que aquí se presenta es el que se utilizó en México en 2005. Hay preguntas que fueron adecuadas en cada país para hacerlas compatibles con cada contexto. Además, cada país elaboró 5 preguntas extra para indagar sobre aspectos particulares de la transparencia presupuestaria, que normalmente se situaron al final de cada cuestionario.

3. ¿Cuál es principal ocupación? (una sola respuesta)	Representante popular (Diputado) 01 Empleado(a) 02 Ama(o) de casa. 03 Trabaja por su cuenta. 04 Desempleado(a) por el momento. 05 Estudiante. 06 Jubilado(a) o pensionado(a) 07 Otra (especifique)_____ . . 08	_ _ 106										
4. ¿En qué año nació usted?	19 _ _	_1 _9 _ _ 107										
5. Sexo	Femenino 1 Masculino. 2	_ 108										
6. Escolaridad: por favor marque el último año que estudió (una sola respuesta)	No estudio / Nada. 99 Primaria incompleta 01 Primaria completa 02 Secundaria incompleta 03 Secundaria completa 04 Preparatoria incompleta 05 Preparatoria completa 06 Licenciatura incompleta 07 Licenciatura completa 08 Maestría 09 Doctorado 10	_ _ 110										
NIVEL DE CONOCIMIENTO												
7. Por favor marque los países en los que usted conoce un poco de las prácticas del presupuesto (multirespuesta)	Argentina 01 Brasil 02 Colombia 03 Costa Rica 04 Estados Unidos 05 El Salvador 06 Guatemala. 07 México 08 Perú 09 Otros (especifique)_____ 10 _____ 11 _____ 12 Ninguno. 13	_ _ 112 _ _ 113 _ _ 114 _ _ 115 _ _ 116										
8. Por favor indique qué tanto conoce las prácticas del proceso presupuestal en su país (durante la formulación, la aprobación, la ejecución y el control o fiscalización) en una escala de 1 a 5, donde 1 significa nada y 5 significa mucho (una sola respuesta)	<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 20%;">1</td> <td style="width: 20%;">2</td> <td style="width: 20%;">3</td> <td style="width: 20%;">4</td> <td style="width: 20%;">5</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Nada</td> <td></td> <td colspan="2">Mucho</td> </tr> </table>	1	2	3	4	5	Nada			Mucho		_ _ _ 120
1	2	3	4	5								
Nada			Mucho									

9. Usaremos la palabra transparencia refiriéndonos 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.

105

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).



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

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

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

	No sabe	No se hace pública	Sólo en algunos casos	Si se hace pública	
1.El destino de la deuda contraída	8	1	2	3	I_127
2.La duración de la deuda o los plazos de pago	8	1	2	3	I_128

FORMULACIÓN

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

12. Por favor indique cuál de la siguiente información se da a conocer cuando se contrata deuda pública (una sola respuesta). 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total	
1.El ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto.	8	1	2	3	4	5	_ 129
2.Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables .	8	1	2	3	4	5	_ 130
3.La asignación del presupuesto es básicamente inercial , esto es, se basa en las asignaciones pasadas.	8	1	2	3	4	5	_ 131
4.Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto.	8	1	2	3	4	5	_ 132
5.La mayoría de los recursos que el ejecutivo federal asigna a los estados se asignan según criterios públicos .	8	1	2	3	4	5	_ 133
6.Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo .	8	1	2	3	4	5	_ 134
7.El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional.	8	1	2	3	4	5	_ 135
13.Considerando las preguntas anteriores, en una escala de 1 a 100 en donde 1 es nada transparente , 100 es totalmente transparente y 50 es el punto intermedio donde las prácticas presupuestarias no son ni opacas ni transparentes. ¿Cómo califica usted las condiciones de transparencia en la etapa de formulación del presupuesto en su país? Puede utilizar cualquier número en la escala (una sola respuesta). _ _ _ _ CALIFICACIÓN							_ 136
14. Ahora por favor díganos, en su opinión, qué tan importante es la etapa de formulación del presupuesto para el tema de transparencia presupuestaria en una escala de 1 a 100 donde 1 es nada importante y 100 es extremadamente importante . _ _ _ _ CALIFICACIÓN							_ 137
APROBACIÓN							
Ahora vamos a hacerle algunas preguntas sobre la etapa de aprobación del presupuesto, esto es, el momento en que el presupuesto se discute y es aprobado por el poder legislativo.							
15.Por favor indique cuál de la siguiente información se da a conocer cuando se contrata deuda pública (una sola respuesta). 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta).							
	No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total	
1.El poder legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del poder ejecutivo.	8	1	2	3	4	5	_ 138
2.Son suficientes los tres meses que se otorgan legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto.	8	1	2	3	4	5	_ 139
3.Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo .	8	1	2	3	4	5	_ 140

16. Considerando las preguntas anteriores, en una escala de 1 a 100 en donde 1 es nada transparente, 100 es totalmente transparente y 50 es el punto intermedio donde las prácticas presupuestarias no son ni opacas ni transparentes. ¿Cómo califica usted las condiciones de transparencia en la etapa de aprobación del presupuesto en su país? Puede utilizar cualquier número en la escala (una sola respuesta). _ _ _ CALIFICACIÓN	_ 141																																																
17. Ahora por favor díganos, en su opinión, qué tan importante es la etapa de aprobación del presupuesto para el tema de transparencia presupuestaria en una escala de 1 a 100 donde 1 es nada importante y 100 es extremadamente importante. _ _ _ CALIFICACIÓN	_ 142																																																
EJECUCIÓN																																																	
Ahora quisiéramos hacerle algunas preguntas sobre el periodo de ejecución, esto es, cuando el presupuesto o gasto se ejecuta.																																																	
18. Por favor indíquenos qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta). <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th></th> <th style="text-align: center;">No sabe</th> <th style="text-align: center;">Desacuerdo total</th> <th style="text-align: center;">2</th> <th style="text-align: center;">Ni acuerdo / Ni desacuerdo</th> <th style="text-align: center;">4</th> <th style="text-align: center;">Acuerdo total</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura.</td> <td style="text-align: center;">8</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">5</td> <td style="text-align: right; vertical-align: top;"> _ 143</td> </tr> <tr> <td>2. Existe un claro entendimiento de la división de las responsabilidades presupuestarias entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.</td> <td style="text-align: center;">8</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">5</td> <td style="text-align: right; vertical-align: top;"> _ 144</td> </tr> <tr> <td>3. En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables.</td> <td style="text-align: center;">8</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">5</td> <td style="text-align: right; vertical-align: top;"> _ 145</td> </tr> <tr> <td>4. Los precios de compra que paga el poder ejecutivo se hacen públicos en las compras ó gastos de más de 500,000 pesos.</td> <td style="text-align: center;">8</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">5</td> <td style="text-align: right; vertical-align: top;"> _ 146</td> </tr> <tr> <td>5. Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros.</td> <td style="text-align: center;">8</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">5</td> <td style="text-align: right; vertical-align: top;"> _ 147</td> </tr> </tbody> </table>		No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total		1. Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura.	8	1	2	3	4	5	_ 143	2. Existe un claro entendimiento de la división de las responsabilidades presupuestarias entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.	8	1	2	3	4	5	_ 144	3. En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables .	8	1	2	3	4	5	_ 145	4. Los precios de compra que paga el poder ejecutivo se hacen públicos en las compras ó gastos de más de 500,000 pesos.	8	1	2	3	4	5	_ 146	5. Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros.	8	1	2	3	4	5	_ 147	
	No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total																																											
1. Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura.	8	1	2	3	4	5	_ 143																																										
2. Existe un claro entendimiento de la división de las responsabilidades presupuestarias entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.	8	1	2	3	4	5	_ 144																																										
3. En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables .	8	1	2	3	4	5	_ 145																																										
4. Los precios de compra que paga el poder ejecutivo se hacen públicos en las compras ó gastos de más de 500,000 pesos.	8	1	2	3	4	5	_ 146																																										
5. Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros.	8	1	2	3	4	5	_ 147																																										
19. En caso de que se hagan modificaciones sustanciales al presupuesto aprobado durante el ejercicio, ¿En qué medida participa el poder legislativo en estos cambios? <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: center;">8 No sabe</td> <td style="text-align: center;">1 No participa</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">5 participa activa mente</td> </tr> </table>	8 No sabe	1 No participa	2	3	4	5 participa activa mente	_ 148																																										
8 No sabe	1 No participa	2	3	4	5 participa activa mente																																												
20. Considerando las preguntas anteriores, en una escala de 1 a 100 en donde 1 es nada transparente, 100 es totalmente transparente y 50 es el punto intermedio donde las prácticas presupuestarias no son ni opacas ni transparentes. ¿Cómo califica usted las condiciones de transparencia en la etapa de ejecución del presupuesto en su país? Puede utilizar cualquier número en la escala (una sola respuesta). _ _ _ CALIFICACIÓN	_ 149																																																
21. Ahora por favor díganos, en su opinión, que tan importante es la etapa de ejecución del presupuesto para el tema de transparencia presupuestaria en una escala de 1 a 100 donde 1 es nada importante y 100 es extremadamente importante.	_ 150																																																
CONTROL - FISCALIZACIÓN																																																	
Ahora queremos hacerle algunas preguntas sobre el periodo de fiscalización, esto es, el control y auditoria del gasto una vez que ha sido ejercido.																																																	

22. Por favor indique qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 significa totalmente en desacuerdo y 5 significa totalmente de acuerdo (una sola respuesta)							
	No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total	
1. Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales como PEMEX o CFE son fiscalizados	8	1	2	3	4	5	_ 151
2. Los recursos ejercidos por todos los demás organismos descentralizados como IMSS, ISSSTE, UNAM, etcétera son fiscalizados .	8	1	2	3	4	5	_ 152
3. El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto .	8	1	2	3	4	5	_ 153
4. El gasto federal para defensa se fiscaliza.	8	1	2	3	4	5	_ 154
5. La contratación de deuda externa se fiscaliza.	8	1	2	3	4	5	_ 155
23. Ahora vamos a referirnos a la contraloría interna del poder ejecutivo, es decir, la Secretaría de la Función Pública . Por favor indique qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 significa totalmente en desacuerdo y 5 significa totalmente de acuerdo (una sola respuesta).							
	No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total	
1. La contraloría interna o Secretaría de la Función Pública es confiable.	8	1	2	3	4	5	_ 156
24. Ahora vamos a referirnos a la contraloría externa del poder ejecutivo, es decir, el organismo fiscalizador en la Cámara de Diputados llamado Auditoría Superior de la Federación, antes Contaduría Mayor de Hacienda . Por favor indique qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 significa totalmente en desacuerdo y 5 significa totalmente de acuerdo (una sola respuesta).							
	No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total	
1. La contraloría externa es confiable .	8	1	2	3	4	5	_ 157
2. Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción.	8	1	2	3	4	5	_ 158
3. La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto.	8	1	2	3	4	5	_ 159
4. La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar el gasto federal .	8	1	2	3	4	5	_ 160
25. Considerando las preguntas anteriores, en una escala de 1 a 100 en donde 1 es nada transparente, 100 es totalmente transparente y 50 es el punto intermedio donde las prácticas presupuestarias no son ni opacas ni transparentes. ¿Cómo califica usted las condiciones de transparencia en la fiscalización del presupuesto en su país? Puede utilizar cualquier número en la escala (una sola respuesta)							_ 161
_ _ _ _ CALIFICACIÓN							
26. Ahora por favor díganos, 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 .							_ 162
_ _ _ _ CALIFICACIÓN							

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.

27. 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).

	No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total	
1. La información presupuestal se presenta con desagregaciones que permiten un análisis detallado.	8	1	2	3	4	5	_ 163
2. La información presupuestal se presenta con agregaciones ó resúmenes que permiten análisis integral.	8	1	2	3	4	5	_ 164
3. Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto .	8	1	2	3	4	5	_ 165
4. Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal (como IMSS, UNAM, PEMEX o CFE etc.).	8	1	2	3	4	5	_ 166
5. El ejecutivo federal publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas.	8	1	2	3	4	5	_ 167

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

	No sabe	No	Si	
1. Reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno	8	2	1	_ 168
2. Reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas	8	2	1	_ 169

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

	No sabe	No se hace pública	No es nada oportuna	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total	
1. Formulación	8		1	2	3	4	5	_ 170
2. Discusión – aprobación	8		1	2	3	4	5	_ 171
3. Ejecución	8		1	2	3	4	5	_ 172
4. Fiscalización	8		1	2	3	4	5	_ 173

30. Considerando las preguntas anteriores, en una escala de 1 a 100 en donde 1 **es nada transparente**, 100 **es totalmente transparente** y 50 es el punto intermedio donde las prácticas presupuestarias no son ni opacas ni transparentes. ¿Qué **calificación** le otorga usted al **acceso a la información** del presupuesto en su país? Puede utilizar cualquier número en la escala (una sola respuesta).
|_|_|_|_| CALIFICACIÓN

31. Ahora por favor díganos, **en su opinión, qué tan importante 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**.
|_|_|_|_| CALIFICACIÓN

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Ahora quisiéramos 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.

32. 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).

	No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total	
1.Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto .	8	1	2	3	4	5	176
2.Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto.	8	1	2	3	4	5	177
3.Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto.	8	1	2	3	4	5	178
4.En caso de que hubiera cambios sustantivos en el presupuesto aprobado durante su ejercicio, el poder ejecutivo informa sobre estos cambios a la opinión pública , particularmente los recortes o aumentos por área.	8	1	2	3	4	5	179

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

|||190 CALIFICACIÓN

34. Ahora por favor díganos, **en su opinión, qué tan importante la participación ciudadana** para el tema de transparencia presupuestaria en una escala de **1 a 100 donde 1 es nada importante y 100 es extremadamente importante**.

|||181 CALIFICACIÓN

35. 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).

|||184 CALIFICACIÓN



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

1. _____

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

2. _____

|||190

|||191

|||192

|||195

|||196

|||197

¿Algún otro elemento que considere importante? (ELEMENTO 3)							
3. _____							
¿Algún otro elemento que considere importante? (ELEMENTO 4)							
4. _____							
37. Finalmente sólo unas preguntas especiales sobre México. Por favor indíquenos qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta).							
	No sabe	Desacuerdo total	2	Ni acuerdo / Ni desacuerdo	4	Acuerdo total	
1. Dentro de su ámbito de competencia la administración de Vicente Fox ha realizado acciones notables para mejorar la transparencia presupuestaria.	8	1	2	3	4	5	
2. Dentro de ámbito de competencia la actual Legislatura ha realizado acciones notables para mejorar la transparencia presupuestal.	8	1	2	3	4	5	
3. Los presupuestos anuales se elaboran tomando en cuenta la legislación vigente sobre derechos humanos	8	1	2	3	4	5	
4. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental representa un avance significativo para el acceso público a la información presupuestaria.	8	1	2	3	4	5	
38. Indíquenos qué tanto conoce usted la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental en una escala de 1 a 5, donde 1 es nada y 5 es mucho.							
1 2 3 4 5 Nada Mucho							
39. Si quisiera hacernos algún comentario, por favor hágalo aquí. (multirespuesta)							
1. _____							
2. _____							
3. _____							
4. _____							
IDENTIFICACIÓN							
1.-Argentina	2.- Colombia	3.- Costa Rica	4.- Guatemala				
5.- El Salvador	6.- México	7.- Nicaragua	8.- Perú				

**Anexo III: Tabla de calificaciones positivas por país con promedios
Porcentaje de respuestas positivas (suma de respuestas 4 y 5)**

Variable – Atributo	Argentina	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	México	Nicaragua	Perú	Promedio
Participación ciudadana en el presupuesto	8	35	14	5	13	11	10	16	14
Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto	3	29	18	5	13	3	12	6	11
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto	7	51	15	5	22	7	10	18	17
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto	5	52	9	5	14	6	5	21	15
El poder ejecutivo informa ampliamente sobre cambios en el presupuesto aprobado a la opinión pública	10	25	15	4	9	24	20	22	16
Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto	15	20	16	5	9	16	30	12	15
Atribuciones y participación del Legislativo	44	45	55	31	52	52	62	39	48
Es suficiente el tiempo que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto	53	59	64	73	63	52	64	60	61
El poder legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del poder ejecutivo	60	55	75	48	80	65	91	42	65
Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo	18	20	25	32	13	39	33	14	24
Información sobre criterios macroeconómicos	55	60	47	6	38	54	14	54	41
El ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto	72	77	52	4	42	72	21	77	52
Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables	38	43	43	9	33	35	8	32	30

Variable – Atributo	Argentina	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	México	Nicaragua	Perú	Promedio
Asignación del presupuesto	21	33	24	17	25	27	15	19	23
La mayoría de los recursos que el ejecutivo federal asigna a los estados se asignan según criterios públicos	21	34	21	9	39	42	5	32	25
La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas	17	11	3	17	15	9	24	11	13
Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo	14	53	17	13	13	25	5	4	18
Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura	26	36	53	28	32	32	26	29	33
Cambios en el presupuesto	5	47	60	34	31	27	51	36	36
Nivel de participación del poder legislativo en modificaciones sustanciales al presupuesto durante el ejercicio	5	47	60	34	31	27	51	36	36
Capacidades del órgano de control externo	21	57	45	11	10	36	14	11	26
La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto	21	51	28	4	6	32	6	5	19
La contraloría externa es confiable	20	58	66	9	10	45	6	16	29
Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción	12	55	39	9	10	31	11	6	22
La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar eficazmente el gasto federal	33	63	47	21	14	37	30	17	33
Fiscalización del presupuesto	25	52	59	27	20	32	12	19	31
Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales son bien fiscalizados	21	51	70	32	22	44	13	21	34
Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son bien fiscalizados	32	51	53	36	27	41	13	28	35
El gasto federal para defensa está bien fiscalizado	21	46	-	22	12	14	8	6	18
La contratación de deuda externa se fiscaliza	25	60	54	18	20	30	16	22	31
Evaluación de la contraloría interna	19	21	36	-	11	27	5	8	18
La contraloría interna es confiable	19	21	36	-	11	27	5	8	18

Variable – Atributo	Argentina	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	México	Nicaragua	Perú	Promedio
Rendición de cuentas	28	36	27	17	22	27	14	22	24
Los precios de compra que paga el poder ejecutivo se hacen públicos en compras ó gastos de más de 500,000 pesos	15	37	42	21	33	35	21	25	29
El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto	22	31	19	21	4	12	3	10	15
El ejecutivo federal publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas	29	31	16	0	5	16	3	11	14
Los reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno son comparables con el presupuesto aprobado	44	48	37	29	55	51	30	54	44
Los reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas son comparables con el presupuesto aprobado	41	45	28	24	24	29	25	21	30
Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal	9	23	24	0	9	13	2	10	11
Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto	38	36	23	25	23	34	17	22	27
Control sobre funcionarios públicos	18	48	45	22	21	20	14	20	26
Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) públicos	12	61	48	21	29	20	12	14	27
La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) es pública	12	42	60	12	13	16	5	12	22
Se pueden detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as)	45	40	30	25	21	18	21	18	27
En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables	12	53	36	41	30	14	22	32	30
Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros	11	41	50	9	11	10	11	24	21

Variable – Atributo	Argentina	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	México	Nicaragua	Perú	Promedio
Información sobre deuda	38	46	45	24	31	29	21	35	34
Se puede conocer el destino de la deuda contraída	27	50	45	25	32	17	13	35	31
La duración de la deuda (plazos) es pública	61	50	54	25	43	41	18	49	43
Cualquier obligación futura o pasivo del gobierno federal se hacen públicos	36	43	60	17	30	28	21	33	34
Toda obligación futura del gobierno se contabiliza como deuda pública	29	39	21	29	20	30	32	22	28
Calidad de la información y estadísticas	47	44	41	15	27	41	19	36	34
En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos	62	39	64	9	25	50	16	30	37
La información presupuestal es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado	44	38	28	17	22	37	22	41	31
La información presupuestal incluye agregaciones que permiten un análisis integral	43	48	44	12	33	37	22	41	35
El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional	41	51	28	21	26	39	17	34	32
Responsabilidad de niveles de Gobierno	40	25	30	21	30	32	24	17	27
La división de responsabilidades presupuestarias entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales es muy clara	40	25	30	21	30	32	24	17	27
Oportunidad de la información	27	31	29	17	20	24	12	16	22
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de formulación	37	30	22	22	14	27	3	9	21
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de discusión-aprobación	49	38	42	22	34	29	41	20	34
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de ejecución	18	29	16	14	18	27	5	31	20
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de fiscalización	5	26	36	10	12	13	0	2	13

Información sobre las organizaciones involucradas en este estudio

Argentina

Poder Ciudadano

Piedras 547 oficina 2; Buenos Aires; Argentina

C1070 AAK

Tel/Fax: (54-11) 4331-4925

www.poderciudadano.org

Colombia

Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas (CORFAS)

Calle 54 no 1081 piso 2

Bogotá, Colombia

Teléfono (571)- 2121554/ 2697575 /2445251

presupuestos@cable.net.co

Costa Rica

Programa Estado de la Nación

Pavas, de la Embajada de los Estados Unidos 1.3 km al norte, Edificio Franklin Chang Díaz.

Teléfono: (506) 290-7222/ 32-0640

Fax: (506) 290-5879

www.estadonacion.or.cr

Posgrado en Economía Universidad de Costa Rica

Facultad de Ciencias Económicas

Sede Rodrigo Facio

Teléfono: (506) 207-5186, 207-4334

Telefax: (506) 207-5241

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano

Barrio Francisco Peralta, rotonda frente al IMAS. Casa n° 37

Teléfono: (506) 224-1919

Fax: (506) 224-4949

www.arias.or.cr

El Salvador

Probidad

Calle del Egeo No. 39, Col. Jardines de Guadalupe,

Antiguo Cuscatlán, El Salvador, C.A.

Teléfono: (503) 22439806

Fax: (503) 22117829

www.probidad.org

Guatemala

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)

10 calle 3/17 zona 10,

Edificio Aseguradora General, Nivel 5

Guatemala, Guatemala.

(502) 2331-1564/ 65, (502) 2331-1644/ 46

www.cien.org.gt

México

Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Popotla 96-5, Tizapán San Ángel, 01090, México, D.F

Tel/fax (52 55) 55 95 26 43/ 56 81 08 55

www.fundar.org.mx

Nicaragua

Centro de Información y Servicios en Asesoría en Salud. (CISAS)

Canal 2 T.V., 1c. Al sur, 75 vrs. Abajo. Bolonia. Managua, Nicaragua.

Teléfonos: (505) 2663690-2685969

Fax: (505) 2662237

www.cisas.org.ni

Perú

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

Av. Salaverry 2020, Jesús María

Tel: (511) 219 0100

Fax: (511) 219 0135

www.up.edu.pe/ciup/

