



Las organizaciones de la sociedad civil de América Latina han creado el primer índice de transparencia presupuestaria que mide la accesibilidad y la utilidad de la información presupuestaria a través de encuestas a los usuarios de esta información.

DIAGNÓSTICO CIUDADANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA: ÍNDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA



RESUMEN

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) desarrollaron un nuevo parámetro que evalúa y compara los niveles de transparencia presupuestaria en los países para abordar un problema específico: la información presupuestaria está disponible pero no es útil. Desde 2001, las OSC y las instituciones académicas implementan el [Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria](#) (ILTP) para medir no solo la accesibilidad de la información presupuestaria sino también su utilidad. El ILTP es innovador porque recoge las percepciones de los especialistas y de los usuarios, lo cual permite a los gobiernos evaluar si la información que publican es útil, a la vez que promueve la participación ciudadana y crea una cultura presupuestaria a través de una herramienta que impulsa reformas hacia la transparencia. Este documento describe las características del ILTP, los cambios concretos que ha logrado y los factores que determinan su éxito, en un esfuerzo por ofrecer lecciones útiles para otros contextos.

EL DESAFÍO DE LA TRANSPARENCIA: INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA ACCESIBLE Y ÚTIL

La situación de la transparencia presupuestaria en el mundo es bastante pobre. Según el Open Budget Survey, de 94 países encuestados solo 20 proporcionan información presupuestaria amplia o significativa.¹ Esta pobre transparencia en el presupuesto preocupa por varias razones: debilita el equilibrio de poderes dentro del gobierno, menoscaba el derecho de los ciudadanos a ser informados sobre el gasto y las acciones del gobierno, favorece la corrupción, limita la rendición de cuentas, debilita

LECCIONES CLAVE

Un estudio de percepciones permite diagnosticar el estado de la transparencia presupuestaria en cuanto a la utilidad y la calidad de la información disponible. La información de calidad fortalece el equilibrio de poderes dentro del gobierno.

El ILTP ayuda a crear puentes entre los gobiernos, los parlamentarios y los ciudadanos mediante recomendaciones específicas para mejorar la publicación de la información presupuestaria.

¹ International Budget Partnership (IBP). 2010. [The Open Budget Survey 2010](#). IBP, Washington, DC.



la confianza de los ciudadanos en el gobierno, y dificulta la participación ciudadana en el proceso presupuestario.

Sin embargo, lograr que la información presupuestaria se publique es un primer paso, mas no es suficiente. Muchos gobiernos publican abundante información, pero es poco accesible o imposible de entender.

Instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) usan una definición estrecha de transparencia presupuestaria: «divulgación completa de toda la información fiscal relevante de manera oportuna y sistemática».² Sin embargo, no toman en cuenta otras características de la información, por ejemplo, si es útil para los usuarios o si hay mecanismos de participación ciudadana dentro del proceso presupuestario. Esta definición caracteriza a las mejores prácticas internacionales en transparencia presupuestaria y es la más utilizada en otros estudios comparativos.

DISEÑO DE UN INNOVADOR ÍNDICE PARA MEJORAR LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Origen y alcance del ILTP

En 2001, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, un centro de investigación mexicano, y Fundar, una OSC mexicana, crearon el ILTP, que evalúa el estado de la transparencia presupuestaria en 12 países latinoamericanos³ a través de las percepciones de los usuarios de esta información, e identifica vacíos legales en cuanto a rendición de cuentas y toma de decisiones de los gobiernos hacia los ciudadanos.

A diferencia de otros parámetros, el ILTP evalúa la utilidad y la calidad de la información presupuestaria que proporciona el gobierno, así como la existencia y efectividad de mecanismos de participación ciudadana en el proceso presupuestario. También se diferencia de otros índices presupuestarios porque encuesta a los usuarios, no solo a los expertos.⁴

El ILTP permite una evaluación sistemática y comparativa de la transparencia presupuestaria en los países e incluye recomendaciones específicas para mejorarla, optimizando

la publicación de la información presupuestaria. El objetivo primordial de este instrumento es ayudar a construir puentes entre el gobierno y la sociedad civil, lo cual será posible si ambos pueden acceder a información de calidad.

Desde su creación, el ILTP ha sido implementado en 13 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela) por 17 instituciones académicas y OSC que trabajan en el tema de transparencia presupuestaria.⁵ Fundar coordina el proyecto a nivel regional desde 2003.

El ILTP facilita un diagnóstico ciudadano integral del nivel de transparencia presupuestaria de un país mediante una encuesta en la que los usuarios evalúan la utilidad de la información presupuestaria.

Características del ILTP

Marco analítico: el ILTP evalúa tres aspectos clave: participación en el proceso presupuestario, transparencia en todo el ciclo presupuestario y rendición de cuentas. En cuanto a este último aspecto, la rendición de cuentas va más allá de la entrega de información y evalúa, por ejemplo, la existencia de sanciones formales e informales.

Metodología: la principal diferencia entre el ILTP y otros parámetros de evaluación es su metodología. El ILTP emplea dos métodos complementarios para la recolección de datos. El primero es una encuesta sobre percepciones dirigida a los usuarios primarios de información presupuestaria (legisladores, académicos, periodistas, formadores de opinión y OSC). El segundo es un análisis del marco legal y las prácticas del proceso presupuestario, conocido como «Guía Práctica Formal». El primero permite un diagnóstico ciudadano de los tres aspectos básicos de la transparencia presupuestaria, y el segundo ayuda a contextualizar e interpretar las percepciones e identificar áreas que deben mejorarse.

La encuesta se replantea en cada edición para garantizar que las preguntas sean relevantes y para añadir preguntas contextuales, tal como sucedió en 2009 cuando se añadieron preguntas para

² OECD. 2002. [OECD Best Practices for Budget Transparency](#). OECD, París.

³ Los informes nacionales están publicados en el [sitio web del ILTP](#).

⁴ Para más información sobre la metodología, consulte el [sitio web del ILTP](#).

⁵ No todos los países y las instituciones han participado en todas las ediciones del ILTP.



evaluar la transparencia de las decisiones gubernamentales sobre los recortes debido a la crisis económica. la encuesta y el diagnóstico, el ILTP hace recomendaciones específicas para cada país.

Resultados y recomendaciones: a partir los resultados de

ILTP VS. OTROS ÍNDICES DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA		
Índice	¿Qué mide?	¿Cómo lo mide?
Global Integrity Report (GIR)	• Evalúa marcos legales anticorrupción, su implementación y cumplimiento • Si bien no se enfoca en la transparencia presupuestaria específicamente, sí evalúa el proceso presupuestario y el papel de la Institución Suprema de Auditoría (ISA)	• Los países reciben la calificación de un investigador en cada país • Un panel de evaluadores y expertos internos/ externos revisa los resultados de manera anónima
Open Budget Index (OBI)	• Verifica que estén disponibles ocho documentos presupuestarios clave • Evalúa el alcance de la fiscalización de la ISA • Evalúa oportunidades de participación ciudadana en el proceso presupuestario	• Encuesta a expertos independientes sobre la disponibilidad de la información presupuestaria • Los resultados son revisados por dos expertos independientes
LABTI	• Evalúa si la información presupuestaria proporcionada por el gobierno es útil y accesible • Evalúa la existencia y efectividad de mecanismos de participación ciudadana en el proceso presupuestario • Evalúa el marco legal que regula la transparencia presupuestaria	• Metodología de encuestas sobre percepciones, encuestas a usuarios (legisladores, académicos, periodistas, OSC) • Uso de la «Guía Práctica Formal» para complementar la información obtenida

EL ILTP EN ACCIÓN

En los últimos diez años, diversos actores han utilizado el ILTP para medir y mejorar la transparencia presupuestaria en sus países y a nivel regional, de la siguiente manera:

Indicador respetado: la calificación y los resultados del ILTP han adquirido el carácter de indicador, lo cual demuestra la validación de este instrumento por parte de organismos gubernamentales, legisladores e instituciones regionales e internacionales.

- [Auditoría Superior de la Federación](#) y [Secretaría de la Función Pública](#): el ILTP es un indicador que compara a México con otros países de la región; los legisladores mexicanos han usado los resultados como fuente de información para proyectos y reformas.
- [Organización de Estados Americanos](#): el ILTP se incluyó en la [Guía de Mecanismos para promover la Transparencia y la Integridad en las Américas](#) como herramienta que mide la transparencia presupuestaria.
- [Banco Interamericano de Desarrollo](#): el ILTP se ha incluido como indicador en la base de datos DataGob (base de datos de indicadores de gobernabilidad).

- [Freedom House](#): en algunos de sus informes nacionales, el ILTP mide la transparencia presupuestaria.

Agenda pública: gracias al ILTP, la transparencia presupuestaria y la participación ciudadana se han incluido gradualmente en la agenda pública a nivel local y nacional.

- En 2009, más de 35 medios de difusión cubrieron el lanzamiento del ILTP en once países subrayando la necesidad de mejorar la transparencia presupuestaria.⁶
- Legisladores y senadores han utilizado los resultados del ILTP para llamar la atención hacia la necesidad de avanzar e implementar reformas. Por ejemplo, en 2009, el entonces candidato presidencial Santiago Creel, utilizó los hallazgos del ILTP para impulsar una iniciativa de transparencia presupuestaria en el Senado.

Herramienta de incidencia: las OSC utilizan los resultados y las recomendaciones del ILTP para actividades de incidencia y para trabajar con el gobierno a fin de mejorar la transparencia presupuestaria.

- Bolivia: en respuesta a un pedido del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el [Centro de Estudios para](#)

⁶Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2001-2011. Presentación hecha durante la Reunión de la Red Latinoamericana de Transparencia Presupuestaria. Fundar, México, 2 de junio de 2011.



[el Desarrollo Laboral y Agrario](#) proporcionó información detallada a este Ministerio sobre las recomendaciones del ILTP.

- México: Fundar proporcionó asistencia técnica a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), al Gobierno de la Ciudad de México y al gobierno local de Puebla para promover reformas de transparencia. En 2010, Fundar colaboró con los institutos de información pública del Gobierno Federal y el Gobierno de la Ciudad de México para elaborar recomendaciones que fueron enviadas al Congreso Nacional y al Ministerio de Finanzas.
- Costa Rica: la organización Estado de la Nación utiliza el ILTP como un indicador de gobernabilidad y como una herramienta para colaborar con la ISA.

Reformas concretas: quizá lo más importante es que los gobiernos han empezado a implementar las recomendaciones del ILTP logrando que el proceso presupuestario sea más transparente, inclusivo y sensible a la necesidad de información de los ciudadanos.

- México: Fundar ha utilizado los resultados de la edición 2009 del ILTP para impulsar importantes reformas de transparencia presupuestaria, una de las cuales es mejorar el acceso de los ciudadanos a esta información. La SHCP se mostró abierta a esta iniciativa de la sociedad civil y solicitó asistencia técnica a Fundar para elaborar el [Presupuesto Ciudadano](#), un documento que explica el presupuesto en un lenguaje amigable. Asimismo, la SHCP consultó a los usuarios para medir la utilidad de dicho instrumento. También ha publicado Presupuestos Ciudadanos desde 2010 y ha creado un [sitio web](#) sobre transparencia presupuestaria que contiene indicadores clave para ayudar a los ciudadanos a evaluar la información sobre el uso de sus impuestos.

Principales desafíos

El mayor desafío que enfrenta un mecanismo como este es justamente lo que lo hace innovador: el estudio de percepciones. Los gobiernos suelen ser escépticos en cuanto a mecanismos que toman en cuenta opiniones personales, aunque se trate de un experto. Estas dificultades son mayores en países donde hay limitaciones a la libertad de expresión.

En algunos países, el movimiento por la transparencia tuvo algunas dificultades que perjudicaron los logros que el ILTP pudo haber obtenido. Estas dificultades parten del hecho de que la información presupuestaria generalmente se publica solo para cumplir las exigencias de transparencia. Para facilitar el trabajo de los gobiernos a veces se eliminan importantes documentos de la lista de requisitos de transparencia. Por ejemplo, en 2009, una reforma legal a la Ley Presupuestaria eliminó la norma que obligaba al Gobierno Federal de México a publicar la revisión presupuestaria de mitad de año, no obstante la utilidad de este documento para medir el impacto y el desempeño del presupuesto durante el ejercicio fiscal. Los legisladores suprimieron esta norma porque la SHCP ya publicaba un segundo informe trimestral, por lo cual alegaron que era innecesario tener dos documentos «similares».

Emprender reformas de transparencia que sean sostenibles requiere cambios legales e institucionales que son difíciles de lograr, y muchas de las recomendaciones del ILTP requieren exactamente este tipo de cambios como reformas legales o implementar nuevos procesos dentro de los ministerios de gobierno.

FACTORES CONTEXTUALES

QUE POSIBILITAN EL ÉXITO DEL ILTP



Los siguientes factores contextuales posibilitan el éxito del ILTP en América Latina:

A raíz del proceso de democratización en América Latina, en las últimas décadas se reconoció el derecho de los ciudadanos a acceder a información pública y a participar en la formulación de las políticas. Estos procesos empujaron a los gobiernos a asumir sus obligaciones de ser transparentes, abiertos a la participación y a rendir cuentas.

El creciente interés y especialización técnica de las OSC en temas sobre transparencia presupuestaria fue fundamental para diseñar e implementar el ILTP y para realizar acciones de incidencia. Las OSC trabajaron con los medios de comunicación, colaboraron con los formuladores de políticas y proporcionaron asesoría técnica para lograr cambios concretos.

Los gobiernos mostraron apertura y voluntad para colaborar

con las OSC y para implementar las recomendaciones del ILTP. En países con menos apertura, este tipo de ejercicios son aún valiosos para subrayar la importancia y utilidad de la transparencia presupuestaria.

El reconocimiento de instituciones internacionales, que validaron el ILTP como un indicador útil para evaluar comparativamente a los países de la región, respaldó el éxito y la sostenibilidad de esta iniciativa.

Los medios de comunicación sólidos e independientes facilitaron la amplia difusión de los resultados del ILTP y contribuyeron a que la transparencia presupuestaria se incluya en la agenda pública.

LECCIONES APRENDIDAS

1 El ILTP es un instrumento que demuestra que la transparencia presupuestaria no se refiere solo a divulgar información, sino también a que esta sea útil y de calidad de modo que los ciudadanos puedan exigir rendición de cuentas a sus gobernantes.

2 La calidad de la información publicada por el Poder Ejecutivo fortalece el equilibrio de poderes dentro del gobierno y promueve la participación ciudadana.

3 Un diagnóstico ciudadano de la transparencia presupuestaria, en su definición más amplia, ayuda a identificar áreas «opacas» en el ciclo presupuestario y a abrir nuevos espacios para la participación ciudadana en los procesos políticos.

4 La presión de la sociedad civil, los medios de comunicación y las instituciones internacionales, junto con la voluntad de los gobiernos de someterse a estas reformas,

posibilitan la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil, y la implementación de las reformas de transparencia recomendadas por el ILTP.

5 Diversos actores (legisladores, académicos, periodistas, instituciones) pueden utilizar los resultados de un instrumento como el ILTP para evaluar a sus gobiernos, exigir rendición de cuentas a las autoridades y subrayar la necesidad de realizar reformas específicas de transparencia presupuestaria.

CONTÁCTESE CON [FUNDAR](#)

Para más información sobre el ILTP, contáctese con Janet Oropeza, autora y coordinadora del Proyecto ELLA: janet@fundar.org.mx.

PROGRAMA [ELLA](#)

Para más información sobre presupuestos y políticas públicas, consulte la [guía ELLA](#), que contiene una lista de todos los materiales disponibles en este tema. Para más información sobre otros temas de desarrollo, consulte otros [Temas ELLA](#).