
Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria a Nivel Internacional*

José María Marín Aguirre

Nota metodológica.....	121
Resultados del Índice General de Transparencia	124
Presupuestaria	124
Análisis por variable	129
Participación en el presupuesto	130
Elaboración del presupuesto	136
Fiscalización	144
Rendición de Cuentas	152
Acceso a la información	162
Conclusiones	171

* *El texto es un documento comparativo internacional que edita Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. de México (2009). La edición digital está publicada en la siguiente página electrónica de donde se extrae para su edición. <http://www.iltpweb.org/>*

INTRODUCCIÓN

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

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

Con el espíritu de consolidar la democracia en la región, desde 2001 se realiza el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP).

El objetivo general del proyecto es generar el conocimiento relevante para entender y transformar el proceso presupuestario, a fin de hacerlo más transparente y sensible a las necesidades de los grupos de población marginados y, de esta manera, colocar el tema de la transparencia presupuestaria en la agenda pública; así como promover la creación de espacios formales e informales para la participación ciudadana en etapas clave del proceso presupuestario.

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

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

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

- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC (Buenos Aires, Argentina)
- Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, CEDLA (La Paz, Bolivia)

- Instituto de Estudios Socioeconomicos (Brasilia, Brasil)
- Foro Joven, Corfas, Proyección Andina y Codeliberar (Santa Fe de Bogotá, Colombia)
- Programa Estado de la Nación, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, y Fundación Arias (San José, Costa Rica)
- Grupo Faro (Quito, Ecuador)
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, (Ciudad de Guatemala, Guatemala)
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, y Probabilística (México DF, México)
- Centro de Estudios y Acción Social Panameña, CEASPA (Panamá, Panamá)
- Ciudadanos Al Día, y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú)
- Fundación Solidaridad, (Santiago, República Dominicana)
- Transparencia Venezuela (Caracas, Venezuela)

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

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

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

Este informe presenta los resultados para los países de la región latinoamericana que participaron en el estudio y complementa los documentos individuales de cada país. Está dividido en siete secciones. La segunda sección explica brevemente los tres componentes metodológicos del ILTP. En la tercera sección, se presentan los resultados del Índice General de Transparencia Presupuestaria. En esta sección, también se ofrecen ideas sobre las variaciones más importantes en las calificaciones de algunos países con respecto al ILTP 2007.

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

Finalmente, la séptima sección integra cuatro anexos: el primero, contiene una explicación detallada de los componentes metodológicos; el segundo, muestra la guía de la encuesta de percepciones utilizada para obtener los resultados del estudio, el tercero despliega los resultados estadísticos desagregados por país y, el último, contiene un resumen ejecutivo del presente estudio.

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

Las organizaciones que hicieron posible el estudio tenemos la convicción de que la realización de estudios independientes, con un sustento

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

NOTA METODOLÓGICA

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

1. Encuesta de percepciones

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

2. Estudio formal/práctico

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

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

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

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



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

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



3. Guía de vinculación

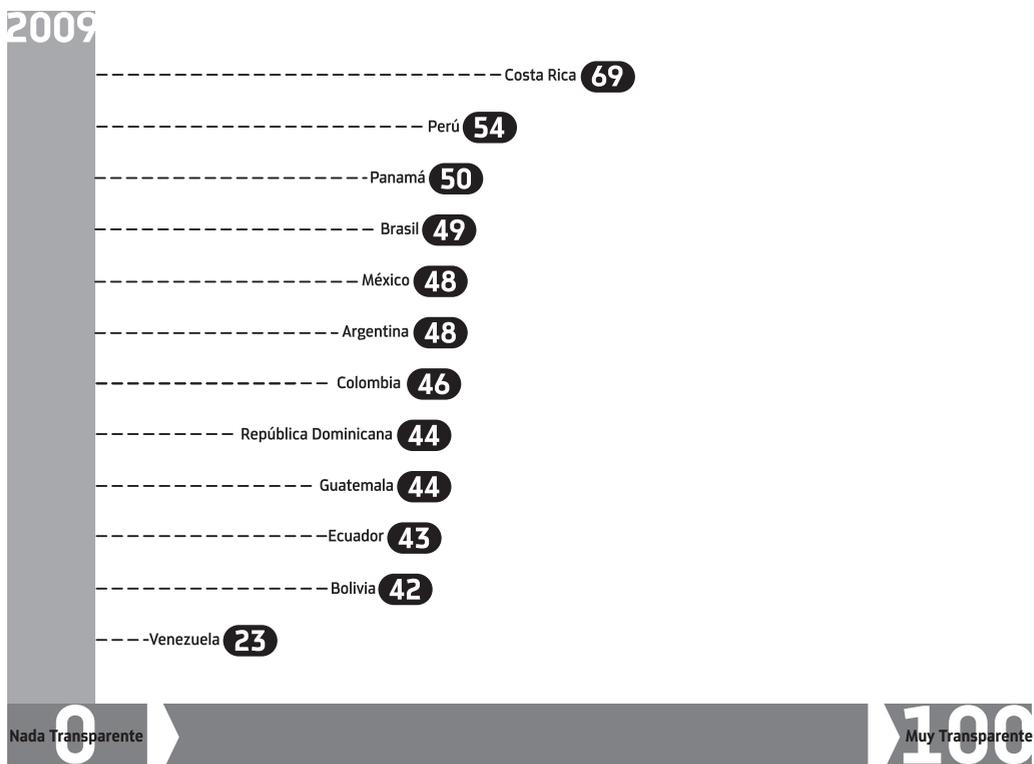
La encuesta de percepciones y el cuestionario de análisis formal/práctico fueron vinculados a través de una guía. Esta guía siguió el orden de las preguntas de la encuesta y tiene el objetivo de explicar sus resultados contextualizándolos en la práctica presupuestaria. La guía de vinculación relaciona las preguntas contenidas en la encuesta de percepciones con las preguntas que conforman el estudio formal/práctico. La guía –al igual que el análisis exhaustivo– son muy largos para incluir en este estudio o en los documentos de cada país, pero están disponibles en la versión electrónica, en la página web del índice.

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

RESULTADOS DEL ÍNDICE GENERAL DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

El Índice General de Transparencia Presupuestaria (IGTP) mide el nivel de transparencia presupuestaria definida como la existencia de un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestal, al acceso del público a la información y a los mecanismos formales de participación durante este proceso. El índice se calcula a partir de una pregunta en el cuestionario y la calificación se mide en una escala de 1 a 100, donde 1 significa nada transparente y 100, totalmente transparente.

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



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

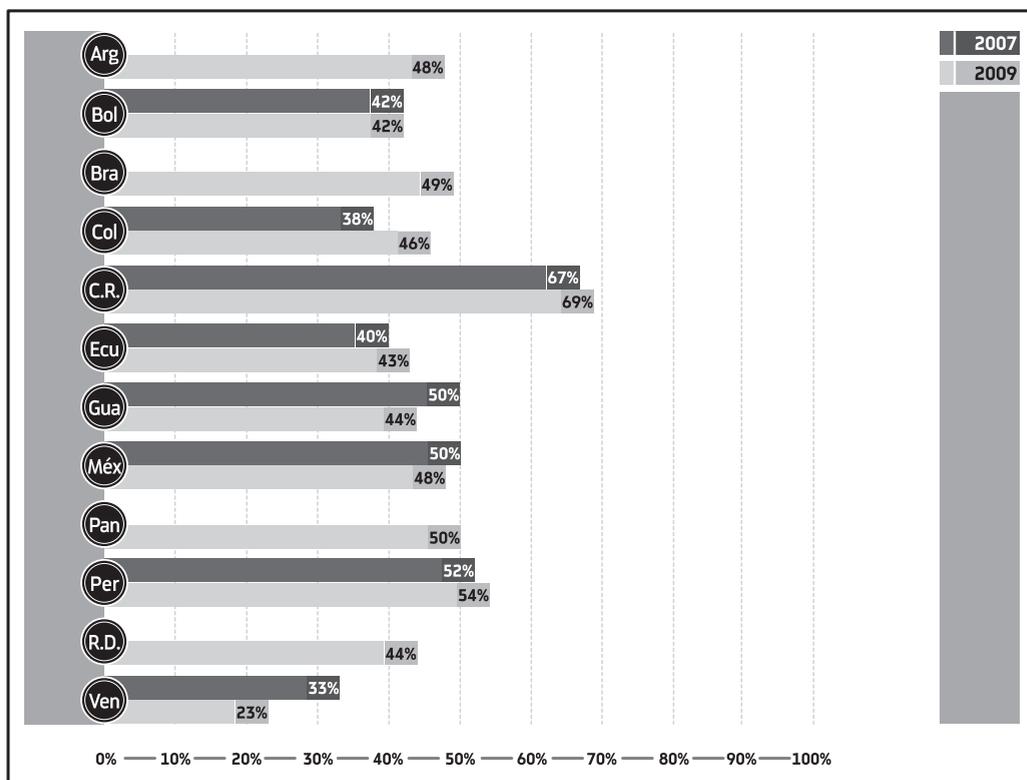
En general, Costa Rica vuelve a ser el único país que recibe una calificación aprobatoria por encima del 60%. En cambio los demás países demuestran que su nivel de transparencia presupuestaria continúa siendo deficiente. Con excepción de Perú y Venezuela, el resto de los países se posicionan en un rango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

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

Argentina y Brasil reanudaron su participación en el estudio en esta edición: Argentina no reportó resultados para 2007 y Brasil no participaba desde 2003. En el caso concreto de Argentina se observa que presentó un mínimo avance desde su última participación en 2005 donde recibió 47 en comparación a los 48 puntos otorgados por expertos en 2009. En

contraste, Brasil presentó un leve retroceso desde 2003 donde recibió una calificación de 50, mientras que en 2009 su calificación entorno al nivel de transparencia general es de 49 puntos. Esto nos indica que las percepciones generales sobre el nivel de transparencia presupuestaria y participación no han variado significativamente en estos dos países. Por ello, ameritaría que el tema vuelva a estar en la agenda pública para lograr avances en esta materia.

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



Comparando las percepciones de 2007 y 2009 encontramos que ha habido avances en algunos países, pero también ha habido retrocesos. Entre los avances encontramos que Costa Rica y Perú sumaron 2 puntos a sus calificaciones de 2007, reafirmando así su liderazgo en la región en

términos de transparencia presupuestaria. Colombia y Ecuador también experimentaron avances en cuanto a las percepciones sobre el nivel general de transparencia presupuestaria; sin embargo, sus calificaciones siguen estando lejos de ser satisfactorias.

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

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

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

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

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

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

Aunque un marco normativo sólido es un requisito necesario, no es suficiente para garantizar la transparencia. En el caso de México,

existen ciertas normas entorno a la información que el gobierno federal debe presentar sobre el presupuesto y el acceso a la información; sin embargo, las percepciones han ido retrocediendo ya que en la práctica, la información crea más dudas de las que resuelve o simplemente no es útil para la rendición de cuentas.

ANÁLISIS POR VARIABLE

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

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

Tabla 1.

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

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

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

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

PARTICIPACIÓN EN EL PRESUPUESTO

El tema participación en el presupuesto se analiza a partir de dos variables: participación ciudadana en el presupuesto y atribuciones y participación del legislativo. Históricamente, la variable sobre participación ciudadana en el presupuesto ha sido la peor evaluada y en esta edición del estudio continúa la tendencia: recibió, en promedio, el

menor porcentaje de respuestas positivas para la región con 11%. Estos resultados son particularmente preocupantes ya que la participación ciudadana es necesaria durante el proceso presupuestario para fortalecer la democracia de un país. Representa un medio para asegurar que las necesidades más apremiantes de la población se vean reflejadas dentro del presupuesto. Además, la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones complementa y apoya el trabajo de los representantes populares, acercando así a gobernantes y ciudadanos.

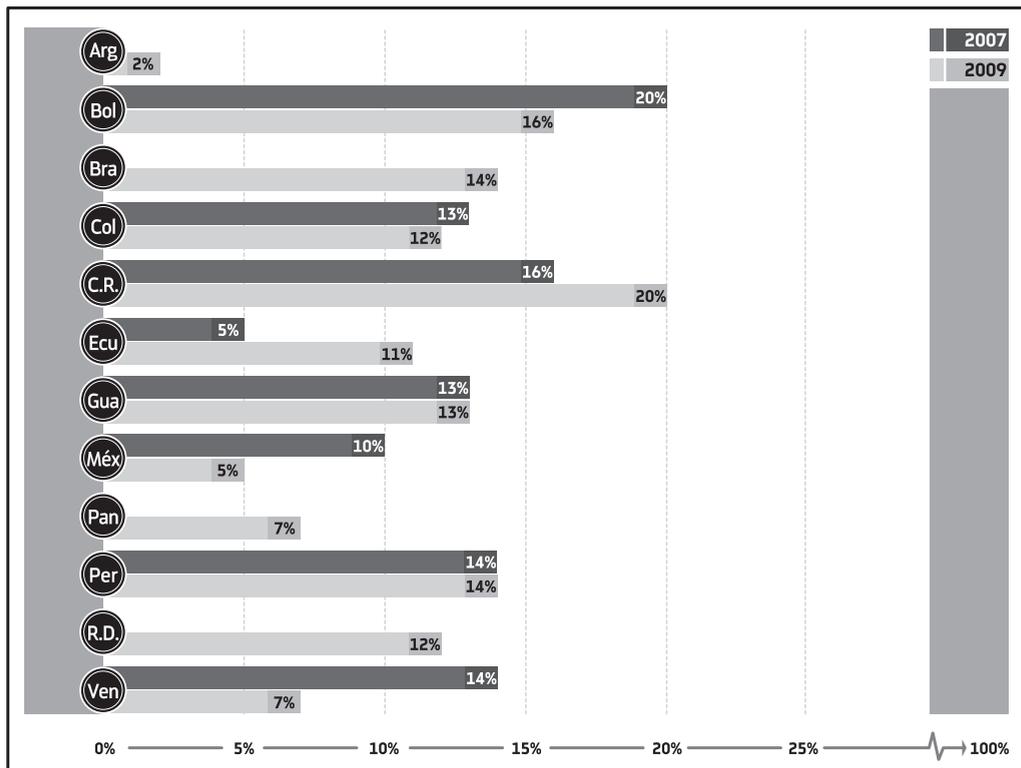
Participación ciudadana en el presupuesto

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

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

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

Gráfica 3.
Participación ciudadana
 (Porcentaje de respuestas positivas)



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

siempre son en beneficio de la población en general, más bien contestan a necesidades de grupos empresariales o poco representativos de las necesidades de la sociedad.

Atribuciones y participación del Legislativo en el presupuesto

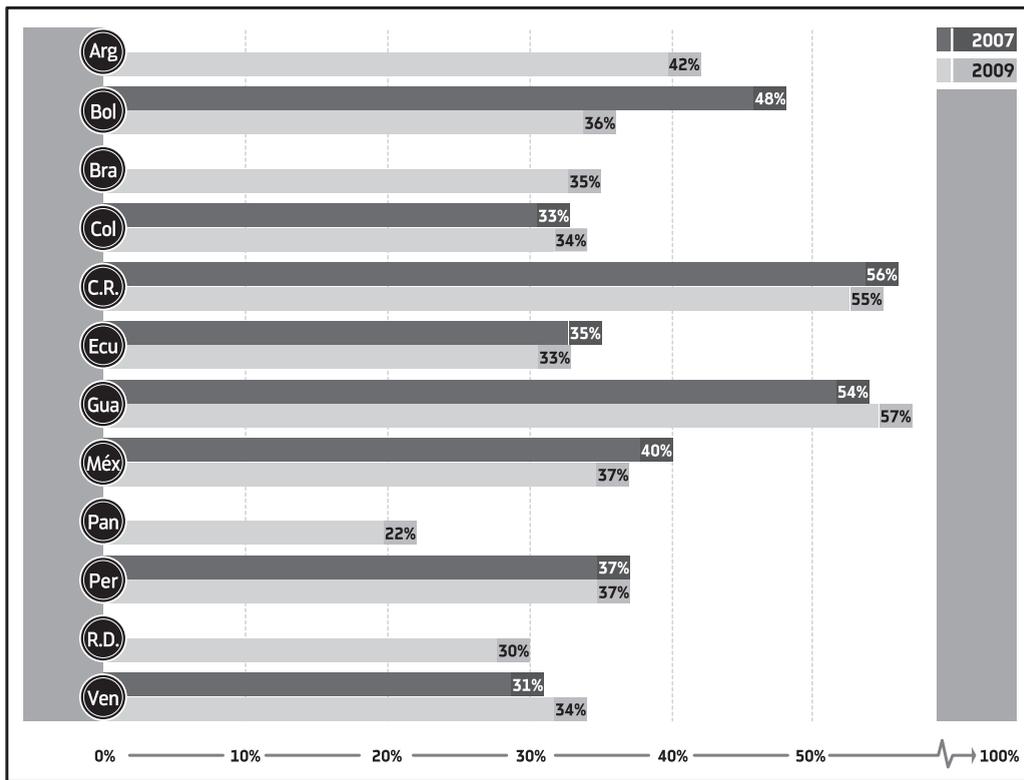
En América Latina, la intervención del Poder Legislativo en decisiones relacionadas con el gasto público resulta de particular relevancia si se considera que en su mayoría se están analizando países con prácticas democráticas relativamente recientes. En este sentido, la influencia de ésta en las finanzas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

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

Esta variable se compone de cuatro atributos:

- El Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo.
- Es suficiente el período que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto.
- Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del Ejecutivo.
- El Poder Legislativo tiene información para evaluar desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto.

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



Los atributos de esta variable se comportan de manera peculiar ya que las preguntas que miden si el Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto y si el período que se otorga legalmente para el análisis y discusión del presupuesto es suficiente son, en promedio, los atributos mejor evaluados en el estudio. Ambos obtuvieron una calificación positiva promedio de 54%. Sin embargo, los atributos sobre qué tan significativo es el debate y si el Legislativo cuenta con información para evaluar el desempeño de los programas reciben una calificación significativamente más baja.

En países como Guatemala, Argentina, México y Costa Rica, los encuestados consideran que el Legislativo sí tiene suficientes atribuciones

para modificar el proyecto de presupuesto, otorgándole una respuesta positiva mayor a 60% (considerada como satisfactoria). En Costa Rica recibió 65% y en Guatemala obtuvo 97% de respuestas positivas.

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

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

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

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

El área con mayores deficiencias en cuanto a la participación del legislativo en el proceso presupuestario está en torno a la información que se provee

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

ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

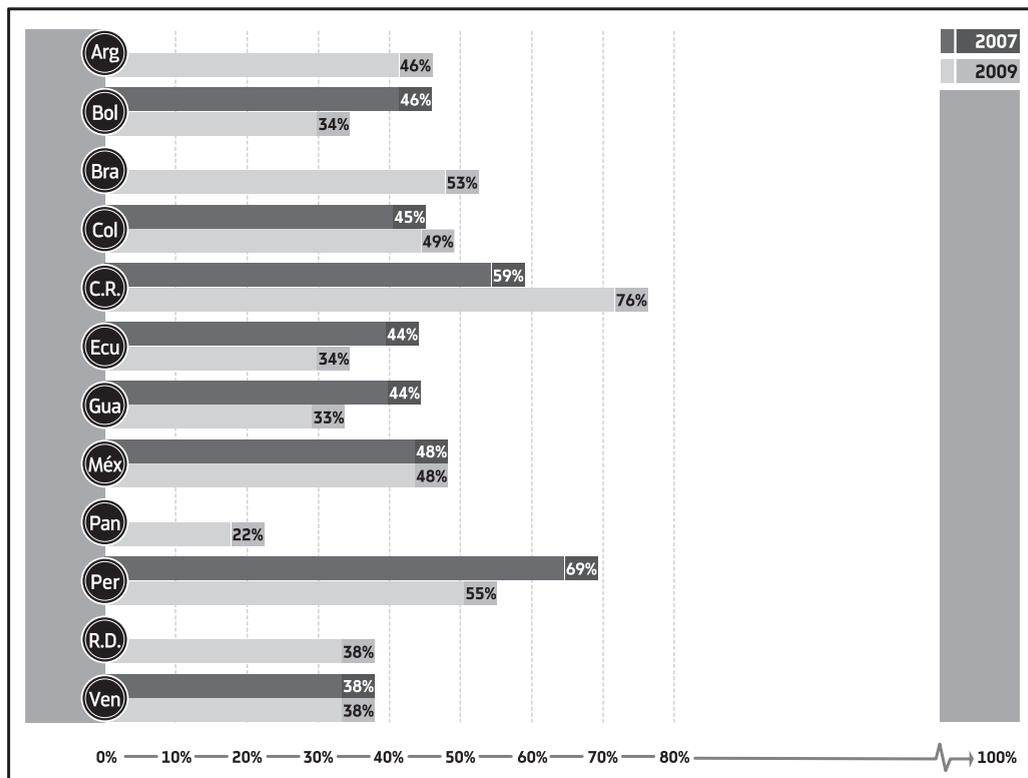
Dentro del tema elaboración del presupuesto, el estudio cuenta con 3 variables. Primero, se evalúa la disponibilidad y confiabilidad de la información macroeconómica que se presenta para la elaboración del proyecto de presupuesto. Segundo, el proceso de asignación de recursos que el Ejecutivo lleva para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

Información sobre criterios macroeconómicos

En cuanto a la información macroeconómica, esta variable considera dos atributos: primero, si la información sobre estos criterios es pública y, en segundo lugar, si esta información es confiable. En la gran mayoría de los países los encuestados calificaron el primer atributo altamente con un promedio para la región de 62% de respuestas positivas. Sin embargo,

el problema latente de los criterios macroeconómicos se encuentra en la confiabilidad de estas estimaciones. La calificación promedio para la región que obtuvo este atributo es 26% de respuestas positivas.

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



En la mayoría de los países se presenta información exhaustiva sobre los criterios macroeconómicos. Sin embargo, este año se presentó un retroceso importante en Ecuador: este atributo disminuyó 22 puntos porcentuales, recibiendo 44% de respuestas positivas. Si bien el Ejecutivo presenta programaciones y directrices presupuestarias anuales que cuentan con información detallada sobre el escenario macroeconómico que las sustenta, la caída en la percepción podría estar relacionada con el cambio constitucional que elimina el “Informe sobre la Proforma” que

elaboraba el Banco Central del Ecuador. Este documento formaba parte del proceso de formulación y aprobación e incluía la información sobre los criterios macroeconómicos. De nueva cuenta, las experiencias en los países a lo largo del tiempo nos demuestran que los avances en la transparencia presupuestaria son frágiles y que, como en el caso de Ecuador y en México¹, la información puede dejarse de publicar de un año a otro.

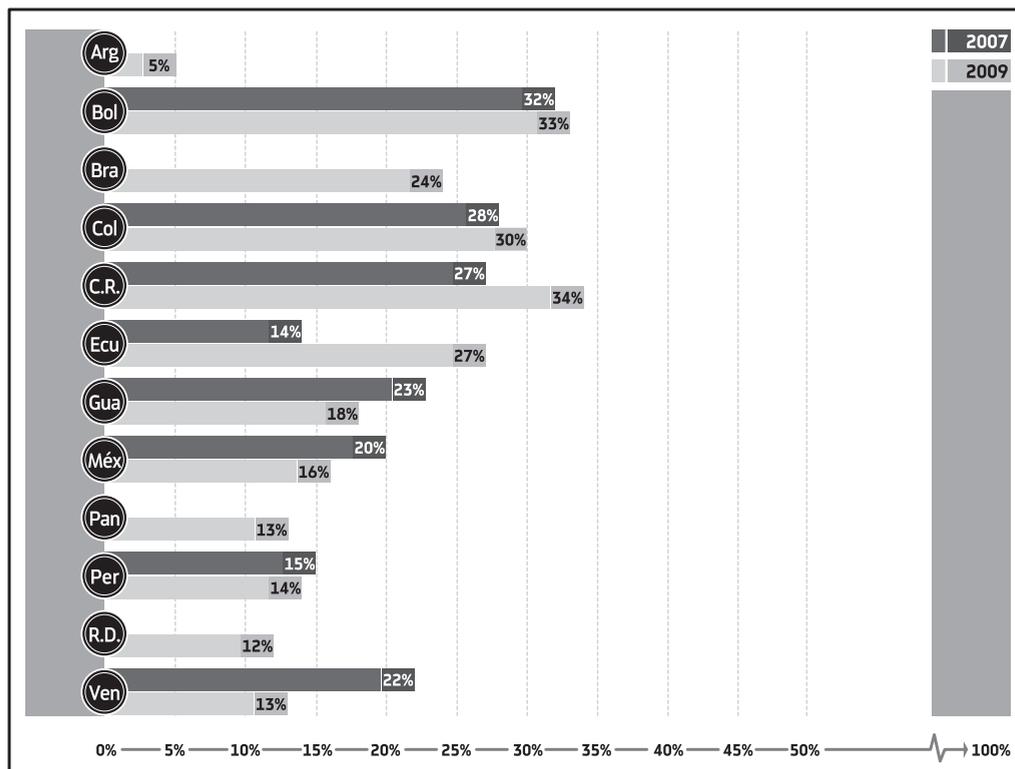
No es de sorprender que para esta edición la confiabilidad en las proyecciones macroeconómicas disminuyera en 4 puntos porcentuales en comparación con 2007. La coyuntura económica mundial obligó a la mayoría de los países a revisar sus estimaciones a la luz de la desaceleración económica mundial. Sin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

Asignación del presupuesto

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

¹ *En México, con la aprobación de la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas se dejó de publicar el Avance de Gestión, documento elaborado a medio año donde se presentaba información exhaustiva sobre la ejecución del gasto para el año. La nueva ley eliminó el requerimiento de elaborar este documento y lo relegó a un apartado en el informe trimestral acotando de manera importante el contenido de éste.*

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



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

La variable se compone de cinco atributos:

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

- Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional Desarrollo.
- Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura.
- La asignación del presupuesto se realiza con base en la evaluación del desempeño de los programas.

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

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

En Colombia, la asignación de recursos se basa en una política incrementalista. Por ejemplo, los recursos del Sistema General de Participaciones se asignan a los ramos de salud y educación de acuerdo a la Ley 715 de 2001, la cual establece un incremento porcentual más la

inflación anual correspondiente. Este tipo de presupuestación ha creado una cultura de negociación política sobre la asignación de recursos entre los funcionarios de las dependencias y el Ministerio de Hacienda².

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

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

En cuanto al uso de información sobre el desempeño de los programas en la asignación de presupuestos, muy pocos países realizan evaluaciones amplias de los programas y muy pocos generan la información necesaria para utilizar los resultados de los programas como insumos en la elaboración del presupuesto. Aún en los países que generan este tipo de información no hay claridad sobre si es realmente utilizada en la asignación de recursos. En México, existe un Sistema de Evaluación de Desempeño que en teoría debería ser utilizado para la asignación

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

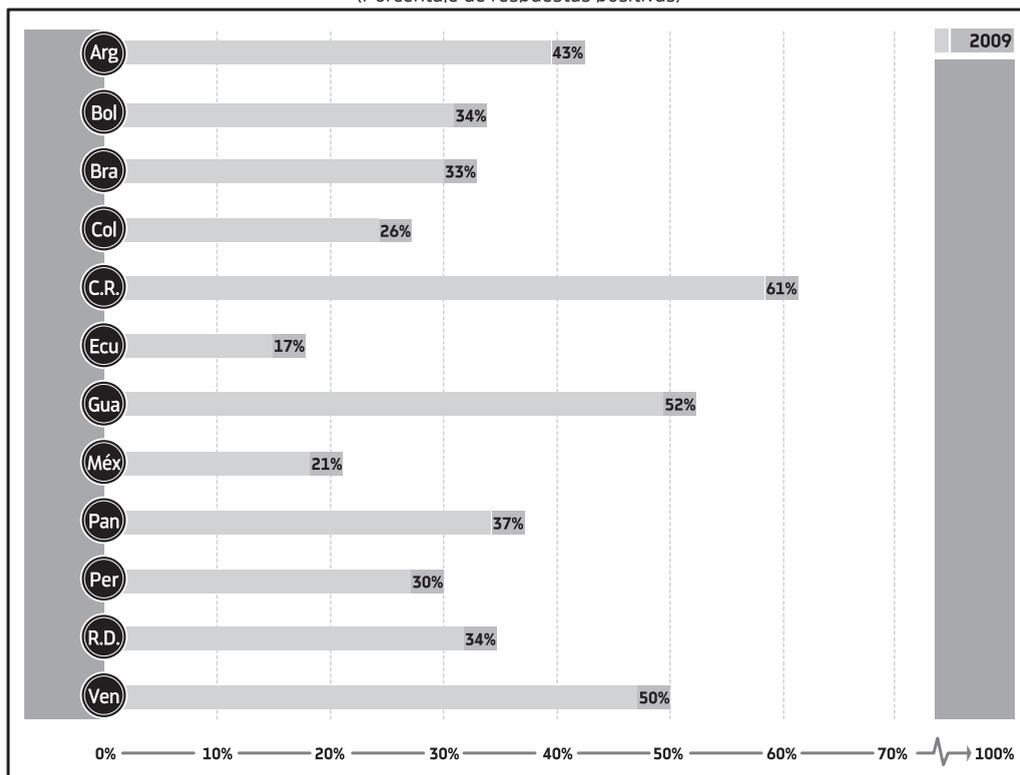
del presupuesto. De hecho, la Secretaría de Hacienda elige indicadores estratégicos que forman parte de los criterios de asignación; sin embargo, el público no conoce cuales son estos indicadores estratégicos y no hay evidencia de que la evaluación de resultados de los programas guía el proceso de presupuestación.

Cambios en el presupuesto

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

Gráfica 7.**Cambios del presupuesto***

(Porcentaje de respuestas positivas)



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

La variable se compone de dos atributos:

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

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

Dos excepciones notables son los casos de Ecuador y México. En ambos países no existe la obligación legal de que el Legislativo autorice cambios en el gasto durante su ejecución. En el caso ecuatoriano, solamente existe la obligatoriedad del Ministerio de Finanzas de presentar informes periódicos sobre la ejecución presupuestaria y sobre la liquidación de cuentas; sin embargo, en general, el marco legal y normativo no contempla mecanismos de intervención formal para que el Congreso monitoree, evalúe y regule eventuales modificaciones al presupuesto durante su ejecución. En el caso de México, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria prevé que en caso de una disminución equivalente a más del 3% del presupuesto se debe enviar a los legisladores el monto de gasto a reducir y una propuesta de composición de dicha reducción por dependencia y entidad. Entonces la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en un plazo de 15 días hábiles a partir de la recepción de la propuesta, analizará la composición de ésta, con el fin de proponer, en su caso, modificaciones en el marco de las disposiciones generales aplicables. El Ejecutivo Federal, con base en la opinión de la Cámara, resolverá lo conducente de acuerdo a las prioridades aprobadas en el presupuesto informando de ello a la misma.³ Es de destacar que los legisladores solamente proponen modificaciones y el Ejecutivo resuelve, con lo cual concluimos que las atribuciones de los legisladores constan de proponer y no tienen carácter aprobatorio.

FISCALIZACIÓN

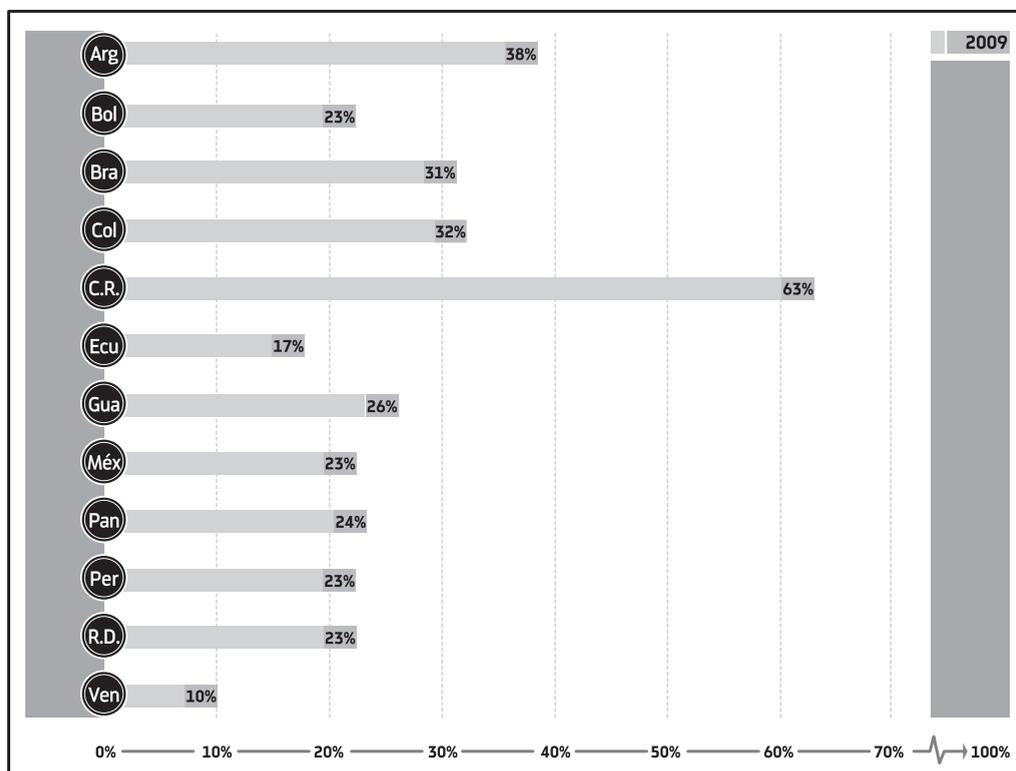
La fiscalización es el proceso por el cual se evalúa que el gasto público se apegue a la ley y cumpla eficientemente el propósito para el cual se destinó. Para ello, varias entidades del gobierno –Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Órgano de Control Externo y el Poder Judicial– desempeñan un papel específico.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

³ *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Art. 21 Frac. III a, b y c.*

Fiscalización del presupuesto

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

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



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

La variable se compone de los siguientes cinco atributos:

- Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales son bien fiscalizados.
- Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son bien fiscalizados.
- El gasto federal para defensa está bien fiscalizado.⁴
- La contratación de deuda externa se fiscaliza.
- La contratación de deuda interna se fiscaliza.

De estos cinco atributos, los resultados reflejan que el área peor fiscalizada es la de defensa. Normalmente, este rubro se exime de ser fiscalizado públicamente ya que se argumenta que se trata de información relacionada con seguridad nacional y que, por tanto, no se puede dar a conocer. El promedio de respuestas positivas para ese atributo es de 22%. Argentina destaca por su alta calificación en este atributo con 85% de respuestas positivas la cual se explica, en parte, porque el órgano de control externo tiene las facultades para elaborar informes sobre el gasto militar, los cuales son presentados al Poder Legislativo. Sin embargo, este no es el caso para el gasto en inteligencia. En el otro lado del espectro se encuentra Venezuela que recibió una calificación de cero en este atributo. Perú también obtuvo una baja calificación (9%) en cuanto a la fiscalización del gasto en defensa. Este dato es preocupante ya que en 2008, el gasto militar en estos dos países fue de aproximadamente 1% del producto interno bruto. Esto significa que un alto porcentaje del gasto no se fiscaliza adecuadamente.⁵

Evaluación de la contraloría interna

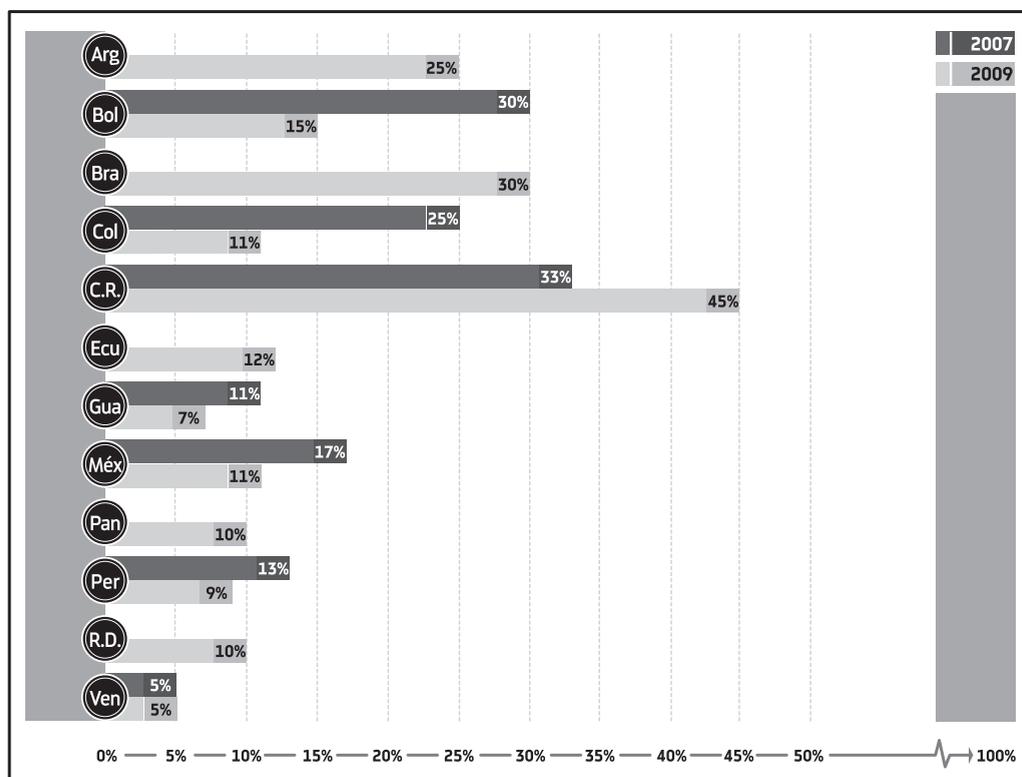
Historicamente, la variable evaluación de la contraloría interna ha sido la segunda peor evaluada después de participación ciudadana en el presupuesto. En promedio, la calificación para la región es 16% de respuestas positivas. Únicamente tres países –Argentina (25%), Brasil (30%) y Costa Rica (45%)– recibieron una calificación mayor o igual a 25%. El resto de los países reciben una calificación por debajo del

4 *Esta pregunta no fue aplicada en Costa Rica.*

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

promedio. El trabajo de la contraloría interna es de suma importancia ya que es la encargada de evaluar la eficiencia y eficacia del gasto y de implementar recomendaciones que mejoren la gestión pública. No todos los países tienen un organismo centralizado; sin embargo, cuentan con órganos de auditoría interna (o unidades de auditoría interna encargadas) del control de la gestión de las dependencias gubernamentales.

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



Esta variable se compone de tres atributos:

- La contraloría interna es confiable.
- Las recomendaciones de la contraloría interna han contribuido a combatir la corrupción.

- Se requiere que las recomendaciones de contraloría interna sean públicas.

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

Destaca nuevamente Venezuela por la baja calificación que recibe el órgano de control interno con únicamente 5% de las respuestas positivas. En este país, la mayoría de los organismos públicos cuentan con dependencias de Auditoría Interna y existe la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna; sin embargo, sufren de problemas graves para desempeñar su mandato de manera eficiente e imparcial. En los Informes de Gestión Anual de la Contraloría General de la República correspondientes a los años 2005-2008 se reportan varias fallas. En primer lugar, no se convoca a concurso para la designación del Auditor Interno. En segundo lugar, hay una falta de personal capacitado para asumir las labores atribuidas, poca colaboración por parte de las dependencias internas de la institución en el suministro de información necesaria para cumplir con sus funciones y una baja asignación de recursos financieros. Finalmente, hay una falta de autonomía de las Oficinas de la Auditoría Interna debido a su dependencia directa de las autoridades de las instituciones públicas. Vale la pena destacar que este año fue aprobado el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, lo que promete mejoras en el funcionamiento de la contraloría interna.

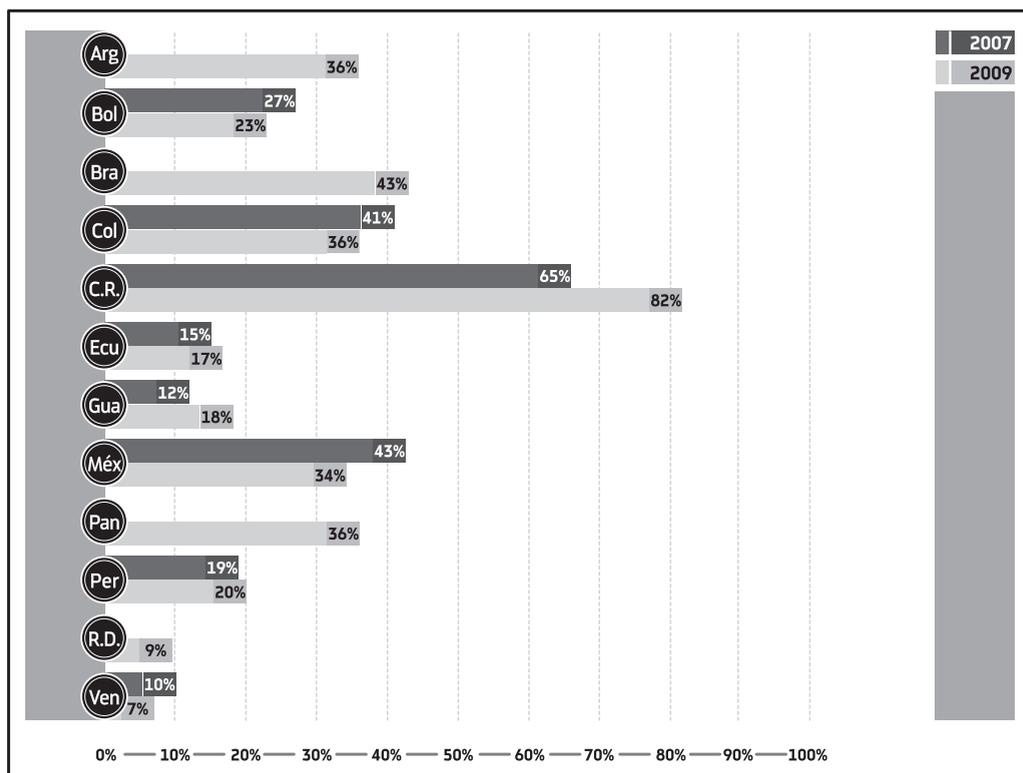
Con la excepción de Costa Rica y Brasil, la calificación otorgada al resto de los países no supera el 25%. Adicionalmente, los encuestados consideran que las recomendaciones del órgano de control interno no son públicas. En el caso de Venezuela, la existencia de dichas oficinas no ha contribuido a combatir la corrupción y sus recomendaciones, si es que las realizan, no son conocidas por los ciudadanos. Este atributo es el que recibe la calificación más paupérrima de esta variable con

9%. Paradójicamente, los órganos de control interno se guían bajo los principios de transparencia y trabajan por la rendición de cuentas; sin embargo, son estos órganos los que propician la opacidad e impiden la rendición de cuentas sobre su trabajo, afectando así de manera negativa la opinión pública sobre el desempeño de esta entidad.

Capacidades de los órganos de control externo

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

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



La variable se compone de las siguientes cuatro preguntas:

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

Las calificaciones para la gran mayoría de los países son deficientes, con la excepción notoria de Costa Rica, que no solamente ha sido calificado positivamente desde 2007 si no que ha aumentado su calificación de 65 a

82%. A Costa Rica le sigue Brasil con una calificación reprobatoria de 43%. En el grupo de países peor evaluados se encuentran Venezuela y República Dominicana con 7 y 9% respectivamente. El promedio de calificación para la región es de 30%. Si comparamos los resultados de esta edición contra los obtenidos en 2007, encontramos que entre los países que disminuyeron su calificación resaltan México y Colombia: México disminuyó en nueve puntos porcentuales, mientras que Colombia disminuyó en 5 puntos. Guatemala aumentó su calificación en seis puntos, Ecuador y Perú aumentaron su calificación en dos y un punto porcentual respectivamente.

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

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

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

El atributo mejor evaluado es el relativo a la capacidad del control externo para fiscalizar el gasto federal. En promedio recibe una calificación positiva de 42%. Sin embargo, los atributos sobre la efectividad de la contraloría para combatir la corrupción reciben una calificación notoriamente menor con un promedio de 23%. Estos resultados indican que el problema más apremiante sobre la capacidad del órgano de control externo no radica en las atribuciones legales, sino más bien en la concreción de las recomendaciones que se desprenden de sus actividades de fiscalización. Es decir, la responsabilidad de dar seguimiento a estas indicaciones queda normalmente fuera del alcance de los órganos de control externo y dependen de la voluntad política de otras instancias -como el Poder Legislativo- o de la capacidad de sanción de las instituciones facultadas para ello.

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

RENDICIÓN DE CUENTAS

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

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

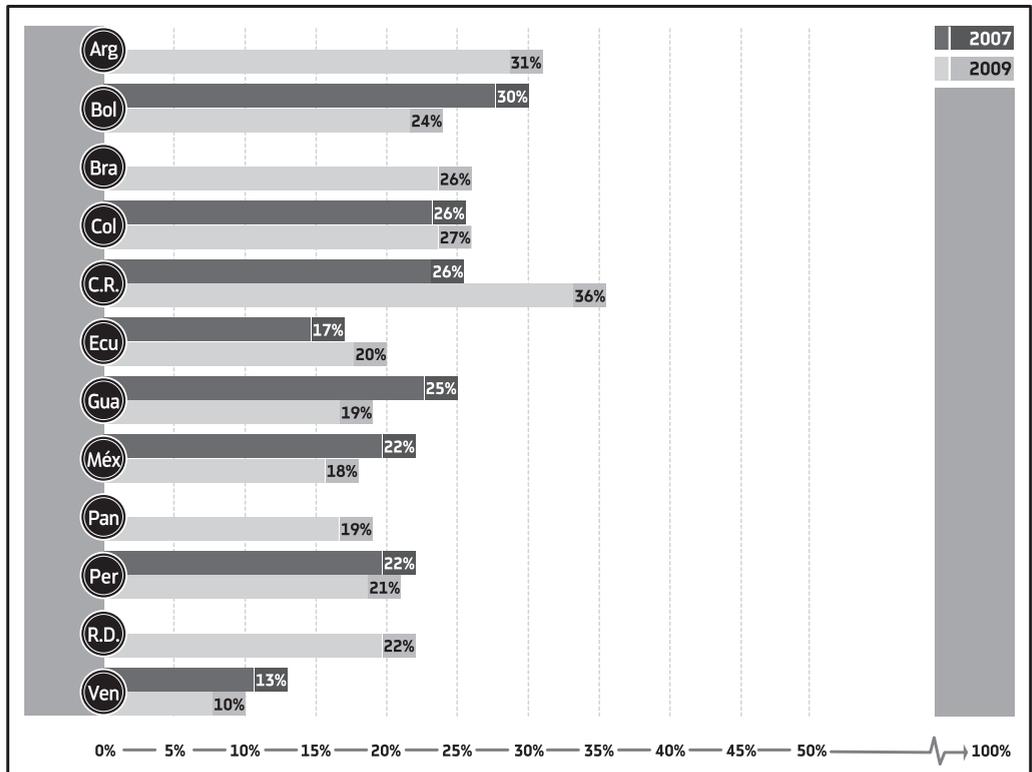
Rendición de cuentas

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

Gráfica 11.

Rendición de cuentas

(Porcentaje de respuestas positivas)



Esta variable se compone de siete atributos:

- Los precios de compra que paga el Poder Ejecutivo se hacen públicos en compras ó gastos superiores a 35,000 dólares⁶.
- El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.
- Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal.
- El Ejecutivo publica periódicamente información para evaluar el avance en cumplimiento de las metas de sus programas.
- El Ejecutivo emite reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno que son comparables con el presupuesto aprobado.
- Reportes sobre avance en ejecución de programas y metas físicas.
- Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales políticas que se financian por medio del presupuesto.

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

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

⁶ Esta cifra varía por país. Se utilizó un estimado en dólares para dar una perspectiva comparable regionalmente.

para usuarios inexpertos del Presupuesto. A pesar de estos problemas, cabe destacar que el Ministerio de Finanzas Públicas lanzó un portal de información sobre el presupuesto para los ciudadanos, lo que representa un avance importante.

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

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

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

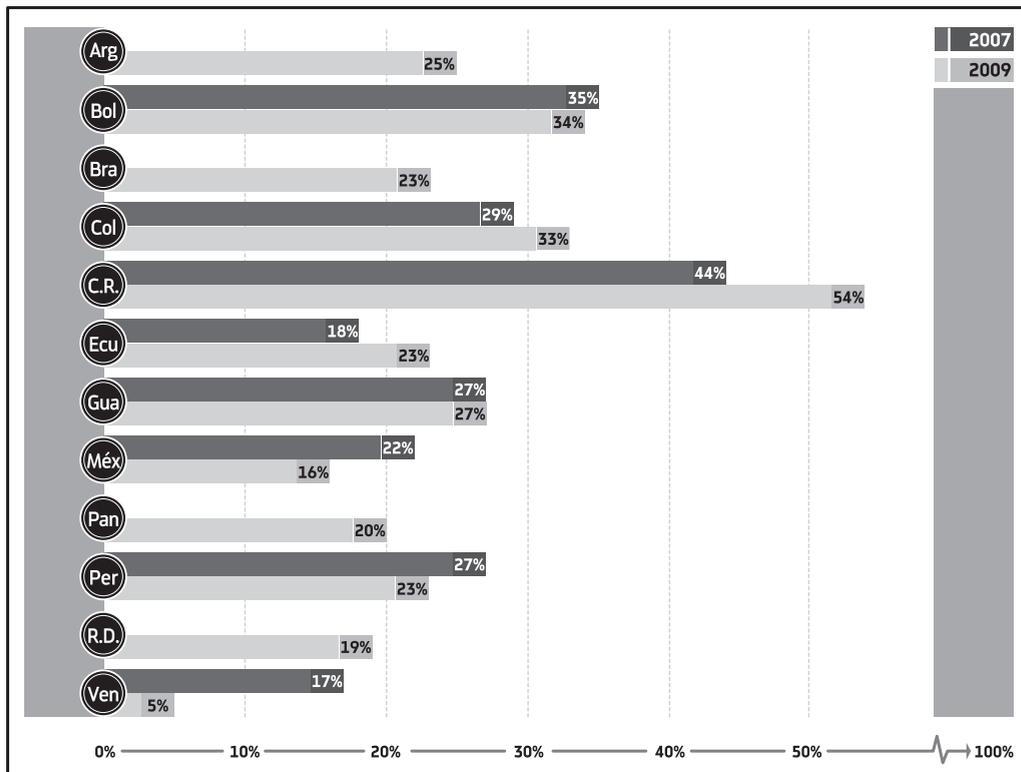
El atributo mejor evaluado es el relativo a la comparabilidad de los informes emitidos por el gobierno durante la ejecución del presupuesto. El promedio para la región es 44% de respuestas positivas. Actualmente, el presupuesto se presenta en sus distintas clasificaciones -económica, administrativa y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

Control sobre funcionarios públicos

La rendición de cuentas incluye la habilidad del Ejecutivo para controlar a los funcionarios públicos en el sentido de que se aboquen a cumplir con sus responsabilidades y que su trabajo se apegue a la ley. El poder público requiere de límites y regulaciones para prevenir la corrupción en el manejo de recursos públicos, así como para penalizar a quienes hagan

uso ilegal del presupuesto. Por tanto, es necesario que quienes ostenten la autoridad pública estén sujetos a controles externos e internos que garanticen que su desempeño sea conforme al marco legal que regula sus funciones.

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



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

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

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

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

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

Esta variable se compone de cinco atributos:

- Se pueden detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as).
- Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) federales.
- La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) federales es pública.
- En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables.
- Se penaliza al funcionario(as) que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros.⁷

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

En el caso de Venezuela, la posibilidad de detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios es realmente baja. Si bien una gran proporción de los funcionarios debe presentar una declaración jurada de bienes y existen procedimientos expeditos y sanciones para los que no cumplan con esa obligación, la Contraloría General de la República no tiene o no

⁷ *Esta pregunta no fue aplicada en Colombia.*

ha demostrado la capacidad institucional para darle seguimiento a dichas declaraciones y su actuación ha sido reactiva cuando se trata de funcionarios o ex-funcionarios de oposición al gobierno.

Responsabilidades de niveles de gobierno

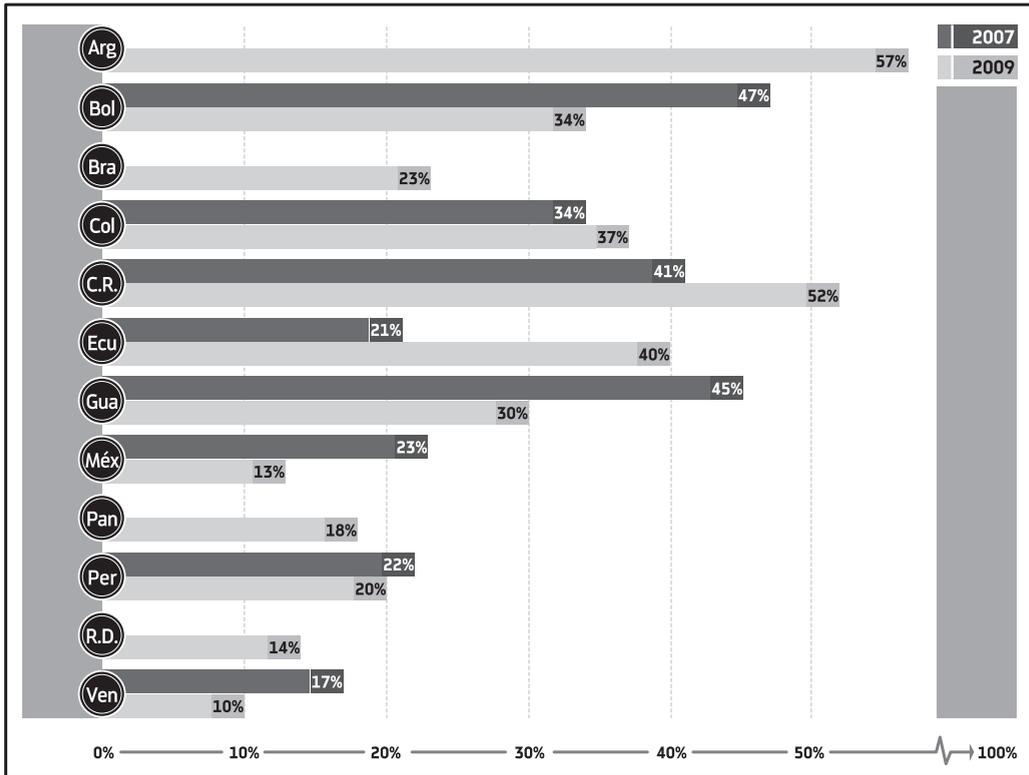
Medir la responsabilidad que tienen los distintos niveles de gobiernos en términos presupuestarios forma parte de una rendición de cuentas efectiva ya que hay claridad sobre las atribuciones y facultades en cuanto a la ejecución del gasto. Tener esta claridad sobre el presupuesto previene problemas de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

Esta variable se compone de un solo atributo:

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

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

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



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

para garantizar la asignación efectiva de recursos económicos para ejercerlas.⁸

En la mayoría de países existe un marco normativo que rige las atribuciones y responsabilidades presupuestarias; sin embargo, no hay suficiente claridad al respecto. Por ejemplo, en el caso de México, aunque existe un marco normativo que determina las responsabilidades de gasto, la distribución de responsabilidades entre las esferas de gobierno vuelve complejo el manejo presupuestario. Por una parte, las funciones de rectoría generalmente se conservan en manos de la federación, dejando poco margen de decisión a los gobiernos estatales para adecuar las políticas a las necesidades locales. Por otra parte, los recursos asignados a los gobiernos de los estados solamente han alcanzado para mantener el nivel de operación de los bienes y servicios, esto ha obligado a que se tengan que llevar a cabo negociaciones entre gobiernos para la realización de obras de infraestructura mayores. La crisis económica por la que pasa el país y, particularmente, la reducción en la recaudación sacó a la luz la dependencia de los estados de las transferencias del gobierno federal y el poco espacio de maniobra que tienen los estados para manejar sus finanzas públicas. Lo anterior explica, en parte, la disminución de 10 puntos porcentuales de esta variable en comparación con 2007.

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

⁸ Se refiere al Título V: Organización Territorial del Estado Capítulos Cuarto (Régimen de Competencias) y Quinto (Recursos Económicos).

por concepto de IVA y transferencias por concepto de LAEE que provienen de los ingresos petroleros. Esto se debe a que los estados no le han transferido las potestades tributarias, contempladas en la Constitución, y no todos los municipios recaudan suficientes recursos por concepto de impuestos y tasas.

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

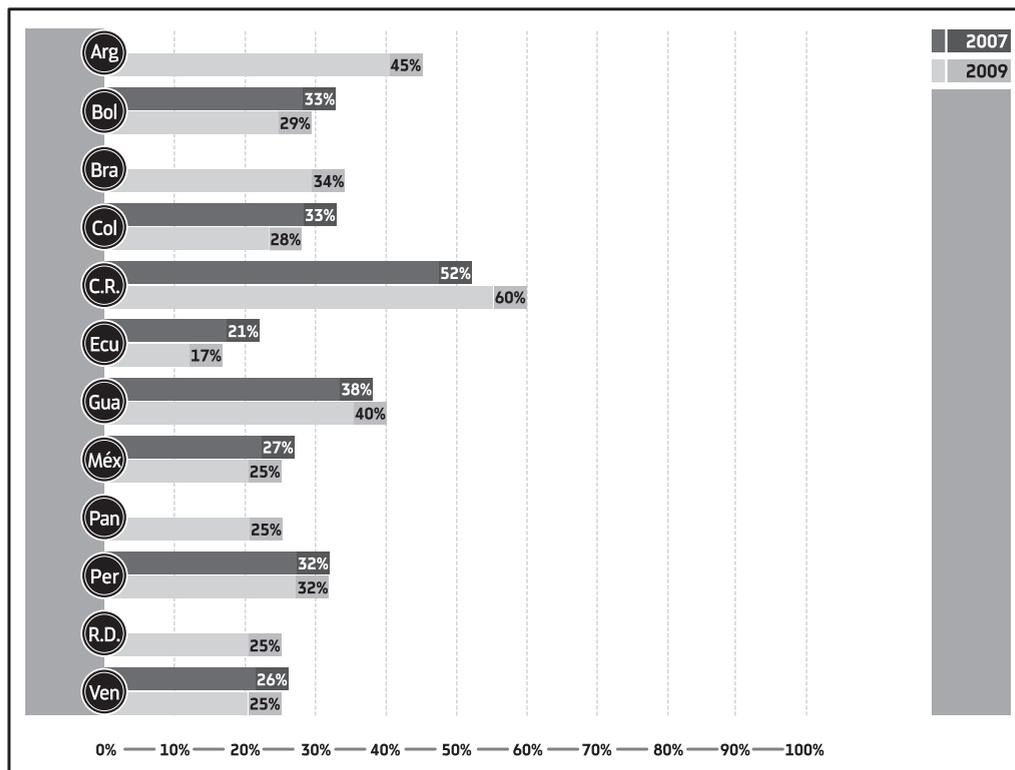
ACCESO A LA INFORMACIÓN

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

Información sobre deuda

La variable información sobre la deuda estudia qué tipo de información se presenta sobre este tema ya que el endeudamiento de un país condiciona el gasto futuro. Por ello, el uso mesurado y responsable de la deuda es necesario para que un país goce de finanzas públicas sanas. Un presupuesto atado a un endeudamiento ineficaz tiene menor margen de maniobra para impulsar sectores y gastos prioritarios. Este tema es de especial importancia para la región debido a los problemas históricos de endeudamiento y de rigidez presupuestaria que se han observado. En este sentido, es importante conocer si los datos sobre los montos, destino, condiciones y duración de la deuda del gobierno se hacen públicos.

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



Esta variable se compone de cuatro atributos:

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

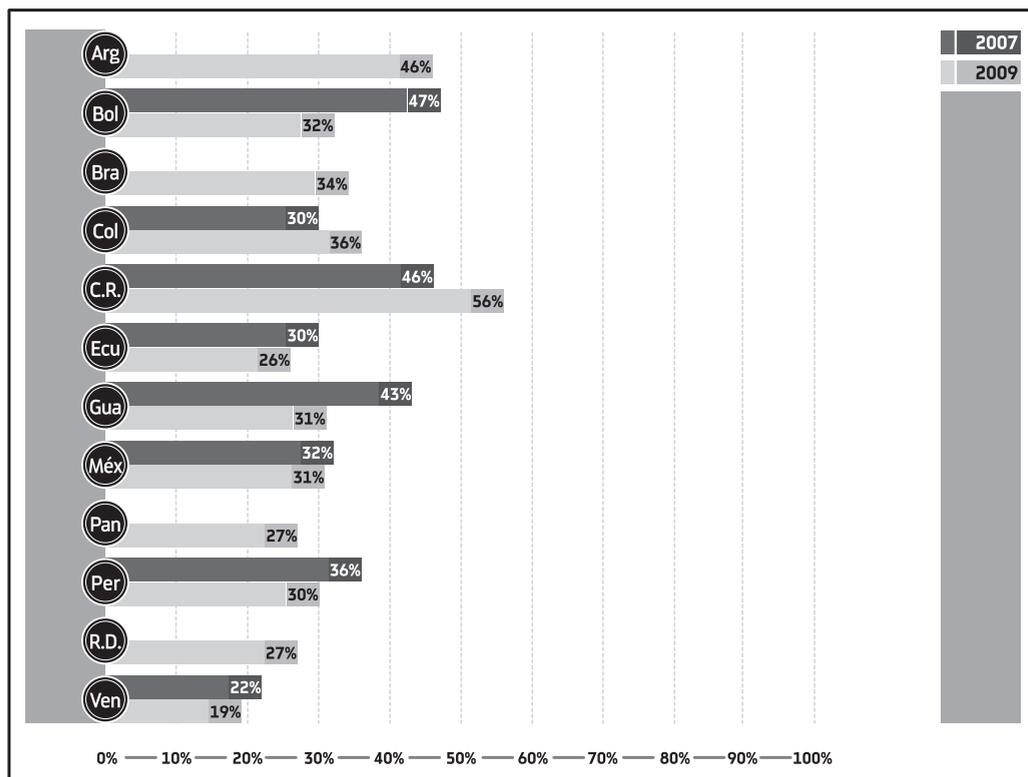
El caso mejor evaluado para esta variable es, de nueva cuenta, Costa Rica con 60% de respuestas positivas, seguido por Argentina y Guatemala con una calificación de 45 y 40% respectivamente. Destaca que Costa Rica

y Guatemala aumentaron su calificación en 8 y 2 puntos porcentuales respectivamente. El resto de los países que participaron en la edición pasada obtuvieron una calificación más baja en este estudio, con excepción de Bolivia que mantuvo su calificación de 32%. En contraste, los países peor evaluados son Ecuador con 17% de respuestas positivas y Panamá, República Dominicana y Venezuela, los tres, con 25%.

Calidad de la información presupuestaria y estadísticas en general

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

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



Esta variable se compone de los siguientes cuatro atributos:

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

Esta variable presenta un promedio de respuestas positivas de 33%, colocándola como una de las mejor evaluadas. Nuevamente, Costa Rica recibe la mayor calificación con 56% de respuestas positivas. El país con la segunda mejor calificación es Argentina. Si bien podemos concluir que la información presentada en el presupuesto argentino muestra una extensa desagregación y detalle, debe destacarse que a pesar de ser una de las variables mejor evaluadas, incluye una de las preguntas peor evaluadas por los especialistas. Dicha pregunta se refiere a si las instituciones que producen estadísticas nacionales producen datos verídicos. Esta respuesta muestra claramente que existe una fuerte incredulidad, particularmente en el organismo principal que produce las estadísticas nacionales, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Dicho organismo ha sufrido un fuerte descrédito a partir de la intervención de la Secretaría de Comercio que ha provocado la desconfianza, particularmente en aquellas variables relacionadas con los precios y con las canastas con las cuales se determinan los niveles de pobreza e indigencia.

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

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

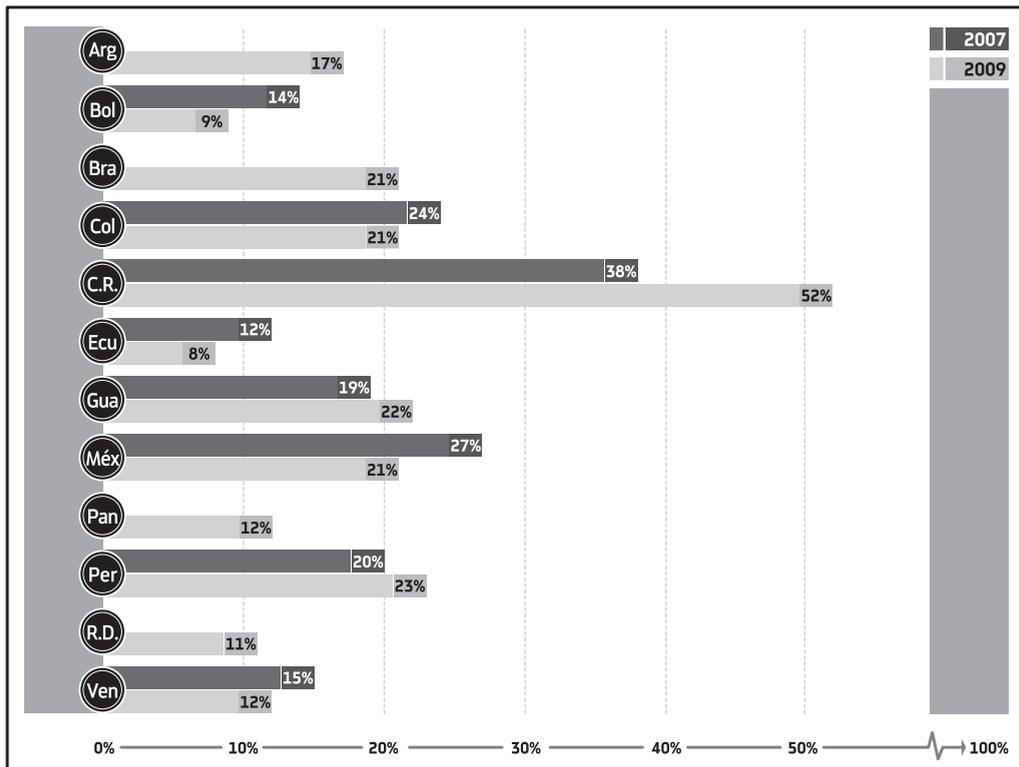
Oportunidad de la información del presupuesto

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

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

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

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



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

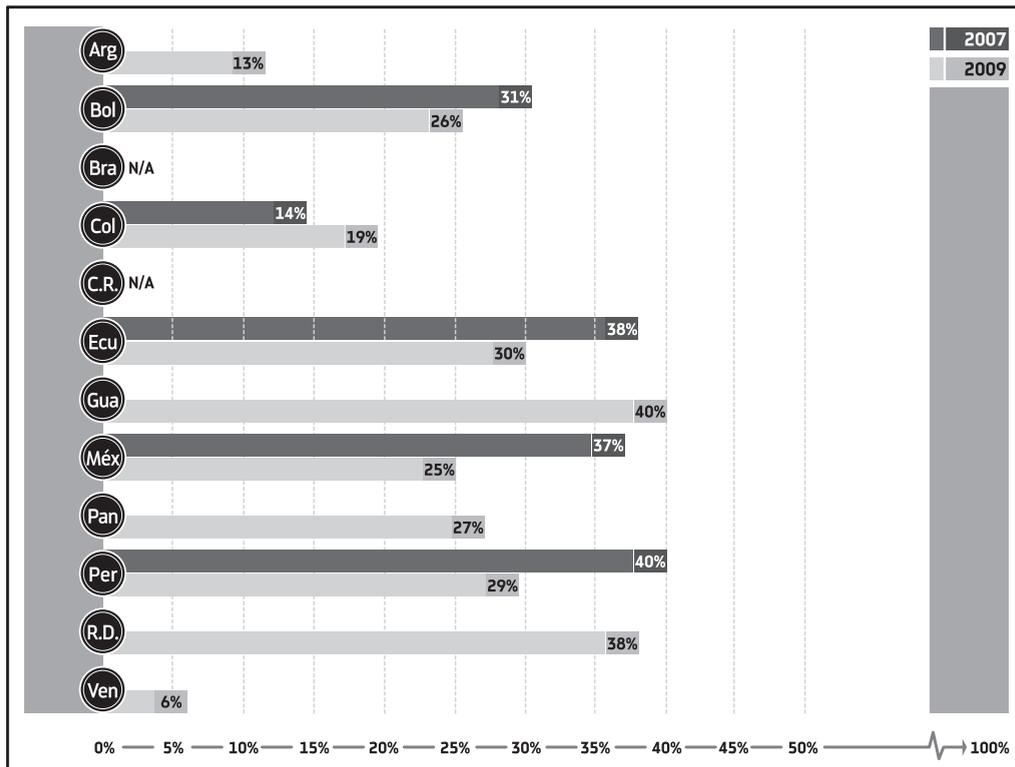
Ley de Acceso a la Información

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

Esta variable se compone de tres atributos:

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

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



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

CONCLUSIONES

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

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

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

Hay varios temas que muestran que la región aún carece de mecanismos y prácticas conducentes hacia la consolidación de la democracia. En primer lugar, esta edición del estudio apunta a la falta de espacios y mecanismos para la participación ciudadana en el presupuesto. Ésta ha sido la variable peor evaluada en todas las ediciones del estudio, lo que indica que el tema no ha sido prioritario en las agendas de los gobiernos de la región. Es importante señalar que cada vez más organizaciones de la

sociedad civil, entidades académicas y ciudadanos en general, muestran interés por participar en el diseño e implementación de la política pública; sin embargo, no encuentran los mecanismos o los espacios para incidir en el proceso presupuestario.

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

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

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