

International Budget Partnership

GUÍA PARA EL CUESTIONARIO DE PRESUPUESTO ABIERTO: Explicación de las Preguntas y Opciones de Respuesta

28 Septiembre de 2007

International Budget Partnership
Center on Budget and Policy Priorities
820 First Street, NE
Washington, DC 20002
www.internationalbudget.org
www.openbudgetindex.org

International Budget Partnership

GUÍA PARA EL CUESTIONARIO DE PRESUPUESTO ABIERTO: EXPLICACIÓN DE LAS PREGUNTAS Y OPCIONES DE RESPUESTA

La *Guía para el Cuestionario de Presupuesto Abierto* tiene como propósito proveer información e instrucciones adicionales a los investigadores que responderán el cuestionario. La guía consta de cuatro secciones:

Introducción y Visión General.....3

- Estructura del Cuestionario
- Información General sobre el Cuestionario
- Entrevistas a los Funcionarios Públicos

Sección Uno: Disponibilidad de Documentos Presupuestarios.....8

- Documentos Presupuestarios Clave Utilizados en el Estudio
- **Tabla 1.** Año Presupuestario de los Documentos Utilizados para Completar el Cuestionario
- ¿En el presupuesto de qué año deben basarse las respuestas del cuestionario?
- ¿Cuándo se considera que los documentos están a disposición del público?
- **Tabla 2.** Vínculos de Internet para Obtener Documentos Presupuestarios Clave
- **Tablas 3 y 4.** Distribución de los Documentos

Sección Dos: La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo.....17

- Estructura de las Respuestas
- *No Aplica* como Respuesta
- Respuestas que Involucren Documentos no Disponibles al Público
- Citas y Referencias
- Citas Elaboradas con base en Entrevistas a Funcionarios Públicos
- Comentarios a cargo de Especialistas Independientes
- Explicaciones a las Preguntas 1-65

Sección Tres: El Proceso Presupuestario.....41

- Explicaciones a las Preguntas 67-123
- Formulación del Presupuesto por parte del Ejecutivo
- Aprobación del Presupuesto por parte del Legislativo
- Ejercicio del Presupuesto por parte del Ejecutivo
- Reporte de Fin de Año y Órgano Superior de Auditoría

Introducción y Visión General

El *Cuestionario de Presupuesto Abierto* tiene dos propósitos generales: está diseñado para ayudarle a los investigadores no gubernamentales a entender y aplicar ciertas pautas internacionales de mejores prácticas sobre transparencia presupuestaria y rendición de cuentas a las prácticas que observan en sus países. El segundo propósito es el de vincular los esfuerzos de investigación de la sociedad civil en cuanto a transparencia presupuestaria entre los países, a fin de impulsar la labor de las organizaciones en cada país por atraer la atención internacional a la relevancia del tema.

Los grupos presupuestarios de la sociedad civil tienen un interés especial en la promoción del acceso del público a la información presupuestaria durante todas las fases del año fiscal. **Contar con disponibilidad de información presupuestaria completa, entendible y oportuna es esencial para la participación informada de la sociedad civil en el proceso presupuestario.** El cuestionario está específicamente dirigido a los investigadores para ayudarlos a identificar qué información está disponible al público, su asiduidad durante cada una de las etapas del proceso presupuestario, al igual que cualquier brecha en la información.

Este enfoque de acceso a la información pública *distingue y le brinda* la característica central a este cuestionario. Sin embargo, el *Cuestionario de Presupuesto Abierto* sólo atiende un conjunto muy limitado de temas relacionados con los asuntos más grandes pertinentes al manejo efectivo de las finanzas públicas, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. El *Cuestionario de Presupuesto Abierto* es por lo tanto una herramienta que debe complementar y no reemplazar otras investigaciones abocadas a promover la transparencia presupuestaria. **IBP alenta enfáticamente a los investigadores a que desarrollen su propia investigación específica para su país como una manera de resaltar y llamar la atención a los temas importantes en sus países.**

Algunos ejemplos de temas que no están cubiertos a profundidad en el cuestionario incluyen las oportunidades que podrían existir durante el año presupuestario para una participación ciudadana efectiva y significativa. Esto se debe al hecho de que tales medidas son temas en especial difíciles de evaluar de país en país debido a que son específicos según los diferentes tipos de sistemas presupuestarios. El cuestionario no examina, por ejemplo, los marcos legal y administrativo que regulan el manejo del gasto público, o las responsabilidades de los funcionarios y poderes públicos en distintos niveles de gobierno, ambos muy importantes, pero difíciles de capturar a través de los distintos tipos de sistemas de presupuesto.

Principios Importantes Relacionados con Transparencia Presupuestaria y Rendición de Cuentas

No obstante las limitaciones del cuestionario, éste pretende capturar y operacionalizar algunos principios básicos importantes relacionados con la transparencia presupuestaria y las rendición de cuentas en la elaboración del presupuesto. Estas incluyen:

Autorización previa. El legislativo debe autorizar medidas que incluyan gasto, recaudo de rentas y deuda *antes* de cualquier acción que pueda tomar el ejecutivo en estos sentidos.

Unidad. Todos los gastos anuales, aumentos en las rentas y otras actividades financieras gubernamentales deben presentarse al legislativo en una única presentación consolidada: la propuesta de presupuesto del ejecutivo. (Aunque en la práctica en la mayoría de los países, la presentación consolidada asume la forma de un documento primario, con varios documentos de soporte.)

Cabalidad. No sólo debe el gobierno revelar sus actividades financieras en su propuesta anual de presupuesto, sino que los documentos deben ser emitidos en otros momentos durante el año presupuestario para proporcionar una imagen completa y actualizada de las acciones gubernamentales.

Periodicidad. El ejecutivo debe adherirse a los plazos regulares en un calendario anual para delinear el presupuesto, para presentarlo al legislativo para su debate, para ejecutar el presupuesto y para presentar sus cuentas finales al público y a la Institución Suprema de Auditoría. Es esencial presentar reportes regulares y oportunos en cada una de esas cuatro fases del presupuesto. El legislativo y la Órgano Superior de Auditoría juegan también papeles importantes al actuar de manera oportuna durante el año presupuestario, en especial en lo relacionado con la aprobación del presupuesto anual y la revisión de las cuentas finales.

Especificidad. La descripción de cada ítem del presupuesto debe dar una visión clara del gasto gubernamental. Las descripciones que se proporcionan para los ítems del presupuesto no deben ser altamente agrupadas (presentadas como grandes totales) ya que de esta forma son vagas, sino que deben presentarse según sistemas de clasificación aceptados internacionalmente para evitar confusiones.

Legalidad. Todos los gastos y actividades deben mantenerse dentro de los marcos legales. Donde la ley no se adhiera a o promueva principios básicos de transparencia y rendición de cuentas, la sociedad civil deberá hacer recomendaciones para enmendarla.

Estructura amigable con el usuario. Los documentos presupuestarios de una nación son los documentos clave de la rendición de cuentas del gobierno: deben presentarse de manera manejable que sean de fácil comprensión para la amplia gama de audiencias que conforman al legislativo y al público.

Publicidad. Todos los ciudadanos del país deben tener el derecho, como individuos o en forma de asociaciones de la sociedad civil, de hacer y expresar juicios sobre el presupuesto de la nación. Esto requiere que los documentos que conforman el presupuesto estén disponibles de manera amplia. Este caso aplica en especial para la propuesta de presupuesto del ejecutivo, la cual debe estar disponible para los ciudadanos *antes* de adoptarla el legislativo.

Medios y fines. Deben trazarse enlaces claros entre las políticas, planes, insumos al presupuesto y resultados de gestión. La explicación que acompaña al presupuesto debe comunicar claramente las metas presupuestarias en términos de insumos, objetivos a alcanzar y resultados cuantificables.

Otras Herramientas Útiles para la Investigación de la Transparencia Presupuestaria

Sugerimos que los investigadores revisen los enlaces en la página del Índice del Presupuesto Abierto (Open Budget Index, www.openbudgetindex.org/tools.htm) en donde encontrarán enlaces adicionales y herramientas útiles que les ayuden a enfocarse en otra investigación de transparencia presupuestaria que puedan estar considerando. Este sitio web contiene trabajos sobre la transparencia y confiabilidad fiscal que puede ser de interés.

El FMI, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han desarrollado cuestionarios y diagnósticos exhaustivos que examinan las condiciones de transparencia fiscal, el manejo del gasto público y las prácticas y procedimientos presupuestarios¹. Además del trabajo de estas instituciones internacionales en la materia, analistas del sector privado y organizaciones no gubernamentales también han desarrollado sus propias metodologías para medir y evaluar las condiciones de transparencia presupuestaria².

En conjunto, todos estos instrumentos destacan la relevancia y la complejidad de la transparencia presupuestaria. El *Cuestionario de Presupuesto Abierto* busca sumarse a los esfuerzos citados primordialmente enfatizando las características de acceso a la información.

Estructura del Cuestionario

El *Cuestionario de Presupuesto Abierto* incluye tres secciones. La primera sección del cuestionario incluye cuatro tablas, cuyo propósito es examinar la disponibilidad y la distribución de los principales documentos presupuestarios en el país. Esta primera sección requiere que el investigador identifique cada uno de los documentos principales que emite su país (o deja de emitir) durante cada una de las cuatro fases del proceso presupuestario. Estos documentos serán entonces empleados para responder muchas de las preguntas en la segunda y tercera sección del cuestionario. La segunda y tercera sección del cuestionario incorporan un total de ciento veintitrés (123) preguntas agrupadas en dos categorías principales: La propuesta de presupuesto del Ejecutivo y el proceso presupuestario.

Sección Dos. La segunda sección versa sobre los documentos que se emiten durante la consideración del proceso presupuestario por parte del legislativo. Esta sección busca analizar el tipo de información disponible en la propuesta del Ejecutivo, e identificar información adicional que podría ser de utilidad para monitorear y analizar la información contenida en el presupuesto. La propuesta de presupuesto del Ejecutivo amerita esta sección especial, debido a que este documento es frecuentemente sujeto de

¹ Para una discusión de los instrumentos del Banco Mundial y el FMI ver, “Assesing Public Expenditure, Procurement and Financial Accountability: A Review of Diagnostic Instruments,” Public Expenditure and Financial Accountability Secretariat, Banco Mundial, Abril, 2003.

² Ver, por ejemplo, Lavielle, Briseida, Mariana Pérez y Helena Hofbauer, *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria: una comparación de diez países*, 2003; también Alta Folscher, *Budget Transparency and Participation: Five African Case Studies*, IDASA, 2002; y el eStandards Forum, “Assesment of Adherence to Fiscal Transparency Standards” en <http://www.estandardsforum.com>.

la mayor parte del escrutinio y el debate durante el curso del año presupuestario. Muchas de las buenas prácticas (o de la falta de ellas) que se encuentran en este documento o conjunto de documentos se llevan a cabo y se reflejan en los documentos del presupuesto que son emitidos más tarde en el año presupuestario. Por ejemplo, si en la propuesta de presupuesto del Ejecutivo un país adopta la buena práctica de proporcionar un reporte ampliamente detallado acerca de sus gastos, empleando clasificaciones que incluyan desgloses funcionales, económicos y administrativos, es mucho más probable estar en una posición que permita llevar implantar esta práctica hacia sus reportes en otras fases del ciclo presupuestario y proporcionar información similar en sus informes emitidos durante el año y en su informe de fin de año.

Sección Tres. La tercera sección se aboca a estudiar y medir el grado de apertura en cada una de las cuatro fases del proceso presupuestario, examinando tanto los documentos que deben estar disponibles al público durante cada una de las fases, como las prácticas que el ejecutivo y el legislativo pueden adoptar para hacer el proceso más incluyente y confiable (en términos de rendición de cuentas). Por ejemplo, esas prácticas incluyen audiencias públicas para promover la discusión y el debate sobre el presupuesto. Y, una vez aprobado el presupuesto, el público debería tener acceso a informes mensuales o trimestrales regulares y detallados sobre el gasto que se efectúen, las rentas recaudadas y la deuda en la que se incurra.

Información General sobre el Presupuesto

El *Cuestionario de Presupuesto Abierto* está diseñado para ser respondido por un(a) investigador(a) independiente o un grupo de investigadores de organizaciones no gubernamentales, que deben entregar al IBP un sólo grupo de respuestas para cada país. El cuestionario contiene una serie de preguntas cuyo objetivo es determinar si cierto tipo de información se le proporciona al público y si se llevan a cabo ciertas actividades en el proceso presupuestario del país en cuestión. Las preguntas deben responderse con base en investigación empírica y los/as investigadores/as deben fundamentar sus respuestas con evidencia documental, incluyendo una referencia y/o comentario para cada una de las preguntas. Posteriormente, el cuestionario será revisado por dos comentaristas anónimos, para aumentar la confianza en que los resultados producidos por un(a) investigador(a) o un grupo de investigadores, según sea el caso, no tienen ningún sesgo. A solicitud del investigador, podría incluirse un tercer conjunto de comentarios hechos por el gobierno.

Cabe resaltar cuatro puntos adicionales:

- *El cuestionario se enfoca en las actividades del gobierno central y no analiza el desempeño de los gobiernos locales.* Dado que la naturaleza de las relaciones intergubernamentales varía significativamente en cada país, el formato de este cuestionario no es adecuado para investigarlas. Aquellos investigadores/as que deseen evaluar las relaciones fiscales intergubernamentales en sus países pueden incorporar preguntas adicionales que capturen estas actividades.
- *Por lo general, el cuestionario busca descubrir lo que ocurre en la práctica, y no lo que establece la ley.* (Las pocas preguntas que se refieren a las previsiones legales establecen claramente esta diferencia. Estas preguntas son la 63, 80, 116

y 117. La gran mayoría de las preguntas deben responderse con base en lo que ocurre en la práctica en cada país).

Al considerar lo que ocurre en la práctica partimos del hecho de que, en algunos casos, por más bien intencionadas que sean las leyes presupuestarias no se cumplen en la práctica, y por lo tanto tienen poco o ningún impacto en el proceso presupuestario. Sin embargo, no debe interpretarse que este enfoque minimiza la importancia de establecer algunos aspectos clave del proceso presupuestario en el marco legal. Los requerimientos legales relacionados con claridad y transparencia son parte fundamental del proceso, en tanto que garantizan una presupuestación confiable (con rendición de cuentas), abierta y transparente.

- A menos que se señale específicamente lo contrario, el cuestionario hace referencia de los documentos e informes de apoyo al presupuesto que son de carácter público. Les pedimos responder las 123 preguntas de las Secciones Dos y Tres del cuestionario con base en los documentos que están disponibles al público.
- A menos que se señale específicamente lo contrario, las preguntas se refieren a la etapa inmediata anterior del proceso presupuestario para el tema de que se trate. Como resultado, es muy probable que el cuestionario incorpore el presupuesto de varios años. (Ver cuadro en la página 12.)
- Por favor utilice la versión electrónica del cuestionario que le será provista por el IBP. No transfiera las preguntas a otro formato ni altere la estructura del cuestionario.

Entrevistas a los Funcionarios Públicos

El cuestionario requiere entrevistas con funcionarios públicos del Ejecutivo y del Legislativo. Dichas entrevistas son necesarias para obtener la información de:

- Sección Uno: Tablas 2, 3 y 4. Estas tablas requieren que el/la investigador(a) establezca si los documentos: Están o no a disposición del público, existen, o si se generan sólo para propósitos internos. Para completar estas tablas es necesaria una entrevista con algún funcionario del ministerio o dependencia apropiado, a fin de determinar si algún documento se genera sólo para propósitos internos o bien no se genera.
- De manera similar, las Preguntas 69, 79, 120 y 123 dentro de la Sección Tres del cuestionario cubren la información que deben recibir los miembros del Legislativo. Dichas preguntas muy probablemente requieran de una entrevista con algún Legislador, o alguien de su equipo. Por favor vea la Sección Dos de esta Guía, “Citas y Referencias” para más detalles sobre las entrevistas a funcionarios públicos.

Sección Uno: La Disponibilidad de los Documentos Presupuestarios

Esta sección del cuestionario examina la disponibilidad de los documentos presupuestarios. Desde la perspectiva de los grupos de la sociedad civil vinculados al trabajo presupuestario, la disponibilidad de dichos documentos es primordial, ya que sólo cuando son públicos es posible informar al público sobre el presupuesto y facilitar un proceso presupuestal inclusivo. La meta del cuestionario es explorar el grado de apertura del sistema presupuestario, por lo cual se enfoca en los documentos que son accesibles al público.

La Sección Uno del cuestionario contiene cuatro tablas que inquietan sobre los documentos presupuestarios clave. Dichos documentos incluyen: el Documento Preliminar (Criterios Generales de Política Económica), El Resumen del Presupuesto, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, Documentos Presupuestarios de Apoyo, el Presupuesto Ciudadano, el Presupuesto Aprobado, los Informes Emitidos durante el Año, el Análisis de Medio Año, el Informe de fin de Año (Cuenta Pública) y el Informe de la Auditoría. Dichos documentos se discuten en detalle en los párrafos siguientes.

Documentos Presupuestarios Clave Utilizados en el Estudio

El cuestionario en su Sección Uno requiere que los investigadores identifiquen y clasifiquen los documentos presupuestarios de su país según las cuatro fases del ciclo presupuestario. Los documentos que se identifican en la Sección Uno deben, por lo tanto, ser empleados para contestar las preguntas apropiadas correspondientes a las Secciones Dos y Tres (Ver tabla más abajo)

	Secciones Dos y Tres
Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo	Preguntas 1-55
Documento Preliminar	Preguntas 71-73
Presupuesto Aprobado	Pregunta 81
Informes Emitidos Durante el Año	Preguntas 82-91
Análisis de Medio Año	Preguntas 92-95
Informe de Fin de Año	Preguntas 101-110
Informe de la Auditoría	Preguntas 111-113, 115

No se puede emplear un documento que fue emitido durante una fase del ciclo presupuestario para responder aquellas preguntas relacionadas con otra fase. Esto es debido a que el cuestionario está diseñado específicamente para evaluar la información disponible al público durante cada una de las cuatro fases del año presupuestario. Por ejemplo, los reportes anuales, los cuales son documentos emitidos para reportar la ejecución presupuestaria (la tercera fase del ciclo presupuestario) no pueden usarse para responder preguntas acerca de la consideración por parte del legislativo de la propuesta de presupuesto del ejecutivo (la segunda fase del ciclo presupuestario).

- **FASE UNO: ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA DE PRESUPUESTO DEL EJECUTIVO**

Documento Preliminar de Presupuesto

Al Documento Preliminar se le conoce también como el Reporte o Informe Preliminar. Este documento debe ser hecho público por el Ejecutivo a más tardar un mes *antes* de la presentación de la propuesta del Ejecutivo al Legislativo. **Éste pretende revelar los parámetros en los cuales el ejecutivo conformará su propuesta de presupuesto, específicamente, el gasto total, las rentas totales esperadas y deuda a ser contratada durante el año presupuestario entrante.** Generalmente no es un documento que presente información altamente detallada (esa información detallada se presenta generalmente varias semanas o meses más tarde en la propuesta del presupuesto). El documento *Mejores Prácticas* de la OCDE describe el contenido de un reporte preliminar.

En algunos países, el Ministro de Finanzas emite un calendario con fechas importantes y plazos para los ministerios y gobierno subnacional, que será empleado para la formulación de la propuesta de presupuesto del Ejecutivo. Este calendario para la formulación del presupuesto no debe confundirse con el Documento Preliminar.

- **FASE DOS: CONSIDERACIÓN DE LA PROPUESTA DE PRESUPUESTO POR PARTE DEL LEGISLATIVO**

La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y Documentos Presupuestarios de Apoyo

El carácter y contenido de la propuesta de Presupuesto del Ejecutivo varía de país en país: algunas veces se trata de un solo documento y otras es un compendio de diversos documentos. Para responder las preguntas 1-55 en la Sección Dos de este cuestionario, por favor obtenga sus respuestas de la propuesta principal de Presupuesto del Ejecutivo, así como de aquellos documentos de apoyo al presupuesto elaborados y provistos por el gobierno.

Estos son algunos puntos importantes que deben recordarse al identificar la propuesta de presupuesto del ejecutivo y sus documentos de apoyo:

- Por favor, no emplee la versión aprobada del presupuesto para contestar las preguntas 1-55 relacionadas con la propuesta de presupuesto del ejecutivo. Las preguntas en esta sección pretenden evaluar la información que está disponible al público mientras el presupuesto se encuentra bajo la consideración del legislativo, *antes* que el legislativo apruebe o deje en firme el presupuesto. Si la propuesta de presupuesto del Ejecutivo no está disponible al público antes de la aprobación del documento por parte del Legislativo, por favor escoja la respuesta “d” para todas las preguntas 1-55.

La frase “documentos presupuestarios de apoyo”, tal y como se utiliza en el cuestionario, se refiere a todos aquellos documentos que **son emitidos por el Ejecutivo al mismo tiempo o dentro de unos pocos días después de que su propuesta sea presentada al legislativo**. Por lo general, estos documentos de apoyo son elaborados por el departamento o agencia que coordinó la elaboración y presentación del presupuesto (como por ejemplo la Tesorería o el Ministerio de Finanzas). Los documentos presupuestarios de apoyo deben ser recibidos por el Parlamento con algunos días de antelación al envío de la propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, de tal forma que sea posible un debate informado antes de la aprobación del presupuesto. Por favor no utilice la información divulgada por el Ejecutivo y/o el Banco Central en otros momentos del año para responder a las preguntas 1-55 relacionadas con la propuesta de Presupuesto del Ejecutivo.

Marco Presupuestario de Mediano Plazo y Planes Nacionales de Desarrollo. Los documentos que incorporen proyecciones multianuales (tal como documentos de planeación multianual o el marco presupuestario de mediano plazo) pueden ser considerados “documentos presupuestarios de apoyo” **si hay una relación directa con el presupuesto**. Es necesario que estas proyecciones multianuales sean presentadas anualmente, al mismo tiempo con el presupuesto, que se basen en los mismos supuestos macroeconómicos que el presupuesto y que reflejen los mismos niveles de rentas y gasto en los años en que se superponen (Esto puede ser relevante para las preguntas 5-6 y 9-10).

Información de Años Previos en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo. Por favor no utilice información proveniente de documentos que son emitidos en otras etapas del ciclo presupuestario (informes emitidos durante el año, informe de fin de año o informe de la auditoría) para responder las Preguntas 18 a 34 acerca de la información del año anterior en la propuesta de presupuesto del ejecutivo. Como se mencionó anteriormente, el cuestionario pretende evaluar específicamente la información disponible al público durante cada una de las cuatro fases del año presupuestario. Las preguntas en torno a la información del año anterior en la propuesta de presupuesto deben contestarse sólo basándose en la información contenida en la propia propuesta de presupuesto del Ejecutivo. Si dicha propuesta no incluye la información del año anterior descrita en las preguntas mencionadas, favor de elegir la respuesta “d” (esta aclaración puede afectar las preguntas 18-34).

▪ FASE TRES: EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Presupuesto Aprobado

Una vez que se ha discutido la propuesta del Ejecutivo, la Legislatura promulga un presupuesto o documento de asignaciones presupuestarias. La pregunta 81 en el cuestionario cubre los contenidos del presupuesto aprobado. En el cuestionario, el término “presupuesto aprobado” se refiere al documento que ha sido aprobado por el Legislativo. En algunos países, la propuesta de presupuesto del Ejecutivo es significativamente diferente al presupuesto aprobado por el Legislativo. No utilice el presupuesto aprobado para responder las preguntas 1-55 relacionadas con la propuesta de presupuesto del Ejecutivo.

Informes Emitidos durante el Año

Estos informes también se conocen como *Informes Mensuales* o *Informes Trimestrales*. Por favor utilice únicamente los informes emitidos durante el año para responder las preguntas 82-91. Estos documentos son expedidos ya sea como un informe consolidado de todo el gobierno o diversos informes para cada agencia o ministerio. El Banco Central, por ejemplo, puede expedir un informe complementario al presentado por el Ministerio de Finanzas. En algunos casos, las agencias de recaudación de ingresos emiten sus propios informes de manera independiente.

Análisis de Medio Año

El Análisis de Medio Año también se conoce como *Informe de Medio Año*. Este documento debe contener una actualización exhaustiva de del ejercicio presupuestario, incluyendo una revisión de los supuestos económicos en que se basa el presupuesto así como un pronóstico actualizado de los resultados para el año en curso. El documento *Mejores Prácticas* de la OCDE contiene una descripción específica de la estructura y contenido de un Análisis o Informe de Medio Año. Un informe mensual o trimestral emitido a los seis meses del año presupuestario no sustituye el Informe de Medio Año. Si en su país no se emite una Informe de Medio Año de manera independiente a los informes mensuales o trimestrales, por favor marque todas las respuestas relacionadas a este documento con la letra “d”. (Preguntas 92-95.)

- **FASE CUATRO: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**
- **Informe de Fin de Año (Cuenta Pública)**

El Informe de Fin de Año es expedido ya sea como un informe consolidado de todo el gobierno o diversos informes para cada agencia o ministerio. A diferencia del Informe de la Auditoría descrito más adelante, el Informe (o conjunto de informes) de Fin de Año es generado por el Ejecutivo. (Preguntas 101-110.)

- **Informe de la Auditoría**

Por favor utilice el reporte anual emitido por el Órgano Superior de Auditoría que avale las cuentas de fin de año del gobierno para responder las preguntas relativas al informe de la auditoría. Este documento lo debe emitir el Órgano Superior de Auditoría y no el ejecutivo. Lo cubren las Preguntas 111-113, 115.

Tabla 1. Año Presupuestario de los Documentos Utilizados para Completar el Cuestionario

Para la Tabla Uno, el investigador debe proporcionar el año correspondiente al documento presupuestario utilizado si es que está a disposición del público. Si el documento no es público, por favor responda “no disponible.” Más adelante se aclara lo que se debe entender como un “documento disponible al público”.

¿En el Presupuesto de qué Año deben Basarse las Respuestas al Cuestionario?

Las preguntas de las Secciones Dos y Tres del cuestionario profundizan en una serie de preguntas sobre distintos documentos relacionados al presupuesto y diversos aspectos del proceso presupuestario. A menos que se señale estrictamente lo contrario, cada pregunta debe considerar la versión más reciente del documento al que se haga referencia, o la etapa más reciente del proceso presupuestario. Por lo tanto, el cuestionario debe abarcar documentos generados en distintos años presupuestarios.

Por ejemplo, asuma que el cuestionario está siendo completado en el primer mes del año fiscal de 2005 y que el presupuesto que cubre este año ya ha sido considerado y aprobado por el Legislativo. En este caso, el investigador debe utilizar el presupuesto del 2005 para las preguntas relacionadas con la propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, y el proceso de formulación, debate y aprobación del presupuesto; el año fiscal 2005 será considerado como el año presupuestario (AP).

Dado que el año fiscal 2005 apenas ha comenzado, las preguntas relacionadas al monitoreo del presupuesto por medio de los Informes Emitidos durante el Año tendrían que considerar los informes emitidos en relación con el Presupuesto de 2004, el año anterior, ya que este es el año más reciente para el cual se han realizado los Informes mensuales o trimestrales. Por otra parte, a pesar de que el año fiscal 2004 ya ha terminado en este ejemplo, es muy probable que no se haya presentado aún el Informe de Fin de Año para ese ejercicio presupuestario, ni el Informe de la Auditoría. Por ello, para responder las preguntas relacionadas a estos documentos debe utilizarse el presupuesto 2003 o los presupuestos de años previos, dependiendo de que tanto se demore la publicación de estos Informes.

Tome nota que el año presupuestario más reciente que debe considerar puede ser distinto al año que reportan los últimos documentos publicados. Considere el ejemplo anterior: las preguntas sobre el Documento Preliminar deberían considerar el documento del año fiscal 2005. Ahora, si no se emitió ningún documento para el año fiscal 2005, entonces sus respuestas deberán basarse en este hecho, aún cuando un Documento Preliminar se haya emitido en otros años. Si, por otro lado, no se emitió Documento Preliminar por una causa de fuerza mayor legítima (como una elección), puede utilizarse el Documento Preliminar para el año fiscal 2004 como base para responder las preguntas relacionadas a dicho documento.

¿Cuándo se considera que los documentos están a disposición del público?

IMPORTANTE: *Para aquellas preguntas que pretenden evaluar los contenidos de los documentos del presupuesto, puede emplear solamente los documentos disponibles al público.*

Los documentos del presupuesto disponibles al público se definen como aquellos que cualquier ciudadano puede obtener a través de una solicitud a la autoridad pública que los emite.

La tabla de abajo enumera las preguntas que deben responderse empleando documentos del presupuesto disponibles al público:

Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo.....	Preguntas 1-55
Documento Preliminar	Preguntas 71-73
Presupuesto Aprobado	Pregunta 81
Informes Emitidos Durante el Año	Preguntas 82-91
Análisis de Medio Año	Preguntas 92-95
Informe de Fin de Año	Preguntas 101-110
Informe de la Auditoría	Preguntas 111-113, 115

Para los propósitos del cuestionario, los documentos del presupuesto y los reportes que genera el ejecutivo u otras entidades tales como la Órgano Superior de Auditoría se dividen en las siguientes 4 categorías:

1. aquellos documentos o informes que no se generan;
2. aquellos documentos que se generan únicamente para objetivos internos y que no se ponen a disposición del público;
3. aquellos documentos que se generan y que se hacen disponibles a petición del público, ya sea de manera gratuita o por una cuota mínima, sólo si un miembro del público en general solicita el documento a alguna oficina de gobierno; y
4. aquellos documentos que se producen y distribuyen al público en general ya sea de manera gratuita o por una cuota mínima, de tal manera que el público puede acceder a ellos sin tener que solicitarlos directamente al Ejecutivo (por ejemplo, puede acceder a ellos a través de Internet o en alguna biblioteca pública).

Para responder a las preguntas, el documento se considera disponible al público sólo en los casos 3 y 4.

Un número importante de países en el mundo no ha definido de manera clara y precisa los procedimientos legales que garanticen la difusión de documentos públicos que cumplan con las expectativas e intereses de todos los interesados. *Por esta razón, definimos “información disponible al público” como aquella información que cualquier ciudadano puede obtener por medio de una solicitud a las autoridades públicas encargadas de generar y emitir dicha información. Esto significa que:*

- Los documentos disponibles a través de Internet (aún cuando sólo estén disponibles por este medio) serán considerados como disponibles al público para propósitos de responder el cuestionario.
- Cualquier documento que sólo este disponible a través de la suscripción a un boletín especializado emitido por el Ejecutivo se considera NO disponible al público, a menos que el boletín sea accesible al público en general de manera gratuita por una cuota de suscripción mínima o por medio de bibliotecas.
- Si el documento requerido no es accesible a través de la autoridad encargada de emitirlo, no será considerado disponible al público. Por ejemplo, si no es posible obtener un Informe de la Auditoría por medio del Órgano Superior de Auditoría, pero sí se puede obtener si se le solicita a un legislador, el documento no será considerado como disponible al público. De manera similar, los documentos provistos por el Ejecutivo al Parlamento que no estén a disposición del público en general por medio de una solicitud de información, tampoco serán considerados como disponibles.
- Un documento debe estar disponible a cualquier persona que lo solicite para ser considerado como disponible al público para los propósitos de este estudio. Un documento que sólo está a disposición algunos miembros del público en general, pero que le puede ser negado a otras personas, no cumple con las condiciones que lo harían “disponible al público”. Por ejemplo, en algunos países sólo aquellos que mantienen relaciones amistosas con los funcionarios gubernamentales pueden obtener documentos, mientras las solicitudes hechas por ciudadanos corrientes u organizaciones selectas de la sociedad civil son rechazadas. Si este es el caso en su país, los documentos pueden no ser considerados como disponibles al público. Por favor, considere la posibilidad de llevar a cabo una prueba como la descrita más abajo para obtener evidencia de las denegaciones a las solicitudes de documentos presupuestarios.

IMPORTANTE: Si tiene cualquier duda acerca de si una solicitud por un documento podría ser rechazada, por favor considere la posibilidad de solicitar a otros investigadores, grupos de la sociedad civil o miembros del público en su país que comprueben la disponibilidad real de los documentos. Pídales que soliciten documentos, para establecer si hay instancias en que éstos sean negados de manera arbitraria. Evalúe y tome nota de las experiencias de quienes solicitaron él o los documentos, el nombre del funcionario u oficina a quien se le solicitó, y las razones otorgadas para negarlo. Esta información puede servir como evidencia, como herramienta para la incidencia y para exigir que se adopten procedimientos legales claros donde se estipule que los funcionarios tienen la obligación de entregar la información al público.

Si tiene más preguntas de cómo aplica la definición de documentos disponibles al público en su país, por favor contáctenos.

Tabla 2: Documentos Presupuestarios Clave: Títulos y Enlaces de Internet

La Tabla 2 requiere que el investigador provea el título y el vínculo de Internet para cada documento utilizado. Para aquellos documentos no publicados a través de Internet, por favor indique una de las siguientes tres respuestas: “No se genera”, “Se genera pero no está a disposición del Público” o “Disponible al Público pero no a través de Internet”.

Es de extrema importancia que cuando esté respondiendo el cuestionario no confunda los documentos presupuestarios. Con el cuestionario le entregamos una copia del documento de *Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria* de la OCDE, porque contiene una lista específica de todos los documentos presupuestarios de un país, y detalles sobre el contenido de cada uno de ellos. Diversos investigadores nos han comunicado que el documento de *Mejores Prácticas* de la OCDE fue muy útil para identificar y distinguir cada uno de los documentos presupuestarios. En muchos países, distinguir los documentos puede resultar complicado, y para responder las preguntas de las Secciones Dos y Tres es fundamental no confundir los documentos. Le rogamos nos contacte de inmediato en caso de que exista alguna confusión o duda al respecto.

Tablas 3 y 4 Distribución de los Documentos

Estas tablas se dividen en dos partes. La parte superior pregunta si algún documento en particular:

- No se genera,
- se genera para objetivos internos pero no se pone a disposición del público,
- se genera y está a disposición del público pero sólo mediante solicitud,
- se genera y está a disposición del público.

Para cada documento, responda “Si” en sólo uno de los cuadros “a”, “b”, “c” o “d”. No responda “Si” para más de una cuadro “a”, “b”, “c” o “d”.

La parte inferior de la tabla sólo debe completarse para aquellos documentos que hayan sido distribuidos al público (es decir, si la respuesta en la parte superior fue “d”). Esta parte valora los tiempos de distribución, qué tan ampliamente fueron distribuidos los documentos, y si el Ejecutivo los da a conocer de manera activa a los medios y el público en general.

Las preguntas 1-2 se refieren al tiempo de notificación. Establecer con antelación una fecha para la entrega del documento es importante porque compromete al Ejecutivo a entregar la información y otorga a la sociedad civil la oportunidad de planear y prepararse.

Las preguntas 3-8 tienen que ver con la disponibilidad de los documentos. Por ejemplo, la pregunta 3 inquiriere si hay una demora para entregar el documento al público después de que se entregó a los medios.

La pregunta 4 inquiriere si el Ejecutivo coloca el documento en un sitio de Internet oficial en donde pueda ser visto por el público. En muchos países el acceso a Internet es limitado o es tan costoso que poder obtener documentos de la magnitud del presupuesto

es prácticamente inaccesible. En consecuencia, **las preguntas 5-6** se refieren a la distribución de copias impresas que sean gratuitas (o que tengan una cuota simbólica). La distribución se considera “limitada” si las copias gratuitas sólo son entregadas a miembros del Parlamento, los medios y otros interesados en el análisis presupuestario (por ejemplo, si se distribuyen copias gratuitas sólo en eventos públicos relacionados con el presupuesto). La distribución “masiva” ocurre cuando ésta tiene la intención de llegar a manos de no expertos, que de otra manera no buscarían tener acceso a los documentos presupuestarios (por ejemplo, con una distribución similar a la de un periódico).

Preguntas 7-8 La pregunta 7 inquiriere si la difusión abarca partes del país fuera de la capital o los centros financieros más importantes. Aunque publicar el documento a través de Internet puede resolver problemas de distribución geográfica, este no es el caso cuando el acceso a Internet es restringido, como ocurre en las zonas rurales. Por eso la pregunta 7 inquiriere si los documentos son “fácilmente disponibles”, asumiendo que las barreras de acceso a la información no deben ser muy elevadas. La pregunta 8 busca saber si la información es presentada en más de una lengua o idioma, cuando esto sea apropiado o necesario. En países en donde existe una diversidad de idiomas, el informe debe estar escrito en el suficiente número de idiomas a fin de asegurar que un alto porcentaje de la población pueda leerlo.

La pregunta 9 evalúa si el Ejecutivo toma medidas para asegurar que usuarios interesados conozcan y tengan acceso al documento. La promoción va más allá de la difusión, que es el acto pasivo de hacer pública la información a los usuarios, que son quienes tienen que tomar la iniciativa para acceder a ella.

Sección Dos: La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo

La primera categoría de preguntas del *Cuestionario de Presupuesto Abierto* analiza la información que se entrega con la propuesta del Ejecutivo antes de que éste la entregue al Parlamento para su consideración; también se enfoca en la manera de presentar esta información. La propuesta del Ejecutivo recibe mucha más atención—por parte del Legislativo, los medios y el público—que cualquier otro documento presupuestario que el Ejecutivo difunda de manera regular. El elevado nivel de atención hace esencial que la propuesta del Ejecutivo y cualquier documento de apoyo contengan y otorguen información clara y exhaustiva.

La Sección Dos se divide en cinco subcategorías. Las primeras cuatro subcategorías abarcan información que debe darse a conocer en la propuesta de Presupuesto del Ejecutivo o en los documentos presupuestarios de apoyo. La quinta subcategoría considera aquella información que no necesariamente debe incluirse en los documentos presupuestarios pero que puede ser sustancial al analizar el presupuesto:

- **Estimaciones para el año presupuestario y años subsecuentes** examinan las bases para estimar el gasto, ingreso y deuda incluidos en la documentación presupuestaria, que sustentan las propuestas de gasto del Ejecutivo para el año en curso. También incorporan los supuestos macroeconómicos en los que se basa el presupuesto. Esta sección también incluye las estimaciones que el Ejecutivo debe presentar para los años subsecuentes.
- **Estimaciones para los años previos al año presupuestario** hacen referencia a información similar a las previsiones para el año presupuestario, pero para años anteriores. Esta información es importante porque establece parámetros de referencia para evaluar la propuesta de Presupuesto. Analizar las tendencias de ingreso y gasto en el tiempo, por ejemplo, permite tener una perspectiva más clara sobre la factibilidad y sustentabilidad de futuras propuestas de gasto.
- **Exhaustividad** considera algunos elementos de información que por lo general no se distribuyen al público, pero que deben ser incluidos en todos los presupuestos. Ocasionalmente, la presentación oficial del presupuesto no incorpora algunas actividades fiscales, ya sea porque se contabilizan independientemente del presupuesto (como fondos adicionales) o porque los métodos de contabilidad utilizados en el presupuesto no son adecuados (como cuentas de efectivo, que no sirven para contabilizar pasivos contingentes). Estos elementos pueden impactar significativamente la capacidad del gobierno para cumplir con sus objetivos fiscales y de política pública. Si el Ejecutivo pretende facilitar un debate amplio e inclusivo en torno al proceso presupuestario debe difundir las estimaciones y toda información disponible relacionada con estas actividades.
- **La Narrativa Presupuestaria y la Evaluación del Desempeño** explora la medida en que la propuesta del Ejecutivo incluye información que ayude a explicar cómo se ven afectadas las metas de política pública del gobierno por las previsiones de gasto. Estas preguntas son importantes para todos los interesados en monitorear el impacto del presupuesto, particularmente sus resultados. Estas preguntas exploran si el Ejecutivo presenta sus propuestas de gasto de manera

clara, e informativa. Estos temas son relevantes si el Ejecutivo busca facilitar un debate más amplio e inclusivo.

- **Información Adicional Importante para el Análisis y Monitoreo del Presupuesto** busca evaluar si existe información disponible que ayude a entender y analizar la propuesta del Ejecutivo. Por ejemplo, las preguntas inquieran si el Ejecutivo pone a disposición del público un estudio que indique cómo se distribuyen las cargas fiscales (impuestos) y un glosario de los términos utilizados en los documentos presupuestarios. *La información que se busca en esta sección no debe necesariamente incluirse en la propuesta de Presupuesto del Ejecutivo. Siempre y cuando el Ejecutivo publique esta información en otros documentos, ésta debe ser tomada en cuenta para responder las preguntas.*

Estructura de las Respuestas

La mayoría de las preguntas tiene cuatro posibles respuestas más la posibilidad de responder “no aplica/otro.” En general, la primera respuesta (letra “a”) es la más positiva y refleja la mejor práctica en el tema que concierne a la pregunta. La segunda respuesta (letra “b”) tiene la intención de reflejar una buena práctica. La respuesta “c” representa una práctica pobre o mala, mientras que la cuarta posibilidad, la letra “d” es la más negativa.

Con el objeto de obtener un conteo numérico de las respuestas, una respuesta “a” significa 100 por ciento, “b” 67 por ciento, “c” 33 por ciento y “d” es 0 por ciento. Las respuestas para “e” (no aplica/otro) no son consideradas dentro del conteo.

Como ya se mencionó, las respuestas “a” indican las “mejores prácticas” en materia de transparencia presupuestaria. En términos generales, estas mejores prácticas relacionadas con tiempos y contenido de documentos presupuestarios específicos tienen como base los lineamientos del documento de *Mejores Prácticas* de la OCDE. No obstante, el cuestionario incluye temas adicionales, más allá de los documentos presupuestarios, y para muchos de estos temas no existe un estándar de “mejores prácticas”. Por lo tanto, el cuestionario busca establecer metas y parámetros de referencia para estos temas.

Habiendo dicho esto, sin embargo, es necesario señalar que el cuestionario no asume que los países deban comprometerse con prácticas demasiado vanguardistas en materia de presupuesto, como los estándares del *Manual de Estadísticas Financieras Gubernamentales 2001* del FMI, que recomiendan utilizar siempre contabilidad de base devengada y mantener un balance general.

Típicamente, la estructura para responder a estas preguntas toma la forma de las respuestas “a” indicando que se presentó “información detallada” y que dicha información incluye “tanto una explicación como estimaciones cuantitativas”. Una explicación, en este caso, pretende detallar y ofrecer el contexto en el que se estiman las asignaciones presupuestarias, o los recursos, es decir las estimaciones cuantitativas. Por su parte, estas estimaciones o cantidades se presentan en forma de tablas y gráficos, y complementan la información presentada en la explicación. Por lo tanto, usted debe elegir la respuesta “a” siempre y cuando se ofrezca toda esta información.

Las respuestas “b” y “c” aplican a situaciones y casos en los que sólo se incluye una parte de la información. En este sentido, “b” se considera respuesta positiva dado que la mayor parte de la información deseada esta disponible, aún cuando algunos detalles no se hayan incluido. La frase “algunos detalles” debe abarcar situaciones en donde la explicación no es exhaustiva o las estimaciones cuantitativas no son lo suficientemente detalladas, o cuando se dan las dos cosas. Sin embargo, cuando la información entregada tiene estas características se considera satisfactoria, ya que es suficiente para permitir que los grupos de la sociedad civil puedan realizar un análisis serio y significativo del presupuesto.

En contraste con la respuesta “b”, la respuesta “c” aplica cuando la información disponible “omite detalles importantes”. Esta se considera una respuesta negativa, porque a diferencia de “b” la información provista es insuficiente para poder tener una perspectiva amplia y clara, que facilite el análisis presupuestario. La respuesta “c” se encuentra un grado por encima de la “d”, que aplica cuando no se provee ninguna información.

No Aplica como Respuesta

A pesar de que tanto las preguntas como las respuestas fueron diseñadas para poder ser contestadas en todos los países, hay ocasiones en que pueden no coincidir con las circunstancias particulares de algún país. En este caso es posible utilizar la respuesta “e” *no aplica u otro*

Favor de utilizar esta respuesta ocasionalmente y solamente después de haber revisado con detalle por qué otras respuestas no aplican. Para el propósito del conteo numérico del cuestionario, la respuesta “e” no será considerada. El equipo del IBP lo contactará para discutir todas aquellas preguntas que hayan sido marcadas como “no aplica” durante el proceso.

Para todas aquellas respuestas marcadas como no aplica, favor de explicar en la sección de “Fuente y/o Comentarios” las razones por las cuales piensa que las opciones de respuesta no aplican o por qué otro tipo de respuesta sería más apropiada.

Respuestas Relacionadas con Documentos que no están a Disposición del Público en General

El *Cuestionario de Presupuesto Abierto* tiene el objetivo específico de evaluar la información disponible al público. Por lo tanto, las respuestas a las preguntas deben basarse en la información a disposición del público. No responda con base en información a la cual tenga acceso especial a través de contactos con funcionarios en el Ejecutivo o de documentos que le hayan sido entregados por algún conocido dentro del Legislativo. Si la información no está a disposición del público, como regla general, la respuesta deberá ser “d”.

Además, si algún documento no está disponible, entonces todas las preguntas que se refieran a dicho documento deberán responderse con la letra “d”. Por ejemplo, si la propuesta de Presupuesto del Ejecutivo se hace disponible al público después de haber

sido entregada al Legislativo, y únicamente se puede acceder a ella después de que el presupuesto fue aprobado, entonces todas las preguntas de 1-55 deberán marcarse con la letra “d”. De manera similar, si el Análisis o Informe de Medio Año no está disponible, entonces todas las preguntas 93-96 deberán ser contestadas con la letra “d”.

Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo.....	Preguntas 1-55
Documento Preliminar	Preguntas 71-73
Presupuesto Aprobado	Pregunta 81
Informes Emitidos Durante el Año	Preguntas 82-91
Análisis de Medio Año	Preguntas 92-95
Informe de Fin de Año	Preguntas 101-110
Informe de la Auditoría	Preguntas 111-113, 115

Citas y Referencias

Nuestra expectativa es que la publicación de los resultados del análisis entre países sea un evento de alto perfil que provoque un intenso debate público sobre el tema de la transparencia presupuestaria. Por lo tanto, pedimos a los investigadores citar correctamente las fuentes y referencias al responder las preguntas 1-123 dentro de las Secciones Dos y Tres del cuestionario. Hacer esto de manera correcta promueve la confianza por parte de los medios y todos aquellos que quieran hacer uso de los resultados.

Cite brevemente la fuente o haga un comentario pequeño (que puede ser de una oración o un párrafo, dependiendo del caso) para cada pregunta. La cita o comentario debe hacer referencia del título y la porción del documento presupuestario del cual se extrajo la respuesta, o por lo menos explicar las condiciones que lo llevaron a elegir una respuesta específica. *Mantenga todas las citas y comentarios tan breves como le sea posible. En ningún caso la extensión del comentario debe exceder el espacio del cuadro de comentarios que aparece en la versión electrónica del cuestionario. En la mayoría de los casos, la extensión máxima del comentario será de 18 renglones.*

Al responder las preguntas que inquieren sobre la disponibilidad de cierto tipo de información, es aceptable que la cita sea de una oración que estipule el título del documento presupuestario y la ubicación de la parte del documento en que obtuvo la respuesta. (Esto puede incluir el número de página, sección, título y número de la tabla, etc.) *Asegúrese de incluir la página de Internet de donde obtuvo el documento, en caso de que esté disponible en la red.*

También considere que esto es una iniciativa internacional y que muchos de los que leerán el cuestionario tal vez no estén familiarizados con los detalles del proceso presupuestario en su país, o desconozcan el número y tipo de actores involucrados en dicho proceso. Especifique el título de los documentos y evite o explique cualquier terminología especializada que se utilice en su país, así como las condiciones que hayan influenciado su respuesta que no sean del conocimiento de la comunidad internacional.

- Una cita corta que se refiera a información extraída de algún documento presupuestario puede ser de una o dos oraciones, por ejemplo:

La información que identifica las distintas fuentes para los ingresos fiscales puede encontrarse en la página 36 del apéndice 5 de la versión preliminar del presupuesto 2004, intitulado “Proporción de Ingresos Presupuestarios Federales en el Año 2004.”

O

La información aparece en la Sección 5 del mensaje que acompaña al presupuesto, se titula “Presupuesto Consolidado del Sector Público para el Año 2004” y se encuentra en www.mecon.gov.ar/onp/html/proy2004/mensaje

- En aquellos casos en que los documentos presupuestarios presenten únicamente información parcial, usted puede formular una cita que provea información sobre sus razones para responder “b” o “c”. Un comentario de este tipo puede ser:

Información detallada para más de dos tercios de los programas de gasto se incluye a partir de la página 34 del Presupuesto Federal 2004. Sin embargo, algunas agencias y entidades, como el Ministerio de Agricultura, no dan información a nivel de programa. El gasto para estas entidades sólo se estipula de manera agregada por Ministerio o como transferencias a entidades públicas.

O

Información sobre parte, pero no todo el gasto clasificado en categorías económicas se encuentra en el Párrafo 2.5 de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, y se intitula “El Presupuesto Consolidado del Sector Público 2004 y las Proyecciones Presupuestarias Multianuales”. Información más detallada por clasificación económica generalmente sólo se otorga para programas de gasto de alto perfil y de interés a donantes internacionales.

- Si el documento en cuestión o la información no están a disposición del público usted puede citar de la siguiente manera:

Este documento no esta disponible al público

O

Este documento se genera para objetivos internos, pero no se hace público.

O

La revisión de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo para el 2004 “Presupuesto Consolidado para el Sector Público en el Año 2004” y los documentos de apoyo que lo acompañan (“Presupuesto de Inversión para Empresas Estatales” y “Términos de los Préstamos”) arroja que esta información no aparece en los documentos.

- En algunos casos, puede dar un ejemplo para fortalecer la credibilidad de sus respuestas. Dicho ejemplo puede indicar a los lectores las razones por las que

usted eligió una respuesta en particular. Su ejemplo será más contundente en la medida en que sea más específico y detallado (fechas, nombres, acciones):

El plazo para que el Ejecutivo presente su propuesta de Presupuesto a la Legislatura se establece en la Ley de Administración Pública (Ley No.24.156). No obstante, el Ejecutivo rara vez cumple este plazo. Por ejemplo, durante 2004 el Ejecutivo fue requerido a emitir su propuesta con fecha límite el 30 de abril, pero lo hizo hasta el 26 de mayo.

O

No existe requerimiento legal alguno que establezca un plazo para la publicación del Presupuesto y su entrega al Parlamento antes de que inicie el año fiscal. Esto limita la oportunidad de incidencia y participación de la sociedad civil y del público en general. Por ejemplo, el año presupuestario gubernamental termina el 30 de junio, pero en 2004 el Presupuesto se presentó hasta la primera semana de Julio. Consecuentemente, el Legislativo estuvo bajo presión de adoptar el documento y el debate solo duró del 3 al 8 de julio.

NOTA IMPORTANTE PARA AQUELLOS INVESTIGADORES EN PAÍSES DONDE EL CUESTIONARIO DE PRESUPUESTO ABIERTO SE COMPLETÓ EN EL 2006: Por favor, proporcione en la sección de comentarios una explicación para el cambio en las respuestas desde las preguntas del año anterior. Esta explicación puede ser corta, como por ejemplo:

“La respuesta seleccionada demuestra una mejora (un deterioro) en el desempeño desde la ronda de investigación del 2006,”ó

“La presentación (o práctica) es similar a aquella en el período previo, pero la revaloración del investigador ha llevado a un cambio en la respuesta.”

Proporcionar una explicación breve de los cambios en las respuestas de un período al otro acelerará mucho el tiempo requerido para la revisión del cuestionario. (El personal de IBP contactará a los investigadores acerca de cada cambio en las respuestas de una ronda de investigación a la siguiente cuando ésta carece de una explicación.)

Citas Elaboradas con base en Entrevistas a Funcionarios Públicos

Algunas partes del cuestionario requieren entrevistas con funcionarios públicos, tanto del Ejecutivo como del Parlamento.

Las tablas de la Sección Uno del cuestionario requieren que el investigador especifique si un documento: no está disponible, no se genera, o se genera sólo para objetivos internos. Para poder completar estas tablas es necesaria una entrevista con algún funcionario del ministerio apropiado, a fin de determinar si los documentos no se generan o se generan solo para cumplir con objetivos internos.

De manera similar, las preguntas 69, 79, 120 y 123 evalúan información recibida por los miembros del Parlamento. Estas preguntas muy probablemente requieran una entrevista con algún legislador o algún miembro del equipo legislativo. Asegúrese de que sus entrevistas no se limiten a legisladores que sean miembros del partido mayoritario en el

Parlamento. No proveer de información a los partidos de oposición debe ser motivo de calificaciones bajas en estas preguntas y debe tomarse en cuenta en la sección de “Fuente y/o Comentarios”. También puede usar la sección de “comentarios” para explicar si se ha limitado el acceso a la información o a la discusión del presupuesto a algunos partidos políticos. (Esto puede deberse a la imposibilidad de acceder al Parlamento mismo, cuando no hay condiciones para contender en elecciones parlamentarias libres y equitativas, o a otros motivos como negarle o retirarle el registro a algún partido político).

Identificar quiénes son los funcionarios públicos entrevistados fortalecerá la credibilidad de sus referencias a la hora de presentar los resultados del cuestionario al público. Sin embargo, no es obligatorio que usted identifique al funcionario por nombre. (En algunos países no será posible obtener una entrevista con un funcionario público si no existe la posibilidad de no divulgar su nombre).

Aún así, cuando sea viable debe identificar a los entrevistados con la mayor especificidad posible. Por ejemplo, incluya el nombre, puesto, el ministerio o agencia en donde labora y la fecha de la entrevista. (Se recomienda mantener notas fechadas de todas sus entrevistas).

Comentarios a cargo de Especialistas Independientes

Una vez que haya completado y entregado el cuestionario, el IBP lo revisará y discutirá con usted aquellos temas para los que se considere que las respuestas no son consistentes con las respuestas de otros países. Posteriormente, el cuestionario se entregará a un grupo de comentaristas independientes. Usar el sistema de comentarios anónimos por parte de especialistas tiene el objetivo de aumentar la confianza de los medios de comunicación y otros usuarios potenciales, y minimizar el riesgo de que la información esté sesgada. IBP también buscará los comentarios del gobierno del país para incluirlos como un tercer conjunto de comentarios de revisión de pares, a pedido de la organización investigadora.

En caso de que en su país no se pueda acceder a los documentos a través de Internet, le rogamos conservar una copia de los documentos que utilizó para responder el cuestionario. En caso de que los comentaristas en su país enfrenten algún problema que el IBP no pueda resolver a través de los documentos, nos pondremos en contacto con ustedes. Discutiremos posibilidades para resolver la no disponibilidad de los documentos, incluyendo alguna visita a sus oficinas para revisar los documentos, tomar prestados los documentos por un periodo breve u obtener una copia de los mismos a nombre suyo o de su organización. El IBP se hará responsable de los costos de envío de compartir los documentos con los comentaristas.

Una vez que los comentaristas hayan completado su trabajo, volveremos a ponernos en contacto con usted para discutir la necesidad de reconciliar algunas respuestas, cuando sea necesario. Como parte de este proceso, podemos pedirle elaborar sus respuestas con mayor detalle. Esperamos que esta nueva explicación sea breve y que no exceda el espacio de respuesta.

Explicación de las Preguntas 1-66

Previsiones para el Año Presupuestario y Años Subsecuentes (Preguntas 1-77)

Las preguntas 1-6 tienen que ver con el gasto. Las primeras tres preguntas abarcan algunas de las formas básicas en que el gasto total incluido en el presupuesto puede ser organizado y clasificado, por unidad administrativa, en clasificación funcional y en clasificación económica.

Cada uno de estos sistemas de clasificación tiene distintas ventajas. Por ejemplo, el gasto por unidad administrativa indica qué entidad gubernamental (departamento, ministerio, o agencia) tiene la responsabilidad de ejecutar los fondos y por lo tanto es responsable de su uso. La clasificación funcional especifica el propósito programático u objetivo de los fondos, como por ejemplo salud, educación o defensa. La clasificación económica provee información relacionada con la naturaleza del gasto, como por ejemplo si los fondos se utilizarán para el pago de salarios y prestaciones, proyectos de inversión o asistencia social.

A diferencia de la clasificación por unidad administrativa, que tiende a ser única en cada país, las clasificaciones funcional y económica se han desarrollado y estandarizado gracias al esfuerzo de instituciones internacionales³. Es más fácil realizar comparaciones entre países si se consideran estos estándares internacionales.

Para responder “a” a estas preguntas, todo el gasto contemplado en el presupuesto debe estar organizado de conformidad con estos sistemas de clasificación y, en el caso de las clasificaciones funcional y económica, debe ser consistente con los estándares internacionales. En contraste, la respuesta “c” aplica si una proporción significativa del gasto no se encuentra propiamente clasificado. Por ejemplo, la respuesta “c” es la apropiada si el gasto para alguna de las funciones más importantes (salud/educación) se identifica claramente, pero hay una proporción importante del gasto que no se divide por función, de tal manera que sea imposible identificar otras asignaciones con precisión (como vivienda o transporte público).

La pregunta 4 inquiriere sobre el gasto para programas individuales. No existe una definición estándar del término “programa” y su significado puede variar de país en país. No obstante, para el propósito de responder el cuestionario se debe entender “programa” como cualquier nivel de detalle por debajo de la unidad administrativa, ministerio o departamento. Por ejemplo, el presupuesto del Ministerio de Salud se puede dividir en distintos subgrupos como “servicio de salud primario”, “hospitales” o “administración”. Para esta pregunta, estas subdivisiones se deben considerar como programas aún cuando éstas a su vez puedan dividirse en unidades más pequeñas y/o detalladas que no aparezcan en el presupuesto.

Nota para los países francófonos: El nivel “programa” a veces sólo se refiere a *le plan comptable* o *le plan comptable detaillé*. (Estos datos se codifican en la base de datos de

³ Para obtener más detalles con respecto a estos sistemas de clasificación ver: Fondo Monetario Internacional, “Manual de Estadísticas Financieras Gubernamentales 2001”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>.

manejo financiero siguiendo la tabla de cuentas presupuestarias, de tal manera que puedan ser organizados por clasificación funcional o administrativa).

La pregunta 5 se refiere a si las previsiones para el gasto agregado en el presupuesto se extienden por lo menos dos años después del año presupuestario (AP), de ese modo cubriendo un periodo de al menos tres años (AP, AP+1, AP+2). Estas estimaciones a veces se conocen como el Marco Presupuestario de Mediano Plazo. Este periodo de tres años se considera un horizonte apropiado para la planeación presupuestaria.

La pregunta 6 inquiriere sobre el nivel de detalle de estas estimaciones multi-anales que desarrolla el presupuesto—esto es, si las previsiones se muestran para programas individuales, para una o más clasificaciones (unidad administrativa, funcional o económica) o simplemente para el gasto agregado. La respuesta apropiada es aquella que represente el mayor nivel de detalle. Por ejemplo, si las estimaciones se muestran para todas las clasificaciones funcionales pero solo algunos programas, la respuesta correcta sería “b”, clasificaciones funcionales.

Las preguntas 7-10 tienen que ver con los ingresos. Los ingresos generalmente se separan en dos categorías: ingresos fiscales y no fiscales. Los impuestos son transferencias obligatorias resultado del soberano ejercicio de autoridad por parte del gobierno. En algunos países, las mayores fuentes de ingresos fiscales son los impuestos al ingreso sobre la renta personal y de negocios, así como los impuestos a bienes y servicios, como el impuesto a la venta o el impuesto al valor agregado (también conocido como impuesto al consumo). La categoría de ingresos no tributarios es mucho más diversa, e incluye desde préstamos de instituciones internacionales y gobiernos extranjeros a fondos recabados con la venta de bienes y servicios gubernamentales. Algunas fuentes de ingreso, como las contribuciones a los fondos de seguridad social, pueden ser considerados ingresos tributarios o no tributarios, dependiendo de la naturaleza del enfoque⁴.

Las preguntas 7-8 analizan hasta qué punto las fuentes de ingreso tributarias y no tributarias se desagregan en el presupuesto. Particularmente porque distintos tipos de ingreso tienen distintas características, como quién es responsable de pagar los impuestos, y cómo afectan las condiciones económicas la recaudación de fondos. Es importante que la información desagregue las estimaciones de ingresos e identifique claramente sus fuentes.

Las preguntas 11-13 se enfocan en la deuda central del gobierno. En general, el presupuesto debe reflejar el tamaño total de la deuda del gobierno central al comienzo del año fiscal así como el monto de préstamos adicionales requeridos para financiar las propuestas de gasto en el presupuesto que no puedan ser atendidas con los ingresos disponibles. Adicionalmente, el presupuesto debe identificar las tasas de interés pagadas por el servicio de la deuda. (Las clasificaciones funcional y económica requieren que los pagos de intereses se presenten de manera separada).

La pregunta 13 examina aquella información relacionada con la composición de la deuda del gobierno—por ejemplo, la tasa de interés aplicable a los distintos

⁴ Para más detalles sobre contribuciones sociales, ver Fondo Monetario Internacional, “Manual de Estadísticas Financieras Gubernamentales 2001”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>.

instrumentos, su tiempo de maduración, la moneda de denominación y si se trata de deuda interna o externa. Todos estos factores son importantes para determinar la vulnerabilidad potencial de la deuda del país y la viabilidad de su financiamiento.

Las preguntas 14-15 inquietan sobre los supuestos macroeconómicos en los que se basan las estimaciones de ingreso y gasto en el presupuesto. La pregunta 14 observa qué tan exhaustivamente se presenta en el presupuesto un pronóstico macroeconómico preguntando si éste es discutido y si los supuestos económicos clave se especifican de manera clara. Los supuestos macroeconómicos “clave” no son los mismos en todos los países: por ejemplo, un país dependiente de los ingresos petroleros u otras materias primas debe incluir sus supuestos sobre el precio internacional de dichas materias primas. Pero en general, los supuestos macroeconómicos clave deben incluir por lo menos estimaciones de crecimiento del PIB, tasa de inflación, tasa de interés y tasas de empleo y desempleo.⁵

La pregunta 15 busca saber si se provee de información que muestre cómo pueden cambiar las proyecciones presupuestarias en caso de que los pronósticos no se cumplan. A veces referido como “análisis de sensibilidad” esta información es importante para comprender el impacto que tienen las condiciones de la economía en el presupuesto. Dicho análisis de sensibilidad permite que un analista pueda calcular o valorar el efecto en el presupuesto de, por ejemplo, un incremento en el PIB menor al calculado por el Ejecutivo.

Las preguntas 16-17 preguntan si el presupuesto incluye el impacto presupuestario de nuevas políticas públicas de manera separada, de tal manera que puedan distinguirse de los compromisos existentes. Esto es importante porque, en cualquier año, la mayor parte del ingreso y el gasto presupuestario refleja la continuación de políticas existentes. Aún así, la mayoría de la atención durante el debate presupuestario se enfoca en nuevas propuestas—ya sea que proponga eliminar un programa existente, introducir uno nuevo, o cambiar marginalmente o sustancialmente un programa en marcha. Típicamente estas nuevas propuestas son acompañadas por un aumento o una disminución en los ingresos y gastos. Por lo tanto, una presentación que distinga claramente entre políticas nuevas y políticas existentes permite entender con mayor claridad una parte fundamental del presupuesto.

Previsiones para los Años Previos al Año Presupuestario (Preguntas 18-34)

Las preguntas 18-21 son paralelas a las preguntas 1-4 y buscan conocer si se presentan datos de gasto para el año previo al año presupuestario.

Las preguntas 22-26 calculan la calidad de la información presentada para el año anterior al año presupuestario. Como se mencionó anteriormente, la información del año previo funciona como punto de partida importante para analizar las propuestas del año presupuestario. Usualmente, cuando el presupuesto es presentado, el año anterior a este presupuesto aún está en curso, por lo cual el Ejecutivo proveerá estimaciones de los resultados anticipados para el año anterior. La calidad de dichos datos depende

⁵ Ver OCDE, “Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria,” 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>. La OCDE sugiere que los componentes del pronóstico incluido en el presupuesto deben revelar al menos el crecimiento del PIB, las tasas de empleo y desempleo, la cuenta corriente, inflación, y las tasas de interés (política monetaria).

directamente de que hayan sido actualizados respecto a los niveles en los que se encontraban cuando se aprobó el presupuesto. Las nuevas estimaciones deben reflejar los niveles de gasto a la fecha y los gastos anticipados para el resto del año.

La pregunta 23 inquiriere sobre la cantidad de información de años previos que se incluye en el documento. Para una serie de datos apropiada, la OCDE recomienda por lo menos dos años anteriores y dos años posteriores al año presupuestario, para un total de al menos cinco años⁶.

La pregunta 25 examina cuál es el año más reciente para el cual los datos reflejan los resultados actuales de gasto, es decir, el gasto real ejercido en su totalidad. Si el presupuesto no contiene datos de ningún año previo que reflejen el gasto real ejercido, la respuesta apropiada debe ser “d”, aún si estos datos están disponibles en reportes fuera del presupuesto.

La pregunta 26 examina si los datos de años previos son comparables a las estimaciones anuales del presupuesto. Los datos de años previos deben ser comparables a estas previsiones en términos de clasificación y presentación, para asegurar que las comparaciones de año en año sean significativas. Por ejemplo, si el presupuesto se propone cambiar la responsabilidad para un programa en particular de una unidad administrativa a otra—tal como cambiar la responsabilidad del entrenamiento de enfermeras del departamento de salud al departamento de educación, por ejemplo—los datos de años previos deben ajustarse antes de que puedan realizarse las comparaciones presupuestarias anuales entre las dependencias.

Las preguntas 27-32 realizan el mismo tipo de preguntas que las relacionadas a la información de años previos, pero para los ingresos.

Las preguntas 33-34 son similares pero enfocadas en la deuda del gobierno.

Exhaustividad (preguntas 35-47)

Es fundamental que todas las actividades gubernamentales que puedan tener un impacto en el presupuesto—en el año presupuestario actual o en años futuros—sean divulgadas en su totalidad al Legislativo y al público, por medio de los documentos presupuestarios. En algunos países, por ejemplo, algunas entidades distintas al gobierno central (como corporaciones públicas) también realizan actividades fiscales. De igual forma, hay algunas actividades que pueden tener un impacto significativo en el presupuesto (como el pago de deuda y pasivos contingentes) y que sin embargo no son propiamente capturadas dentro de las formas típicas en que se presenta el gasto, el ingreso y la deuda.

En estos casos, el Ejecutivo debe proveer de información complementaria lo suficientemente detallada que facilite el análisis y asegure que todo el compendio de actividades fiscales gubernamentales se coloca a la luz pública al momento de debatir las prioridades presupuestarias. La disponibilidad de información puntual y exhaustiva con respecto a estas actividades fiscales es particularmente importante, dado que la falta

⁶ OCDE, “Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria,” 2001. Ver supra, nota 5.

de transparencia y el mal manejo relacionado a dichas actividades ha provocado un desperdicio enorme del presupuesto gubernamental en muchos países.

Como regla general, la información complementaria debe incluir una explicación por escrito que indique los propósitos de determinada política pública, su duración y la población objetivo, las estimaciones cuantitativas o cantidades también deben incluirse cuando sea posible. En algunos casos pueden utilizarse los criterios del *Manual de Transparencia Fiscal* del FMI o del documento *Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria* de la OCDE para formular las respuestas. Estas mejores prácticas deben aplicarse para responder “a”.

Por favor tenga cuidado con las preguntas de esta sección si su país no se involucra en las actividades aquí enlistadas. Si este es el caso particular de su país, entonces la respuesta apropiada debe ser “e” *no aplica/otro*, acompañada de una explicación detallada. Por ejemplo, si su gobierno no presenta información de actividades cuasi-fiscales porque no las lleva a cabo, entonces la respuesta a la pregunta 38 debe marcarse como “e” *no aplica/otro* y usted debe explicar si este es el caso de su país.

Las preguntas 35-38 se refieren de manera amplia a aquellas políticas fiscales relacionadas a instituciones fuera del gobierno central. La pregunta 35 busca conocer más sobre los fondos extra-presupuestarios. Estos fondos son típicamente apoyados por algún tipo de ingreso etiquetado y casi siempre varían en magnitud y objetivos. En algunos países las pensiones y/o los pagos a la seguridad social se establecen como fondos extra-presupuestarios ya que los ingresos recabados y los beneficios otorgados se manejan de manera independiente y separada del presupuesto del gobierno central. En algunos casos esto sirve para legitimar algún propósito de tipo político y por lo tanto las finanzas y actividades relacionadas con estos fondos se encuentran muy bien documentadas. Sin embargo, existen otros casos en que esta estructura de clasificación y presentación obstruye el monitoreo concreto y la transparencia del uso de los recursos.

Las preguntas 36 y 37 se enfocan en temas vinculados a las transferencias presupuestarias (tanto financieras como no financieras) a otros niveles de gobierno y a empresas públicas, respectivamente⁷. En estos casos, el gobierno central coadyuva a la provisión de bienes y servicios por parte de una entidad autónoma o un nivel de gobierno distinto. Dado que la actividad no es controlada ni administrada por alguna unidad administrativa del gobierno central, es probable que sus finanzas no sean debidamente revisadas. Por lo tanto, es importante contar con un informe suplementario que indique los montos y el destino de dichos recursos.

La pregunta 38 se concentra en las actividades cuasi-fiscales. El término “actividades cuasi-fiscales” se refiere a aquellas actividades que podrían (y en algunos casos deberían) llevarse a cabo a través del proceso presupuestario, pero que no lo son. Esto abarca una amplia gama de actividades. Este es el caso, por ejemplo, de los subsidios indirectos, cuando en vez de otorgar subsidios por medio de una asignación directa de recursos el subsidio se provee por medio de una institución pública financiera como un banco de desarrollo, que otorga préstamos con tasas de interés por debajo del precio de

⁷ Una empresa pública es una entidad legal en propiedad o control del gobierno creada para producir bienes y servicios, que otorga al gobierno una fuente de ingresos o ganancia financiera. Ver: *FMI, Manual GFS 2001*; en supra, nota 4.

mercado; o cuando se provee de bienes y servicios a precios por debajo del valor comercial a ciertos grupos o individuos.

El anterior es un ejemplo de actividad casi-fiscal, porque representa una política pública determinada que el gobierno lleva a cabo con la sanción del Parlamento. No obstante, en algunos casos las actividades cuasi-fiscales pueden involucrar acciones que violen o pasen por alto las leyes que rigen el proceso presupuestario. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el Ejecutivo viola o manipula lo dictaminado por el Legislativo y su rol en el proceso presupuestario, al dar una orden informal a alguna entidad gubernamental, como una empresa pública, a fin de que provea al Ejecutivo de bienes y servicios cuyo financiamiento no ha sido autorizado por el Legislativo.

Las dos descripciones de actividades cuasi-fiscales (ya sea que se trate de políticas públicas determinadas que involucren subsidios indirectos o violaciones a las leyes presupuestarias) deben ser reveladas al público, y su impacto financiero debe ser sujeto de una revisión pública exhaustiva, ya que pueden tener un impacto significativo en los ingresos y gastos gubernamentales.

El FMI hace referencia de lo difícil que es identificar actividades ilícitas: “la identificación y cuantificación de actividades cuasi-fiscales resulta siempre difícil y contenciosa.”⁸ El FMI propone que se incluyan los estados financieros de todas las actividades cuasi-fiscales dentro de los documentos presupuestarios, y que éstos tengan “suficiente información para poder valorar la potencial relevancia fiscal de cada una de las actividades cuasi-fiscales, procurando identificar en la medida de lo posible aquellas actividades cuasi-fiscales mayores.” Este estándar debe cumplirse para que la respuesta a esta pregunta sea “a”.

La Pregunta 39 examina la revelación, por parte del gobierno, de la información relacionada con su participación en los activos financieros. Los activos financieros deben clasificarse por clases que reflejen su naturaleza, y debe incluirse información histórica para cada categoría.

Pregunta 40. La página adjunta da un ejemplo de la información proporcionada en los documentos presupuestarios relacionados con activos no financieros.

Sin embargo, la valoración de los activos no financieros en muchos países es problemática, en especial en países que no practican contabilidad de valores devengados. Se considera aceptable proporcionar información resumida en los documentos presupuestarios, tomada del registro de activos de un país. Es apropiado marcar “a” si no se proporciona el valor de un activo no financiero, pero los documentos presupuestarios proporcionan información sustancial de los activos mismos tomada del registro financiero.

⁸ Ver FMI, *Manual de Transparencia Fiscal 200*, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/>.

Ejemplo de activos no financieros presentado en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo de Nueva Zelanda.

The Forecast Financial Statement 2005 Nota 13

<http://www.treasury.govt.nz/forecasts/befu/2005/pdfs/befu05-gaap.pdf>

2005 ■ BUDGET ECONOMIC AND FISCAL UPDATE ■

Notes to the Forecast Financial Statements

(\$ million)	2005		2005 Forecast	2006 Forecast	2007 Forecast	2008 Forecast	2009 Forecast
	2004 Actual	Previous Budget					
NOTE 13: Property, Plant and Equipment							
<i>By Type</i>							
Gross Carrying Value							
Land (valuation)	9,509	6,891	9,684	9,962	10,079	10,233	10,372
Properties intended for sale (valuation)	464	478	491	476	491	507	515
Buildings (valuation)	18,138	18,731	19,242	21,204	22,444	23,456	24,554
Electricity distribution network (valuation)	2,409	2,466	2,136	2,231	2,479	2,756	3,055
Electricity generation assets (valuation)	4,915	6,259	6,274	7,032	7,723	8,344	9,086
Aircraft (ex SME) (valuation)	1,149	1,367	1,594	2,880	3,415	3,567	3,703
State highways (valuation)	13,082	13,445	13,612	14,258	14,892	15,535	16,264
Specialist military equipment (valuation)	2,780	3,038	3,082	3,710	3,970	4,094	4,089
Other plant and equipment (cost)	8,402	9,805	8,836	9,813	10,578	11,260	11,982
Other assets (valuation)	5,262	5,345	5,181	5,316	5,514	5,665	5,688
Total Gross Carrying Value	66,110	67,825	70,132	76,882	81,585	85,417	89,308
Accumulated Depreciation							
Buildings	1,356	2,822	2,094	2,917	3,746	4,403	5,254
Electricity distribution network	451	386	213	313	402	494	598
Electricity generation assets	416	791	564	767	995	1,243	1,493
Aircraft (ex SME)	..	98	184	371	610	881	1,115
State highways	..	447	234	499	795	1,120	1,477
Specialist military equipment	482	671	647	838	1,052	1,299	1,570
Other plant and equipment	5,141	5,931	5,104	5,776	6,530	7,319	8,169
Other assets	324	485	298	309	327	347	368
Total Accumulated Depreciation	8,170	11,631	9,338	11,790	14,457	17,106	20,044
Net Carrying Value							
Land (valuation)	9,509	6,891	9,684	9,962	10,079	10,233	10,372
Properties intended for sale (valuation)	464	478	491	476	491	507	515
Buildings (valuation)	16,782	15,909	17,148	18,287	18,698	19,053	19,300
Electricity distribution network (valuation)	1,958	2,080	1,923	1,918	2,077	2,262	2,457
Electricity generation assets (valuation)	4,499	5,468	5,710	6,265	6,728	7,101	7,593
Aircraft (ex SME) (valuation)	1,149	1,269	1,410	2,509	2,805	2,686	2,588
State highways (valuation)	13,082	12,998	13,378	13,759	14,097	14,415	14,787
Specialist military equipment (valuation)	2,298	2,367	2,435	2,872	2,918	2,795	2,519
Other plant and equipment (cost)	3,261	3,874	3,732	4,037	4,048	3,941	3,813
Other assets (valuation)	4,938	4,860	4,883	5,007	5,187	5,318	5,320
Total Net Carrying Value	57,940	56,194	60,794	65,092	67,128	68,311	69,264
<i>By Holding</i>							
Freehold assets	57,357	55,810	60,429	64,751	66,810	67,993	68,946
Leasehold assets	583	384	365	341	318	318	318
Net carrying value	57,940	56,194	60,794	65,092	67,128	68,311	69,264

Las preguntas 41-43 examinan riesgos fiscales que podrían no ser evidentes al revisar los documentos presupuestarios.

La pregunta 41 concierne los adeudos en el gasto que surgen cuando el gobierno se ha comprometido a gastar fondos, pero no ha realizado los pagos a la fecha⁹. Estos ‘adeudos’ son equivalentes a la contratación de préstamos, con la diferencia de que a veces no se estipulan dentro del presupuesto, lo cual hace muy difícil valorar la posición financiera del gobierno. El pago de dicha deuda afecta la posibilidad de que el gobierno pueda comprometerse a otras actividades de gasto. Por lo tanto, información y consecuentemente una discusión informada sobre el tema son de suma importancia.

Por favor tenga cuidado al responder esta pregunta *si los adeudos no representan un problema significativo* en su país. Si los adeudos NO representan un problema marque “e” no aplicable.

Las leyes que regulan el gasto público frecuentemente permiten adeudos y retrasos en pagos rutinarios por periodos razonables (de 30 a 60 días). Aquellos adeudos en el gasto que impacten un porcentaje mínimo del gasto debido a disputas contractuales no deben de considerarse como un problema significativo al responder el cuestionario. Si no está seguro de que los adeudos representen un problema en su país, puede consultar estas fuentes: el FMI incluye este tipo de información en sus informes vinculados al artículo IV (*article IV Consultation reports*, que son el resultado de discusiones bilaterales entre staff del Fondo y funcionarios públicos en torno a la situación económica del país— existen para casi todos los años); también es posible saberlo a través de los Informes de Gasto Público del Banco Mundial (PER por sus siglas en ingles: *Public Expenditure Reviews*, son documentos que integra el Banco evaluando las condiciones de gasto público en cada país).

La pregunta 42 se refiere a los pasivos contingentes. Cuando se utiliza contabilidad en efectivo, estos pasivos sólo se reconocen si el evento contingente ocurre, y se ha realizado el pago. Los préstamos garantizados por el gobierno central son un ejemplo de pasivos contingentes. Dichas garantías pueden cubrir préstamos a bancos de propiedad estatal, empresas comerciales del estado, gobiernos subnacionales y empresas privadas. Bajo estas garantías el gobierno sólo emitirá pagos en caso de que la instancia que adquirió la deuda falle en sus compromisos. Por lo tanto, para realizar estimaciones cuantitativas asociadas al pago de obligaciones puede ser útil analizar la posibilidad de que estas contingencias ocurran.

En el presupuesto, de acuerdo a la OCDE, “cuando sea factible, el monto total de los pasivos contingentes se debe expresar y ser clasificado por categoría, reflejando qué tipo de pasivo es, sus características y objetivo. Debe divulgarse información histórica sobre la moratoria y falta de pago para cada categoría de préstamo cuando la información exista. En los casos en que los pasivos contingentes no puedan ser cuantificados, deben ser clasificados y descritos.”¹⁰ Si estos criterios se cumplen o se exceden, la respuesta correcta será “a”.

La pregunta 43 inquiriere sobre pasivos futuros que generen gasto como resultado de compromisos gubernamentales que, a diferencia de los pasivos contingentes, no dependan de eventos aislados sino que más bien tienen una alta probabilidad de ocurrir en el futuro. Un pasivo típico involucra la obligación del gobierno de pagar pensiones o

⁹ Ver las secciones 3.49-3.50 del *FIM, Manual GFS 2001*.

¹⁰ Ver la sección 2.6 del OCDE “*Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria*,” 2001.

los seguros médicos de las personas que se van a retirar en el futuro. Por lo general, sólo los pagos corrientes asociados con estas obligaciones son reconocidos dentro del presupuesto. Para conocer el impacto futuro de estos pasivos en el presupuesto, es necesario que se entregue un documento por separado.

Las preguntas 44-46 exploran temas de ingreso. La pregunta 44 examina la información incluida dentro del presupuesto relativa a la asistencia de donantes, tanto financiera como en especie. Este tipo de asistencia se considera como ingresos no fiscales, y las fuentes de dicha asistencia deben poder identificarse explícitamente. Cuando se trate de donaciones en especie, la preocupación gira alrededor de la provisión de bienes (particularmente aquellos para los cuales hay mercado, lo cual implica que dichos bienes pueden ser vendidos y convertidos en dinero en efectivo) más que con asistencia técnica o asistencia en forma de asesoría.

La pregunta 45 habla sobre créditos fiscales, que surgen como resultado de excepciones o incentivos en el código de impuestos. Estos ‘créditos’ pueden tener el mismo impacto en la política pública que un programa de gasto. La OCDE recomienda que los créditos fiscales se incorporen en las discusiones sobre gastos generales a la hora de revisar el presupuesto. Por ejemplo, incentivar a una compañía a realizar más investigación a través de una exención fiscal o una reducción en los impuestos asociada a estas actividades es casi igual a subsidiarlo a través del presupuesto. No obstante, los gastos que requieren autorizaciones anuales están mucho más expuestos a una revisión detallada que las exenciones fiscales, que son una característica permanente del código fiscal.

Para que la respuesta sea “a”, la información de los créditos fiscales debe detallar el propósito, duración y población beneficiaria de cada una de las medidas de este tipo. Además, la pregunta tiene como objetivo cubrir no solo la divulgación de nuevas propuestas de gastos fiscales para el año fiscal en curso sino también de *de todos los créditos fiscales incluidos en la ley de impuestos*. Por consiguiente, la respuesta “a” indica que existe una discusión amplia sobre todos los créditos fiscales (no solo las nuevas propuestas) que afecten los ingresos dentro de los documentos presupuestarios.

La pregunta 46 busca saber si el presupuesto identifica “ingresos etiquetados” o ingresos que sólo pueden ser utilizados para un propósito específico. Esta información adicional es de suma importancia ya que determina qué ingresos están disponibles para financiar los gastos generales del gobierno, y cuáles tienen un propósito particular.

Por favor tenga cuidado al responder esta pregunta *si su país no etiqueta el ingreso*. Si los ingresos no se etiquetan o esta práctica no es permitida en su país, la respuesta correcta es “e”, *no aplica*.

La pregunta 47 se enfoca en conocer toda la información que sea secreta o confidencial. Base su respuesta en el supuesto de que el objetivo es conocer todo el gasto secreto que pudiera aparecer en el presupuesto.

La pregunta no tiene como objeto únicamente el gasto militar o de inteligencia. Estas dos categorías sólo han sido citadas en la pregunta como ejemplo, ya que son las únicas dos categorías de gasto en las que por lo general se otorga información limitada. (*Los*

detalles relacionados con el gasto militar deben ser revelados al público, a los legisladores indicados para revisarlos y al Órgano Superior de Auditoría.)

Marque la respuesta “d” si no le es posible calcular el porcentaje de gasto secreto y explique brevemente si el problema es la falta de información (o el tipo de información) dentro de los documentos presupuestarios.

La Narrativa Presupuestaria y la Evaluación del Desempeño (Preguntas 48-55)

Esta subcategoría explora información adicional que debería entregarse con el presupuesto o los documentos de apoyo para ayudar a los legisladores y al público en general comprender mejor las propuestas de gasto y su impacto esperado.

Las preguntas 48-49 interrogan acerca de si el presupuesto incluye una explicación explícita de cómo las metas de la política del gobierno se reflejan en el presupuesto, incluyendo tanto una discusión narrativa como un estimado de las cantidades. El presupuesto es el principal documento de la política del Ejecutivo, de manera que la relación entre las metas de la política establecida por el gobierno y las asignaciones en el presupuesto debe ser clara. El presupuesto debe ser la culminación de los procesos de planeación y presupuestación del gobierno.

Por favor, mire lo que sigue como ejemplo de una discusión de las metas de la política gubernamental en el presupuesto. Este ejemplo se tomó de los documentos presupuestarios producidos en el 2006 en Nueva Zelanda.

Nueva Zelanda – Declaración de intención 2006-2006 Ministerio de Salud, pp. 24-25.

[http://www.moh.govt.nz/moh.nsf/pagesmh/4773/\\$File/statement-of-intent-2006-09.pdf](http://www.moh.govt.nz/moh.nsf/pagesmh/4773/$File/statement-of-intent-2006-09.pdf)

La Estrategia de Salud Mental

La Estrategia Gubernamental de Salud Mental consta de tres documentos:

- *Mirar hacia adelante: Directivas Estratégicas para la Salud Mental (1994)*
- *Moveirse hacia Adelante: El Plan de Salud Mental Nacional para Más y Mejores Servicios (1997)*
- *Te Tahuu – Mejoramiento de la Salud Mental 2005–2015, el Segundo Nuevo Plan de Salud Mental y Adicción de Nueva Zelanda (2005). Adicionalmente, el Plano de Servicios de Salud Mental de la Comisión de Salud Mental: Cómo deben hacerse las cosas (1998) estableció niveles de servicio para guiar el desarrollo de servicios de salud mental especializados.*

Te Tahuu – Mejoramiento de la Salud Mental, proporciona una declaración clara de las prioridades para la inversión en salud mental y adicción para los próximos diez años. Se basa en un conjunto de declaraciones de resultados y diez retos principales que el Gobierno espera serán el foco futuro de la política y provisión de servicios en salud mental. Hay vínculos fuertes y conexiones a través de todos los retos principales, y es necesario progresar en todos los 10 para lograr mejoras en los resultados para las personas afectadas por enfermedades mentales. Los principales 10 retos son:

• *Promoción y Prevención*

• *Construcción de servicios de salud mental*

- Preparación para responder
- Fuerza de trabajo y cultura de recuperación
- Salud mental maori
- Cuidados primarios en salud
- Adicción
- Fundamento de mecanismos para la recuperación
- Transparencia y confianza
- Trabajo conjunto

El Ministerio, DHBs y las partes con un interés están desarrollando conjuntamente un plan de acción para implantar el Te Tahuhu – Mejoramiento de la Salud Mental.

¿Por qué hacer esto? – un enfoque costo-efectivo

El impacto global de las enfermedades mentales y la adicción es profundo. Las enfermedades mentales corresponden al 15 por ciento del total de la carga de enfermedad en el mundo desarrollado, con la depresión en vías de convertirse en la segunda causa de discapacidad en el mundo en el año 2020, según la Organización Mundial de la Salud. En Nueva Zelanda, en cualquier momento, aproximadamente el 20% de la población tiene una enfermedad mental o una adicción y el 3 por ciento está severamente afectada.

La salud mental es para el gobierno un área prioritaria de la salud, como se refleja en la Estrategia de Salud de Nueva Zelanda y en la Estrategia de Discapacidad de Nueva Zelanda. El gasto gubernamental en salud mental fue de \$ 938 millones (Sin incluir GST o IVA) en 2005/06.

La estrategia de salud mental del gobierno tiene un potencial significativo para contribuir a la reducción de la desigualdad. Adicionalmente, el plan de acción incluirá el marco de trabajo de inequidad del Ministerio de Salud. Se desarrollarán acciones específicas para tratar con la salud mental Maori y mejorar la capacidad de respuesta en salud mental en grupos específicos de población. El marco de resultados y retos principales en Te Tahuhu – Mejoramiento de la Salud Mental deberá dar como resultado servicios más efectivos y eficientes en salud mental y en adicciones. Servicios más efectivos y eficientes deberán, entonces, dar como resultado una reducción en las inequidades.

Lo que el Ministerio intenta hacer durante el 2006/07

El Ministerio tiene un papel de liderazgo en relación con la estrategia de salud mental del Gobierno. El Ministerio trabajará con DHBs y otros partes con interés en el tema para tomar acciones frente a los retos principales en Te Tahuhu – Mejoramiento de la Salud Mental, es decir en mejorar la salud mental. El Ministerio y DHBs serán los responsables de la administración e implementación del plan de acción para Te Tahuhu – Mejoramiento de la Salud Mental. Como tal, el Ministerio liderará algunas acciones específicas.

2006/07 Resultados específicos del Ministerio

A 30 de Junio de 2007 el Ministerio:

- *Producirá un marco de trabajo actualizado de servicios para la salud mental y temas de adicción al alcohol y otras drogas en los niños y jóvenes, que considerará el espectro de intervenciones incluyendo servicios de salud en niveles primario, secundario y terciario.*
- *Pondrá a consideración del gobierno asesoría sobre opciones de la política para revocar o enmendar el Acta de Alcoholismo y Drogadicción de 1966. La asesoría trazará el actual marco regulatorio para la obligatoriedad en servicios de adicción, el lugar que ocupa en él, el Acta de Alcoholismo y Drogadicción de 1966 y la efectividad y consistencia con otras políticas gubernamentales y los problemas*

actuales con ese marco de trabajo, describirá los enfoques internacionales en esta área y su efectividad y la forma en que encaja con los enfoques de la política en Nueva Zelanda, identificará las opciones de políticas para lidiar con temas como el marco regulatorio actual y trazará las implicaciones de los futuros programas de trabajo para las opciones identificadas.

- *completará el desarrollo de un marco de indicadores clave de desempeño (El Marco KPI) para utilizarlo en salud mental en Nueva Zelanda. El Marco KPI creará un sistema mejorado de confiabilidad mediante el seguimiento del progreso versus las prioridades nacionales, permitiendo tener un punto de referencia (benchmark) entre los servicios de salud mental y proporcionando una herramienta para direccionar el mejoramiento de la calidad del servicio a nivel local.*

- *completará el desarrollo de un marco forense revisado y un plan de implementación para el marco de trabajo. Un marco forense de trabajo atenderá las brechas en el servicio, la provisión de servicios forenses en establecimientos de pacientes ingresados, capacidad futura y necesidad de capacidad y temas relacionados con las cifras en aumento en el sistema de justicia criminal*

- *producirá el Reporte anual de la Oficina del Director de Salud Mental. Este es un medio clave para hacer las funciones estatutarias más transparentes, ampliando la administración del Acta a todo lo largo del sector y contextualizando las funciones estatutarias dentro de otras políticas de trabajo en salud mental del Ministerio ■*

Las preguntas 50-55 examinan la información no financiera y los indicadores de desempeño asociados a las propuestas presupuestarias.

Pregunta 50. La información básica no financiera debe reflejar la información relacionada directamente con los gastos — por ejemplo, en educación, la información no financiera podría incluir el número de escuelas, el número de profesores y el número de estudiantes; para un programa de seguridad social, la información podría reflejar el número de beneficiarios. Básicamente, el presupuesto debería revelar no solamente la cantidad de dinero que se gasta en un programa, sino también otra información que necesite analizarse, como el número de beneficiarios o el número de personas empleadas para proporcionar el servicio.

Preguntas 52-54. Examinan los indicadores de desempeño, empleados para evaluar el progreso en la consecución de metas de la política. (En algunos países, las metas de la política se establecen en forma de metas específicas). Por favor consulte la tabla adjunta como ejemplo de indicadores de desempeño y metas de la política de los documentos del presupuesto producidos en Sudáfrica.

Sudáfrica – Estimación de Gastos Nacionales – Empleo Vote #16 – página 308.
<http://www.treasury.gov.za/documents/budget/2007/ene/16%20labour.pdf>

Selected medium-term output targets

Service Delivery

Measurable objective: Ensure the effective and efficient implementation of legislation, standards, guidelines and policies in an integrated manner through the provision of inspection and enforcement services, employment and skills development services, and labour market information and statistical services.

Subprogramme	Output	Measure/Indicator	Target
Management Support Services	Decentralisation of functions and delegation of authority to provincial offices and labour centres	Phase 2 integrated business strategy rolled out	April 2007
Employment Services	A single, improved and integrated employment services system is rolled out to ensure improved access to employment services	Phase 1 implemented Phase 2 developed and implemented Number of unemployed people trained and placed Percentage of trainees who receive accredited training Placement rate for accredited trainees	By April 2007 By March 2008 90 000 unemployed people trained 26% of trainees accredited 70% of accredited trainees placed
Inspection and Enforcement Services	Employment equity implementation and enforcement mechanisms Monitoring of compliance with labour legislation	Director-general review system implemented, targeting critical sectors for substantive compliance Turnaround time for employment equity designated employers to be inspected for procedural compliance following a complaint Compliance award system implemented Inspection and enforcement strategy implemented	By March 2008 Within 90 days By March 2008 By April 2008
Labour Market Information and Statistics	Labour market information and statistics: collected, collated, analysed and disseminated to various stakeholders	Frequency of trend analysis, including performance review reports Job placement verification, including impact assessment study	Quarterly reports By March 2008
Occupational Health and Safety	Integration of occupational health and safety and compensation competencies across government	Institutional framework for integration of occupational health and safety competencies finalised Legislation promulgated and act implemented	By March 2008 By March 2008

La pregunta 55 busca saber si el presupuesto enfatiza políticas públicas nuevas o ya existentes que atiendan a los sectores más pobres de la sociedad. Esta pregunta tiene la intención de analizar sólo aquellos programas que directamente se enfoquen en las necesidades inmediatas de los pobres, como transferencias de dinero en efectivo y/o vivienda, (y no a programas que algunos proponen que lo hace de manera indirecta, como gastos militares.) Esta información es particularmente importante para quienes buscan abogar por un mayor compromiso gubernamental hacia las políticas de erradicación y combate a la pobreza.

Información Adicional Importante para el Análisis y Monitoreo del Presupuesto (Preguntas 56-66)

La intención de las preguntas que aparecen en esta sección es explorar la disponibilidad general de aquella información que pueda enriquecer el análisis del presupuesto o que sea necesaria para monitorearlo una vez que ha sido aprobado.

Tome en cuenta que a diferencia de las preguntas 1-55, las preguntas de la presente sección hacen referencia a información que por regla general está a disposición del público, esté o no en el presupuesto. *La información para responder las preguntas 56-66 en esta subsección no necesariamente se incluye dentro de la propuesta de presupuesto del Ejecutivo o dentro de los documentos de apoyo, pero puede aparecer en otros documentos emitidos por el Ejecutivo.*

Las preguntas 56-57 se enfocan en los ingresos. La pregunta 56 interroga acerca de si la información acerca de las tasas de impuestos y otros honorarios se le proporciona al público. Por favor tome nota de que las respuestas “a” o “b” sólo deben escogerse si el

público puede obtener información acerca de impuestos, honorarios, prima de frima, regalías y otros pagos asociados con proyectos comerciales que involucren al sector privado. Esto es de especial relevancia para países cuyos gobiernos dependen en gran medida de las ganancias de las industrias de extracción como el petróleo, el gas o la minería.

La Pregunta 57 se enfoca en las cargas impositivas, inquiriendo acerca de si se proporciona un análisis de la distribución de la carga impositiva a través de los diferentes segmentos de la población (típicamente estratificados por ingresos). Material sobre tasas de impuestos, calendarios de cargos y cargas impositivas no se incluyen a veces en los documentos presupuestales, sino que los proporciona la autoridad de impuestos en documentos separados que no están asociados con el presupuesto. Por favor conteste esas preguntas sobre el supuesto de que la información puede estar disponible a partir de cualquier fuente proporcionada por el Ejecutivo.

La tabla debajo proporciona un ejemplo de análisis de la carga impositiva tomada de los documentos del presupuesto del Reino Unido. Este ejemplo muestra una tabla acompañada de un texto aclaratorio. El texto aclaratorio que se muestra es un extracto de una narración más larga que explica el análisis. Para leer todo el texto proporcionado en los documentos presupuestarios, consulte el siguiente enlace: http://www.hmrc.gov.uk/stats/income_tax/income-tax-intro.pdf

United Kingdom – HM Revenue and Customs, Income Tax Statistics and distribution
Table 2.5: http://www.hmrc.gov.uk/stats/income_tax/table2-5.pdf

2.5 Income tax liabilities, by Income Range

2004-05 ¹															
Range of total income (lower limit)	Starting rate (2) taxpayers		"Savers" rate (3) taxpayers		Basic rate (4) taxpayers		Higher rate (5) taxpayers		All taxpayers	Liability before Tax Reductions ^d	Liability after Tax Reductions ^d	Total income of taxpayers	Average rate of tax	Average amount of Tax	
	£	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	Number							Amount
4,745	319	4	26	-	-	-	-	-	-	345	4	4	1,880	0.2	11
5,000	2,240	231	111	19	619	175	-	-	2,970	424	424	18,800	2.3	143	
7,500	587	82	171	59	2,820	1,530	-	-	3,370	1,880	1,880	29,400	5.7	497	
10,000	49	28	273	263	5,760	7,520	-	-	6,090	7,800	7,610	75,700	10.0	1,260	
15,000	49	57	126	181	4,710	11,000	-	-	4,880	11,300	11,100	84,700	13.1	2,280	
20,000	28	54	48	115	5,910	22,600	-	-	5,980	22,800	22,700	146,000	15.5	3,790	
30,000	15	44	25	77	2,170	12,300	1,480	12,300	3,690	24,700	24,800	137,000	18.0	6,690	
50,000	..	..	..	..	2	10	1,220	21,100	1,230	21,100	21,100	81,100	26.0	17,200
100,000	..	..	..	..	..	..	284	11,900	284	11,900	11,900	37,700	31.5	41,800
200,000	..	..	..	..	..	..	84	8,400	84	8,400	8,380	24,500	34.3	100,000
500,000	..	..	..	..	..	..	15	3,610	15	3,610	3,600	10,200	35.4	240,000
1,000,000	..	..	..	..	..	..	5	3,870	5	3,870	3,870	11,400	34.0	732,000
All Ranges	3,290	497	780	708	21,800	55,200	3,090	81,200	28,900	118,000	117,000	658,000	17.8	4,040	

Estadísticas y Distribución del Impuesto sobre la Renta **Nota Introductoria**

1. Esta sección proporciona información sobre las responsabilidades del impuesto sobre la renta en el Reino Unido para contribuyentes individuales y la forma en la cual dicho impuesto lo recauda las Rentas y Aduanas de Su Majestad.

B Responsabilidad sobre el impuesto sobre la renta

- 2. Los individuos pueden recibir muchos tipos de ingresos, pero no todas las clases de ingreso son imputables. Las clases principales de ingreso sobre las cuales el impuesto puede pagarse son el ingreso recibido como salario, las ganancias en un negocio, las pensiones personales y ocupacionales, intereses de sociedades urbanizadoras y bancos, dividendos de acciones y el ingreso proveniente de propiedades. El impuesto debe pagarse a partir de algunos beneficios sociales tales como pensiones de retiro, pensión por fallecimiento, pensión de desempleo y beneficios por discapacidad, pero no por otros tales como créditos sobre impuestos o créditos sobre pensiones ni beneficios por hijos. No se paga impuesto sobre ingresos recibidos de ciertos productos, ni Ahorros Nacionales tales como los certificados de Ahorros Nacionales, Planes Personales de Equidad o de Cuentas de Ahorro Personales.*
- 3. El ingreso gravable de un individuo se calcula sumando todas las fuentes de ingreso susceptible de ser gravado y luego restando cualquier pensión y alivio disponible a la tasa marginal del contribuyente. Cada individuo tiene derecho a una pensión personal. Otras pensiones están disponibles para personas ciegas y ancianos. La Tabla [TA.1](#) proporciona los niveles de pensión personal.*
- 4. El Crédito de Impuesto del Trabajador (WTC) y el Crédito de Impuesto de Niños (CTC) fueron introducidos en Abril de 2003 y se diseñaron para suplementar los ingresos de familias con ingresos bajos o moderados. La elegibilidad depende de las circunstancias de las familias. Familias con niños por debajo de los 16 años (o 18 si están recibiendo educación de tiempo completo) son elegibles para CTC. Las familias con al menos un adulto que trabaje 30 horas por semana (o 16 horas por semana si tienen hijos o son minusválidos) son elegibles para WTC. La cantidad de WTC y CTC que recibe una familia depende de su ingreso.*
- 5. El sistema de impuestos permite muchos alivios diferentes. Algunos alivios de impuestos están disponibles para contribuciones a planes de pensiones personales u ocupacionales. La Tabla [1.5](#) y la Tabla [B.1](#) muestran el costo estimado de muchas de las pensiones y alivios.*
- 6. Cuando todos los alivios y pensiones elegibles han sido deducidos del ingreso gravable, se calcula el impuesto aplicando las tasas apropiadas de impuesto a la renta. La Tabla [TA.2](#) da detalles de las tasas de impuesto aplicables en los años recientes.*

Desde 1994-95, la pensión para la pareja casada y los alivios de intereses sobre hipotecas relacionados, dejaron de otorgarse como deducción del ingreso, en cambio, y donde aún están disponibles, representan una cantidad de impuesto que se deduce del impuesto del individuo de la responsabilidad tributaria individual. La pensión de pareja casada va al esposo en primera instancia, en los casos de parejas casadas antes del 5 de Diciembre de 2005.

Para aquellos que se casaron o formaron una sociedad civil luego de esa fecha, está disponible para el cónyuge con el ingreso más alto.

La Pensión para Parejas Casadas consta de dos partes: una cantidad mínima y una segunda parte, dependiente de la edad. La cantidad mínima siempre será pagada independientemente del ingreso. La segunda, dependiente de la edad, se reduce si el ingreso del reclamante excede un límite de ingresos. El elemento dependiente de la edad de la Pensión de Parejas Casadas se reduce en £1 por cada £2 de ingresos que el reclamante tenga sobre el límite de ingresos. ■

Las preguntas 58-59 se concentran en las condiciones contratadas o acordadas con donantes, ya sea de instituciones financieras internacionales o de donadores bilaterales. En algunos países este tipo de asistencia engloba una parte considerable de los ingresos. Cualquier condición asociada con estos fondos puede, por lo tanto, tener un impacto significativo en el contenido del presupuesto. Algunos fondos pueden estar disponibles únicamente para proyectos específicos. Otros pueden estar condicionados a que el gobierno cumpla con ciertas metas macroeconómicas, como la reducción del déficit. La cantidad de asistencia de donantes y las características y objetivo de todas las condiciones asociadas con esta ayuda deben ser públicas y explicadas en detalle. Para responder esta pregunta, el Ejecutivo no tiene que otorgar la información, pero puede autorizar al Banco Mundial o al FMI para que la divulgue.

Si usted nota que los documentos que contienen la información referente a las condiciones de los donantes no se hace pública, como las Cartas Intención del FMI, por favor haga comentarios al respecto. Esto puede dar pie a una respuesta “c”, si por lo menos alguna parte de la información se divulga. Similarmente, si el gobierno requiere que el Banco Mundial redacte “información sensible” al divulgar la *Estrategia de Asistencia* para el país en cuestión, esto produce una respuesta del tipo “c”. Marque “e” si su país no recibe asistencia de los bancos regionales o del FMI.

Para responder a la pregunta 58, y el tema de las condiciones del FMI, asuma que la pregunta se refiere a la publicación o divulgación de las condiciones asociadas a la asistencia del FMI, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo como el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD), el Banco Asiático de Desarrollo (ADB) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) así como otras instituciones multilaterales, como la Unión Europea. Si va a incluir información de estas instituciones, por favor indíquelo dentro de sus comentarios.

Si requiere asistencia o guía sobre documentos que no se divulguen en su país, considere consultar a los representantes de su región en el Centro de Información de Bancos (*Bank Information Center*, en inglés), una ONG que se especializa en monitorear el acceso a la información producida por el BM, el FMI y los bancos regionales de desarrollo. Sus datos se encuentran en: www.bicusa.org/bicusa/index.php

Las preguntas 60-63 exploran la forma de hacer el presupuesto más accesible. Por ejemplo, la pregunta 60 inquiriere si se entrega un resumen ejecutivo del Presupuesto. Un resumen ejecutivo es importante porque los presupuestos tienden a ser documentos muy extensos y complicados y por lo tanto un buen resumen puede ayudar a atar los temas

más relevantes en espacio reducido. En algunos países este resumen se presenta a modo de discurso dictado por el Ministro o Presidente.

La pregunta 61 busca saber si el presupuesto tiene una manifestación popular, a través de un formato que represente un “presupuesto ciudadano”. El presupuesto ciudadano puede tener muchas formas, pero su característica principal es que está diseñado para alcanzar y ser entendido por un segmento grande de la población.

La pregunta 62 tiene como objetivo conocer si la documentación presupuestaria desmitifica el lenguaje técnico, incluyendo definiciones que no sean técnicas para presentar los términos presupuestarios (por ejemplo, por medio de un glosario).

La pregunta 63 se refiere a la disponibilidad pública de una descripción de las etapas del proceso presupuestario. Esta pregunta se refiere específicamente a una descripción del proceso presupuestario desde su formulación hasta el informe de fin de año, incluyendo el informe de la auditoría. (Tome en cuenta que esta pregunta es diferente a la pregunta 68, que se refiere a la disponibilidad pública de los plazos gubernamentales para la formulación del presupuesto).

Las preguntas 64-65 se refieren a la capacidad del público a obtener información desagregada que sea útil para el monitoreo de actividades específicas y/o proyectos, por ejemplo, a través del monitoreo del gasto.

La pregunta 64 hace referencia de información “altamente desagregada” relacionada con el gasto. Como recordará, la pregunta 4 preguntaba sobre la disponibilidad de información en los documentos presupuestarios relativa a los “programas” de gasto, incluyendo cualquier nivel de detalle por debajo de una unidad administrativa tal como un Ministerio o Departamento.

En el caso de la pregunta 64, la información financiera “altamente desagregada” con respecto al gasto se refiere a la disponibilidad de información aún más detallada que la que se da a nivel programático. Por ejemplo: el presupuesto del Ministerio de Salud se puede dividir en distintos “programas” como “hospitales”, “servicios de salud primarios” o “administración”. En esta pregunta se busca saber si es posible en la práctica obtener aún más desagregación sobre el programa “hospitales”. Por ejemplo, este nivel de detalle puede incluir una lista de todos los hospitales que reciben fondos, así como la cantidad de recursos por hospital. Este nivel de detalle casi nunca aparece en los documentos presupuestarios y frecuentemente debe ser requerido a los Ministerios o Agencias.

La pregunta 65 se refiere a la capacidad del público de obtener información detallada sobre información no financiera relacionada a programas o proyectos específicos, que pueda ser útil para el monitoreo y seguimiento al gasto. Esta información puede, por ejemplo, incluir datos sobre el número de personas empleadas en cada programa, o el número de beneficiarios que el programa atiende en una zona determinada.

Sección Tres: El Proceso Presupuestario

Esta segunda categoría de preguntas del Cuestionario de Presupuesto Abierto se enfoca en las cuatro fases o etapas del proceso presupuestario. Las primeras dos etapas—formulación y aprobación—ocurren antes de que el presupuesto se promulgue. Durante estas etapas se establecen las prioridades presupuestarias y por lo tanto la forma y fondo del presupuesto pueden ser influenciadas por la participación de la sociedad civil. Las otras dos etapas—ejecución-monitoreo y reportes finales-auditoría—ocurren una vez que el presupuesto ha sido promulgado. Estas últimas fases son importantes porque permiten saber en qué medida se respetan los acuerdos alcanzados en torno a las prioridades de política pública, y si se proveen los recursos, bienes y servicios aprobados. Esta información ayuda a informar el debate presupuestario en el futuro.

La sección tres se divide en tres subcategorías:

- **Formulación del Presupuesto por parte del Ejecutivo.** En esta etapa, el Ejecutivo prepara el presupuesto. Este proceso es cerrado, ya que el Ejecutivo valora distintas posibilidades de política pública en privado. Un proceso de formulación cerrado es menos inquietante si el Parlamento tiene suficiente tiempo y autoridad para debatir y enmendar el presupuesto una vez que el Ejecutivo se lo entrega. En un proceso presupuestario donde el poder Legislativo tiene influencia limitada, es deseable que el Ejecutivo tenga comunicación tanto con el Legislativo como con el público durante el proceso de formulación, ya sea a través de consultas o por medio de un Documento Preliminar.
- **Aprobación del Presupuesto por parte del Legislativo.** Aquí se examina el papel del Legislativo cuando discute y aprueba el presupuesto. En algunos países, esta es la primera vez en el ciclo que el público puede acceder al Presupuesto, y por lo tanto representa un momento clave para el debate público en materia presupuestaria. Las audiencias públicas realizadas en las comisiones del poder Legislativo son un medio fundamental para revisar exhaustivamente el presupuesto y arrojar luz sobre ciertos aspectos.
- **Ejercicio del Presupuesto por parte del Ejecutivo.** El objetivo de esta categoría es analizar los informes que se entregan durante² el año relacionados con el ejercicio presupuestario. Adicionalmente a los informes de monitoreo (mensuales y/o trimestrales), el Ejecutivo debe de entregar un Análisis de Medio Año en donde se revise el progreso de la economía y del presupuesto, divulgando los ajustes necesarios al presupuesto original y proveyendo nuevas estimaciones actualizadas de los ingresos y gastos.
- **Reporte de Fin de Año y Órgano Superior de Auditoría.** En esta sección se examinan los informes entregados una vez que ha terminado el año. En particular, se pregunta sobre los informes producidos por el Ejecutivo analizando su desempeño presupuestario en comparación con la propuesta original, así como los reportes del Órgano Superior de Auditoría.

A menos que se indique lo contrario, las preguntas buscan saber cómo diversos aspectos del proceso presupuestario se conducen *en la práctica*, en lugar de cuáles son las actividades requeridas por la ley. Se debe considerar la etapa más reciente del ciclo

presupuestario para responder estas preguntas (ver cuadro en la página 9). Las instrucciones relacionadas a las citas y entrevistas con funcionarios públicos descritas en la Sección Dos de esta guía también aplican para la Sección Tres.

Explicación a las Preguntas 67-122

Formulación del Presupuesto por parte del Ejecutivo (Preguntas 67-74)

Las preguntas 66-67 determinan el grado de apertura y adherencia a las fechas de entrega del Ejecutivo por lo que toca a la presentación de su propuesta de Presupuesto al Parlamento. La pregunta 67 se enfoca específicamente en un requerimiento básico de apertura, que el Ejecutivo anuncie con *anticipación* la fecha de entrega del presupuesto.¹¹ Mientras más tiempo medie entre el anuncio de la entrega y la presentación formal del presupuesto, mejor. Esto implica que tanto Legislativo como otros grupos interesados tendrán más tiempo y elementos para prepararse para el debate presupuestario.

Para responder a la pregunta 66, si la entrega más reciente del presupuesto ocurrió más tarde de lo normal como resultado de un evento aislado, como una elección, responda la pregunta con base en otro año, que sea mejor referencia de cómo ocurren las cosas normalmente.

La pregunta 67 busca saber más sobre el calendario interno del Ejecutivo para preparar el presupuesto. Este calendario es importante para el propio manejo del proceso presupuestario por parte del Ejecutivo, ya que asegura que los puntos de vista de los distintos Ministerios y Agencias sean tomados en cuenta. Esta pregunta busca saber si este calendario interno es público.

Las preguntas 69-70 examinan la existencia de espacios de consulta durante el proceso de formulación del presupuesto. Dichas consultas incluirían cuestiones fiscales (déficit) y prioridades de política pública (como las asignaciones a distintos sectores).

La pregunta 69 explora si el Ejecutivo toma en cuenta la opinión de un amplio grupo de legisladores y partidos. Esta pregunta tiene como objetivo capturar el rango de opiniones que el Ejecutivo toma en cuenta, y por lo tanto para responder a esta pregunta las consultas pueden ser formales o informales, públicas o no públicas. La respuesta “a” es apropiada sólo si el Ejecutivo consulta tanto a miembros de su partido como a miembros de los partidos minoritarios dentro del Parlamento. La respuesta “b” es la adecuada si el Ejecutivo se reúne con un grupo selecto de legisladores, como los líderes parlamentarios o los presidentes de las comisiones, en cualquier caso, este grupo debe incluir legisladores de los partidos minoritarios. La respuesta “c” es la indicada si el Ejecutivo se reúne informalmente con legisladores de su propio partido únicamente.

¹¹ Tome en cuenta que es preferible que se anuncie una fecha específica, pero si se dice “a más tardar” o “la semana de entrega será” es suficiente para responder positivamente a esta pregunta. Por ejemplo, la ley puede establecer que el Presupuesto se debe entregar “a más tardar el 1o de febrero” o “durante la primera semana de febrero”. Cualquiera de estas dos posibilidades es suficiente para que la respuesta sea “a”.

La pregunta 70 examina si el Ejecutivo lleva a cabo consultas anuales con el público durante la formulación del presupuesto. Para responder a esta pregunta: *miembros del público* incluye a ciudadanos, académicos y miembros de centros de investigación tanto públicos como privados (siempre que sus investigaciones sean independientes y el gobierno no pueda influenciarlos); representantes de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones comunitarias, sindicatos, iglesias y/o instituciones religiosas, y en general cualquier otro tipo de asociación.

La intención de esta pregunta es saber si las consultas, en caso de existir, son regulares y se llevan a cabo anualmente, de tal manera que influyan en el proceso de preparación del presupuesto. No responda esta pregunta con base en consultas que se realicen cada cuatro o cinco años como parte del desarrollo de un Plan de Reducción de Pobreza o un Plan Nacional de Desarrollo. Este tipo de consultas son importantes, pero no permiten que la población se involucre anualmente en la discusión presupuestaria. Si su país ha llevado a cabo este tipo de consultas durante el año presupuestario por favor menciónelo en su respuesta.

Las preguntas 71-73 cubren la entrega del Documento Preliminar del Ejecutivo. Este documento preliminar genera debate con respecto al presupuesto y cómo puede afectar la economía (y viceversa). Idealmente, el documento preliminar reflejará la culminación de la fase estratégica de planeación del proceso presupuestario, donde el Ejecutivo empata sus metas de política pública con los recursos disponibles, antes de que se decidan los detalles de financiamiento a nivel de programa¹². Al mismo tiempo, la divulgación de este documento genera expectativas respecto al propio presupuesto, lo cual es importante cuando el presupuesto se entrega muy cerca del comienzo del año fiscal, y el tiempo para el debate es muy limitado.

La OCDE establece que una mejor práctica en este sentido requiere al Ejecutivo publicar el documento preliminar por lo menos con un mes de anticipación a la entrega del Presupuesto. El presupuesto en sí, de acuerdo a la OCDE, debe ser presentado al Legislativo por lo menos tres meses antes del principio del año fiscal. Por lo tanto, un documento preliminar debe de ser publicado por lo menos cuatro meses antes del comienzo del año fiscal.

La pregunta 72 se enfoca en el contenido del documento preliminar, que debe incluir una declaración de los planes de política económica y fiscal para el próximo año presupuestario y para los próximos dos años. En términos de los supuestos y previsiones macroeconómicas, el documento preliminar debe incorporar todos los supuestos macroeconómicos clave, incluyendo la tasa proyectada de crecimiento del PIB, la tasa de empleo y desempleo, la cuenta corriente y las tasas de interés e inflación. Debe subrayar por lo menos los niveles agregados de ingreso, gasto, déficit, superávit y deuda.

La pregunta 73 examina en que medida el documento preliminar, además de establecer todos los supuestos macroeconómicos mencionados, también incluye una explicación detallada de la política pública gubernamental. A pesar de que un documento preliminar no debe incluir propuestas programáticas detalladas, sí debe incluir una discusión de las prioridades amplias de política pública, particularmente con respecto al gasto (a veces

¹² La fase de planeación estratégica se asocia al marco de gasto de mediano plazo el cual vincula política pública, planeación y presupuestación. Vea, *Manual de Manejo del Gasto Público*, Banco Mundial, 1998.

no conviene dar detalles sobre ingresos). Esta información puede estar organizada por sector y unidad administrativa.

Aprobación del Presupuesto por parte del Legislativo (Preguntas 75-83)

La pregunta 74 cubre los tiempos en que el Ejecutivo entrega el presupuesto al Legislativo. La OCDE anota que la propuesta del Ejecutivo debe ser entregada al Parlamento con suficiente anticipación como para permitirle a éste último revisarla detalladamente; esto debe ser por lo menos tres meses antes del comienzo del año fiscal. (*Nota: Si la entrega más reciente ocurrió más tarde de lo normal como resultado de una eventualidad, como una elección, utilice otro año para responder la pregunta*).

Las preguntas 75-78 revisan las prácticas del poder Legislativo en torno diversos aspectos del presupuesto. Las preguntas se enfocan en las audiencias públicas y reuniones de comisiones, ya que ahí se lleva a cabo el debate más sustantivo. Estas reuniones son consideradas públicas cuando se permite la entrada a los medios de comunicación y al público, o en la medida en que estas audiencias sean transmitidas por radio y/o televisión. Marque “d” si hay audiencias y reuniones públicas, pero no cumplen con alguna de las dos condiciones mencionadas.

Para responder a estas preguntas, los miembros del Ejecutivo pueden incluir al jefe o equipo de trabajo del Banco Central. El público puede estar compuesto por cualquier individuo, organización o asociación independiente del gobierno. (Vea la explicación a la pregunta 70).

La pregunta 79 tiene que ver con todo el gasto considerado como secreto. Base su respuesta en el supuesto de que esto se refiere tanto al Sector de seguridad (fuerzas de defensa, policía, servicios de inteligencia) a todo aquel gasto no revelado que pudiera aparecer en el presupuesto. Líneas detalladas de ítems relacionados con el gasto militar o actividades de inteligencia deberán ser reveladas a los legisladores apropiados o a comités legislativos especializados y al Órgano Supremo de Auditoría.

La pregunta 80 se enfoca en el poder de enmienda o modificación del Parlamento---en contraste con la facultad de solamente aceptar o rechazar la propuesta de presupuesto presentada por el Ejecutivo. (Note que esta pregunta se refiere a la *autoridad legal* y no a la práctica de modificar el Presupuesto). El poder de enmienda del Parlamento varía significativamente según el contexto. Es posible responder “a” solamente en caso de que no existan restricciones al derecho que debe tener el Legislativo de modificar la propuesta del Ejecutivo, incluyendo cambiar el tamaño del déficit y/o el superávit. La respuesta “b” es apropiada en caso de que, por ejemplo, el Parlamento no pueda cambiar el déficit y/o el superávit pero sí pueda modificar los ingresos y las asignaciones de gasto. La respuesta “c”, que es la más limitada, aplica si el Parlamento solo puede disminuir los fondos y/o aumentar los ingresos. Finalmente, la respuesta “d” aplica cuando el Legislativo no pueda llevar a cabo modificación alguna, (o se limite a hacer cambios de tipo técnico), o si las enmiendas tienen que ser aprobadas por el Ejecutivo, lo cual implica que la función legislativa se limita a aprobar o no aprobar el presupuesto.

La pregunta 81 establece el nivel de detalle con que se entrega el presupuesto una vez promulgado. A mayor nivel de detalle, mayor capacidad tendrá el Legislativo de pedir cuentas al Ejecutivo en materia del cumplimiento de las prioridades presupuestarias.

Ejercicio del Presupuesto por parte del Ejecutivo (Preguntas 82-100)

Informes Emitidos durante el Año

Las preguntas 82-91 se enfocan en el contenido y los calendarios de los informes emitidos durante el año, mientras el presupuesto se va ejerciendo. Estos informes, de los cuales la OCDE tiene conocimiento, se deben dar a conocer mensualmente. El objetivo de dichos informes es arrojar luz sobre el progreso del Ejecutivo en el ejercicio del presupuesto. Para asegurar que las unidades administrativas (Ministerios, Departamentos y/o Agencias) rindan cuentas sobre la ejecución del gasto, estos informes se deben entregar de manera individual por cada unidad administrativa. En algunos países, estos informes son emitidos de forma individual por unidad administrativa mientras que en otros la información se consolida en un solo informe, que es responsabilidad de la Tesorería o el Ministerio de Finanzas. Tanto los informes individuales como los consolidados sirven para el propósito de responder estas preguntas.

En algunos países, el Banco Central, en lugar del Ejecutivo, emite estos informes con base en el estado de las cuentas bancarias gubernamentales. En estos casos, los informes del Banco Central deben ser tomados en consideración, siempre y cuando incluyan detalles sobre el proceso del gasto (cuánto se ha gastado) y no únicamente las sumas mensuales transferidas a las unidades administrativas. Si sólo reportan esto último, entonces la respuesta debe ser “d”. Adicionalmente, si el Banco Central sólo reporta el ingreso y el gasto agregados, entonces la respuesta es “d” (indicando que no se emiten reportes por unidad administrativa).

La pregunta 83 examina si estos informes cubren todo el gasto. Lo que se busca aquí es saber si hay cifras que no son reveladas al público. Esto, por ejemplo, puede deberse a que las unidades administrativas no cumplen con los tiempos de entrega, y por lo tanto el monitoreo de los informes sólo incluye información sobre algunos rubros del gasto.

La pregunta 85 esta dirigida la información que permita comparar el gasto ejercido y el gasto originalmente presupuestado, así como el gasto ejercido en el mismo periodo del año anterior. La OCDE recomienda que los informes presenten el gasto ejercido en el periodo cubierto del año fiscal, en formatos comparables a los del presupuesto promulgado y a los documentos emitidos en años anteriores.

Las preguntas **86-88** son análogas a las anteriores, pero buscan comparar los ingresos en lugar de egresos. Estas preguntas se enfocan en las fuentes de ingreso individuales (impuestos directos, impuesto al consumo, etc.) Las preguntas 89-91 se refieren a lo mismo pero para préstamos y contratación de deuda.

Las preguntas 92-95 se dirigen a recabar información con respecto al Análisis de Medio Año, que en teoría debe presentar información más detallada. Una revisión exhaustiva de cómo se ha ejercido el presupuesto, transcurridos seis meses del año fiscal, es de suma importancia si se busca asegurar que el presupuesto sea ejecutado de

manera eficiente y eficaz. Además de cubrir ingresos y gastos, el Informe de Medio Año también debe examinar el desempeño mensual en materia de los objetivos planteados en el presupuesto. Deben identificarse problemas, como puede ser el aumento en los costos previstos dados un alza inflacionaria, o eventos inesperados. En cualquier caso, la información debe facilitar la formulación de propuestas para revertir los efectos negativos. En la medida en que cumpla con estas características, el Análisis de Medio Año promueve la transparencia y la rendición de cuentas.

Es sumamente importante distinguir entre el Análisis de Medio año y los informes mensuales y/o trimestrales entregados el sexto mes del año fiscal. Estos informes no sustituyen al Análisis de Medio Año, y la respuesta debe ser “d” si en su país no existe este tipo de informe. Los informes emitidos durante el año generalmente llevan cuenta del ingreso y gasto a la fecha, pero no incluyen una discusión más detallada de cómo estas tendencias afectan los estimados del gasto anual. El Análisis de Medio Año debe ofrecer proyecciones actualizadas de los niveles de ingreso y gasto para la totalidad del año fiscal. Dichos estimados deben reflejar cambios técnicos y económicos, así como propuestas recientes como la transferencia de fondos entre unidades administrativas, siempre que se expliquen las variaciones de manera detallada.¹³. El Análisis de Medio Año también debe contemplar un nuevo pronóstico económico para todo el año fiscal, tomando en consideración el desempeño económico y las estimaciones para el resto del año.

La pregunta 96 se refiere a las acciones realizadas por el Ejecutivo para ajustar las asignaciones a las unidades administrativas. La pregunta hace referencia de situaciones en las que se lleven a cabo reasignaciones cabo entre unidades administrativas, de tal manera que el presupuesto total no se altera, pero el presupuesto de cada dependencia sí. Otro escenario probable es el de los ajustes y reducciones asociados a la baja en los ingresos previstos. Estos escenarios, también conocidos como programas de austeridad, se ponen en marcha cuando no hay suficiente dinero (por una caída en el ingreso) para satisfacer los requerimientos de gasto planeados originalmente en el presupuesto, y por lo tanto el Ejecutivo se ve obligado a recortar algunos fondos, para no incurrir en déficit.

En algunos países, el Ejecutivo tiene la facultad legal de ajustar el presupuesto durante la etapa de ejecución (esta capacidad de reasignación es conocida como *virement*, en inglés y francés, término que se refiere a las transferencias entre cuentas). Para no complicar los escenarios de respuesta, esta pregunta se enfoca en los cambios o transferencias entre unidades administrativas. Pero las reglas que norman la reasignación de recursos en algunos países pueden aplicarse a unidades menores, como transferencias a nivel programa o sub-departamentos, que típicamente corresponden con el nivel de detalle en el documento aprobado por el Legislativo.

¹³ Las nuevas estimaciones económicas y técnicas se refieren a los cambios en el gasto proyectado debido a factores más allá del control de quienes diseñan la política pública. Esto ocurre cuando los factores económicos afectan los niveles de ingreso y gasto. Por ejemplo, una nueva estimación económica se da cuando aumentan los beneficios en materia de seguros de desempleo, dado un crecimiento económico menor al esperado, que puede provocar la pérdida de empleos. Una nueva estimación de carácter técnico refleja las consecuencias de un factor no económico, como cambios climatológicos que afectaron de manera desastrosa los subsidios al campo.

Las condiciones en las cuales el Ejecutivo puede desempeñar su función de reasignación, o *virement* deben estar claramente definidas en reglamentos y leyes del conocimiento público, y estar a disposición del público en general. Además, el monto que el Ejecutivo puede transferir de una unidad administrativa a otra no debe obstaculizar la revisión y la rendición de cuentas del Legislativo. *Marque la respuesta “d” si en su país el Ejecutivo está facultado legalmente para realizar reasignaciones que usted considera excesivas y que obstaculizan la rendición de cuentas. Tome en consideración en la sección de comentarios la utilidad de saber el monto de fondos que el Ejecutivo puede reasignar sin aprobación previa del Legislativo.*

Como buena práctica, la ley debe ser muy clara en lo que se refiere al *virement* o capacidad de transferir recursos sin aprobación legislativa, y el Ejecutivo debe buscar la aprobación del Legislativo antes de realizar ajustes a los fondos (respuesta “a”). Otra alternativa (respuesta “b”) es que el Ejecutivo notifique al Legislativo de los ajustes al presupuesto con antelación, dándole la oportunidad de rechazarlos o modificarlos antes de que éstos sean implementados (en lugar de que los legisladores tengan que aprobar cada uno de los ajustes). En el primer caso, los cambios presupuestarios propuestos sólo pueden llevarse a cabo después de ser aprobados por el legislativo; en el segundo caso, surtirían efecto a menos de que el legislativo actúe para bloquearlos o modificarlos.

La pregunta 97 cubre el tema del aprovisionamiento de bienes y servicios en la práctica. El investigador debe indicar, a través de instancias legítimas, irregularidades en la procuración de bienes y servicios que hayan sido reportados al público. Su respuesta se verá fortalecida si cita ejemplos específicos de aquellas instancias en donde se hayan reportado irregularidades.

Un procedimiento de aprovisionamiento de bienes y servicios abierto y competitivo debe ser diseñado de tal manera que maximice el valor del dinero y se minimice el riesgo de corrupción y tráfico de influencias. Por ejemplo, los resultados de las licitaciones deben ser públicos. Deben divulgarse la lista de los proveedores, los precios de las licitaciones y el nombre de quien las gane. Los contratos y el procedimiento de aprovisionamiento deben ser sujetos de escrutinio público y de revisión por parte del legislativo. Los estándares de aprovisionamiento varían ampliamente, pero un indicador clave de que el gobierno tiene un compromiso con la práctica de procedimientos abiertos es su disposición a respetar y guiarse por los principios de la ley modelo de la UNCITRAL, el Acuerdo de Aprovisionamiento del Gobierno de la Organización Mundial del Comercio (en caso de ser un país miembro del a OMC); o cumplir con estándares establecidos por el Banco Mundial.

Casi todos los marcos legales especifican que pueden existir algunas excepciones a la regla en cuanto a que el aprovisionamiento se realice a través de un sistema competitivo. Por ejemplo, la compra de bienes cuyo valor es menor a un valor mínimo, frecuentemente esta exenta de las leyes de aprovisionamiento competitivo. Si las leyes relacionadas con este tema ofrecen excepciones vagas, laxas o que han sido motivo de abusos en las prácticas de su país, responda con la letra “d”.

Las preguntas 98-100 cubren temas relacionados con fondos adicionales o complementarios (que no tienen que ver con emergencias) y fondos contingentes (que

aplican en caso de emergencias).¹⁴ Las preguntas 98-99 se enfocan en revisiones y ajustes al alza al presupuesto (conocidas como fondos excedentes, o complementarios) y su aprobación a manos del legislativo. A pesar de que los presupuestos complementarios son comunes en la mayoría de los países, el uso habitual de fondos excedentes cuantiosos puede indicar la existencia de prácticas presupuestarias poco apropiadas que no cumplen con estándares de transparencia. Si esto se hace de manera rutinaria, se corre el riesgo de afectar la planeación al interior de los ministerios y agencias. Esto también afecta la posibilidad de un debate abierto en cuanto a la asignación presupuestaria entre categorías del gasto, ya que en teoría esta discusión debe ocurrir cuando el legislativo revisa, modifica y aprueba la propuesta de presupuesto del Ejecutivo cada año, y no después, por medio de presupuestos complementarios.

La pregunta 100 se enfoca en averiguar sobre los fondos de contingencia que se incluyen en un presupuesto, que no están asociados a un fin específico.¹⁵ Por un lado, este tipo de fondos pueden ser utilizados como colchón para cubrir gastos imprevistos, lo cual representa una práctica presupuestaria prudente. Por otro lado, pueden reflejar una caja negra de fondos que el Ejecutivo gasta a discreción. En general, el monto de fondos de contingencia debe representar un porcentaje pequeño del gasto total. Además, los montos involucrados y el propósito para el cual se han destinado deben aclararse y ser aprobados por el Parlamento antes de ser ejercidos. (Responda asumiendo que la legislatura está en periodo de sesiones. Si hay un reglamento distinto cuando la legislatura no está en periodo de sesiones, por favor aclárelo y explíquelo en la sección de comentarios).

Informe de Fin de Año y Órgano Superior de Auditoría (Preguntas 101-123)

Las preguntas 101-110 se enfocan en los informes de fin de año del Ejecutivo, que son una herramienta clave en materia de transparencia y rendición de cuentas. En muchos países, el informe de fin de año consolida el gasto por unidad administrativa, recaudación de ingresos y deuda. En otros países, cada unidad administrativa entrega un informe de fin de año de manera independiente. Estos informes pueden ser independientes o formar parte de documentos más extensos, como el presupuesto. En cualquier caso, la forma del informe no es tan importante como su contenido.

La OCDE recomienda que el informe de fin de año se dé a conocer al público a más tardar seis meses después de terminado el año fiscal. Los informes deben de cubrir todos los rubros de gasto y los montos presentados en el presupuesto original, explicando así las diferencias entre los estimados originales (que ya incluyan las modificaciones del legislativo) y los resultados reales en materia de gasto, ingreso, deuda y supuestos macroeconómicos. También deben incorporar información del desempeño no financiero.

¹⁴ Estas preguntas aplican a fondos no relacionados con emergencias. Estos fondos cubren emergencias que típicamente se manejan por medio de procedimientos separados, en tanto que puede no haber suficiente tiempo para obtener apoyo del Parlamento antes de tener que ejercer los recursos.

¹⁵ Este tipo de fondos de contingencia se distinguen de aquellos fondos incluidos en el presupuesto que están destinados a un propósito específico, cuyo gasto es contingente dependiendo de si se da un evento que los requiera.

Las preguntas 111-123 exploran las prácticas asociadas al Órgano Superior de Auditoría (OSA).¹⁶ Las preguntas 111, 112, 113 y 115 se enfocan en los informes de la auditoría de evidencia de las cuentas del final de año, reportadas en el informe de fin de año. Estas auditorías se conocen también como “certificación de las cuentas del gobierno”. La Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de Fiscalización (Capítulo VI, Sección 16(1)) pone en claro que el testimonio anual del auditor debe publicarse y ponerse a disposición del público. La Declaración de Lima está disponible en Internet (http://www.intosai.org/2_LIMADe.html.) y, según las *Mejores Prácticas de la OCDE* la OSA debe completar dichas auditorías (de las unidades administrativas) a más tardar seis meses después de terminado el año fiscal.

Las preguntas 111 y 112 se abocan al calendario de los informes anuales de auditoría de evidencia. En algunos países, este tipo de auditorías se llevan a cabo con retrasos substanciales, lo cual disminuye su utilidad en materia de transparencia y rendición de cuentas. La pregunta 113 inquiriere si los informes de auditoría de evidencia incluyen un resumen ejecutivo. Muchas veces estos informes son documentos demasiado técnicos, por lo que un resumen ejecutivo los hace más accesibles, y permite comprender mejor la información.

La pregunta 114 se refiere a las causas y los procedimientos a través de los cuales pueden ser destituidos los funcionarios de alto nivel del Órgano Superior de Auditoría. (Una respuesta “a” implica que existe un procedimiento claro para destituir a altos funcionarios. Esto ocurre, por ejemplo, cuando se sigue un proceso penal, lo cual implica que el proceso es iniciado por el Ejecutivo pero su legitimidad y la decisión final dependen de una instancia judicial). La *Declaración de Lima de Criterios sobre las Normas de Auditoría* enumera una serie de buenas prácticas para la operación de los Órganos Superiores de Fiscalización, incluyendo procedimientos que garanticen la independencia de estos órganos en su relación con el Ejecutivo. Esta Declaración se puede encontrar en la red en:

http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/lima_declaration/.

La pregunta 115 se enfoca en las auditorías realizadas a los fondos extra presupuestarios. Dichos fondos, a pesar de encontrarse técnicamente fuera del presupuesto, son gubernamentales, y por lo tanto deben sujetarse a los mismos requerimientos de auditoría que los fondos asignados a las oficinas y dependencias del gobierno.

La pregunta 116 inquiriere sobre el mandato legal del OSA para realizar ‘auditorías de evidencia’ adicionales a la que debe hacer una vez al año. La pregunta pretende explorar el alcance de los poderes legales de la institución investigadora, más que lo que ésta podría escoger auditar en la práctica.

¹⁶ El Órgano Superior de Auditoría es vital para la rendición de cuentas por parte del Ejecutivo, tanto al Legislativo como al público en general. Como institución que observa el uso de los recursos por parte del Ejecutivo, en muchos países el OSA lleva a cabo auditorías financieras, legislativas y de desempeño. Algunos nombres por los que se conoce a estos órganos: Auditor General, Auditor y Controlador General, Controlador General e Inspector del Estado. Las entidades que revisan los Informes de Auditoría generados por los OSA son estructuras “colegiadas” casi siempre conocidas como: Mesas de Auditoría, Corte o Cámara de Contabilidad, Comisión de Auditoría o Comisión de Vigilancia.

Este tipo de auditorías tiene el objetivo de evaluar la legalidad y la regularidad del manejo financiero y contable del gobierno. Sin embargo, el OSA puede llevar a cabo otro tipo de auditorías. La Pregunta 116 pretende cubrir auditorías diferentes del reporte anual de auditoría. Estas pueden incluir auditorías producto de informes que acusen irregularidades en algún programa específico, en los procesos de aprovisionamientos y de privatización de bienes públicos. En algunos países, el OSA no está facultado por la ley para llevar a cabo auditorías a los negocios del gobierno con entidades privadas, y por lo tanto no puede tener información sobre los ingresos y/o deuda. En otros países, el OSA sólo puede realizar auditorías financieras; por ejemplo, no puede auditar el desempeño o costo-beneficio de las políticas públicas, a través de lo cual es posible examinar la eficacia y la eficiencia del uso de los recursos. Las auditorías al desempeño no solo abarcan operaciones financieras específicas, sino también una gama amplia de actividades gubernamentales que incluyen tanto a los sistemas administrativos como organizacionales.

Por favor note que la respuesta “c” o “d” debe escogerse si la institución se encuentra de alguna manera restringida por la ley para auditar lo anterior. La respuesta “c” o “d” también debe escogerse si la institución no tiene la capacidad legal para revisar arreglos que tengan que ver con ahorros de petróleo o fondos de estabilización, otros tipos de fondos extrapresupuestarios, o la capacidad de auditar las partes en proyectos comerciales que involucren al sector privado.

En algunos casos, Órgano Superior de Auditoría conserva firmas de contadores privadas para llevar a cabo auditorías de compañías comerciales del estado o firmas privadas involucradas en operaciones conjuntas (“joint ventures”) con el estado. La respuesta “c” o “d” debe escogerse si la conservación de tales auditorías está bajo el control del ejecutivo y no bajo el del Órgano Superior de Auditoría.

Puede ser útil consultar la Declaración de Lima para responder esta pregunta, en tanto que sus provisiones sirven para definir los parámetros apropiados de lo que debe ser el mandato legal de los OSA.

Disponible en Internet en http://www.intosai.org/2_LIMADe.html.

La pregunta 117 busca establecer qué rama del gobierno determina el presupuesto del OSA, y si el nivel de financiamiento es suficiente.

Pregunta 118. Esta pregunta pretende evaluar si la Órgano Superior de Auditoría mantiene un personal designado para llevar a cabo auditorías del sector de seguridad. Para propósitos de responder la pregunta, por favor asuma que el sector seguridad incluye las fuerzas de defensa, la policía y los servicios de inteligencia. Sírvase basar su respuesta a esta pregunta en los niveles de personal y no la base en si la OSA conduce o no auditorías en el sector seguridad.

Pregunta 119. Esta pregunta busca medir el compromiso del OSA (entidad suprema de auditoría) con el fomento de la participación pública en influenciar su agenda de auditoría. Cada año, el OSA puede típicamente llevar a cabo auditorías en una muestra de agencias, proyectos y programas en el país. Mientras decide su agenda de auditoría, el OSA puede buscar enfocar su atención sobre al menos algunas agencias, programas o proyectos que hayan sido sugeridos por miembros del público con base en

quejas y sugerencias recibidas por el OSA. El OSA puede crear mecanismos formales para recibir información del público – a través de su sitio en internet, a través de líneas de atención al público y a través de oficinas (y personas) designadas para recolectar tal información del público. Debe marcar esta pregunta como “a” si el OSA mantiene líneas de comunicación con el público y recibe un gran número (más de 100) de quejas y sugerencias de éste. Si el OSA mantiene canales de comunicación, pero esos canales no son de fácil acceso y el OSA recibe algunas (entre 10 y 100) sugerencias o quejas del público, entonces marque la pregunta “b”. Si el OSA mantiene canales de comunicación, pero estos casi nunca son utilizados por el público, entonces marque la pregunta “c”.

Las preguntas 120-123 analizan la interacción del OSA con el Parlamento y la medida en que sus recomendaciones son acatadas. La pregunta 120 inquiriere si dentro del Parlamento existe un comité o comisión que tenga como objeto recibir y revisar el reporte del OSA. Algunos países tienen un “Comité de Cuentas Públicas” el cual se encarga específicamente de esta tarea. En otros países los reportes del OSA son enviados a comités que de alguna manera se vinculan a este tema. Cualquiera de las dos opciones es adecuada para una respuesta “a”.

La pregunta 123 cubre la auditoría a programas que puedan no haberse hecho del conocimiento público por razones de seguridad nacional. Dado que el público no recibe información de este tipo de programas, es esencial que el Parlamento sí reciba esta información, incluyendo los informes de la auditoría. El OSA debe tener un equipo abocado a conseguir esta información para auditarla. *Tome en cuenta que cabe la posibilidad de que esta información sólo pueda conseguirla a través de una entrevista con legisladores.*