



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP  
Open Budgets. Transform Lives.

Gaceta

Año 01. No.5. 2009

LAS OPINIONES QUE PRESENTA ESTA GACETA SON DEL AUTOR Y NO  
NECESARIAMENTE REREPESENTAN LA OPINIÓN DEL IBP

## **La brecha de la transparencia: Países dependientes de recursos naturales obtienen calificaciones bajas en el Índice de Presupuestos Abiertos (Open Budget Index, OBI)**

Un número considerable de países en vías de desarrollo aún se encuentra atrapado en un círculo vicioso de pobreza y estancamiento; a pesar de contar con vastos yacimientos de recursos naturales. Hay estudios que explican cómo la abundancia en recursos naturales con frecuencia va ligada a índices de crecimiento más lentos y cómo parece aumentar la posibilidad de que los países que dependen de recursos naturales, experimenten resultados económicos, políticos y sociales negativos. Este fenómeno es comúnmente conocido como “la maldición de los recursos” o “paradoja de la abundancia.”

En esta gaceta, examinamos empíricamente la naturaleza y magnitud de la transparencia presupuestaria en países que dependen de recursos naturales, como base sobre la cual mejorar el impacto en la gobernabilidad y el desarrollo. Definimos la transparencia presupuestaria como “la disponibilidad total de toda información fiscal relevante de manera oportuna y sistemática.”<sup>1</sup>

### **Esfuerzos para explicar y hacerle frente a la “maldición de los recursos”**

Existe una tendencia, cada vez más popular entre economistas y expertos en desarrollo, de evadir esquemas de corte más economista y técnico — que minimizan o ignoran factores políticos — para comprender y atender “la maldición de los recursos.” En su lugar, le dan mayor peso al impacto de la política, la gobernabilidad y la administración económica sobre el desarrollo en países dependientes de recursos.

En años recientes, un número de iniciativas internacionales han sido lanzadas como respuesta a estos retos de gobernabilidad. Éstos siguen el trabajo de vanguardia de la organización “Global Witness” para ponerle fin al conflicto, la corrupción y los abusos de derechos humanos relacionados con la explotación de recursos. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional ha introducido lineamientos sociales sobre la transparencia en los ingresos derivados de recursos naturales para complementar su enfoque en transparencia fiscal. La iniciativa “Extractive Industry Transparency Initiative” (EITI) y la campaña “Publish What You Pay” han promovido el acceso público a la información de los pagos de compañías de industrias extractivas a los gobiernos. Mediante “EITI Plus,” el Banco Mundial promueve que los países participantes vayan más allá de los reportes a EITI y de los criterios de auditoría para incluir reportes sobre gastos e ingresos

---

<sup>1</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2001. *OECD Best Practices for Budget Transparency*. Public Management Committee, Public Management Service. Paris: OECD, p.1.

derivados de industrias extractivas y se esfuercen por vincular la riqueza de los recursos con mejores resultados para el desarrollo.

Además, el "Revenue Watch Institute" y el "International Budget Partnership" (IBP) trabajan para desarrollar la capacidad de las OSCs y otros actores dentro de los países, para monitorear de manera independiente los ingresos y egresos del gobierno. Esfuerzos como éste pueden, potencialmente, darle perspectiva a los mecanismos mediante los cuales los actores domésticos con poder pueden apoyar o incidir en un cambio institucional.

### Medir la transparencia presupuestaria en países que dependen de recursos naturales

El reconocer que la gobernabilidad y las instituciones importan puesto mayor atención en temas como la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de la sociedad civil en el proceso presupuestario como algunos de los retos principales de gobernabilidad que deben enfrentar los países que dependen de sus recursos naturales.

La transparencia puede ser el medio para mejorar la gobernabilidad económica mediante la combinación de mecanismos. Esto incluye fortalecer la rendición de cuentas pública y la legitimidad, facilitar la consistencia y lo predecible de las políticas y promover el mejor funcionamiento del gobierno. Sin embargo, el vínculo entre transparencia, gobernabilidad, políticas y resultados de desarrollo no es algo automático; sino que es algo que se consigue mediante la interacción de varios actores incluyendo al gobierno, los mercados y la sociedad civil. En este sentido, mayor transparencia le permite al público entender y participar en decisiones políticas y crear confianza en el gobierno.

En 2002, el "International Budget Partnership" comenzó a desarrollar un instrumento que ofrece una evaluación independiente de transparencia presupuestaria a lo largo de los países. El *Open Budget Questionnaire* fue diseñado para recopilar información sobre la disponibilidad pública de información presupuestaria y otras prácticas presupuestarias y consiste de un total de 122 preguntas basadas en mejores prácticas comúnmente aceptadas relacionadas con administración financiera pública.<sup>2</sup> Las respuestas a las 91 preguntas que se enfocan en el contenido y oportunidad de los siete documentos presupuestarios clave, que todos los países deben de publicar, fueron promediadas para integrar el *Open Budget Index* (OBI), el cual asigna calificaciones en una escala del 0 al 100.

**Tabla 1. Open Budget Index**

Calificación del OBI	Países
<b>Ofrece extensa información a los ciudadanos</b> (81-100)	Francia, Nueva Zelanda, Eslovenia, <b>Sudáfrica</b> , Reino Unido, Estados Unidos
<b>Ofrece significativa información a los ciudadanos</b> (61-80)	<b>Botswana</b> , Brasil, República Checa, <b>Noruega</b> , <b>Perú</b> , Polonia, Rumania, Corea del Sur, Suecia
<b>Ofrece información a los ciudadanos</b> (41-60)	Bulgaria, <b>Colombia</b> , Costa Rica, Croacia, <b>Ghana</b> , Guatemala, India, <b>Indonesia</b> , Jordania, <b>Kazajstán</b> , Kenia, Malawi, <b>México</b> , <b>Namibia</b> , Pakistán, <b>Papua</b>

<sup>2</sup> La mayoría de los criterios utilizados son similares a aquellos desarrollados por organizaciones multilaterales, tal como el *Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia Fiscal* del Fondo Monetario Internacional, y el *Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia Fiscal* de la OCDE y la *Declaración de Lima sobre Preceptos de Auditoría* publicados por "United Nations International Organization of Supreme Auditing Institutions" (INTOSAI).

	<b>Nueva Guinea</b> , Filipinas, <b>Rusia</b> , Sri Lanka, Tanzania, Turquía
<b>Ofrece mínima información a los ciudadanos</b> (21-40)	Albania, <b>Algeria</b> , Argentina, <b>Azerbaiján</b> , Bangladesh, <b>Camerún</b> , <b>Ecuador</b> , El Salvador, Georgia, Honduras, Nepal, Uganda, <b>Zambia</b>
<b>Ofrece poca o nula información a los ciudadanos</b> (0-20)	<b>Angola</b> , <b>Bolivia</b> , Burkina Faso, <b>Chad</b> , Egipto, <b>Mongolia</b> , Marruecos, Nicaragua, <b>Nigeria</b> , <b>Vietnam</b>

Fuente: Adaptado del "International Budget Project" (2006). Los países que dependen de recursos naturales están en negritas.

De los 59 países incluidos en el OBI 2006, 24 dependen de sus recursos. Como puede observarse en la Tabla 1 los países que dependen de recursos (en negritas) varían bastante en sus calificaciones sobre transparencia presupuestaria — Sudáfrica, Botswana, Noruega y Perú son algunos de los países con mejores calificaciones — mientras un gran número de países (incluyendo Nigeria y Chad) siguen ofreciendo poca o nula información a sus ciudadanos. Sin embargo, el hecho de que sólo cuatro países de un total de 24 ofrecen información presupuestaria significativa a sus ciudadanos resalta la existencia de una importante "brecha de transparencia."

Es importante notar que los resultados del OBI pueden exagerar el nivel de transparencia en muchos países que dependen de recursos naturales. Esto es especialmente cierto en aquellos países con compañías petroleras nacionalizadas como SOCAR en Azerbaiján, cuyas operaciones no son evaluadas en el OBI — y que suelen ser objeto de gastos exagerados fuera del presupuesto.

Esta brecha también se hace evidente entre las calificaciones promedio de los dos grupos. Los países que no dependen de recursos naturales se perfilan mejor (cuentan con sistemas presupuestarios más transparentes) que aquellos que dependen de recursos naturales. Para este grupo, la calificación promedio del OBI es de 49.9, mientras para el otro grupo de países es de 39.7. Asumiendo que la transparencia presupuestaria es una alternativa para la buena gobernabilidad económica, esta diferencia parece darle sustento a la opinión de que los países que dependen de recursos, sufren de un déficit de gobernabilidad y están caracterizados por gobiernos que no rinden cuentas y son capaces de desviar recursos con fines productivos, promoviendo prácticas de despilfarro y corrupción.

En un esfuerzo por examinar esta cuestión más a fondo, se hizo una comparación de los resultados del OBI y los resultados del Índice de Desarrollo Humano "Human Development Index" (HDI) que revisa el ingreso junto con resultados para la educación y la salud). La comparación encontró que las calificaciones altas del OBI corresponden con mejores condiciones de desarrollo humano. Aunque esta correlación no comprueba que mayor transparencia y rendición de cuentas traen consigo mayor desarrollo humano, sí respalda un llamado a temas de gobernabilidad en países ricos en recursos naturales.

### **Petróleo, transparencia y democracia**

Un análisis posterior del OBI 2006 por Michael Ross examina la relación entre la dependencia petrolera, la transparencia presupuestaria y el nivel de democracia. Sus hallazgos ofrecen una perspectiva adicional sobre "la maldición de los recursos" y apunta a posibles estrategias para atender la discrepancia aparente entre la riqueza de recursos y el desarrollo económico y humano. El análisis estadístico de Ross encuentra una correlación entre las calificaciones del OBI, la escala de medición empleada para la transparencia presupuestaria y su producción petrolera.

También controla la influencia del ingreso en el nivel de transparencia de una nación usando la media del PIB per capita para el mismo período de la variable de ingreso. El análisis de Ross sugiere que después de controlar el ingreso existe una correlación negativa entre la producción petrolera de un país y la transparencia de su presupuesto en 2006. En otras palabras, conforme la producción aumenta, la transparencia disminuye.

Posiblemente, esta correlación puede ser causada por la concentración regional de estados productores de petróleo en el mundo, como en el Medio Oriente y en África en donde los presupuestos suelen ser menos transparentes por otra serie de razones. El análisis de Ross encontró que la región no tiene un efecto significativo en la correlación entre la riqueza petrolera y la transparencia.

Otra posibilidad es que la correlación puede ser causada por el efecto de la democracia — ya que muchos argumentan que la riqueza petrolera hace que los estados sean menos democráticos y los estados que son menos democráticos pueden producir presupuestos que son menos transparentes. El vínculo entre el petróleo y transparencia presupuestaria puede tratarse en realidad de un vínculo entre petróleo, democracia y presupuesto. Para explorar esta posibilidad, Ross controla para el nivel de democracia de un país y encuentra que niveles más altos de democracia están efectivamente vinculados a presupuestos más transparentes. Su inclusión en el análisis reduce el impacto de la producción de petróleo en la transparencia y hace su impacto menos significativo estadísticamente hablando. Esto implica que parte del impacto negativo del petróleo en la transparencia presupuestaria viene del impacto nocivo en la democracia. Sin embargo, aun después de tomar en cuenta el papel de la democracia, la riqueza de la producción petrolera tiende a reducir la transparencia de los presupuestos del gobierno.

## Discusión y conclusiones

En esta gaceta, tratamos de reunir distintas muestras de evidencia que vinculan temas de transparencia presupuestaria, dependencia de recursos, democracia y desarrollo alrededor del mundo. Investigaciones recientes se han enfocado cada vez más en la importancia de la mala gobernabilidad y de instituciones débiles como un factor clave detrás de “la maldición de los recursos.” La información del “Open Budget Initiative” 2006 demuestra que los países dependientes de recursos efectivamente sufren de una “brecha en la transparencia” en sus sistemas presupuestarios. En la medida en que la falta de transparencia facilita la mala administración, la corrupción y otras distracciones del gasto de combate a la pobreza necesario para garantizar el desarrollo, los gobiernos, la comunidad internacional y las OSCs deben de realizar esfuerzos adicionales para promover la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas.

La conclusión de Ross de que parte de la “brecha de transparencia” del presupuesto, puede estar conectada a la “brecha de la democracia” tiene implicaciones importantes para organizaciones de la sociedad civil. Si los presupuestos en países productores de petróleo no son transparentes debido, en parte, a que en estos países la democracia está truncada, entonces las OSCs pueden hacer que los presupuestos gubernamentales sean más abiertos y rindan cuentas mediante el fortalecimiento de la democracia. Este trabajo es parecido a los esfuerzos en la India y en países en África por aumentar la participación pública en la implementación presupuestaria mediante métodos tales como boletas ciudadanas, auditorías sociales y otros métodos de monitoreo presupuestario comunitario. También puede incluir esfuerzos por aprobar y garantizar la implementación y uso de leyes de libre acceso a la información que ofrecen un marco legal para la transparencia y la participación pública en los procesos de toma de decisiones.

*Esta gaceta fue preparada con base en un reporte más amplio escrito para la UNESCO por Paolo de Renzio (Overseas Development Institute), Pamela Gomez (IBP) y James Sheppard (London School of Economics and Political Science). Se basó también en la investigación adicional de Michael Ross (UCLA Department of Political Science). Para recibir el reporte de la UNESCO, enviar un mensaje a [info@internationalbudget.org](mailto:info@internationalbudget.org).*

El "Open Budget Index" 2008, que mide la transparencia y rendición de cuentas en más de 80 países será publicado a principios de 2009.