

METODOLOGÍA DE LA ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO

Sección 1: Implementación de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 y cálculo del Índice de Presupuesto Abierto

La Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa la disponibilidad pública de información presupuestaria y otras prácticas de elaboración de presupuestos que contribuyen a lograr un sistema de finanzas públicas receptivo en todos los países del mundo.¹ La mayoría de las preguntas de la Encuesta evalúan lo que ocurre en la práctica, no lo que la ley exige.

La Encuesta evalúa los contenidos y la publicación oportuna de ocho documentos presupuestarios clave que todos los países deberían publicar en diferentes momentos del proceso presupuestario, según criterios de buenas prácticas generalmente aceptadas para la gestión financiera pública. Muchos de estos criterios se toman de los que ciertas organizaciones multilaterales desarrollaron, como el *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal* del Fondo Monetario Internacional (FMI), las *Mejores prácticas para la transparencia fiscal* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la *Declaración de Lima sobre Pautas para los preceptos de auditoría* de la Organización internacional de instituciones superiores de auditoría (INTOSAI). La fuerza de tales pautas radica en su aplicabilidad universal a los diferentes sistemas presupuestarios del mundo y a países con diferentes niveles de ingresos.

La Encuesta de Presupuesto Abierto cubre temas adicionales de importancia para la sociedad civil y los partidarios de la buena gobernanza, incluido el alcance con el que el público puede participar durante cada fase del proceso presupuestario, los factores relacionados con la fortaleza de la legislatura y el papel de la oficina de auditoría nacional independiente del país (también conocida como la "institución superior de auditoría").

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 fue un proceso de investigación colaborativo en el que el IBP trabajó con socios de la sociedad civil en 100 países durante los últimos dos años. Los 100 países evaluados en lo que constituye el cuarto ciclo de la Encuesta (los ciclos anteriores fueron en 2006, 2008 y 2010) se seleccionaron de manera tal que produzcan una muestra que sea representativa en diferentes regiones y niveles de ingresos.

¹ La Encuesta de Presupuesto Abierto considera que un documento está "a disposición del público" si: 1) es publicado por la institución o agencia responsable de producirlo dentro de un marco de tiempo razonable, y 2) está disponible a un costo mínimo para cualquier persona que desee el documento (es decir, el gobierno no debe publicar los documentos de manera selectiva).

El Cuestionario de Presupuesto Abierto

Los resultados para cada país en la Encuesta de 2012 se basan en el cuestionario de 125 preguntas que un investigador o grupo de investigadores completa dentro de una organización del país. La mayoría de los investigadores responsables de completar el Cuestionario de Presupuesto Abierto pertenecen a instituciones académicas u organizaciones de la sociedad civil. Aunque las funciones y las áreas de interés de los grupos de investigación varían ampliamente, todos tienen un interés común en promover prácticas de elaboración de presupuestos transparentes y receptivos en sus países. La mayoría de los investigadores pertenecen a organizaciones que tienen un enfoque significativo en cuestiones presupuestarias.

La mayoría de las 125 preguntas de la Encuesta de 2012 requieren que los investigadores escojan entre cinco respuestas. Las respuestas "a" o "b" describen una situación o condición que representa una buena práctica respecto del tipo de información presupuestaria (o práctica presupuestaria) que la pregunta evalúa; una "a" indica que el estándar se cumple en su totalidad. La respuesta "c" corresponde a esfuerzos mínimos para alcanzar el estándar relevante, y una "d" indica que el estándar no se cumple en absoluto. Una respuesta "e" indica que el estándar no se aplica, por ejemplo cuando a un país de la OCDE se le pregunta sobre la ayuda externa que recibe. Sin embargo, algunas preguntas solo tienen tres posibles respuestas: "a" (se cumple con el estándar), "b" (no se cumple con el estándar) o "c" (no se aplica). Los investigadores deben brindar pruebas adecuadas para cada una de sus respuestas y deben complementarlas con comentarios, aclaraciones y vínculos a documentación relevante.

Una vez que están completas, las respuestas del cuestionario se cuantifican. Para las preguntas con cinco opciones de respuestas, una "a" recibe un puntaje numérico de 100, una "b" recibe 67, las respuestas "c" reciben 33 y las "d" reciben 0. Las preguntas que reciben una "e" no se cuentan como parte de los puntajes agregados del país. Para las preguntas con tres opciones de respuesta, los puntajes son 100 para una respuesta "a", 0 para una "b" y las respuestas "c" no se incluyen en el puntaje agregado.

El proceso de investigación

Los investigadores comenzaron a recolectar información para la Encuesta de 2012 en agosto de 2011 y completaron el cuestionario para su país en diciembre de 2011. La Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 evalúa solo los eventos, actividades o avances que ocurrieron hasta el 31 de diciembre de 2011; las acciones ocurridas después de esta fecha no se cuentan para los resultados de la Encuesta de 2012.



Todas las respuestas a las preguntas de la Encuesta están respaldadas por evidencias, como citas de documentos presupuestarios, las leyes del país o las entrevistas con funcionarios del gobierno, legisladores o expertos en el proceso presupuestario del país. Durante el proceso de investigación, los miembros del personal del IBP ayudaron a los investigadores a seguir la metodología de la Encuesta, en especial, los lineamientos para responder las preguntas. (Consulte la *Guía para el Cuestionario de Presupuesto Abierto* en: [http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/guides-questionnaires/.](http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/guides-questionnaires/))

Luego de que se completara, los miembros del personal del IBP analizaron cada cuestionario con los investigadores individuales durante un periodo de tres a seis meses. El análisis del IBP buscaba garantizar que todas las preguntas se respondieran de manera tal que fuera internamente coherente para cada país, y coherente con el resto de los países. Las respuestas fueron también comprobadas respecto de documentos presupuestarios publicados e informes sobre transparencia fiscal emitidos por instituciones internacionales, como el FMI, el Banco Mundial y la OCDE.

Luego, los cuestionarios fueron revisados por dos revisores pares anónimos que tienen conocimientos prácticos significativos de los sistemas presupuestarios del país correspondiente. Los revisores pares, que no estaban asociados con el gobierno del país que revisaban, fueron identificados mediante búsquedas de bibliografías, contactos profesionales, Internet y registros de conferencias anteriores del IBP.

Los miembros del personal del IBP revisaron los comentarios de los revisores pares para garantizar que fueran coherentes con la metodología del estudio. Los comentarios de revisores pares que eran incoherentes se eliminaron, y el resto de los comentarios fueron compartidos con investigadores. Los investigadores respondieron los comentarios de los revisores pares y su gobierno, si correspondía, y los editores del IBP actuaron como intermediarios ante respuestas conflictivas a fin de garantizar la coherencia de las presunciones entre países al seleccionar las respuestas.

El IBP también invitó a los gobiernos de 95 de los países encuestados a enviar comentarios sobre los resultados preliminares de la Encuesta. La decisión de invitar a los gobiernos a brindar comentarios sobre tales resultados se tomó después de consultar con la organización de investigación responsable de la Encuesta. El IBP hizo un gran esfuerzo para alentar a los gobiernos a enviar comentarios sobre los resultados preliminares; muchos gobiernos que no respondieron inicialmente las cartas del IBP fueron contactados en cinco o seis ocasiones diferentes. De los 95 gobiernos contactados por el IBP, 41 enviaron comentarios sobre los resultados de la Encuesta para su país. Estos comentarios pueden consultarse en su totalidad en los cuestionarios relevantes en [http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/country-info/.](http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/country-info/)

El Índice de Presupuesto Abierto

El Índice de Presupuesto Abierto (OBI) le asigna a cada país un puntaje de 0 a 100 según un promedio simple del valor numérico de cada una de las respuestas a las 95 preguntas del cuestionario que evalúan la disponibilidad pública de la información presupuestaria. El puntaje en el OBI de un país refleja la puntualidad y la integridad de la información presupuestaria que se encuentra a disposición del público en los ocho documentos presupuestarios clave.

El Índice de Presupuesto Abierto mide la publicación oportuna de información durante todo el proceso presupuestario			
Documento presupuestario	Plazos para la publicación de documentos que se encuentran "a disposición del público"	Cantidad de preguntas en la Encuesta de 2012	Cantidad de preguntas por documento en el OBI
Documento Preliminar (PBS)	Debe publicarse al menos un mes antes de que se presente la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo a la legislatura para su consideración.	60-62	3
Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo (EBP)	Idealmente, debería publicarse al mismo tiempo que se la presenta ante la legislatura. Como mínimo, debe publicarse mientras la legislatura aún la está considerando y antes de que se apruebe. Nunca debería considerarse que una propuesta que se publicó después de que la legislatura la haya aprobado está "a disposición del público".	1-58	58
Documentos de respaldo para la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo	Deben publicarse al mismo tiempo o casi al mismo tiempo que la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo (consultar más arriba).	1-58	58
Presupuesto Aprobado (EB)	Debe publicarse no más de tres meses después de que la legislatura aprueba el presupuesto.	101	1
Presupuesto Ciudadano (CB)	Si es una versión simplificada de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, debe publicarse al mismo tiempo que una Propuesta de	109-112	4

	Presupuesto del Ejecutivo "disponible públicamente". Si es una versión simplificada del Presupuesto Aprobado, debe publicarse al mismo tiempo que un Presupuesto Aprobado "disponible públicamente".		
Informes entregados durante el año (IYR)	Debe publicarse no más de tres meses después de que finalice el período de informe.	63-64, 66-71	8
Revisión de mitad de año (MYR)	Debe publicarse no más de tres meses después de que finalice el período de informe.	73-76	4
Informe de fin de año (YER)	Debe publicarse no más de dos años después de la finalización del año fiscal (el periodo de informe).	77-86	10
Informe de Auditoría (AR)	Debe publicarse no más de dos años después de la finalización del año fiscal (el periodo de informe).	87-89, 91, 95-96. 108	7

Medidas de la encuesta para las instituciones de vigilancia y la participación pública

De las 30 preguntas de la Encuesta que no se usan para calcular el OBI, la mayoría evalúa la capacidad de vigilancia de las legislaturas y las instituciones superiores de auditoría (SAI), así como las oportunidades de participación pública durante el proceso presupuestario. Para obtener un sentido general de la "fortaleza" de cada una de estas instituciones y el nivel en el que los gobiernos incluyen al público en la toma de decisiones y el monitoreo del presupuesto, se promediaron las respuestas a las preguntas sobre cada una de ellas (legislaturas, SAI y participación pública). Estas mediciones deberían usarse como información indicativa solamente, dado que el conjunto de preguntas sobre la legislatura, la SAI y la participación pública no son tan integrales como las que tratan sobre el acceso del público a información.

La Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa actores y prácticas de vigilancia		
Indicador medido	Cantidad de preguntas en la Encuesta de 2012	Cantidad de preguntas por indicador
Participación del público en el proceso presupuestario	114-125	12
Fortaleza de la legislatura	59, 97-100, 102-107	11
Fortaleza de la institución superior de auditoría	90, 92-94	4

Tres de las 30 preguntas no relacionadas con el OBI no se incluyen en ninguno de los indicadores generales. Se han añadido dos preguntas (65 y 72) sobre los Informes entregados durante el año en ciclos subsiguientes de la Encuesta, de modo que no se han incluido en el cálculo del OBI a fin de mantener la comparabilidad en diferentes momentos. La respuesta a una pregunta (113) sobre si el ejecutivo publica definiciones accesibles y no técnicas de términos del presupuesto y otros documentos relacionados con el presupuesto también se incluye en el Índice de Presupuesto Abierto.

Sección 2: ¿Qué es nuevo en el Cuestionario de Presupuesto Abierto 2010 y cuáles son las implicancias?

La estructura del Cuestionario de Presupuesto Abierto 2012 es diferente de la que se usó en ciclos anteriores. El IBP ha añadido y eliminado diferentes preguntas, pero la cantidad general solo ha ascendido a 125 en este ciclo, en comparación con las 123 de ciclos anteriores. El Cuestionario de Presupuesto Abierto ahora se compone de cinco secciones, dos más que en ciclos anteriores.

La mayoría de los cambios introducidos en el Cuestionario de Presupuesto Abierto profundizan la evaluación de la fortaleza relativa de la legislatura y la institución superior de auditoría, y la participación del público en los procesos presupuestarios. Como se describe en detalle más abajo, las preguntas que se usan para calcular el Índice de Presupuesto Abierto se mantuvieron sin cambios en general y, por lo tanto, los índices son comparables entre los cuatro ciclos.

Las secciones 1 y 2 son esencialmente iguales que en ciclos anteriores, y describen los documentos presupuestarios clave usados para completar el cuestionario y evaluar la disponibilidad pública y la integridad de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y sus documentos de respaldo. Dada su importancia en la presentación de las prioridades y los planes del gobierno para recaudar y gastar fondos públicos en el siguiente año y establecer la agenda para el debate del presupuesto, la Encuesta pone énfasis particular en el presupuesto propuesto.

La Sección 3 evalúa la disponibilidad pública y la integridad de informes presupuestarios clave durante el proceso presupuestario. Las preguntas sobre la fortaleza de la legislatura que se habían incluido en esta sección en ciclos anteriores se pasaron a dos nuevas secciones; sin embargo, aunque las preguntas restantes se habían numerado nuevamente, la redacción y el orden permanecen sin cambios.

En la Encuesta de 2012 se agregó la Sección 4, que se compone de preguntas que miden la fortaleza de la legislatura y la institución superior de auditoría. Incluye preguntas que eran parte de la Encuesta en ciclos anteriores y nuevas preguntas que examinan diferentes

factores, como si existe un organismo de investigación establecido que pueda suministrarle a la legislatura análisis y lineamientos sobre cuestiones presupuestarias, si existen debates legislativos previos al presupuesto; los procedimientos para cambiar fondos, no solo entre unidades administrativas sino también entre partidas individuales; y los procedimientos implementados para cuando se recaudan ingresos adicionales durante el año presupuestario.

La Sección 5 es también una nueva sección, que incluye 12 preguntas sobre la participación pública en el proceso presupuestario. Algunas de estas preguntas (las que son sobre audiencias públicas legislativas, por ejemplo) habían estado en diferentes secciones del cuestionario en ciclos anteriores, pero hay una cantidad significativa de preguntas nuevas también. Otras preguntas de esta sección evalúan la presencia de requisitos legales, mecanismo y procedimientos de retroalimentación para la participación pública con el ejecutivo, la legislatura y la institución superior de auditoría. Finalmente, la sección 5 también incluye cuatro preguntas sobre el Presupuesto Ciudadano, tres más que en cuestionarios anteriores de la Encuesta. Esta atención más profunda a los Presupuestos Ciudadanos refleja el creciente reconocimiento de la importancia que tiene este documento como elemento clave de la transparencia presupuestaria en un país dado.

Resumen de los cambios en el Cuestionario de Presupuesto Abierto 2012

- Se eliminaron doce preguntas en la Encuesta de 2012: 56-60, 63-65, 70, 79, 97 y 99. (Obsérvese que estos son los números de preguntas del Cuestionario de Presupuesto Abierto 2010.) Ninguna de estas preguntas se usó en el cálculo del Índice de Presupuesto Abierto ni otros indicadores de la Encuesta.
- Se modificaron dos preguntas: 109 y 123. (Obsérvese que estas eran las preguntas 61 y 119, respectivamente, del Cuestionario de Presupuesto Abierto 2010.)
- Se agregaron catorce preguntas: 97-98, 103-104, 110-112, 114-118 y 124-125. Estas se han usado como indicadores definatorios de la participación pública y la fortaleza de la legislatura

Implicancias de los cambios para el Índice de Presupuesto Abierto y otros indicadores

Presupuesto Ciudadano

El aumento de uno a cuatro en la cantidad de preguntas sobre el Presupuesto Ciudadano es el único cambio en el Cuestionario de Presupuesto Abierto 2012 que afecta el cálculo del Índice de Presupuesto Abierto. En lugar de calcularse a partir de 92 preguntas, como en ciclos anteriores, el OBI 2012 se basa en 95 preguntas. Además de preguntar si el gobierno produce y publica un Presupuesto Ciudadano, las nuevas preguntas evalúan en qué medida

el público participó en el desarrollo del documento, cómo se distribuyó y si se produce un Presupuesto Ciudadano para cada fase del proceso presupuestario.

Las nuevas preguntas aumentan la variación en el desempeño respecto de los Presupuestos Ciudadanos, lo cual podría dar como resultado puntajes en el OBI 2012 que son superiores o inferiores a lo que podrían haber sido sin los cambios. De modo que, ¿se puede aún así comparar el OBI 2012 con los índices de ciclos anteriores de la Encuesta? Teóricamente, para garantizar la comparabilidad, el IBP podría haber buscado respuestas para las nuevas preguntas en los tres ciclos anteriores y recalcular los correspondientes puntajes en el OBI. Sin embargo, había información insuficiente disponible para hacer esto de manera rigurosa, de modo que no se actualizaron los Índices de Presupuesto Abierto para los ciclos de 2006, 2008 y 2010.

Para evaluar el alcance con el que las nuevas preguntas afectan los puntajes en el OBI 2012 y cuán comparables son los puntajes de 2012 con los de ciclos anteriores de la Encuesta, el IBP calculó un Índice de Presupuesto Abierto 2012 de 92 preguntas y el OBI 2012 real (con 95 preguntas) y comparó los puntajes. Los resultados mostraron que las nuevas preguntas, por lo general, tenían poco efecto sobre los puntajes en el OBI 2012, con lo que mantenían la posibilidad de comparar puntajes en cuatro ciclos de la Encuesta.

- 1) En 71 de los 100 países encuestados, los puntajes en el OBI 2012 calculados usando 95 preguntas son más bajos que los que se basan en 92 preguntas. Sin embargo, en más de dos tercios de los países encuestados (68), la diferencia no es mayor que un punto. Se observa una disminución de tres puntos en tres países: los Estados Unidos, Alemania y España, todos con un buen desempeño.
- 2) Las clasificaciones relativas cambian solo un poco con el "nuevo" (95 preguntas) y el "antiguo" cálculo del OBI: las correlaciones entre los puntajes y las clasificaciones, usando los métodos nuevos y antiguos, son extremadamente altas (0,9998 y 0,9992, respectivamente), lo que sugiere que los cambios en el cuestionario tuvieron un impacto muy leve en la evaluación de la transparencia presupuestaria tanto a nivel global como de países individuales.

Fortaleza de la legislatura

Los cambios en los indicadores de la Encuesta de 2010 de fortaleza de la legislatura no afectan el cálculo del Índice de Presupuesto Abierto. Estos cambios incluyen cuatro nuevas preguntas que se agregaron al cuestionario de la Encuesta de ciclos anteriores. Además, las preguntas ya existentes se revisaron para obtener una evaluación más precisa e integral del papel de las legislaturas durante el proceso presupuestario y la eficacia de sus políticas de vigilancia del gobierno. Finalmente, cuatro indicadores que se usaban para evaluar la fortaleza de la vigilancia legislativa en ciclos anteriores de la Encuesta de Presupuesto Abierto ahora se usan para evaluar las oportunidades de participación pública en los

presupuestos. Aunque las respuestas a las preguntas existentes son comparables con el paso del tiempo, el agregado de nuevas preguntas sobre la legislatura significa que los puntajes promedio para evaluar la fortaleza de esta institución en diferentes ciclos de la Encuesta no son comparables.

Fortaleza de la institución superior de auditoría

Solo se han usado cuatro indicadores para evaluar la fortaleza de la institución superior de auditoría:

- autoridad para destituir al jefe de la institución superior de auditoría (pregunta 90);
- poder legal para auditar las finanzas públicas (pregunta 92);
- recursos financieros disponibles para que la SAI y la autoridad determine su propio presupuesto (pregunta 93); y
- la disponibilidad de personal de auditoría capacitado (pregunta 94).

En Encuestas anteriores, el indicador de fortaleza de la SAI constaba de una cantidad mayor de preguntas. Estas preguntas aún están incluidas en la Encuesta 2012 (preguntas 87, 90, 92-96, 107-108 y 123); sin embargo, algunas se usan ahora para construir los indicadores de participación pública, integridad del informe de auditoría y fortaleza de la legislatura. Debido a estos cambios, los puntajes 2012 para fortaleza de la SAI no pueden compararse con los de ciclos anteriores de la Encuesta.

Participación del público en el proceso presupuestario

Finalmente, se creó un conjunto de 12 indicadores para evaluar el alcance con el que el ejecutivo, la legislatura y la institución superior de auditoría hacen participar al público en el proceso presupuestario (preguntas 114-125). Algunas de estas preguntas (119-123) se incluyeron en ciclos anteriores de la Encuesta; aunque una fue revisada para explicar mejor lo que se estaba evaluando (123), las otras no sufrieron modificaciones (119-122). Siete son completamente nuevas (114-118 y 124-125).

Sección 3: Ponderación de la importancia relativa de los documentos presupuestarios clave y las implicaciones para los puntajes

Como se mencionó anteriormente, el puntaje en el OBI 2012 de cada país se calcula a partir de un subconjunto de 95 preguntas de encuesta. Aunque cada uno de los ocho documentos presupuestarios clave evaluados puede tener una cantidad diferente de preguntas relacionadas con él, el puntaje en el OBI es un promedio simple de las 95 preguntas. Al calcular los puntajes en el OBI, no se usó ningún método de ponderación explícita para compensar la influencia desproporcionada de los documentos para los cuales hay más preguntas en la Encuesta.

Aunque usar un promedio simple es claro, considera implícitamente que ciertos documentos presupuestarios son más importantes que otros. En particular, 58 de las 95 preguntas del OBI evalúan la disponibilidad pública y la integridad de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y, por lo tanto, son determinantes clave del puntaje total en el OBI de un país. Por el contrario, el Presupuesto Aprobado y el Presupuesto Ciudadano son el centro de solo una y cuatro preguntas respectivamente.

Esta ponderación implícita no carece de justificación. Desde la perspectiva de la sociedad civil, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo es el documento presupuestario más importante, ya que establece los objetivos y los planes de la política presupuestaria para el año siguiente. El acceso a esta información es esencial para que la sociedad civil influya sobre los debates presupuestarios antes de la aprobación del presupuesto final.

Sin embargo, el IBP usó varios métodos alternativos para calcular el OBI 2012 y evaluar el grado con el que el método de cálculo actual podría polarizar los resultados del OBI. Lo que estas pruebas revelaron fue que las clasificaciones de los países en el OBI permanecieron en gran medida coherentes independientemente del método de ponderación.

¿Tiene preguntas?

Este anexo presenta una descripción básica de la metodología que se usó para producir la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012, lo que incluye un resumen de los cambios realizados y su impacto en los resultados y la comparabilidad entre cuatro ciclos. También hemos intentado abordar algunas preguntas metodológicas en términos no técnicos. Si tiene más preguntas técnicas sobre la Encuesta de Presupuesto Abierto o desearía obtener más detalles sobre algún aspecto de la metodología, comuníquese con el IBP a info@internationalbudget.org.