

La Encuesta de Presupuesto Abierto

La Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa si el gobierno central de cada país evaluado pone a disposición del público ocho documentos presupuestarios clave, así como también, si los datos contenidos en estos documentos son exhaustivos, oportunos e útiles o no. La Encuesta utiliza criterios aceptados internacionalmente para evaluar la transparencia presupuestaria de cada país, que han desarrollado organizaciones multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económico (OECD) y la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Los puntajes de 95 de las 125 preguntas de la Encuesta de Presupuesto Abierto se utilizan para calcular el puntaje y clasificación objetivo de transparencia relativa de cada país encuestado. Estos puntajes compuestos constituyen el Índice de Presupuesto Abierto (Open Budget Index, OBI), la única medición independiente y comparativa de transparencia presupuestaria.

El puntaje de Bolivia en el OBI 2012 es de 12 de 100, el cual está bastante por debajo del puntaje promedio de 43 que obtuvieron los 100 países encuestados. Es también el puntaje más bajo de toda Sudamérica. El puntaje de Bolivia indica que el gobierno le brinda escasa información al público sobre el presupuesto nacional y las actividades financieras que el gobierno llevará a cabo durante el transcurso del año presupuestario. Esta situación hace que sea difícil para los ciudadanos responsabilizar al gobierno por su administración de los fondos públicos.

El puntaje de Bolivia de 12 en el OBI 2012 disminuyó levemente con respecto al puntaje de 13 que obtuvo en el OBI 2010.

El Índice de Presupuesto Abierto se compone de puntuaciones parciales para cada uno de los ocho documentos presupuestarios clave evaluados en la Encuesta. Estas puntuaciones parciales representan el promedio de puntajes recibidos en un grupo de preguntas de la Encuesta que miden su disponibilidad al público y la cantidad de información que contienen los documentos. Las puntuaciones parciales se comparan para todos los países que abarca la Encuesta.

Recomendaciones

El puntaje de Bolivia en el Índice de Presupuesto Abierto ha disminuido levemente desde el último ciclo de la Encuesta de Presupuesto Abierto. Con un puntaje de 12 de 100 en el Índice de Presupuesto Abierto 2012, el gobierno de Bolivia tiene el potencial de ampliar significativamente la transparencia presupuestaria mediante la implementación de una serie de medidas, algunas de las cuales pueden lograrse muy rápidamente y a casi ningún costo para el gobierno.

El International Budget Partnership le recomienda a Bolivia adoptar los siguientes pasos para mejorar la transparencia presupuestaria:

- Publicar el Documento preliminar y la Propuesta de presupuesto del ejecutivo, los cuales actualmente se producen para uso interno solamente (se pueden encontrar detalles sobre la elaboración de

estos documentos en la siguiente guía: <http://bit.ly/QGzHv8>). Según la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012, 47 países publican un Documento Preliminar, incluidos Ecuador, Brasil y Colombia, países vecinos de Bolivia; 79 países publican una Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, incluidos todos los vecinos de Bolivia. Se puede acceder a los documentos presupuestarios publicados por estos países desde vínculos en la siguiente página de Internet del IBP <http://bit.ly/P8NPOV>.

- Producir y publicar un Presupuesto Ciudadano y una Revisión de Mitad de Año. Se pueden encontrar detalles sobre el contenido del Presupuesto ciudadano en la siguiente guía: <http://bit.ly/QGzFmJ>. Según la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012, 26 países publican un Presupuesto Ciudadano, incluidos los países vecinos Brasil y Chile; y 29 países publican una Revisión de Mitad de Año, incluidos los países vecinos Chile y Perú. Se puede acceder a los documentos presupuestarios publicados por estos países desde vínculos en la siguiente página de Internet del IBP <http://bit.ly/P8NPOV>.

- Aumentar la exhaustividad del Informe de Fin de Año mediante auditorías de resultados, el aumento del nivel de detalle de las explicaciones de las diferencias entre las estimaciones originales de ingresos y las explicaciones de las diferencias entre las estimaciones de gastos originales, el pronóstico macroeconómico original, la información no financiera y sobre rendimiento original, y los niveles aprobados de fondos destinados a beneficiar a los pobres del país y sus resultados reales junto con los resultados reales de los fondos extrapresupuestarios (ver preguntas 88, 89, 91, 95, 96 y 108 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).

- Aumentar la exhaustividad del Informe de Auditoría mediante la inclusión de todos los gastos y un resumen ejecutivo; la publicación de informes de auditoría sobre fondos extrapresupuestarios; entregar a los legisladores informes de auditoría detallados relacionados con el sector de seguridad y otros programas secretos y publicar los informes donde se incluyen las acciones tomadas por el Ejecutivo para abordar las recomendaciones de auditoría (ver preguntas 88, 89, 91, 95, 96 y 108 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).

Fortaleza de la legislatura y las entidades fiscalizadoras superiores en la función de vigilancia del presupuesto

La Encuesta de Presupuesto Abierto examina el alcance de la función de vigilancia eficaz que proporcionan las legislaturas y las entidades fiscalizadoras superiores (EFS). Estas entidades desempeñan un rol crítico, a menudo consagrado en las constituciones nacionales, al planear y vigilar la implementación de los presupuestos nacionales.

La Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa si la legislatura cuenta con una función de vigilancia presupuestaria eficaz al medir el desempeño de los siguientes temas: consultas con el Ejecutivo antes de presentar el presupuesto preliminar a la legislatura, capacidad de investigación, debate formal sobre las políticas presupuestarias en general, tiempo disponible para debatir y aprobar el presupuesto, autoridad legal para modificar la propuesta del presupuesto, aprobación de cambios en el presupuesto de gastos y el excedente de ingresos obtenido durante el año, poderes presupuestarios complementarios, autoridad para aprobar el uso de fondos de contingencia y análisis de los informes de auditoría.

La Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa si las entidades fiscalizadoras superiores están facultadas para proporcionar la función de vigilancia eficaz o no, al utilizar los cuatro indicadores que se mencionan a continuación: autoridad para destituir al responsable de la entidad fiscalizadora superior, facultades jurídicas para auditar las finanzas públicas, recursos económicos disponibles y disponibilidad de personal de auditoría competente.

Recommendations

El International Budget Partnership le recomienda a Bolivia adoptar los siguientes pasos para mejorar la vigilancia del presupuesto:

- La Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia debería tener capacidad interna para conducir análisis de presupuesto y llevar a cabo un debate formal preliminar de las políticas antes de analizar la Propuesta de presupuesto del ejecutivo; debería examinar todos los informes de auditoría; el ejecutivo debería consultar con los miembros de la legislatura como parte de su proceso de determinación de las prioridades presupuestarias; y debería exigírsele al ejecutivo obtener la aprobación de la legislatura antes de cambiar el destino de los fondos entre las unidades administrativas y las partidas (ver preguntas 59, 97, 98, 102, 103 y 107 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).
- Brindarle poder a la institución superior de auditoría mediante las siguientes acciones: el presupuesto para la EFS debería ser determinado por la legislatura o el poder judicial, y el nivel de financiamiento debería ser ampliamente coherente respecto de los recursos que la EFS necesita para cumplir su mandato (ver pregunta 93 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).

Bolivia no es líder en Sudamérica en vigilancia de los presupuestos y participación en ellos

| País | Fortaleza legislativa | Fortaleza de EFS | Participación pública |
|-----------|-----------------------|------------------|-----------------------|
| Argentina | Débil | Fuerte | Débil |
| Bolivia | Moderada | Fuerte | Débil |
| Brasil | Moderada | Fuerte | Moderada |
| Chile | Fuerte | Fuerte | Débil |
| Colombia | Fuerte | Fuerte | Moderada |
| Ecuador | Moderada | Moderada | Débil |
| Perú | Moderada | Fuerte | Débil |
| Venezuela | Moderada | Moderada | Débil |

Fuerte: puntaje promedio por encima de 66 puntos sobre 100; **Moderada:** puntaje promedio entre 34 y 66 puntos; **Débil:** puntaje promedio por debajo de 34 puntos.

Oportunidades de participación pública

La experiencia de investigación e incidencia de la sociedad civil durante los últimos 15 años ha demostrado que la transparencia por sí misma no es suficiente para mejorar la gobernabilidad. La transparencia junto con las oportunidades de participación pública en la elaboración del presupuesto pueden potenciar al máximo los resultados positivos relacionados con la elaboración del presupuesto abierto. Por lo tanto, la Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa las oportunidades disponibles para el público en su participación para los procesos de toma de decisiones del presupuesto nacional. El Ejecutivo, la legislación y las entidades fiscalizadas superiores pueden brindar estas oportunidades durante todo el ciclo del presupuesto.

Sobre la base de estos indicadores, la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 considera que las oportunidades para la participación pública en el proceso presupuestario de Bolivia son muy pocas.

Recomendaciones

El International Budget Partnership le recomienda a Bolivia que amplíe la participación pública en la elaboración del presupuesto teniendo en cuenta los indicadores de la Encuesta de Presupuesto Abierto que destacan aspectos en los que el país no tiene un buen desempeño (consulte la siguiente tabla y las preguntas 114 a 125 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).

Bolivia tiene muchas oportunidades para mejorar la participación pública

| Requisito | Resultado |
|---|-----------|
| Proceso seguido con anterioridad a las consultas | |
| Requisito formal para la participación pública (preg. 114) | No existe |
| Articulación de los objetivos para la participación pública (preg. 115) | No existe |
| Comunicación mediante SAI de los resultados de la auditoría posterior a la publicación de los informes de auditoría (preg. 124) | No existe |
| Proceso de consultas | |
| Mecanismos desarrollados por el Ejecutivo para la participación durante la planificación del presupuesto (preg. 116) | No existe |
| Audiencias públicas en la legislatura sobre el marco presupuestario macroeconómico (preg. 119) | No existe |
| Audiencias públicas en la legislatura sobre el presupuesto individual de las agencias (preg. 120) | No existe |
| Oportunidades en la legislatura para los testimonios del público durante las audiencias presupuestarias (preg. 121) | No existe |
| Mecanismos desarrollados por el ejecutivo para la participación durante la ejecución del presupuesto (preg. 117) | No existe |
| Mecanismos desarrollados por el SAI para la participación en la agenda de auditoría (preg. 123) | No existe |
| Proceso seguido con posterioridad a las consultas | |
| Opinión del Ejecutivo sobre el uso de los aportes proporcionados por el público (preg. 118) | No existe |
| Publicación de los informes sobre las audiencias presupuestarias por la legislatura (preg. 122) | No existe |
| Opinión del SAI sobre el uso de los aportes proporcionados por el público (preg. 125) | No existe |

Descripción de la encuesta, metodología, confiabilidad e información de contacto del investigador

La Encuesta de Presupuesto Abierto es un instrumento de investigación basado en los hechos, que utiliza acontecimientos que se pueden observar fácilmente para evaluar lo que ocurre en la práctica. Las conclusiones de la investigación en general están respaldadas por citas y comentarios, entre los que se incluyen las referencias a un documento presupuestario, una ley u otro documento público; una declaración pública de un funcionario gubernamental o los comentarios de una entrevista en persona con un funcionario de gobierno u otra parte experta en el tema. La Encuesta es un compilado de un cuestionario que completa cada país por medio de expertos presupuestarios independientes que no tienen relación con el gobierno nacional. Dos expertos anónimos, que tampoco están relacionados con el gobierno, luego revisan el cuestionario de cada país de forma independiente. Asimismo, el IBP invita a los gobiernos nacionales a realizar comentarios sobre los resultados preliminares de la Encuesta y somete a consideración estos comentarios antes de finalizar los resultados de la Encuesta. El proceso de investigación completo para 2012 se realizó durante 18 meses, entre julio de 2011 y diciembre de 2012, y participaron 400 expertos aproximadamente.

La Encuesta de Presupuesto Abierto proporciona una fuente de datos confiable sobre las prácticas de transparencia presupuestaria nacional para los gobiernos, especialistas en desarrollo, los medios de comunicación y los ciudadanos. Entre los usuarios actuales de los resultados de la Encuesta se incluyen la Alianza por el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*), la **CABRI** (*Collaborative Africa Budget Reform Initiative*), **INTOSAI**, el Banco Mundial en sus Indicadores Mundiales de Gobernanza (*Worldwide Governance Indicators*), y varias agencias de apoyo bilateral y entidades multilaterales internacionales y regionales. La publicación de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 ha reforzado la posición de privilegio de la Encuesta como fuente de datos globales sobre transparencia presupuestaria, participación y responsabilidad.

La investigación para completar la Encuesta de Presupuesto Abierto de este país fue realizada por Juan Luis Espada Vedia y Javier Gómez Aguilar, del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), Av. Jaimes Freyre No 2940, jlespada@cedla.org; jgomez@cedla.org.

A pesar de los reiterados esfuerzos, el IBP no pudo obtener comentarios del gobierno de Bolivia sobre los resultados preliminares del Cuestionario de Presupuesto Abierto.