

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.

Chile tiene un puntaje de 66 puntos sobre 100, que supera ampliamente al puntaje promedio de 43 puntos del total de 100 países encuestados y es el segundo más alto en la región de Latinoamérica y el Caribe después de Brasil. El puntaje de Chile indica que el gobierno proporciona información significativa al público sobre el presupuesto y las actividades financieras del gobierno nacional durante el año presupuestario. Por ello, los ciudadanos están en condiciones de responsabilizar al gobierno por la administración de los fondos públicos.

Para Chile, el OBI 2012 con un puntaje de 66 puntos muestra una disminución de seis puntos con respecto a los 72 puntos del 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 Chile para el Índice de Presupuesto Abierto ha disminuido desde la última ronda de la Encuesta de Presupuesto Abierto. Chile cuenta con un buen puntaje de 66 puntos sobre 100 en el Índice de Presupuesto Abierto 2012, pero el gobierno de Chile tiene la posibilidad de ampliar significativamente la transparencia presupuestaria si introduce diversas medidas.

International Budget Partnership recomienda que Chile siga los siguientes pasos para mejorar la transparencia presupuestaria:

- Publicar el Documento Preliminar, que se prepara actualmente para uso interno (para obtener una orientación detallada del contenido de este documento, consultar la siguiente guía en: <http://bit.ly/QGzHv8>). De acuerdo con la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012, 47 países publican un Documento Preliminar, incluy-

endo Brasil, Colombia y Ecuador, vecinos de Chile. Para consultar los enlaces a los documentos presupuestarios publicados por estos países, ingresar al sitio web de IBP en <http://bit.ly/P8NPOV>.

- Aumentar la exhaustividad de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, específicamente concentrándose en brindar información sobre las siguientes áreas:
 - los gastos para el año presupuestario y los años presupuestarios anteriores utilizando una clasificación funcional de los datos; incluir mayor detalle de los gastos estimados durante por lo menos dos años con posterioridad al año presupuestario, y un desglose de los gastos de los años anteriores (consultar las preguntas 2, 6, 19 y 24 del Cuestionario de Presupuesto Abierto);
 - total de deuda pendiente y composición del endeudamiento para el año presupuestario (tasas de interés sobre la deuda, perfil del vencimiento de la deuda, denominación de divisas de la deuda o si corresponde a una deuda local o externa) (consultar las preguntas 11 y 13 del Cuestionario de Presupuesto Abierto);
 - las diferentes estimaciones macroeconómicas utilizadas para preparar el presupuesto (consultar la pregunta 15 del Cuestionario de Presupuesto Abierto);
 - relacionar el presupuesto con los objetivos de las políticas del gobierno para el año presupuestario y los años futuros (consultar las preguntas 17 y 49 del Cuestionario de Presupuesto Abierto);
 - los retrasos en los gastos y la ayuda de donantes (consultar las preguntas 41 y 44 del Cuestionario de Presupuesto Abierto); y
 - las fechas y cronogramas para formular la Propuesta de presupuesto del ejecutivo (consultar la pregunta 57 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).
- Mejorar la exhaustividad de los Informes Entregados durante el Año al comparar los gastos reales de un año a la fecha con las estimaciones originales para ese período (en base al presupuesto aprobado) (consultar la pregunta 66 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).
- Mejorar la exhaustividad de la Revisión de Mitad de Año al incluir gastos actualizados de los primeros seis meses y presentar los gastos actualizados a nivel del programa (consultar las preguntas 74 y 75 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).
- Aumentar la exhaustividad del Informe de Fin de Año al mejorar la explicación de las diferencias entre el gasto original y las estimaciones de ingresos y los gastos e ingresos reales; incluir explicaciones de las diferencias entre los indicadores de desempeño originales y

los niveles aprobados de los fondos destinados en beneficio de los pobres en el país y sus resultados reales (consultar las preguntas 79 a 81 y 84 a 85 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).

- Aumentar la calidad de los Informes de Auditoría, específicamente al publicar informes de auditoría de 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 (consultar las preguntas 91 y 95 a 96 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).
- Mejorar la calidad del Presupuesto Ciudadano al incluir información sobre el proceso presupuestario, la obtención de ingresos y la información de contacto; el Ejecutivo deberá realizar consultas con el público antes de elaborar el Presupuesto Ciudadano, que debería ser publicado también el fase de aprobación, ejecución y auditoría del presupuesto (consultar las preguntas 109, 111 y 112 del Cuestionario de Presupuesto Abierto). Para obtener una orientación detallada del contenido del Presupuesto ciudadano, consultar la siguiente guía en: <http://bit.ly/QGzFmJ>.

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.

Recomendaciones

Aunque en Chile la función de vigilancia general de las entidades fiscalizadoras superiores es fuerte, de acuerdo con la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 esta función se podría reforzar mediante las siguientes acciones:

- El Congreso Nacional de Chile deberá tener capacidad interna para realizar análisis presupuestarios y plenos poderes para modificar la propuesta de presupuesto del Ejecutivo y examinar todos los informes de auditoría; el Ejecutivo deberá realizar consultas con los miembros del Congreso como parte del proceso para determinar las prioridades del presupuesto (consultar las preguntas 59, 97, 100 y 107 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).

En Sudamérica, Chile se encuentra entre los líderes regionales para la función de vigilancia presupuestaria y la participación

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.

En base a estos indicadores, según la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 existen oportunidades débiles para la participación pública en el proceso presupuestario de Chile.

Recomendaciones

International Budget Partnership recomienda que Chile amplíe la participación pública en la elaboración del presupuesto después de considerar los indicadores de la Encuesta del Presupuesto Abierto para los cuales el país demuestra un desempeño muy pobre (consultar la siguiente tabla y las preguntas 114 a 123 y 125 en el Cuestionario de Presupuesto Abierto).

Chile 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)	Existe y es fuerte
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)	Existe pero es débil
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 estuvo a cargo de María Cristina Tupper, Fundación Jaime Guzmán E, Capullo 2240, Providencia, Santiago, Chile, ctupper@fjguzman.cl.

A pesar de innumerables esfuerzos, el IBP no ha podido conseguir los comentarios del gobierno chileno sobre los resultados preliminares del Cuestionario de Presupuesto Abierto..