

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 Costa Rica es de 50 sobre 100, que es superior a la puntuación media de 43 para todos los 100 países estudiados, aunque inferior a las calificaciones de sus vecinos de Guatemala, Honduras y México. El puntaje de Costa Rica indica que el gobierno proporciona únicamente alguna información al público sobre el presupuesto y las actividades financieras del gobierno nacional durante el año presupuestario. Por ello, los ciudadanos se enfrentan con un reto de responsabilizar al gobierno por la administración de los fondos públicos.

Para Costa Rica, el OBI 2012 con un puntaje de 50 puntos registra un aumento de tres puntos con respecto a los 47 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 Costa Rica para el Índice de Presupuesto Abierto ha aumentado significativamente desde la primera ronda de la Encuesta de Presupuesto Abierto, lo que representa un desarrollo alentador y por lo que se debería felicitar al gobierno. No obstante, con un puntaje de 50 puntos sobre 100 en el Índice de Presupuesto Abierto 2012, el gobierno de Costa Rica tiene la posibilidad de ampliar significativamente la transparencia presupuestaria al introducir varias medidas a corto y mediano plazo, algunas de las cuales se pueden lograr prácticamente sin costo para el gobierno.

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

- Publicar los Informes entregados durante el año, que se preparan actualmente para uso interno (para obtener una orientación detal-

lada del contenido de este documento, consultar la siguiente guía en: <http://bit.ly/QGzHv8>). De acuerdo con la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012, 78 países publican los Informes entregados durante el año, incluyendo todos los vecinos de Costa Rica, excepto Trinidad y Tobago. Para consultar los enlaces a los documentos presupuestarios publicados por estos países, ingresar al sitio web de IBP en <http://bit.ly/P8NPOV>.

- Producir y publicar un Documento preliminar, un Presupuesto ciudadano y una Revisión de mitad de año (para obtener una orientación detallada del contenido de estos documentos, consultar las siguientes guías: <http://bit.ly/QGzHv8> y <http://bit.ly/QGzFmJ>).

De acuerdo con la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012, 47 países publican un Documento preliminar, incluyendo Guatemala, Honduras y México, vecinos de Costa Rica; 26 países publican un Presupuesto ciudadano, incluyendo sus vecinos El Salvador, Guatemala, Honduras y México; y 29 países publican una Revisión de mitad de año, incluyendo su vecino Honduras. 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:

- incluir mayor detalle de los gastos estimados durante por lo menos dos años con posterioridad al año presupuestario y seis meses de gastos reales para el año presupuestario anterior (consultar las preguntas 6 y 22 del Cuestionario de Presupuesto Abierto);
- composición del endeudamiento, como tasas de interés sobre la deuda, perfil del vencimiento, denominación de divisas de la deuda o si corresponde a una deuda local o externa (consultar la pregunta 13 del Cuestionario de Presupuesto Abierto);
- las diferentes estimaciones macroeconómicas utilizadas para preparar el presupuesto (consultar la pregunta 15 del Cuestionario de Presupuesto Abierto);
- mejorar la relación del presupuesto con los objetivos de las políticas del gobierno y la calidad de la información no financiera y los indicadores de desempeño; incluir los indicadores de desempeño en todos los programas de gastos; y proporcionar los objetivos de las políticas, por unidad administrativa o categoría funcional (consultar las preguntas 16, 48, 49 y 51 a 54 del Cuestionario de Presupuesto Abierto); y

- las transferencias intergubernamentales, las transferencias a las empresas públicas, las actividades cuasi fiscales, los activos financieros y no financieros, los retrasos en los gastos, los pasivos contingentes y futuros, la ayuda de donantes y los gastos tributarios (consultar las preguntas 36 a 45 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).

■ Aumentar la exhaustividad del Informe de fin de año al explicar las diferencias entre el pronóstico macroeconómico original, la información no financiera y de desempeño original y los niveles aprobados de los fondos destinados en beneficio de los pobres en el país y sus resultados reales (consultar las preguntas 82 a 85 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).

■ Aumentar la exhaustividad del Informe de auditoría al incluir todos los gastos y publicar informes donde se incluyen las acciones tomadas por el Ejecutivo para abordar las recomendaciones de auditoría (consultar las preguntas 88, 95 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.

Recomendaciones

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

- La legislatura debería realizar un debate formal sobre políticas presupuestarias preliminares antes de presentar la Propuesta de presupuesto al Ejecutivo y debería examinar todos los informes de auditoría; el Ejecutivo debería realizar consultas con los miembros de la legislatura como parte del proceso mediante el cual se establecen las prioridades presupuestarias; la legislatura debería estar autorizada legalmente de manera ilimitada para modificar la Propuesta de presupuesto del Ejecutivo; y los informes de auditoría se deberían someter a revisión y examen del comité de la legislatura (consultar las preguntas 59, 98, 100 y 107 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).

Costa Rica y Honduras son líderes en Centroamérica y el Caribe para la función de vigilancia presupuestaria y la participación

País	Fortaleza legislativa	Fortaleza de EFS	Participación pública
Costa Rica	Fuerte	Fuerte	Débil
República Dominicana	Moderada	Fuerte	Débil
El Salvador	Moderada	Fuerte	Débil
Guatemala	Moderada	Fuerte	Débil
Honduras	Fuerte	Fuerte	Débil
México	Moderada	Fuerte	Débil
Nicaragua	Moderada	Moderada	Débil
Trinidad y Tobago	Fuerte	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 las oportunidades para la participación pública en el proceso presupuestario de Costa Rica son limitadas.

Recomendaciones

International Budget Partnership recomienda que Costa Rica 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 121 y 125 en el Cuestionario de Presupuesto Abierto).

Costa Rica 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)	Existe pero es débil
Audiencias públicas en la legislatura sobre el presupuesto individual de las agencias (preg. 120)	Existe pero puede mejorarse
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 puede mejorarse
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)	Existe pero es débil
Opinión del SAI sobre el uso de los aportes proporcionados por el público (preg. 125)	Existe pero es débil

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 Juan Guillermo Murillo Chinchilla y Steffan Gómez Campos, Programa Estado de la Nación, Pavas, San José, Costa Rica, jmurillo@estadonacion.or.cr; sgomez@estadonacion.or.cr.

A pesar de los repetidos esfuerzos, IBP no ha podido obtener los comentarios del gobierno de Costa Rica respecto a los resultados preliminares del Cuestionario de Presupuesto Abierto.