

Metodología de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017

Implementación de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017 y cálculo del Índice de Presupuesto Abierto y otros puntajes

La Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS) evalúa los tres componentes de un sistema de rendición de cuentas presupuestaria: disponibilidad pública de información presupuestaria, oportunidades para que el público participe en el proceso presupuestario y el rol y efectividad de las instituciones formales de vigilancia, incluidas la legislatura y la oficina nacional de auditoría (denominadas aquí la “institución superior de auditoría”). La mayoría de las preguntas de la Encuesta evalúan lo que ocurre en la práctica, no lo que la ley exige.

Las preguntas incluidas en la OBS se basan en buenas prácticas generalmente aceptadas de gestión financiera pública. Por ejemplo, la encuesta evalúa la disponibilidad pública de información presupuestaria mediante la consideración de la publicación oportuna y el contenido de ocho documentos presupuestarios clave que todos los países deben publicar en diferentes momentos del proceso presupuestario. Muchos de estos criterios están extraídos de los creados por las organizaciones multilaterales, como el *Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal* del Fondo Monetario Internacional (FMI), la *Iniciativa de Rendición de Cuentas de Gastos y Finanzas Públicas* (cuya secretaría pertenece al Banco Mundial), las *Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria* 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. De forma similar, los criterios utilizados para evaluar las oportunidades para que el público participe en el proceso presupuestario se basan en los *Principios de participación pública en la política fiscal* de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal. La solidez de tales pautas radica en su aplicabilidad universal a los diferentes sistemas presupuestarios del mundo, incluidos los de países con diferentes niveles de ingresos.

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2017 es la culminación de un proceso de investigación colaborativo en el que el International Budget Partnership (IBP) trabajó con socios de la

sociedad civil en 115 países –en todas las regiones del mundo y todos los niveles de ingresos– durante los últimos 18 meses. Es la sexta ronda de la OBS, que típicamente se realiza cada dos años. Las rondas anteriores OBS se completaron en 2006, 2008, 2010, 2012 y 2015.

El Cuestionario de Presupuesto Abierto

Los resultados de cada país en la OBS 2017 se basan en un cuestionario que contiene 145 preguntas con puntaje, que es completado por investigadores que típicamente se encuentran radicados en el país encuestado.¹ Casi todos los investigadores responsables de completar el cuestionario pertenecen a organizaciones de la sociedad civil o instituciones académicas. 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 pertenece a organizaciones que tienen un enfoque significativo en cuestiones presupuestarias.

La mayoría de las preguntas de la encuesta requieren que los investigadores escojan entre cinco respuestas. Las respuestas “a” o “b” describen buenas o mejores prácticas, la “a” indica que se cumple con el estándar completo o se excede, y la “b” indica que se cumplen o se cumplen mayormente los elementos básicos del estándar. La respuesta “c” corresponde a esfuerzos mínimos para lograr el estándar relevante, y la “d” indica que el estándar no se cumple en absoluto. La 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, ciertas preguntas solo tienen tres posibles respuestas: “a” (se cumple con el estándar), “b” (no se cumple con el estándar), o “c” (no aplica).

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, una “c” recibe 33 y una “d” recibe 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.

¹ Las 145 preguntas con puntaje del cuestionario incluyen 109 preguntas que evalúan la disponibilidad pública de información presupuestaria, 18 preguntas que evalúan oportunidades para que el público participe en el proceso presupuestario y 18 preguntas que evalúan el rol y efectividad de la legislatura y la institución superior de auditoría. El cuestionario también incluye 83 preguntas adicionales que no se usan para calcular puntajes individuales sino que ayudan a completar la investigación de OBS recopilando información de antecedentes de documentos presupuestarios clave y explorar diferentes características de la gestión financiera pública de un país.

El proceso de investigación

Para la OBS 2017, los investigadores comenzaron a recolectar información en su país entre septiembre de 2016 y fines de diciembre de 2016. Así, la OBS 2017 evalúa solo los eventos, actividades o avances que ocurrieron hasta el 31 de diciembre de 2016; las acciones ocurridas después de esta fecha no se cuentan para los resultados de la encuesta de 2017.

Todas las respuestas a las preguntas de la OBS están respaldadas por evidencia. Entre ellas, se incluyen 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.²

Luego de que se completara cada cuestionario, el personal del IBP analizó cada uno de ellos con los investigadores de manera individual durante un período 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.

Cada cuestionario fue luego revisado por un revisor par anónimo que tenía conocimiento práctico considerable de los sistemas presupuestarios del país en cuestión. Los revisores pares, que no estaban asociados con el gobierno del país que revisaban, fueron identificados mediante contactos profesionales y otros canales.

El IBP también invitó a los gobiernos de casi todos los países encuestados a enviar comentarios sobre los resultados preliminares de la OBS. 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 diversas ocasiones. De los 112 gobiernos contactados por el IBP, 76 enviaron comentarios sobre los resultados de la OBS 2017 para su país. Estos comentarios pueden consultarse en su totalidad en los cuestionarios relevantes en www.openbudgetsurvey.org.

El IBP revisó 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 el IBP actuó como intermediario ante respuestas conflictivas a fin de garantizar la coherencia entre países al seleccionar las respuestas.

Medición de la publicación oportuna de información durante todo el proceso presupuestario

Documento presupuestario	Plazos de presentación para documentos "a disposición del público" *	Pregunta de OBS 2017	Cantidad de preguntas por documento en el OBI
Documento preliminar	Debe publicarse al menos un mes antes de que se presente el Proyecto de presupuesto del ejecutivo a la legislatura para su consideración.	54-58, PBS-2	6
Proyecto de presupuesto del ejecutivo y documentos de respaldo para la Propuesta de presupuesto del ejecutivo	Debe publicarse mientras la legislatura aún lo está considerando y antes de que se apruebe. Nunca debería considerarse que un proyecto que se publicó después de que la legislatura la haya aprobado está "a disposición del público".	1-53, EBP-2	54
Presupuesto aprobado	Debe publicarse no más de tres meses después de que la legislatura aprueba el presupuesto.	59-63, EB-2	6
Presupuesto ciudadano	Debe publicarse dentro del mismo plazo que el Proyecto de presupuesto del ejecutivo o el Presupuesto aprobado subyacente. Por ejemplo, un Presupuesto ciudadano para el Proyecto de presupuesto del ejecutivo debe publicarse mientras la legislatura aún está considerando el Proyecto de presupuesto del ejecutivo y antes de que se apruebe.	64-67	4
Informes entregados durante el año	Deben publicarse no más de tres meses después de que finalice el período de informe.	68-75, IYR-2	9
Revisión de mitad de año	Deben publicarse no más de tres meses después de que finalice el período de informe.	76-83, MYR-2	9
Informe de fin de año	Debe publicarse no más de 12 meses después de la finalización del año fiscal (el período de informe).	84-96, YER-2	14
Informe de auditoría	Debe publicarse no más de 18 meses después de la finalización del año fiscal (el período de informe).	97-102, AR-2	7

*La Encuesta de Presupuesto Abierto considera que un documento está "a disposición del público" si se publica en el sitio web del gobierno relevante dentro del plazo indicado y está disponible sin cargo.

2 Consulte la Guía para el Cuestionario de Presupuesto Abierto 2017 en www.openbudgetsurvey.org.

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 109 preguntas del cuestionario que evalúan la disponibilidad pública de la información presupuestaria. El puntaje en el OBI de un país mide la medida en que pone a disposición del público los ocho documentos presupuestarios clave en el sitio web relevante del gobierno de forma puntual y la integridad de la información presupuestaria que se encuentra a disposición del público.

Mediciones para las instituciones de vigilancia y la participación pública

Cuarenta de las preguntas de la encuesta que no se usan para calcular el OBI evalúan las oportunidades de participación pública durante el proceso presupuestario y la capacidad de vigilancia de las instituciones fiscales independientes, las legislaturas y las instituciones superiores de auditoría. Para medir el alcance en que los gobiernos incluyen al público en la toma de decisiones presupuestarias y el monitoreo, así como el rol de la legislatura y la institución superior de auditoría en el proceso presupuestario, se obtiene un promedio de las respuestas a las preguntas que pertenecen a cada área. Por lo tanto, cada área recibe un puntaje independiente. El IBP también recopila información sobre el rol de las IFI, que son instituciones independientes, no partidistas, normalmente relacionadas con el ejecutivo o la legislatura, que realizan pronósticos fiscales y estiman el costo de las políticas. Sin embargo, el IBP no calcula un puntaje separado para el rol de las IFI.

Evaluación de actores y prácticas de vigilancia

Indicador medido	Números de las preguntas de OBS 2017	Cantidad de preguntas por indicador
Participación pública en el proceso presupuestario	125-142	18
Rol de las instituciones fiscales independientes	103-106	4
Rol de la legislatura	107-117	11
Rol de la institución superior de auditoría	118-124	7

Ponderación de la importancia relativa de los documentos presupuestarios clave y las implicancias para los puntajes

Como se mencionó anteriormente, el puntaje en el OBI 2017 de cada país se calcula a partir de un subconjunto de 109 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 respuestas a las 109 preguntas. Al calcular los puntajes en el OBI, no se usó ningún método de ponderación explícita.

Aunque usar un promedio simple es claro, implícitamente le da más importancia a ciertos documentos presupuestarios que a otros. En particular, 54 de las 109 preguntas del OBI evalúan la disponibilidad pública y la exhaustividad del Proyecto 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 ciudadano y el Presupuesto aprobado son el foco de solo cuatro y seis preguntas respectivamente.

Esta ponderación implícita tiene una justificación. Desde la perspectiva de la sociedad civil, el Proyecto 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. Por lo general, provee detalles sobre las políticas fiscales del gobierno no está disponible en ningún otro documento. El acceso a esta información es fundamental para que la sociedad civil comprenda y ejerza influencia sobre el presupuesto antes de su aprobación, y para que la tenga como recurso durante el año.

Para obtener más información

Este anexo presenta una descripción básica de la metodología que se usó para producir la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017. Para obtener más información sobre cualquier aspecto de la metodología, contacte al IBP a info@internationalbudget.org.