

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.

Nicaragua tiene un puntaje de 42 puntos sobre 100, que supera al puntaje promedio de 43 puntos sobre un total de 100 países encuestados, pero es inferior a los puntajes de los países vecinos, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y México. El puntaje de Nicaragua indica que, durante el año presupuestario, el gobierno proporciona alguna información al público sobre el presupuesto y las actividades financieras del gobierno nacional. Por ello, los ciudadanos se enfrentan con un reto de responsabilizar al gobierno por la administración de los fondos públicos.

Para Nicaragua, el OBI 2012 con un puntaje de 42 puntos registra un aumento de cinco puntos con respecto a los 37 puntos del OBI 2010 de lo cual es un mejoramiento y felicitamos el gobierno por ello.

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 Nicaragua para el Índice de Presupuesto Abierto ha aumentado desde la última 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 42 puntos sobre 100 en el Índice de Presupuesto Abierto 2012, el gobierno de Nicaragua tiene la posibilidad de ampliar el nivel de transparencia presupuestaria de forma significativa 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 Nicaragua siga los siguientes pasos para mejorar la transparencia presupuestaria:

■ Publicar el Documento preliminar, que actualmente se produce para uso interno (para obtener una orientación detallada del

contenido de estos documentos, consultar las siguientes guías:

<http://bit.ly/QGzHv8>). De acuerdo con la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012, 47 países vecinos de Nicaragua publican un Documento Preliminar, incluyendo Guatemala, Honduras y México. 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 el Presupuesto ciudadano y la 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, 26 países publican un Presupuesto ciudadano, incluyendo sus países vecinos, El Salvador, Guatemala, Honduras y México; 29 países publican una Revisión de mitad de año, incluyendo su país 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 presupuestaria del ejecutivo, específicamente concentrándose en brindar información sobre las siguientes áreas:

- incluir mayor detalle de los gastos de los años anteriores (consultar las preguntas 19 a 21 del Cuestionario de Presupuesto Abierto);
- incluir mayor detalle de los ingresos estimados durante por lo menos dos años con posterioridad al año presupuestario y los ingresos reales e ingresos no tributarios para el año anterior (consultar las preguntas 10, 27, 28 y 31 del Cuestionario de Presupuesto Abierto);
- total de deuda pendiente para el año presupuestario e información como, la composición de esa deuda, tasas de interés, perfil del vencimiento, denominación de divisas, o si corresponde a una deuda local o externa (consultar las preguntas 11 y 13 del Cuestionario de Presupuesto Abierto);
- los diferentes supuestos macroeconómicos utilizados para preparar el presupuesto (consultar la pregunta 15 del Cuestionario de Presupuesto Abierto);
- relacionar el presupuesto con los objetivos de las políticas del gobierno, incluir no-información financiera y calidad de los datos de desempeño (consultar las preguntas 16, 17, 51, 53 y 54 del Cuestionario de Presupuesto Abierto);
- los fondos extrapresupuestarios, información cuasi-fiscales, las transferencias intergubernamentales, los activos financieros y

no financieros, los retrasos en los gastos, los pasivos contingentes y futuros, la ayuda de donantes, los gastos tributarios, los ingresos asignados, el porcentaje del presupuesto que está destinado a partidas secretas (consultar las preguntas 35 y 38 a 47 del Cuestionario de

- un cronograma detallado con fechas sobre el proceso de formulación del presupuesto (consultar las preguntas 57 y 58 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).
- Mejorar la exhaustividad de los Informes entregados durante el año al comparar los gastos e ingresos reales de un año a la fecha con las estimaciones originales para ese período o para el mismo periodo del año anterior (en base al presupuesto aprobado) (consultar las preguntas 66 y 69 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).
- Aumentar la exhaustividad del Informe de fin de año al auditar los resultados; al explicar mejor las diferencias entre las estimaciones de gastos originales, las estimaciones de ingresos originales y la información no financiera; y al explicar las diferencias entre el pronóstico macroeconómico original, la información sobre desempeño original y los niveles aprobados de los fondos destinados en beneficio de los pobres en el país con los resultados reales, así como los resultados reales para los fondos extrapresupuestarios (consultar las preguntas 78, 79, 81 a 86 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).
- Mejorar la calidad de los Informes de auditoría al publicar informes sobre el total de gastos del gobierno nacional a través del presupuesto dentro de los últimos seis meses del año presupuestario, junto con un resumen ejecutivo; al publicar informes de auditoría de fondos extrapresupuestarios; al publicar los informes donde se incluyen las acciones tomadas por el Ejecutivo para abordar las recomendaciones de auditoría; incluir las cuentas anuales del sector de la seguridad y otros programas secretos que se proporciona a la legislatura, y un informe que registra las acciones tomadas por el Ejecutivo para hacer frente a las recomendaciones de auditoría (consultar las preguntas 87, 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.

Recomendaciones

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

- La legislatura debería examinar todos los informes de auditoría: el Ejecutivo debería realizar consultas con los miembros de la legislatura como parte del proceso para determinar las prioridades del presupuesto y debería solicitar aprobación de la legislatura antes de trasladar fondos entre las unidades administrativas, entre las partidas o gastos presupuestarios complementarios; y la legislatura debería debatir formalmente la política presupuestaria general antes de la presentación de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo (consultar las preguntas 59, 98, 103, 106 y 107 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).

- La entidad fiscalizadora superior debe estar facultada para realizar las siguientes acciones: el nivel de fondos de la EFS debe concederse con los recursos necesarios para llevarlos a cabo y la EFS debe contar con personal especializada y designarlos para que lleven a cabo auditorías de las agencias del gobierno central que tienen bajo su cargo el sector de la seguridad (consultar las preguntas 93 y 94 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).

Nicaragua es uno entre los peores calificados de Centroamérica y el Caribe en respecto a participación y función de vigilancia presupuestaria

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 Nicaragua son limitadas.

Recomendaciones

International Budget Partnership recomienda que Nicaragua 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 pobre (consultar la tabla siguiente y las preguntas 114 a 125 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).

Nicaragua 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)	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 Claudia García Rocha y Adelmo Sandino, Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), Reparto Lomas de San Juan, Casa 152. Del Gimnasio Hércules 4c. al Sur y 1 c. al Este. Managua, Nicaragua, claudiagr@ieepp.org; asandino@ieepp.org.

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