

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

España tiene un puntaje de 63 puntos sobre 100, ubicándose muy por encima del puntaje promedio de 43 puntos del total de 100 países encuestados. El puntaje de España es más alto que el puntaje de sus países vecinos, Italia y Portugal, pero es aún más bajo que el puntaje del resto de los países de Europa Occidental y los Estados Unidos. El puntaje de España 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 España, el OBI 2012 con un puntaje de 63 puntos es exactamente igual al 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 España para el Índice de Presupuesto Abierto no registra cambios desde la última ronda de la Encuesta de Presupuesto Abierto. España cuenta con un buen puntaje de 63 puntos sobre 100 en el Índice de Presupuesto Abierto 2012, pero el gobierno tiene la posibilidad de ampliar significativamente la transparencia presupuestaria si introduce diversas medidas a corto y mediano plazo, algunas de las cuales se pueden lograr prácticamente sin costo para el gobierno.

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

- 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

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.

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 Francia, Alemania, Italia, Portugal, Suecia y el Reino Unido, vecinos de España; 26 países publican un Presupuesto ciudadano, inclusive Francia, Italia, Noruega, Suecia y el Reino Unido, vecinos de España; y 29 países publican una Revisión de mitad de año, inclusive Francia, Alemania, Italia, Noruega, el Reino Unido y los Estados Unidos, vecinos de España. 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:
 - mayor detalle de los ingresos estimados durante por lo menos dos años con posterioridad al año presupuestario (consultar las preguntas 9 y 10 del Cuestionario de Presupuesto Abierto);
 - los distintos 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 para los años futuros, incluyendo la información destinada a beneficiar directamente a las poblaciones más pobres del país (consultar las preguntas 49 y 55 del Cuestionario de Presupuesto Abierto); y
 - las actividades cuasi fiscales y los ingresos reservados para fines específicos (consultar las preguntas 38 y 46 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).
- Mejorar la exhaustividad de los Informes entregados durante el año al proporcionar información sobre todos los gastos y la composición del endeudamiento, como 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 64 y 71 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).
- Aumentar la exhaustividad del Informe de fin de año al incluir las explicaciones de las diferencias entre las estimaciones de gastos originales, el pronóstico macroeconómico original, la información no financiera original, 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 81 a 85 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).

- Mejorar la calidad del Informe de auditoría al publicar las auditorías seis meses después de la finalización del año fiscal, junto con un resumen ejecutivo; publicar los informes donde se incluyen las acciones tomadas por el Ejecutivo para abordar las recomendaciones de auditoría y entregar a los legisladores Informes de auditoría detallados relacionados con el sector de seguridad y otros programas secretos (consultar las preguntas 87, 89, 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.

España es uno de los peores respecto a la participación y función de vigilancia presupuestaria de Europa Occidental y los Estados Unidos

País	Fortaleza legislativa	Fortaleza de EFS	Participación pública
Francia	Fuerte	Fuerte	Moderada
Alemania	Fuerte	Fuerte	Débil
Italia	Fuerte	Fuerte	Débil
Noruega	Fuerte	Fuerte	Moderada
Portugal	Moderada	Fuerte	Débil
España	Moderada	Fuerte	Débil
Suecia	Fuerte	Fuerte	Moderada
Reino Unido	Moderada	Fuerte	Moderada
Estados Unidos	Fuerte	Fuerte	Moderada

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.

Recommendations

International Budget Partnership recomienda que España tome las siguientes acciones a fin de mejorar la función de vigilancia presupuestaria:

- La legislatura debería contar con una oficina especializada en investigación presupuestaria para brindar asistencia al análisis presupuestario y debería estar autorizada plenamente para modificar la Propuesta de presupuesto del Ejecutivo; el Ejecutivo debería realizar consultas con los miembros de la legislatura como parte del proceso mediante el cual se establecen las prioridades presupuestarias y debería solicitar la aprobación de la legislatura antes de transferir fondos entre las unidades administrativas, entre las partidas y antes de gastar los fondos de contingencia (consultar las preguntas 59, 97, 100, 102, 103 y 106 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).
- Aunque en España la función de vigilancia general de la entidad fiscalizadora superior es fuerte, de acuerdo con la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 esta función se podría reforzar aún más mediante las siguientes acciones: la EFS debería designar personal calificado para realizar las auditorías de las agencias del gobierno central que manejan el sector de seguridad (consultar la pregunta 94 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).

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 limitadas para la participación pública en el proceso presupuestario de España.

Recomendaciones

International Budget Partnership recomienda que España 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 114-118, 120-121 y 123-125 en el Cuestionario de Presupuesto Abierto).

España 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 puede mejorarse
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)	Existe y es fuerte
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 Agustín Sánchez Medina, profesor, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria Departamento de Economía y Dirección de Empresas, Edificio de Económicas, Empresariales y Turismo, Campus de Tafira, Las Palmas de Gran Canaria, España, 35017, asanchez@dede.ulpgc.es.

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