

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2009

Resumen Ejecutivo

La transparencia presupuestaria tiene una gran relevancia para la rendición de cuentas porque la disponibilidad de la información sobre las distintas fases, procesos y resultados de los presupuestos públicos es un componente esencial para conocer el instrumento de política pública más importante de los gobiernos. En el presupuesto se definen las prioridades del gobierno en términos monetarios y se puede saber quiénes serán ganadores y perdedores de la política presupuestaria; el discurso gubernamental pierde su capacidad demagógica y afloran las intenciones y prioridades reales. Además, cuando la información presupuestaria está disponible con oportunidad y es clara, útil y de fácil acceso, incentiva la participación de la sociedad civil en los procesos de gestión pública.

Desde su primera edición en 2001, el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP o Índice) es una herramienta que busca aportar a los objetivos de transparentar los procesos presupuestarios de la región y fortalecer la participación de las y los ciudadanos en dichos procesos. El objetivo general del proyecto es generar el conocimiento relevante para entender y transformar el proceso presupuestario para hacerlo más transparente y sensible a las necesidades de los grupos de población marginalizados y colocar el tema de la transparencia presupuestaria en la agenda pública.

Desde su creación, este instrumento se ha replicado cada dos años. En cada edición se han adherido diferentes países, lo que ha enriquecido el ILTP con nuevas experiencias. En este año participaron 17 organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas en doce países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.

El estudio desarrolla un diagnóstico sobre la transparencia presupuestaria en dos ámbitos. Por un lado, las percepciones de los usuarios y expertos de la información del presupuesto presentan una perspectiva real sobre la utilidad y el grado de implementación de las normas legales alrededor de la transparencia y la participación. Por otro lado, el análisis del marco legal permite identificar vacíos en las obligaciones que el gobierno debería tener hacia la ciudadanía sobre su toma de decisiones y rendición de cuentas.

Algunos resultados relevantes del análisis son los siguientes:

En primer lugar, destaca que las condiciones de transparencia presupuestaria en la región siguen siendo deficientes: sólo Costa Rica tiene calificación aprobatoria y Perú, el país que le sigue, tiene una calificación de 54 puntos. El resto de los países analizados tiene calificaciones por debajo, y en algunos casos muy por debajo del 60% considerado satisfactorio.

Panamá, Brasil y Argentina, países que se sumaron al estudio en esta edición, se posicionaron en el tercer, cuarto y quinto lugar con 50, 49 y 48 puntos respectivamente. México quedó en el mismo nivel que Argentina con 48 puntos.



Los países que obtuvieron las calificaciones más bajas son: Venezuela, Bolivia y Ecuador. Venezuela es por mucho el país peor evaluado con 23 puntos; el segundo, es Bolivia con una calificación de 42. Con la excepción de Costa Rica, Perú y Venezuela, el resto de los países se posicionan en un rango de 42 a 49 puntos, lo cual indica que la mayoría de los países en la región tienen un nivel similar de transparencia.

Este año se incorporaron dos países completamente nuevos para el estudio. República Dominicana y Panamá son países que nunca habían participado y sus resultados son desalentadores. República Dominicana recibió una calificación de 44 puntos sobre 100, colocándose como el quinto país peor evaluado. Aunque República Dominicana ha realizado grandes esfuerzos por modernizar sus finanzas públicas, aún se encuentra en un proceso de transición en el que se siguen implementando prácticas que perpetúan las debilidades tradicionales de la transparencia presupuestaria. Por su parte, Panamá también recibió una calificación de 50 puntos, es decir, el proceso de formulación, discusión, aprobación, ejecución y fiscalización del presupuesto nacional fue calificado como ni opaco ni transparente. Aunque en Panamá existe un marco normativo que sustenta el acceso público a la información presupuestaria, en la práctica existe un vacío en el ejercicio efectivo de este derecho.

Comparando las percepciones de 2007 y 2009 encontramos que ha habido avances en algunos países, pero que también ha habido retrocesos importantes. Entre los avances encontramos que Costa Rica y Perú sumaron 2 puntos a sus calificaciones de 2007, reafirmando así su liderazgo en la región en términos de transparencia presupuestaria. Colombia y Ecuador también experimentaron avances en cuanto a las percepciones sobre el nivel general de transparencia presupuestaria; sin embargo, sus calificaciones siguen estando lejos de ser satisfactorias. En Colombia, el país que tuvo el mayor aumento en el Índice, se ha desarrollado un cambio importante en la formulación del Presupuesto General de la Nación. Mediante estrategias de participación en espacios deliberativos, el Ejecutivo ha promovido mecanismos de discusión en los municipios y departamentos a través de los Consejos Comunitarios.

Por su parte, el gobierno de Ecuador emprendió reformas importantes durante 2008 en las finanzas públicas y particularmente en la vinculación entre las diferentes etapas del presupuesto, lo que parece haber tenido una reacción positiva en cuanto al nivel de transparencia.

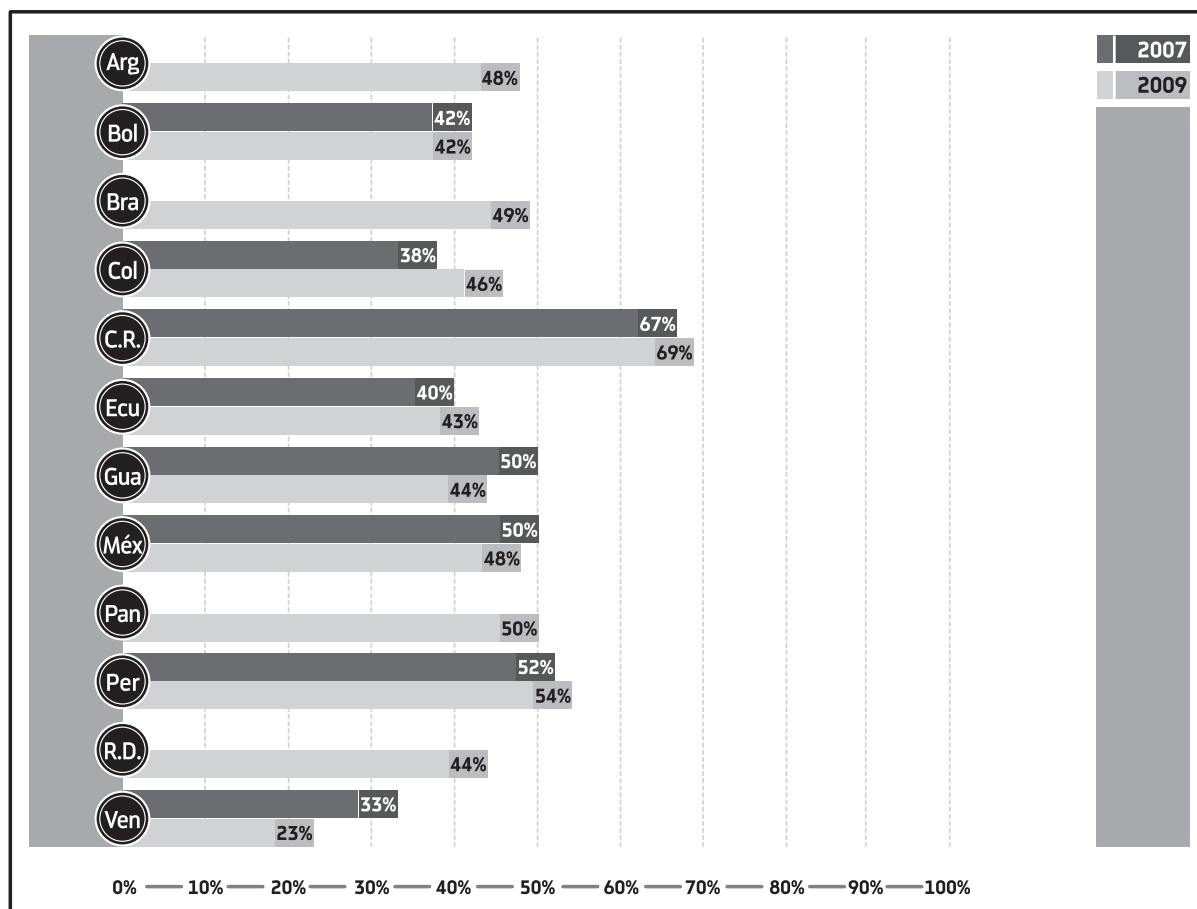
Tres países, Guatemala, México y Venezuela, tuvieron retrocesos respecto al 2007. Guatemala, que había aumentado 7 puntos de 2005 a 2007 retrocede 6 puntos para quedar casi en el mismo nivel que tenía en 2005. México vuelve a retroceder otros dos puntos (había descendido 4 puntos en 2007) y queda con una calificación de 48. En el último año, en México, la crisis económica que sufrió el país puso especial énfasis en las finanzas públicas: resaltó sus bemoles y la falta de información disponible para explicar las medidas adoptadas en este contexto para aminorar sus efectos.

Además de ser el país peor evaluado, Venezuela es el país que más retrocede al bajar 10 puntos de un Índice a otro. El empeoramiento de las condiciones de transparencia presupuestaria, tanto a nivel general, como en 11 de las 15 variables evaluadas, lo que pone de manifiesto las recurrentes debilidades institucionales existentes en el sector público; el incumplimiento del marco legal vigente en la Administración Financiera pública.

Argentina y Brasil reanudaron su participación en el estudio en esta edición: Argentina no reportó resultados para 2007 y Brasil no participaba desde 2003. En el caso de Argentina se observa un mínimo avance desde su última participación en 2005 donde recibió 47 en comparación a los 48 puntos otorgados por expertos en 2009. En contraste, Brasil presentó un leve retroceso desde 2003, cuando recibió una calificación de 50 puntos, mientras que en 2009, su calificación es de 49 puntos. Lo anterior nos indica que las percepciones generales sobre el nivel de transparencia presupuestaria y participación no han variado significativamente en estos dos países.



Gráfica 1.
Índice General de Transparencia Presupuestaria
 Comparativo 2007-2009



Los resultados anteriores señalan que, después de cinco ediciones del estudio, persisten las brechas entre los países. Los países que han recibido las mejores calificaciones cada dos años se mantienen en esas posiciones. Mientras hay algunos países que han hecho esfuerzos notables para mejorar sus niveles de transparencia y que se han traducido en mejores calificaciones, también ha habido retrocesos importantes en las percepciones de los usuarios.

Principales retos de la región

El análisis de las variables es contundente: las calificaciones son consistentemente reprobatorias. Además, las variables mejor y peor calificadas siguen siendo, con pocos matices, las mismas. Lo anterior señala que en los casi diez años que tiene el Índice las cosas no han cambiado mucho en nuestra región. La ciudadanía no confía en sus procesos presupuestarios y los gobiernos no impulsan ni promueven la participación ciudadana en dichos procesos. Aunque en algunos casos son necesarias reformas estructurales, en una amplia gama de instancias bastaría la voluntad política y desarrollar mejores prácticas para mejorar sustantivamente las calificaciones.

Desde que empezó el estudio en 2001, el área más crítica de la región ha sido la participación ciudadana: 2009 no es la excepción y dicha variable sigue siendo la peor calificada en casi todos los países. La participación ciudadana es una condición indispensable para transparentar los sistemas presupuestarios y se acepta como mejor práctica para garantizar presupuestos y políticas eficaces y sensibles. Sigue siendo evidente que no hay voluntad ni



comprensión de los administradores gubernamentales para entender por qué es necesaria la participación de la ciudadanía informada y por qué se debe habilitar y promover.

Preocupa también que, a excepción de Costa Rica, en los demás países bajó la calificación de los órganos internos de control. Las contralorías internas se perciben como organismos cada vez menos confiables.

Otra variable que obtiene baja calificación es la oportunidad con la que se publica la información presupuestaria. La calificación para dicha variable, que ya de por sí es baja, disminuyó en casi todos los países (excepto en Costa Rica, Guatemala y Perú). Particularmente, resulta preocupante que la etapa de fiscalización sea donde más retraso existe en la información, ya que esto impide conocer a tiempo información sobre la gestión y el impacto de los recursos ejercidos. La etapa de formulación del presupuesto también es una de las más opacas en la región, lo que le otorga poderes monopólicos al Poder Ejecutivo sobre la elaboración de este presupuesto.

Áreas de mayor transparencia

El análisis de los hallazgos del Índice a través de los años revela que hay variables que se mantienen como las más transparentes de la región: destaca, como única variable cuyo promedio tiene una calificación aprobatoria, la presentación de los supuestos macroeconómicos en el proyecto de presupuesto del Ejecutivo. Ésta ha sido la variable que constantemente ha mantenido las mejores calificaciones a lo largo de los años y que refleja buenas prácticas en la mayoría de los países. Sin embargo, es importante señalar que la confiabilidad de las estimaciones sigue siendo mal evaluada, lo que generalmente es síntoma de la falta de transparencia en las fórmulas para obtener dichas estimaciones.

Una variable que ha mejorado durante los años y que ahora es la segunda mejor calificada es la capacidad de incidencia del Legislativo en los cambios realizados durante el ejercicio de los recursos. La importancia del involucramiento del Legislativo durante todo el proceso presupuestario radica en que dicho Poder debe servir de contrapeso real al Ejecutivo durante todo el ejercicio fiscal.

Otra área que se mantiene con relativas buenas calificaciones es la que tiene que ver con las atribuciones del Poder Legislativo en la aprobación del presupuesto. Aunque con matices en los distintos países, se advierte que los congresos están revestidos por la ley con suficientes capacidades para cuestionar y modificar el proyecto presupuestario del Ejecutivo.

Por último, y aunque las calificaciones disminuyen en casi todos los países (excepto Colombia y Costa Rica en donde aumentan) la calidad de la información presupuestaria y estadística general sigue estando entre las variables mejor calificadas. Sin embargo, dentro de esta variable los atributos peor calificados son los que inquieran sobre si el presupuesto presenta un panorama completo de las finanzas del gobierno y si la información presupuestal permite un análisis desagregado.

Conclusiones

Los resultados generales apuntan a la poca transparencia y participación en los procesos presupuestarios de la región. Todos los países, con excepción de Costa Rica reciben una calificación reprobatoria menor a 60 puntos. La transparencia presupuestaria es una condición necesaria para la democracia; sin embargo, también es muy sensible a los cambios legales y políticos que ocurren en los diferentes países. Los avances y retrocesos pueden ocurrir en cuestión de meses o años y se pueden apreciar avances en un tema mientras que hay retrocesos en otro simultáneamente.



Hay varias áreas en donde la región aún carece de mecanismos de transparencia presupuestaria y, por tanto, de prácticas conducentes a una mayor consolidación democrática: la participación ciudadana, la capacidad de contraloría interna y la oportunidad de la información son las áreas más preocupantes. Sin embargo, todas las demás variables también presentan calificaciones reprobatorias. Lo anterior implica que falta mucho por avanzar para que se garantice el acceso a la información de manera oportuna y para que se establezcan mecanismos efectivos de participación y contrapeso.

