

Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria 2007 Resumen Ejecutivo del reporte regional

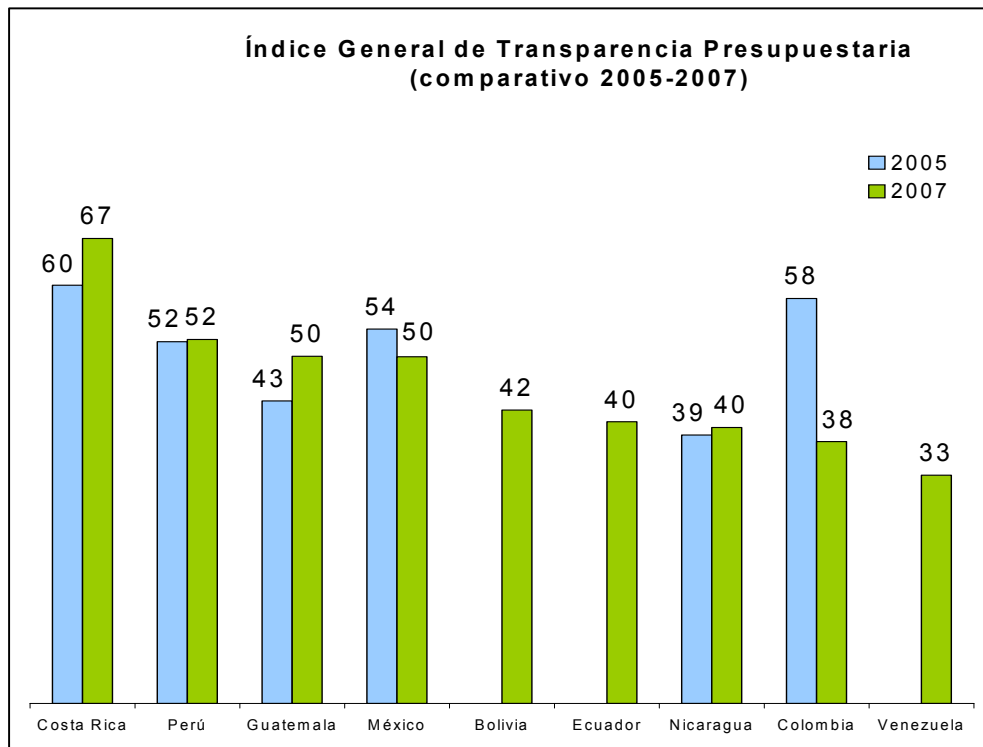
Los presupuestos importan. Mucho. En ellos se expresan los objetivos, compromisos y prioridades de nuestros gobernantes. Su análisis permite evaluar quiénes ganan y quiénes pierden con la distribución de los recursos públicos, quién decide, en función de qué criterios y cómo se asignan y fiscalizan los recursos públicos. La disponibilidad de información presupuestaria es requisito indispensable para hacer efectiva la rendición de cuentas, e incentiva a la participación informada de la sociedad civil en los procesos de gestión pública. Sólo así es posible garantizar que todas las decisiones están plenamente justificadas y son del dominio público. El análisis y evaluación del grado de transparencia en los procesos presupuestarios es un componente indispensable del fortalecimiento de las instituciones democráticas, la consolidación del Estado de derecho y la articulación de canales efectivos de comunicación y retroalimentación entre la sociedad y sus gobernantes.

Desde su concepción, el **Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria** ha buscado aportar a estos objetivos, comunes en la región, bajo la premisa de que la consolidación democrática depende de todas y todos. En **2001**, ocho organizaciones en cinco países de la región –Argentina, Brasil, Chile, México y Perú- desarrollaron la primera edición del Índice de Transparencia Presupuestaria en América Latina (ITP). El objetivo era evaluar el grado de transparencia en las prácticas presupuestarias. Para ello se diseñó un estudio con dos componentes: una encuesta de percepciones que fue contestada por los expertos y usuarios de la información presupuestaria, y un estudio formal del marco que regula el proceso presupuestario, realizado por un especialista. Desde entonces, este instrumento de medición se ha **replicado cada dos años**, contando en cada edición con la adherencia de diferentes países, cuya experiencia enriquece el esfuerzo.

En 2007 participaron **15 organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas en diez países**: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Venezuela.

Los resultados del análisis son los siguientes.

- En primer lugar, destaca que las condiciones de transparencia presupuestaria siguen siendo pobres, o muy pobres, en América Latina. De los nueve países que se comparan en estudio (Argentina sólo presenta resultados cualitativos), **únicamente Costa Rica, tiene calificación aprobatoria**. El resto están por debajo y *muy* por debajo del 60 por ciento considerado satisfactorio.
- En el resto de los casos, la mayoría obtiene calificaciones por encima de los 40 puntos. Solamente **Colombia y Venezuela** son los países peor evaluados, con calificaciones 33 y 38 por ciento.
- **Dos países, Colombia y México, tuvieron retrocesos respecto de 2005**. México descendió 4 puntos, para ubicarse en 50 por ciento y Colombia 20 puntos, para ubicarse en 38 por ciento.



El Índice General de la Transparencia Presupuestaria (IGT) resulta de una pregunta que se repite al inicio y al final de la encuesta de percepciones, instrumento del cual se obtienen los resultados cuantitativos del estudio. En esta encuesta, los expertos califican las condiciones generales de transparencia en una escala de 1 a 100, encontrándose la mayoría de los valores cercanos a los 50 puntos. Esta calificación es analizada a la luz de un análisis formal, cualitativo, del marco legal y las prácticas más comunes del proceso presupuestario en cada país.

- Las causas de la disminución de la calificación en Colombia son diversas, pero destacan la escasa participación ciudadana, la dificultad de acceso a la información y la persistente corrupción generalizada, que ha erosionado la confianza.
- En México la explicación es diferente. **El marco legal es prácticamente el mismo o ha mejorado, pero la confianza declina. Todas las variables están por debajo del 48 por ciento de aprobación.** Los aspectos críticos son la ausencia de mecanismos para promover la participación ciudadana, la falta de contrapeso del poder legislativo en las decisiones de modificación del presupuesto *durante el ejercicio*, especialmente a la luz del elevado monto de ingresos petroleros excedentes que han permitido al Ejecutivo federal contar con cientos de miles de millones adicionales, y una creciente falta de confianza en el órgano de control interno, la *Secretaría de la Función Pública*, que se puede explicar en parte porque no cuenta con facultades legales de sanción.
- En contraste con los países de marcado descenso, **Costa Rica y Guatemala se caracterizan por un aumento considerable. Cada uno mejoró siete puntos en la calificación del Índice.**

- En el caso de Costa Rica, el papel preponderante y de creciente solidez institucional del órgano de control externo impulsa la mejora en la calificación, mientras que en Guatemala los cambios favorables han sido esencialmente estructurales, ya que en **todas las fases del presupuesto se han puesto en marcha normas y lineamientos que resultan favorables a la transparencia.**
- **Los tres países en los que se realiza el ejercicio por primera vez están mal o muy mal evaluados.** Destaca especialmente Venezuela, por estar tan lejos del resto de los países, y de la media. La confianza en Venezuela es prácticamente nula. Los aspectos peor evaluados son indicativos: los órganos de control interno y externo y la capacidad de fiscalización son todas muy mal evaluadas. El problema es claramente institucional. En Ecuador, la existencia de mecanismos de participación ciudadana es por mucho la peor evaluada (5%), y aunque en Bolivia también, las calificaciones son bastante más altas (20% de respuestas positivas a participación ciudadana, 14% a oportunidad de la información).
- Nicaragua y Perú se mantienen estables. **En ambos casos destaca la desconfianza en el órgano de control interno (8 y 10 por ciento de respuestas positivas, respectivamente), y la falta de mecanismos de participación ciudadana (12 y 14 por ciento, respectivamente).**
- Resalta, con estos resultados, que **a cuatro ediciones del estudio las brechas entre países persisten.** Hay países que allanan los problemas y mejoran consistentemente. Hay países en los que no hay indicios de cambio, o bien persiste la desconfianza. Ello sugiere la **falta de voluntad política por parte de los gobiernos con las calificaciones más bajas para llevar a cabo acciones estructurales e institucionales concretas encaminadas a abrir los procesos presupuestarios.**

Principales retos

- **El área más crítica en la región desde el inicio de este estudio es la participación ciudadana.** A pesar de ser una condición indispensable para transparentar los sistemas presupuestarios, universalmente aceptada como mejor práctica y requisito indispensable para garantizar presupuestos y políticas eficaces y sensibles, la existencia de mecanismos, formales o informales para promover la participación ciudadana, brilla por su ausencia. Con el paso del tiempo **se ha puesto en evidencia tanto la falta de voluntad como la incomprensión de por qué es necesaria la participación ciudadana y cómo habilitarla y promoverla.** Nuestros gobiernos entienden su legitimidad sólo en términos electorales, y no se han preocupado por incorporar mecanismos para nutrir la gestión pública de las aportaciones ciudadanas. El problema es decididamente estructural.
- Por otra parte, el **control presupuestario también se ha visto vulnerado,** ya que en general las **contralorías internas son percibidas como organismos poco confiables en la mayor parte de los países.** Contrasta la persistente mejor evaluación de los órganos de control externo.
- Otro factor que ha sido señalado por los hallazgos de este estudio como endeble es la **oportunidad con la que se publica la información presupuestaria.** 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.

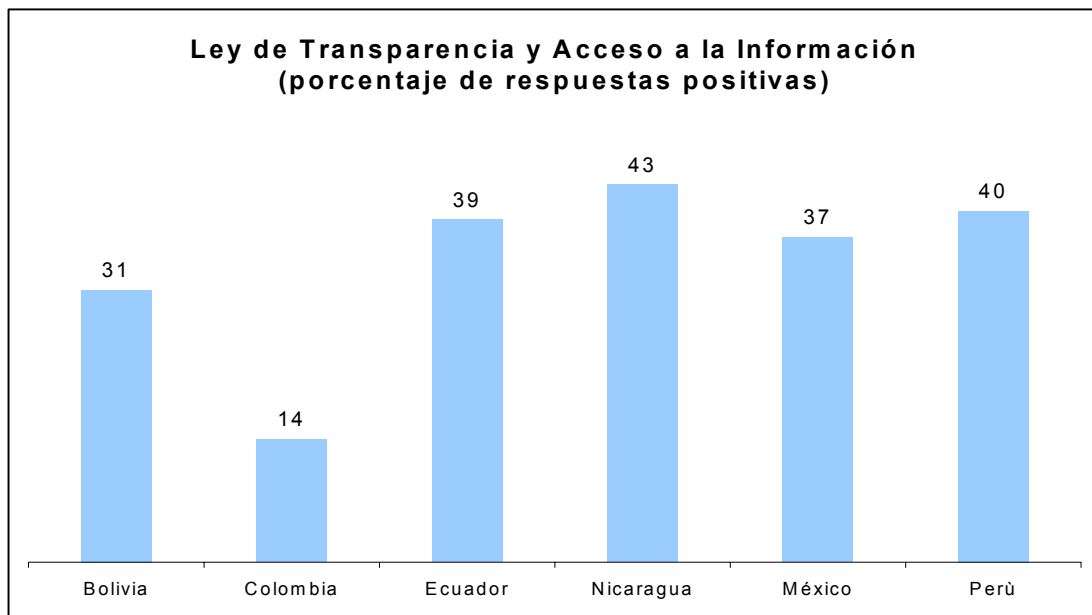
Áreas más transparentes

- El historial de los hallazgos del Índice revela que hay también tres temas que se han mantenido como los más transparentes en la región. Uno de ellos es la **presentación de 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, vale destacar que en esta área la **proyección de los ingresos es algo que sigue siendo cuestionado** y ya que esta información se percibe en muchos casos como la menos confiable.
- Otra área en la que se han notado avances es la que tiene que ver con las **atribuciones del Poder Legislativo en la aprobación del presupuesto**. En los países involucrados en el estudio se advierte que los congresos están revestidos por la ley con suficientes capacidades para cuestionar y modificar el proyecto presupuestario del Ejecutivo. Pese a esto, la capacidad y calidad de debate y negociación al interior de los congresos así como el tiempo con el que cuentan para aprobar los paquetes de egresos son dos aspectos débiles que deben corregirse en el contexto latinoamericano.
- Por último, se ha detectado como positiva la **capacidad de incidencia del legislativo en los cambios realizados durante el ejercicio de recursos**. Si bien en este caso los contextos de los países presentan matices, puede afirmarse que hay avances que permiten que el Poder Legislativo se convierta en contrapeso efectivo en la toma de decisiones sobre presupuestos.

Así las cosas, vale la pena enfatizar de nuevo que **las calificaciones en la mayor parte de las variables son consistentemente reprobatorias**. La ciudadanía no confía en sus procesos presupuestarios. 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. Éste es el caso especialmente de la participación ciudadana y la oportunidad de la información.

Acceso a la información.

Mención aparte merece un hallazgo notable: **La evaluación de las leyes de acceso a la información, en función de su aportación a las condiciones de transparencia presupuestaria solamente, va de 14 a 43 % (ver gráfica en la página siguiente).**



*La variable se integra con dos componentes, que evalúan si la ley permite obtener de manera oportuna la información presupuestal que no se incluye en el proyecto de presupuesto, y si la ley es útil para obtener información sobre la evaluación y desempeño de los programas. La valoración de la utilidad de las leyes para obtener información sobre la **evaluación y desempeño** de los programas es mayor. El atributo que se refiere a si las leyes permiten obtener oportunamente la información presupuestal no incluida en el proyecto obtiene calificaciones **considerablemente más bajas**. Esto es indicativo de que, pese a que puede accederse a información no publicada dentro de los documentos presupuestarios, la posibilidad de obtenerla en los tiempos en los que su análisis, evaluación y sistematización resulta relevante es casi nula.*

Esto quiere decir que **las leyes de acceso a la información no bastan para mejorar la valoración de las condiciones de transparencia presupuestaria**, ya sea porque no garantizan acceso oportuno, o bien porque no establecen por sí solas, donde existen, mejores condiciones de sanción ni incentivos para promover la participación o mejorar los procesos de control.

En síntesis, **no hay atajos. La transparencia presupuestaria requiere prácticas y mecanismos legales e institucionales que no sólo garanticen acceso a la información sino que lo hagan de manera oportuna, que establezcan mecanismos efectivos de contrapeso, de control y de sanción, y que habiliten la participación ciudadana, garantizando que todas las etapas del proceso presupuestario son accesibles.**

En **todos** los países, incluso los mejor evaluados, falta mucho por avanzar para establecer esos mecanismos y prácticas.