

Transparencia Presupuestaria en el Perú y América Latina

Introducción

I. Metodología

- 1.1. Encuesta de percepciones
- 1.2. Análisis formal/práctico
- 1.3. Guía de vinculación

II. Principales Resultados

- 2.1. Índice General de Transparencia Presupuestaria
- 2.2. Análisis por variable
 - 2.2.1. Mejor evaluadas
 - Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto
 - Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto
 - Cambios del presupuesto
 - 2.2.2. Peor evaluadas
 - Evaluación de la contraloría interna
 - Participación ciudadana
 - Capacidades de los órganos de control externo

III. Conclusiones y Recomendaciones

IV. Anexos: Tabla de respuestas positivas por país

Introducción

La transparencia en el gasto público tiene particular relevancia dado al carácter central del presupuesto en la política de cualquier gobierno. En el presupuesto se expresan de manera tangible los objetivos verdaderos, los compromisos y las prioridades que tienen los gobernantes. Por lo tanto, el análisis del presupuesto permite evaluar quiénes ganan y quiénes pierden realmente en la distribución de los recursos públicos. Además, este tipo de análisis revela el grado de eficiencia y eficacia que está teniendo el gasto público, pues ubica casos potenciales de corrupción. En suma, analizar y evaluar el grado de transparencia del proceso presupuestario contribuye al fortalecimiento de las instituciones democráticas y a la consolidación del Estado de derecho.

En el año 2001, ocho organizaciones de cinco países de América Latina desarrollaron la primera edición del *Índice de Transparencia Presupuestaria en América Latina* (ITP). El objetivo central del proyecto fue contar con información para evaluar qué tan transparentes eran las prácticas presupuestarias en los países involucrados en el estudio. Para lograr este objetivo se diseñó un estudio estructurado en dos partes: por un lado, se desarrolló una encuesta de percepciones, la cual fue contestada por grupos de expertos de cada uno de los países involucrados. Por otro, se diseñó una guía de análisis del marco legal que regula el proceso presupuestario, la cual contestó un experto en materia legal y presupuestaria.

En el año 2003 se replicó este instrumento de medición y evaluación. En esta segunda versión, se incluyeron cinco países nuevos, por lo que los países considerados en esta versión son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú. Así, se cumple la meta de enriquecer este esfuerzo sumando nuevas experiencias. La realización de la segunda edición del ITP ha sido posible gracias al generoso apoyo de la Fundación Ford, México, y apoyos complementarios de las oficinas de Brasil y Chile. Además, contamos con fondos de la Fundación *Open Society Institute*, facilitados por el *International Budget Project*, y con el apoyo de la Agencia Británica de Cooperación (DFID), Perú.

Esta segunda edición del ITP también es resultado de un esfuerzo colectivo que involucró organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de investigación de los diez países involucrados. Las organizaciones participantes en la segunda edición del índice de transparencia son las siguientes:

- Poder Ciudadano (Buenos Aires, Argentina)
- Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos, IBASE (Río de Janeiro, Brasil)
- Departamento de Economía, Universidad de Chile (Santiago de Chile)
- Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas, CORFAS (Santa Fe de Bogotá, Colombia)
- Posgrado de Economía de la Universidad de Costa Rica, Programa Estado de la Nación y Fundación Arias (San José, Costa Rica)
- Centro de Derechos Económicos y Sociales, CDES (Quito, Ecuador)
- Probidad (San Salvador, El Salvador)
- Berumen y Asociados, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE y Fundar, Centro de Análisis e Investigación (México D.F., México)

- Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud, CISAS, Coordinadora Civil y Grupo Fundemos (Managua, Nicaragua)
- Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú)

Los objetivos que guiaron este nuevo estudio fueron los siguientes:

- Replicar y mejorar un índice que permita medir el grado de transparencia en el gasto público nacional y que a la vez permita hacer comparaciones entre países y a través del tiempo.
- Actualizar el conocimiento que se tiene sobre el proceso presupuestario y la importancia de la transparencia en este ámbito.
- Identificar las áreas específicas del presupuesto con menos transparencia para que los gobiernos puedan trabajar en soluciones concretas.

Sobre la base de las distintas herramientas metodológicas se construyó el índice de transparencia y se desarrolló el análisis de 14 variables identificadas como las más relevantes dentro del proceso presupuestario. Cada una de estas variables se analizó teniendo en cuenta la información obtenida de la encuesta de percepciones y de los cuestionarios que sirvieron para evaluar las condiciones formales y prácticas del proceso presupuestario. De este análisis por variables, se desprende un conjunto de recomendaciones por país, que busca mejorar las condiciones de transparencia presupuestaria.

Justamente el objetivo de este documento es complementar la información presentada en el informe regional y explicar con mayor detalle los resultados encontrados en el ITP 2003 para el caso de Perú, así como las recomendaciones pertinentes. En este documento se detallan las variables mejor y peor evaluadas para el caso de Perú sobre la base de los resultados de la encuesta de percepciones y del análisis formal/práctico, y a partir de estos resultados se establece un listado de las principales recomendaciones para aumentar el grado de transparencia en el proceso presupuestario peruano.

Este trabajo está estructurado en tres secciones. En la primera parte, se presenta brevemente la metodología del diseño y levantamiento de la encuesta de percepciones. En la segunda parte, se presentan los principales resultados encontrados en el caso de Perú. En este sentido, se muestran los resultados del Índice General de Transparencia Presupuestaria, y las variables más resaltantes para el caso peruano. Finalmente, en la tercera parte, se presentan las conclusiones y recomendaciones que se sugieren seguir para mejorar las condiciones de transparencia presupuestaria en el Perú.

I. Metodología¹

La metodología para construir el Índice de Transparencia Presupuestaria fue diseñada durante el año 2000 y aplicada en 2001 en cinco países Latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. Para la segunda edición del Índice se utilizó la misma metodología con algunas modificaciones, aplicándola en un total de diez países. Los cinco países adicionales son: Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Nicaragua.

Este análisis se basa en una metodología que combinó tres elementos: una encuesta de percepciones, un análisis formal/práctico y una guía de vinculación.

1. 1. Encuesta de percepciones

Debido a que la transparencia presupuestaria define el entorno en el cual se realiza la toma de decisiones, la participación y la incidencia en la asignación de los recursos públicos, es fundamental evaluar las percepciones que existen a su respecto. Para este fin se aplicó una encuesta entre expertos y usuarios de la información presupuestaria, que evalúa las percepciones con respecto a la transparencia. Con esta encuesta se construyó el Índice General de Transparencia Presupuestaria. El índice califica a los países en una escala que va de 0 a 100, donde cero significa nada transparente y cien completamente transparente.

Población:

Dado que los temas del presupuesto y sus prácticas son poco conocidos, se definió como población objetivo a cuatro grupos de “expertos en cuestiones presupuestarias y usuarios de la información presupuestaria”: legisladores, medios de comunicación, académicos o investigadores, organizaciones de la sociedad civil. Estas poblaciones son pequeñas y fueron identificadas con base en criterios comunes en los diez países.

Cuestionario: Para realizar la encuesta *Transparencia Presupuestaria en América Latina, 2003* se utilizó como base el cuestionario del 2001, con algunas variantes. El cuestionario contiene 70 preguntas que se agrupan en tres categorías:²

1. Calificaciones sobre la transparencia del presupuesto en diferentes niveles: una calificación de las condiciones de la transparencia en el presupuesto en general y calificaciones de los procesos o temas específicos de formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, participación ciudadana y acceso a la información.
2. Calificaciones sobre la importancia de cada una de las etapas del presupuesto o temas relacionados (formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, participación ciudadana y de acceso a la información).
3. Preguntas específicas sobre la transparencia en el presupuesto. Estas preguntas se construyeron como escalas Likert en un rango de 1 a 5, para medir acuerdo y nivel de acuerdo al mismo tiempo.

Ponderación: En 2001, la encuesta de percepciones incluyó poblaciones mayores de legisladores para todos los países, porque se incorporó a tres comisiones parlamentarias en lugar de una. El análisis de resultados mostró que las respuestas del legislativo tienden

¹ Una descripción más detallada de la metodología está en el documento de evaluación regional.

² El cuestionario completo está disponible en el documento regional así como en el website <http://www.docentes.up.edu.pe/Emoron/presupuesto.htm>.

a ser más positivas que las del resto de la población de expertos. Además, el tamaño de las poblaciones de legisladores varía mucho por país y su proporción en las respuestas va desde 4 hasta 35 por ciento. Para evitar un “sesgo legislativo” de diferentes proporciones entre países se ponderaron las respuestas, de tal forma que las repuestas de los legisladores equivalieran al 10 por ciento del total de las respuestas en todos los países.

Construcción de Variables: Las variables son grupos de preguntas que indagan en aspectos particulares de la transparencia. Se construyeron 14 variables a partir de 49 preguntas específicas. Las variables y el número de preguntas que las integran se detallan a continuación³:

Variables	Atributos
Participación ciudadana en el presupuesto	5
Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	3
Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto	2
Cambios del presupuesto	1
Asignación del presupuesto	4
Fiscalización del presupuesto	5
Evaluación de la contraloría interna	1
Capacidades de los órganos de control externo	3
Rendición de cuentas	7
Control sobre funcionarios federales	5
Responsabilidad de niveles de gobierno	1
Información sobre deuda federal	4
Calidad de la información y estadísticas en general	4
Oportunidad de la información del presupuesto	4
T o t a l	49

1.2. Análisis formal/práctico

Con el propósito de contextualizar los resultados provistos por la encuesta de percepciones y emitir recomendaciones se analizaron, por un lado, el marco legal o formal que regula el proceso presupuestario y, por el otro lado, las prácticas en las diferentes etapas de este proceso. Además, se hizo un análisis detallado de las condiciones prevalecientes de acceso, utilidad y difusión de la información presupuestaria.

- *Descripción del Marco Legal.* Aquí se identificaron los actores relevantes en cada una de las etapas del proceso presupuestario, sus funciones, atribuciones y responsabilidades, partiendo de un formato de cuestionario de preguntas abiertas.
- *Análisis Práctico.* El objetivo fue identificar el grado de cumplimiento del marco legal, a partir de la enumeración de las prácticas reales durante el proceso presupuestario. Se optó por un formato de cuestionario de preguntas cerradas.⁴

Ambas partes fueron contestadas por un grupo de expertos locales, revisadas por lectores locales y, posteriormente, por expertos de otros países—por medio de un intercambio de documentos entre los grupos que participan en la iniciativa.

³ El listado completo de variables, atributos y el porcentaje de las respuestas positivas para cada uno de los países se incluye en los anexos.

⁴ El cuestionario para evaluar las prácticas fue desarrollado por el *International Budget Project*, con el objetivo de establecer un marco mínimo común entre los esfuerzos de evaluación de la transparencia presupuestaria que se están realizando en distintas regiones del mundo. Como tal, es una adición al Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria.

Con este cuestionario se complementó la información obtenida por medio de la encuesta y se pudo agregar una dimensión cualitativa al estudio. Así, el cuestionario⁵ sirvió para ahondar en las razones que explican las percepciones en torno a la transparencia presupuestaria e identificar posibles obstáculos.

1.3. Guía de vinculación

La encuesta de percepciones contestada por expertos y usuarios de la información presupuestaria y el análisis formal/práctico se vincularon a través de una guía. Esta guía siguió el orden de las variables de la encuesta y tiene el objetivo de explicar sus resultados, complementándolos con el marco legal y la práctica que rigen al proceso presupuestario. Esta guía también permite comparar las provisiones legales y prácticas de los distintos países, al poder revisar normas y su cumplimiento para aspectos de interés particular. Como tal, esta guía da sustento a las recomendaciones y propuestas concretas que se presentan en este documento.

Sobre la base de estas tres herramientas metodológicas se construyó el índice de transparencia y se desarrolló el análisis de las 14 variables identificadas como las más relevantes dentro del proceso presupuestario. Cada una de estas variables se analizó teniendo en cuenta la información obtenida de la encuesta de percepciones y de los cuestionarios que sirvieron para evaluar las condiciones formales y prácticas del proceso presupuestario.

En este estudio se presentará con mayor detalle el análisis de las variables más positivas y más negativas que reflejó en índice de transparencia del proceso presupuestario para el caso de Perú. Luego, a partir de este análisis por variables es posible establecer un conjunto de recomendaciones, con el fin de mejorar las condiciones de transparencia presupuestaria en el Perú.

⁵ Los documentos completos de los análisis formal/prácticos de los diez países así como la guía de vinculación están disponibles en la página web de la Universidad del Pacífico <http://www.docentes.up.edu.pe/Emoron/presupuesto.htm> y en la página web del IBP <http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm>.

II. Resultados

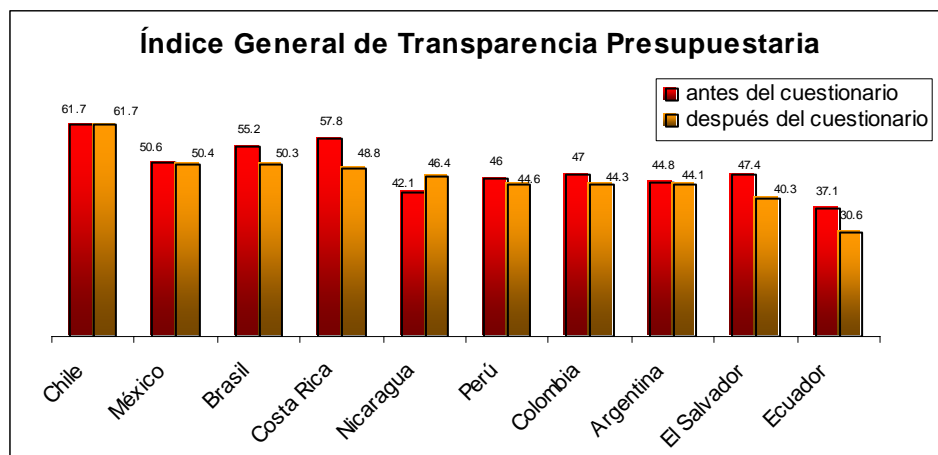
2.1. Índice General de Transparencia Presupuestaria

La mayoría de los países participantes tienen niveles insatisfactorios en materia de transparencia en el gasto público. El primer indicador en este sentido lo proporciona el Índice General de Transparencia Presupuestaria, que resulta de una pregunta que se repite al inicio y al final de la encuesta de percepciones. Los expertos califican las condiciones generales de la transparencia en una escala de 1 a 100.

Las respuestas a esta pregunta revelan que en tres de los diez países—Chile, Brasil y Costa Rica—se perciben niveles apenas satisfactorios de transparencia presupuestaria. Un segundo bloque, constituido por México, Colombia, Perú y Argentina se acerca a niveles aprobatorios, alcanzándolos escasamente en el caso del primero y fallando para los siguientes tres. Por último, las calificaciones más bajas corresponden a Nicaragua, Ecuador y El Salvador.

La calificación intuitiva que los expertos y usuarios otorgan a la transparencia presupuestaria se modificó una vez que fueron confrontados con las 49 preguntas específicas del cuestionario. En general, la percepción empeoró después de conocer los distintos conceptos que le dan sentido y profundidad a la transparencia.

En este sentido, la percepción de transparencia en el presupuesto en el caso de Perú bajó de 46 a 44.6 por ciento, ubicándose en el sexto puesto a nivel de la región.



En los casos de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú, que son los cinco países que integraron la primera edición del Índice de Transparencia Presupuestaria, las calificaciones generales de la transparencia se mantienen en niveles similares, con diferencias no significativas entre 2001 y 2003.

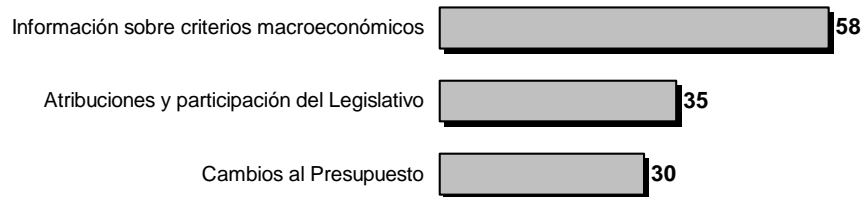
2.2. Análisis por variable

2.2.1. Mejor Evaluadas

Las variables mejor evaluadas en la encuesta de percepciones fueron las siguientes:

Perú: Áreas mejor evaluadas

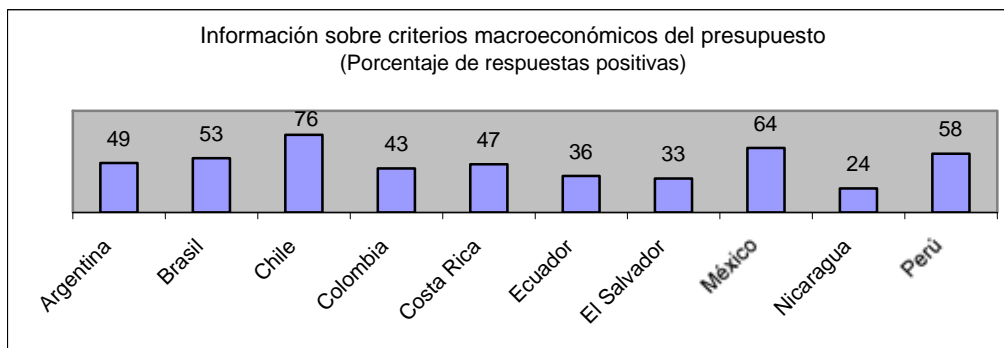
(porcentaje de respuestas positivas)



Información sobre criterios macroeconómicos

Para ser más transparente, el presupuesto anual debe prepararse y presentarse dentro de un marco macroeconómico exhaustivo y consistente. Los criterios macroeconómicos son útiles para conocer el impacto que tienen el gasto y los ingresos, tomando en cuenta variables como la inflación, tasas de interés o el crecimiento del PIB.

Entre todas las variables que conforman el Índice de Transparencia Presupuestaria, la información sobre los criterios macroeconómicos resulta ser la mejor calificada. Como puede observarse, Chile encabeza la encuesta, con un 76 por ciento de respuestas positivas, seguido por México y Perú, con 64 y 58 por ciento, respectivamente.



La variable de criterios macroeconómicos está compuesta por dos preguntas:

- El Ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto.
- Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables.

En caso de Perú, en la pregunta referente a la publicación de los supuestos macroeconómicos que utiliza el poder ejecutivo cuando elabora un nuevo presupuesto, el porcentaje de respuestas positivas corresponde a 88 por ciento. El análisis legal práctico de Perú respalda estos resultados, de tal manera que no sorprende que la variable mejor evaluada en este caso sea la referente a la información sobre criterios macroeconómicos

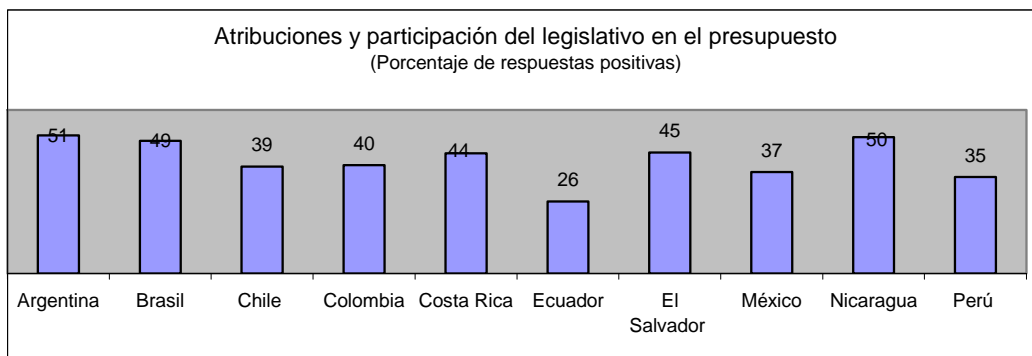
del presupuesto. En términos legales, la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado (Ley N° 27209) establece que el Proyecto de Ley Anual del Presupuesto conste de una Exposición de Motivos, que contiene entre otros, los supuestos macroeconómicos en que se sustenta este proyecto de ley, y que en la práctica efectivamente son públicos y están disponibles en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas. De igual manera, la propuesta de presupuesto del ejecutivo contiene información sobre las principales variables económicas y presenta una comparación entre los pronósticos macroeconómicos originales para el último año fiscal completado y los resultados finales.

Sin embargo, para el caso de la confiabilidad en las proyecciones de los ingresos, el porcentaje de respuestas positivas de la encuesta es de tan solo 27 por ciento. La guía formal/ práctica permite mencionar que en los últimos años se han dado una serie de cambios tributarios que hacen difícil juzgar si las proyecciones de ingresos son confiables. Lo usual sin embargo es que cada cambio tributario venga acompañado por una nueva proyección de ingresos, donde el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) establece las proyecciones de los ingresos para el siguiente año fiscal, sobre la base del comportamiento de los indicadores macroeconómicos, muchos de los cuales pueden tener un componente más subjetivo y discrecional en su cálculo que otros.

Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto

La participación del Poder Legislativo en el presupuesto es indispensable, ya que, por una parte, funge como principal contrapeso al Ejecutivo y, por otra, representa en principio los intereses y prioridades de la población. Es por medio del legislativo que estos intereses y prioridades pueden ser incorporados, en términos monetarios, al presupuesto.

Los expertos de todos los países otorgan calificaciones altas a las atribuciones y participación del legislativo. Sin embargo, si bien esta variable corresponde a la segunda mejor evaluada para el caso peruano, cabe resaltar que a nivel de la región no presentamos porcentajes tan altos, siendo el penúltimo país con 35 por ciento de respuestas positivas seguido solamente por Ecuador.



Las preguntas que conforman esta variable son tres:

- El Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo.
- Es suficiente el periodo de tiempo que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto.

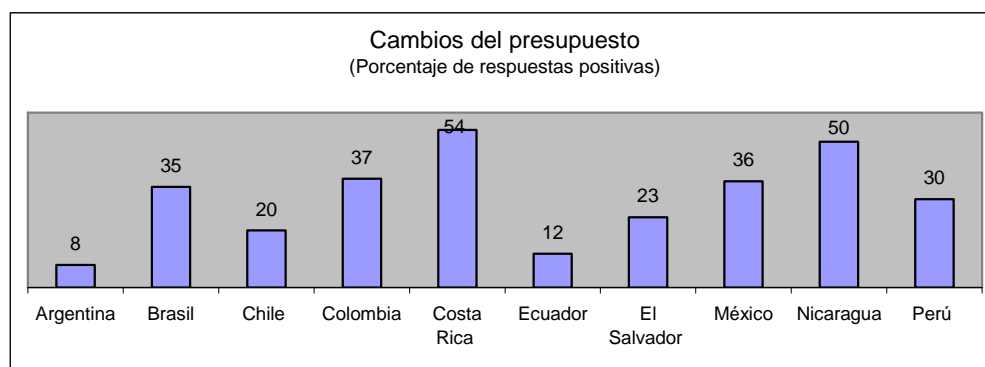
- Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo.

Legalmente, existe un marco que define las atribuciones del legislativo en la formulación del presupuesto, las cuales están presentes en la Constitución Política del Perú, la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, la Directiva para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público y el Reglamento del Congreso. Además, existen disposiciones que permiten al legislativo conocer las lógicas, criterios y fórmulas de asignación del gasto presentado por el ejecutivo. Por un lado, existe la Directiva para la aprobación y formulación de los presupuestos institucionales del sector público para el año fiscal 2003, que tiene por objeto principal establecer las pautas, lineamientos y criterios metodológicos de los procesos correspondientes a la programación y formulación presupuestal. Además, el legislativo cuenta con dos mecanismos a través de los cuales los legisladores pueden solicitar al Poder Ejecutivo este tipo de información. En primer lugar, es posible que el legislador extienda una “comunicación” a los miembros del ejecutivo, en la que se solicite la información requerida; un segundo mecanismo lo constituyen las reuniones formales que convoca el Congreso para plantear preguntas a los miembros del ejecutivo sobre temas diversos, que incluyen el tema presupuestal.

Así mismo, el análisis legal/práctico permite concluir que en general el plazo que se otorga legalmente al poder legislativo para el análisis y la discusión del presupuesto es suficiente. Así, la revisión del presupuesto se halla a cargo de la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República, quien cuenta con un plazo de dos meses y medio para realizar esta tarea (Septiembre a 15 de Noviembre)⁶, y a continuación se procede al debate y posterior aprobación de la Ley de Presupuesto en el Pleno del Congreso, para lo cual se cuenta con 15 días (desde el 15 hasta el 30 de noviembre)⁷.

Cambios en el presupuesto

Durante la ejecución del gasto es frecuente que el Poder Ejecutivo le haga cambios al presupuesto que había sido aprobado por el legislativo. Si bien es cierto que tiene que haber márgenes de flexibilidad, es importante la medida en qué estos cambios se reportan.



⁶ Según el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, el poder ejecutivo debe remitir al Congreso el *proyecto de Ley de Presupuesto* dentro de un plazo que vence el 30 de Agosto de cada año. La Comisión de Presupuesto sólo puede discutir este proyecto hasta el 15 de Noviembre de cada año, pues según el artículo 81 del Reglamento del Congreso de la República, el debate de la Ley de Presupuesto debe iniciarse durante esta fecha.

⁷ Según el artículo 80 de la Constitución Política del Perú, el Congreso tiene el 30 de Noviembre como fecha límite para aprobar la *Ley de Presupuesto*, de lo contrario entre en vigencia el *proyecto de Ley de Presupuesto* que el ejecutivo emitió inicialmente.

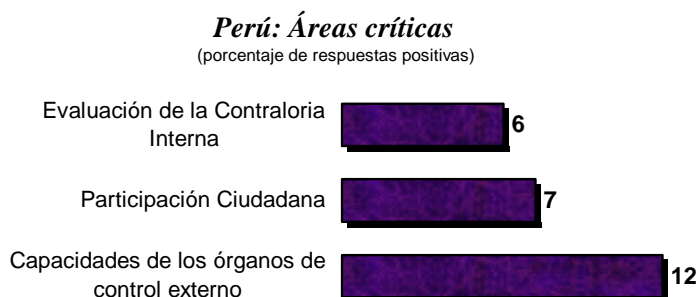
La frase que integra esta variable es:

- En caso de que se hagan modificaciones sustanciales al presupuesto aprobado durante el ejercicio, ¿En qué medida participa el Poder Legislativo en estos cambios?

Esta variable constituye la tercera mejor evaluada para el Perú y a nivel de la región ocupa el sexto lugar con 30 por ciento de respuestas positivas. En este sentido, según el artículo 81º del Reglamento del Congreso, las leyes sobre los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas⁸ deben tramitarse como la Ley de Presupuesto. En este sentido, ya que las modificaciones deben tramitarse de la misma manera que la ley de presupuesto, el legislativo necesariamente participa. Así, durante el receso parlamentario las aprueba la Comisión Permanente, con el voto favorable de por lo menos los tres quintos del número legal de sus miembros.

2.2.2. Peor Evaluadas

Las variables peor evaluadas según la encuesta de percepciones fueron:

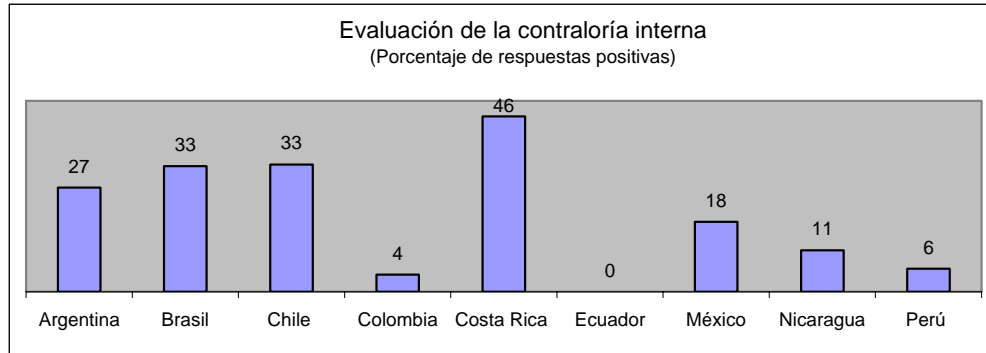


Evaluación de la contraloría interna

Para evaluar la manera en que se ejecuta el gasto público, y mejorar la eficiencia y eficacia del mismo, es indispensable contar con órganos internos confiables dedicados a la fiscalización del presupuesto. Además, son también de gran importancia las recomendaciones que estos órganos puedan emitir para la mejora de la práctica administrativa, de evaluación y ejecución de recursos.

La evaluación de la contraloría interna es la tercera variable peor calificada dentro del Índice de Transparencia Presupuestaria. Específicamente, los porcentajes obtenidos por Ecuador, Colombia y Perú, con tan solo 0, 4 y 6 por ciento de respuestas positivas son totalmente insatisfactorios.

⁸ Se denominan créditos suplementarios a los incrementos de los montos de ingresos y egresos autorizados en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público. Mientras que las habilitaciones y transferencias de partidas corresponden a los traslados de recursos entre pliegos presupuestarios.



La frase que compone esta variable es:

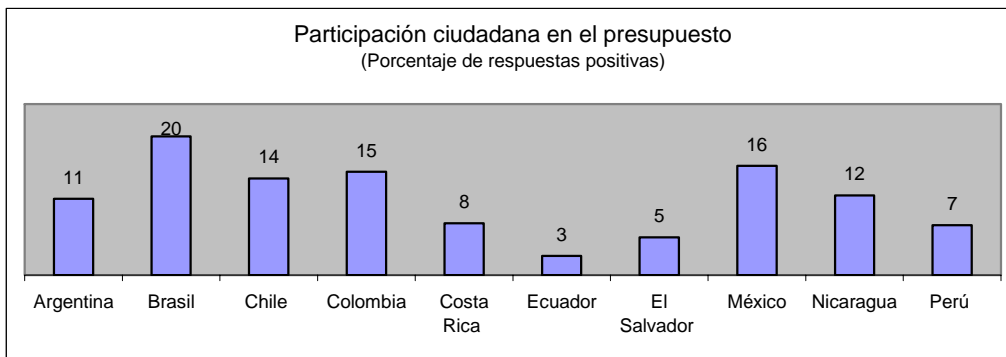
- La contraloría interna es confiable

En el caso específico de Perú, esta variable representa la de menor porcentaje de respuestas positivas. En términos legales, está establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Ley N° 27785) que las unidades centrales del gobierno cuenten con sistemas de auditoría interna. Sin embargo, en la práctica no se puede asegurar con total certeza que las recomendaciones que realice la contraloría interna durante el ejercicio del presupuesto sean atendidas, pues son las mismas entidades las responsables de controlar sus funciones durante el ejercicio del presupuesto e incorporar estas mejoras. En este sentido, la percepción general es que no son confiables. Gran parte del problema es que no son autónomas y muchas veces no se conocen sus acciones. Por seguridad y criterios de autonomía e independencia, estas auditorías son revisadas por la Contraloría General de la República (Constitución Política del Perú. Artº 82).

Participación ciudadana en el presupuesto

La participación de la ciudadanía a lo largo del proceso presupuestario es indispensable no sólo para fortalecer la democracia de un país, sino como una forma eficaz de asegurar que las necesidades más apremiantes de la población puedan verse reflejadas en el presupuesto del gobierno.

Participación ciudadana es la variable peor calificada en todos los países. Sus calificaciones positivas van desde el 3 por ciento para Ecuador, hasta un máximo de 20 por ciento para Brasil.



Esta variable se compone de cinco atributos, a saber:

- Existen mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto.
- Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto.
- En caso de que hubiera cambios sustantivos en el presupuesto aprobado durante su ejercicio, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre estos cambios a la opinión pública.
- Existen mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en el presupuesto.
- Al terminar el ejercicio del presupuesto, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto.

En el caso de Perú, ésta corresponde la segunda variable peor evaluada y a nivel de la región ocupa el octavo puesto con tan solo 7 por ciento de respuestas positivas.

Este bajo porcentaje de respuestas positivas de la variable de participación ciudadana sorprende, pues se están realizando una serie de esfuerzos para implementar, como etapa previa a la formulación, la programación participativa del presupuesto del sector público, la cual busca incorporar las aspiraciones de los grupos representativos de la sociedad respecto a las prioridades del gasto público en materia de inversiones. Esta programación participativa está legalmente establecida, tanto en el Instructivo "Pautas para el desarrollo de la operación piloto: Planeamiento y programación participativa del presupuesto del sector público para el año fiscal 2003 en materia de gastos de inversión", como en la Directiva para la programación y formulación de los presupuestos del sector público para el año fiscal 2003. Además se establece un presupuesto descentralizado y participativo en la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades.

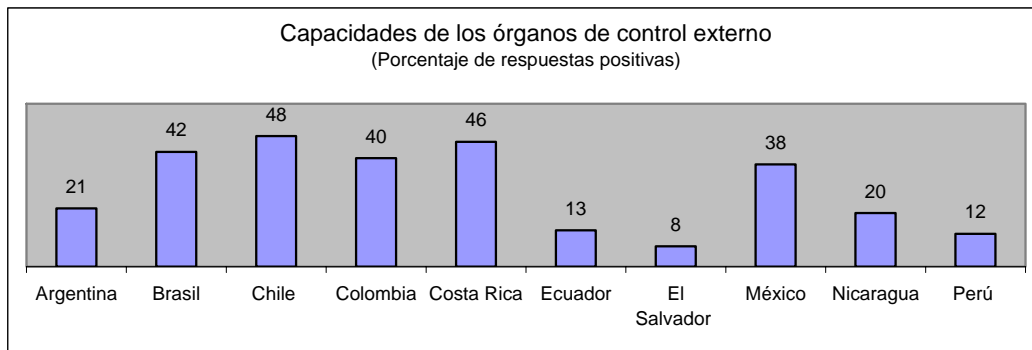
Adicionalmente los ciudadanos tienen diversos mecanismos para obtener información. En primer lugar, pueden acceder a ésta de manera directa y gratuita, ya sea a través de los portales de información de las entidades públicas o de las solicitudes de acceso a la información. Además, la implementación de las consultas amigables facilita el acceso y aumenta el grado de entendimiento de la información; en caso de no ser suficiente, se puede recurrir al responsable del portal. En caso le sea denegada la información, el ciudadano puede plantear una acción judicial de Habeas Data y obtenerla judicialmente.

No obstante, hay todavía una serie de tareas pendientes relacionadas con este tema, de tal manera que destacan la falta de mecanismos conocidos por la población para

incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto, así como la ausencia de obligaciones legales para que el legislativo realice sesiones públicas en torno al presupuesto, en las cuales testimonios de representantes de la sociedad civil sean tomados en cuenta. También llama la atención la falta de rendición de informes por parte del Poder Ejecutivo, sobre el impacto de su gasto al terminar el ejercicio del presupuesto.

Capacidades del órgano de control externo

Uno de los elementos clave en el ejercicio de fiscalización del presupuesto está en las capacidades legales y efectivas que tenga el órgano de control externo para llevar a cabo su misión institucional. Un Estado que no garantice el control externo puede ser presa fácil de prácticas corruptas o desviación de fondos. En este estudio, se pudo detectar que las capacidades de fiscalización externa entre los países analizados son percibidas como poco efectivas. En los diez países las calificaciones que se obtuvieron fueron reprobatorias.



Para cuantificar esta variable se tomaron en cuenta cuatro preguntas:

- La contraloría externa es confiable
- Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción
- La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto
- La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar eficazmente el gasto federal

En el caso peruano, esta variable es una de las peor evaluadas y a nivel de la región se encuentra en el noveno puesto con tal solo 12 por ciento de respuestas positivas. En este sentido, si bien la ley del Sistema Nacional de Control (Decreto Ley 26162) y el artículo 82º de la Constitución Política establecen que la Contraloría General de la República es el órgano rector del Sistema Nacional de Control, y cuenta con autonomía técnica, funcional, administrativa y financiera, en la práctica sus capacidades e independencia para fiscalizar el gasto y combatir la corrupción, entre otros, no queda del todo verificada, lo cual se refleja en el bajo porcentaje en lo referente a su confiabilidad, con tan solo 8 por ciento de respuestas positivas.

Respecto a la capacidad de la contraloría general para fiscalizar el gasto, una de las quejas recurrentes de la Contraloría General ha sido su falta de presupuesto que limitaba sus capacidades de fiscalización. En los últimos años esa situación se ha ido corrigiendo. Si se observa la ley de Presupuesto del 2003 y el Proyecto de ley del 2004 se puede

apreciar que se están dando mayor montos de presupuesto para Contraloría pero ello no se revierte en mayor fiscalización o menor corrupción. En gran medida se debe a que la fiscalización del gasto por parte de Contraloría es ex post.

Reforzando los bajos resultados de las variables referentes a la contraloría interna y externa, se encuentra la calificación de la etapa de fiscalización del presupuesto como la menos transparente dentro del proceso presupuestario.

Además, se pueden mencionar calificaciones insatisfactorias adicionales como por ejemplo las relacionadas a la variable de asignación del presupuesto. En esta variable resultan particularmente bajos los porcentajes relacionados a la asignación del presupuesto de manera inercial con tan solo 6 por ciento de respuestas positivas, y a la pregunta relacionada a la elaboración de los presupuesto anuales tomando como base políticas de largo plazo, con solo 10 por ciento de respuestas positivas.

En este sentido, el marco legal/práctico permite observar de que a pesar de que formal o informalmente los presupuestos anuales se elaboran siguiendo políticas de largo plazo, en la mayoría de los países la asignación del presupuesto es básicamente inercial. Esto significa que, independientemente de ejercicios de planeación y evaluación, el presupuesto se asigna con base en los niveles previos de gasto. No existe una ley que de manera explícita determine porcentajes preasignados. Sin embargo, un alto porcentaje de presupuesto está preasignado en la medida en que tiene que cumplir con ciertos pagos “fijos” como el pago de salarios a los funcionarios públicos o las obligaciones previsionales. Además, si bien la planilla condiciona los porcentajes, los montos preestablecidos como el pago de deuda externa - 25% del presupuesto - y ejecución de proyectos de inversión por compromisos asumidos con fuentes cooperantes, son un fuerte condicionante.

Finalmente, es importante mencionar que en el caso de Perú, las variables mejor y peor evaluadas en ambas ediciones (2001 y 2003) se mantienen y no muestran diferencias significativas.

III. Conclusiones y Recomendaciones

Los resultados de la encuesta de percepciones y del estudio legal práctico permiten realizar un análisis crítico sobre el grado de transparencia presupuestaria en el Perú.

Por un lado, de la encuesta de percepciones se desprende un índice general de transparencia en el presupuesto, que para el caso de Perú se sitúa alrededor de 45 puntos aproximadamente (de un máximo de 100). Por otro lado, la encuesta complementada con el análisis legal/práctico permiten rescatar las variables mejor y peor evaluadas.

En este sentido, las variables mejor evaluadas en la encuesta de percepciones fueron las relacionadas a la información sobre criterios macroeconómicos, las atribuciones y participación del Legislativo, y los cambios en el presupuesto.

Mientras que las variables peor evaluadas según la encuesta de percepciones fueron la evaluación de la contraloría interna, la participación ciudadana en el presupuesto, y las capacidades del órgano de control externo.

Cada una de estas variables se analizó teniendo en cuenta la información obtenida de la encuesta de percepciones y de los cuestionarios que sirvieron para evaluar las condiciones formales y prácticas del proceso presupuestario. De este análisis por variables, se desprende un conjunto de recomendaciones aplicables al Perú, que busca mejorar las condiciones de transparencia presupuestaria en dicho país:

- ❑ En primer lugar, resulta imprescindible llevar a cabo una estrategia para mejorar las capacidades y la independencia de los órganos de control interno y externo. La Contraloría debería liderar el esfuerzo de fiscalización presupuestal.
- ❑ En términos de la participación ciudadana, es recomendable implementar y difundir otros mecanismos para incorporar los testimonios de representantes de la sociedad civil en las distintas etapas del proceso presupuestario, y a la vez, se debe mejorar la difusión de los canales ya existentes para la participación ciudadana.
- ❑ Adicionalmente, es relevante que el Gobierno provea indicadores para evaluar adecuadamente el impacto del gasto, los cuales deben reflejar los efectos producidos, como consecuencia de las acciones, sobre un determinado grupo de la población.
- ❑ Finalmente, otra recomendación podría ser fortalecer el Centro de Investigación Parlamentaria, para que provea de un mejor análisis presupuestal al Congreso. Mientras que finalmente la sociedad civil tiene el reto de ser la encargada de monitorear de manera específica las actividades relacionadas con la transparencia, es decir, verificar el cumplimiento de la ley respecto a este tema, incentivar el uso de portales, mejorar su calidad y difundir los mecanismos disponibles para incorporar la opinión de la sociedad civil, entre otros.

Anexo: Tabla de respuestas positivas por país
(Porcentajes de respuestas positivas - Suma de niveles 4 y 5)

Variable-Atributo	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	Ecuador	El Salvador	México	Nicaragua	Perú
Participación Ciudadana en el Presupuesto	11	20	15	8	14	3	5	16	12	7
Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto	9	11	5	4	4	3	0	5	10	4
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto.	13	22	27	8	4	3	3	12	20	10
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la FORMULACION del presupuesto	8	17	22	4	2	5	0	7	9	12
El poder ejecutivo informa ampliamente sobre Cambios en el presupuesto aprobado a la opinión pública	16	26	11	9	37	5	10	34	11	4
Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto	9	26	12	12	24	0	14	22	7	6
Atribuciones y Participación del Legislativo	51	49	40	44	39	26	45	37	50	35
Es suficiente el mes y medio que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto.	64	50	46	62	63	42	60	7	48	41
El poder legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del poder ejecutivo	71	66	43	52	24	15	47	77	71	51
Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo.	18	31	29	18	31	22	27	28	31	15
Información sobre Criterios Macroeconómicos	49	53	43	47	76	36	33	64	24	58
El ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto	77	67	65	47	88	54	50	92	28	88
Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables.	21	40	21	47	65	18	17	35	20	27
Asignación del Presupuesto.	13	39	31	20	44	14	23	29	12	14
La mayoría de los recursos que el ejecutivo federal asigna a los estados se asignan según criterios públicos	16	46	32	13	45	20	23	28	12	18
La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas	10	24	20	9	16	19	30	12	12	6

Variable-Atributo	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	Ecuador	El Salvador	México	Nicaragua	Perú
Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo	8	54	39	13	41	0	23	30	2	10
Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura.	15	32	33	46	73	16	17	47	20	22
Cambios del Presupuesto	8	35	37	54	20	12	23	36	50	30
Nivel de participación del poder legislativo en modificaciones sustanciales al presupuesto durante el ejercicio	8	35	37	54	20	11	24	36	49	30
Fiscalización del Presupuesto.	30	37	40	55	48	4	33	41	19	18
Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales son bien fiscalizados	19	37	54	65	45	3	40	58	18	24
Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son bien fiscalizados	31	42	50	60	33	10	40	45	23	24
El gasto federal para defensa está bien fiscalizado	28	33	26	na	33	2	20	18	17	7
La contratación de deuda externa se fiscaliza.	42	37	32	41	78	2	30	43	16	17
Capacidades del Órgano de Control Externo.	21	42	40	46	48	13	8	38	20	12
La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto	15	33	31	29	29	2	3	34	9	9
La contraloría externa es confiable	24	38	41	65	73	12	7	42	20	8
Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción	20	48	32	46	47	7	0	29	23	9
La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar eficazmente el gasto federal	28	50	55	44	43	33	20	45	26	22
Evaluación de la Contraloría Interna.	27	33	4	46	33	0		18	11	6
La contraloría interna es confiable	28	34	4	47	33	0	#¡DIV/0!	18	10	6
Rendición de Cuentas	17	33	24	22	39	10	19	31	14	14
Los precios de compra que paga el poder ejecutivo se hacen públicos en compras ó gastos de más de 500,000 pesos	19	36	19	26	35	8	17	40	7	14
El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.	9	28	17	11	24	4	7	22	10	6
El ejecutivo federal publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas	11	26	13	4	29	0	3	27	2	10

Variable-Atributo	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	Ecuador	El Salvador	México	Nicaragua	Perú
Los reportes parciales sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno son comparables con el presupuesto aprobado	33	42	39	49	75	25	38	45	34	30
Los reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas son comparables con el presupuesto aprobado	19	33	32	23	39	7	34	27	15	17
Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal como?	4	17	14	9	14	2	7	14	3	7
Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto	27	51	40	29	57	22	30	42	25	16
Control sobre Funcionarios Federales.	25	36	36	30	35	11	21	31	17	18
Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) federales	32	42	61	32	39	13	23	51	12	15
La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) federales es pública	16	22	38	25	18	0	13	29	8	9
Se pueden detectar enriquecimientos no explicable a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as)	41	43	22	14	22	22	27	21	32	26
En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables.	21	39	27	41	41	13	33	27	21	24
Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros	16	32	34	36	53	8	10	25	14	19
Información sobre Deuda Federal.	37	31	32	43	49	15	31	37	24	30
El destino de la deuda contraída se hace pública cuando se contrata deuda	24	25	27	45	39	8	47	23	13	25
La duración de la deuda (plazos) se hace pública cuando se contrata deuda	56	29	39	62	71	21	47	50	19	42
Cualquier obligación futura o pasivo del gobierno federal se hacen públicos	43	40	26	28	57	13	30	41	43	28
Toda obligación futura del gobierno se contabiliza como deuda pública	25	29	26	36	27	18	20	34	43	24
Calidad de la Información y Estadísticas	44	42	35	33	61	24	32	41	19	25
En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos	71	22	36	56	92	35	23	48	16	29

Variable-Atributo	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	Ecuador	El Salvador	México	Nicaragua	Perú
La información presupuestal es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado	31	40	31	27	41	16	38	37	17	19
La información presupuestal incluye agregaciones que permiten un análisis integral	40	35	39	27	55	29	45	43	26	31
El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional.	32	39	33	23	57	16	27	37	16	19
Responsabilidades de Niveles de Gobierno.	19	35	34	32	49	14	13	18	23	14
La división de responsabilidades presupuestarias entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales es muy clara	19	35	34	33	49	14	13	18	23	13
Oportunidad de la información	19	33	23	22	35	10	8	24	10	16
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de formulación	19	39	23	12	31	17	7	23	10	10
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de discusión-aprobación	36	48	38	41	55	25	17	37	24	22
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de ejecución	11	26	15	15	39	0	7	22	1	26
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de fiscalización	13	24	18	21	16	0	0	12	3	4