

# Tercer Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria

una comparación de ocho países

## Informe nacional

Elaborado por:  
**Asociación Probidad**



San Salvador, noviembre de 2005

# El Salvador

## Índice de contenido

PRESENTACIÓN.....	2
INTRODUCCIÓN .....	3
AGRADECIMIENTOS .....	4
BREVE EXPLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA .....	4
1. Encuesta de percepciones .....	4
2. Cuestionario práctico .....	6
3. Guía de vinculación.....	7
VARIABLES PEOR EVALUADAS.....	7
Participación ciudadana en el presupuesto: 5% .....	7
Información sobre criterios macroeconómicos: 6% .....	10
Capacidad del órgano de control externo: 11% .....	12
Calidad de la información y estadísticas: 15% .....	15
ANÁLISIS POR VARIABLES.....	16
RECOMENDACIONES .....	17
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	18
ANEXOS.....	20

## PRESENTACIÓN

En una comparación de ocho países El Salvador es percibido una vez más como deficiente en cuanto a la transparencia con la que maneja su presupuesto público nacional. ¿Retrososos, estancamientos o avances invisibilizados?

En el año 2005, se desarrolló la tercera edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP). En términos generales es una investigación que ofrece una comparación del grado de transparencia con la que se maneja el presupuesto general de la nación entre diferentes países de América Latina.

La edición del año 2005 es la segunda en la que El Salvador participa. En este Índice la primera oportunidad de dar una mirada específica a la transparencia presupuestaria del país fue en el año 2003 (cuando se presentó la segunda edición del estudio). En ese año, diez países participaron en el estudio. El Salvador obtuvo la novena posición dentro del ranking de percepciones con una calificación de 40.3%.

Los países que participaron en el Índice del 2005 fueron Argentina, Costa Rica, Colombia, Guatemala, México, Perú, Nicaragua y El Salvador.

En comparación a lo reportado en el año 2003, en el 2005 los resultados para El Salvador tampoco fueron nada favorecedores y por el contrario se reportó un descenso en la percepción de la transparencia en el manejo del presupuesto general de la nación. De las ocho naciones evaluadas, El Salvador obtuvo la octava posición. En comparación al año 2003, el país descendió 9.2 puntos y obtuvo una calificación del 31.1%.

Las etapas del presupuesto sobre las que indagó el Índice fueron la formulación, aprobación, ejecución y la de control y fiscalización. Dentro de cada una de estas etapas se buscó identificar las oportunidades de acceso a la información presupuestaria, para involucrar la participación ciudadana, promover la rendición de cuentas y el cumplimiento del marco legal vigente.

Los resultados reflejados en el Índice de Transparencia Presupuestaria en el 2005 para cada uno de los países son una combinación de tres herramientas de investigación que están detalladas en la descripción metodológica del estudio. Estas herramientas fueron la aplicación de un estudio de percepción, un cuestionario que indagaba sobre el desarrollo en la práctica del ejercicio presupuestario y una guía que vinculaba los resultados de la encuesta de percepción con el cuestionario práctico.

El presente informe extrae los resultados del documento regional del Índice de Transparencia Presupuestaria 2005 y busca ofrecer una explicación más amplia sobre las cuatro variables que obtuvieron las calificaciones más bajas. Las variables sobre las cuales se extiende este informe son participación ciudadana en el presupuesto, información sobre criterios macroeconómicos, capacidades del órgano de control externo y calidad de la información y estadísticas.

En El Salvador, al igual que en el año 2003, la ejecución de la investigación estuvo a cargo de Probidad. Desde la primera participación de El Salvador en este estudio, se ha tratado de vincular sus resultados al trabajo que impulsan diferentes organizaciones e instituciones civiles y públicas con la finalidad de que sirvan como indicadores u orientaciones para sus proyectos, para trabajar en el aumento del desarrollo humano del país e indagar nuevas áreas de trabajo para la prevención de la corrupción.

## INTRODUCCIÓN

El hablar de una necesidad de transparencia en el desempeño de los espacios colectivos ya no es un discurso nuevo. Muchos menos lo es la exigencia de que los sistemas políticos funcionen de una manera ajena a la corrupción. En la actualidad las sociedades y sus gobiernos se han sumado a una de las tendencias globales de presentar flamantes y útiles herramientas para prevenir la corrupción y mostrarse cada vez más transparentes.

Los años recorridos en la suma de los esfuerzos anticorrupción ya suman una buena cuenta. Y aunque quizás los años en esta suma no sean tantos como los años que ya tienen la promoción y defensa de los derechos humanos es de recalcar y recordar que en ambas luchas -derechos humanos y anticorrupción- hubo un comienzo, que nació de iniciativas mínimas pero sostenidas, y que se plantaron firmes frente a un panorama que en el momento de cada una parecía adverso.

En el caso de la lucha contra la corrupción los resultados exitosos aún parecieran ser escasos y en algunos casos ahí donde comienzan a ser visibles parecieran no responder a las necesidades de las demandas ciudadanas.

En la última década se han desarrollado diversas herramientas para identificar los avances que en la lucha contra la corrupción se han dado en las naciones a nivel mundial. Estos indicadores, además de medir el estado de la corrupción, la transparencia o la gobernabilidad en los países, han tenido a bien en los últimos años indagar la relación del problema de la corrupción con el estado de los derechos humanos, derechos económicos, sociales y culturales, la equidad de género y social, la descentralización, entre otros.

Para América Latina, algunos de estos instrumentos de medición que son herramientas útiles para comprender el estado del tema en la región son el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que desarrolla la organización global anticorrupción Transparencia Internacional; el Latino barómetro , los Informes de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, por mencionar algunos.

El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP) es uno de estos instrumentos de medición; en su caso específico busca ofrecer una explicación de la transparencia que se percibe en el proceso presupuestario de diferentes países de América Latina. El Índice puede convertirse en una herramienta que permite obtener una comprensión básica de por qué en ciertos países se percibe mayor corrupción que en otros.

Es innegable que en el presupuesto general de una nación están contempladas las prioridades, objetivos y compromisos de nuestros gobiernos. El ILTP se centra en una de las principales herramientas que tienen los sistemas de gobierno para dar cumplimientos a sus

En términos generales, la transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claros y se comunican al público en general. Entendida de esta manera, la transparencia implica varias ventajas: favorece el apego a la ley, favorece el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con honestidad y responsabilidad en el ejercicio de la autoridad pública.

responsabilidades, ejercer su autoridad y dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

Pero hay que aclarar que el ILTP no es solo un estudio del manejo de lo meramente económico -es decir del dinero- que implica el proceso de un presupuesto nacional. El ILTP indaga también sobre las condiciones que permiten que el manejo de los dineros públicos se haga de manera transparente.

Así el ILTP busca ofrecer una explicación sobre las condiciones de acceso a la información, la calidad y la oportunidad de la información que se publica, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, las capacidades de los órganos de control sobre funcionarios y sobre los recursos, entre otras.

En la edición del Índice del año 2005, las percepciones sobre la transparencia en el proceso presupuestario hicieron que El Salvador tuviera un descenso de casi 10 puntos en comparación a la nota lograda en el año 2003. En lo que describe el informe regional del Índice y lo que explica este informe nacional se hará notar que las percepciones sobre la transparencia en el proceso siguen asignando calificaciones deficientes a las áreas que en el 2003 ya eran mal evaluadas y en el año 2005 se identificaron algunas otras también como aún débiles.

Con el afán de ofrecer una visión del estado de la transparencia presupuestaria en El Salvador, el informe resume los resultados de la evaluación hecha al país por un grupo de actores que trabajan directamente vinculados a las temáticas de los presupuestos públicos y se trata de relacionar sus percepciones con lo que sucede en la práctica y de acuerdo al marco legal.

El ILTP sin embargo, no es una explicación de cuáles son los mecanismos que han permitido avances y significado retrocesos en el proceso presupuestario. Es más bien una configuración de un panorama de aquellas áreas que deben ser atendidas para que respondan a la necesidad de transparencia que plantea este estudio.

## AGRADECIMIENTOS

Probidad agradece a los académicos, periodistas, representantes de organizaciones sociales y diputados que en El Salvador respondieron el cuestionario de percepciones. Sin su apoyo y aporte no habría sido posible la participación del país en el Índice. También agradece a Transparencia Internacional y al International Budget Project por su apoyo para la ejecución de las investigaciones que implicó el desarrollo de esta edición del ILTP.

## BREVE EXPLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA

La investigación del ILTP busca combinar tres métodos de investigación para dar sustento a las afirmaciones y los resultados que se presentan. Las herramientas usadas para la edición del año 2005 son:

## 1. Encuesta de percepciones

Debido a que la transparencia en el presupuesto define el entorno en el cual se realiza la toma de decisiones, la participación y la incidencia en la asignación de recursos públicos, la evaluación de las percepciones que existe al respecto es fundamental. Para este fin, se aplicó una encuesta con las siguientes características y criterios.

### *Población*

Tomando en cuenta que los temas del presupuesto y la transparencia de sus prácticas son poco conocidos, se definió como población objetivo a cuatro grupos de expertos en cuestiones presupuestarias y usuarios de la información presupuestaria. Los grupos seleccionados para aplicar las encuestas fueron:

- Diputados. Se solicitó la participación de los legisladores (13 diputados) que integran la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa.
- Periodistas. Se seleccionaron a los periodistas que han escrito noticias o reportajes sobre el presupuesto de la nación en periódicos y revistas de cobertura masiva.
- Académicos o investigadores. Se invitó a expertos que estudian el tema y/o han publicado análisis sobre la temática presupuestaria.
- Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Se identificaron algunas OSC que trabajan o han trabajado sobre temas de presupuesto, rendición de cuentas, transparencia, corrupción y monitoreo de recursos gubernamentales.

La identificación de los invitados a participar en el estudio se hizo retomando el censo que ya se había utilizado en el año 2003 para la segunda edición del ILTP. Además se hizo una revisión de las publicaciones de cuatro periódicos salvadoreños de los meses de julio a diciembre de 2004; en esta revisión se identificaron los nombres de personas o instituciones que se habían pronunciado en relación al tema del presupuesto nacional o presupuestos locales.

### *Cuestionario*

Para realizar la *Encuesta Transparencia Presupuestaria en América Latina 2005* se utilizó el mismo cuestionario base aplicado en 2003. El cuestionario contiene 70 preguntas que se agrupan en tres categorías:

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 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 53 para medir el nivel de acuerdo.

### *Valores reportados*

Los resultados se reportan con dos unidades o escalas. Por un lado, la calificación sobre las condiciones de transparencia en general y las calificaciones por etapa o proceso son los promedios obtenidos en la encuesta de expertos usando una escala de 1 a 100. El Índice General de Transparencia Presupuestaria está dado por una calificación de este tipo.

Por otro lado se reporta el porcentaje de respuestas positivas o de acuerdo total y de acuerdo (valores 4 y 5) entre el total de respuestas válidas, en la siguiente escala

1 Nada de acuerdo	2	3 Ni acuerdo ni en desacuerdo	4	5 Totalmente de acuerdo
-------------------	---	-------------------------------	---	-------------------------

### *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 las preguntas que las integran se presentan en seguida:

Las variables que se indagaron en la edición del año 2005 coinciden con las estudiadas en el año 2003 y para el caso de El Salvador permiten identificar las variaciones sufridas en cada una de ellas en el lapso intermedio de tiempo.

- Participación ciudadana en el presupuesto
- Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto
- Información sobre criterios macroeconómicos
- Cambios en el presupuesto
- Asignación del presupuesto
- Capacidades del órgano de control externo
- Fiscalización del presupuesto
- Evaluación de la contraloría interna
- Rendición de cuentas
- Control sobre funcionarios públicos
- Responsabilidad de los niveles de Gobierno
- Información sobre Deuda nacional
- Calidad de la información y estadística en general
- Oportunidad de la información del presupuesto

## **2. Cuestionario práctico**

El desarrollo de este cuestionario tuvo por objetivo reconocer qué tan disponible se encuentra la información presupuestaria e identificar ciertos mecanismos y/o prácticas que aumentan o disminuyen la percepción de la transparencia en el desarrollo del proceso presupuestario.

El enfoque en la información pública es la característica central de este cuestionario ya que se considera que el acceso a información completa y de calidad es un aspecto primordial para evaluar el grado de transparencia en los procesos presupuestarios.

Los objetivos específicos de este instrumento de investigación según la metodología definida para el desarrollo de la tercera edición del ILTP son:

1. Examinar la disponibilidad y la distribución de los principales documentos presupuestarios en el país.
2. Analizar el tipo de información disponible en la propuesta de presupuesto del Ejecutivo, e identificar información adicional que podría ser de utilidad para monitorear y analizar la información contenida en el presupuesto.
3. Estudiar y medir el grado de apertura en cada una de las cuatro fases del proceso presupuestario estudiadas en el Índice.

Probidad fue en El Salvador la organización responsable de la solución de este cuestionario.

### **3. Guía de vinculación**

La encuesta de percepciones y el cuestionario práctico fueron vinculados a través de un guía. Esta guía siguió el orden de las variables de la encuesta de percepciones y tiene el objetivo de explicar sus resultados contextualizándolos en la práctica –específicamente en lo que respecta al acceso y calidad la información- presupuestaria. De esta manera, la guía de vinculación relaciona las preguntas contenidas en la encuesta de percepciones con las preguntas que conforman el cuestionario práctico.

Adicionalmente, en esta edición se actualizó el estudio formal que formaba parte de la metodología utilizada en 2003 con el fin de proporcionar información revisada sobre el marco legal que impera en los procesos presupuestarios de los diferentes países que integran el estudio.

La mayoría de estos estudios están disponibles en el sitio web de Fundar: Centro de Investigación y Análisis, que desde México ha coordinado la preparación del Índice de Transparencia Presupuestaria. El enlace web a visitar es <http://www.fundar.org.mx/>

## **VARIABLES PEOR EVALUADAS**

### **Participación ciudadana en el presupuesto: 5%**

Ahora con mayor frecuencia se reconoce que la participación ciudadana es una de las herramientas fundamentales para prevenir la corrupción en la gestión del Estado y garantizar una mayor transparencia pública. En consecuencia, ahora también se conoce de muchas iniciativas que exigen o promueven la incorporación de la opinión y acción de diversos sectores ciudadanos en algunas de las actividades que desarrollan las dependencias gubernamentales.

Con el objetivo de identificar qué tanto se permite la participación ciudadana en el proceso del

presupuesto general de la nación, en el Índice se incluyó una variable para hacer dicha indagación. La puntuación total asignada a la variable fue de cinco puntos, la misma obtenida en el año 2003.

Los atributos de la variable y los resultados obtenidos para el caso salvadoreño fueron:

<b>Atributo</b>	<b>Calificación</b>
Existen mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en general en la aprobación del presupuesto.	5
Existen mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en el presupuesto.	5
Existen mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en la formulación del presupuesto.	5
El poder ejecutivo informa ampliamente sobre cambios en el presupuesto aprobado a la opinión pública	4
Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto	5

Tal como sucedió en el año 2003, la participación ciudadana se sigue percibiendo como una de las áreas más deficientes para favorecer la transparencia en el proceso del presupuesto general de la nación.

Las variables reflejan lo que sucede en la práctica durante las diferentes fases que atraviesa el presupuesto. Y también demuestran lo que el marco legal da como garantías para el ejercicio de la participación ciudadana. En ninguna de las etapas del presupuesto general de la nación hay una norma jurídica que obligue a las dependencias del nivel de gobierno nacional para que se acepte la participación de sectores ajenos al gubernamental.

Podrían diferenciarse de esta práctica algunas alcaldías municipales que independientemente de la tendencia en las oficinas del gobierno nacional, sí desarrollan ejercicios de presupuestación participativa en los que ciudadanos y autoridades locales definen las prioridades de inversión para el año fiscal siguiente.

Ya en la segunda edición del ILTP se había reportado que uno de los espacios donde los sectores no gubernamentales tienen mayores posibilidades de participar es cuando el Ejecutivo entrega el proyecto del presupuesto de la nación a los diputados de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto en la Asamblea Legislativa. Justo acá es cuando comienza la etapa de discusión para la aprobación del presupuesto general de la nación. En la Asamblea Legislativa los ciudadanos tienen la posibilidad de presenciar la mayoría de las audiencias en las que los diputados discuten el proyecto del presupuesto aunque no obligatoriamente tienen oportunidades de manifestar sus perspectivas sobre lo que se discute.

En el caso de que un ciudadano, o grupo de ciudadanos, desee manifestar en el seno de la Comisión de Hacienda algunas opiniones sobre lo que plantea la propuesta del presupuesto general de la nación, se puede solicitar anticipadamente una audiencia con la comisión. Esta solicitud se dirige al presidente de la comisión. Si la solicitud de audiencia es aceptada por los diputados, se le concede

al ciudadano un espacio durante alguna de las sesiones de trabajo para escuchar el planteamiento. Sí hay que aclarar que en ninguna de las otras etapas del presupuesto (formulación o liquidación) se pueden citar prácticas continuas o institucionalizadas de participación ciudadana.

En esta variable que estudió el ILTP se hace referencia a la publicación de la información. En El Salvador hay mucha información que sobre el presupuesto nacional se hace pública. Sin embargo, sería arriesgado afirmar que esta información es de mayor utilidad para promover la participación de grupos ciudadanos ya que el formato, lenguaje y extensión con la que se presentan delimitan que el público que pueda usarla sea aquel con un conocimiento y comprensión alta de las finanzas públicas y su manejo.

#### La participación en el presupuesto municipal

Con una tendencia que ha ido en aumento, en el ámbito municipal han comenzado a difundirse prácticas de presupuestación participativas. En términos generales, estos son ejercicios que permiten a las alcaldías definir conjuntamente con los ciudadanos del municipio en qué necesidades, obras o rubros se invertirá el presupuesto municipal o una porción de este. Usualmente, las necesidades de inversión son definidas para el período de un año y generalmente tratan de responder a los intereses o necesidades que los mismos ciudadanos han manifestado como prioritarias.

Las modalidades para desarrollar estos ejercicios de presupuestación participativa pueden variar de un municipio a otro y no necesariamente están reguladas por ley (en ordenanzas municipales o en el Código Municipal). Unas de las ventajas que pueden destacarse en estos procesos es que los tantos ciudadanos como funcionarios municipalidades participan en actividades de rendición de cuentas, difusión de información, actividades de consulta y en general del seguimiento del gasto municipal.

Pese a que solo unos pocos municipios de El Salvador cuentan con ordenanzas específicas para fomentar la transparencia o la participación ciudadana, la Corporación de Municipalidades (COMURES)\* ha creado un marco de referencia en lo legal, en lo teórico y en lo técnico que puede ser de utilidad a las alcaldías para que desarrollen ejercicios de presupuestación participativos.

Igualmente, y aunque con diferente grado de intensidad, agencias de cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales tratan de impulsar en los municipios la adopción de este tipo de mecanismos y de entrelazarlos con otras áreas de la gestión municipal como el medio ambiente, seguridad ciudadana, tratamiento de desechos sólidos, apoyo a la juventud o a grupos de mujeres, entre otras.

\*<http://www.comures.org.sv/comures/inicio.html>

Sería recomendable que previo a la formulación del proyecto del presupuesto general de la nación se promoviera el interés de distintos sectores ajenos al gubernamental para participar en la identificación de prioridades de inversión. Esto no implica valorar el criterio ciudadano por el encima del criterio técnico sino más bien ofrecer un espacio a los ciudadanos para que puedan exponer sus alternativas a la visión de la inversión que se planea presentar desde el Ejecutivo y que de alguna manera responda a las necesidades que están más cercanas a los ciudadanos.

Al mismo tiempo, sería recomendable que por ley se considerara la participación ciudadana en el proceso presupuestario y que esta se reglamentara posteriormente para establecer sus mecanismos y modalidades.

Y en todo caso, una alternativa para aumentar la percepción de la transparencia en el gobierno nacional sería replicar lo que han logrado avanzar algunos gobiernos municipales en sus ejercicios de presupuestación participativa. Estos ejercicios permiten desarrollar habilidades y poner en práctica mecanismos que no solo se enfocan en lo relativo a las finanzas municipales sino con áreas que son igualmente transversales al que hacer de las alcaldías.

**Información sobre criterios macroeconómicos: 6%**

Esta es la segunda variable con la más baja calificación para El Salvador y la que dentro del Índice reportó el descenso de la calificación más significativo. En el año 2003, El Salvador obtuvo una calificación de 33%. En cambio, para el año 2005, El Salvador descendió 27 puntos y obtuvo apenas una puntuación del 6%. El país con la calificación más cercana a la de El Salvador fue Nicaragua con un 14%.

Con esta variable se pretendía indagar qué tanta información sobre el marco macroeconómico se presenta como apoyo al proyecto de presupuesto de la nación, tal como la composición del crecimiento del PIB, la tasa proyectada de crecimiento del PIB, la cuenta corriente, la tasa de empleo y desempleo y la política monetaria.

Los atributos que fueron considerados para esta variable y sus calificaciones fueron:

Atributo	Calificación
El ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto	4
Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables	9

Las calificaciones obtenidas por El Salvador en esta variable pueden ser resultados de percepciones que en la práctica exigen una mayor precisión a la información que ya se hace pública o también puede ser que esta información no es lo suficientemente visibilizada.

El Ministerio de Hacienda se encarga de la publicación de gran cantidad de la información relacionada con la formulación del presupuesto, su ejecución y, en menor medida, la de su liquidación.

"Para ser más transparente, el presupuesto anual debe prepararse y presentarse dentro de un marco macroeconómico exhaustivo y consistente.... El Salvador representa la caída más importante -de 24 puntos- de 2003 a 2005.

Índice Latinoamericano de  
Transparencia Presupuestaria  
2005

A partir del año 2000, en el sitio web<sup>1</sup> del Ministerio de Hacienda se ha venido publicando información relativa al presupuesto, entre la cual se incluye apéndices estadísticos del presupuesto general del Estado, la leyes del presupuesto general del Estado anuales, informes de ejecución mensuales, guías ciudadanas para la comprensión del presupuesto, entre otra.

Cuando el Ministerio de Hacienda entrega a la Asamblea Legislativa la propuesta de presupuesto de la nación, en su sitio web se incluye un paquete de documentos que son en resumidas cuentas el soporte de la propuesta presentada. De este paquete, se publica en Internet la siguiente documentación:

- El sumario del presupuesto: que describe la composición de los ingresos y egresos que el Estado tendrá según institución, áreas de gestión, rubros, fuentes de financiamiento y la clasificación del personal, para cada grupo del sector público (gobierno central, descentralizadas, empresas públicas).

<sup>1</sup> [http://www.mh.gob.sv/mh\\_2003/presupuesto.htm](http://www.mh.gob.sv/mh_2003/presupuesto.htm)

- El proyecto de ley de Presupuesto General del Estado y Presupuestos Especiales que identifica el marco institucional (propósitos, objetivos, prioridades y política del gasto) y la asignación de recursos en base a la cual cada una de las dependencias recibirá las transferencias del Órgano Ejecutivo.
- Proyecto de ley de Salarios: que ofrece el detalle del número de empleados que tendrá cada institución, las plazas a las que serán asignados los empleados y el sueldo para cada una de las plazas.
- Mensaje del proyecto del presupuesto: que explica y sintetiza el entorno macroeconómico en base a la cual se formuló el proyecto del presupuesto, los objetivos y las prioridades que se atenderían durante el año fiscal de acuerdo al contexto del plan de gobierno, la política fiscal que regirá el proceso presupuestario y una descripción breve de la composición del presupuesto.

Según lo que indica el Mensaje del Presupuesto<sup>2</sup> formulado para el proyecto del año 2006, el gobierno mantiene la visión de continuar con la política de orientación de los recursos a la inversión social (educación, salud, seguridad social, fomento al desarrollo local) y a políticas y programas enmarcados en la atención integral de las necesidades de los salvadoreños, especialmente a aquellos pertenecientes a grupos vulnerables y de bajos ingresos.

No hay datos duros que ayuden explicar el significativo descenso que reportó el país en esta variable. Quizás, la descripción del marco macroeconómico que se incluye en el Mensaje del Presupuesto pudiera resultar algo escueta y eso permitiría explicar la baja puntuación obtenida. En comparación, los marcos macroeconómicos de referencia que se incluyeron en los presupuestos de los años anteriores al año 2005, ofrecían una explicación un poco más extendida sobre estos indicadores económicos, sin embargo, tampoco podría asegurarse que eran mucho más exhaustivos que el presentado en los años 2004 o 2005.

**Indicadores Económicos 2006**  
**En millones de US dólares y porcentajes**

<b>Variab</b> les	<b>Meta</b>
PIB a precios corrientes	17,640.7
Tasa de Crecimiento del PIB Real	3.0 - 4.0%
Inflación	2.5%

Fuente: Ministerio de Hacienda

En todo caso, se recomienda al Ministerio de Hacienda promover el uso de este marco de referencia; para esto, quizás la Guía del Presupuesto para el Ciudadano pueda ser un espacio indicado para difundir su conocimiento y uso.

**Capacidad del órgano de control externo: 11%**

Una de las exigencias para aumentar la transparencia en el manejo de los fondos públicos en El

<sup>2</sup> [http://mh.gov.sv/mh\\_2003/presupuestos/archivo\\_presupuestos/presupuesto2006/Mensaje/Mensaje-06.pdf](http://mh.gov.sv/mh_2003/presupuestos/archivo_presupuestos/presupuesto2006/Mensaje/Mensaje-06.pdf)

Salvador ha sido la necesidad de mejorar la capacidad de la Corte de Cuentas de la República (CCR).

“En principio, los órganos de control externo fortalecen la rendición de cuentas horizontal y garantizan la efectiva división de poderes. Un Estado que no garantice el control externo puede ser presa fácil de prácticas corruptas o desviación de fondos.”

Índice Latinoamericano de  
Transparencia Presupuestaria  
2005

Constitucionalmente la Corte de Cuentas es el órgano que tiene a su cargo "la fiscalización de la hacienda pública en general y de la ejecución del presupuesto en particular". El capítulo V de la Constitución de El Salvador define cuáles son las atribuciones que este órgano posee.

Una de las variables que indagó el Índice de Transparencia Presupuestaria fue justamente una relacionada con la capacidad que la entidad tiene para fiscalizar el uso de los recursos estatales y que se denominó Capacidad del órgano de control externo

Esta fue una de las variables en las que El Salvador registró una mejora de dos puntos y obtuvo una puntuación de 11%. En este caso el país superó a Guatemala por un punto y empató con Perú.

Los atributos que completaron esta variable y sus puntuaciones para El Salvador fueron los siguientes:

Atributo	Calificación
La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto.	4
La contraloría externa es confiable.	9
Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción.	9
La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar eficazmente el gasto nacional.	21

Repetido es el argumento de que la Corte de Cuentas funciona de manera poco transparente o en forma corrupta. Algunas de las razones por las que se mantiene este descrédito son su vínculo nada disimulado con el Partido de Conciliación Nacional<sup>3</sup>, su arbitrariedad para hacer pública información de auditorías, la discrecionalidad con la que se manejan los asuntos operativos de la institución, la falta de un sistema de información público, independiente y con credibilidad sobre la labor del ente, su actitud encontrada con cierta legislación nacional e internacional, entre otras.

La Corte de Cuentas de El Salvador fue creada en el año 1939. En 1995 se modificó la ley por la cual la Corte había funcionado por casi 60 años. La actual Ley de la Corte de Cuentas<sup>4</sup> ha sufrido reformas que siguen la tendencia en el país a modernizar las instituciones del Estado y a actualizar su funcionamiento con el derecho nacional e internacional vigente. La Ley de la Corte sufrió una serie de reformas en el año 2002<sup>5</sup>. Estos cambios modificaron principalmente la manera en que se habría de manejar y comunicar la información que fuera del conocimiento de la Corte y sus funcionarios, sobre todo la relacionada a que derivara de los exámenes de auditorías hechos a las oficinas públicas.

<sup>3</sup> <http://www.asamblea.gob.sv/diputados/pcn.htm>

<sup>4</sup> <http://www.cortedecuentas.gob.sv/Documentos%20PDF/LEY%20CORTE%20DE%20CUENTAS%20CON%20SUS%20REFORMAS.pdf>

<sup>5</sup> <http://probid.org/regional/legislacion/2002/076.html>

Las reformas incorporadas a la Ley de la Corte de Cuentas han sido la última acción aprobada por el Órgano Legislativo encaminada a modificar el funcionamiento de la entidad. Las reformas incorporadas en el 2002, sin embargo, generaron una serie de reacciones desfavorables entre diferentes sectores como por ejemplo el gremio de periodistas, organizaciones de derechos humanos y en pro de la transparencia, etc.

Uno de las reformas que mayores discrepancias generó fue la hecha al artículo #46 de la Ley que luego de la reforma dicta que "La Corte tendrá la atribución de informar por escrito al Presidente de la República, a la Asamblea Legislativa, y a los respectivos superiores jerárquicos de las irregularidades relevantes comprobadas a cualquier funcionario o empleado público en el manejo de bienes y fondos sujetos a fiscalización." "Estos informes tendrán carácter público."<sup>6</sup>

En el Índice de Transparencia Presupuestaria del 2003 ya se había cuestionado que la Corte no disponga de un sistema de información público para dar a conocer los avances y resultados de sus labores. Y es que en general, tal como se mencionó anteriormente, pese a que la Ley de la Corte la obliga a hacer públicos sus informes de auditorías no hay en la práctica una claridad en cuál es la manera más eficiente de obtener tales informaciones.

No hay datos duros que permitan asociar qué tanto la labor de la Corte de Cuentas ha ayudado a reducir las prácticas de corrupción en la administración de los recursos públicos o más específicamente en el proceso del presupuesto público nacional.

En los medios de comunicación locales hay publicaciones sobre ciertos casos de corrupción que hacen referencia a "información facilitada" por la Corte de Cuentas. Y pese a que las coberturas de casos de corrupción sobre todo en los medios impresos han aumentado en relación al año 2003, no es ese un indicador que permita afirmar que hay una mayor apertura de la información que maneja la Corte ni tampoco que su labor se ha vuelto mucho más efectiva.

Un  
estudi  
o  
desar  
rollad  
o por  
la  
Fund  
ación  
Salva  
doreñ  
a para  
el  
Desar  
rollo  
Econ  
ómico  
o y  
Socia  
l

**Internet: el recurso desperdiciado**

Al igual que la mayoría de dependencias del gobierno central, la CCR tiene un sitio web institucional. En una evaluación hecha en el año 2004 a 19 sitios web del gobierno central, la Corte de Cuentas obtuvo una puntuación de 5.6 en una escala de uno a diez.

En la evaluación de 2004, titulada "Evaluación de transparencia en los sitios web del gobierno central de El Salvador", el sitio web de la Corte de Cuentas se mostró fortalecido en lo relativo a la información sobre las unidades institucionales, publicación de reglas y legislación y acceso no restringido. Sin embargo, obtuvo una calificación de 2.2 en la variable de rendición de cuentas donde se indagaba si el sitio web publicaba memorias de labores anuales, información sobre las actividades de la institución, archivo de resoluciones de la institución y estadísticas sobre las actividades de la institución. Evaluación de transparencia en los sitios web del gobierno central de El Salvador. 2004

Durante el año 2005, el sitio de la CCR tuvo un rediseño gráfico que vuelve más dinámico y atractiva la navegación en el sitio web. A la vez, se han modificado algunos recursos que ya ofrecía el sitio, como por ejemplo el de recepción de denuncias ciudadanas, y también se han añadido algunos nuevos recursos como las publicaciones de revistas Publicorte y Transparencia.

Sin embargo en lo relativo a los informes de auditoría o incluso sobre las acciones administrativas de la Corte (como compras y contrataciones institucionales) el sitio web aun adolece de una carencia de información.

<sup>6</sup> D.L. 1147 de 5-2-03 publicado en el diario Oficial No.46 Tomo 358 de 10.03.03.

(FUSADES) y la Universidad de Salamanca (de España) en el año 2005, se visualizaron una vez más las debilidades que eventualmente hacen que la labor de la Corte de Cuentas siga siendo percibida como inefectiva.

El estudio titulado "Las instituciones democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y plan de fortalecimientos", en su capítulo VII<sup>7</sup>, se señalaba que la CCR adolece de problemas de independencia política y discrecionalidad. "En general se cuestiona el suficiente grado de independencia real de la Corte de Cuentas, así como su grado de politización. La independencia real del principal órgano de control del gasto, más allá de su diseño unipersonal o colegiado, administrativo o jurisdiccional, parece ser uno de las principales preocupaciones de los sujetos encuestados", destacaba el estudio.

En un foro de alto nivel desarrollado por FUSADES y en el que participaron líderes de opinión pública, funcionarios políticos, académicos, empresarios, representantes de agencias de cooperación y de organizaciones no gubernamentales, se abordó la necesidad de mejorar el control del uso de los fondos públicos. Entre las conclusiones a las que se llegó en el encuentro fueron:

- Buscar mecanismos que garanticen la independencia de la Corte
- Modificar el sistema de elección de magistrados y funcionarios
- Modificar y redistribuir las atribuciones de sus autoridades
- Exigir mayor idoneidad de los funcionarios de la Corte
- Exigir que la Corte de Cuentas sea fiscalizada por la Asamblea Legislativa
- Creación de una ley que regule la transparencia y acceso a la información gubernamental y una ley sobre ética de los funcionarios públicos.

### Calidad de la información y estadísticas: 15%

La información oficial que se provee sobre los resultados de las acciones de las oficinas públicas es uno de los instrumentos básicos para facilitar la comprensión y verificación del uso de los recursos financieros estatales.

En esta variable, El Salvador reportó otro considerable descenso en comparación al año 2003. De una puntuación de 32% obtenida en el 2003, en el año 2005 se logró una de apenas 15% (Lo que equivale a una reducción de 17 puntos).

La calidad de la información presupuestaria que el gobierno pueda proveer es indispensable no sólo para crear un valioso instrumento de rendición de cuentas, sino para proveer al público en general de una potencial herramienta para la participación ciudadana en el proceso presupuestario.

Índice Latinoamericano de  
Transparencia Presupuestaria 2005

Pese a que en la práctica no se encuentran hechos significativos que permitan explicar la razón de la caída en la calificación lograda por el país, puede ser este un indicador que debería hacer evaluar el formato de la información presentada y la difusión que se hace de la misma.

Las calificaciones obtenidas por cada uno de los atributos de esta variable se muestran a continuación:

<sup>7</sup> [http://www.instituciones-fusades.org/talleres/taller6/Capitulo\\_7.pdf](http://www.instituciones-fusades.org/talleres/taller6/Capitulo_7.pdf)

Atributo	Calificación
En general, las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos.	9
La información presupuestal es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado.	17
La información presupuestal incluye agregaciones que permiten un análisis integral.	12
El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional.	21

En materia presupuestaria el ministerio de Hacienda sigue siendo la institución que presenta mayor cantidad de información estadística sobre la ejecución del presupuesto nacional. Como se ha mencionado ya, en el sitio del ministerio de Hacienda puede encontrarse información abundante y actualizada relativa a los ingresos y gastos.

Entre la información que publica el ministerio de Hacienda se encuentra la siguiente:

4. Apéndice Estadístico del Presupuesto General del Estado y Presupuestos Especiales: que ofrecen información desagregada y de forma comparativa sobre los ingresos y gastos para cada sector de gobierno.
5. Análisis del gasto por áreas de gestión del Presupuesto General del Estado y Presupuestos especiales: que ofrece datos consolidados de de la ejecución presupuestaria por cada sector gubernamental y por cada área de gestión.
6. Resúmenes ejecutivos de la ejecución Presupuestaria Gastos mensuales: que ofrecen breves vistazos a la composición del gasto público por mes.

Sin embargo, una de las críticas que se sigue haciendo a la información que se publica sobre el presupuesto general de la Nación es que esta carece de indicadores que permitan medir avances físicos, logro de metas, avances o resultados más allá de los datos financieros. Es decir, en la información que se pone a disposición del ciudadano no se encuentran parámetros para calificar de positivos o negativos los resultados logrados en el avance del ejercicio fiscal.

La producción y procesamiento de estadísticas nacionales en el sector gubernamental está a cargo de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC). En su misión la DIGESTYC se define a sí misma como "la entidad coordinadora y productora de información estadística de manera oportuna, confiable y sistemática, para satisfacer la demanda de los diferentes usuarios, nacionales e internacionales, con la finalidad de contribuir al desarrollo económico y social del país."

En su sitio web, la DIGESTYC ofrece archivos de estadísticas agropecuarias, demográficas, económicas, laborales y estadísticas sobre el logro de los objetivos del milenio que pueden ser de utilidad para evaluar el desempeño de las instituciones gubernamentales. También la Dirección ofrece resultados de encuestas de hogares de propósitos múltiples, Índice de Precios al Consumidor (IPC), entre otras.

Una razón que probablemente permita explicar la baja calificación obtenida por El Salvador en esta variable es que las estadísticas presentadas por la DIGESTYC no están explícitamente relacionadas con las cifras y supuestos de desempeño que contempla el presupuesto general de la nación.

Otra dependencia que también genera datos estadísticos sobre la ejecución del presupuesto es la Unidad de Análisis y Seguimiento Presupuestario (UASP) de la Asamblea Legislativa. Pese a que al riguroso análisis y periodicidad de la información que genera esta unidad, la mayoría de ella no es puesta disposición del público y más bien sirve de insumo de trabajo para la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la misma Asamblea.

## ANÁLISIS POR VARIABLES

En comparación a lo reportado en el Índice del año 2003 sobre El Salvador, los avances de transparencia en el proceso presupuestario comienzan a ser evidenciados en las acciones de algunas dependencias estatales y tomados en cuenta por la sociedad civil.

Sin embargo, no ha habido modificaciones sustantivas al marco jurídico permanente que regula el presupuesto de la nación en ninguna de sus etapas. Las condiciones legales que en el 2003 permitían concebir solo ciertas condiciones de transparencia siguen siendo en términos generales las mismas; más bien se puede decir que ha habido ahora un cambio de actitud que muestra acciones un tanto más concretas de transparencia y de control sobre el presupuesto público nacional.

En la edición del 2005 del Índice El Salvador muestra cambios en la percepción de la transparencia en algunas áreas del manejo del presupuesto general de la nación. Algunas de estas percepciones han identificado estancamientos en ciertas variables, como lo es la participación ciudadana, o ciertos retrocesos como la información que el Estado pública sobre criterios macroeconómicos en base a los cuales se formula y ejecuta el presupuesto. Así también se han identificado algunos avances leves como es el caso de la oportunidad de la información sobre el proceso presupuestario.

## RECOMENDACIONES

Las recomendaciones a continuación buscan ser orientaciones simples que de alguna manera reiteran los planteamientos que se han hecho desde diferentes sectores con el objetivo de asegurar la transparencia y la prevención de la corrupción en el manejo de los recursos estatales.

- Tal cual se sugirió en el año 2003, una de las prioridades que debería atenderse en el proceso del presupuesto nacional es la de establecer mecanismos formales que garanticen la participación de la población en las decisiones relativas a la asignación de los recursos, en la observación sobre la aplicación de los gastos y en la evaluación de los resultados previstos en los presupuestos. Un comienzo que se sugiere para generar oportunidades de participación, y relacionado a la oportunidad de información, es que el órgano Ejecutivo publique el cronograma en base al cual los actores involucrados en el proceso trabajaran en las distintas fases del presupuesto, sobre todo en actividades claves como serían la formulación de la política presupuestaria, la duración de la etapa de discusión y la consecuente aprobación, la presentación de informes de avance, etc.
- Igualmente se insiste en retomar las buenas prácticas de presupuestación participativa que se han estado desarrollando en el ámbito municipal, sobre todo aquellas en las que se han llevado a cabo campañas para promover el interés ciudadano en participar en el proceso de presupuestación municipal y que hacen énfasis en los beneficios de esta participación para el desarrollo de la sociedad.

- Se recomienda a la Corte de Cuentas de la República que iguale la iniciativa del Ministerio de Hacienda y que desarrolle un sistema de información público electrónico a través del cual de a conocer los resultados de su labor tanto en lo técnico-operativo como de lo administrativo.
- No obviar la importancia de promover las rendiciones de cuentas públicas de manera oral y que permitan la participación de ciudadanos. Esto no debe entenderse como la obligación de todas las dependencias públicas para hacer rendiciones de cuentas orales sino como ejercicios que de manera espontánea las instituciones desarrollen para reseñar avances significativos en la ejecución de su presupuesto. A la vez, estos ejercicios deberían ser útiles para aclarar irregularidades señaladas por la Corte de Cuentas en sus auditorias.
- Aunado a lo anterior, se sugiere a cada una de las instituciones como al órgano Ejecutivo incluir en sus proyectos de presupuesto indicadores de avances que, en base a las prioridades y objetivos que ya se plantean en los documentos del presupuesto, permitan medir y evaluar los avances alcanzados con la ejecución presupuestaria.
- A los ciudadanos se les motiva a utilizar la información sobre el proceso presupuestario que ya está a disposición públicamente en el sitio web del ministerio de Hacienda en [http://www.mh.gob.sv/mh\\_2003/presupuesto.htm](http://www.mh.gob.sv/mh_2003/presupuesto.htm)

Pese a que según las dos últimas ediciones del Índice la oferta sobre información que se publica sobre el presupuesto sigue sin satisfacer las necesidades de la sociedad civil, un paso importante es que en base a la información ya disponible puedan identificarse cuáles son las carencias, vacíos o incluso cambios de formato necesarios en dicha documentación.

Tomando en cuenta que casi todas las dependencias del gobierno central tienen un sitio web, se les sugiere utilizarlos para publicar su información presupuestaria con la oportunidad de que esta pueda ser verificada en los archivos físicos institucionales.

- Se insta al órgano Ejecutivo a inaugurar su sitio web de compras y contrataciones públicas que ha sido anunciado como parte de la estrategia de gobierno electrónico nacional. En la construcción de este sitio web se recomienda que para asegurar que la iniciativa sirve para fomentar la transparencia en los procesos de contrataciones tener en cuenta los parámetros que ya están expuestos en este Índice.
- A las agencias de cooperación internacionales o a las instituciones financieras internacionales se les recomienda que hagan pública la información sobre las condiciones en base a las cuales se entregan fondos para financiar las actividades del Estado (ya sean por préstamos o donaciones). Estas entidades internacionales pueden hacer públicas las prioridades que se atenderán con los fondos otorgados, los indicadores que medirán los avances de la ejecución de estos fondos, los compromisos que adquiere el Estado al recibir los fondos, los reportes de avance en la ejecución de los fondos y los informes de liquidación de los mismos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto

<http://www.asamblea.gob.sv/diputados/comisiones/hacienda.htm>

Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES)

<http://comures.org.sv/comures/inicio.html>

Propuesta para una estrategia de Transparencia Municipal

<http://comures.org.sv/comures/documentos/PropuestaEstrategia.pdf>

Recopilación de información presupuestaria Ministerio de Hacienda

[http://www.mh.gob.sv/mh\\_2003/presupuesto.htm](http://www.mh.gob.sv/mh_2003/presupuesto.htm)

Corte de Cuentas de la República

<http://www.cortedecuentas.gob.sv>

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)

<http://www.fusades.com.sv/>

Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de fortalecimiento

<http://www.instituciones-fusades.org/portada.htm>

Ministerio de Hacienda

<http://www.mh.gob.sv>

Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC)

<http://www.digestyc.gob.sv/>

