Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria
Informe de El Salvador

Presentación

La transparencia presupuestaria se define como la existencia de un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestal, el acceso del público a la información y los mecanismos formales de participación durante las etapas de formulación, aprobación, ejecución y fiscalización del presupuesto.

Este documento complementa al informe "Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003: Una comparación de 10 países". Su propósito es exponer en forma más detallada los resultados de las áreas más críticas en el proceso presupuestario para El Salvador.

Como se expone en la metodología, contenida en el documento principal, el Índice es un estudio compuesto de una encuesta de percepciones entre expertos y usuarios de información presupuestaria, de la que participaron legisladores, periodistas y articulistas de opinión de medios de comunicación, académicos y organismos de la sociedad civil. También se desarrolló un análisis formal práctico que comprende el marco legal, las prácticas de las diferentes etapas del proceso y las condiciones de acceso, utilidad y difusión de la información presupuestaria[1].

Las variables que sobre las cuales se indagó con detalle sobre la transparencia presupuestaria son:

Participación ciudadana en el presupuesto
Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto
Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto
Cambios del presupuesto
Asignación del presupuesto
Fiscalización del presupuesto
Evaluación de la contraloría interna
Capacidades de los órganos de control externo
Rendición de cuentas
Control sobre funcionarios federales
Responsabilidad de niveles de gobierno
Información sobre la deuda nacional
Calidad de la información y estadísticas en general
Oportunidad de la información del presupuesto

A cada una de estas y a sus atributos se les ha asignado un puntaje correspondiente al porcentaje de respuestas positivas dentro de la encuesta de percepciones, cuya escala va del 0 al 100 por ciento. Como respuestas positivas se tomaron aquellas en las que los entrevistados estuvieron de acuerdo o acuerdo total.

El presente documento describe las seis variables que obtuvieron los resultados más bajos. La finalidad de concentrarse en ellas parte de la comprensión de que las deficiencias de transparencia en los sistemas presupuestales de los países no pueden resolverse todas a la vez. Aún cuando exista un firme compromiso de parte de las autoridades públicas, se requiere gradualidad y priorización para atender tales deficiencias.

[1]La exposición de la metodología en el informe "Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003: Una comparación de 10 países" contiene el detalle de los criterios de selección de la población que participó en la encuesta de percepciones, y la conformación de esta, así como la presentación de los instrumentos que se utilizaron para la recolección y el análisis de la información.

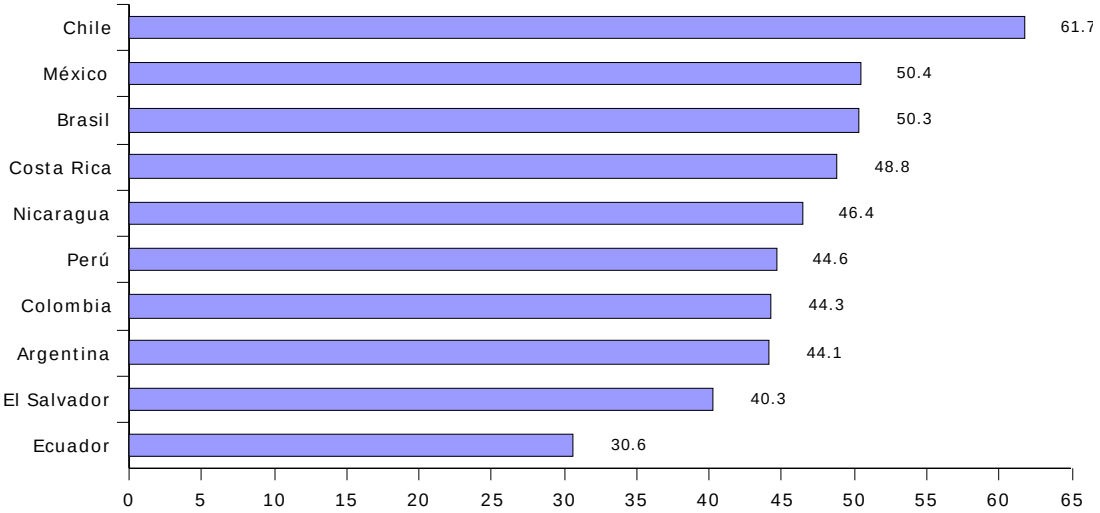
También, luego de haber revisado por completo el análisis de Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, se verá como muchas de las variables se articulan entre sí, habiendo casos en que una variable con calificación más positiva está directamente relacionada con una de calificación baja.

Finalmente este documento contiene las recomendaciones que a criterio de PROBIDAD, organización que realizó el estudio para El Salvador, contribuirían a mejorar, en el corto plazo, las deficiencias y a aumentar la transparencia presupuestaria en el país. Se hace énfasis que solamente con el verdadero compromiso hacia el Estado y la sociedad de los actores involucrados en el proceso presupuestario se lograrán reducir los vacíos acá reflejados.

Resultados globales

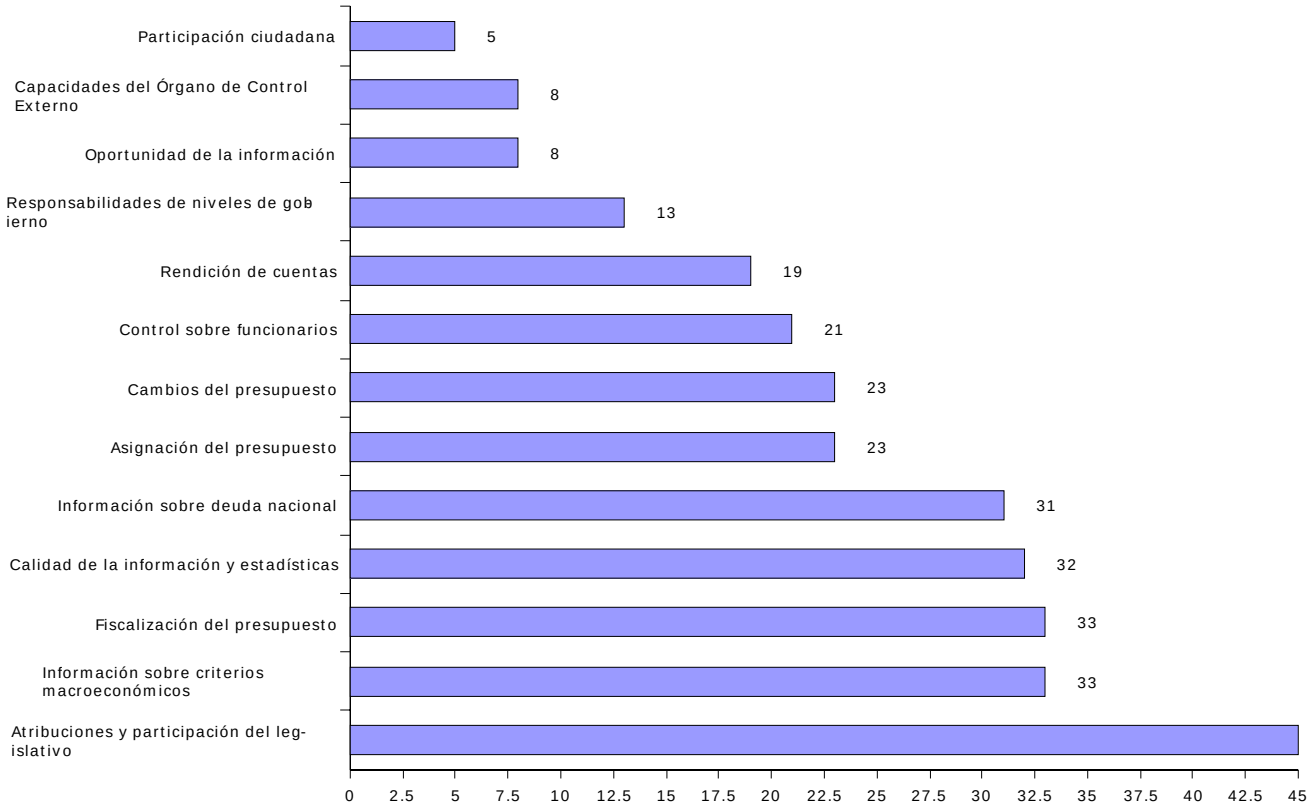
El Salvador resultó ser el segundo país peor evaluado en el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, con una calificación del 40 por ciento. Superó únicamente a Ecuador (30 por ciento) y quedó por debajo de Argentina (44 por ciento), Colombia (44 por ciento), Perú (44 por ciento), Nicaragua (46 por ciento), Costa Rica (48 por ciento), Brasil (50 por ciento), México (50 por ciento) y Chile (61 por ciento), que fueron los otros países considerados en el estudio.

Gráfico 1
Resultados por país del Índice de Transparencia Presupuestaria



Como se muestra en la siguiente gráfica las variables peor evaluadas fueron las de participación ciudadana (5 por ciento), las capacidades del órgano de control externo (8 por ciento), oportunidad de la información (8 por ciento), responsabilidades de los niveles de gobierno (13 por ciento), rendición de cuentas (19 por ciento) y control sobre funcionarios (21 por ciento).

Gráfico 2
Resultados por variable para El Salvador



Antes de entrar al análisis de las variables más críticas para El Salvador, es importante destacar la carencia de un sistema de planificación de mediano y largo plazo que consigne los logros estratégicos nacionales y determine cómo la acción del sector público contribuirá a alcanzarlos.

Los presupuestos aparecen como planes de corto plazo, aislados, sin un sentido de progresividad y sin vinculación con variables claves para el Desarrollo Humano y el combate a la pobreza.[2]

Es cierto que los mandatarios que ha tenido el país en los últimos años han presumido que los presupuestos son el producto de sus "planes de gobierno" presentados durante las campañas electorales. Sin embargo tales documentos carecen de los requerimientos formales de un plan (objetivos claros, indicadores de impacto, vinculación con recursos, etc.), en los presupuestos de cada año no se expone cómo estos contribuyen la concreción de tales "planes", y ni las memorias de labores que el Ejecutivo presenta ante la Asamblea Legislativa cada año rinden cuenta del avance de los mismos. De la misma manera, al haber cambio de gobierno, tampoco se observa una real articulación entre los planes desarrollados por el gobierno anterior.

[2]El Desarrollo Humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos; en esto los indicadores más importantes son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente (PNUD, 1990).

1. Participación ciudadana

En general ni en El Salvador ni en los demás países que participaron en el estudio, la participación ciudadana ha sido reconocida como un elemento fundamental de la transparencia presupuestaria. Los gobiernos no han adoptado mecanismos formales y prácticos que permitan incorporar adecuadamente la opinión de los ciudadanos en la conformación de las necesidades presupuestarias, en la vigilancia sobre la ejecución del gasto o en la evaluación de los resultados.

Esta variable debe entenderse como las oportunidades que tienen los ciudadanos para asegurar, de manera eficaz, que sus necesidades reales se vean reflejadas en los objetivos del presupuesto. Vale aclarar que el hecho que un presupuesto contemple la inversión social como un área de inversión, no quiere decir que efectivamente este solventando las necesidades básicas de los ciudadanos.[3]

Durante el desarrollo del estudio se consultó a conocedores de la temática presupuestaria su opinión sobre la existencia de mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión en los presupuestos y si el Órgano Ejecutivo rinde a la población informes sobre los cambios durante la ejecución y sobre la liquidación final de las partidas de ingresos y gastos. La puntuación para esta variable fue del 23 por ciento. Los atributos específicos que conforman este variable se presentan a continuación con sus respectivos resultados.

Atributos	
Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto.	0
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto	3
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto	0
El poder ejecutivo informa ampliamente sobre los cambios en el presupuesto aprobado a la opinión pública	10
Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto	14

El único espacio que se encontró en el que existe un mecanismo para que el público pueda expresar sus inquietudes con respecto al presupuesto es previo a su aprobación, mientras éste es discutido en la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa.

Formalmente cualquier ciudadano o grupo puede dirigir una pieza de correspondencia al pleno o bien a los diputados que conforman la referida Comisión, o solicitar una audiencia ante ésta para expresar inquietudes o peticiones sobre el presupuesto. Sin embargo, los registros periodísticos muestran que es un recurso poco utilizado[4].

Claro, cuando el proyecto de presupuesto llega a la Asamblea Legislativa la participación del público queda limitada principalmente a demandar redistribuciones entre algunas partidas presupuestarias, debido a que a esas alturas del proceso resulta ya muy difícil introducir cambios sustanciales.

Un ejemplo de esta situación son los infructuosos esfuerzos de los pensionados del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Público (INPEP), quienes durante varios años han intentando en la Asamblea Legislativa lograr una revalorización de sus pensiones sin tener éxito. "Desde hace seis años, no tenemos una revalorización de las pensiones y no se nos da un aumento, ya

[3]Ejemplo/ Reportaje: "Irónico: construyen puente sin calle". La Prensa Gráfica. 09 junio 2001

[4]Para la realización del estudio se recopilaron los reportajes aparecidos en los principales periódicos correspondientes a los dos meses previos a la aprobación de los presupuestos del 2001 y 2002.

estamos cansados que nos digan que no hay fondos" fueron las declaraciones dadas por Amadeo García, coordinador del Convenio de Integración de Asociaciones de Pensionados de El Salvador (CIAPES)[5]. Esta revalorización no ha ocurrido aun cuando el art. 210 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, dicta que el Ministerio de Hacienda revalorizará anualmente las pensiones a partir del ejercicio fiscal de 1998.

Lo recomendable sería que el público pudiera participar desde que se inicia el proceso de formulación, sin embargo la legislación no contempla ningún mecanismo para ello. Las instituciones no están obligadas a consultar a los usuarios de sus servicios sobre sus demandas a la hora de establecer sus prioridades, y los grupos cívicos que monitorean el desempeño o resultados de tales instituciones tampoco cuentan con oportunidades para influir en la determinación los presupuestos en su momento más decisivos, es decir cuando estos comienzan a ser gestados.

Asimismo no existe ninguna disposición que permita a los ciudadanos demandar información sobre los insumos con qué son formulados los presupuestos, las transacciones financieras que se generan durante su ejecución, la administración de los bienes públicos o los detalles sobre la deuda estatal.

2. Capacidades del órgano de control externo

En El Salvador, la Corte de Cuentas de la República es por mandato constitucional el ente encargado de velar por la fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular[6]. De las capacidades legales y efectivas de la Corte de Cuentas para fiscalizar el presupuesto, depende en buena medida la prevención y corrección de prácticas corruptas.

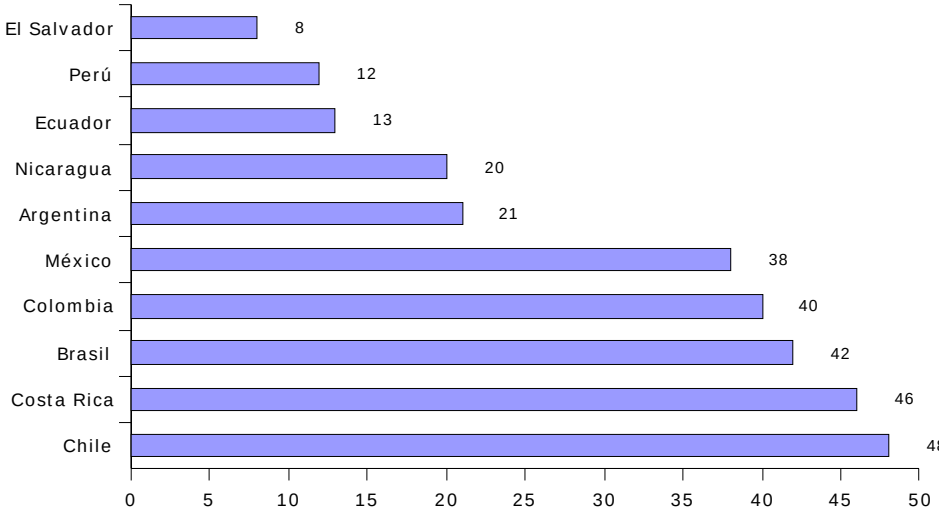
La puntuación para esta variable fue del 8 por ciento. Los atributos que la conforman y las calificaciones que obtuvieron de los expertos y usuarios de la información se presentan a continuación:

Atributos	
La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto.	3
La contraloría externa es confiable	7
Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción	0
La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar eficazmente el gasto nacional	20

En esta variable El Salvador obtuvo la peor calificación con respecto a los demás países que participaron en el estudio, según se muestra en el siguiente gráfico:

[5]Reportaje: Ancianos jubilados exigen aumento de pensión. CoLatino, 22 de agosto de 2003.
[6]Art. 195. Constitución Política de El Salvador.

Gráfico 3
Evaluación de la capacidad del órgano de control externo



La Ley de la Corte de Cuentas, aprobada en 1995, la designa como el ente rector del Sistema de Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública.

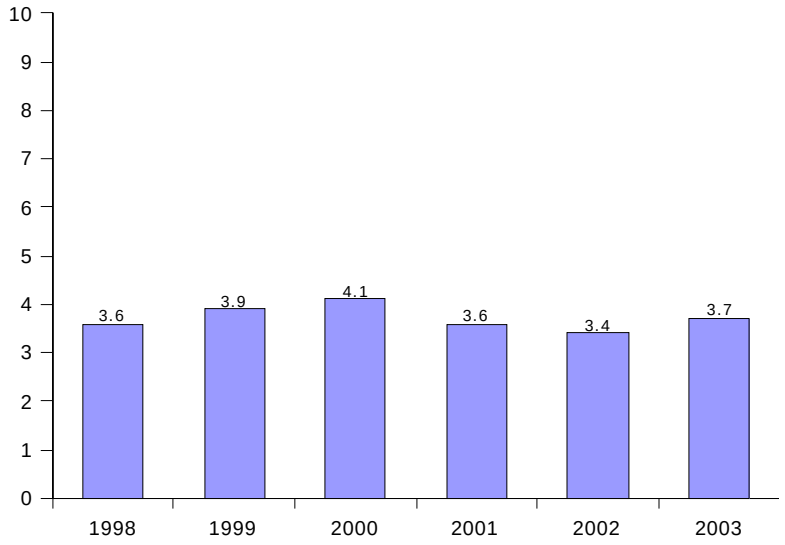
A través de la investigación formal se estableció que la Corte de Cuentas tiene suficientes facultades legales para ejercer una adecuada fiscalización del presupuesto. Entre otras atribuciones a esta institución le corresponde dictar normas de control interno que deben observarse en la ejecución del presupuesto; realizar auditorías a la ejecución del presupuesto de cada institución; examinar los resultados alcanzados por la gestión presupuestaria, bajo los criterios de legalidad, eficiencia, efectividad y economía; y examinar el informe de liquidación del presupuesto que presenta el Ministerio de Hacienda ante la Asamblea Legislativa, en un plazo máximo de cuatro meses. Por otro lado, el art. 3 de la Ley de la Corte de Cuentas señala que "están sujetas a la fiscalización y control de la Corte todas las entidades y organismos del sector público y sus servidores, sin excepción alguna. La jurisdicción de la Corte alcanza también a las actividades de entidades, organismos y personas que, no estando comprendidos en el inciso anterior, reciban asignaciones, privilegios o participaciones ocasionales de recursos públicos. En este caso el control se aplicará únicamente al ejercicio en que se haya efectuado el aporte o concesión y al monto de los mismos.".

Sin embargo, la evidencia apunta que la labor de fiscalización de la Corte de Cuentas no es lo suficientemente sólida para contribuir a prevenir y combatir la corrupción. Como muestra están los registros periodísticos que muestran que El Salvador continúa sin producir fallos condenatorios sobre casos de corrupción en los que están involucrados funcionarios públicos[7]. La conducta que ha mostrado la Corte de Cuentas es a obstruir las investigaciones, favorecer a los implicados y ocultar las evidencias sobre casos de corrupción. Así se tiene el caso de la Federación Salvadoreña de Fútbol (FEDEFUT), donde la Corte de Cuentas detectó un faltante de $4 millones en el año 2000. Ante la falta de cooperación del ente contralor para enjuiciar a los involucrados, la Fiscalía tuvo que obtener una orden judicial para allanar sus oficinas y secuestrar las evidencias. Al final, en un informe definitivo, la Corte aseguró que el faltante real era de $343 mil dólares.[8]

Además, la Corte de Cuentas funciona bajo opacidad. Hay una carencia evidente de sistemas de información que permitan seguir la pista a las acciones de fiscalización del presupuesto por parte de dicha institución.

[7]PROBIDAD mantiene una base de datos que incluye registros desde el año 1999.
[8]Controversial informe final en caso FEDEFUT. La Prensa Gráfica, 19 de agosto de 2000

Gráfico 4
Índice de Percepción de la Corrupción para El Salvador
1998-2003



Por ejemplo, en la actualidad no es posible conocer cuántas denuncias recibió la Corte de Cuentas y la naturaleza de estas, cuántas fueron aceptadas o rechazadas y en base a qué criterios se resolvieron, de cuáles se abrieron procesos de investigación, en qué consistieron las indagaciones, cuáles fueron los hallazgos, qué recomendaciones se hicieron y de estas cuántas o cuáles fueron atendidas, qué daños pudieron ser reparados y si existieron irregularidades, quienes fueron los responsables, qué sanciones se les impusieron y si estas efectivamente fueron aplicadas[9]. El art. 199 de la Constitución Política señala que el presidente de la Corte de Cuentas tiene la obligación "de presentar anualmente a la Asamblea Legislativa un informe detallado y documentado de las labores de la Corte. Esta obligación deberá cumplirse dentro de los tres meses siguientes a la terminación del año fiscal. El incumplimiento de esta obligación se considera como causa justa de destitución". Sin embargo, este informe solo provee datos aislados de actividades sin indicadores de efectos o resultados, y por tanto no resulta útil para evaluar el desempeño de la Corte.

Según los datos presentados en el Segundo Informe de Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, la Corte de Cuentas de El Salvador es una de las tres de esa región con un presupuesto mayor a los 10 millones de dólares anuales[10]. En el año 2003, la Corte tuvo una asignación de 18.5 millones de dólares. El negativo contraste, según los resultados del ITP, es que la Corte de Cuentas fue la peor evaluada.

Por otro lado, aunque el art. 46 de la Ley de la Corte de Cuentas dispone que los informes de la auditoría son de carácter público, el titular del ente ha hecho una interpretación restrictiva, al grado de sostener que es inconstitucional dar a conocer los mismos[11].

---

[9]Ponencia: El control como una herramienta fundamental para prevenir y combatir la corrupción en El Salvador. Jaime López, octubre de 2003.
[10]Segundo Informe de Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. Capítulo 7: El desafío de la democratización de la justicia y del fortalecimiento de la rendición de cuentas.
[11]Recurso: Reformas a Ley de Corte de Cuentas. http://probidad.org/regional/legislacion/2002/076.html

A criterio de PROBIDAD, el deficiente desempeño del órgano externo de control se debe principalmente a la injerencia partidista que lo caracteriza. Durante las últimas dos décadas sus titulares han sido nombrados como producto de la venta de votos legislativos por parte del Partido de Conciliación Nacional a los partidos gobernantes[12]. Esto le ha hecho perder su independencia, ha facilitado la manipulación de los resultados de las auditorías y ha llenado la institución de empleados no idóneos.

3. Oportunidad de la información del presupuesto

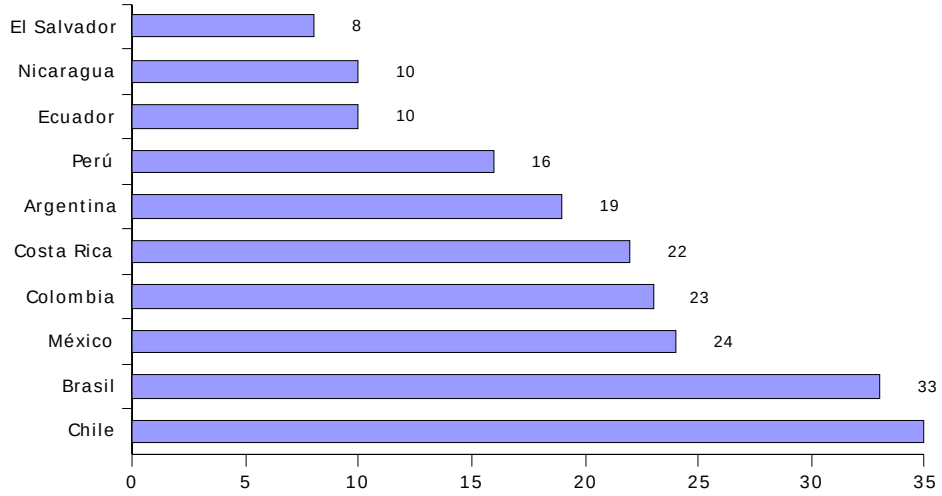
Esta variable tiene por objetivo medir las valoraciones de los expertos y usuarios participantes en el estudio sobre el momento en que se hace pública la información del presupuesto en las distintas fases de su ciclo: formulación, aprobación, ejecución y fiscalización. El conocimiento oportuno sobre el desarrollo de las etapas del presupuesto permite identificar a tiempo vacíos o riesgos. Los atributos que conforman esta variable, y sus correspondientes puntuaciones, son:

Atributos	
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de formulación	7
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de discusión-aprobación	17
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de ejecución	7
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de fiscalización	0

Al igual que con la variable de capacidades del órgano de control externo, El Salvador resultó ser el país peor evaluado con respecto a la oportunidad de la información, con una puntación del 8 por ciento.

[12]Recurso: Presidentes de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador. http://www.probidad-sv.org/docs/presidentesCdeC.html

Gráfico 5
Evaluación de la oportunidad de la información



Pareciera que la evaluación para El Salvador contrasta con los esfuerzos que ha llevado a cabo el Ministerio de Hacienda con relación a la producción y disponibilidad de información presupuestaria, a través de la utilización de tecnologías informáticas y de comunicaciones.

Al respecto, en su memoria de labores correspondiente al período junio/2002-mayo/2003[13], el Ministerio Hacienda señaló que "la implantación de la aplicación informática SAFI (Sistema de Administración Financiera Integrado) ha permitido mecanizar los procesos de la formulación y ejecución del Presupuesto, la contabilidad y de tesorería en las Unidades Financieras Institucionales, a nivel central e institucional, y se ha convertido en una herramienta importante para el desarrollo de estas actividades, lo que a su vez ha permitido contar con una importante base de datos de la administración financiera del Estado, capaz de generar una cantidad de datos de las transacciones financieras que ejecutan diariamente las instituciones".

Asimismo el Ministerio de Hacienda ha hecho importantes esfuerzos para utilizar su sitio web (http://www.mh.gob.sv) como un portal de información presupuestaria. En éste pueden encontrarse los presupuestos desde el año 2000 y al momento de redactarse este informe, ya se encontraba disponible el proyecto de presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal 2004. Todos estos están acompañados de versiones para el ciudadano en las que se explican detenidamente los principales sumarios sobre la distribución de los ingresos y los gastos. En el sitio también se encuentran los informes finales de la gestión financiera correspondientes a los años 2002, 2001 y 2000 y otros reportes intermedios.

A pesar de los aspectos positivos que se reseñaron anteriormente, la baja calificación que los expertos y usuarios de la información otorgaron a la oportunidad de la información presupuestaria puede explicarse en base a los siguientes argumentos, identificados a través de la investigación formal/práctica:

a) Los informes de ejecución solo revelan datos financieros, sin establecer las vinculaciones con los propósitos consignados en el Presupuesto. Esto advierte inconsistencia y parcialidad en la información presupuestaria que limita su uso. En los términos en que ésta es presentada no pueden hacerse valoraciones sobre el desempeño de las instituciones del sector público y del grado en que se respetan y se van atendiendo las prioridades. Un aspecto delicado es que no puede analizarse el impacto que tiene

[13] http://www.mh.gob.sv/mh_2003/memoriaslaborales.htm

el presupuesto en los esfuerzos por reducir la pobreza.

b) Durante el período de formulación no hay mecanismos formales para ir difundiendo la información que va dando sustento al mismo, particularmente las políticas presupuestarias del Estado y las institucionales. De esta forma, durante la formulación el público no tiene oportunidades de enterarse sobre las prioridades, la forma en que serán distribuidos los recursos y los servicios finales que estima el gobierno prestar, y en consecuencia tampoco tiene espacios o condiciones para incidir.

c) Si bien es cierto hay más disponibilidad de la información durante las etapas de aprobación y ejecución, el problema es que ésta es consolidada y resulta muy difícil tener acceso a los desgloses por categorías específicas del gasto. De hecho la misma ley prevé restricciones para conocer el detalle de la información presupuestaria al imponer a los funcionarios y empleados de las unidades financieras institucionales la obligación de guardar reserva sobre "las operaciones realizadas y de la información que estas generan"[14].

d) Con respecto a la etapa de fiscalización del presupuesto, aunque el Ministerio de Hacienda entrega oportunamente los informes de la gestión financiera (teniendo presente que adolecen de las deficiencias señaladas en los puntos anteriores), se considera que la mayor debilidad se encuentra en la no presentación oportuna y pública de los informes de auditoría. Los registros periodísticos donde se revela información sobre investigaciones que lleva adelante la Corte de Cuentas denotan que las auditorías se hacen entre 2 o 3 años después de haber terminado los ejercicios fiscales correspondientes, lo que evidencia la falta de oportunidad de las actuaciones de esa entidad[15]. Por otro lado, como se señaló en el apartado sobre las capacidades del órgano de control externo, a pesar que el art. 46 de la Ley de la Corte de Cuentas consigna la publicidad de los informes de auditoría, el titular del ente ha hecho una interpretación restrictiva.

4. Responsabilidades de niveles de gobierno

Esta variable tiene un único atributo referido a la claridad en la división de responsabilidades presupuestarias entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. La puntuación que le asignaron los expertos y usuarios de la información fue del 13 por ciento.

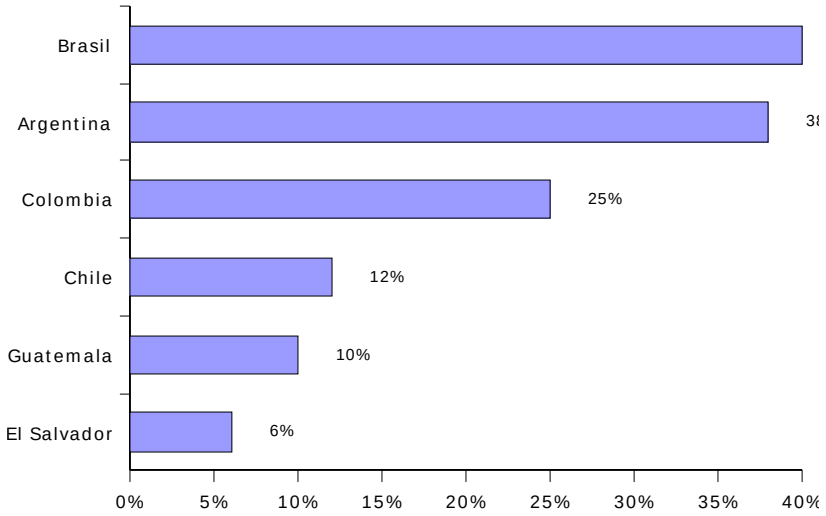
El principal mecanismo de asignación de recursos del gobierno nacional a las municipalidades es el establecido en la Ley del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES). Ésta contempla un porcentaje fijo en concepto de transferencia a los municipios, y por tanto no hay ningún mecanismo ni proceso para incorporar en el presupuesto las solicitudes y preferencias de los gobiernos locales.

Actualmente el porcentaje es del 6 por ciento de los ingresos corrientes, el cual es bastante bajo con respecto a otros países de América Latina como se muestra en el siguiente gráfico:

[14]Aart. 214 de la Ley de Adminsitración Financiera del Estado

[15]La excepción son los casos en que las distintas fracciones políticas ejercen presión sobre la Corte de Cuentas para que se abran investigaciones sobre casos de actualidad. Normalmente la oportunidad con se llevan a cabo tales auditorías denotan un afán de obtener ventajas partidistas por parte de los interesados.

Gráfico 6
Transferencias a gobiernos locales en distintos países de América Latina



Fuente: Citado en el estudio "El impacto de la inversión del FODES en el desarrollo económico y social de los municipios" COMURES, Septiembre de 2003

Además de su pequeño valor, el problema alcanza una dimensión mayor porque en el caso de El Salvador, las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos locales representan el 68 por ciento del financiamiento municipal. Por otro lado el 44 por ciento de las transferencias se invierten en proyectos cuyas áreas de competencia corresponden al gobierno nacional (33 por ciento) o que aún no están claramente delimitadas (11 por ciento)[16].Así se tienen la ejecución de proyectos de desarrollo vial, con los cuales no está del todo claro de quién es la competencia para ejecutarlos. Las alcaldías del interior del país llegan inclusive a adquirir préstamos para mejorar la infraestructura. Según la Ley de Vialidad, las obras de rehabilitación y conservación vial del área urbana de los municipios les corresponden a las alcaldías, mientras que el mantenimiento vial interurbano de todo el país le compete al Fondo de Conservación Vial (FOVIAL), que administra el Ministerio de Obras Públicas[17]. En julio del 2002, COMURES insistió en que debido a que el mantenimiento de la red vial también es competencia de los municipios, parte del presupuesto del FOVIAL debía ser recibido por las alcaldías.

Los datos anteriores corresponden a un estudio que presentó la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) en septiembre de 2003.[18] En el que se detalla como se invierten los fondos del FODES: vías de acceso, 40 por ciento; electrificación, 18 por ciento; emergencias, 7 por ciento; y el otro 35 por ciento se distribuye entre proyectos de educación, modernización municipal, acueductos y alcantarillados, recreación y deportes y otros.

Algunas de las conclusiones del referido estudio ayudan a explicar la baja calificación que dieron los expertos y usuarios de la información a esta variable:

---

[16]Huizúcar: Con el futuro en la calle. 2 de febrero de 2003
Revista Vértice. Fovial y alcaldías. 16 de febrero de 2003

[17]Fovial despierta los apetitos de las alcaldías. El Diario de Hoy. 15 de julio de 2003

[18]Estudio: "El impacto de la inversión del FODES en el desarrollo económico y social de los municipios", elaborado para COMURES por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y la Fundación Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO). Septiembre de 2003.

a) Aunque el porcentaje de las transferencias ha venido creciendo en el tiempo desde un 0.95 por ciento de los ingresos corrientes en 1988 al actual 6 por ciento, éste sigue siendo bajo con respecto a otros países y con la importancia que ha cobrado en el país la gestión local.

b) Las municipalidades presentan una gran dependencia de las transferencias que reciben del gobierno nacional y que representan el 68 por ciento de sus ingresos. Esto se debe a la falta de estimulación que genera la propia estructura recaudatoria, por la carencia de impuestos prediales y de automotores, y la falta de autonomía para fijar las tarifas de sus impuestos.

c) La falta de claridad entre las competencias nacionales y municipales. Esto obliga a las alcaldías, ante la desatención del gobierno nacional, a invertir el 44 por ciento de las transferencias en proyectos de deberían asumidos por el gobierno nacional o traspasados formalmente a los municipios con sus respectivos recursos.

5. Rendición de cuentas

Esta variable exploró la existencia de indicadores que permitan evaluar los avances en la ejecución de las metas consignadas en el presupuesto y el impacto del gasto, en función de las prioridades y políticas consignadas en el Presupuesto general y los institucionales. La calificación que obtuvo fue del 19 por ciento. Los atributos específicos que conforman la variable y su respectiva puntación se muestran a continuación:

Atributos	
Los precios de compra que paga el poder ejecutivo se hacen públicos en las compras ó gastos de más de 500,000 dólares.	17
El gobierno provee indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.	7
El ejecutivo nacional publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas	3
Los reportes parciales sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno son comparables con el presupuesto aprobado.	38
Los reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas son comparables con el presupuesto aprobado	34
Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal.	7
Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto.	30

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones únicamente obliga a que se hagan públicas las convocatorias a licitaciones (art. 47 y 67) y los resultados de las adjudicaciones (art. 58). Sobre este último aspecto sólo se anuncia la denominación de la empresa ganadora. Los detalles sobre las ofertas, precios y condiciones de compra y características de los bienes y servicios, entre otras características no son hechas del conocimiento público.

Con respecto a los mecanismos de evaluación del gasto y de su impacto, como se mencionó en el apartado sobre oportunidad de la información el problema reside en que en los informes sobre la ejecución se produce un divorcio con respecto a las metas y propósitos consignados en el Presupuesto y los planes de trabajo.

Además de la calidad y cobertura de los servicios públicos, sobre el impacto del gasto la Ley de la Corte de Cuentas en su art. 30 numeral 5 establece los criterios de eficiencia, efectividad y economía en el uso de los recursos. Sin embargo, ni los Presupuestos ni su metodología de formulación y control contemplan indicadores que permitan evaluar tales aspectos.

Con respecto al nivel de detalle con que debe ser presentada los reportes presupuestarios, la Asamblea Legislativa tiene facultades para requerir cualquier información que estime conveniente. Sin embargo no existe la obligación legal ni la práctica de facilitar al público el conocimiento de esa información.

6. Control sobre funcionarios

Los salarios y prestaciones que reciben los funcionarios, la posibilidad de detectar enriquecimientos ilícitos y la capacidad determinar responsabilidad y sancionar a quienes comentan irregularidades con el presupuesto, son los aspectos que explora la variable control sobre funcionarios. La puntuación que le asignaron los entrevistados para el estudio fue 21 por ciento.

Atributos	
Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios	23
La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios es pública	13
Se pueden detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios	27
En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los culpables	33
Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros	10

El art. 131 numeral 9 de la Constitución atribuye a la Asamblea Legislativa la facultad de "crear y suprimir plazas, y asignar sueldos a los funcionarios y empleados". Esto se hace a través de la Ley de Salarios. Pero a través de la legislación secundaria[19] se le atribuye al Ministerio de Hacienda la facultad para la celebración de contratos de servicios profesionales, mecanismo conocido como "sistema de contratos". Una de los requisitos para constituir una plaza por medio de contratos es que no constituyan "una actividad regular y continua dentro del organismo contratante". Sin embargo se ha constatado en la práctica que los contratos van siendo renovados cada año, y en esa forma las plazas adquieren el carácter de permanentes.

La Ley de Salarios es publicada en el Diario Oficial y tiene el detalle de plazas y la remuneración que corresponde a cada una. Esto no es así en los contratos, los presupuestos únicamente incluye un sumario del número de plazas que tiene la institución por ese sistema, número que como se mencionó en el párrafo anterior puede cambiar durante el año sin intervención de la Asamblea Legislativa. Esta inconsistencia y discrecionalidad entre los sistemas de personal en el sector público abre oportunidades para que puedan haber personas que estén nombradas por ley de salarios y que obtengan por separado una remuneración por contratos.

La información sobre prestaciones tales como bonos, seguro médicos, uso de automóviles, gastos personales y viáticos, entre otras, que reciben los funcionarios y empleados del Estado no son dadas a conocer al público.

Los funcionarios y empleados responsables de la ejecución del presupuesto si están claramente identificados a través de acuerdos de nombramiento o designación. Además el art. 104 de la Ley de la Corte de Cuentas establece la obligación de estos de rendir fianza[20]. Esto indica que en caso de existir irregularidades se puede establecer con precisión quiénes son los responsables. Para tales efectos las leyes consignan tres tipos de responsabilidades: administrativas, referente al incumplimiento por acción u omisión de las leyes; patrimoniales,

[19] Art. 83 de las Disposiciones Generales de Presupuestos

[20] Art. 104 de la Ley de la Corte de Cuentas: "Los funcionarios y empleados del sector público encargados de la recepción, control, custodia e inversión de fondos o valores públicos, o del manejo de bienes públicos, están obligados a rendir fianza a favor del Estado o de la entidad u organismo respectivo, de acuerdo con la Ley para responder por el fiel cumplimiento de sus funciones."

por la pérdida de recursos; y penales, por la comisión de delitos. Las primeras dos son resueltas por la Corte de Cuentas y las últimas por los tribunales de lo penal mediante requerimiento de la Fiscalía.

Por otro lado la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos obliga a aquellos ejercen autoridad o administran recursos a presentar al inicio de sus gestiones una declaración jurada del patrimonio familiar, y otra cuando dejan sus cargos. A quienes no cumplen con esta obligación se les aplica una multa. La presunción de enriquecimiento ilícito puede hacerse si de la diferencia entre la declaración final y la inicial, existen incrementos en el patrimonio que no puedan explicarse a través de los ingresos legales que hayan percibido los funcionarios o empleados públicos correspondientes.

Sin embargo, desde 1959 cuando fue aprobada la ley citada en el párrafo anterior, no existen registros o evidencias de funcionarios que hayan sido condenados por enriquecimiento ilícito. Asimismo del registro que por 4 años ha mantenido la organización que realizó el estudio en El Salvador, sobre denuncias de corrupción hechas públicas, puede constatarse que la mayoría de los implicados fueron exonerados.

Recomendaciones

Con la reforma a los sistemas de administración financiera del Estado, que tuvo lugar a partir de 1995[21], se dieron importantes pasos en la modernización del proceso presupuestario. La introducción de la metodología por áreas de gestión, que se fundamenta en la vinculación entre recursos y propósitos, abrió la posibilidad de posicionar el presupuesto como el principal instrumento de planificación, coordinación, ejecución, evaluación y control gubernamental. Notable es también el avance en los sistemas de información financiera, que ahora producen reportes inmediatos, detallados e integrados sobre las transacciones presupuestarias que se dan en cada una de las instituciones gubernamentales.

Sin embargo, a ocho años de realizada la reforma financiera en el Estado, este estudio muestra que la pretendida vinculación entre recursos y propósitos no ha desarrollado su potencial y que la metodología presupuestaria y la información que ésta produce se mantienen como aspectos ajenos y distantes del público.

Por ello, para aprovechar y maximizar el potencial del Presupuesto, en base a los hallazgos del presente estudio se recomienda:

a) Establecer mecanismos formales que garanticen la participación del público 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. Sería importante revisar y retomar distintas experiencias que se han dado a nivel municipal y que han mostrado significativos beneficios, destacándose entre ellas los procesos de presupuesto participativo mediante los cuales varias alcaldías deciden sobre sus asignaciones de inversión y los ejercicios de contraloría social. El objetivo de los mecanismos de participación ciudadana debe ser que las necesidades de la población sean reconocidas y que queden efectivamente incluidas en los presupuestos.

b) Establecer sistemas de planificación multianual donde se consignen los logros estratégicos que el gobierno y las instituciones esperan alcanzar en el mediano y largo plazo. Estos sistemas deben contemplar criterios y mecanismos de vinculación con los presupuestos anuales, de tal forma que sea claro cómo estos últimos contribuyen a alcanzar los logros estratégicos. Al respecto sería conveniente retomar el resultado y la metodología que se utilizó para formular las "Bases para un Plan de Nación" por parte de la Comisión Nacional de Desarrollo.

c) Requerir que los presupuestos incluyan además de la información financiera, las metas específicas que se esperan alcanzar con los recursos asignados y los criterios para evaluar el cumplimiento de las mismas

[21]En 1995 se aprobó la Ley de Administración Financiera del Estado.

(indicadores). Además, simplificar la presentación de los contenidos presupuestarios para que sean comprensibles a una cantidad mayor de ciudadanos.

d) Fortalecer, reorganizar o agrupar a las instancias encargadas de producir información estadística, y asegurar la independencia y carácter técnico de las mismas. Esto particularmente con las instancias encargadas de producir la información sobre los ingresos y egresos públicos. Ésta debe ser de fácil acceso hasta su más bajo nivel, tanto a nivel central como institucional, e incluir además de los datos financieros el avance en el logro de los propósitos consignados en los presupuestos.

e) Requerir que la Política Presupuestaria, que es la base sobre la cual se formulan los presupuestos cada año, sea dada a conocer al público a través de canales que garanticen una máxima difusión, y que esto se realice inmediatamente después de que sea aprobada por el Consejo de Ministros. Esto para permitir la observación oportuna del público sobre los supuestos macroeconómicos, los objetivos y prioridades nacionales e institucionales, la política fiscal, la estimación de ingresos y egresos y las normas para la formulación. Esto ayudaría a que exista un debate público significativo y útil en el momento en que se toman las decisiones más determinantes sobre los presupuestos.

f) En la Asamblea Legislativa establecer mecanismos para que durante la discusión del presupuesto, además de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto puedan intervenir las otras comisiones o sus miembros, según sus especialidades. Esto es importante porque las otras comisiones son las que dan seguimiento al desempeño de las instituciones comprendidas bajo su competencia, y por tanto están en mejor posición para valorar los presupuestos en términos de la calidad y cobertura de los servicios públicos consignados como propósitos.

g) Definir y operativizar indicadores de carácter geográfico que permitan identificar la forma en que se están asignando los recursos presupuestarios en las distintas regiones del país. Actualmente esto solo es claro en la transferencia a los municipios (que es el 6 por ciento de los ingresos corrientes), no así en las erogaciones que hacen los ministerios y otras instituciones centralizadas. Los indicadores geográficos permitirían hacer relaciones del presupuesto con los niveles de pobreza por región, actividad económica territorial u otros. Bajo esta lógica, el Presupuesto puede llegar a ser un importante instrumento para medir el compromiso de los gobiernos con el Desarrollo Humano.

h) Hacer exigible la publicidad y la existencia de criterios claros para la realización de las modificaciones presupuestarias. Además, en las modificaciones debe explicarse el efecto que producirán en la prestación de los servicios, y no limitarse como sucede actualmente, solo a señalar las disminuciones y aumentos en los montos de las partidas presupuestarias.

i) Publicitar ampliamente los informes de seguimiento y evaluación del presupuesto, así como el de la liquidación, destacando las explicaciones sobre las modificaciones sustanciales que hubieran ocurrido durante la ejecución y el avance en el logro de los propósitos previstos. En igual forma, publicitar ampliamente los informes de auditoría y exámenes especiales realizados a la ejecución presupuestaria, tanto a nivel institucional como consolidado, por parte de la Corte de Cuentas de la República.

j) Asegurar la independencia política, el carácter técnico y la oportunidad en las acciones de control que debe llevar a cabo la Corte de Cuentas de la República, para asegurar una efectiva fiscalización del presupuesto. Además establecer un sistema de información sobre tales acciones de control, destacando entre otros aspectos, el número, naturaleza e identificación de los hallazgos sobre irregularidades, el grado de cumplimiento de las recomendaciones y de la aplicación de las sanciones.

k) Hacer campañas de sensibilización y orientación entre el público sobre la información presupuestaria que actualmente está disponible, la forma en qué ésta puede ser accesada y la maneras cómo puede ser aprovechada.