

PÚBLICO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

EL SALVADOR

**APOYO A LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN POR RESULTADOS
(ATN/OC-9852-ES, ES-T1037)**

INFORME FINAL DE CONSULTORÍA

TRANSPARENCIA Y DIFUSIÓN DEL PRESUPUESTO Y SUS RESULTADOS EN EL SALVADOR

DICIEMBRE 2007

**APOYO A LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN POR
RESULTADOS**

BID – ATN/OC-9852-ES

**“TRANSPARENCIA Y DIFUSIÓN DEL PRESUPUESTO Y SUS RESULTADOS EN EL
SALVADOR”**

INFORME FINAL

CONSULTORA M. ALEJANDRA VEGA C.

31 DE DICIEMBRE DE 2007

ÍNDICE
Transparencia y Difusión del Presupuesto y sus Resultados en El Salvador

Título	Página
1. Introducción	3
2. Principales elementos de Diagnóstico en El Salvador	4
2.1. Elementos generales	4
2.2. Diagnóstico respecto de la transparencia del presupuesto en El Salvador a partir de estudios y revisión de información disponible al público	5
2.3. Legislación vigente relevante en el proceso presupuestario	14
2.4. Roles de distintos actores en el proceso presupuestario	15
2.4.1. Percepciones de algunos actores	19
3. Propuesta de modelo de difusión de información de presupuesto y sus resultados	20
3.1. Características deseables de información de presupuesto y sus resultados en un modelo de difusión para El Salvador	20
3.2. Prioridades para un Modelo de Difusión a la Ciudadanía y al Poder Legislativo de la información presupuestaria y de resultados en El Salvador	24
3.3. Las propuestas del modelo de difusión para El Salvador	25
4. Consideraciones para la implementación del modelo de difusión	32
5. Anexos	35
Anexo 1: Algunos elementos conceptuales sobre transparencia y difusión	
Anexo 2: Qué dicen los códigos internacionales de buenas prácticas de transparencia	
Anexo 3: El caso de Chile como experiencia de mecanismos de transparencia en un contexto de sistema de PPR	
Anexo 4: Consideraciones desde los actores en El Salvador	
Anexo 5: Recomendaciones del ILTP 2005 para El Salvador	
Anexo 6: Otros avances en materia de transparencia y prevención de la corrupción en El Salvador: El Tribunal de Ética Gubernamental	
Bibliografía	59

APOYO A LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN POR RESULTADOS
BID – ATN/OC-9852-ES
“Transparencia y Difusión del Presupuesto y sus Resultados en El Salvador”

Informe Final

31 de diciembre de 2007

1. Introducción

Esta consultoría tiene como objetivo profundizar en los elementos de diagnóstico señalados a partir de la propuesta preliminar del Plan de Acción elaborada en el marco del proyecto de “Apoyo a la Consolidación del Modelo de Gestión por Resultados”, y desarrollar en mayor detalle y complementar, en lo que fuera necesario, las propuestas de dicho plan. Estas propuestas se deberían traducir en la base de un modelo de difusión a la ciudadanía y al Poder Legislativo de la información presupuestaria y de su ejecución vinculada con la información de resultados proveniente del Sistema de Monitoreo y Evaluación para El Salvador.

De acuerdo al proyecto en curso se espera disponer de un proceso presupuestario y de evaluación de su ejecución más transparente para los actores político-sociales y la ciudadanía en general. En particular se espera que los principales actores político-sociales, incluyendo la ciudadanía, los legisladores y los medios de comunicación, dispongan de mayor información sobre el presupuesto público, su ejecución y resultados de modo de fomentar y contribuir a una mayor comprensión de la materia, una mayor valoración de los usos de los recursos públicos por parte de los contribuyentes, y una participación más activa y responsable en los procesos públicos. Del mismo modo se espera que el Poder Legislativo disponga de la información necesaria para retroalimentar sus procesos de análisis y toma de decisiones presupuestarias para contribuir a la eficiencia y eficacia del gasto.

A través de esta consultoría se busca realizar propuestas que sean útiles para avanzar de acuerdo a las mejores prácticas internacionales en transparencia a El Salvador, tomando en consideración las características y especificidades del sector público de este país.

Se espera que finalmente las propuestas que deriven de este informe incorporen los elementos técnicos, metodológicos y de procesos necesarios, y que éstos sean difundidos entre los principales actores institucionales para su adecuada implementación.

Este informe final en su capítulo 2 muestra un resumen del diagnóstico sobre la situación actual de difusión de información de presupuesto en El Salvador; el capítulo 3 presenta el modelo propuesto de difusión y transparencia de información de presupuesto y de resultados proveniente del Sistema de Monitoreo y Evaluación para El Salvador. Por su parte, en el capítulo 4 se hace referencia a algunas consideraciones para la implementación de las propuestas contenidas en este modelo de difusión y finalmente se presenta los anexos y la bibliografía.

2. Principales elementos de diagnóstico en El Salvador

2.1. Elementos generales

De acuerdo al informe de diagnóstico para el Plan de Acción¹ la República de El Salvador cuenta con un estado que, de acuerdo a los indicadores cuantitativos tradicionales, se encuentra entre los más pequeños de América Latina en relación al tamaño de su economía. De acuerdo a estas medidas, el gasto del gobierno central alcanza a un 19,4 % del PIB (2005) en tanto que la carga tributaria se ubica en el 12,5% del PIB (2005), sin grandes modificaciones en los últimos años. Pese a ello, el Estado ha logrado hacer un uso relativamente efectivo de sus recursos, logrando avances importantes en áreas como la educación y la salud. Es así como un estudio reciente del BID² calificó a El Salvador como el país con la mayor calidad de su gasto público en Centroamérica.

Según lo señala el informe de diagnóstico para el Plan de Acción los logros obtenidos por El Salvador en materia fiscal se apoyan en aspectos como una institucionalidad fiscal jerarquizada, que asigna claramente autoridad y responsabilidad por la conducción de las finanzas públicas al Ejecutivo; un sistema de administración financiera y presupuestaria relativamente simple y efectivo; un sistema tributario simple y pocas rigideces normativas en la asignación de los recursos; alta calidad en las políticas públicas, reflejada en la claridad de sus prioridades y la persistencia de las políticas, y un manejo disciplinado y austero de las finanzas públicas a lo largo del tiempo. Logros que han sido reforzados desde 1999 con una serie de iniciativas de modernización del sector público, orientadas principalmente a aplicar un enfoque de gestión pública basada en resultados.

Lo anterior, sin embargo, no significa que en el sistema presupuestario salvadoreño no tenga problemas ni desafíos. Entre los principales problemas que identifican los estudios sobre la materia, que fueron revisados en la etapa del diagnóstico, y a partir de planteamientos de las autoridades se cuentan: (a) la ausencia de perspectivas de mediano plazo en la programación presupuestaria a nivel agregado e institucional, (b) una marcada tendencia incrementalista y burocrática en la formulación de los presupuestos institucionales; (c) escasa motivación e incentivos sobre las instituciones en la administración de los recursos públicos, y (d) limitaciones en la disponibilidad de información sobre el presupuesto, su ejecución y los resultados de la aplicación de los recursos públicos.

De acuerdo al diagnóstico para el Plan de Acción “...en la situación actual de El Salvador no existen elementos que permitan suponer que los problemas recién citados vayan a resolverse solos. Más aún, los conflictos político-presupuestarios de los últimos años y la forma en que se ha buscado sortear dichos conflictos indican que los logros alcanzados en materia de transparencia, efectividad y eficiencia podrían no estar asegurados en un clima de mayor confrontación política o con actitudes distintas de parte de las autoridades...”³

¹ Marcel (2007).

² Vergara y González (2006).

³ Marcel (2007).

De este modo, pese a los avances hasta ahora alcanzados, El Salvador tiene aún posibilidades de consolidar un sistema presupuestario eficaz y elevar considerablemente el rendimiento de los recursos fiscales. Ello requiere un esfuerzo sistemático para mejorar elementos idiosincráticos de la administración financiera y la gestión pública. El desarrollo de un sistema de presupuesto orientado al logro de resultados debe ocupar un lugar central en este esfuerzo.

Dos estudios recientemente publicados⁴ identifican como áreas en la que existen posibilidades de mejoras adicionales en gestión financiera las siguientes: “...establecer un sistema de evaluación social de proyectos de inversión pública; profesionalizar la gestión de los recursos humanos en el sector público, introduciendo sistemas de evaluación de desempeño de los servidores públicos y un sistema de gerencia pública profesionalizada, de modo que los altos directivos públicos, distintos a los cargos de confianza del Presidente, sean elegidos según méritos profesionales y eleva la transparencia y disponibilidad de información...”.

2.2. Diagnóstico respecto de la transparencia del presupuesto en El Salvador a partir de estudios y revisión de información disponible al público

En materia de transparencia algunos estudios realizados para El Salvador en materia de transparencia indican logros importantes así como tareas pendientes, entre los que se pueden destacar los siguientes:

- El estudio de BID (2006)⁵ señala que el principal desafío del país es mejorar los mecanismos de consulta sobre las prioridades del gasto, la flexibilidad de los ministerios en el manejo de sus presupuestos, y el uso de análisis económico en las asignaciones de gasto, en especial en cuanto a mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

- El Fondo Monetario Internacional⁶ ha señalado que El Salvador estaría cumpliendo muchos de los estándares contenidos en el Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal. En particular, el informe del FMI destaca que el presupuesto general anual del estado y los informes presupuestarios de la ejecución abarcan prácticamente el sector público no financiero y total y se publica amplia información sobre el nivel y la composición de la deuda pública. Por su parte, el Sistema Integrado de Administración Financiera (SAFI) incluye un sistema de contabilidad integrada que hace posible evaluar los atrasos de pagos, generar los informes presupuestarios de la ejecución en forma oportuna y conciliar los datos monetarios y de contabilidad de forma rutinaria. A partir de estos logros, el organismo propone avanzar en algunas áreas rezagadas, como: la adopción de una clasificación funcional del gasto; fortalecer la independencia del control externo y hacer público el resultado de las auditorías realizadas en el sector público, sus conclusiones

⁴ “El Gasto Público en el Salvador”. Rodrigo Vergara y Mauricio González. Banco Interamericano del Desarrollo. Febrero 2006; “La política fiscal en la encrucijada: el caso de América Central”. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), junio 2007.

⁵ “Los sistemas de gasto público en América Central y República Dominicana: disciplina fiscal y eficiencia”. Roberto Machado, Banco Interamericano de Desarrollo. Noviembre 2006. El estudio utiliza el enfoque de *Public Expenditure Management* (PEM).

⁶ International Monetary Fund. February 2005, IMF Country Report No. 05/67. El Salvador: Report on the Observance of Standards and Codes.

y recomendaciones; clarificar las relaciones fiscales intergubernamentales entre el gobierno y municipios; incluir en la documentación del presupuesto estimaciones de actividades cuasi-fiscales, riesgos fiscales y gastos tributarios, y preparar un marco multianual del gasto que sirva de base para preparar el presupuesto .

- Desde el punto de vista más macro, de acuerdo al análisis realizado por el ROSC del FMI (2005) los objetivos de política fiscal y prioridades para el mediano plazo son definidos en el programa del gobierno, pero, sin embargo, si bien en el presupuesto se da a conocer alguna de esta información a nivel general, incluyendo las proyecciones fiscales para el año del presupuesto y los dos años siguientes, no se explicitan los supuestos y las metodologías utilizadas; la documentación presupuestaria no incluye ningún análisis de sostenibilidad de la política fiscal. Aunque se preparan proyecciones macrofiscales agregadas a mediano plazo, no se prepara un marco cuantitativo y detallado a mediano plazo que sirva de base para los presupuestos anuales.

- Según el informe correspondiente al Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP) año 2005⁷, la percepción sobre la transparencia en el proceso presupuestario de El Salvador registró un descenso de casi 10 puntos en comparación a lo logrado en el 2003. Se siguen observando calificaciones deficientes en las áreas que en el 2003 ya eran mal evaluadas e incluso en el año 2005 se identificaron algunas otras como débiles. El Salvador resultó ser el segundo país peor evaluado en el ILTP con una calificación del 40%. Superó únicamente a Ecuador (30%) y quedó por debajo de Argentina, Colombia y Perú (todos con 44%), Nicaragua (46%), Costa Rica (48%), Brasil y México (ambos con 50%), y Chile (61%). Las variables peor evaluadas fueron las de participación ciudadana (5%), las capacidades del órgano de control externo (8%), la oportunidad de la información (8%), responsabilidades de los niveles de gobierno (13%), rendición de cuentas (19%) y control sobre funcionarios (21%). En este mismo informe se señala como un aspecto importante 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. Asimismo se concluye que los presupuestos aparecen como planes de corto plazo, aislados, sin sentido de progresividad y sin vinculación con variables claves para el desarrollo humano y el combate a la pobreza. Se señala que en los presupuestos de cada año no se expone cómo estos contribuyen la concreción de tales “planes”, y que las memorias de labores que el Ejecutivo presenta ante la Asamblea Legislativa cada año no rinden cuenta del avance de los mismos.⁸ Se señala que El Salvador es más bien deficiente en cuanto a la transparencia con la que maneja su presupuesto público nacional. Entre las principales recomendaciones⁹ que se desprendieron de este informe está el 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 de los presupuestos. se

⁷ Este Índice se basa en una encuesta de percepciones entre expertos y usuarios de información presupuestaria, en que participaron legisladores, periodistas de medios de comunicación, académicos y organismos de la sociedad civil. El análisis que comprende el marco legal, las prácticas de las diferentes etapas del proceso y las condiciones de acceso, utilidad y difusión de la información del presupuesto. El Salvador ha participado en dos informes, el año 2003 y el 2005.

⁸ De la misma manera, se destaca que “al haber cambio de gobierno, tampoco se observa una real articulación entre los planes desarrollados por el gobierno anterior”.

⁹ En Anexo 5 se presenta mayor detalle de las principales recomendaciones que se derivaron de este estudio.

sugiere 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 la formulación de la política presupuestaria, la duración de la etapa de discusión y la consecuente aprobación, la presentación de informes de avance, etc.

De este modo, los estudios citados permiten concluir que la gestión financiera de El Salvador registra algunos avances importantes en aspectos macroeconómicos, de control efectivo del gasto y de diseño conceptual e institucional, pero que aún queda un amplio espectro de tareas pendientes relacionadas especialmente con la rendición de cuentas, la independencia de los sistemas de auditoría y control externo y la efectiva vinculación de desempeño y asignaciones presupuestarias.

Complementando lo señalado con lo que se desprende de revisar la información disponible sobre presupuesto, se puede decir que actualmente El Salvador tiene un sistema presupuestario que no pone de relieve en forma particular la transparencia y la difusión de información vinculada a los resultados de la gestión pública. Lo anterior es producto de que el país no tiene aún un sistema integrado de PPR y en la medida que se fortalezca y consolide esta forma de concebir y desarrollar el presupuesto, debieran surgir los mecanismos que permitan usar información relevante sobre el presupuesto y sus resultados en la toma de decisiones, transmitiéndola al público y actores relevantes.¹⁰

Además se puede decir a partir del diagnóstico que en la actualidad se publica información ligada a objetivos presupuestarios vinculados a las prioridades del gobierno, información financiera y sobre la ejecución del presupuesto, pero no se dispone de información integrada sobre los resultados, ya sea a través de indicadores o de evaluaciones. Tampoco cierta información relativa a los supuestos y el contexto macroeconómico del presupuesto no es puesta a disposición del público.

Por otra parte, se debe señalar que El Salvador no tiene aún una ley de transparencia y acceso a la información, como las tienen muchos otros países de la región, si bien hubo un intento por aprobar una ley en este sentido, ésta fue detenida en el parlamento en el año 2006¹¹. Por lo anterior, por ahora el poner esta información a disposición del público debiera surgir de forma espontánea y voluntaria, con el objetivo de contribuir a la transparencia en un marco de PPR.

¹⁰ Como lo señala Guzmán M. (2007) en el marco del proyecto “Apoyo a la consolidación del modelo de gestión por resultados”, “...en la actualidad El Salvador no cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación capaz de responder a los requerimientos de un modelo de PPR, no obstante, existen bases suficientes para construir dicho sistema en plazos razonables a partir de los ejercicios recientemente realizados y en curso. Cabe señalar que la motivación de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) para iniciar acciones en este campo provienen de la apreciación de carencia de prácticas por parte de los actores de los procesos programáticos y presupuestarios, que permitan una mayor orientación de los recursos hacia los resultados y compromisos del Plan de Gobierno, acompañado de una ausencia de sistemas de seguimiento y monitoreo del desempeño de las instituciones. Respecto de esto último actualmente existen solo procesos de seguimiento financiero. El gobierno se propone incorporar cambios sustantivos para disponer de un sistema de monitoreo y seguimiento más integral, a la vez que construir nuevos flujo de trabajo para avanzar en una forma de gestión presupuestaria que integre información de desempeño. Para esto, sobre la base de esfuerzos previos por construir procesos de definición de prioridades estratégicas y seguimiento iniciados a fines de los años 90, se han emprendido acciones concretas en el marco de éste proyecto...”.

¹¹ La base normativa con la que se ha intentado promover y exigir el acceso a la información desde la sociedad es la Constitución de la República (Art. 6, referido a la libertad de expresión en General) y a través del Art. 18 referido al derecho de petición ante las autoridades públicas).

Qué dicen algunos estudios recientes

Esta consultoría consideró para la complementación del diagnóstico algunos aspectos que se desprendieron de entrevistas a algunos actores durante una visita reciente a la república de El Salvador para el desarrollo de esta consultoría¹².

Entre la nueva información recabada se encuentran resultados de otros estudios relativos a transparencia y disponibilidad de información de presupuesto en El Salvador. Los principales elementos de diagnóstico que se desprendieron de estos nuevos antecedentes se sintetizan a continuación.

i) Diagnóstico y propuestas relativas a transparencia y acceso a la información de FUSADES

FUSADES es un centro de pensamiento e investigación de alta credibilidad en la república de El Salvador, que según lo describe en su misión “promueve el progreso económico y social de los salvadoreños, mediante el desarrollo sostenible, bajo un sistema democrático y de libertades individuales”.¹³

Esta institución realizó en el año 2005 el estudio “Las instituciones democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento”. Los hallazgos de este estudio y el contexto internacional pusieron de manifiesto recomendaciones que apuntaban en el sentido de aumentar la transparencia y medidas tendientes a que los ciudadanos sientan mayor confianza respecto de sus instituciones, en que sea posible evidenciar eficacia y uso legítimo de los recursos. En este contexto se hace importante el acceso a la información, dentro de los tópicos de la transparencia. En este marco FUSADES enfatiza la necesidad de que El Salvador adopte una ley de acceso a la información, así como lo han hecho otras naciones, señalándose que actualmente existen más de 65 países con legislación en este sentido.¹⁴ Lo anterior según FUSADES argumenta constituye un medio para que la sociedad civil pueda ejercer control social sobre la administración de los fondos públicos y en la actividad de las distintas instituciones del Estado. Entre los argumentos que se mencionan para promover el derecho a acceso a la información se señala que “...al poder contar con información pública fiable, oportuna y de fácil acceso, se posibilita el control social e impulsa un mayor grado de rendición de cuentas de los funcionarios públicos...”¹⁵.

Respecto al marco jurídico salvadoreño para el derecho de acceso a la información, FUSADES señala que si bien el país no tiene en su Constitución una disposición que garantice en forma explícita el derecho a acceso a la información, sí está explicitado en la carta constitucional el derecho a petición, en el cual se debiera basar cualquier norma de

¹² Misión realizada entre los días 04 y 08 de diciembre de 2007.

¹³ <http://www.fusades.org.sv/general.asp?id=53>.

¹⁴ Desde el año 2000 se han emitido 28 nuevas leyes, concentrándose en las regiones de Europa Central y Oriental y en Latinoamérica. Entre los países de esta última región de la zona de América Central se cuentan Honduras y Panamá que tiene leyes en vigencia desde 2006 y 2002 respectivamente, mientras que otros como Guatemala y Nicaragua han hecho avances en la materia aunque aún no cuentan con leyes.

¹⁵ FUSADES (2007).

derecho de acceso a la información. A su vez se señala que El Salvador ha suscrito diversas convenciones internacionales que protegen el derecho al acceso a la información pública, entre las que se cuentan la Convención de la Organización de Naciones Unidas contra la Corrupción que entre sus medidas preventivas señala que el Estado salvadoreño debe “asegurar el acceso a información pública”. Lo anterior se consigna de manera explícita en el artículo 10, que establece que “...la información sobre la organización y funcionamiento de la administración pública debe poder ser accedida por el público...”.

En términos generales las recomendaciones de FUSADES en materia de acceso a la información, más que apuntar hacia la creación de una norma hacen referencia a la necesidad de un cambio cultural completo, tanto de funcionarios públicos como de instituciones y de ciudadanos para lograr una “...cultura de transparencia, de apertura y participación ciudadana...”.

ii) Indicadores para la elegibilidad para la Cuenta del Reto del Milenio (MCA)

El 23 de enero de 2004 se estableció la Corporación Reto del Milenio (MCC)¹⁶, entidad estadounidense que administra la Cuenta Reto del Milenio (MCA), un programa de ayuda exterior cuyo fin es hacer más efectiva la ayuda estadounidense.

La MCC se basa en la idea de que se obtienen mejores resultados de la ayuda exterior cuando se invierte en políticas para apoyar la reducción de la pobreza y el crecimiento económico, a través de buen gobierno, la inversión social, y un entorno propicio para la iniciativa empresarial. De acuerdo a lo anterior, esta iniciativa de donaciones del gobierno norteamericano fue anunciada en el año 2002, durante la Cumbre de Monterrey, México, para apoyar el desarrollo de países que “gobiernen con justicia, inviertan en su gente y promuevan las libertades económicas”.¹⁷

Los criterios señalados se denominan categorías, compuestas de diversos indicadores. Las tres categorías evaluadas y sus correspondientes indicadores se presentan en el siguiente cuadro:

¹⁶ Millennium Challenge Corporation. Para mayores detalles ver: www.mcc.gov.

¹⁷ A partir del 28 de julio de 2005, el Gobierno norteamericano dio a conocer que para el año 2006, la Cuenta, que inicialmente era sólo para países pobres, incluiría a las naciones de renta media baja y los países clasificados tendrían acceso a fondos hasta por \$442 millones.

Cuadro 1
Indicadores de la Cuenta del Reto del Milenio según categoría

<u>Categoría</u>	<u>Indicador</u>
Gobernar con justicia	Libertades civiles Derechos políticos Participación y rendición de cuentas Efectividad de Gobierno Reglas del juego Control de la corrupción*
Invertir en la gente	Gasto público total en salud como % del PIB Gasto público total en educación primaria como % del PIB Tasa de Inmunización de DPT y sarampión Tasa de finalización de educación primaria femenina
Promover la libertad económica	Calidad regulatoria Inflación Política fiscal Número de días para empezar un negocio Costo de empezar un negocio Política comercial
Información suplementaria	Administración de recursos naturales Derechos y acceso a la tierra

* Es requisito para todos los países elegibles que este indicador esté sobre la mediana.

Fuente: Elaboración propia en base a Millennium Challenge Corporation.

La elegibilidad de un país se mantiene según una lista de indicadores que la MCC monitorea anualmente. De acuerdo a la metodología, los países elegidos deben estar arriba de la mediana¹⁸ en al menos el 50% de los indicadores de cada categoría. Al requisito de estar sobre la mediana en al menos el 50% de los indicadores se debe sumar el que en forma permanente además se debe estar sobre la mediana en el indicador de Control de la Corrupción (es el único que no se permite reprobar).

De 54 países con renta media baja, fueron precalificados 29, entre los cuales está El Salvador¹⁹, con base en los 16 indicadores seleccionados por la MCC, estos indicadores son medidos y establecidos por instituciones independientes a la MCC para garantizar no discrecionalidad en su medición.

La posición de un país respecto de la mediana en cada uno de los indicadores evaluados dependerá también del desempeño de los otros países evaluados. Por ejemplo, El Salvador es comparado con otros 30 países de renta media baja y por lo señalado anteriormente puede estar abajo en algún indicador porque otros países han tenido avances más rápido y se han ubicado encima.

Cada indicador dentro de cada una de las tres categoría está medido por diversos factores. En particular por ejemplo, en la categoría “gobernar con justicia” dentro del indicador

¹⁸ La mediana es una variable estadística que deja a cada lado de su valor a la mitad de la muestra; es decir, en una mediana para 10 países, los cinco más bajos se ubican por debajo de ella y los cinco más altos por encima de ella, sin que los primeros tengan necesariamente una mala calificación.

¹⁹ El Salvador ha sido uno de los países considerados elegibles para recibir donaciones de esta cuenta, siendo por ejemplo anunciado para el año 2006, la donación de 461 millones de dólares para financiar la estrategia de desarrollo de la zona norte.

“participación y rendición de cuentas” se encuentran factores como: estabilidad institucional, efectividad y accountability institucional; transparencia presupuestaria, etc.

Se puede señalar que dentro de la categoría “gobernar con justicia” el indicador que se podría considerar más vinculado respecto a transparencia en materia de gestión pública en El Salvador, en lo que respecta a esta consultoría, es el de Participación y Rendición de Cuentas, cuyo resultado en la última medición fue de 68%, estando por sobre la mediana, es decir en su categoría este indicador estaría contribuyendo a la elegibilidad de El Salvador para ser receptor de estas donaciones. Sin embargo, es necesario que esta posición se mantenga o mejore, por lo cual se deben estar permanentemente haciendo esfuerzos para mejorar en El Salvador en cada uno de los factores que componen el indicador dado que el resto de los países que compiten por la donación lo debe estar haciendo de igual modo y los resultados finales en la clasificación para la elegibilidad son producto de una comparación relativa.

El Salvador en la evaluación de elegibilidad reciente retrocedió en los indicadores que la MCC mide para dar cumplimiento a esa donación. En el cuadro 2 se pueden apreciar los resultados de los indicadores para el año 2008.

Cuadro 2
Indicadores Cuenta del Reto del Milenio en El Salvador para el año 2008

<u>Categoría</u>	<u>Indicador</u>	<u>Resultado El Salvador</u>		
		<u>Dato ES</u>	<u>Mediana</u>	<u>Aprobado/reprobado</u> (aprobado: verde; reprobado: rojo)
Gobernar con justicia	Libertades civiles	41	36	Verde
	Derechos políticos	33	24	Verde
	Participación y rendición de cuentas	0,19	0,00	Verde
	Efectividad de Gobierno	0,00	0,00	Rojo
	Reglas del juego	-0,02	0,00	Rojo
	Control de la corrupción*	0,19	0,00	Verde
Invertir en la gente	Gasto público total en salud como % del PIB	3,41	3,41	Rojo
	Gasto público total en educación primaria como % del PIB	1,40	1,87	Rojo
	Tasa de Inmunización de DPT y sarampión	97	93	Verde
	Tasa de finalización de educación primaria femenina	89,2	96,6	Rojo
	Manejo de recursos naturales	70,82	84,94	Rojo
Promover la libertad económica	Calidad regulatoria	0,28	0,00	Verde
	Inflación	4,6	15	Verde
	Política fiscal	-3,10	-1,62	Rojo
	Número de días para empezar un negocio	0,949	0,964	Rojo
	Política comercial	66,6	63,2	Verde
	Derechos y acceso a la tierra	0,691	0,692	Rojo

Fuente: elaboración propia en base a <http://www.mcc.gov/documents/score-fy08-elsalvador.pdf>.

En efecto, como se aprecia en el cuadro anterior, de acuerdo a la última medición el país reprobó la categoría “invertir en la gente”, en particular dentro de este grupo se reprobaron cuatro de los cinco indicadores establecidos: gasto total público en salud, gasto total público en educación primaria, tasa de finalización de educación primaria femenina y

manejo de recursos naturales, este último un nuevo indicador, al igual que derechos al acceso de la tierra, que se sumó para el año fiscal 2007-2008 de Estados Unidos.

En total el país reprobó 9 de los 17 indicadores establecidos, y con ello no cumpliría la condición de mantener aprobados al menos el 50% más el índice de control de la corrupción, para seguir recibiendo los fondos. Sin embargo, la decisión de seguir entregando los fondos a El Salvador pese a este resultado puede alimentarse de “información extra”. En este contexto el Gobierno habla de un “plan de remediación” que contempla información complementaria a entregar a la MCC.²⁰

Este plan implica un análisis en la calidad de los datos y suplir los vacíos de información. Pero la entrega de datos extras tampoco es garantía de que los indicadores en rojo, a corto plazo, mejoren. Lo anterior sugiere que El Salvador continuará trabajando para mejorar los indicadores actualmente mal evaluados y así lo ha anunciado, señalando que “....no se debe dejar de lado el tema de los indicadores ya que es un compromiso de país, hacer el esfuerzo para mejorar los puntajes en esos rubros...”.

iii) El Índice de Presupuesto Abierto

El Índice de Presupuesto Abierto lo calcula el Proyecto Internacional de Presupuesto (IBP)²¹, se construye sobre la base de un cuestionario de 91 preguntas sobre la disponibilidad al público de informes del presupuesto en todo su ciclo. Se definen 7 documentos como información que es clave de entregar a través del ciclo presupuestario.

En el siguiente cuadro se presentan los documentos que sería, de acuerdo a este análisis, necesarios de poner a disposición del público y el resultado en relación a la disponibilidad que se observa en El Salvador.

Cuadro 3
Documentos del Presupuesto en El Salvador

Documento	Resultado para El Salvador según informe
Documento preliminar:	-No hay
Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo	-Si hay
Presupuesto Ciudadano:	-Si hay
Informes emitidos durante el año:	-Si hay pero con sólo alguna información
Análisis de medio año:	-No hay
Informe de fin de año	-Si hay pero carece de detalles
Informe de auditoría	-Sólo uso interno

Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto Internacional de Presupuesto.²²

²⁰ Según se señaló por el Gobierno salvadoreño “...los señalamientos se dieron porque se tomaron en cuenta para el análisis dos años anteriores y no el actual, no obstante, se enviaron todos los logros que se han tenido hasta la fecha, y eso sirvió para continuar con la ayuda económica de la Cuenta del Milenio...”.

²¹ <http://www.internationalbudget.org/>.

²² <http://www.openbudgetindex.org/>.

De acuerdo a esta evaluación El Salvador no publica ni el documento preliminar del presupuesto ni el análisis de medio año y los informes de auditoría, no se publican y son sólo utilizados para uso interno.

Según este índice el Salvador muestra un 27% de disponibilidad de información de un total de 100% lo que lo ubica en un nivel calificado como “un mínimo de información” del presupuesto de acuerdo a la escala de esta metodología de evaluación.

Además el informe para El Salvador señala que se puede mejorar en participación ciudadana, es decir, si bien la legislatura hace sesiones públicas sobre el presupuesto, existe un número limitado de sesiones en las que el público puede participar.

2.3. Legislación vigente relevante en el proceso presupuestario

Las principales leyes que norman o tienen relación con el proceso presupuestario son:

- a) Constitución de la República (vigente desde 1983)
- b) Ley de Administración Financiera del Estado (1995)
- c) Reglamento de la Ley de Administración Financiera del Estado
- d) Disposiciones Generales de Presupuestos
- e) Ley de la Corte de Cuentas (1995)
- f) Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa

Esta normativa se refiere a información general o a información financiera o contable, pero no hace alusión específica a mecanismos de entrega de información sobre desempeño o resultados del presupuesto.

La Constitución: en ésta se establecen las atribuciones del Poder Ejecutivo y del Órgano Legislativo respecto al Presupuesto, y en su artículo 227 se señalan los contenidos que deben ser incluidos en la elaboración del presupuesto fiscal de cada año.

En efecto, el Art. 227 señala que: “El Presupuesto General del Estado contendrá, para cada ejercicio fiscal, la estimación de todos los ingresos que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en que sea votado, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado...”.

Según lo revisado en la Constitución de la República de El Salvador, en este documento no se especifica como obligación presentar información relativa a desempeño o a resultados de la gestión fiscal.

La Ley AFI: tiene por objeto normar y armonizar la gestión financiera del sector público y establecer el Sistema de Administración Financiera Integrado que comprenda los Subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Inversión y Crédito Público y Contabilidad Gubernamental.

En el marco de esta ley se establece lo que debe ser la Política Presupuestaria, que contiene los “lineamientos y criterios generales para orientar el proceso de Formulación del Presupuesto para un ejercicio fiscal”.

Así, la formulación de la Política Presupuestaria se realiza en cumplimiento a lo establecido en los artículos 28 y 29 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, y artículo 40 de su Reglamento y su ámbito de aplicación es el Sector Público No Financiero de conformidad con el artículo 2 de la ley antes citada.

Adicionalmente, de acuerdo a Ley AFI, al Ministerio de Hacienda le corresponde, entre otras funciones i) promover y dar seguimiento al uso racional y eficiente de los recursos del Estado; ii) entregar al Presidente de la República, los anteproyectos de Presupuesto General del Estado y Especiales, así como informes trimestrales de evaluación de la ejecución de los mismos, para ser considerados por el Consejo de Ministros; iii) dirigir y coordinar todas las demás acciones necesarias para lograr el manejo y administración eficiente de las finanzas públicas. Además, la Ley AFI establece el Sistema de Administración Financiera (SAFI), el que a su vez debe considerar los mecanismos de coordinación de la administración financiera entre las entidades e instituciones del sector público para implantar los criterios de economía, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos.

Específicamente en el Art. 20 esta ley establece la existencia del Subsistema de Presupuesto Público, que comprende los principios, técnicas, métodos y procedimientos empleados en las diferentes etapas o fases que integran el proceso presupuestario. De igual modo, el Art 21 define los objetivos del subsistema de presupuesto señalando, entre otros, que éste debe a) orientar los recursos disponibles para que el Presupuesto General del Estado y los demás presupuestos del sector público sean consistentes con los objetivos y metas propuestas por el Gobierno, y; b) utilizar la ejecución y evaluación presupuestarias para la corrección de desviaciones en la programación de las acciones.

Por su parte, en el Art. 22 se establece que el presupuesto general y los demás presupuestos del sector público, se deben estructurar de acuerdo a “los principios presupuestarios, especialmente de universalidad, unidad, equilibrio, oportunidad y transparencia”. Sin embargo, en este cuerpo legal no se especifican requerimientos relativos a transparencia y publicación de la información en el marco del presupuesto.

Ley de Corte de Cuentas: en su Art. 1 señala que “...la Corte de Cuentas de la República es el organismo encargado de la fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del presupuesto en particular, así como de la gestión económica de las entidades a que se refiere la atribución cuarta del Artículo 195²³ y los incisos 4 y 5 del Artículo 207 de la Constitución de la República...”.

²³ El Art. 195 de la Constitución establece que: “...la fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Órgano Ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República, y que tendrá las siguientes atribuciones: 1º Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos; así como la liquidación de impuestos, tasas, derechos y demás contribuciones, cuando la ley lo determine; 2º Autorizar toda salida de fondos del Tesoro Público, de acuerdo con el Presupuesto;

Si bien la Ley de la Corte de Cuentas en su Art. 30 numeral 5 habla de que la Corte de Cuentas podrá examinar y evaluar en las entidades y organismos del sector público “la eficiencia, efectividad y economía en el uso de los recursos humanos, ambientales, materiales, financieros y tecnológicos”²⁴, ni los Presupuestos ni su metodología de formulación y control contemplan indicadores que permitan evaluar tales aspectos en toda su magnitud. Además en su numeral 6 se señala que la auditoría gubernamental podrá examinar y evaluar en las entidades y organismos del sector público los resultados de las operaciones y el cumplimiento de objetivos y metas. Para la realización de lo anterior, la Corte de Cuentas solicita cierta información a las instituciones para las evaluaciones respectivas, por lo que se estima que se facilitaría y agilizarían las labores de la Corte de Cuentas en la medida que estos indicadores fueran producidos en el marco de un sistema de control de desempeño y evaluaciones en las instituciones.

2.4. Roles de distintos actores en el proceso presupuestario

a) Formulación del presupuesto

En esta etapa del proceso presupuestario intervienen en la producción de información relevante sobre presupuesto el Ministerio de Hacienda, el Consejo de Ministros y las Instituciones.

Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto: El ministerio tiene como función el dirigir las finanzas públicas, así como definir y orientar la política financiera del Estado; armonizar, dirigir y ejecutar la política tributaria y proponer al Órgano Ejecutivo, previa iniciativa del Presidente de la República, las disposiciones que afecten al Sistema tributario; participar en la formulación de la política de gastos públicos, proponiendo las acciones o medidas que estime convenientes para que sean utilizadas en mejor forma los fondos asignados a los diferentes programas y proyectos de los entes del sector público; presentar al Consejo de Ministros, por medio del Presidente de la República, los proyectos de ley de presupuesto y de sus respectivas leyes de salarios, así como las reformas a las mismas; proponer al Presidente de la República para la consideración del Órgano

intervenir preventivamente en todo acto que de manera directa o indirecta afecte el Tesoro Público o al patrimonio del Estado, y refrendar los actos y contratos relativos a la deuda pública; 3º Vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de los funcionarios y empleados que administren o manejen bienes públicos, y a conocer de los juicios a que den lugar dichas cuentas; 4º Fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costeen con fondos del Erario o que reciban subvención o subsidio del mismos. Esta fiscalización, se hará de manera adecuada a la naturaleza y fines del organismo de que se trate, de acuerdo con lo que al respecto determine la ley; 5º Examinar la cuenta que sobre la gestión de la Hacienda pública rinda el Órgano Ejecutivo a la Asamblea, e informar a ésta del resultado de su examen; 6º Dictar los reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones; 7º 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 la fiscalización; 8º Velar porque se hagan efectivas las deudas a favor del Estado y Municipios; 9º Ejercer las demás funciones que las leyes le señalen.

²⁴ En el Art. 30 de la ley de Corte de Cuentas se señala que: “...La auditoría gubernamental podrá examinar y evaluar en las entidades y organismos del sector público: 1) Las transacciones, registros, informes y estados financieros; 2) La legalidad de las transacciones y el cumplimiento de otras disposiciones; 3) El control interno financiero; 4) La planificación, organización, ejecución y control interno administrativo; 5) La eficiencia, efectividad y economía en el uso de los recursos humanos, ambientales, materiales, financieros y tecnológicos; 6) Los resultados de las operaciones y el cumplimiento de objetivos y metas. En las entidades, organismos y personas a que se refiere el inciso segundo del Art. 3, la auditoría gubernamental examinará el uso de los recursos públicos.

Legislativo los proyectos de decretos de la emisión o contratación de empréstitos al sector público, y administrar el servicio de la deuda pública; armonizar y orientar la política fiscal con otras políticas estatales; etc.

Consejo de Ministros: El artículo 167 de la Constitución de la República, en su numeral tercero indica que corresponde al Consejo de Ministros "elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa, por lo menos tres meses antes de que se inicie el nuevo ejercicio fiscal".

Instituciones: Asamblea Legislativa, Órgano Judicial, ministerios, fiscalía, procuradurías, Corte de Cuentas, instituciones autónomas y otras. Estas deben elaborar el proyecto de presupuesto institucional, mediante un procedimiento que signifique: evaluación de los resultados físicos y financieros del último ejercicio - determinación de las variables y prioridades institucionales - definición de los servicios finales a ser proporcionados - estimación de los recursos financieros a requerir. Los montos de los presupuestos institucionales deben ajustarse a los techos presupuestarios establecidos en la Política Presupuestaria, a excepción de la Asamblea Legislativa, el Órgano Judicial (6% de los ingresos corrientes) y la Corte de Cuentas.

➔ Con la interacción de estos actores se define la política presupuestaria y se elabora el presupuesto de acuerdo a:

- Prioridades
- Política fiscal (recursos disponibles)
- Evaluación de resultados físicos y financieros del ejercicio anterior y se presenta para aprobación.

➔ A través de esta etapa se produce información presupuestaria relevante para otros actores y para otras etapas dentro del proceso de toma de decisiones.

A continuación se detalla información presupuestaria que produce el Ministerio de Hacienda.

- En forma permanente es encargado de difusión del presupuesto. A través de DGP se publican presupuestos anuales (en Web están disponible los presupuestos desde el ejercicio fiscal del año 2000).
- Trimestralmente se publica el Boletín Presupuestario: análisis y resúmenes sobre situación del presupuesto, relaciones respecto de indicadores económicos y sociales y cuadros estadísticos por rubros de gastos a nivel institucional
- Semestralmente se presenta el Informe de Seguimiento y Evaluación de los Resultados Presupuestarios: análisis y estadísticas sobre entorno económico del presupuesto, situación financiera y presupuestaria de las instituciones, áreas de gestión e inversión.²⁵

²⁵ No fue posible encontrar este informe disponible en Internet.

- A tres meses de finalizado el ejercicio fiscal: Presenta a la Asamblea Legislativa el informe de liquidación (cuenta general) y el estado demostrado de la situación del Tesoro Público y del Patrimonio Fiscal.

En la página institucional del Ministerio de Hacienda se observa la siguiente información de presupuesto:²⁶

Presupuesto ➔

Presupuestos del Estado: contiene mensaje, sumarios, ley de presupuestos y ley de salarios desde el año 2002 en adelante.

Boletín Presupuestario: contiene Resumen de la Situación Presupuestaria Preliminar del Gobierno Central por trimestres desde el año 2000 en adelante. Legislación Económica - Fiscal y Otras Leyes Aprobadas durante el respectivo trimestre.

Guía del Presupuesto: contiene breve descripción de qué es la Guía del Presupuesto para el Ciudadano. Esta busca explicar de manera sencilla, los componentes del Presupuesto General del Estado, así como dar de manera resumida, los totales que se han presupuestado para cada año. Cada documento muestra, para cada año, la siguiente información: ¿Qué es el Presupuesto?, ¿Cuál es la Base legal del Presupuesto?, ¿Cómo se elabora el Presupuesto?, ¿Qué sucede si al inicio del ejercicio fiscal no se cuenta con un Presupuesto aprobado?, ¿Cuál es el contenido de la Ley de Presupuesto?, ¿Cuál es la composición básica del Presupuesto General del Estado y diferentes clasificaciones utilizadas?, ¿Cuáles son los objetivos de la política fiscal 2006?, ¿Cuáles son los ingresos fiscales en el Presupuesto General del Estado 2006?, etc. Información desde el año 1998 hasta 2007.

Resumen Ejecutivo del Gasto: contiene resúmenes ejecutivos que entregan información financiera y explicaciones del gasto por mes desde enero 2005 a la fecha y para el período desde enero 2003 a diciembre 2004 se publica “informe del gasto del gobierno central” (solamente información financiera).

Política Presupuestaria 2008: es un documento de alrededor de 10 páginas que contiene los lineamientos de la política presupuestaria del año siguiente, identificando los objetivos y prioridades nacionales, la política fiscal, la disponibilidad global de recursos y las normas para la formulación presupuestaria.

Apéndice Estadístico del Presupuesto Gral: entrega los apéndices estadísticos del presupuesto general del Estado y presupuestos especiales para los ejercicios 2004 a 2007.

Análisis de gasto por Área de Gestión: Entrega información cuantitativa por área de gestión del presupuesto general del Estado y presupuestos especiales para los ejercicios 2004 a 2007.

²⁶ http://www.mh.gob.sv/portal/page?_pageid=181,479597&_dad=portal&_schema=PORTAL.

Como puede observarse a partir de lo anterior, no aparece destacada en la página del ministerio información en forma directa sobre resultados (no financiera) del presupuesto.

b) Aprobación del presupuesto

En esta etapa interviene el **Órgano Legislativo**, a través de los parlamentarios de las comisiones relacionadas al presupuesto, actúa como usuario de información presupuestaria para la discusión y aprobación del presupuesto anual.

En particular, como atribución del Poder Legislativo, de acuerdo al Art. 227 de la Constitución el Órgano Legislativo podrá disminuir o rechazar los créditos solicitados, pero nunca aumentarlos.

Para la realización de sus funciones en este ámbito el Órgano Legislativo debe contar con la información (tanto financiera como no financiera) del presupuesto (adecuada, pertinente, completa, confiable), que le permita tomar correctas decisiones.

Unidad de Seguimiento y Análisis del Presupuesto, de la Asamblea Legislativa

Es una unidad profesionalizada de la Asamblea Legislativa de carácter más bien técnico que prepara informes sobre nivel de ejecución y análisis sobre resultados para uso de los diputados. Su función debiese ser particularmente relevante en la etapa de discusión y aprobación del presupuesto, no obstante que en todo el proceso, esto es, durante el período de seguimiento, evaluación y fiscalización debiese realizar labores de análisis y seguimiento del gasto.

Aparentemente la labor de esta unidad no se traduce en publicación de documentos hacia la ciudadanía y sus resultados se traducen más bien en documentación de carácter interno, ya que en la página institucional de la Asamblea Legislativa no se encuentra, al menos en forma directa, información detallada de esta Unidad ni sus productos. Sin embargo, dada la relevancia del Poder Legislativo en el proceso de aprobación de presupuesto se considera que esta unidad tiene un rol importante en el uso de información de presupuesto y sus resultados.

c) Etapa de seguimiento, evaluación y fiscalización del gasto

En esta etapa las instituciones a través de la **Unidades Financieras Institucionales (UFI)** producen información relevante del presupuesto. Estas unidades preparan informes (trimestrales) que presentan evolución física y financiera, indicadores que entregan información sobre cumplimiento de metas. De acuerdo a ello se toman medidas para cerrar brechas o corregir desviaciones.

Por su parte, otra institución que actúa en forma permanente fiscalizando la ejecución y resultados del presupuesto es la **Corte de Cuentas**. Este es un organismo independiente del Órgano Ejecutivo, cuya misión constitucional es fiscalizar la Hacienda Pública en general y la ejecución del Presupuesto en particular; por tal motivo, es el organismo rector del Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública.. Para el cumplimiento de su

misión requiere en forma permanente de información relacionada al presupuesto, la ejecución del gasto y la gestión pública.

2.4.1. Percepciones de algunos actores²⁷

A continuación se sintetizan algunas de las principales conclusiones que se desprendieron de las entrevistas a actores en El Salvador.

- En El Salvador se dispone de abundante información presupuestaria, tanto financiera y de ejecución del gasto y no así aún sobre los resultados de la evaluación del desempeño del mismo. Sin embargo, en la medida que se desarrolle un sistema de PPR actores del Poder Ejecutivo estiman que debieran fortalecerse las capacidades de instituciones (como el mismo Ministerio de Hacienda) para publicar esta información al resto de la ciudadanía y el Poder Legislativo en un lenguaje claro y simple.
- En la medida que es solicitada, se entrega información a los actores interesados en fiscalizar el la gestión del gasto (como la Corte de Cuentas o el Poder Legislativo) pero no hay hasta ahora una estrategia activa de producción de información integrada de resultados. Se valora por parte de usuarios que esta información sea producida y entregada en forma completa y oportuna.
- Es recomendable que cualquier estrategia de difusión de la información de presupuesto y sus resultados se realice en forma gradual y con mecanismos no solamente formales o tradicionales, debiendo buscarse instancias alternativas de comunicación y utilizando y complementando los canales e instrumentos que ya existen.
- Los actores consideran que se debiese fomentar una cultura de acercamiento a los temas de presupuesto y administración financiera incluso desde niveles tempranos de edad de la ciudadanía.
- Es altamente valorado por parte de los actores la creación de instancias de inducción al sistema PPR, con una mayor participación mediante instancias de motivación y capacitación en materias relacionadas a PPR, tanto dirigidas a los productores de información como a los usuarios de ésta, distinguiendo en estas instancias los distintos roles y especificidades de cada uno de los actores.

²⁷ En Anexo 4 se encuentra un detalle de las percepciones de algunos actores entrevistados durante la misión realizada a El Salvador en el marco de esta consultoría.

3. Propuesta de modelo de difusión de información de presupuesto y sus resultados²⁸

A través de la introducción de instrumentos, mecanismos, procesos y prácticas en materia de transparencia y difusión se espera disponer de un proceso presupuestario y de evaluación de su ejecución más transparente para los actores políticos –sociales y la ciudadanía en general.

3.1. Características deseables de información de presupuesto y sus resultados en un modelo de difusión para El Salvador

En particular se espera que la población de El Salvador, los principales actores políticos, técnico y sociales, incluyendo el Poder Legislativo y los medios de comunicación, dispongan de información relevante y comprensible sobre el presupuesto público, su ejecución y resultados, de manera tal de avanzar hacia:

- i) un mejor escrutinio de las acciones de política pública,
- ii) una mayor valoración de los usos de los recursos públicos por parte de los contribuyentes,
- iii) una participación más activa y responsable en los procesos públicos.

Lo anterior permitiría contribuir a una mayor eficiencia y eficacia del gasto, mediante el logro de las siguientes características en la información de presupuesto y sus resultados:

A) Garantías de veracidad

Es un valor fundamental de la información de desempeño y de resultados en un proceso presupuestario su veracidad, esto es, la seguridad de que la información corresponda a la realidad (aunque sea parcial) del proyecto, programa o institución que se evalúa.

De esta manera, un factor que determinará el éxito del funcionamiento del sistema de indicadores es la fuente de información que lo alimenta. Paralelo a su construcción, es necesario especificar y/o diseñar el sistema y las tecnologías que provean la información. Tales sistemas y tecnologías deben tener cuando menos las siguientes características:

- a) Bases de datos actualizadas, cuya información pueda obtenerse de forma ágil y expedita.
- b) Fuentes primarias de información, confiables y públicas.
- c) Sistemas verificables por terceros.

Para cumplir estos requisitos resulta esencial que la generación de la información por el sistema de indicadores forme parte de los procesos regulares de gestión de los programas y proyectos de las entidades en la mayoría de los casos; por lo tanto, de modo que sea posible

²⁸ El modelo de difusión propuesto a continuación son válido en la medida que se implementan las otras propuestas sugeridas en el Plan de Acción y que de acuerdo a ello se implante y consolide un sistema de PPR.

obtenerla con facilidad ya sea por medio de una consulta a las bases de datos, por una revisión a los expedientes o por una muestra representativa.

El desempeño de esta función la debiese ejercer alguna institución de carácter autónomo y con una visión eminentemente técnica que le permita auditar los procesos de generación de información de las entidades e instituciones públicas.

B) Periodicidad de los indicadores

La responsabilidad por la generación, actualización y aplicación de los indicadores de desempeño al proceso decisional le corresponde a las entidades e instituciones. En cambio, los indicadores estratégicos y utilizados en el proceso presupuestario podrán reducirse a algunas instituciones.

El uso de indicadores con una orientación más estratégica ofrece indudables ventajas desde el punto de vista de su contribución a la formación de juicios evaluativos y a una gestión por resultados, pero involucra también algunas limitaciones desde el punto de vista de la periodicidad de la información. En efecto, los indicadores sobre producción estratégica, resultados e impacto no se encuentran necesariamente disponibles con una periodicidad mensual ni trimestral incluso. No obstante, los juicios evaluativos sobre los resultados de la gestión y la aplicación de recursos públicos tampoco se formulan con tanta periodicidad, como sí puede requerirlo el monitoreo interno de la gestión de las unidades que integran una institución. Por estas razones se propone que el sistema de indicadores no tenga la obligación de generar indicadores con periodicidad mensual ni trimestral en pos de elevar la calidad y la pertinencia de la información utilizada para las decisiones presupuestarias.

Lo anterior no impide que continúen entregándose al Poder Legislativo informes con la periodicidad que ya se efectúa, sino que sean actualizados los diversos indicadores en base a la periodicidad que les corresponda. Es decir, se propone que cada uno de los indicadores del sistema deba entregarse con una periodicidad que permita asegurar la calidad y la pertinencia de la información y que resulte al mismo tiempo compatible con las necesidades efectivas del proceso presupuestario.

C) Seguimiento a las recomendaciones o efectos de los resultados de las evaluaciones

Un sistema de evaluación que contribuya efectivamente a mejorar el desempeño de las instituciones públicas y concite la colaboración de éstas en su ejecución no es incompatible con el carácter externo de los evaluadores. Lo que sí es necesario, sin embargo, es que la evaluación sea concebida y percibida como un ejercicio constructivo, orientado más a mejorar el desempeño de las políticas, programas e instituciones que a fiscalizar y sancionar a sus administradores.

Por las razones señaladas, las evaluaciones no deben concluir con la emisión de un juicio sobre el desempeño del sujeto de evaluación, sino la aplicación de medidas de mejora a partir de las recomendaciones de los evaluadores sobre cómo mejorar ese desempeño.

D) Difusión de las evaluaciones

La efectividad de las evaluaciones en cuanto a su capacidad para incidir sobre la toma de decisiones y la gestión de políticas, programas e instituciones, depende en gran medida de que éstas sean conocidas más allá de los despachos administrativos del aparato público. Las evaluaciones deben ser consideradas como parte de la rendición de cuentas a la ciudadanía, demostrando ante ésta la responsabilidad de las autoridades por mejorar continuamente la asignación y uso de recursos públicos.

En cierta medida este rol ha sido jugado hasta ahora por la obligación de entregar los informes de evaluación al Órgano Legislativo. En un nuevo sistema unificado será importante en este sentido formalizar el plazo en que se enviará la información al Legislativo y los tipos de información de dicha entrega, de manera que éste disponga cada año, en el periodo necesario previo a la discusión del presupuesto, de la siguiente documentación: informe final de la evaluación, informe ejecutivo y los comentarios de la institución y/o programa evaluado respecto de los contenidos y conclusiones del informe final.

No obstante, la experiencia acumulada hasta ahora en la materia en varios países, indica que la sola entrega de informes al Poder Legislativo no es suficiente para asegurar una difusión amplia de los resultados de las evaluaciones. Los administradores del sistema y las unidades responsables de los programas evaluados estarán más motivados por analizar y utilizar los resultados de las evaluaciones en la medida que sepan que están bajo el escrutinio público.

Por estas razones es recomendable realizar actividades de **difusión y apropiación de los resultados de evaluaciones orientadas a la ciudadanía en general, a través de la publicación de los informes de evaluación en una página web especializada y en las páginas Web de las instituciones involucradas**. Dicha publicación debería contener resúmenes ejecutivos que faciliten la comprensión de los informes en los que se destaquen las recomendaciones de los evaluadores y los compromisos asumidos para seguir esas recomendaciones.

Esta preocupación por la rendición de cuentas a la ciudadanía debería tener como correlato un **diseño de las metodologías mismas de evaluación, las que deberían ser capaces de incorporar las opiniones y percepciones de los usuarios a la información** sobre la que se basen los juicios evaluativos.

E) Mejoramiento de la calidad de la información

El desarrollo de un sistema integrado de monitoreo y evaluación en el sistema de evaluación de desempeño destaca la importancia de la información para la toma de decisiones. Para esto es necesario, sin embargo, que dicha información sea oportuna y confiable.

Para obtener información de calidad que de una base de confiabilidad al sistema no se debe confiar sólo en la presión de las fiscalizaciones. Muchas veces las limitaciones y

distorsiones de la información no resultan de desidia o incompetencia, sino de limitaciones técnicas y operativas reales.

De este modo, de manera consecuente con la orientación cooperativa y constructiva que se ha propuesto darle al sistema de evaluación del desempeño, se propone **establecer un programa de mejoramiento de la calidad de la información en las instituciones**. Dicho programa **aportaría recursos para mejorar los mecanismos de recopilación de información, creación y mejoramiento de bases de datos y diseño de procedimientos de aseguramiento de calidad, entre otros.**

El programa de mejoramiento de la calidad de la información debería ser administrado por el Ministerio de Hacienda, a través de mecanismo concursable, en base a proyectos presentados por las instituciones.

F) Difusión de información a través de Internet para el escrutinio público²⁹

Además de la información destinada al Órgano Legislativo en el momento de envío del presupuesto y de la rendición de la cuenta pública, se requiere de la difusión más masiva y continua de la información generada en el marco del sistema de PPR, esto es, de la información del sistema de indicadores y de evaluaciones. Lo anterior se traduce en que **tal información debe ser puesta en un medio masivo como Internet³⁰, que pueda ser actualizada de manera más periódica** que al inicio y al fin del período presupuestario.

Lo anterior permitiría que todos los actores sociales y políticos que intervienen en el proceso de toma de decisiones o que son parte interesada respecto de políticas públicas, así como cualquier ciudadano que tenga acceso a Internet, puedan conocer cómo están siendo utilizados los recursos públicos.

La implementación de esta propuesta puede efectuarse a través de dos formatos que no se excluyen entre sí:

- (i) la creación de un **apartado de información sobre gestión y desempeño destacada a la que se tenga acceso desde la página de la STP con algún vínculo a la página principal del Ministerio de Hacienda**, a la que se acceda por ejemplo desde el vínculo de “**Política presupuestaria del año siguiente**”, y
- (ii) la **integración de información financiera y de resultados**, a través de la **inclusión de la información del sistema de indicadores y evaluaciones según clasificación presupuestaria relevante para cada unidad ejecutora de gasto.**

Ambas alternativas permitirían una comunicación masiva de información de desempeño. En particular con la primera alternativa se podría lograr dar mayor relevancia en términos comunicacionales al sistema de PPR y sería posible que el público tuviera acceso directo a

²⁹ En Anexo 3 se presenta el caso de Chile como experiencia de mecanismos de transparencia en un contexto de sistema de PPR. Particularmente al final del Anexo se presenta qué tipo de información se publica por Internet.

³⁰ Según un estudio en El Salvador sólo el 2,7% de los salvadoreños tuvo acceso a Internet en 2003, con 86.000 hogares que disponían ordenador en esa fecha y de estos únicamente el 47%, lo que equivale a 40.000 hogares, tenían acceso a Internet.

la información de resultados de manera integrada para todos los sectores e instituciones. Con la segunda forma sería posible navegar al interior de una unidad ejecutora de gasto obteniendo información integrada tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa del gasto.

La experiencia en el desarrollo de sistemas de PPR indica que en países con una larga tradición de estados cerrados al escrutinio externo, la sola **publicidad de los actos de la administración constituye un incentivo poderoso al mejoramiento de la gestión y el logro de resultados**. Este incentivo opera tanto desde una dimensión negativa, disuadiendo comportamientos poco transparentes, visiblemente ineficientes o corporativizados, como desde una dimensión positiva, permitiendo que los buenos resultados de programas y reformas sean reconocidos por la opinión pública. En definitiva, la transparencia en la información ayuda a restablecer la prioridad que el interés general y el de los beneficiarios de menores recursos debe tener respecto de intereses particulares de funcionarios o grupos corporativos.

De esta manera, en un sistema consolidado de PPR para El Salvador la población, los principales actores políticos, técnicos y sociales, incluyendo el Poder Legislativo y los medios de comunicación, deberían disponer de información relevante y comprensible sobre el presupuesto público, su ejecución y resultados, de manera tal de avanzar hacia un mejor escrutinio de las acciones de política pública, una mayor valoración de los usos de los recursos públicos por parte de los contribuyentes y una participación más activa y responsable en los procesos públicos. Lo anterior ayudaría a elevar la eficiencia y eficacia del gasto.

3.2. Prioridades para un Modelo de Difusión a la Ciudadanía y al Poder Legislativo de la información presupuestaria y de resultados en El Salvador

De la lista “conceptual” o general de motivaciones para informar sobre el presupuesto y sus resultados, a la luz del diagnóstico y de las percepciones captadas de los actores se puede señalar que existen algunas que resultan prioritarias para la realidad que enfrenta El Salvador. Entre estas prioridades se podrían destacar al menos las siguientes:

Un mecanismo de incentivo

El informar sobre los resultados es una forma de incentivo para quienes participan en la gestión pública. En efecto, la difusión de resultados es uno de las cuatro grandes categorías de sistemas de incentivos en gerencia pública actual. Como se señalara en el informe de diagnóstico para el Plan de Acción (MM 2007a), los sistemas de incentivos que se aplican actualmente en el sector público, pueden clasificarse en cuatro grandes categorías: Reconocimiento; Traspaso de responsabilidades; Incentivos económicos y Difusión de resultados³¹. Es decir, se puede decir que en el caso particular de El Salvador el informar

³¹ Según se señalara en el informe del Plan de Acción “...Otra forma de incentivar a las instituciones públicas es proveyendo adecuada y oportunamente información de resultados sobre su gestión. Esta puede entenderse como una forma de reconocimiento respecto a lo realizado en la administración de los recursos públicos. La exposición al escrutinio público es una fuente especialmente importante de estímulos y sanciones en administraciones públicas que históricamente han mantenido una relación distante respecto de la ciudadanía. El valor de la información sobre la administración y

sobre los resultados de la gestión pública debiese contribuir a incentivar a los actores que intervienen en el manejo de los recursos públicos al logro de resultados más eficientes y eficaces.

Fortalecimiento de la Disciplina fiscal

El informar a la ciudadanía permite fomentar la disciplina fiscal ya que les brinda a las personas un mayor conocimiento de las restricciones y elecciones que debe enfrentar la autoridad a la hora de asignar recursos. Así, éstas serán capaces de internalizar los costos alternativos que enfrentan en forma permanente quienes toman las decisiones sobre el presupuesto.

En efecto, a través de la información sobre el presupuesto y sus resultados, considerando aspectos tanto financieros como de indicadores del desempeño y resultados de evaluaciones, es posible conocer hacia dónde van los recursos que se gastan, qué se hace con ellos, cómo se ejecuta el gasto y, por ejemplo, quiénes reciben finalmente los beneficios de una determinada decisión de política o de qué magnitud son tales beneficios.

De esta forma, con información pertinente y clara sobre el desempeño del gasto público, la ciudadanía debiese poder tener una mejor visión sobre qué esperar y qué no esperar de la gestión pública.

3.3. Las propuestas del modelo de difusión para El Salvador

A partir de revisión de literatura internacional en materia de transparencia y difusión en contextos de construcción de sistemas de PPR, del diagnóstico general de los mecanismos y prácticas desarrolladas por el país en este ámbito y de las prioridades que enfrenta El Salvador, **se propone adoptar una política explícita de difusión de información sobre resultados de la gestión pública**³², utilizando para ello las instancias generadas en torno al proceso presupuestario. Esto significa que no basta con que la información sobre resultados sea enviada a la Asamblea Nacional, sino que debe ser activamente difundida por medios electrónicos y estar disponibles para la ciudadanía, proporcionando tablas resúmenes en el caso de los indicadores e informes ejecutivos en el caso de las evaluaciones, de modo de facilitar su comprensión por parte del público.³³

El modelo de difusión que acá se propone toma en consideración aspectos conceptuales sobre transparencia, las buenas prácticas que difunden los organismos internacionales como OCDE y FMI, las fortalezas con que ya cuenta el Salvador en materia de información

aplicación de los recursos públicos para motivar una mejor gestión y advertir a la ciudadanía sobre áreas de ineficiencia o riesgo ha llevado a diversos organismos internacionales como el FMI y la OCDE a elaborar códigos de buenas prácticas en transparencia fiscal y aplicarlos a la evaluación de la situación de diversos países....”.

³² Propuesta 20 del Plan de Acción. Ver: “Prioridades y estrategias para el desarrollo y aplicación del PPR en El Salvador, requerimientos institucionales y bases para un Plan de Acción. Cuenta B.”. Agosto 2007.

³³ Según las recomendaciones del documento de Guzmán M. (2007) “... En el caso de El Salvador se observa que, además de mejorar la calidad, pertinencia y oportunidad de los indicadores, se requiere desarrollar instrumentos adicionales de información de desempeño a través de incorporar un instrumento de evaluación, respecto del cual la experiencia en el país es prácticamente nula....”

presupuestaria, las debilidades o aspectos posibles de fortalecer y las prioridades señaladas por actores entrevistados.

A la luz de lo anterior, entre los componentes de esta política de difusión se propone la implementación de las siguientes medidas, de acuerdo a las prioridades detectadas para El Salvador:

1. Campaña de difusión ante la ciudadanía del Programa de Apoyo a la Consolidación del Modelo de Gestión por Resultados

Se propone que el Poder Ejecutivo **a través de la Secretaría Técnica de la Presidencia** implemente una **campaña de difusión de este proyecto**, que busca implantar y consolidar un sistema de PPR en el país. Lo anterior con el fin de contar como otro activo derivado de este programa: el que la ciudadanía conozca e internalice los objetivos subyacentes y los resultados del desarrollo del programa con los consiguientes beneficios de ello.

Como parte de esta campaña de difusión **se propone la realización de un evento presencial de lanzamiento oficial del sistema de PPR en El Salvador**. El objetivo de este evento es motivar a los actores respecto de la importancia de la implementación del sistema y que a través de esta instancia se muestren los primeros avances en esta materia en el marco de la implementación de las medidas que propone el Plan de Acción.

Contenidos a transmitir

En esta instancia se debiera motivar a los actores invitados a participar y mostrar avances en la implementación del sistema de PPR. A modo de ejemplo algunos de los contenidos que se podrían considerar en esta instancia de difusión debieran relacionarse con aspectos como:

- Marco conceptual y motivación del sistema PPR
- Importancia de incluir fundamentos macro del presupuesto en documentación pública.
- Resultados de los Ensayos en las 4 instituciones en que se ha implementado PPR.
- En la medida que se hayan ya iniciado implementación de otras propuestas de esta u otras de las consultorías de este programa, mostrar avances (mejoramiento de indicadores, evaluaciones, mejoramiento de información en páginas Webs institucionales (por ejemplo algún relanzamiento, nueva información disponible), etc.)
- Uso de clasificadores presupuestarios para mostrar información de programas
- Etc.

Exponentes

Este evento de difusión además de exponentes de las instituciones del Poder Ejecutivo involucradas en el Programa de Apoyo a la Consolidación del Modelo de Gestión por Resultados, se debiera contar con ponencias de expertos en PPR y de diferentes organizaciones internacionales o países que puedan transmitir resultados de experiencias similares.

Público asistente

Los asistentes a este evento debiesen ser representantes del Poder Ejecutivo (instituciones), del Poder Legislativo, de la Corte de Cuentas y representantes de la sociedad civil organizada de organismos académicos, técnicos, políticos y sociales.

La idea central de este evento debiese ser transmitir la importancia de los logros alcanzados y la relevancia de la continuidad futura de la implementación y desarrollo del sistema de PPR en El Salvador para el fortalecimiento de la transparencia y mejor gestión pública.

2. Establecer un programa de mejoramiento de la calidad de la información en las instituciones

Dicho **programa aportaría recursos para mejorar los mecanismos de recopilación de información, creación y mejoramiento de bases de datos y diseño de procedimientos de aseguramiento de calidad, entre otros.**

Respecto de esta propuesta, se debe recordar que si bien desde la segunda mitad de los años 90 se cuenta con un sistema de información financiera, el SAFI, que funciona en línea en las instituciones, como se señalara en Guzmán (2007) "...el diseño de este sistema para la fase de formulación, incluye un módulo para registrar la información de programación física (producción) y financiera. No obstante la calidad de la información física o de producción no es buena...". Esto según el diagnóstico, es porque no existe una adecuada comprensión de los conceptos por parte de los encargados en las instituciones, ni contrapartes efectivas para validar la pertinencia y exactitud de los registros en el Ministerio de Hacienda.

Además del diagnóstico realizado se desprende que la información no es utilizada, por su insuficiente calidad y porque no se usa en forma conjunta a la información financiera, la correspondiente información física o de producción. Además, el sistema no incluye un módulo de metas o compromisos de desempeño a través de indicadores, en ámbitos diferentes a lo físico o producción.

Si se considerara en este programa de mejoramiento de la información en las instituciones el mejorar la calidad de lo que ya existe y además se contemplara la inclusión de más aspectos relativos al desempeño en las bases de datos, se contaría con una potente herramienta que contribuiría a la mayor utilidad de la información en el proceso de toma de decisiones.

Por otro lado, se debiera asegurar la existencia de un volumen básico de información en todas las instituciones ejecutoras de gasto. Esta **información debiese ser presentada al público en forma estandarizada y homogénea en cada una de las instituciones**. Por ejemplo en cada una de las páginas Web institucionales, en relación al presupuesto, además de información financiera y de ejecución **debiera ser posible observar información integrada por ejemplo de: objetivos, programas y resultados**, etc.

3. Programa de Capacitación de actores sobre Presupuesto Por Resultados

A través de esta recomendación se propone la realización de talleres diferenciados de capacitación a los actores que intervienen en el proceso presupuestario y otros representantes de la ciudadanía, incluyendo aspectos del PPR, con énfasis en el logro de mediciones de eficiencia y eficacia de la gestión pública.

Entre los actores que debiesen ser contemplados en estas instancias de capacitación se encuentran:

- Profesionales y técnicos del Poder Ejecutivo: **STP**, Ministerio de Hacienda e Instituciones: ellos serán los productores de información de presupuesto y sus resultados, principalmente a través de la construcción y medición de indicadores y su interpretación, entre otras nuevas labores que conlleva el sistema de PPR, por lo que es fundamental una base conceptual y práctica para su elaboración y transmisión al resto de la ciudadanía y del Poder Legislativo.
- Representantes de Asamblea Legislativa, incluyendo a Unidad de Seguimiento y Análisis: permitirá entrega de herramientas para la mejor interpretación y análisis de la información sobre presupuesto y sus resultados en los procesos de toma de decisiones en que el Poder Legislativo tiene rol significativo.
- Representantes de la Corte de Cuentas: a través de estas instancias estos actores podrán adquirir herramientas para la comprensión y análisis de información útil en los procesos de fiscalización que lleva a cabo esta entidad.

- Representantes de los medios de comunicación: este programa de capacitación permitirá el mejoramiento de la capacidad de estos actores de transmitir en forma clara, simple y adecuada a la ciudadanía información sobre el presupuesto, en todo su proceso.
- Representantes de organizaciones de la sociedad civil: se propone la realización de talleres de capacitación y difusión a la sociedad civil organizada, sobre el presupuesto, indicando líneas de acción, objetivos, metas, asignaciones de los recursos “ex ante” de que sea ejecutado y durante su ejecución, así como incluir aspectos de desempeño del sector público. A través de esta instancia estos actores podrán comprender e internalizar aspectos conceptuales y prácticos del presupuesto y los resultados de la gestión pública. Estos talleres pueden ir dirigidos a la sociedad civil organizada a través de colectivos, centros de análisis e investigación, universidades, entre otros.

En resumen, este **programa de capacitación debiese entregar herramientas para el mejor conocimiento, uso e interpretación de información financiera, de ejecución y de resultados de la gestión pública**. Este programa debe ser diseñado considerando las diferencias de los actores en sus roles en el proceso, en sus conocimientos previos y en las potencialidades que cada uno tenga respecto del uso de la información.

Lo anterior tendrá el resultado final de lograr mayor transparencia, rendición de cuenta y disciplina fiscal.

<p>4. Entregar a la Asamblea Nacional la misma información sobre desempeño que considera el ejecutivo durante la formulación presupuestaria</p>

Esta propuesta se refiere a la necesidad de entrega de la información de desempeño que se tiene en consideración por parte del Poder Ejecutivo en la medida que se consolide un sistema de PPR, hacia otros actores relevantes en el proceso de toma de decisiones como el Poder Legislativo.

Lo anterior se fundamenta en que en la etapa de formulación es cuando se produce información relevante para la etapa siguiente, esto es la discusión y aprobación del presupuesto, en la que interviene en forma activa la Asamblea Nacional.

Esta información, acompañada de las notas y comentarios explicativos que sean necesarios, debería estar además a disposición del público ya sea en forma impresa o con acceso vía Internet.

5. Crear un apartado de información sobre gestión y desempeño destacada en la página electrónica de la STP

Como se señaló en el diagnóstico, hasta ahora en El Salvador no se cuenta con información pública de desempeño de manera integrada y sistemática. En la medida que se consolide un sistema de PPR y se cuente con información tanto de indicadores como de evaluaciones, según se propone de acuerdo a los otros componentes de este proyecto³⁴, debiera producirse gran cantidad de información útil que además de la relevancia que tenga en el proceso de decisiones del presupuesto signifique en si misma un instrumento de transparencia, siendo difundido a la ciudadanía y el Poder Legislativo a través de Internet.

Se propone que a esta información sea posible acceder desde alguna página electrónica principal de una de las instituciones que intervienen en la política presupuestaria de El Salvador, esto es la Secretaría Técnica de la Presidencia³⁵ y/o el Ministerio de Hacienda, por ejemplo, desde el vínculo de “Política presupuestaria del año siguiente”.

Lo importante es que a través de este apartado sea posible **acceder a información de resultados de indicadores de desempeño por unidades ejecutoras de gasto y de evaluaciones** cuando estas existan. La información debiese ser clara, ordenada, homogénea y presentar notas técnicas y metodológicas para su adecuada interpretación y comprensión por parte del público tanto especializado como no especializado. A su vez a través de esta instancia debiese comunicarse en forma permanente cualquier tipo de noticia e información relevante sobre el sistema de Presupuesto por Resultados en El Salvador.

6. Creación y publicación de nuevos informes sobre el presupuesto

Esta última propuesta se refiere a la sugerencia de la publicación en forma sistemática y periódica de al menos dos informes integrados relativos al presupuesto, su ejecución y sus resultados, de acuerdo a las recomendaciones y demandas más recurrentes de los organismos internacionales y los códigos de buenas prácticas en materia de transparencia³⁶.

³⁴ Ver las propuestas del Plan de Acción en Marcel (2007a).

³⁵ Se podría diseñar un vínculo que permitiera el despliegue de esta información desde la página principal de ambas instituciones.

³⁶ Una síntesis de estos códigos se presenta en Anexo 2.

Los informes que acá se proponen son:

i) Informe preliminar del presupuesto:

El informe debiera indicar explícitamente los objetivos económicos y fiscales de política a largo plazo y las intenciones económicas y fiscales de política para el presupuesto siguiente y, por lo menos, los siguientes dos ejercicios económicos. Se debiese destacar el nivel total de ingresos, de gasto, el déficit / superávit, y de la deuda, con los supuestos económicos subyacentes.

La publicación de este documento debiese permitir alentar el debate sobre los agregados del presupuesto y cómo ellos interactúan con la economía, también permite crear las expectativas apropiadas para el presupuesto en sí. Este informe se debiese publicar antes de un mes de la introducción del proyecto del presupuesto.

ii) Informe de medio año (semestral):

Esta propuesta se basa en que a mediados de año es conveniente tener una publicación que integre la información fiscal y del presupuesto tanto financiera y de ejecución del gasto y en la medida que se disponga de resultados sobre evaluación del desempeño ésta debiese ser incorporada, permitiendo tener una visión global de la gestión presupuestaria.

Este informe debiese proporcionar una completa actualización sobre la implementación del presupuesto, inclusive un pronóstico actualizado del resultado del presupuesto para el ejercicio económico del año respectivo y, por lo menos, los siguientes dos ejercicios económicos. El informe se debe emitir dentro de seis semanas del fin del período de mediados de año.

La realización de este informe debiese aprovechar toda la información financiera y de ejecución que se genera en el proceso, integrándola y sistematizándola e incluyendo la nueva información sobre resultados, de la gestión pública que vaya surgiendo de la implementación del sistema de PPR en El Salvador, tanto de indicadores como de evaluaciones. La idea es poder a partir de la información disponible poder sacar conclusiones más integrales sobre la gestión del presupuesto en ese momento del año.

La propuesta de los informes señalados permitiría avanzar hacia el cumplimiento de los códigos internacionales de buenas prácticas tanto de la OCDE como del FMI, que sugieren la publicación de informes del tipo preliminar al presupuesto (la OCDE) y de medio año (la OCDE y FMI).³⁷ A su vez, estos informes permitirían mejorar a El Salvador en las evaluaciones que realizan organismos internacionales de la transparencia en El Salvador, como por ejemplo del Índice de Presupuesto Abierto del IBP.³⁸

³⁷ Ver sección 3 de este informe.

³⁸ Además ese reporte hace referencia a que en El Salvador los informes de la auditoría se debiesen hacer públicos ya que actualmente sólo se utilizan internamente por el Poder Ejecutivo.

4. Consideraciones para la implementación del modelo de difusión

Las propuestas del modelo de transparencia y difusión de información de presupuesto y sus resultados anteriormente expuestas requieren tener en cuenta algunas consideraciones de carácter más bien práctico para su adecuada implementación en El Salvador.

En particular las consideraciones a señalar tienen que ver con la **gradualidad de la difusión de información de presupuesto vinculada a sus resultados** y con aspectos relativos a cambios requeridos en la cultura o idiosincrasia y por ende en las prácticas de los funcionarios involucrados en el proceso presupuestario en general y en quienes producen y usan información del presupuesto y sus resultados en particular.

Respecto de la gradualidad, como se señalara anteriormente en este documento, el modelo de difusión propuesto es válido en la medida que se vayan implementando las recomendaciones del Plan de Acción para la implementación de un sistema de Presupuesto por Resultados en El Salvador. Es decir, la gradualidad de implementación de las propuestas para la difusión y transparencia en el marco de un sistema de PPR, **depende de la gradualidad con que se implementen las medidas que constituyen el sistema de PPR** en si mismo.

En particular, el primer paso para el logro de una adecuada implementación de un sistema de transparencia y difusión de información de presupuesto y sus resultados debe centrarse en **comunicar antes que todo a la ciudadanía y a los actores relevantes los alcances y objetivos del sistema de PPR**, motivarlos para que se sientan parte del cambio que se realiza y transmitirles la utilidad que se espera tenga en la eficiencia y eficacia de la gestión pública la nueva información que formará parte de este sistema.

Lo anterior, según se pudo apreciar en el diagnóstico y a partir de las consultas a algunos actores no es una tarea instantánea ni menos fácil y requiere de un trabajo de motivación e inducción que abarca desde los mismos funcionarios de las instituciones del sector público salvadoreño hasta los actores de la sociedad civil en su conjunto.

El proceso de difusión de la información del presupuesto vinculada a información de desempeño debiese ser gradual o por etapas en que progresivamente se vaya cubriendo a toda la gama de actores y todas las dimensiones del sistema de PPR.

Las etapas que se debiera cubrir en este proceso gradual de difusión de la información del presupuesto y sus resultados en El Salvador debiesen abarcar:

(pudiera incluirse también la incorporación progresiva y paulatina de los diversos actores al sistema??)

- a) Motivación e inducción de los actores
- b) Capacitación en aspectos conceptuales y prácticos sobre la información de desempeño y el adiestramiento permanente para su análisis
- c) Interacción permanente entre productores y usuarios de información de desempeño para su continua mejora

La suma de estas tres etapas debiese contemplar el desarrollo de las seis propuestas del modelo de difusión.

En forma paralela a las etapas descritas debiese trabajarse en la **definición de algunos cambios normativos para el caso de publicación de nuevos informes de acuerdo a las propuestas**³⁹. Particularmente se debiese normar respecto de la publicación hacia el Órgano Legislativo y la ciudadanía de información sistemática de presupuesto y resultados en informes del presupuesto. Esta consideración se fundamenta en que por las percepciones recogidas se desprende que existe una cultura con tendencia de gran apego a lo que dictamina la normativa en relación a qué es lo que “debe ser” público. En este contexto, la normativa debiese ser clara y específica y no dejar vacíos, con el fin de que se asegure la publicación de información de resultados de la gestión pública, con formatos, contenidos y periodicidad tal que permitan su adecuada interpretación y evaluación de parte de los actores relevantes.

a) Motivación e inducción

Es fundamental que se motive antes que todo a los actores productores de información de presupuesto y sus resultados (Consejo de Ministros, Ministerio de Hacienda, Instituciones (UFIs)) a sentirse parte de un cambio, internalizando sus beneficios y la importancia que tiene la transparencia y en particular la información que se produce en un sistema de PPR.

Es crucial lograr involucrar a los actores que participarían en forma activa en la producción de información de indicadores y de evaluaciones y en su publicación, fomentando criterios de transparencia, particularmente respecto de la importancia de continuidad en el proceso de difusión de la información y sobre los beneficios que se logran de que la ciudadanía y el Poder Legislativo estén bien informados respecto de los procesos de toma de decisiones y de sus resultados.

Por otro lado, es relevante lograr la motivación a los usuarios (Órgano Legislativo, Corte de Cuentas y diversas organizaciones de la ciudadanía) a interesarse por conocer, comprender e interpretar adecuadamente la información sobre gestión pública para su buen uso.

b) Capacitación en aspectos conceptuales y prácticos sobre la información de desempeño y el adiestramiento permanente para su análisis

Es deseable que los actores que usarán la información sobre presupuesto vinculada a sus resultados sean capaces de interpretarla correctamente y conocer su significado así como sus limitaciones.

Para el logro de este objetivo es recomendable que la implementación de los programas de capacitación que se proponen en el modelo de difusión descrito anteriormente se lleve a cabo desde el comienzo de la implantación de un sistema de PPR en El Salvador, tomando en cuenta las diferencias en los roles de cada uno de los actores en el proceso y la **progresividad que conlleva la implementación del sistema de PPR**.

³⁹ La propuesta 6 del modelo hace referencia a la recomendación de dos informes nuevos, uno antes del presupuesto y otro a mediados de año.

c) Interacción permanente entre productores y usuarios de información de desempeño para su continua mejora

Para la adecuada implementación de las propuestas que se describen en este informe es necesaria alguna instancia de interacción permanente entre los productores y usuarios de la información presupuestaria y de resultados, respecto de aspectos tales como: su periodicidad, su utilidad, las limitaciones y sobre posibles nuevas necesidades que vayan surgiendo en la medida que el sistema de PPR se consolide.

Finalmente se debe dejar en claro que si bien puede que, en un primer momento, la autoridad salvadoreña rescate todas, sólo alguna o algunas de las propuestas que este informe presenta para la difusión de información de presupuesto y de resultados en el marco de un sistema de PPR, **en la medida que el sistema se vaya implementando y consolidando sería recomendable considerar la implementación del resto de las propuestas sobre difusión en forma gradual, de acuerdo a los avances que se vayan observando en el sistema y a los recursos de que se disponga.**

5. Anexos

Anexo 1

Algunos elementos conceptuales sobre transparencia y difusión

1. Porqué “transparencia y difusión”

La difusión de resultados es uno de las cuatro grandes categorías de sistemas de incentivos en gerencia pública actual. En efecto, como se señalara en el informe de diagnóstico para el Plan de Acción (MM 2007a)⁴⁰, de acuerdo a cuál es el factor principal sobre el que se apoyan para motivar la conducta deseada, los sistemas de incentivos que se aplican actualmente en el sector público, pueden clasificarse en cuatro grandes categorías:

- *Reconocimiento.* “...La pertenencia a una institución prestigiosa puede ser una fuente de recompensa para sus integrantes...”.
- *Traspaso de responsabilidades.* “...En la medida en que el traspaso o devolución de responsabilidades, desde el nivel central hacia las instancias ejecutoras, puede ser percibido por estas últimas como una señal de confianza, a la vez que les entrega mayores cuotas de poder, ese traspaso puede ser concebido como un mecanismo de incentivo institucional....”
- *Incentivos económicos.* “...En teoría los incentivos que operan a través del sistema de remuneraciones, sean éstos individuales o institucionales, pueden promover un mejor desempeño siempre que logren superar las dificultades prácticas que surgen durante su implementación....”.
- *Difusión de resultados.* “...Otra forma de incentivar a las instituciones públicas es proveyendo adecuada y oportunamente información de resultados sobre su gestión. Esta puede entenderse como una forma de reconocimiento respecto a lo realizado en la administración de los recursos públicos. La exposición al escrutinio público es una fuente especialmente importante de estímulos y sanciones en administraciones públicas que históricamente han mantenido una relación distante respecto de la ciudadanía. El valor de la información sobre la administración y aplicación de los recursos públicos para motivar una mejor gestión y advertir a la ciudadanía sobre áreas de ineficiencia o riesgo ha llevado a diversos organismos internacionales como el FMI y la OCDE a elaborar códigos de buenas prácticas en transparencia fiscal y aplicarlos a la evaluación de la situación de diversos países...”.

En este contexto intentar mayor transparencia y difusión de los resultados de la gestión pública puede ser un potente mecanismo de incentivo para lograr conducir la conducta de quienes llevan a cabo la política pública.

Por otro lado, entre los objetivos centrales buscados por países en vías de desarrollo están el reducir la pobreza y desigualdad, elevar competitividad, aumentar transparencia y

⁴⁰ Informe “Modelo conceptual de presupuestos por resultados y de diagnóstico del ciclo presupuestal en El Salvador”. Mario Marcel, consultor internacional. Agosto 2007.

regularidad, por lo que es fundamental considerar esfuerzos hacia el logro de esto último a la hora de implementar cualquier política pública.

Por su parte, en términos de la relación entre transparencia y efectividad, los países de América Latina, al partir de una realidad institucional preburocrática, tienen la posibilidad – y el desafío—de avanzar tanto en materia de transparencia como de efectividad. Sin embargo, la mayor precariedad de sus instituciones también genera el riesgo de experimentar retrocesos en el camino.

Adicionalmente se debe tener en cuenta la importancia que adquiere la transparencia en un modelo de Presupuesto por Resultados (PPR) pero se debe ser cuidadoso de no confundir el fin del modelo PPR. Se debe considerar que este tipo de modelo, el PPR, no es sólo un presupuesto acompañado de indicadores u otra información sobre resultados. Si bien dicha información puede considerarse útil por razones de transparencia o para fortalecer el presupuesto como un instrumento de rendición de cuentas, el PPR requiere utilizar esa información en el proceso de decisión presupuestaria.

A este respecto se debe señalar que los sistemas de monitoreo y evaluación (SME) se han ido constituyendo en un componente fundamental de una administración pública moderna, capaz de conciliar efectividad y transparencia en la gestión de las instituciones, políticas y programas públicos. De hecho, el desarrollo de estos sistemas ha sido una pieza fundamental en los procesos de reforma que han experimentado los estados de países de distintas tradiciones administrativas y distintos niveles de desarrollo. Este ha sido probablemente el elemento que ha recibido mayor atención por parte de los gobiernos de América Latina que han intentado modernizar sus procesos de gestión pública.

Aún cuando un SME podría justificarse sólo por una cuestión de transparencia, respondiendo exclusivamente a la obligación de informar a la ciudadanía y a sus órganos representativos sobre el uso de los recursos públicos, en la práctica sus objetivos y aplicaciones van mucho más allá. En particular, resalta la importancia de que éstos se vinculen a la toma de decisiones.

Del análisis y la revisión de la literatura sobre PPR, tanto en sus aspectos técnico-conceptuales como experiencias internacionales, analizadas en el informe de diagnóstico para el Plan de Acción, puede desprenderse un conjunto de lecciones de relevancia para la elaboración de propuestas para El Salvador. Entre las más importantes destacan las siguientes:

- “...El PPR ha pasado de ser una aspiración a tener expresión concreta en un número importante de países, desarrollado un instrumental propio para intervenir en los procesos fundamentales de programación, presupuestación, ejecución...”.
- “...En particular, puede afirmarse que un modelo efectivo de PPR requiere cuatro elementos fundamentales: el desarrollo de amplios sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño de las instituciones públicas, una adecuación del proceso presupuestario de modo de incorporar la información sobre resultados a la toma de decisiones, el desarrollo de mecanismos institucionales capaces de motivar una

gestión de las instituciones hacia el logro de resultados, y la generación de espacios de flexibilidad en la administración financiera que facilite la gestión de las entidades para el logro de resultados...”.

- “...De lo anterior se desprende que PPR involucra una vinculación efectiva de la información sobre desempeño a la toma de decisiones. Sin embargo, la forma precisa que adopte este vínculo y el peso específico de cada uno de los cuatro componentes del sistema debe ser capaz de responder a la institucionalidad y la realidad de cada país. Ello se refleja en la existencia de modelos alternativos de PPR en aplicación en diversos países del mundo....”.
- “...La especificidad del modelo de PPR a la realidad de cada país también se refleja en las principales experiencias en la materia en países de América Latina. Al aplicarse en estados que no han alcanzado el mismo nivel de maduración de sus sistemas políticos y sus estructuras burocráticas, las reformas en esta materia deben ser capaces de combinar el énfasis en efectividad que es característico del enfoque de la nueva gerencia pública con avances adicionales en materia de transparencia....”.
- “...Para implantar un sistema de PPR es necesario generar cambios en el comportamiento de los agentes que intervienen en el proceso presupuestario. Para ello es necesario intervenir sobre los diversos subprocesos y etapas del ciclo presupuestario...”.
- “...Los logros del PPR están principalmente relacionados con cambios en cultura organizacional en los estados. Para producir estos cambios, todas las experiencias prácticas han requerido de un extenso proceso de implantación así como de reformas complementarias en la administración financiera pública, los sistemas de planeación, la contabilidad pública y la distribución de responsabilidades de gestión, entre otros....”.
- “...La extensión y profundidad de estos cambios no demanda necesariamente un plan comprehensivo, capaz de dar cuenta detalle del modelo y su proceso de implantación. Más bien lo que se requiere es claridad conceptual en cuanto a los objetivos que se persiguen, y capacidad para evaluar y corregir sobre la marcha....”.

2. El rol de la información de presupuesto

Entregar información del presupuesto tanto financiera como contable; sobre su ejecución y también de sus resultados, ya sea a través de indicadores sobre el desempeño o de evaluaciones, permite a las autoridades el logro de varios objetivos, con la consiguiente mejor gestión fiscal.

En particular, la entrega sistemática de información sobre el presupuesto permite el logro de mayor transparencia, es una instancia de rendición de cuentas de las autoridades, de

retroalimentación entre los actores involucrados para la toma de decisiones y resulta finalmente una herramienta eficaz para una mayor responsabilidad y el fortalecimiento de la disciplina fiscal.

a. Transparencia

La transparencia en la administración pública, tanto desde el punto de vista de la gestión como de la calidad de los servicios que se entregan a las personas, el desempeño de las instituciones, el manejo de los recursos públicos, que finalmente se refleja en el bienestar social, son factores que tienen cada vez un rol más importante en la percepción que la sociedad tiene respecto a sus gobernantes, situación que obliga a las instituciones y actores políticos a mostrar cada vez mayor claridad en sus objetivos, metas y desempeño.

La entrega de información presupuestaria junto a los resultados permite lograr mayores grados de transparencia. En efecto, en la medida que esta información es entregada a la ciudadanía de manera pertinente, oportuna, clara y completa, permite a los distintos actores de la sociedad tomar conocimiento sobre el proceso presupuestario y poder formarse juicios, sacar conclusiones y finalmente evaluar el desempeño de la gestión pública.

El logro de un entorno de mayor transparencia trae consigo una serie de atributos que le dan mayor tranquilidad y confianza a la ciudadanía, como lo es una mayor certidumbre acerca de que la política pública se está manejando en un marco de legalidad, responsabilidad y eficiencia.

b. Rendición de cuentas (accountability)

Rendir cuentas es una exigencia en el mundo actual de la política democrática. Es una vía de comunicación entre gobernantes y gobernados, es un diálogo permanente sobre las decisiones y los actos de las autoridades, a través del establecimiento de instituciones y prácticas efectivas. La rendición de cuentas implica la presencia de mecanismos de responsabilidad y de sanciones, y la responsabilidad requiere la entrega de información así como de justificaciones, es decir, se deben explicar y justificar actos

En este contexto, la entrega de información que vincula el destino de los recursos del presupuesto con los resultados del ejercicio público, es una herramienta clave para la rendición de cuentas de las autoridades ante la ciudadanía. Así, es fundamental que las autoridades entreguen al público en general información en forma sistemática sobre los objetivos a los que se destinan los recursos, cuánto se gasta, en qué se gasta y cómo se gasta, es decir, sobre el desempeño y los resultados del presupuesto. De esta forma la ciudadanía tiene las herramientas como para evaluar la gestión de las autoridades y exigir sus derechos de manera informada.

c. Retroalimentación

La entrega en forma oportuna y completa de información sobre el presupuesto y el desempeño de los servicios públicos y sus resultados, logra producir un mecanismo permanente de retroalimentación entre los actores que se ven involucrados en el proceso de toma de decisiones que significa la aprobación del presupuesto en cada ejercicio fiscal.

En la mayoría de los casos esta retroalimentación se produce con la interacción del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en los momentos previos a la aprobación de cada presupuesto, cuando el sector parlamentario analiza, evalúa y discute el proyecto de presupuesto.

Así, entregar en forma oportuna mejor información al Congreso sobre el presupuesto ligada a resultados implica que las evaluaciones y discusiones previas a su aprobación se realizan considerando todos los antecedentes pertinentes y necesarios para tener mejores elementos de juicio antes de la toma de decisiones. Finalmente este proceso tiene impacto en las asignaciones del gasto, lo que afectará directamente a todos los ciudadanos.

d. Fortalecimiento de la disciplina fiscal

En la medida que la información entregada permite a las autoridades transmitir a las personas los “trade offs” que se deben enfrentar a la hora de asignar recursos, éstas serán capaces de internalizar las restricciones y el costo alternativo que enfrentan en forma permanente quienes toman las decisiones sobre el presupuesto.

En efecto, a través de la información sobre el presupuesto y sus resultados, considerando aspectos tanto financieros como de indicadores del desempeño y resultados de evaluaciones, es posible conocer hacia dónde van los recursos que se gastan, qué se hace con ellos, cómo se ejecuta el gasto y, por ejemplo, quiénes reciben finalmente los beneficios de una determinada decisión de política o de qué magnitud son tales beneficios.

Lo anterior requiere transmitir información tanto de eficiencia y de eficacia del gasto, en forma didáctica, en un lenguaje para público no necesariamente especializado en la materia presupuestaria y que sea internalizada por la ciudadanía al momento de evaluar qué esperar y que no de la política pública, así la ciudadanía podrá sacar mejores conclusiones sobre las políticas públicas y la gestión presupuestaria y se logrará un actitud más responsable de las personas, evitándose presiones por mayor gasto que por desconocimiento suelen ocurrir desde la ciudadanía hacia las autoridades, asegurando mayor disciplina fiscal, uno de los objetivos subyacentes del presupuesto.

3. Actores, instrumentos y estrategias de difusión

Los principales actores en el intercambio de información que tienen que ver con el presupuesto y sus resultados son los poderes del Estado y la sociedad civil, abarcando este último grupo una gama amplia de actores como las organizaciones políticas y sociales (colectivos, ONGs); universidades; centros de investigación y análisis y personas individuales.

Cualquier estrategia de difusión en términos generales puede abarcar, con menor o mayor grado de desarrollo, instrumentos que pueden transmitir información al resto de los actores por diversos medios, como los siguientes:

- Documentos técnicos, libros (estudios, evaluaciones), revistas, folletos, etc.
- Información estadística
- Información gráfica
- Boletines y comunicados de prensa
- Presencia en medios de comunicación
- Presencia en la página de Internet institucional .
- Eventos presenciales: cursos, observatorios, encuentros, talleres, seminarios, etc.

La estrategia de entregar información y de difundir las acciones de una determinada institución (agente) al resto de los actores socio-políticos se podría categorizar en tres grandes tipos:

a) Pasiva: se entrega información en forma expedita pero sin mayor grado de procesamiento ni análisis a los usuarios. Este caso se entrega gran cantidad de información, expedita, precisa, clara y completa.

En el caso particular de información sobre el presupuesto, a través de esta forma se asegura un nivel de transparencia y de rendición de cuentas, pero no necesariamente se logra retroalimentación con los otros actores ni se fortalece en mayor medida la disciplina fiscal, ya que no necesariamente es comprendida e internalizada por la ciudadanía ni el Poder Legislativo.

b) Activa directa: se entrega información con un mayor nivel de procesamiento que en a), con el fin de que sea más comprensible, amigable y simple hacia público no especializado. Se producen instrumentos de difusión que llevan implícito un mayor nivel de análisis y éstos pueden ser en distintos formatos (documentos, revistas, folletos, libros, conferencias, etc).

En el caso de una estrategia activa de entrega de información del presupuesto se pueden mencionar como instrumentos, publicaciones dirigidos a mostrar indicadores y resultados del gasto y de la gestión pública, tanto para usuarios más bien técnicos como para personas no especializadas, en un lenguaje sencillo. Con esta forma de difusión se promueve la retroalimentación dentro del proceso presupuestario y las mismas autoridades del Ejecutivo como del Legislativo logran tener mayor información de análisis para la toma de decisiones, así como la ciudadanía puede tener acceso a información, lo que está en línea con una mejor rendición de cuentas.

c) Activa indirecta: se promueve la coordinación y/o se forman alianzas estratégicas con terceros, distintos al informante (por ejemplo centros de investigación), para que éstos realicen análisis y procesamientos de la información original y la entreguen al resto de la ciudadanía.

En relación a información sobre el diseño del presupuesto, su ejecución y resultados de desempeño, a través de esta forma de difusión, es posible por medio de mayor coordinación e interlocución con el Poder Legislativo, lograr por un lado niveles más altos de análisis de parte de éste para la toma de decisiones con la consiguiente retroalimentación en el proceso, así como información con mayor contenido analítico y evaluativo traspasado al público general.

Anexo 2

Qué dicen los códigos internacionales de buenas prácticas de transparencia

Para efectos de este trabajo, se hará una breve revisión de lo que dos organismos internacionales han indicado como mejores prácticas en transparencia, con el fin de tener un marco en un contexto internacional, entendiendo qué espectro de temas presupuestarios y fiscales deben ser comunicados y de qué forma, para lograr un mayor grado de transparencia, independiente de las particularidades institucionales, políticas y sociales de cada país.

En febrero de 2001 El Fondo Monetario Internacional (FMI) publicó el “Código Revisado de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal” y en mayo de ese mismo año la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicó las “Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria”. Ambos documentos establecen criterios por los cuales se debiera regir un gobierno con el fin de lograr niveles de transparencia aceptados en el contexto de las buenas prácticas internacionales.

Las Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria según la OCDE

De acuerdo a la OCDE, La relación entre el buen gobierno y mejores resultados económicos y sociales se reconoce cada vez más, y en este contexto, “Transparencia” entendida como la franqueza acerca de intenciones de política, formulación e implementación, es un elemento clave de todo buen gobierno. El Presupuesto es el más importante de los documentos de la política de gobierno, donde los objetivos de política se reconcilian y son aplicados en términos concretos. La transparencia del presupuesto se define como la entrega completa de toda información fiscal pertinente en una manera oportuna y sistemática.

Las Mejores Prácticas en transparencia presupuestaria de acuerdo a la OCDE no constituyen un "estándar" formal para la transparencia del presupuesto y debiesen ser adecuadas a la realidad de cada país, siendo idealmente aplicadas tanto por países miembros como no miembros.

Las Mejores Prácticas de transparencia presupuestaria hacen referencia a tres grandes elementos referidos a la información que es entregada al público: a) los informes principales del presupuesto que los gobiernos deben producir y su contenido general; b) los desgloses específicos que deben contener los informes. Esto incluye tanto información del desempeño de los sectores financiero y no financiero en los reportes, y c) las prácticas que aseguran la calidad y la integridad de los informes.

Respecto de la periodicidad de los informes del presupuesto en el Código de la OCDE se señala como recomendable la publicación de los siguientes documentos: el documento del presupuesto; un informe previo al presupuesto; un informe de medio año (semestral); reportes mensuales; un informe de fin de año, un informe de pre-elección y un informe de largo plazo.

En términos específicos respecto de la información de desempeño no financiero los códigos de la OCDE señalan que “...*el informe de fin de año, o documentos relacionados, deben incluir información del desempeño no financiero, inclusive una comparación de objetivos de desempeño y resultados efectivos logrados si fuera posible...*”.⁴¹

Respecto del escrutinio público y del parlamento se señala que este último debe tener la oportunidad y recursos para examinar efectivamente cualquier informe fiscal que crea necesario y que todos los informes fiscales se deben hacer públicamente disponibles, incluyendo la disponibilidad de todos los informes (sin cargo) en Internet. De acuerdo a lo señalado por la OCDE, el ministerio de finanzas correspondiente en cada país debe promover activamente la comprensión del proceso presupuestario por parte de los ciudadanos individuales y las organizaciones no gubernamentales.

Código Revisado de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal del FMI

El FMI en su Código Revisado de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal, señala que las buenas prácticas propuestas representan un criterio de transparencia fiscal, que considera ofrecer garantías al público y a los mercados de que se dispone de un panorama claro de la estructura y las finanzas del gobierno y de que puede evaluarse con fiabilidad la solidez de la política fiscal.

Aunque se alienta a todos los países a que adopten las buenas prácticas del Código del FMI, se debe destacar el carácter voluntario de la implementación de medidas por parte de los países con el fin del logro de mayor transparencia, de acuerdo a este Código.

Los contenidos del Código se resumen en cuatro tópicos que se deben tener en cuenta para el logro de un grado aceptable de transparencia fiscal, los cuales son: a) Clara definición de funciones y responsabilidades; b) Acceso del público a la información; c) Transparencia en la preparación, publicación y ejecución del presupuesto; y 4) Garantías de integridad.

En especial, en relación tópico c), se enfatiza que en la documentación presupuestaria deberán especificarse los objetivos de política fiscal, el marco macroeconómico, las políticas en que se fundamenta el presupuesto y los principales riesgos fiscales detectables; que la información presupuestaria debe presentarse de manera que facilite el análisis de las políticas y que estimule la rendición de cuentas; que deben especificarse claramente los procedimientos de ejecución y control de los gastos aprobados, así como los que se apliquen a la recaudación de ingresos; también debe presentarse regularmente información sobre las operaciones fiscales al Poder Legislativo y al público.

En relación al número y periodicidad de informes del presupuesto se señala de acuerdo al FMI que debiesen publicarse los siguientes documentos:

El código señala que deben presentarse al Poder Legislativo un informe de mitad de ejercicio sobre la evolución del presupuesto; también deberán publicarse informes más

⁴¹ OCDE (2001).

frecuentes (por lo menos trimestralmente) y un informe que rinda cuentas en forma definitiva al Poder Legislativo en un plazo de un año después de concluido el ejercicio.

En forma específica respecto de la información de desempeño o de resultados el FMI establece que “...*deberán presentarse al Poder Legislativo, una vez por año, los resultados alcanzados en la consecución de los objetivos de los principales programas presupuestarios...*”.⁴²

⁴² FMI (2001).

Anexo 3

El caso de Chile como experiencia de mecanismos de transparencia en un contexto de sistema de PPR

El sistema de PPR en Chile se inserta en un sistema presupuestario con una alta jerarquización institucional. Esto se expresa en que el Poder Ejecutivo concentra la mayor parte de las facultades en la gestión de los recursos públicos, teniendo el Congreso escasas atribuciones para modificar las propuestas de legislación temporal (el presupuesto) y permanente sobre materias financieras. Al interior del Ejecutivo, las facultades normativas sobre la administración financiera están en gran parte concentradas en el Ministerio de Hacienda. Esta concentración de facultades está a su vez acompañada de una clara identificación de responsabilidades del Ejecutivo por el manejo de las finanzas públicas ante la comunidad.

Con el objeto de prevenir que la concentración de facultades sea percibida como mera discrecionalidad y para reducir la incertidumbre de los agentes económicos, las autoridades han desplegado un conjunto de mecanismos para fortalecer la rendición de cuentas del Ejecutivo y la transparencia fiscal ante la ciudadanía.

En efecto, en el caso chileno se entrega una gran cantidad de información del presupuesto y sus resultados durante todo el ciclo presupuestario. Por ejemplo, se ha transformado en obligación el entregar el Informe de Finanzas Públicas junto con la presentación del Presupuesto al Congreso, documento en el cual además de información financiera se cubren tópicos de interés respecto de finanzas públicas, tanto para actores especializados como para la ciudadanía en general. Este documento además de ser impreso y entregado al Congreso el día en que se presenta el Presupuesto a finales de septiembre de cada año, es puesto a disposición del público vía electrónica en la página institucional de la Dirección de Presupuestos. Asimismo, se realiza en julio de cada año una publicación de Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Pública del Año anterior y Actualización de Proyecciones para el Año en Curso, que también se envía al Congreso y es publicada en la página Web de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Este documento no sólo incluye información financiera sino que contiene además un análisis de otros tópicos de interés, como por ejemplo sobre avances en materia de modernización de la gestión financiera del sector público, lo referente al sistema de control de gestión de PPR, a los indicadores de transparencia y gestión fiscal, y a la implementación del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), sobre la Deuda del Gobierno Central, sobre los activos financieros del Tesoro Público, entre otros temas.

Cabe destacar que por primera vez a principios de mayo de 2006 se presentó un reporte sobre Activos Financieros, junto con el Informe de Ejecución Presupuestaria del primer trimestre de 2006, existiendo el compromiso de proporcionar esta información de manera trimestral. Por su parte, actualmente en forma mensual y trimestral se entrega información sobre la evaluación de dos fondos recientemente creados, en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal, el Fondo de Reserva de Pensiones y el Fondo de Estabilización Económica y Social. Asimismo en forma periódica se entregan reportes sobre activos y pasivos del sector público y el año 2007 por primera vez en el mes de noviembre se entregó al público un informe sobre Pasivos Contingentes.

Respecto del programa de evaluación de programas e instituciones, éste forma parte importante del Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos de Chile, y provee información de desempeño que apoya la toma de decisiones durante el ciclo presupuestario, mejorando la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos, y con ello la calidad del gasto y la gestión de las instituciones públicas. Se han establecido diferentes líneas de evaluación ex-post. En 1997 se comenzó con la evaluación de programas públicos, a través de la línea denominada Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), en 2001 se incorporó la Evaluación de Impacto y en 2002 la evaluación institucional, denominada Evaluación Comprehensiva del Gasto. Cada una de las evaluaciones realizadas consta del Informe de Síntesis o Minuta Ejecutiva, el Informe Final, la Respuesta Institucional y el Informe de Cumplimiento de Compromisos. Los informes de estas evaluaciones son puestos a disposición del público en la página de Internet de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y recientemente se ha mejorado la forma de búsqueda de estos reportes para promover el mayor acceso del público a esta información, a través del vínculo “Evaluación de Programas” en que se pueden buscar reportes ya sea por Línea de Evaluación; Ministerio; Año de Evaluación o por Programa.

Así, toda esta información es enviada al Congreso y publicada en el sitio Web de la Dirección de Presupuestos, cumpliendo con los estándares de transparencia comprometidos por la institución.

Por su parte, en la página institucional de la Dirección de Presupuestos se pueden encontrar publicaciones periódicas con aspectos tanto metodológicos como con resultados de monitoreo y evaluaciones en el marco del sistema de PPR en un apartado especial denominado “Control de Gestión” (ver recuadro 1).⁴³

En el recuadro 2 se muestra a modo de ejemplo el calendario que se encuentra publicado en la Web de la Dirección de Presupuestos sobre la publicación de los informes periódicos.

Recuadro 1
Información Control de Gestión Pública en Página Institucional de DIPRES⁴⁴

Función: Contribuir a la transparencia y mejoramiento de los procedimientos para la discusión y evaluación del Presupuesto y el desarrollo de áreas estratégicas de la gestión pública.

Instrumentos:

- Definiciones estratégicas
- Indicadores de desempeño
- Evaluación de Programas
- Evaluación de Programas Gubernamentales
- Evaluación de Impacto
- Evaluación Comprehensiva del Gasto
- Presentación de Programas al Presupuesto
- Balance de Gestión Integral (BGI)

⁴³ Ver www.dipres.cl.

⁴⁴ Ver: http://www.dipres.cl/fr_control.html. Corresponde a los titulares que se despliegan al entrar a ese vínculo desde la página principal de la Dirección de Presupuestos de Ministerio de Hacienda de Chile.

- Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG)

Informes: Ver Informes por Instrumentos por año e Institución

Publicaciones:

- Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados. La Experiencia Chilena. Presentación Octubre 2007
- Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados. La Experiencia Chilena. Presentación en Inglés.
- Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados. La Experiencia Chilena. Septiembre 2005
- Chile: Estudio de evaluación de impacto del Programa de Evaluación de programas Evaluaciones de - - Impacto y Evaluaciones de los Programas del Gobierno. Resumen Ejecutivo. Diciembre 2005
- Evaluación de Programas - Notas Técnicas. Enero 2007
- Systems of Management Control and Results-Based Budgeting. The Chilean Experience. January 2003.

Novedades: Documento Técnico Programa de Mejoramiento de la Gestión 2008.

Fuente: DIPRES, Ministerio de Hacienda de Chile.

Recuadro 2
Calendario de información sobre estadísticas de las finanzas públicas
Dirección de Presupuestos Chile⁴⁵

Informe de Ejecución Mensual del Presupuesto del Sector Público Año 2007:

Enero	28 de Febrero de 2007
Febrero	30 de Marzo de 2007
Marzo	30 de Abril de 2007
Abril	30 de Mayo de 2007
Mayo	30 de Junio de 2007
Junio	30 de Julio de 2007
Julio	30 de Agosto de 2007
Agosto	29 de Septiembre de 2007
Sept.	30 de Octubre de 2007
Octubre	30 de Noviembre de 2007
Novi.	29 de Diciembre 2007
Dic.	30 de Enero de 2008

Informes Trimestrales del Gobierno Central Consolidado Año 2007:

Primer Trimestre	30 de Abril de 2007
Segundo Trimestre	30 de Julio de 2007
Tercer Trimestre	30 de Octubre de 2007
Cuarto Trimestre	30 de Enero de 2008

Deuda del Gobierno Central Año 2007:

Cuarto Trimestre 2006	30 de Marzo de 2007
Primer Trimestre	29 de Junio de 2007
Segundo Trimestre	28 de Septiembre de 2007
Tercer Trimestre	28 de Diciembre de 2007
Cuarto Trimestre	28 de Marzo de 2008

Informe de Estadísticas de la Deuda Pública año 2006:

Primer Semestre	30 de Octubre 2006
Segundo Semestre	30 de Abril de 2007

⁴⁵ Ver: http://www.dipres.cl/fr_estadisticas.html.

Informe Anual del Gobierno General año 2006:
Informe Anual 30 de Junio de 2007

Programas de Empleo con Apoyo Fiscal Año 2006:
Primer Trimestre 16 de Mayo de 2007
Segundo Trimestre 14 de Agosto de 2007
Tercer Trimestre 14 de Noviembre de 2007
Cuarto Trimestre 14 de Febrero de 2008

Fuente: DIPRES, Ministerio de Hacienda de Chile.

Anexo 4

Consideraciones desde los actores en El Salvador

Este anexo sintetiza se complementa el diagnóstico realizado con las percepciones y experiencias de actores relevantes en el proceso, con el fin de tomar en consideración elementos cualitativos que pueden constituirse como fortalezas o limitantes a la hora de implementar las propuestas de esta consultoría. Las consideraciones acá señaladas se han desprendido de la revisión de documentación y de entrevistas a algunos actores institucionales durante la misión realizada a El Salvador entre los días 04 y 07 de diciembre de 2007.

Actores relevantes en proceso de transmisión y uso de información de presupuesto y sus resultados

En el siguiente cuadro se señalan los principales actores vinculados a la producción y uso de información de presupuesto, su ejecución y sus resultados, en el marco de la implementación del programa de Apoyo a la Consolidación del Modelo de Gestión por Resultados en El Salvador.

Cuadro A.4.1.

Actores más relevantes en proceso de producción y uso de información de presupuesto y sus resultados

Institución a cargo del Programa de “Apoyo a la Consolidación del Modelo de Gestión por Resultados”: Secretaría Técnica de la Presidencia	
Productores de información de presupuesto y sus resultados	Usuarios de información de presupuesto y sus resultados
-Ministerio de Hacienda: Dirección General de Presupuesto -Unidades Financieras de las Instituciones (servicios) (UFIs)	-Asamblea Legislativa: Unidad de Seguimiento y Análisis, Comisión de Hacienda y Especial de Presupuestos. -Corte de Cuentas -Medios de comunicación -Organizaciones de la sociedad civil: políticas, académicas, técnicas y sociales.

Fuente: elaboración propia.

Representantes de instituciones entrevistados

1. Dr. Rafael Hernán Contreras. Presidente de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador y Presidente de la OLACEFS.
2. Lic. Jorge Guillermo Estrada. Coordinador de la Unidad Técnica Normativa del Ministerio de Hacienda de El Salvador.
3. Lic. Lilena Martínez de Soto. Coordinadora de Área de Normas y Procesos SAFI del Ministerio de Hacienda de El Salvador.
4. Dr. Carlos Umaña. Consultor FOMILENIO (Fondo del Milenio del Programa Cuenta Desafío del Milenio de El Salvador). Experto en Indicadores y Sistemas de Información.
5. Lic. Claudia Umaña. Directora del Departamento de Estudios Legales de FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y social).
6. Lic. Laura Rivera. Analista del Departamento de Estudios Legales de FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y social)
7. Dra. Silvia Lizette Kuri de Mendoza. Presidenta del Tribunal de Ética de la República de El Salvador.

Algunos elementos que se desprenden de entrevistas con representantes institucionales y otros elementos del diagnóstico

En lo que sigue se resumen algunos aspectos relevantes a tener en consideración en el momento de diseñar las propuestas para el modelo de difusión de información de PPR a la ciudadanía y el Poder Legislativo de El Salvador. Lo anterior a partir de los antecedentes recopilados en el diagnóstico y de los elementos aportados en entrevistas con actores.

i) Consideraciones de representantes del Ministerio de Hacienda

Respecto de la percepción sobre la transparencia de la información relativa al presupuesto, se señala que en la página Web de la institución se encuentra disponible gran cantidad de información respecto de lo financiero y de la ejecución.

La información que se entrega a la Asamblea Legislativa es según demanda, es decir, se reciben las solicitudes respectivas y la información les es entregada y puntualmente en el momento de la aprobación del presupuesto el Poder Ejecutivo acude a justificar ante la Asamblea los gastos que se contemplan para el año siguiente.

Por su parte, la Corte de Cuentas tiene información financiera de manera automática dado que este organismo tiene acceso directo al SAFI una vez que han sido autorizados por los jefes de las UFIS de las instituciones que estén siendo auditadas. En este sentido, para el

adecuado manejo de la información del SAFI, existe un plan de capacitación a personal de la Corte de Cuentas.

En términos generales se puede decir que la información disponible es primordialmente de carácter financiero y hasta ahora no existe prácticamente producción ni por ende publicación de información de desempeño. Para una mayor difusión de nueva información proveniente de un sistema de evaluación de desempeño se requiere fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Hacienda.

Este fortalecimiento debiese apuntar a ampliar las capacidades técnicas de los profesionales de la institución para que sea posible transformar los resultados a un lenguaje simple hacia la ciudadanía.

Se señala que es un requisito “saber primero hacer los indicadores para poder transmitir los resultados adecuadamente” a los usuarios en un lenguaje simple. En este sentido se podría decir que existen dos retos: a) construir indicadores simples y b) elegir cuidadosamente los medios para transmitir los resultados, permitiendo llegar a diversos sectores de la población.

Dentro de las instituciones es necesario que el conocimiento de los conceptos de PPR se fortalezca en las mismas unidades de planificación de los ministerios, buscando el trabajo coordinado con el resto de las unidades involucradas en el proceso presupuestario.

Se enfatiza la necesidad de apuntar a mejorar la cultura respecto de administración financiera, incluso desde niveles tempranos de la educación de las personas.

Además la capacitación respecto de un sistema de PPR no debiese ir destinada solamente a profesionales de ministerio de hacienda o de instituciones públicas, sino que también destinada a quienes realizan los planes de gobierno para que internalicen estos conceptos respecto de lo que será la medición de sus resultados.

Para la difusión de información de presupuesto y sus resultados se debiese recurrir no sólo a “medios formales”, ya que este tipo de campañas resultan “caras” sino que se sugiere ser creativos en las formas de difusión, aprovechando los recursos y las instancias ya existentes.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que el porcentaje de personas que tiene acceso a Internet dentro de la población total de El Salvador es reducido, por lo cual el asegurar difusión a través de páginas Web institucionales no asegura una gran cobertura de la información del presupuesto público y sus resultados. Por lo tanto, para el porcentaje de personas que se quedan sin acceso a esa información se debiesen buscar formas alternativas de comunicación.

Es importante que la estrategia de difusión contemple a actores del Poder Ejecutivo y también a centros de estudios, universidades, etc.

Existe información publicada sobre resultados financieros, mensual, trimestral y anual. Se señala que en la medida que exista información de desempeño (resultados de indicadores y evaluaciones) se podría incluir esta información en reportes con una periodicidad más larga, por ejemplo semestral, en que se integren resultados tanto financieros como de gestión. Así, se podrían construir informes más integrales, similares a lo que se produce actualmente en los Boletines Mensuales pero con mayor análisis dada su menor frecuencia.

Es importante considerar que la difusión de información sea por etapas, de manera gradual, con el fin de dar tiempo de internalizar a los actores primero los conceptos detrás del sistema de PPR y luego mostrar los resultados mismos. Lo anterior tiene sentido en la medida que mostrar resultados sin una previa inducción ni en un contexto adecuado podría transformarse en una “bomba de tiempo” pues ésta podría ser mal utilizada o analizada con algún sesgo de interpretación. Para evitar lo anterior es que el Poder Ejecutivo debe procesar en mayor grado la información para entregarla al público en forma integral, haciendo referencia a diferentes dimensiones, comparaciones intertemporales y dentro de un contexto.

A su vez, es importante en una primera etapa hacer divulgación del marco conceptual del PPR para todos los actores involucrados en el proceso, esto es a los profesionales del Ministerio de hacienda, a las Instituciones, a la Corte de Cuentas y a la Asamblea Legislativa. Luego el Ministerio de Hacienda considera que es necesario hacer una capacitación con un enfoque específico de acuerdo a los distintos roles y usos que se le dan a la información los distintos actores.

Es importante que en el proceso de inducción se transmita a los actores la importancia del proceso de cambio, se logre motivación y que los actores perciban un alto grado de participación en el proceso.

ii) Consideraciones del Presidente de la Corte de Cuentas

La Corte de Cuentas, entre sus misiones, fiscaliza y audita el informe anual que el Ministerio de Hacienda presenta a la Asamblea Legislativa. Además de esa auditoría general también se realizan auditorías específicas a cada institución del sector público, en relación al presupuesto.

En general la función de la Corte de Cuentas es auditar a cualquier institución que utilice recursos públicos, independiente del grado de autonomía que ésta tenga respecto de sus funciones.⁴⁶ Sin embargo, a la misma Corte de Cuentas no es fiscalizada por ninguna institución. Lo anterior a pesar de que la normativa señala que la Corte de Cuentas debiese ser fiscalizada por alguna institución privada y al mismo tiempo que la Corte de Cuentas debiera fiscalizar a este tipo de instituciones, lo que genera una situación circular que hace que pierda sentido cualquier fiscalización de parte de un organismo privado a la Corte de Cuentas. **En este sentido sería recomendable estudiar el mecanismo utilizado en Alemania para la fiscalización del organismo equivalente a la Corte de Cuentas**

⁴⁶ Se señala que incluso es posible la realización de auditorías a empresas privadas que por alguna razón manejen fondos públicos.

(Auditoría General de Alemania), que opera con la fiscalización por parte de un congresista hacia este organismo.

Así, de acuerdo a lo informado, por este problema de la normativa la Corte de Cuentas no ha podido ser auditada y porque además la Asamblea Legislativa no contaría con los recursos necesarios como para financiar una acción de esta naturaleza.

A partir de los informes de fiscalización se hacen señalamientos al Ministerio de Hacienda o a cada institución, según corresponda, en cuanto a posibles deficiencias o irregularidades detectadas.

Los informes de auditorías que produce la Corte de Cuentas no son informados al público porque no existe un marco normativo que así lo exija. En este sentido en la entrevista se hizo alusión a que existe un aspecto de la Constitución respecto de esta materia, pero que más que nada produce cierta confusión. En efecto, en la Constitución se señala en el Art. 195 como una de las atribuciones de la Corte de cuentas el “...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 la fiscalización...”⁴⁷. Redacción que trae cierta ambigüedad en esta atribución, puesto que no se especifican criterios ni en la misma Constitución ni en otra normativa que permitan determinar qué es considerado como irregularidad “relevante”.

Por otra parte, respecto a la publicación de resultados de las auditorías, en la Ley de la Corte de Cuentas se señala que los informes serán publicados pero no se hace referencia a donde ni en qué circunstancias.

Respecto de la publicidad de los informes de las auditorías se señala que se debe buscar el balance entre la transparencia y el cuidar la honorabilidad de los servidores públicos. En este sentido se hace mención a que lo que sí debiese ser público son los “resultados del proceso de fiscalización” completo más que los informes de auditorías ya que éstos constituyen una etapa solamente de todo el proceso.

⁴⁷ El Art. 195. del Cap. V de la Constitución se establece que: “...La fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Órgano Ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República, y que tendrá las siguientes atribuciones: 1º Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos; así como la liquidación de impuestos, tasas, derechos y demás contribuciones, cuando la ley lo determine; 2º Autorizar toda salida de fondos del Tesoro Público, de acuerdo con el Presupuesto; intervenir preventivamente en todo acto que de manera directa o indirecta afecte el Tesoro Público o al patrimonio del Estado, y refrendar los actos y contratos relativos a la deuda pública; 3º Vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de los funcionarios y empleados que administren o manejen bienes públicos, y a conocer de los juicios a que den lugar dichas cuentas; 4º Fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costeen con fondos del Erario o que reciban subvención o subsidio del mismo. Esta fiscalización, se hará de manera adecuada a la naturaleza y fines del organismo de que se trate, de acuerdo con lo que al respecto determine la ley; 5º Examinar la cuenta que sobre la gestión de la Hacienda pública rinda el Órgano Ejecutivo a la Asamblea, e informar a ésta del resultado de su examen; 6º Dictar los reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones; 7º 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 la fiscalización; 8º Velar porque se hagan efectivas las deudas a favor del Estado y Municipios; y 9º Ejercer las demás funciones que las leyes le señalen...”.

Se señala por parte del Presidente de la Corte de Cuentas que información de gestión, además de la información financiera de las instituciones es tremendamente útil para la fiscalización que realiza este organismo. Generalmente se trabaja en los procesos de fiscalización con información disponible y si es insuficiente se solicita a las instituciones, que por ley deben otorgarla. Con toda la información y el trabajo del equipo técnico de la Corte de Cuentas se evalúan resultados y se mide el grado de cumplimiento de los compromisos.

Se enfatiza que en la Corte de Cuentas se ha avanzado en forma importante en la profesionalización de los equipos de auditores⁴⁸, pero se considera que aún queda por avanzar. En este sentido se valoran los procesos de capacitación y en particular sobre el sistema de PPR a implementarse en El Salvador se valora positivamente todo tipo de capacitación que pudiera realizarse en este sentido hacia los profesionales del organismo, en forma intensa y frecuente. Se considera relevante la gestión por resultados dado que de acuerdo a las evaluaciones y mediciones que de ese sistema se desprenden se pueden medir en forma más adecuada cómo los programas públicos se hacen realidad para los ciudadanos.

Se estima que los mecanismos e instrumentos creados en el contexto de un sistema de Presupuesto Por Resultados contribuiría a mejorar las labores de la Corte de Cuentas para evaluar los resultados de la gestión pública de acuerdo a lo que la ley le encomienda.

Finalmente se señala que actualmente la Corte de Cuentas está trabajando para futuras modificaciones a la Ley de este organismo con el fin de mejorar las imprecisiones de la ley actual respecto a publicidad de la información de auditorías. Además se estima necesario mejoras respecto del tiempo de duración de los controles, para aumentar la oportunidad de éstos, buscando mecanismos más ágiles.

⁴⁸ La Corte de Cuentas tiene un equipo interdisciplinario de profesionales y se señala que para pertenecer a éste se debe aprobar un cursos que tiene una duración de 4 meses.

Anexo 5

Recomendaciones del ILTP 2005 para El Salvador

De este estudio se desprendieron recomendaciones que vale la pena tener en cuenta al menos a la hora de hacer las propuestas para el modelo de difusión en El Salvador.

Al igual que se sugirió en el año 2003, en el informe del año 2005 se recomienda establecer mecanismos formales que garanticen la participación de la población en las decisiones relativas a la asignación de 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 en ese informe se insiste en retomar las buenas prácticas de presupuestación participativa que se han estado desarrollando en el ámbito municipal.

Se recomienda a la Corte de Cuentas de la República que al igual que el Ministerio de Hacienda 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.

Por su parte, se recomienda en este informe promover las rendiciones de cuentas públicas de manera oral de las instituciones, en forma espontánea, y que permitan la participación de ciudadanos. Estos ejercicios deberían ser útiles para aclarar irregularidades señaladas por la Corte de Cuentas en sus auditorias.

Junto con 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. Pese a que según las dos últimas ediciones del Índice la oferta de información 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.

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 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.

Anexo 6

Otros avances en materia de transparencia y prevención de la corrupción en El Salvador: El Tribunal de Ética Gubernamental

La república de El salvador ha llevado a cabo varias iniciativas con el fin de mejorar la transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. En ese contexto es que en el año 2006 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Ética de la Función Pública que permite sancionar la corrupción que pudiera cometer algún funcionario público.

En el marco de dicha ley se creó el Tribunal de Ética Gubernamental que se encarga de asegurar el estricto y oportuno cumplimiento de la ley que norma y promueve el desempeño ético de la función pública con el fin de resguardar el patrimonio del Estado, previniendo, detectando y sancionando la corrupción de los servidores públicos.

Así, desde la puesta en marcha de esta normativa, en cada institución pública y municipal existen las llamadas Comisiones de Ética Gubernamental, que colaboran al cumplimiento de la misma.

En el marco de esta consultoría, durante la misión realizada a El Salvador en el mes de diciembre, se tuvo una entrevista con la Sra. Presidenta del Tribunal de Ética, en la que se expuso claramente las funciones de este tribunal de acuerdo a la ley. Además se señaló que es una institución recientemente creada y en proceso de consolidación.

BIBLIOGRAFÍA

1. CORTE DE CUENTAS (2007). Publicorte Revista Informativa de la Corte de Cuentas. Agosto-Septiembre 2007.
2. CORTE DE CUENTAS (2007a). Publicorte Revista Informativa de la Corte de Cuentas. Octubre-Noviembre 2007.
3. FMI (2006). “El Salvador: 2006 Article IV Consultation—Staff Report”. Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for El Salvador. November 2006.
4. FMI (2005). El Salvador: Report on the Observance of Standards and Codes. Fiscal Transparency Module. February 2005.
5. FUNDAR (2005). Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005.
6. FUNDE (2007). “Transparencia y Anticorrupción. Un tema para la agenda nacional de desarrollo”. Alternativas para el Desarrollo N° 103. Abril-mayo-junio 2007.
7. FUSADES (2006). “Boletín de Estudios Legales: La Legislación Salvadoreña en Materia de Control de los Fondos Públicos. Segunda Parte”. Departamento de Estudios Legales. Boletín N° 66. Junio 2006.
8. FUSADES (2007). “Boletín de Estudios Legales: Acceso a la información Pública”. Departamento de Estudios Legales. Boletín N° 73. Enero 2006.
9. Guzmán S.. M (2007). “Propuesta técnica y operativa (de procesos) para el desarrollo y aplicación de un sistema de indicadores que se articule con el PPR”. Octubre 2007.
10. ICEF (2006). Presentación “Retos de la política fiscal en América Central”. Tercera reunión de REDIMA II en Centroamérica. Managua, 7 y 8 de junio del 2006.
11. ICEFI (2007). “La política fiscal en la encrucijada: el caso de América Central”. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), junio 2007.
12. Machado R. (2006). “Los sistemas de gasto público en América Central y República Dominicana: disciplina fiscal y eficiencia”. Banco Interamericano de Desarrollo. Noviembre 2006.
13. Marcel M. (2007). “Modelo conceptual de presupuestos por resultados y de diagnóstico del ciclo presupuestal en El Salvador en el Marco del Proyecto “Apoyo a la Consolidación del Modelo de Gestión por Resultados”. BID – ATN/OC-9852-ES. Agosto 2007.

14. Marcel (2007a). “Prioridades y estrategias para el desarrollo y aplicación del PPR en El Salvador, requerimientos institucionales y bases para un Plan de Acción. Cuenta B.”. Agosto 2007.
15. Millennium Challenge Corporation (MCC). “Millennium Challenge Account-Indicador Description. En: www.mcc.gov.
16. OCDE (2001). “Best practices for budget transparency”, OECD. may 2001. En: [http://www.oecd.org/olis/2000doc.nsf/8d00615172fd2a63c125685d005300b5/c125692700623b74c1256a4d005c23be/\\$FILE/JT00107731.DOC](http://www.oecd.org/olis/2000doc.nsf/8d00615172fd2a63c125685d005300b5/c125692700623b74c1256a4d005c23be/$FILE/JT00107731.DOC).
17. PROBIDAD (2005). “Tercer Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, una comparación de ocho países”. Informe nacional elaborado por: Asociación Probidad. San Salvador, noviembre de 2005.
18. PROBIDAD (2005a). “Proceso Presupuestario El Salvador”. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria El Salvador.
19. UNIVERDIDAD NUEVA SAN SALVADOR (2007). Análisis. Revista del Instituto de Investigación Científica. Año 1, Número 2. Mayo-Octubre 2007.
20. Vergara R. y González M. (2006). “El Gasto Público en el Salvador”. Banco Interamericano del Desarrollo. Febrero 2006

Documentos normativos

1. DECRETO N° 38. CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR.
2. DECRETO N° 516, LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO
3. DECRETO N° 438. LEY DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA.
4. DISPOSICIONES GENERALES DE PRESUPUESTOS. DERECHO ADMINISTRATIVO. 23/12/1983.
5. LEY DE ETICA GUBERNAMENTAL CON REFORMA. TRIBUNAL DE ETICA GUBERNAMENTAL EL SALVADOR.

Otros documentos y presentaciones

1. Presentación “Análisis Histórico de los Sistemas de Evaluación del Presupuesto en El Salvador”. En http://www.asip.org.ar/es/seminarios/seminario_guatemala/salvador_cantias_el_salvador.swf.
2. International Budget Project (IBP). En: <http://www.internationalbudget.org/>

COMENTARIOS