

ENCUESTA DE
PRESUPUESTO
ABIERTO
2021

8^{va}
EDICIÓN

Centroamérica

Créditos

Autoría: Ricardo Barrientos, Ricardo Castaneda, Carlos Melgar, Abelardo Medina, Jonathan Menkos, y Lourdes Molina - Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)

Colaboradores: Laura Castillo Cabral (International Budget Partnership) y Julieta Izcurdia (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia)

Editores: Juan Pablo Guerrero

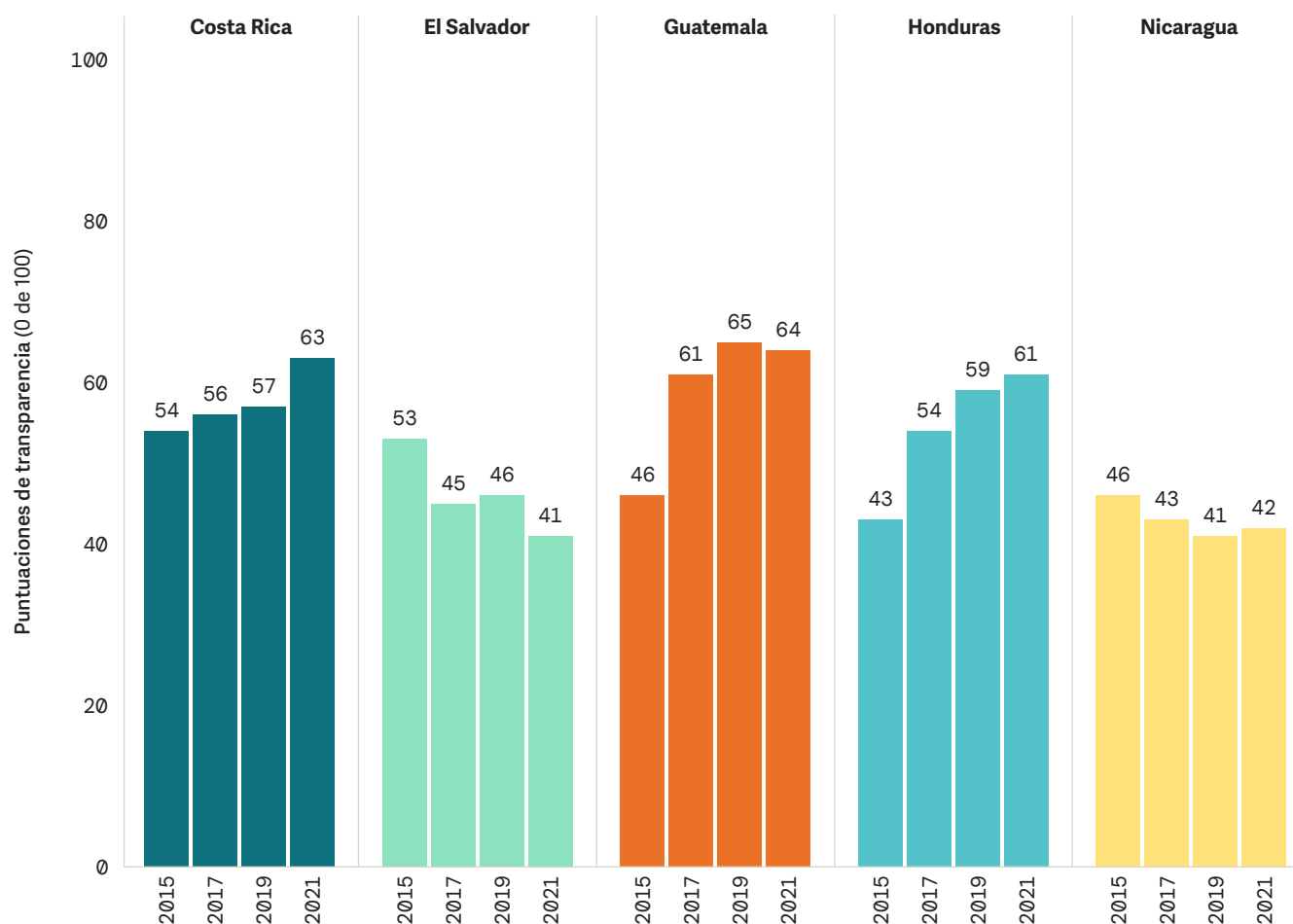
Diseño: www.kandi.co.za

Centroamérica: una región estancada en transparencia presupuestaria

En su edición 2021, la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS, por sus siglas en inglés) evaluó a cinco países de la región centroamericana: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Los resultados muestran una región que aún no cuenta con suficiente transparencia presupuestaria, con una puntuación 54 en promedio. A pesar de que la OBS se aplicó en el contexto de la pandemia del 2020, que implicó cambios presupuestarios súbitos y significativos y que los gobiernos, y la sociedad civil, operaron en condiciones de confinamiento, los resultados no muestran caídas drásticas en los niveles de acceso a información presupuestaria, salvo en un caso (El Salvador). De una forma general, y como el resto de América Latina, la región tiene tres países con sistemas presupuestarios que generan y publican información relativamente suficiente para que la ciudadanía conozca cómo gastan sus gobiernos (Costa Rica, Guatemala y Honduras); mientras que dos países (El Salvador y Nicaragua) siguen mostrando rezagos significativos en materia de transparencia presupuestaria.



Un mercado en Guatemala. Jeison Higueta / Unsplash

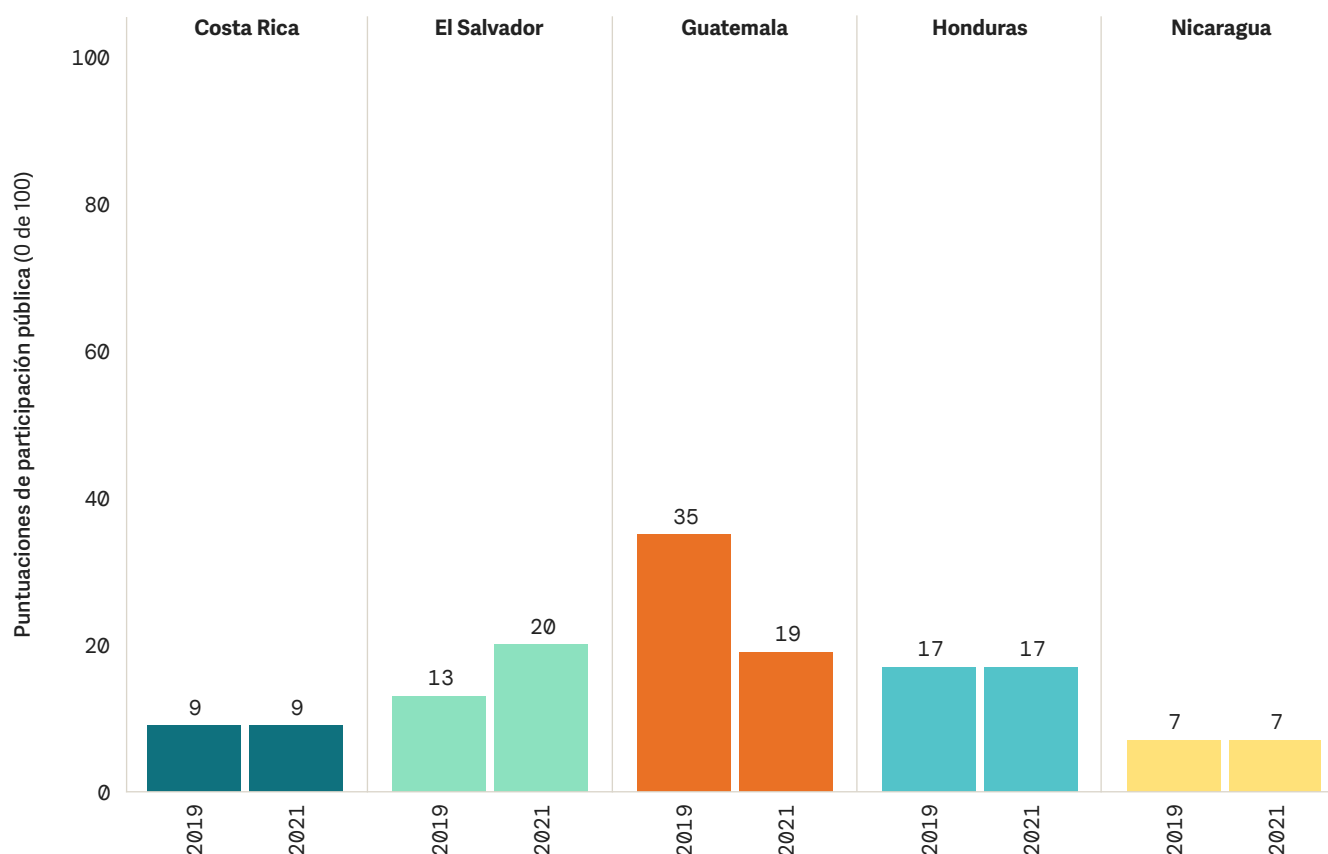
Gráfica 1. Centroamérica: Tendencia de las calificaciones de la OBS (2015-2021)

Fuente: Encuesta de Presupuesto Abierto 2021, IBP.

Solo Costa Rica, Guatemala y Honduras superan el umbral de proveer información suficiente en materia presupuestaria. Pero en general, para la OBS 2021, no se observan cambios estructurales en materia de transparencia en ninguno de los países de la región.

Por otro lado, los resultados de la OBS confirman la insuficiencia significativa de espacios y mecanismos institucionales para la participación del público en las discusiones y ejecución presupuestarias en la región centroamericana. El promedio regional es de 14 de 100 puntos posibles en esta materia: los espacios de participación son casi nulos, lo cual ha estado presente desde las primeras ediciones de la encuesta, sin que hasta la fecha alguno de los estados haya realizado cambios trascendentales. En esta materia es de lamentar que algunos de los pequeños avances que se habían observado en 2019 no fueron sostenidos y en la evaluación para 2021 se observan serias pérdidas de espacios de participación. Esto reafirma el desafío que los Estados centroamericanos tienen para implementar cambios para que sus poblaciones, particularmente los grupos vulnerables, puedan participar activamente en el presupuesto, dotando así de mayor legitimidad el quehacer de la administración pública.

Gráfica 2. Centroamérica: Calificaciones de las OBS 2019 y 2021 en el componente de participación pública



Fuente: Encuesta de Presupuesto Abierto 2021, IBP.

En materia de vigilancia presupuestaria, la OBS 2021 muestra que Centroamérica permanece como una región con un limitado control presupuestario, con muchas áreas de oportunidad para mejorar. Con un promedio de 59 puntos, se exhibe que los marcos legales e institucionales de cada país establecen mecanismos de control del presupuesto que pueden ser ejercidos por el legislativo y los órganos contralores, pero los países todavía fallan al implementarlos de manera más oportuna y efectiva. Además, la pandemia, el deterioro de la institucionalidad democrática y el Estado de derecho en la región siguen menoscabando la efectividad de las instancias y mecanismos de control sobre los presupuestos públicos.

La OBS 2021 muestra que la región centroamericana se estancó en niveles aún insuficientes de transparencia presupuestaria. Aunque los sistemas presupuestarios son ya capaces de generar cierta información de manera oportuna, los avances no son estructurales y siguen siendo vulnerables al deterioro democrático en la región. Los resultados muestran sobre todo la urgencia de que los Estados centroamericanos reconozcan la importancia de la transparencia y participación pública como mecanismo de legitimidad en el uso de los recursos públicos y el quehacer de los Estados frente a la ciudadanía.

Guatemala: retrocesos en participación y control presupuestario

La OBS 2021 muestra que la *puntuación general* de Guatemala es de 64 puntos, cerca de su puntaje en la edición de 2019. Así, continúa formando parte del segmento de países que ofrecen información sustancial disponible, con la calificación más alta de Centroamérica.

Estos resultados se explican porque el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) continúa mejorando e innovando portales de Internet que proveen información fiscal. Permitiendo a públicos no especializados consultar datos en formatos amigables sobre la ejecución del presupuesto, de fideicomisos públicos, de organizaciones no gubernamentales, de gobiernos locales, préstamos externos, adquisiciones públicas, entre otros. Adicionalmente, se pueden consultar en línea los componentes del Sistema Integrado de Administración Financiera y descargar información en formato de datos abiertos. Pese a estos avances, el desafío continúa siendo ampliar a más personas el conocimiento y utilización de la información publicada, por ejemplo, para la auditoría social.

“Estos resultados se explican porque el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) continúa mejorando e innovando portales de Internet que proveen información fiscal.”

En participación pública, en 2021 la calificación de Guatemala cayó a 19 puntos, por debajo de los 35 puntos de 2019, debido a la falta de evidencia de que las audiencias realizadas por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso con las entidades y secretarías que reciben una asignación presupuestaria del Estado, incluyeron a la ciudadanía.

En la región, esta es la segunda calificación más alta, debido principalmente a que desde 2016 el Minfin realiza talleres de presupuesto abierto, y en su portal, la Contraloría incluye un apartado con instrucciones para que la ciudadanía presente denuncias, las cuales pueden ser utilizadas como insumos para las auditorías.

Dentro de las debilidades reportadas por la OBS 2021, aunque el MinFin organizó talleres, exposiciones y foros con algunos miembros de la sociedad civil, se destaca la no producción de un documento que sistematice las aportaciones, sugerencias y opiniones recibidas; y, tampoco se aborda el impacto de esos aportes en la versión final del presupuesto. Sin estos elementos, los talleres de presupuesto abierto y las audiencias públicas pierden potencial de impacto, merman la confianza de los participantes, así como su credibilidad y legitimidad como espacios de transparencia y apertura presupuestaria.

Como consecuencia, la realización de los talleres de presupuesto abierto y de las audiencias públicas no garantizó que las autoridades de los poderes Ejecutivo y Legislativo efectivamente hayan: facilitado la participación de todas las personas potencialmente afectadas o interesadas, sin exclusión y con garantías de igualdad de oportunidades; informado adecuadamente para que los interesados participaran con la debida preparación; garantizado reglas claras y administrado adecuadamente las expectativas que genera la participación ciudadana; escuchado, considerado y difundido las opiniones y propuestas, sin sesgos ni preferencias; y, en general, logrado que estas actividades no se limitaran a informar, y que evolucionaran a involucrar, colaborar y empoderar a la ciudadanía.

En el componente de vigilancia del presupuesto, la calificación de Guatemala fue de 46 puntos, por debajo de los 56 puntos en 2019, razón por la cual se sitúa como el país de la región con la nota más baja. Esto revela que la vigilancia de la legislatura y de la Contraloría General de Cuentas es limitada. Los resultados de la Encuesta en este rubro muestran que Guatemala carece de una institución fiscal independiente y no partidista que provea información durante el proceso presupuestario.

De conformidad con el marco legal vigente (*Constitución Política y Ley orgánica del Organismo Legislativo*), la mayoría de bloques legislativos y las comisiones legislativas de trabajo fiscalizan la ejecución del presupuesto a través de citaciones o invitaciones a las y los funcionarios y empleados públicos. Sin embargo, en la mayoría de los casos no publican informes de sus hallazgos o análisis, lo que impide consultarlos y seguirlos. Lo mismo ocurre con la CFPM, que no publica los documentos que por disposición legal recibe durante el ejercicio fiscal.¹ También continúa pendiente que los legisladores cumplan con la obligación constitucional de aprobar o rechazar anualmente el informe de auditoría a la liquidación del presupuesto, que elabora la Contraloría General de Cuentas, un insumo relevante e importante para evaluar la calidad del gasto público, y para debatir la política presupuestaria para el siguiente ejercicio fiscal.²

1 En las secciones que la página de Internet del Congreso de la República destina a cada una de las 38 comisiones de trabajo, únicamente están disponibles para consulta: datos generales e integración; actas; dictámenes y archivos relacionados; liquidación de fondos rotativos; las iniciativas de ley que deben analizar y dictaminar; y, noticias de sus actividades diarias. Salvo lo anterior, no está disponible ningún repositorio con documentos provenientes, por ejemplo, de audiencias públicas, mesas técnicas, citaciones o interpellaciones de funcionarios; al respecto, véase: https://www.congreso.gob.gt/comisiones_ordinarias#gsc.tab=0. En el caso de los bloques legislativos, únicamente se incluye información general sobre sus integrantes, sobre la administración de su fondo rotativo y sobre noticias de sus actividades; al respecto, véase: https://www.congreso.gob.gt/buscador_bloques#gsc.tab=0.

2 Véanse los informes PEFA de 2018, <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/GT-May18-PFMPR-Public-with-PEFA-Check.pdf> (ID-31 Escrutinio legislativo de los informes de auditoría externa); de 2013, <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/GT-Feb13-PFMPR-Public.pdf>; y, de 2010, <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/GT-Jul10-PFMPR-Public.pdf> (ID-28. Escrutinio legislativo de los auditores externos). En el caso de los informes de auditoría de 2019 y 2020 ocurrió la misma situación descrita en las evaluaciones PEFA, en el sentido de que la CFPM aparentemente emitió dictamen pero no existen documentos disponibles para verificar si consiguieron las firmas suficientes para su aprobación, lo cual hubiera permitido eventualmente al Pleno del Congreso de la República debatir sobre la aprobación o rechazo del documento que entregó la Contraloría General de Cuentas; al respecto, pueden consultarse las siguientes actas de la CFPM: <https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/comisiones/actas/dc76c-acta-17-2021.pdf> y <https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/comisiones/actas/9d599-acta-20-2021.pdf>.

Costa Rica: la necesidad de consolidar la transparencia presupuestaria

La puntuación general de Costa Rica mejoró 6 puntos respecto a la OBS de 2019, al obtener 63 puntos. Desde la primera vez que se incluyó en la encuesta, Costa Rica ha mantenido una tendencia de mejora en su calificación.

La mejora en el desempeño en 2021 está asociada a que el Ministerio de Hacienda publicó, durante 2020, el «Informe de Seguimiento sobre la Gestión Presupuestaria del Presupuesto Nacional». Dicho informe contiene una revisión presupuestaria de medio año, documento que se considera clave para la transparencia presupuestaria. El informe de seguimiento presentado en 2020 representa un cambio respecto a años anteriores, pues contiene una revisión del contexto macroeconómico, niveles de ejecución, modificaciones presupuestarias y estimaciones de cierre; así como el impacto a nivel programático de la pandemia por Covid-19 y las medidas adoptadas por las entidades para ajustar sus presupuestos sin sacrificar su oferta de bienes y servicios públicos. Aunque se observan estos avances, aún persiste el desafío de que este tipo de informes por una parte esté disponible en formato de datos abiertos, que facilite su uso y análisis, y por otra, que el documento técnico sea acompañado por una versión ciudadana que facilite su comprensión.

El componente de participación pública es una deuda pendiente en Costa Rica: su calificación en se mantuvo en 9 puntos de 100 posibles. Estos resultados son motivo de alerta, porque por una parte evidencian que hay casi nulas oportunidades para que la ciudadanía participe en las diferentes etapas del ciclo presupuestario, y por otro, muestra un estancamiento en la materia desde la edición anterior de la encuesta.

En Costa Rica, la ausencia de espacios de participación es evidente en las etapas presupuestarias que están bajo la responsabilidad del Ejecutivo. La falta de participación ciudadana se extiende también a la etapa de debate legislativo, ya que, si bien se realizan audiencias públicas, en donde la ciudadanía puede atestiguar de manera presencial o virtual, el debate, cuestionamientos y aportes al presupuesto solo se da entre las diputaciones y representantes de las entidades públicas (Costa Rica, Asamblea Legislativa, 1982). Existe un espacio de participación ciudadana al momento de que el presupuesto público es auditado por la Contraloría General de la República (CGR), ya que existen mecanismos institucionalizados de denuncia y promoción del control ciudadano sobre el presupuesto, que pueden ser utilizados insumos para estudios e investigaciones del control externo. No obstante, estos mecanismos podrían fortalecerse si se acompañasen de prácticas que permitieran dar retroalimentación a la ciudadanía sobre la forma en que sus denuncias y aportes han sido utilizados en los procesos de auditoría presupuestaria, así como mecanismos para que la ciudadanía pueda participar activa y directamente en los ejercicios de contraloría.

En el componente de vigilancia del presupuesto, la calificación de Costa Rica en la OBS 2021 fue de 78 puntos, 4 por encima de 2019, con lo que el país obtuvo la nota más alta de la región centroamericana. Dicha calificación asignada implica que la vigilancia de la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de República realizan sobre el proceso presupuestario es adecuada.



Plenario de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. MadriCR / Wikidata

El rol de la CGR es importante en la evaluación del desempeño de control presupuestario en Costa Rica, los titulares del órgano contralor son nombrados y responden por el cumplimiento de sus funciones ante el Legislativo, lo que favorece a su independencia frente al Ejecutivo. La mejora en la puntuación de Costa Rica en este componente obedece a que, en el año 2020, la Asamblea Legislativa retomó recomendaciones, para mejorar el manejo de fondos públicos, realizadas por la CGR en el marco de la presentación de la liquidación presupuestaria del ejercicio fiscal 2019.

En el caso del Legislativo, la vigilancia inicia en el momento en que se recibe el anteproyecto de presupuesto, tres meses antes de que inicie el nuevo período fiscal. Aunque con algunas limitaciones, tiene la facultad de realizar modificaciones a la propuesta del ejecutivo. Dichas modificaciones suelen discutirse y dictaminarse en el seno de la Comisión de Asuntos Hacendarios y luego pueden ser aprobadas, o no, por el Pleno Legislativo. Una vez aprobado el presupuesto, el Legislativo mantiene control presupuestario, ya que cualquier modificación o presupuesto extraordinario que el Ejecutivo requiere de su aprobación.

Honduras: alcanza el umbral de suficiente transparencia presupuestaria, sin embargo, permanecen desafíos significativos

Honduras ha obtenido un puntaje general de 61, es decir 3 puntos más que la OBS 2019. En el ámbito de la transparencia, las mayores carencias se encuentran en la no publicación del informe de Revisión de mitad de año, que debería ser una actualización completa sobre la implementación del presupuesto a los seis meses cada ejercicio fiscal. Además, las versiones ciudadanas solo se publican sobre el presupuesto aprobado, pero no del resto de documentos. Asimismo, la información estadística de los diversos informes no se encuentra en datos abiertos.

Es importante destacar que en Honduras se cuenta con una *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública* y con el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), como entidad independiente garante de su cumplimiento. Sin embargo, a finales de 2020 el Ejecutivo decidió crear la Secretaría de Estado en el Despacho de Transparencia (SDT), entidad que ha creado confusión sobre cuáles son las responsabilidades y funciones de cada instancia.

El componente de participación pública permanece siendo el eslabón más bajo en Honduras, con una calificación de 17 puntos de 100 posibles, lo cual muestra una debilidad que persiste en el tiempo. Esta nota representa la carencia de espacios para que la ciudadanía pueda participar en las diversas etapas del ciclo presupuestario. Si bien es cierto que en el calendario presupuestario publicado por la Secretaría de Finanzas de 2020 se contemplaban tres reuniones con la sociedad civil, no existe evidencia de la retroalimentación de los representantes de sociedad civil o si incluso dichas reuniones existieron. Si bien es cierto que la pandemia pudo haber representado un obstáculo, las herramientas virtuales, de hecho, representan una mayor oportunidad para crear las condiciones necesarias para una participación ciudadana en la discusión del presupuesto.

“El componente de participación pública permanece siendo el eslabón más bajo en Honduras, con una calificación de 17 puntos de 100 posibles, lo cual muestra una debilidad que persiste en el tiempo.”

En el caso de la etapa de discusión y aprobación del presupuesto por el Congreso Nacional de Honduras, no se generan espacios para que la ciudadanía pueda participar. De hecho, incluso las discusiones del presupuesto no suelen hacerse públicas impidiendo que la ciudadanía pueda observar el debate parlamentario sobre el principal instrumento para mejorar las condiciones de la población como lo es el presupuesto público. Tampoco se han creado mecanismos claros para que la ciudadanía pueda participar en el monitoreo de la ejecución del presupuesto público. Esta carencia es más evidente con grupos de la población vulnerable.

En el componente de vigilancia del presupuesto, la calificación de Honduras en la OBS 2021 fue de 48 puntos, 2 por encima de 2019. A pesar de ello, Honduras es el segundo país de la región centroamericana con la peor evaluación en este apartado, solo por encima de Guatemala. El Tribunal Superior de Cuentas es un actor clave para la vigilancia del presupuesto. Pero, aunque el marco legal establece autonomía institucional, en la práctica lo que ha sucedido es que las personas elegidas representan intereses de los partidos políticos lo que limita el trabajo del Tribunal Superior de Cuentas (Honduras, Congreso Nacional, 2002).

El tribunal no hace una auditoría financiera ni de cumplimiento legal de los fideicomisos. Los Estados financieros recogieron en 2017 información sobre 69 fideicomisos que alcanzaron un importe de 16,400 millones de lempiras, alrededor de 3% del PIB (FMI, 2021)³. Además, esto es causa del desorden financiero pues no se registran de manera adecuada dentro del presupuesto (IBP, 2021a)

Otro aspecto que debe señalarse es que en Honduras se ha instaurado una mala práctica de subestimación de los ingresos, con la finalidad de que los ingresos excedentes sean utilizados por el ejecutivo sin contar con el aval del Congreso Nacional, lo que debilita la institucionalidad fiscal en torno al presupuesto (Icefi, 2019).

No hay evidencia de que la Comisión Ordinaria del Presupuesto o el pleno del Congreso Nacional hayan debatido la política presupuestaria en 2020. Esta Comisión, encargada de dictaminar el proyecto de presupuesto presentado por el ejecutivo, no publicó el documento que contiene el dictamen de dicha comisión. Tampoco existe evidencia de que alguna comisión del Congreso Nacional realice audiencias públicas sobre la ejecución del presupuesto. Esto denota un trabajo limitado tanto del Tribunal Superior de Cuentas como del Congreso Nacional en la vigilancia del presupuesto público.



Un mercado en Honduras. Carli Jeen / Unsplash

³ FMI (2021). Honduras. Informe de asistencia técnica – Evaluación de transparencia fiscal. Informe de país N° 21/150. Washington D.C.

Nicaragua: como una herramienta de planificación deja de ser útil para la ciudadanía

La calificación obtenida por Nicaragua en 2021 debe analizarse a la luz de que en los últimos años el presupuesto publicado por las autoridades contiene cifras que distan mucho del valor real de la ejecución; lo que produce que, durante cada ejercicio fiscal, existan múltiples ampliaciones presupuestarias que acercan el valor contenido en el instrumento contable, a las reales disponibilidades y necesidades del Estado en dicho año. De allí que el valor de los presupuestos sometidos a aprobación a la Asamblea Nacional en los últimos meses de cada año calendario, regularmente subestima el valor efectivo tanto de los ingresos esperados para financiar el aparato público, como la utilización total de los mismos en el siguiente ejercicio fiscal y por ende dejan de ser una herramienta efectiva para la evaluación de las perspectivas de política pública. De esa forma y aun cuando se presente un proyecto de presupuesto - cuya formulación no cuenta con mecanismos de participación pública efectiva para su validación con la sociedad-, dicho instrumento no necesariamente refleja la planificación que espera ejecutar el Estado, ni en materia de ingresos públicos, ni en materia de gasto, sino que se convierte simplemente en un instrumento contable para definir techos de gasto para el funcionamiento de las instituciones públicas, los que de todas formas pueden ser modificados posteriormente.

Uno de los problemas fundamentales del proceso presupuestario de Nicaragua se focaliza en el desconocimiento efectivo de que exista un proceso de planificación interna de las dependencias. Si efectivamente existe ese proceso de planificación interna, el mismo se mantiene en completa opacidad y reflejaría simplemente una necesidad burocrática interna, que, atendiendo a que el presupuesto es reformado durante cada ejercicio fiscal en varias oportunidades, no necesariamente plantea las expectativas y los horizontes de trabajo de cada dependencia en el ejercicio fiscal.

Sobre este particular, la existencia de marcos fiscales de mediano plazo (MFMP), que en su mayor parte obedecen a una extrapolación de los resultados previstos en el presupuesto del ejercicio vigente, no necesariamente plantean una conexión con la planificación de largo plazo, ni identifican en su totalidad los resultados esperados o comprenden la evaluación de la política fiscal del país. Los MFMP no incluyen la estimación de las renuncias fiscales por incumplimiento tributario en ningún impuesto, el costo de los tratamientos tributarios preferenciales, ni otros aspectos relacionados con la evaluación de la política tributaria, incluyendo la productividad fiscal o el costo de cumplimiento tributario; tampoco incluyen los planteamientos relacionados con la evaluación de la efectividad del gasto, especialmente en la mejora en el uso de los recursos y el trato para el tema de la corrupción, en donde, y de acuerdo al Índice de Percepción de Corrupción de 2021, Nicaragua es el segundo país de mayor incidencia en la región latinoamericana en la desviación de fondos públicos; tampoco, evalúa el papel de la política fiscal en el alcance de mejores estadios de desarrollo para la población.

En materia de participación pública la OBS otorga a Nicaragua 7 puntos en 2021, lo que le sitúa como el país de la región centroamericana con menor participación de la sociedad en el proceso presupuestario. La calificación otorgada a Nicaragua incluso ha registrado un deterioro pasando de 11 puntos asignados en la edición 2017 a los 7 de la edición 2021, lo que implica en definitiva una reducción de la participación y acompañamiento de la sociedad en el proceso. A la casi nula existencia de espacios de participación ciudadana en el presupuesto, se suman el deterioro de las condiciones democráticas en el país, así como prácticas de persecución y criminalización que ha sufrido la sociedad civil, las ONG, la academia y los medios de comunicación en los últimos años.

La ausencia de espacios de participación es acompañada con limitaciones del acceso a la información. La información presupuestaria se mantiene en condiciones de mucha restricción hasta que es presentada a la Asamblea Legislativa para su aprobación; luego de ello, nuevamente se mantiene en secreto hasta que se aprueba y se publica en el Diario Oficial. En lo que sí ha mejorado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es en la presentación mensual y trimestral de los resultados de la ejecución presupuestaria en el portal Web institucional, sin embargo, su publicación aún no es en formato de datos abiertos, lo que limita su utilidad para la evaluación y auditoría social, su aprovechamiento es limitado; además, su publicación se realiza con varios meses de retraso lo que hace que se pierda oportunidad. En el ámbito de participación, en Nicaragua, no existen avances en la presentación de informes presupuestarios mediados para la comprensión general de la ciudadanía, lo que definitivamente y en sentido paradójico al eslogan de las autoridades de “El Pueblo... Presidente”, implica un descuido de la información de estas herramientas fiscales que se da a conocer a la población y refleja un buen ejemplo de cómo funciona el modelo de la agencia en el Gobierno de este país.

En el ámbito que tiene una mejor calificación el proceso presupuestario de Nicaragua, conforme la encuesta OBS es en la vigilancia presupuestaria, asignada primariamente a la Contraloría General de Cuentas del Estado, y que recibió una calificación de 59 puntos, similar a la planteada para 2019 y que representa un nivel de control aún limitado. La calificación obtenida está relacionada con la publicación de los resultados de las acciones de la Contraloría de Cuentas en la revisión anual de los gastos públicos, sin embargo, la misma se limita a una validación documental de que los gastos hayan sido realizados y estén documentados conforme los estándares establecidos, pero no implican una verificación de los resultados obtenidos, ni que efectivamente las obras físicas existan o hayan sido desarrolladas apropiadamente, ni tampoco incluyen recomendaciones efectivas sobre la efectividad de los recursos utilizados, y mucho menos su concordancia con el bienestar del pueblo nicaragüense, además de que no son un medio contundente para garantizar que en el futuro mejorará el uso de los recursos del Estado.

El Salvador: el mayor retroceso y peor desempeño en la región

El Salvador obtuvo un puntaje general de 41 en la OBS, que representa una caída de 4 puntos con respecto a 2019. Esto implica el mayor retroceso observado en Centroamérica y sitúa a este país con el menor puntaje en la región (primera vez desde que se realiza la encuesta).

Esta caída refleja serios retrocesos en materia de transparencia. Por ejemplo, el Documento preliminar del presupuesto se publicó tardíamente, con menos de un mes de anticipación a la presentación de la propuesta de presupuesto del Órgano Ejecutivo a la Asamblea Legislativa. El documento de Revisión de mitad de año sigue siendo inexistente ya que, si bien es cierto que el Ministerio de Hacienda publica un informe a mitad del ejercicio fiscal, dicho documento carece de información clave y de las características consideradas en la metodología de la OBS, pues no incluye información sobre los supuestos macroeconómicos, el estado de las obligaciones y derechos financieros, las obligaciones previsionales, entre otros.

Asimismo, aunque los documentos del presupuesto aprobado 2021 están publicados, no se encuentran en formato de datos abiertos. Además, las versiones ciudadanas solo se refieren a los presupuestos aprobados, sin incluir documentos presupuestarios claves.

También es motivo de preocupación el debilitamiento del Instituto de Acceso de Información Pública y la práctica cada vez más recurrente de declarar información pública como reservada sin cumplir los criterios establecidos en el marco legal vigente.

En el componente de participación pública, el país mejoró su desempeño al obtener un puntaje de 20, es decir 7 puntos más que en la última edición. Este incremento se debió a que la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa recibió a representantes de organizaciones de sociedad civil para que pudieran presentar sus análisis y recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto, tanto en 2019 como en 2020. Se debe alertar que, con el cambio de legislatura, estos espacios de participación dejaron de realizarse en 2021.

A pesar de esta mejora, el valor es bajo y muestra una carencia de espacios para la participación ciudadana en las diversas etapas del ciclo presupuestario, particularmente las que están bajo el control del Órgano Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa.



Salón Azul, Asamblea Legislativa de El Salvador.
Pizzaking13 / Wikipedia

En el componente de vigilancia del presupuesto, la calificación de El Salvador en la OBS 2021 fue de 61 puntos, el mismo puntaje que en 2019. En este apartado se destaca que los magistrados de la Corte de Cuentas son elegidos por la Asamblea Legislativa, lo cual no garantiza, por cierto, su independencia frente a los partidos políticos (El Salvador, Asamblea Nacional Constituyente, 1983). Se debe destacar que la Corte de Cuentas no produce propiamente un informe de auditoría sobre la ejecución presupuestaria, aunque tiene la obligación constitucional de hacerlo (artículo 195, numeral 5). Lo que hace es un examen del proceso de integración de cuentas que el Ministerio de Hacienda utiliza para producir el informe anual de las finanzas públicas. Posteriormente, la Corte de Cuentas remite este informe a la Asamblea Legislativa, pero no existe evidencia (como se constata en los informes y dictámenes de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto) de que dicho informe sea revisado o discutido en alguna comisión o el pleno de la Asamblea Legislativa, o que los miembros de la Corte de Cuentas sean invitados para testificar o explicar los resultados de las auditorías realizadas.

La Corte de Cuentas tiene la facultad de fiscalizar todo fondo público, incluyendo los administrados por entidades privadas, y tiene acceso irrestricto a documentos en los procesos de fiscalización. Sin embargo, en la práctica se ha presentado el caso de que los fondos asignados a la partida 54315 (denominada partida secreta) o los destinados al Organismo de Inteligencia del Estado (OIE) no han sido auditados, bajo el argumento de seguridad nacional, lo cual carece de fundamento legal (El Salvador, Asamblea Legislativa, 1995).

Además, no existe evidencia de que el Órgano Ejecutivo cuente con algún mecanismo para reportar los pasos adoptados para atender las recomendaciones de auditoría formuladas por la Corte de Cuentas.

“Un elemento adicional que debe tenerse presente en el caso de El Salvador es el preocupante proceso acelerado de concentración de poder y el debilitamiento de los pesos y contrapesos del Estado, aprobación de leyes que pueden provocar opacidad, así como los ataques a la prensa independiente y a las organizaciones de sociedad civil.”

Un elemento adicional que debe tenerse presente en el caso de El Salvador es el preocupante proceso acelerado de concentración de poder y el debilitamiento de los pesos y contrapesos del Estado, aprobación de leyes que pueden provocar opacidad, así como los ataques a la prensa independiente y a las organizaciones de sociedad civil. Todo lo anterior puede profundizar los retrocesos en materia de transparencia presupuestaria.

Recomendaciones

En materia de transparencia:

- Costa Rica, Guatemala y Honduras deben fortalecer sus esfuerzos de publicación de información presupuestaria fortaleciendo la exhaustividad de los documentos publicados y adoptando prácticas de publicación de datos abiertos.
- El Salvador y Nicaragua deben mejorar sus prácticas de elaboración y publicación oportuna de los diferentes documentos presupuestarios, ampliar la exhaustividad de la información que se incluye en ellos y promover su difusión y conocimiento entre la ciudadanía.

En materia de vigilancia presupuestaria:

- Todos los países de la región deben fortalecer la institucionalidad del órgano contralor, fortaleciendo su independencia, garantizando su adecuado financiamiento y reforzando el cumplimiento y aplicación de mecanismos de auditoría establecidos en los marcos legales.
- Costa Rica y El Salvador requieren que sus Asambleas Legislativas mejoren las prácticas de control y auditoría del presupuesto, más allá de la fase de aprobación, y, además, crear los mecanismos necesarios para promover el seguimiento a los hallazgos y adopción de las recomendaciones realizadas por el ente contralor.
- Guatemala, Honduras y Nicaragua requieren que sus órganos legislativos cumplan con los procesos y mecanismos de vigilancia presupuestaria que legalmente existen, al mismo tiempo, es necesario que los resultados y hallazgos de su implementación sean dados a conocer de manera oportuna y pertinente.

En materia de participación ciudadana:

Todos los países de la región deben:

- Crear nuevos mecanismos formales de participación ciudadana, fortalecer los existentes y avanzar hacia su institucionalización en todas las etapas del ciclo presupuestario.
- Permitir y priorizar la participación e involucramiento de grupos poblacionales vulnerables y organizaciones de la sociedad civil en la formulación del presupuesto, en su debate legislativo, así como en los procesos de auditoría.


El Open Budget Survey está en línea en
www.internationalbudget.org/open-budget-survey


La oficina del International Budget Partnership:
750 First Street NE, Suite 700
Washington, D.C. 20002
Tel: +1 202 792 6833


International Budget Partnership es una asociación global de analistas presupuestarios, organizadores comunitarios y defensores que trabajan para promover sistemas de presupuesto público que funcionen para las personas, no para intereses especiales. Juntos, generamos datos, abogamos por la reforma y construimos las habilidades y el conocimiento de las personas para que todos puedan tener una voz en las decisiones presupuestarias que afectan sus vidas.

Para más información sobre el IBP, contáctenos:
info@internationalbudget.org o visite
www.internationalbudget.org

 **[@OpenBudgets](https://twitter.com/OpenBudgets)**

 **[International Budget Partnership](https://www.facebook.com/InternationalBudgetPartnership)**

 **[International Budget Partnership](https://www.youtube.com/InternationalBudgetPartnership)**

 **[International Budget Partnership](https://www.linkedin.com/company/InternationalBudgetPartnership)**



www.internationalbudget.org