

# ¿Por qué la ciudadanía debe participar en el proceso presupuestario?

[El Salvador]

por Rommel Rodríguez  
Economista FUNDE  
20 de julio de 2024

## VOZ PÚBLICA

[Periódico digital independiente]  
Opinión

Bajo la lupa ■ Opinión ■ Transparencia



Uno de los retos más importantes en las sociedades modernas es la transparencia en la gestión de las finanzas públicas, lo que también se conoce como transparencia fiscal o presupuestaria. A diferencia de la transparencia en el sentido amplio, la transparencia presupuestaria persigue que la ciudadanía incida en la distribución de los recursos públicos que contiene el presupuesto estatal. Es decir, no basta con acceder a información pública para demandar por una buena administración de los fondos públicos; tampoco es suficiente con judicializar aquellos casos donde, a partir de la información recabada, es notorio que se ha hecho mal uso de los recursos -este es el enfoque más convencional de la transparencia en sentido amplio. En definitiva, a partir de la concientización de la ciudadanía se busca incidir de manera política y organizada en la distribución de recursos del erario.

Frente a este cometido, la primera reacción de algunos funcionarios es disgustarse y preguntarse acerca de la legitimidad de los intereses de esos ciudadanos que persiguen incidir en la distribución de recursos del presupuesto. Para ellos, está claro que fueron elegidos por voto popular y, por tanto, su accionar proviene de una legitimidad electoral, pero para el caso de esos ciudadanos se preguntan en qué se fundamenta el interés para buscar incidir en las políticas de distribución de los fondos públicos.

En primer lugar, el Estado se financia con las aportaciones de los contribuyentes, es decir, los ciudadanos tienen el derecho para reclamar sobre la forma en cómo se distribuyen los fondos públicos. Hasta un Estado mínimo que solo tiene ejército, policía y jueces, requiere de recursos para la impartición de justicia y la seguridad de los ciudadanos. En segundo lugar, existe un respaldo constitucional para los ciudadanos en cuanto a que sus derechos fundamentales como la educación, salud y trabajo, entre otros, deben ser garantizados por el Estado ya que su fin es la persona humana. Para ello se necesita, sin duda, recursos, de lo contrario no se podrían dar esos servicios públicos. En tercer lugar, y más desde la perspectiva política, los ciudadanos se pueden organizar para buscar incidir en el Estado de acuerdo con sus intereses, y no violentando la legalidad establecida.

En El Salvador, por ejemplo, alrededor del 80% del total de los ingresos y donaciones que obtiene el Estado -sin incluir los préstamos- proviene del pago de los impuestos de la ciudadanía. En la Constitución Política de la República de El Salvador se establece, en su artículo 1, que el fin del Estado es la persona humana. Y también menciona los derechos de los ciudadanos. Por tanto, el interés de ciudadanos por afectar la redistribución de recursos en función de sus necesidades y carestías es más que válido.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2023, un instrumento de medición de la transparencia y la participación del International Budget Partnership (IBP), la participación ciudadana en el proceso presupuestario

tiene una nota de 15 puntos sobre 100 a nivel mundial. Los gobiernos dan pocos espacios para que la ciudadanía participe en el proceso de la elaboración del presupuesto o en su discusión en el seno legislativo. En el plano regional, América Latina mejora un poco alcanzando el puntaje de 17 sobre 100 puntos posibles, pero aún muestra las dificultades de establecer canales en el proceso de diálogo y discusión. Por su parte, El Salvador logra 13 puntos sobre 100, peor que el promedio del mundo y América Latina. En nuestro país, los canales y espacios para hablar del presupuesto con las autoridades son bastante limitados, y cuando existen, es gracias a la mediación de organismos multilaterales o la cooperación internacional. Sin el apoyo de estas entidades, el indicador podría empeorar.

El presupuesto no es más que el plan de ingresos y gastos del Estado para cumplir sus objetivos políticos. El meollo del asunto es cómo los altos funcionarios públicos pueden incorporar en el proceso de elaboración del presupuesto estatal a la ciudadanía, cómo pueden impulsar consultas para conocer la opinión y prioridades de esta sobre cómo deberían asignarse los fondos públicos. En El Salvador, según la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, el proceso presupuestario consta de los siguientes momentos: preparación del presupuesto, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación. Así las cosas, la idea es cómo se logra involucrar a la población en estos diferentes momentos o en la mayoría.

En la primera fase, el Consejo de ministros está a cargo de la preparación del presupuesto. Los ministros podrían abrir procesos para escuchar las prioridades de la población. Esto no significa que deban incorporar todas sus demandas, pero al menos escuchar y fundamentar porque algunas de las peticiones no pueden ser atendidas en virtud de otras prioridades del plan de gobierno. La ciudadanía también debe reconocer cierto marco de limitaciones. En los países donde se realiza esta práctica, se escuchan a grupos o especialistas independientes reconocidos en los ámbitos de educación, salud, medioambiente, entre otros, sin que eso signifique necesariamente atender todas las demandas. Posteriormente, previo a presentar el proyecto de presupuesto a la Asamblea Legislativa, que es otro ámbito de diálogo y discusión, las autoridades del Ejecutivo bien podrían decir qué aspectos incorporaron de las pláticas sostenidas con los ciudadanos y cuáles no y por qué.

En un segundo momento, en el ámbito legislativo, la participación se podría desglosar, al menos, en dos partes: la revisión del marco macroeconómico que sustenta las estimaciones presupuestarias, para lo cual se pueden invitar a organizaciones y especialistas de la sociedad civil, a sabiendas de que la decisión final la toman los diputados como establece la ley. Y otra fase sería en lo concerniente estrictamente a la asignación de fondos y recursos provisionados en las partidas presupuestarias. Esta plática es más intensa, y los diputados no deberían perder la oportunidad para que expertos en la materia previsional, ingenieros, abogados, grupos de mujeres y jóvenes, agricultores, médicos, jubilados, entre otros, puedan, bajo su moderación, formular preguntas a los ministros invitados.

En un tercer y cuarto momento están la ejecución y la evaluación del presupuesto. Para ello, hay grupos organizados que pueden hacer una contraloría social de los recursos públicos que se asignan, por ejemplo, a las escuelas, clínicas públicas, hospitales, entre otros. No necesitan escudriñar todo, pero sí algo útil y práctico como pueden ser los útiles asignados en una escuela, los medicamentos distribuidos en una unidad de salud o la fase de construcción de una obra pública que, lógicamente, debe ir cambiando a medida el tiempo avanza. Se podría verificar, por ejemplo, mediante fotografías si el tiempo coincide con lo calendarizado. El cuarto aspecto está relacionado con el tercero, ya que, al identificar alguna anomalía o irregularidad, la ley orgánica de la Corte de Cuentas establece que se puede avisar de alguna irregularidad. La entidad es la contralora de los fondos públicos y, por tanto, debería tomar medidas frente a estas anomalías que pueden ser administrativas o judicializar si son de envergadura.

La participación del proceso presupuestario no es nada fácil, pero hay evidencia que contribuye a la legitimidad del gobierno cuando existe un interés por hacer bien las cosas. República Dominicana, por ejemplo, en la edición de 2017 de la Encuesta de Presupuesto Abierto obtuvo una nota de 17 sobre 100 en participación. Ahora obtiene 48, una calificación que, aunque es limitada muestra un gran cambio en su sistema y es una de las más altas de la región. En 2017 escuché un discurso del director general de presupuesto del Ministerio de Hacienda de ese país en el marco de un evento de la Global Initiative for Fiscal Transparency. Parafraseando lo expresado por él, para impulsar cambios se requiere que los funcionarios asuman un compromiso. Dicho de otra manera, no se pueden alcanzar reformas, sin compromiso. Ese es el gran dilema de la gestión presupuestaria en El Salvador.

Enlace Voz Pública: [¿Por qué la ciudadanía debe participar en el proceso presupuestario? – Voz Pública \(vozpublica.net\)](http://vozpublica.net)