

TRANSPARENCIA FISCAL EN EL SALVADOR

PROPUESTAS PARA PROMOVER
UNA CULTURA DE TRANSPARENCIA

ÁREA MACROECONOMÍA Y DESARROLLO

TRANSPARENCIA FISCAL EN EL SALVADOR

PROPUESTAS PARA PROMOVER UNA CULTURA DE TRANSPARENCIA

ÁREA MACROECONOMÍA Y DESARROLLO

2011
FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO
SAN SALVADOR

336

C417 Cerritos Ascencio, Mónica María, 1986-

Sv Transparencia fiscal en El Salvador : propuestas para promover una cultura de transparencia / Mónica María Cerritos Ascencio. -- 1^a. ed. -- San Salvador, El Salv. : FUNDE, 2011.

100 p. ; 28 cm.

ISBN 978-99923-945-7-1 (impreso)

1. Finanzas públicas-El Salvador. 2. Transparencia fiscal-El Salvador.
3. Presupuesto nacional. I. Título.

BINA/jmh

FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE

Una publicación del Área Macroeconomía y Desarrollo

Primera Edición, 500 ejemplares.

San Salvador, El Salvador, Centro América
Marzo de 2011.

Investigación Elaborada por:

Mónica María Cerritos Ascencio

Diseño editorial y diagramación:

Contracorriente Editores

Impresión:

Servicios Técnicos Sorto

©FUNDE, 2010. Derechos Reservados

La autorización para la reproducción total o parcial de esta publicación debe solicitarse siempre y cuando se cite a FUNDE

Con el apoyo de:



ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	05
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	07
GLOSARIO	09

01

MARCO CONCEPTUAL	13
1.1 Finanzas Públicas y Política Fiscal.....	13
1.2 Concepciones sobre transparencia	14
1.3 Fundamentos técnicos o estándares internacionales	16
1.4 Instrumentos de evaluación internacional	21

02

ESTADO DE LA TRANSPARENCIA EN EL SALVADOR	27
2.1 ¿Cómo evalúa el FMI la transparencia fiscal en El Salvador?	27
2.2 Marco Legal.....	30
2.3 Marco Institucional	33
2.4 Iniciativas públicas y privadas	36
2.5 Evaluación internacional.....	37
2.6 Estudio de Casos	46

03

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES.....	53
3.1 A nivel de países emergentes	53
3.2 A nivel de países en desarrollo	59
3.3 Experiencia comparada a nivel internacional	63

04

PROPUESTAS PARA FOMENTAR LA TRANSPARENCIA EN EL SALVADOR: HACIA UN PAÍS TRANSPARENTE	69
4.1 Promoviendo la rendición de cuentas en el Gobierno: Hacía una gestión pública transparente	70
4.2 Promoviendo la participación ciudadana	76
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFIAS.....	76
ANEXOS.....	81

INTRODUCCIÓN

En su sentido más amplio, el término transparencia hace alusión a la apertura y divulgación de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión. Ello implica que la información sobre el desempeño de la acción gubernamental y el manejo de los recursos públicos sean accesibles, claros y se comuniquen oportunamente al público en general.

La transparencia fiscal es un aspecto esencial que contribuye a una mejor gestión de las finanzas públicas. En su análisis y aplicación se consideran aspectos como disponibilidad y acceso a información presupuestaria, espacios de participación en las deliberaciones sobre el origen y asignación de los recursos, así como, condiciones para que actores sociales puedan evaluar el desempeño de la política fiscal.

El manejo eficiente y transparente de los recursos públicos, así como la rendición de cuentas garantizan la satisfacción ciudadana, la credibilidad y legitimidad de las instituciones públicas; de modo que se gestan las condiciones para que los distintos actores sociales y económicos puedan evaluar favorablemente el desempeño de la política fiscal y cumplir correctamente con sus obligaciones impositivas.

Temas como la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la lucha contra la corrupción han sido incluidos dentro de

la agenda política de los países a nivel mundial. A raíz de ello, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil han venido implementando iniciativas que mejoren la forma en que se ejerce el poder público e impulsen a la sociedad a asumir su rol de auditor social.

Los gobiernos en reconocimiento del derecho ciudadano de acceso a la información pública buscan la adopción de marcos legales que garanticen el ejercicio de este derecho, de modo que se asegure el ejercicio transparente de la acción gubernamental. Por su parte, la sociedad civil en aras de promover la transparencia y la rendición de cuentas, así como fortalecer la democracia en nuestros países, realiza esfuerzos centrados en la investigación, capacitación y formación a funcionarios públicos y/o a la ciudadanía en general. Además, de buscar alianzas con otras organizaciones sociales, o bien, con entidades públicas.

En El Salvador, las evaluaciones internacionales sobre transparencia y corrupción han demostrado que aún existe un amplio camino por recorrer, aunque se reconocen algunos avances en la lucha contra la corrupción, garantizar el acceso a la información pública, transparencia en la gestión pública, etc. Dichas evaluaciones revelan que los salvadoreños perciben niveles bajos de transparencia presupuestaria —en términos de calidad y entrega oportuna de la información fiscal y presupuestaria, así como los esfuerzos por

crear un proceso presupuestario más inclusivo y con participación ciudadana—; El Salvador está catalogado como un país que ofrece información mínima a los ciudadanos en materia presupuestaria y sobre las actividades financieras del gobierno; aunado a lo anterior, es un país donde se perciben serios problemas de corrupción en la esfera pública. En respuesta a ello, se han impulsado iniciativas tendientes a lograr avances en materia de transparencia tales como la reciente aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública, la puesta en funcionamiento del Portal de Transparencia Fiscal, entre otros.

En este contexto, mejorar la transparencia fiscal en El Salvador se considera una condición básica para que el presupuesto del Estado y la política fiscal en general sean mejor aprovechados. En el sentido que la transparencia fiscal contribuye a mejorar la calidad de los servicios públicos, reducir las desigualdades, mejorar la credibilidad institucional, fortalecer el papel de la ciudadanía como agentes de cambio, etc.

El presente estudio está compuesto por cuatro partes. En el primer capítulo se desarrollan los aspectos teóricos, como objetivos y definición de conceptos básicos, relacionados con la transparencia fiscal. Esto permite conocer y entender la importancia de la transparencia en la gestión pública y la contraloría ciudadana.

El segundo capítulo comprende una descripción sobre el estado de la transparencia fiscal en El Salvador, incluyendo la postura de organismos internacionales frente a los avances del país en el tema, el marco legal e institucional en la materia, así como algunos esfuerzos públicos y privados para contribuir a fomentar una cultura de transparencia en el país.

El tercer capítulo constituye un esfuerzo por recopilar y sistematizar algunas experiencias internacionales en el ámbito de la transparencia fiscal. Lo anterior denota que las autoridades gubernamentales y la ciudadanía en general reconocen la importancia de promover buenas prácticas de transparencia fiscal en sus respectivos países. Por un lado, las autoridades gubernamentales generan una cultura de transparencia al interior de las instituciones públicas y fomentan la rendición de cuentas; mientras que la ciudadanía exige su derecho de acceso a la información, y en este sentido cumple con su papel de auditoría social.

Finalmente, con base en la reseña del estado de la transparencia en El Salvador y las experiencias internacionales en la materia, en el capítulo final se plasman algunas propuestas para fomentar la transparencia en el país, en aras de avanzar hacia un El Salvador transparente.

Con este estudio, la FUNDE reitera su compromiso por contribuir a promover la transparencia fiscal en El Salvador, ya que por medio de ella es posible conocer el manejo de los recursos públicos —cómo y quiénes financian al Estado, cómo se distribuyen dichos recursos— y ofrecer oportunidades para que la ciudadanía participe en la definición de las prioridades de política pública, particularmente en las decisiones fiscales, y en la evaluación de los resultados de la gestión gubernamental.

Este documento ha sido elaborado gracias al apoyo del Open Society Institute (OSI), en el marco del Proyecto «Transparencia Fiscal en El Salvador», mediante el cual se busca promover una cultura de transparencia en El Salvador.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

ANDA: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.

ANEP: Asociación Nacional de la Empresa Privada.

APES: Asociación de Periodistas de El Salvador.

ARENA: Alianza Republicana Nacionalista.

ASDER: Asociación Salvadoreña de Radiodifusores.

BCR: Banco Central de Reserva de El Salvador.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CAF: Corporación Andina de Fomento.

CASALCO: Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción.

CCR: Corte de Cuentas de la República de El Salvador.

CEPA: Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma.

CIDA: Agencia de Cooperación de Canadá (siglas de su nombre en inglés: Canadian International Development Agency).

CICC: Convención Interamericana Contra la Corrupción

CNR: Centro Nacional de Registros de la República de El Salvador.

CNUCC: Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción

COMURES: Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador.

CSJ: Corte Suprema de Justicia.

DC: Defensoría del Consumidor.

FESPAD: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho.

FISDL: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

FUNDE: Fundación Nacional para el Desarrollo.

FUSADES: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.

GFSM: Manual Gubernamental de Estadísticas Financieras del FMI (siglas de su nombre en inglés: Government Finance Statistics Manual).

IBP: International Budget Partnership.

IGTP: Índice General de Transparencia Presupuestaria.

IIDC: Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sección El Salvador

ILPES: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

ILTP: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria.

IOCN: Informe sobre la Observancia de Códigos y Normas.

IPC: Índice de Percepción de la Corrupción.

ISD: Iniciativa Social para la Democracia.

ISSS: Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

ITIGES: Unidad de Innovación Tecnológica e Informática del Gobierno de El Salvador.

LACAP: Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.

LAIP: Ley de Acceso a la Información Pública.

LAPOP: Proyecto de Opinión Pública de América Latina (siglas de su nombre en inglés: Latin American Public Opinion Project).

LTAIP: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

MH: Ministerio de Hacienda de El Salvador.

MOPTVU: Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano.

OBI: Índice de Presupuesto Abierto (siglas por su nombre en inglés: Open Budget Index).

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

OEA: Organización de Estados Americanos.

OIR: Oficina de Información y Respuesta.
SAE: Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de El Salvador.
SAFI: Sistema de Administración Financiera Integrado.
SDDS: Normas de Difusión de Información Especial (siglas por su nombre en inglés: Special Data Dissemination Standards).

SICA: Sistema de Integración Centroamericano.
SPNF: Sector Público No Financiero.
TI: Transparencia Internacional (siglas por su nombre en inglés: Transparency International).
TJN: Red de Justicia Fiscal (siglas por su nombre en inglés: Tax Justice Network).
UCA: Universidad Centroamericana «José Si-
meón Cañas».

GLOSARIO

Acceso a la información: Es la facultad que tiene cualquier persona —natural o jurídica, nacional o extranjera— de acceder a la información gubernamental de manera oficiosa, oportuna, útil y clara; sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, y sin más limitaciones que las establecidas por Ley. Además, se considera una condición para garantizar el derecho de participación ciudadana en la gestión pública.

Actividades extrapresupuestarias: Se refiere al conjunto de transacciones del gobierno que no están incluidas en la presentación del presupuesto anual. Pueden no estar sujetas al mismo nivel de vigilancia o a las mismas normas contables que el presupuesto anual.

Contraloría social: Es el ejercicio de la ciudadanía mediante acciones de control, vigilancia y evaluación sobre el quehacer público, para lograr el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales. En este sentido, se fomenta la responsabilidad ciudadana en la constitución del poder político y se impide que los recursos se desvíen hacia intereses particulares.

Corrupción: Abuso por parte de funcionarios públicos o políticos de sus atribuciones o de los recursos del gobierno para obtener beneficios privados de carácter ilegítimo y por lo general secreto.

Derecho de acceso a la información pública: Derecho fundamental que permite a toda persona tener conocimiento de la información que está en poder del Estado. Promueve el desarrollo democrático, ya que el acceso a la información pública transparenta las acciones gubernamen-

tales y promueve la participación ciudadana en el debate sobre los asuntos públicos.

Documentación presupuestaria: Se refiere a la presentación del presupuesto anual, así como documentos complementarios del presupuesto: los antecedentes de las propuestas de políticas y análisis de riesgos fiscales, los informes elaborados durante el ejercicio para supervisar la ejecución del presupuesto y las cuentas definitivas.

Empleado Público: Persona natural que presta servicios —retribuidos o ad honorem, permanentes o temporales— en la administración pública y que actúa por orden o delegación del funcionario o superior jerárquico, dentro de las facultades establecidas en su cargo.

Finanzas Públicas: Están constituidas por tres elementos fundamentales, tales como ingresos, gastos y deuda.

Fiscalización: Proceso por medio del cual se evalúa que el gasto público se apegue a la ley y cumpla eficientemente el propósito para el cual se destinó.

Funcionario Público: Persona natural que presta servicios —retribuidos o ad honorem, permanentes o temporales— en la administración del Estado, en los municipios y en las entidades oficiales autónomas sin excepción, por elección o por nombramiento, con facultad para tomar decisiones dentro de las atribuciones de su cargo.

Gasto Tributario: Renuncia o sacrificio de ingresos fiscales por parte del gobierno de un país. Se entiende como las transferencias que el Estado realiza a determinados grupos o sectores, pero

en lugar de concretarlas por medio del gasto presupuestario, lo hace por medio de una reducción en la obligación tributaria del contribuyente.

Gestión Pública: Proceso en virtud del cual se adoptan —o no se adoptan— las decisiones. Dentro del gobierno, es el proceso mediante el cual las instituciones públicas despachan los asuntos públicos y administran los recursos públicos. En este sentido, una buena gestión de gobierno es aquella donde los asuntos del gobierno están esencialmente exentos de abuso y corrupción, y se tiene debidamente en cuenta el estado de derecho.

Información Pública: Toda información en poder del Estado, incluye información de tipo legal, normativa y reglamentaria; información sobre el uso de los recursos públicos y el estado de las finanzas públicas; información administrativa sobre trámites, licencias, autorizaciones y permisos; información relativa a las investigaciones patrocinadas por el Estado; entre otra.

Observatorio Ciudadano: Instancia manejada por organizaciones de la sociedad civil, en ocasiones bajo común acuerdo con instituciones públicas, que tienen como objetivo dar seguimiento a la aplicación de una política pública. Son concebidos como espacios de encuentro e incidencia, donde se genera información para propiciar conocimientos acerca del problema que trate una política específica y el efecto que esta tiene.

Participación Ciudadana: Proceso de construcción social de las políticas públicas. Constituye de forma simultánea para los ciudadanos: un derecho activo exigible a los poderes públicos, de modo que establezca y garantice los lineamientos para su ejercicio en los procesos de gestión pública; una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien de forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos

Pasivos Contingentes: Obligaciones contraídas, pero cuya fecha y monto dependen de que se concreten ciertas eventualidades. Por lo tanto, son obligaciones siempre y cuando se materialice un evento en particular.

Política Fiscal: Conjunto de medidas e instrumentos fiscales utilizados por el Estado para captar los recursos necesarios para la realización de las funciones del sector público. Tiene como funciones básicas: lograr la eficiencia en la asignación de los recursos, velar por la estabilidad macroeconómica y contribuir a la distribución equitativa del ingreso nacional.

Presupuesto Público: Instrumento donde se articulan todas las acciones gubernamentales en materia de gestión y control de los ingresos, orientación hacia los programas y objetivos del Gobierno, asignación eficiente de los recursos públicos y uso adecuado de las fuentes de financiamiento.

Rendición de Cuentas: Obligación periódica e institucionalizada que tienen los funcionarios públicos de informar sobre sus acciones y decisiones adoptadas —ya sean pasadas o futuras—, a justificarlas —motivos de dichas decisiones, costos generados y resultados obtenidos— y a sufrir la sanción correspondiente en caso de mala conducta. Además, se considera un aspecto fundamental para el fortalecimiento de las instituciones democráticas y, por ende, para contribuir al acercamiento del Estado con la sociedad.

Servidor Público: Persona natural que presta, ocasional o permanentemente, servicios dentro de la administración del Estado, de los municipios y de las entidades oficiales autónomas sin excepción. Comprende a los funcionarios y empleados públicos, así como agentes de autoridad en todos sus niveles jerárquicos.

Transparencia: Deber de apertura y publicidad que tienen los servidores públicos en el des-

empeño de sus actividades y en el manejo de los recursos que la sociedad les confía —dar a conocer las intenciones, formulación e instrumentación de la política pública—, para hacer efectivo el derecho de toda persona a conocer y fiscalizar la gestión gubernamental. Lo anterior, supone que la información pública sea accesible, comprensible, oportuna, exhaustiva e internacionalmente comparable.

Transparencia Fiscal: Apertura y publicidad de información relacionada con la estructura y fun-

ciones del gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones fiscales.

Transparencia Presupuestaria: Se refiere a la posibilidad que tienen los ciudadanos de consultar las decisiones y actuaciones de los gobiernos. Además, supone la existencia de un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestal, el acceso del público a la información presupuestaria y a los mecanismos formales de participación durante dicho proceso.

01

MARCO CONCEPTUAL

La década de los noventa estuvo marcada por dos aspectos claves que suscitaron el interés ciudadano a nivel nacional e internacional por la lucha contra la corrupción. En primer lugar, la apertura democrática de muchos países motivó el combate contra las acciones indebidas por parte de los funcionarios gubernamentales y asegurar con ello el desempeño efectivo del servicio público. En segundo lugar, la crisis financiera internacional —desencadenada principalmente por la crisis asiática y rusa en 1997 y 1998, respectivamente— captó la atención de organismos internacionales por las repercusiones de la falta de transparencia gubernamental y la responsabilidad financiera en los países afectados.

A raíz de lo anterior, se ha generado un fuerte interés por promover el derecho ciudadano al acceso a la información gubernamental, la transparencia y la rendición de cuentas. Dicho interés es el reconocimiento de que estos tres elementos son esenciales para asegurar que los gobiernos sean responsables en el desempeño de sus actividades y que los ciudadanos participen en la formulación y vigilancia de la implementación de las políticas públicas.

De modo particular, la transparencia fiscal es un aspecto esencial que contribuye a una mejor gestión de las finanzas públicas. Es por ello que, toda entidad pública debe buscar un manejo más

eficiente y transparente de los recursos públicos, ya que en la medida que se fortalece la rendición de cuentas, dichas entidades ganan credibilidad y legitimidad en sus acciones. Al mismo tiempo, se garantiza la satisfacción ciudadana y se gestan las condiciones para que los distintos actores sociales y económicos puedan evaluar favorablemente el desempeño de la política fiscal y cumplir correctamente con sus obligaciones impositivas.

1.1 FINANZAS PÚBLICAS Y POLÍTICA FISCAL

Las finanzas públicas se fundamentan en tres elementos primordiales: ingresos, gastos y deuda pública. La integración de dichos elementos a la economía se da por medio de la política fiscal.

La *política fiscal* se define como un conjunto de medidas e instrumentos fiscales utilizados por el Estado para captar los recursos necesarios para la realización de las funciones del sector público (Ministerio de Hacienda, 2010), o bien, se puede interpretar como la manipulación de dichos instrumentos para el logro de determinados objetivos que conlleven a afectar al crecimiento económico de un país (Tanzi y Zee, 1996).

A la política fiscal se le atribuyen funciones tales como (Musgrave, 1959, citado en Tanzi y Zee, 1996):

- Contribuir al crecimiento económico a largo plazo, a través de la eficiencia en la asignación de los recursos productivos con que cuenta un país.
- Velar por la estabilidad macroeconómica en el corto plazo. En este sentido, a la política fiscal le corresponde contribuir al crecimiento sostenido de la producción nacional y el empleo, controlar la inflación, así como mantener el equilibrio de balanza de pagos.
- Elevar el nivel de vida de los sectores pobres, de modo que puedan contribuir al crecimiento del producto nacional. Esto será posible por medio de una distribución equitativa del ingreso nacional.

Adicionalmente, para el logro de todos sus objetivos, la política fiscal necesita de un instrumento donde se articulen todas sus acciones —gestión y control de los ingresos, orientación hacia los programas y objetivos del Gobierno, asignación eficiente de los recursos públicos y uso adecuado de las fuentes de financiamiento—, dicho instrumento es el Presupuesto General del Estado.

El presupuesto debe cumplir con una serie de funciones con el objeto de que en él se refleje la actividad financiera del Sector Público (González-Páramo, 2003):

- Ofrecer a los agentes económicos, privados y públicos, previsiones sobre las obligaciones de gastos y las estimaciones de ingresos bajo estándares de calidad, que sirvan para la toma de decisiones.
- Ser un medio transparente de rendición de cuentas y de exigencia de responsabilidades.
- Asegurar la consistencia de los ingresos y gastos públicos con las variables macroeconómicas básicas de mediano y largo plazo, así como con los objetivos generales de la política económica.

En materia presupuestaria, se han venido desarrollando elementos teóricos, conceptuales

ELEMENTOS DE LA PRESUPUESTACIÓN MODERNA

FIGURA
01

1. Supuestos macroeconómicos prudentes
2. Reglas macro-fiscales y presupuestos plurianuales
3. Técnicas de agregación del presupuesto
4. Técnicas modernas de gestión financiera (contabilidad en base devengado)
5. Flexibilidad gerencial
6. Gestión por resultados
7. Enfoque de género
8. Rendición de cuentas
9. Transparencia

=PRESUPUESTACIÓN MODERNA

Fuente: Tomado de Martínez (2010) con base en ILPES (2004).

y metodológicos sobre la gestión y la rendición de cuentas por resultados —evolución de las técnicas presupuestarias—, como un paso para avanzar hacia prácticas presupuestarias modernas que reemplacen a la gestión tradicional de la administración pública centrada en la asignación y control de los recursos financieros.

1.2 CONCEPCIONES SOBRE TRANSPARENCIA

1.2.1 TRANSPARENCIA

El término trasparencia se concibe como el deber de apertura y divulgación que tienen los servidores públicos en el desempeño de sus actividades y en el manejo de los recursos que la sociedad les confía —dar a conocer las intenciones, formulación e instrumentación de la política pública—, para hacer efectivo el derecho de toda persona a conocer y fiscalizar la gestión gubernamental (IIDC, et al., 2008). En este sentido, la transparencia implica dar cuenta de las razones de toda decisión, los costos y recursos comprometidos, las estructuras, funcionamiento y procesos de toma de decisiones.

De acuerdo con González y Salinas (2005), la transparencia está relacionada con la actuación

del Sector Público (Financiero y No Financiero) ampliamente abierta a los ciudadanos, ofreciendo información respecto a la estructura y funciones de los diversos niveles de gobierno (central y municipalidades), las intenciones de política fiscal, datos completos respecto a las cuentas públicas, así como las proyecciones de tendencias futuras. Esta definición se deriva del entendido que un requisito inherente a las transparencia es la publicación de información accesible, comprensible, internacionalmente comparable y oportuna.

El gobierno chileno, en su *Manual de Transparencia y Probidad de la Administración del Estado* (2009), señala que la transparencia tiene dos facetas:

Transparencia Activa

Consiste en la acción positiva del Estado de poner información relevante sobre su gestión a disposición del público sin mediar requerimiento formal. Para tal fin, se propone la publicación periódica y/o permanente, sin necesidad de petición alguna y de forma accesible al público en general. La herramienta más sencilla para ello son los sitios web de las instituciones públicas, pues permiten que las personas que tengan acceso a internet puedan contar con la información en cualquier momento y lugar. Otro medio para poner información a disposición del público son los Centros de Información o Documentación, así como las Oficinas de Información y Respuestas (OIR).

Transparencia Pasiva o Derecho de Acceso a la Información Administrativa

Consiste en la entrega de la información administrativa por parte del Estado mediante solicitud directa de las personas interesadas, a través de los mecanismos especialmente dispuestos para ello —solicitar la información al propio organismo público—.

Bajo esta faceta de la transparencia es indispensable introducir una ley especial que precise y haga efectivo el derecho ciudadano de acceso a la información pública. El principio rector de la

ley debe ser el de máxima apertura y la reserva debe ser sólo excepcional —en la legislación de algunos países se establecen restricciones ante información que pueda perjudicar la seguridad y defensa nacional, orden público, intereses económicos del país, entre otros—.

1.2.2 TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

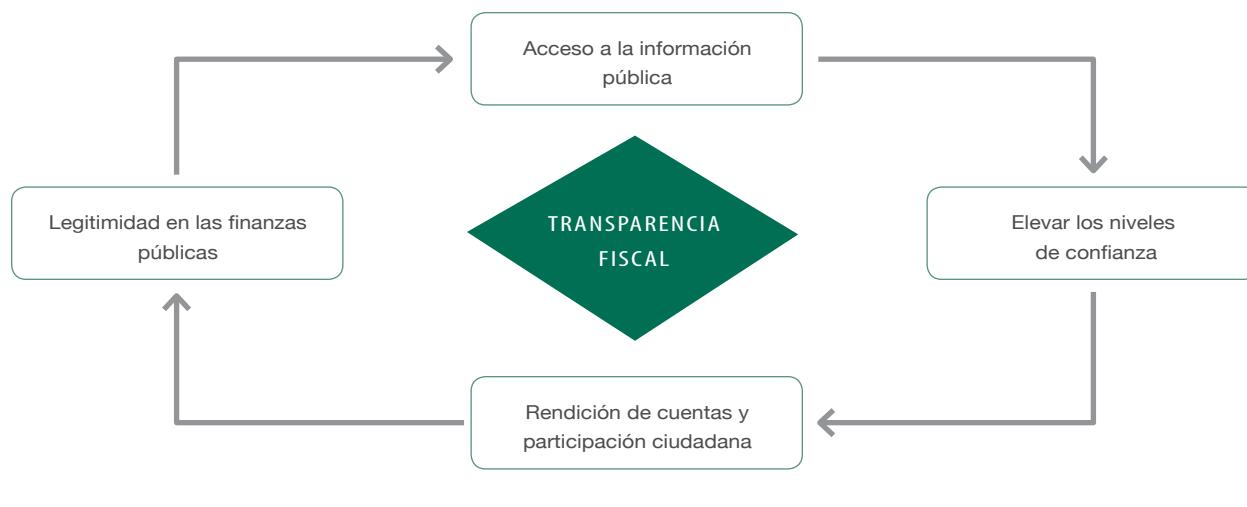
En el ámbito del proceso presupuestario, la transparencia hace referencia a «la existencia de un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestal, el acceso del público a la información y a los mecanismos formales de participación durante dicho proceso» (Fundar, 2009).

Según Premchand (1993, citado en Bastida y López), la transparencia presupuestaria se define como la posibilidad que tienen los ciudadanos de consultar las decisiones y actuaciones de los gobiernos. Además, de acuerdo con Kopits y Craig (1998), la información presupuestaria debe ser comprensible, oportuna, internacionalmente comparable y abarcar todas las operaciones realizadas por todas las entidades gubernamentales. Lo anterior posibilita conocer la gestión y posición financiera de los gobiernos, así como las implicaciones económicas y sociales que se deriven del presupuesto.

En definitiva, la transparencia presupuestaria es un recurso clave para que la sociedad pueda incidir de manera directa en la administración pública, esto se logra facilitando el flujo de información entre el Estado y el público en general.

1.2.3 TRANSPARENCIA FISCAL

Transparentar las acciones gubernamentales en materia de finanzas públicas implica «franqueza frente al público en general con respecto a la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones. Supone el acceso inmediato a información sobre las actividades del gobierno que sea fiable, exhaustiva, puntual,



Fuente: Elaboración propia

comprendible y comparable a escala internacional, de tal manera que los electores y los mercados financieros puedan evaluar con precisión la situación financiera del gobierno y los costos y beneficios verdaderos de las actividades del gobierno, incluidas las implicaciones económicas y sociales, tanto actuales como futuras» (Kopits y Craig, 1998, pág. 1. Citado en FMI, 2007).

¿Cómo lograr transparencia en las finanzas públicas?

Avanzar en materia de transparencia fiscal es uno de los retos pendientes en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, reconocer que la transparencia posibilita contar con mejores políticas económicas —especialmente, en materia fiscal— y más sostenibles, conlleva a la adopción de prácticas encaminadas a hacer más transparente la gestión pública.

La transparencia está relacionada con el acceso a la información y la rendición de cuentas. El primero entendido como la disponibilidad de cualquier persona de acceder a información gubernamental de manera oportuna, verificable y comprensible, y sin necesidad de establecer una

justificación para su petición y utilización. La segunda entendida como la actitud de los funcionarios públicos por dar a conocer por diversos medios —orales y/o escritos— y justificar sus decisiones, de modo que le permita a los ciudadanos evaluar el desempeño de la gestión gubernamental y exigir la sanción correspondiente en caso de mala conducta por parte de los primeros.

De acuerdo con la OCDE (2010), una mejor transparencia y el intercambio de información con fines fiscales son los elementos claves para asegurar que los contribuyentes no puedan tener sus ingresos y sus activos, con el propósito de no cumplir con sus obligaciones tributarias, en lugares considerados paraísos fiscales.¹ Esto posibi-

1. De acuerdo con la definición de Tax Justice Network (TJN), un Paraíso Fiscal es «cualquier país o territorio donde las leyes permiten evitar o evadir el pago de impuestos, los cuales deberían ser pagados en otro país bajo sus propias leyes». Asimismo, la OCDE agrega algunas características: No-residentes encargados de las actividades pagan poco o ningún impuesto; no hay un intercambio efectivo de información tributaria con

litaría que los contribuyentes paguen los impuestos correspondientes en el lugar correcto.

En El Salvador, los bajos niveles de carga tributaria responden, entre otras razones, a altos niveles de evasión, elusión fiscal y contrabando. Por tanto, una tarea pendiente, si se quiere obtener una mayor recaudación tributaria, es combatir dichas prácticas. Esta tarea se torna más difícil si se toma en cuenta que no existe una publicación oficial sobre el nivel de evasión fiscal en los diferentes componentes del sistema tributario. Contar con dicha información conduciría a una mayor exigencia por parte de la ciudadanía para recuperar los impuestos evadidos, al mismo tiempo que se abonaría en materia de transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, factores que llevan a mejorar la cultura tributaria —compromiso de la población con el pago de impuestos— (FUNDE, 2008).

Otro de los pilares fiscales en los que es necesario trabajar es en la legitimidad de las finanzas públicas, lo cual se reflejaría en la confianza de los ciudadanos hacia el funcionamiento del sistema impositivo y el gasto público. Para avanzar en este sentido se requiere del fortalecimiento en dos áreas:

- Mejor orientación y la progresividad del gasto público, de modo que se cuente con mayores niveles de gasto en áreas prioritarias para el desarrollo económico y social del país, se mejore la eficiencia y que los sectores más pobres reciban una mayor cantidad en la asignación de dicho gasto.

otros países; la falta de transparencia está legalmente garantizada en las organizaciones localizadas en ellos; no hay requisito para que las corporaciones locales que son propiedad de No-residentes lleven cualquier actividad doméstica (local) substancial. De hecho, dichas corporaciones pueden ser prohibidas de hacer negocios en la jurisdicción en la cual están incorporadas (Traducción propia).

- Sistemas de recaudación de impuestos más justos y equilibrados, esto equivale a ampliar la base tributaria, eliminar las exenciones e incentivos fiscales a ciertos sectores y diversificar las fuentes de ingresos; con el objeto de recaudar los fondos necesarios para financiar los programas de gasto del gobierno.

La legitimidad fiscal se enmarca en un esfuerzo gubernamental por fortalecer la confianza de los ciudadanos en el papel del Estado como generador de ingresos propios —recaudador de impuestos— y en la utilización de los mismos —asignación del gasto público—. Los logros en esta área no solo abonarán a la transparencia y a la rendición de cuentas, sino que también posibilitarán mayores niveles de confianza y participación de la ciudadanía en el fortalecimiento de los sistemas fiscales. Al respecto, la OCDE (2008) establece que «si el sistema fiscal da frutos, los ciudadanos están más dispuestos a cumplir (voluntariamente con sus obligaciones fiscales, entiéndase pago de impuestos), lo que a su vez contribuye a fortalecer el sistema (cerrando espacios de evasión, elusión y contrabando) y las instituciones. Por el contrario, una sociedad desigual donde los bienes públicos son escasos y de baja calidad y donde una fracción significativa de la población trabajadora se autoexcluye del sistema fiscal formal es un sistema cuyo contrato social está roto».

Transparencia fiscal ¿para qué?

Contribuir a mejorar la transparencia fiscal se considera una condición básica para que el presupuesto del Estado y la política fiscal en general sean mejor aprovechados. De modo que la transparencia fiscal contribuya a mejorar la calidad de los servicios públicos, sostener el desarrollo económico y reducir las desigualdades.

La transparencia fiscal permite incidir en los siguientes aspectos:

- *Estructurales*: facilitar reformas en el presupuesto y en la política fiscal, en función de

- reducir las desigualdades, mejorar la calidad de las instituciones y fortalecer el papel del Estado frente a fenómenos como la corrupción y el crimen organizado.
- *Administrativos*: está relacionado con el impulso de cambios de menor escala pero significativos. A modo de ejemplo, existen algunos sistemas administrativos que pueden verse directamente beneficiados de una mayor transparencia fiscal: control y auditoría, servicio civil, compras y contrataciones.
 - *Conocimiento*: implica establecer una relación Estado-sociedad. Los servidores públicos se encuentran en la disposición de abrir la información gubernamental al escrutinio público. En la medida que la ciudadanía cuente con información relevante y oportuna se incrementan los niveles de confianza hacia el Estado, se fortalece el papel de las personas como agentes de cambio —ampliar la influencia de sectores importantes y de la opinión pública—, se pueden promover mejores prácticas para el manejo fiscal y presupuestario, entre otros.

En el mismo orden de ideas, el Fondo Monetario Internacional establece que la transparencia fiscal permite un debate más documentado entre las autoridades y el público acerca de la formulación y los resultados de la política fiscal y ayuda a establecer las responsabilidades en cuanto a su aplicación. Algunas características:

- La disponibilidad de información completa y confiable sobre las actividades del gobierno potencia las decisiones en materia de política económica.
- Facilita la identificación de los posibles riesgos para las perspectivas fiscales, permitiendo la adopción de medidas más oportunas y metódicas de política fiscal frente a las cambiantes condiciones económicas y reduciendo, por tanto, la frecuencia e intensidad de las crisis.

- Beneficia a la ciudadanía al proveer la información que necesita para exigir que el gobierno rinda cuentas de sus decisiones de política.
- Un Gobierno más transparente tiene un mejor acceso a los mercados internacionales de capital.
- Una mayor fiscalización por parte de la sociedad civil y los mercados internacionales obliga a los gobiernos a adoptar políticas económicas apropiadas y al logro de una mayor estabilidad financiera.

1.3 FUNDAMENTOS TÉCNICOS O ESTÁNDARES INTERNACIONALES

A nivel mundial, los organismos internacionales han valorado el papel de la transparencia en la información fiscal y presupuestaria para darle mayor credibilidad a las políticas económicas, lo cual ha motivado a la creación de estándares internacionales en la materia. El interés por la transparencia en la gestión pública comienza a tomar fuerza a partir de algunas iniciativas de organismos internacionales como el FMI y la OCDE.

El FMI cuenta con el *Código de Buenas Prácticas* y el *Manual de Transparencia Fiscal*. Ambos son los instrumentos por medio de los cuales el Fondo promueve la apertura y la claridad en la divulgación de las políticas y las tendencias fiscales. Sin embargo, es importante mencionar que estas herramientas que nacen al interior del FMI, también están basadas en un proceso de consulta con otros organismos internacionales interesados en el tema de la transparencia fiscal, entre los que se encuentran el Banco Mundial y la OCDE.

Por su parte, la OCDE cuenta con una iniciativa en el ámbito de la transparencia presupuestaria, que se plasma en el documento *Código de Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria*. Dicho documento es una compilación

de las mejores prácticas con base en las experiencias de los países miembros de la OCDE. No obstante, éstas no se constituyen en un estándar formal de transparencia presupuestaria.

CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA FISCAL (2007), FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

El Código se elaboró en 1998 como una contribución del FMI a la Iniciativa sobre Normas y Códigos,² ante la inquietud de que la carencia de información completa y fiable sobre la actividad fiscal dificulta la evaluación adecuada de los objetivos y las consecuencias de la política fiscal. Posteriormente, el Código ha sido actualizado en 2001 y 2007, sobre la base de consultas y opiniones por parte del público en general, autoridades de los países que lo han implementado, organismos de desarrollo, académicos y organismos no gubernamentales relacionados con el tema. De modo que ha ido ganando aceptación a nivel internacional como parámetro de referencia en materia de transparencia fiscal.

En cuanto al contenido del Código, se establecen una serie de principios y requisitos básicos de la transparencia fiscal. Por tanto, en la medida que se lleve a cabo su implementación, se podría garantizar que los gobiernos presenten un panorama claro de la estructura y las finanzas públicas, lo cual ofrece garantía al público respecto de la posibilidad de evaluar con certeza la solidez de la política fiscal.

De acuerdo al *Código de Buenas Prácticas*, la transparencia fiscal se basa en los siguientes principios:

- a. *Clara definición de funciones y responsabilidades.* Hace referencia al establecimiento de una clara distinción entre las actividades públicas con el resto de la economía y la existencia de un marco jurídico, normativo y administrativo claro y transparente para la gestión fiscal. Además, al interior del sector público, deben definirse claramente las funciones de política y administración, para su posterior divulgación al público.
- b. *Procesos presupuestarios transparentes.* Implica la presentación clara de los datos e información presupuestaria, con el propósito de fomentar la rendición de cuentas. En dicha información se deberán especificar aspectos tales como los objetivos de política fiscal, los supuestos macroeconómicos usados en la elaboración del presupuesto y los principales riesgos fiscales identificables. Adicionalmente, es importante identificar claramente los procedimientos de recaudación de ingresos, así como el seguimiento eficaz del gasto programado.
- c. *Acceso del público a la información.* Con este principio, la transparencia fiscal permite poner a disposición del público información completa sobre las actividades gubernamentales en el área fiscal, en aras de facilitar el análisis y debate de las políticas y se estimule la rendición de cuentas. No obstante, dicho principio requiere del compromiso de los gobiernos a publicar de forma oportuna, clara y periódica información sobre el estado de las finanzas públicas.
- d. *Garantías de integridad.* Este principio recoge tres aspectos fundamentales para avanzar en materia de transparencia fiscal: la información fiscal debe cumplir con normas de calidad generalmente aceptadas, las actividades gubernamentales en el ámbito de las finanzas públicas deben estar sujetas a supervisión y auditoría interna, la información fiscal también debe estar sujeta a auditorías externas. La suma de estas acciones permitiría la publicación sobre la integridad de las cuentas y actividades del gobierno.

MANUAL DE TRANSPARENCIA FISCAL, FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

El Manual surge en 1998 con la finalidad de proveer orientación en la aplicación del *Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal*. Al igual que este último, ha sido actualizado en los años 2001 y 2007. El Manual se ha utilizado principalmente para asistir a los países miembros a evaluar la transparencia en las finanzas públicas con base en las disposiciones del Código.

Asimismo, dadas las dificultades que han enfrentado diversos países en la adopción de las prácticas en materia de transparencia fiscal contenidas en el Código y con base en el esfuerzo por contribuir a crear un instrumento sólido que permita alcanzar la transparencia, el *Manual de Transparencia Fiscal* describe los requisitos básicos para el logro de dicha transparencia, los cuales deben ser vistos como el punto de partida para avanzar en el tema. Por otro lado, se destacan también las prácticas óptimas implementadas en varios países —los cuales no solo aplican buenas prácticas sino que siguen sumando esfuerzos para mejorar su gestión pública—.

Características del *Manual de Transparencia Fiscal*:

- Sirve como un medio de información para un público diverso, ya que permite que las autoridades nacionales interesadas en promover la transparencia fiscal examinen los principios descritos en el mismo, de modo que los utilicen para la creación de prácticas de transparencia más sólidas en sus respectivos países.
- Es un instrumento integral de evaluación para el FMI, en el sentido que facilita al personal técnico de dicha organización realizar las evaluaciones y supervisar las prácticas y avances de los países.
- Es visto como una iniciativa por la transparencia, de modo que puede servir de referencia y sumarse a los esfuerzos de distintas or-

ganizaciones público y privadas interesadas en fomentar la transparencia fiscal.

- Es un instrumento valioso para la rendición de cuentas, le da la potestad a la ciudadanía de exigir al gobierno el acceso a la información y la adopción de prácticas más transparentes en el desempeño de sus actividades.

En síntesis, el Manual es un instrumento donde se procura ampliar y explicar los pilares y principios expuestos en el Código, así como exponer las prácticas idóneas de transparencia fiscal de forma más detallada. Con base en la relación positiva que existe entre la gestión financiera pública y la administración tributaria con la transparencia fiscal —de modo que mejoras en la gestión pública realzan la transparencia fiscal—, el Manual hace referencias pertinentes sobre cómo avanzar en la materia. Por otro lado, hay que tomar en cuenta que el Manual no tiene como propósito servir de directriz para una buena gestión financiera. En este sentido, evita formular recomendaciones generales en materia fiscal.

CÓDIGO DE MEJORES PRÁCTICAS PARA LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA, ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

Es un documento que surge en 2001 como base para la evaluación y comparación de las prácticas presupuestarias en los países miembros de la organización. Principalmente, las mejores prácticas plasmadas en dicho documento buscan ser una herramienta de referencia para los países miembros y no miembros, con el fin de coadyuvar a aumentar los niveles de transparencia presupuestaria. No obstante, al igual que el Código propuesto por el FMI, las prácticas descritas no constituyen un estándar formal de transparencia presupuestaria.

En dicho Código se presentan las mejores prácticas en tres partes: en la primera se hace referencia a los principales tipos de reportes presupuestarios que deben integrar los gobiernos y



Fuente: Elaboración propia con base en información del Código de Mejores Prácticas en Transparencia Presupuestaria de la OCDE

a su contenido en general; en la segunda parte se detalla la información financiera y no financiera que deben contener los reportes presupuestarios; la tercera parte hace referencia a las prácticas para asegurar la calidad e integridad de la información en los reportes.

De acuerdo con algunos autores (Bastida y López), si bien existen similitudes entre el Código de la OCDE y el desarrollado por el FMI, el primero es más ambicioso y detallista en cuanto a prácticas presupuestarias se refiere. Además, las prácticas específicas desarrolladas por la OCDE han sido adecuadas a las realidades de mayor desarrollo económico.

1.4 INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN INTERNACIONAL

Los instrumentos de evaluación se conciben como herramientas útiles para ejercer presión social y política con el fin de lograr prácticas más transparentes en los diferentes países que se

aplican. Además, cada uno de los estudios aporta con una evaluación sistemática y comparativa del estado de la transparencia en distintos países, lo que se convierte en una importante fuente de información para los interesados en avanzar en la materia.

ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO, INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP (IBP)

El IBP lanzó la Iniciativa sobre Presupuesto Abierto, la cual se concibe como un programa de apoyo e investigación que promueve el acceso del público a la información presupuestaria y a la adopción de sistemas presupuestarios responsables. Asimismo, se crea el Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés) con el objetivo de facilitar la medición de los compromisos globales de los países en materia de transparencia y permitir la comparación de los mismos. Esta evaluación se basa en un cuestionario detallado que pretende recolectar datos sobre la disponibilidad de la información

presupuestaria al público y sobre las prácticas de rendición de cuentas en el presupuesto.

En el proceso de investigación participan: investigadores que pertenecen a instituciones académicas u organizaciones de la sociedad civil en los respectivos países donde se realiza el estudio, quienes dan respuesta al cuestionario elaborado por el IBP; el equipo del IBP se encarga de analizar los cuestionarios y cotejar las respuestas contra información pública, así como de revisar los comentarios de los revisores; revisores —expertos en la materia, con independencia del gobierno y de la institución que completa el cuestionario—; funcionarios públicos, tienen la oportunidad de comentar los resultados del estudio. La metodología se completa con el cotejo de los resultados del OBI con los resultados de otros índices de gobernabilidad y transparencia; se calcula un indicador que mide el grado de acuerdo entre los investigadores y los revisores.

Particularmente, el Índice evalúa la información presupuestaria que se divulga al público en el transcurso del año presupuestario. Dicha información debe cumplir con ciertas premisas: que sea adecuada para los intereses de quienes analizan las políticas de gobierno, completa y oportuna.

El OBI es un estudio de publicación bianual, elaborado a partir del año 2006.³ Dicho estudio pretende asistir a un público amplio —sociedad civil, periodistas, investigadores, formuladores de políticas, entre otros— interesado en identificar y promover una mayor responsabilidad financiera del sector público y una mejor utilización de los recursos de la sociedad. De manera específica, busca suministrar a los funcionarios del

3. No obstante, el IBP comenzó a desarrollar en el 2002 el instrumento de encuesta que constituye la base del Índice. En este sentido, el IBP ha trabajado en colaboración con la sociedad civil y la academia para recopilar (por medio de la encuesta) y analizar la información. Además, se llevaron a cabo estudios piloto para retroalimentar y depurar el instrumento de recopilación de la información.

gobierno instrumentos prácticos para mejorar el proceso y la documentación presupuestaria, esta última entendida como la fuente definitiva de divulgación al público del presupuesto y actividades financieras del sector público.

Finalmente, el OBI es una evaluación que permite conocer si los gobiernos proporcionan acceso al público sobre información presupuestaria y brindan oportunidades de participación ciudadana en el proceso presupuestario. Dicha evaluación se basa en la disponibilidad del público a ocho documentos presupuestarios clave: Documento Preliminar, Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, Presupuesto Ciudadano, Presupuesto Aprobado, Informes emitidos durante el año, Revisión de mitad de año, Informe de fin de año, Informe de auditoría.

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN, TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (TI)

A partir de 1995, Transparencia Internacional realiza una evaluación anual para medir el nivel de percepción de la corrupción en el sector público de un país determinado, denominado Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). Las publicaciones más recientes del IPC cubren alrededor de 180 países, el mayor número de países cubiertos hasta la fecha. El Índice clasifica a los países en una escala de cero a diez, donde el cero indica altos niveles de corrupción percibida y, el diez, niveles bajos.

El objetivo del IPC es proveer la suficiente información sobre la percepción de la corrupción al interior de los países. Se constituye en un medio para incrementar la comprensión de los niveles de corrupción de un país a otro. Sin embargo, hay que tener presente que esto no se convierte en un intento por evaluar el grado de corrupción de los nacionales fuera de su propio territorio.

El IPC se ha concebido como un índice compuesto —medio estadísticamente fiable para medir las percepciones de la corrupción—, el cual se basa en la aplicación de encuestas a una

serie de empresas y expertos en la materia, bajo marcos de muestreo y metodologías diversas.

ÍNDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA (ILTP), FUNDAR – CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Es un estudio de percepción con publicación bianual, elaborado a partir del 2001, donde la transparencia presupuestaria se evalúa tomando en consideración la percepción de expertos y usuarios de la información presupuestaria. En su primera edición, dicho estudio se llevó a cabo en 5 países —Argentina, Brasil, Chile, México y Perú—. A la fecha, la cobertura se ha ampliado a 15 países de la región, aunque con mediciones irregulares en cada uno de ellos.

El objetivo del estudio es generar el conocimiento relevante para entender y transformar el proceso presupuestario, hacerlo más transparente y colocar el tema de la transparencia presupuestaria en la agenda pública. A lo anterior se suman los esfuerzos por crear un proceso presupuestario más inclusivo y con mayor participación ciudadana.

En el estudio se desarrolla un diagnóstico sobre la transparencia presupuestaria en dos ámbitos:

- Las percepciones de los usuarios y expertos de la información presupuestaria presentan una perspectiva real sobre la utilidad y el grado de implementación de las normas legales en materia de transparencia y participación.
- El análisis del marco legal permite identificar vacíos en las obligaciones que el gobierno debiera tener con la ciudadanía sobre la toma de decisiones y rendición de cuentas.

En conclusión, el ILTP busca ser una herramienta para exigir que los gobiernos sean más eficientes, eficaces, incluyentes y sensibles a las necesidades de la población, con alto grado de probidad y menores espacios para la discrecionalidad y la corrupción. En consecuencia, se for-

talece la capacidad de los gobiernos para rendir cuentas y generar confianza entre la ciudadanía.

LATINOBARÓMETRO, CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO

Es un estudio de opinión pública sobre la percepción ciudadana a partir de la realidad económica y social. Realiza su evaluación por medio de la aplicación anual de entrevistas —alrededor de 19,000— en varios países de América Latina. A partir de 1995, se llevó a cabo la primera ola de encuestas en 8 países: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Para 1996, el estudio se amplió a 17 países. Con la más reciente incorporación de República Dominicana en 2004, para un total de 18 países latinoamericanos —únicamente falta incorporar a Cuba—.

Para la realización del estudio, la Corporación Latinobarómetro cuenta con el apoyo de varios organismos internacionales, entre los que destacan: la Organización de Estados Americanos (OEA), la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Agencia de Cooperación de Canadá (CIDA, por sus siglas en inglés), entre otros. Así como con el apoyo de los gobiernos de la región.

BARÓMETRO DE LAS AMÉRICAS, PROYECTO DE OPINIÓN PÚBLICA DE AMÉRICA LATINA (LAPOP, POR SUS SIGLAS EN INGLÉS)

El Barómetro de las Américas se concibe como la única encuesta de opinión pública que mide los valores y comportamientos democráticos en el continente americano. En el 2004, se realizó la primera ronda regional de encuestas en 11 países. Posteriormente, se han llevado a cabo dos encuestas más en los años 2006 y 2008, ampliándose el estudio a 22 y 23 países, respectivamente. Sin embargo, en El Salvador este estudio se comenzó a efectuar desde 1991, con la realización de una encuesta urbana sobre los

valores democráticos, posteriormente, el estudio se repitió en 1995 y 1999 —para estos años, las encuestas se realizaron a nivel nacional—.

El estudio tiene dentro de sus objetivos contribuir en la agenda de la democratización y servir a la comunidad académica que ha estado comprometida en la búsqueda por determinar los valores ciudadanos que promueven y los que minan una democracia estable.

La temática abordada en cada estudio está relacionada con los valores y el comportamiento democrático, se hace un análisis de las siguientes áreas: legitimidad política, tolerancia política, apoyo para una democracia estable, participación de la sociedad civil y el capital social, participación y evaluación de los gobiernos locales, persecución del delito, corrupción y el comportamiento de los votantes.

02

ESTADO DE LA TRANSPARENCIA EN EL SALVADOR

2.1 ¿CÓMO EVALÚA EL FMI LA TRANSPARENCIA FISCAL EN EL SALVADOR?

Tomando como base los fundamentos técnicos expresados en el *Código de Buenas Prácticas y Manual de Transparencia Fiscal*, el FMI recomienda a sus países miembros efectuar evaluaciones sobre el estado de la transparencia fiscal. En términos generales, la transparencia se evalúa como parte de la supervisión de las actividades relacionadas con los programas que el Fondo lleva a cabo en los países.

La evaluación sobre las prácticas de transparencia fiscal en los países se consolida en los *Informes sobre la Observancia de Códigos y Normas* (IOCN Fiscal). El objetivo es identificar los aspectos sólidos y vulnerables de un país en el área fiscal —describir las prácticas en vigor— y establecer prioridades para el fortalecimiento de las instituciones a fin de realzar la transparencia fiscal.

Para el caso de El Salvador, se ha elaborado únicamente un IOCN Fiscal. Dicho informe fue publicado en 2005, tomando como base la información disponible a diciembre de 2004. No obstante, es de reconocer que la preparación y publicación del informe es de carácter voluntario, lo cual implica un compromiso del país por avanzar en la transparencia fiscal. De los resultados arrojados por el IOCN Fiscal para El Salvador, el FMI hace énfasis en los aspectos posi-

tivos, las vulnerabilidades y algunas propuestas en materia de transparencia fiscal en áreas específicas.

De forma general, con base en los resultados del IOCN Fiscal, el FMI cataloga a El Salvador como un país que cumple con buena parte de las normas establecidas en el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal. En este sentido, los aspectos positivos que el Informe destaca son:

- Claridad en la definición de gobierno.
- Demarcación de funciones entre los órganos del gobierno.
- El marco regulatorio de la administración fiscal es claro y completo.
- Los mecanismos de coordinación y de administración de las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias están bien establecidos —ambos tipos de actividades se consolidan y se publican al final de cada año fiscal—.
- El sistema impositivo tiene una explícita base legal y el Código Tributario ha reducido sustancialmente el nivel de criterio en la interpretación de las leyes tributarias.
- La ley de contrataciones públicas es clara y accesible —ha introducido importantes requerimientos de transparencia en la contratación pública—, y ampliamente aplicada a pesar de que aún no está siendo regulada.

- El Presupuesto General del Estado y los *Informes de Gestión Financiera* cubren prácticamente todas las actividades fiscales del SPNF, los cuales se hacen públicos. Adicionalmente, la información presupuestaria es presentada de forma bruta y clasificada por institución, categoría económica y destino del gasto.
- Existe un comité para publicar datos fiscales de acuerdo con los requerimientos de las *Normas de Difusión de Información Especial* (SDDS, por sus siglas en inglés). Además, el Banco Central de Reserva (BCR) presenta un calendario de las fechas en las que se hará pública la información económica y financiera.
- La información sobre la deuda pública externa e interna es publicada mensualmente⁴ y la información de los activos financieros se publica anualmente.
- La información presupuestaria contiene una declaración de los objetivos de la política fiscal para el mediano plazo, como marco para preparar el presupuesto anual. No existen reglas fiscales.
- Los procedimientos de control interno son efectivos. Sin embargo, a pesar de llevar a cabo auditorías internas (esencialmente financieras), las conclusiones y recomendaciones que se emiten no se hacen públicas.
- El sistema de contabilidad gubernamental permite la completa y confiable preparación de informes intra-anuales en los pagos atrasados. Dicho sistema registra las etapas de la ejecución del gasto y genera información sobre la ayuda extranjera y los pagos atrasados.
- La administración tributaria está legalmente protegida de la interferencia política, es decir, que sus acciones o resoluciones no están sujetas a la interferencia de ninguna organización del Estado.
- Se realiza un escrutinio independiente. La Corte de Cuentas de la República (CCR) —instancia independiente del Órgano Ejecutivo— lleva a cabo la auditoría externa del sector público; ejerce las funciones jurisdiccionales; dirige, regula y evalúa el control interno y los sistemas de auditoría interna.
- Las cuentas finales auditadas se hacen disponibles dentro de los siete meses posteriores al cierre del año fiscal —los tres primeros meses se envía la información a la Asamblea Legislativa y los cuatro meses restantes a la CCR, para que realicen el escrutinio y auditoría de las cuentas—.
- El Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) permite la conciliación de las cuentas públicas de manera rutinaria y programada.

A modo de valoración a los comentarios emitidos por el Fondo, es preciso mencionar que en El Salvador a pesar de contar con un marco legal para las compras y contrataciones del Estado, el proceso se percibe como un espacio donde impera la ineficiencia, la burocracia y la corrupción. De acuerdo con un estudio del BID (2007), esta percepción es reforzada por la carencia de datos confiables y la falta de transparencia en estos procesos. Dentro de las deficiencias señaladas en el estudio figuran: la debilidad en las instituciones públicas ejecutoras de las compras y contrataciones; las bases de licitación no están a disposición de los interesados antes de adquirirlas; no se hace referencia a medios electrónicos de difusión gratuita; existe ambigüedad respecto al uso de la contratación directa; entre otros.

En términos de la auditoría, existe una percepción generalizada de la debilidad en la credibilidad y desempeño de la entidad auditora en el

4. La información sobre el nivel y composición de la deuda pública se publica en el *Boletín de Estadísticas Mensuales* del BCR y en el *Informe Anual de Gestión Financiera* del Estado del Ministerio de Hacienda.

país.⁵ Esto es generado, principalmente, por la falta de difusión de los informes de auditoría. Además, según el BID (2007), la legislación que regula las actividades de la entidad auditora —Corte de Cuentas de la República, CCR— no asegura la independencia de las auditorías internas y externas ni la coordinación entre las mismas.

Adicionalmente, al Proyecto Presupuestario preparado por Ejecutivo únicamente se le incluyen las proyecciones fiscales para el ejercicio «actual» y no se elabora de manera formal una programación presupuestaria de mediano plazo. Sin embargo, el Proyecto 2011 está sustentado en un Marco Fiscal de Mediano Plazo 2010-2014, el cual se constituye en un primer eslabón para la elaboración de presupuestos plurianuales.

En adición a los aspectos positivos mencionados anteriormente, el FMI destaca que existen una serie de aspectos importantes en los que el país necesita mejorar en el tema de la transparencia fiscal. Para ello, se requiere de una pronta intervención de las autoridades en diversas áreas:

- Distinguir claramente los roles fiscales del gobierno central y las autoridades locales, ya que en la práctica muchas de las obligaciones asignadas a las municipalidades son compartidas con el gobierno central.⁶
- Mejorar la cobertura y presentación del presupuesto general y los informes de ejecución presupuestaria periódicos, así como la difusión de la información fiscal. En este sentido, sería importante contar con un requerimiento legal donde se oblige a publicar periódicamente los informes sobre la ejecución presupuestaria.

5. De acuerdo con el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés), la confianza de los salvadoreños en la instancia auditora ha disminuido. En 2004, el 53.9% de los ciudadanos manifestaban tener confianza en esta entidad, mientras que en 2008 (última evaluación) el porcentaje disminuyó a 43.8%, es decir, menos de la mitad de los salvadore-

- Obligar a los gobiernos locales a difundir la información sobre su situación financiera, ya que no existe información publicada de los presupuestos municipales ni de sus préstamos. En la práctica, son pocas las municipalidades que utilizan el sistema de contabilidad del gobierno general.
- Disponibilidad de la información fiscal, lo cual puede requerir modificaciones en la regulación o en el diseño e implementación de mecanismos que contribuyan a facilitar el acceso del público a la información.
- Mejorar la ejecución del gasto público. El presupuesto general del Estado no es muy buen indicador del presupuesto ejecutado —la proyecciones de los ingresos son bastante confiables, mientras que la ejecución del gasto es muy débil—.
- Generalizar el SAFI a las instituciones públicas descentralizadas y a los gobiernos locales. Esto posibilitaría alcanzar una mayor efectividad en la preparación del presupuesto y un estricto control en su ejecución; mayor confianza e información programada del gobierno central como un todo; mejor información en la ejecución del presupuesto municipal.
- Aumentar el contenido de la documentación presupuestaria. Publicar información sobre pasivos contingentes, gasto tributario y actividades cuasifiscales; contar con una estructura macroeconómica integrada y exhaustiva —donde se den a conocer los supuestos utilizados en su elaboración—; definir una clasificación del gasto de acuerdo con los estándares internacionales; incluir

ños tienen confianza en el trabajo desempeñado por la entidad contralora del país.

6. Según lo establecido en la *Constitución de la República*, los gobiernos locales tienen autonomía técnica, financiera y administrativa, y el gobierno central tiene la potestad de intervenir en caso que las municipalidades no cumplan con sus obligaciones o lo hagan de forma inadecuada.

- una declaración de las políticas de contabilidad —dichas políticas se encuentran en el Manual del Sistema de Contabilidad Gubernamental, pero no es información pública—.
- Clarificar y fortalecer los sistemas de auditoría interna y externa, y hacer del conocimiento de la opinión pública sus acciones. Al respecto, la Asamblea Legislativa no monitorea los reportes de auditoría externa, y las conclusiones y recomendaciones que se emiten en dichos reportes no son publicadas.
 - Mejorar la preparación presupuestaria. La preparación del presupuesto general es complementada con un documento que contiene los objetivos físicos y financieros para cada unidad presupuestaria. Sin embargo, el presupuesto no va acompañado de dicho documento. La programación física se mantiene en el SAFI para permitir a cada institución el monitoreo de su propia administración presupuestaria y el logro de sus objetivos. No obstante, ningún reporte sobre el cumplimiento de los objetivos es entregado a la Asamblea Legislativa ni se hace público.
 - Mejorar la transparencia del marco legal, con esto se aseguraría una mayor transparencia en los actos de los funcionarios públicos. Este aspecto se puede mejorar por medio de requerimientos legales que regulen, principalmente, los procesos de contrataciones públicas y donde se obligue a los gobiernos a difundir la información fiscal.

2.2 MARCO LEGAL

Muchos países han adoptado lo que se conoce como Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.⁷ El Salvador era de los pocos

7. Para 2005, en la escala global, sesenta y dos países habían adoptados leyes semejantes. La primera ley de acceso a la información fue aprobada en Suecia en

países que no contaba con un marco legal que articulara las disposiciones establecidas para asegurar la transparencia en las instituciones públicas y el acceso a la información. A dos años de haberse presentado el primer anteproyecto de LTAIP, dicha Ley fue aprobada por la Asamblea Legislativa en diciembre de 2010.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR

El derecho de acceso a la información es reconocido constitucionalmente a través del derecho de petición, artículo 18 de la *Constitución de la República* (Cn.), y del derecho de libertad de expresión, artículo 6 de la misma.⁸ El primero da la potestad para que las personas soliciten por escrito, a las instancias correspondientes, información sobre algo en particular. Además, tienen el derecho a recibir respuesta por la petición hecha. Sin embargo, en este artículo no se establecen procedimientos, plazos, etc., para la solicitud y entrega de la información. Por su parte, el segundo establece el derecho a la libertad de expresión, el cual presupone el acceso a la información pública.⁹

CONVENIOS INTERNACIONALES CONTRA LA CORRUPCIÓN SUSCRITOS POR EL SALVADOR

Convención Interamericana contra la Corrupción

Esta Convención fue aprobada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en marzo

1766, fue denominada Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas (Ackerman y Sandoval, 2005).

8. El derecho de acceso a la información también es reconocido en los tratados de derechos humanos ratificados por El Salvador: Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 19), Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre –de la persona– (Art. 4), entre otros.
9. De acuerdo con Ackerman y Sandoval (2005), el acceso a la información gubernamental y la libertad de expresión se encuentran íntimamente conectados, ya que ambos forman parte de un concepto más amplio: el derecho a la información.

de 1996. Posteriormente, El Salvador se adhirió a ella en octubre de 1998.

Surge ante la necesidad de los Estados por adoptar un instrumento internacional que promueva y facilite la cooperación internacional para prevenir, sancionar y combatir la corrupción, particularmente, en la esfera pública.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Dicha Convención quedó abierta a la firma de los Estados en diciembre de 2003, siendo ratificada por El Salvador en junio de 2004. De manera general, entró en vigor en diciembre de 2005.

Adicional a los propósitos de la Convención Interamericana, ésta promueve la transparencia en la administración pública, la obligación de rendir cuentas y una gestión adecuada de los asuntos y bienes públicos —presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos, sistema de normas de contabilidad y auditoría, etc.— Además, contempla medidas encaminadas a fomentar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, lo cual se logra en buena medida si se garantiza el acceso eficaz y oportuno del público a la información.

Asimismo, se reconoce que la lucha contra la corrupción no es exclusiva de los Estados, si no que se requiere del apoyo y la participación de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, entre otros, para que los esfuerzos en este ámbito sean eficaces.

Declaración de Guatemala para una Región Libre de Corrupción

En noviembre de 2006, los países pertenecientes al Sistema de Integración Centroamericana (SICA) adoptaron esta Declaración convencidos de que «la promoción de los valores éticos, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública, constituyen baluartes para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el desarrollo humano en la región».

En este marco, los Estados se comprometieron a impulsar medidas tales como: planes

nacionales para promover la transparencia en la administración pública; promover la aprobación de un marco regulatorio que garantice el acceso ciudadano a la información pública; garantizar que las instituciones públicas rindan cuentas de forma periódica; implementar marcos jurídicos eficaces y eficientes en la adquisición y contratación de bienes y servicios por parte del Estado, entre otros.

De acuerdo con la Declaración, en el año 2010 se pretendía alcanzar los compromisos suscritos. Sin embargo, actualmente, las medidas descritas aún son punto de discusión en la agenda nacional.

Al respecto, El Salvador era de los pocos países que no habían adoptado un marco legal sobre transparencia y acceso a la información, previo a su aprobación se atravesó por un largo proceso de discusión. Además, cuenta con un marco jurídico en materia de adquisiciones y contrataciones públicas que adolece de ineficiencias, principalmente, en los procedimientos para la resolución de diferencias entre contratistas y el Estado.

LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

Dicha Ley entró en vigencia en julio de 2006¹⁰ y surge, entre otras razones, para dar cumplimiento a los instrumentos internacionales suscritos por El Salvador, como la Convención Interamericana Contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

La Ley tiene por objeto normar y promover el desempeño ético en la función pública, lo que a su vez es indispensable para combatir eficientemente las prácticas corruptas en los servidores públicos. En este sentido, actuar con transparencia y

10. Desde su implementación, la Ley de Ética Gubernamental ha tenido tres reformas puntuales. Sin embargo, actualmente, se intenta promover una reforma integral a la misma, con el propósito de fortalecer la autonomía del Tribunal de Ética Gubernamental y su eficacia para frenar actos contrarios a la ética pública.

responsabilidad, así como rendir cuentas a la ciudadanía, son principios fundamentales en la labor de toda persona que ocupe un cargo público.

LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (LAIP)

Considerando que la vía más efectiva para promover la transparencia en el país, lo cual supone pasar de una cultura del secreto a una cultura de la transparencia en las Administración Pública, es a través de una ley que garantice el derecho de acceso a la información pública y que establezca la obligación del Estado de rendir cuentas de forma permanente (Grupo Promotor LTAIP, 2010); razón por la cual se dio paso a la elaboración del Anteproyecto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) para El Salvador y a su posterior aprobación por parte de la Asamblea Legislativa.

Dicha Ley se concibe como una herramienta legal para establecer normas que promuevan la transparencia en los diferentes niveles del gobierno, así como elementos importantes para la prevención de la corrupción. Lo anterior demanda un proceso de rendición de cuentas efectivo por parte de la Administración Pública y que se garantice el acceso a la información por parte de los ciudadanos, ya que en la medida que se cuente con ciudadanos más informados, se incrementa la participación de la sociedad civil en los procesos de formulación de políticas públicas.

La Ley de Acceso a la Información Pública fue aprobada por el Legislativo en diciembre de 2010. No obstante, está pendiente la entrada en vigencia de la misma. Algunos antecedentes previos a la aprobación de la LAIP¹¹ son:

Hasta noviembre de 2010, El Salvador era el único país de la región centroamericana que no contaba con una Ley de Acceso a la Información

Pública.¹² Desde octubre de 2008, el Órgano Legislativo de El Salvador tenía en su poder dos Anteproyectos de LTAIP, uno de ellos presentado por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional Sección El Salvador (IIDC),¹³ y el otro por el Grupo Parlamentario del FMLN. En octubre de 2009, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa fusionó ambos Anteproyectos.

Dentro de los dos años de intenso trabajo —por parte de centros de investigación, organizaciones sociales, empresa privada, partidos políticos, etc. — por incluir dentro de la legislación nacional la LTAIP, en marzo de 2010, el Ejecutivo a través de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción solicitó un espacio de dos meses para abrir un proceso de consulta sobre dicho Anteproyecto de Ley.¹⁴ Dicho proceso se realizó a través de un foro electrónico abierto y reuniones con grupos de la sociedad civil, municipalidades, entre otros.

Posteriormente, en mayo de 2010, la mencionada Subsecretaría en conjunto con la Secretaría

11. A pesar de que el Anteproyecto hacía referencia a una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, este fue aprobado por la Asamblea Legislativa bajo el título de Ley de Acceso a la Información Pública.

12. Costa Rica regula la materia por medio de un sistema ad-hoc basado en la jurisprudencia (Grupo Promotor LTAIP, 2010).

13. A raíz del poco interés, percibido por los impulsores de la LTAIP, por incorporar la Ley dentro de la normativa legal del país, en abril de 2009 se firmó la «Declaración del Grupo Promotor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública». Es así como el grupo promotor está compuesto por: FUSADES, IIDC, FUNDE, Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas» (UCA), Universidad «Dr. José Matías Delgado» mediante el Instituto de Investigación Jurídica, APES, ASDER, ANEP (a través de ASDER), el periódico digital El Faro y los periodistas José Luis Sanz y Alejo Campos de Campos.

14. Para el Grupo Promotor (2010), el nuevo proceso de consulta debería servir para «robustecer» el Anteproyecto existente, ya que «un resultado reductivista... sería verdaderamente frustrante y se constituiría en un nuevo capítulo que forzaría la continuación de una lucha que cuenta a su favor con una sólida motivación histórica e internacional».

para Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia, presentaron a la Asamblea Legislativa una serie de recomendaciones a considerar previa aprobación del Anteproyecto de LTAIP. Estas recomendaciones contemplaban:¹⁵ acompañar la aprobación de la LTAIP con la aprobación de reformas a la Ley de Ética Gubernamental; ambas leyes deberían contar con una misma entidad garante —éste es un punto donde no existía consenso en los dos Anteproyectos presentados—. Asimismo, se recomendó incluir nuevos entes obligados «indirectos» de acuerdo al criterio de interés general, lo que llevaría a cambiar a una Ley de Acceso a la Información de Interés General; nuevos criterios de reserva de la información, entre otras. Sin embargo, en el Decreto Legislativo de aprobación de la Ley se han retomado algunas de las recomendaciones hechas por el Ejecutivo.

2.3 MARCO INSTITUCIONAL

En muchas instituciones, tanto públicas como privadas, se ha despertado el interés por trabajar a favor de la transparencia y la rendición de cuentas en la Administración Pública. Inicialmente, los esfuerzos surgieron desde el ámbito privado, ante la preocupación de estas entidades por mantener informada a la población y por acceder a información confiable y oportuna, que sirva de base en la generación de propuestas de políticas públicas.

2.3.1 SECTOR PÚBLICO

Presidencia de la República de El Salvador, Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción

La Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción nace en el seno de la Secretaría de Asuntos

15. Para conocer el detalle de las recomendaciones del ejecutivo previo a la aprobación legislativa de una LTAIP, ver *Propuesta del Órgano Ejecutivo sobre la Ley de Acceso a la Información Pública* (mayo de 2010).

Estratégicos de la Presidencia el 1 de junio de 2009. Su creación se da en el marco de la entrada del actual gobierno y en cumplimiento a uno de los compromisos presidenciales de ser «un gobierno honrado, transparente y de rendición de cuentas... que imprima honradez a la administración de los bienes del Estado y honestidad en su conducta política».¹⁶

La misión de la Subsecretaría es construir un sistema basado en la transparencia e integridad de las instituciones públicas, que contribuya a luchar por una cultura de honestidad, probidad y ética pública. Además, velar por la protección del derecho ciudadano de acceso a la información y la obligación de las entidades públicas a la rendición de cuentas. Sus áreas de trabajo son: la lucha contra la corrupción y la transparencia en el Órgano Ejecutivo.

Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOPTVU)

De cara a establecer un Observatorio Ciudadano de la Obra Pública en la Gestión Gubernamental, el MOPTVU realizó una petición pública y formal a Transparencia Internacional (TI), a través de su Capítulo Nacional, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). Para llevar a buen término dicha iniciativa, en agosto de 2009, se firmó un Convenio de Cooperación para la instalación y puesta en funcionamiento del Observatorio.¹⁷

Algunas de las responsabilidades del MOPTVU establecidas en el Convenio son: proporcionar información y documentación veraz y oportuna sobre las obras públicas en proceso de diseño, contratación y ejecución; transparentar los procesos de licitación y contratación de obras públicas; atender las recomendaciones que surjan del Observatorio, relacionadas con la transparencia y la

16. Ver Programa de Gobierno 2009-2014, pág. 19.

17. A la fecha, el Observatorio aún no está en funcionamiento. Por otro lado, los firmantes de dicho Convenio fueron: MOPTVU, CEPA, FISDL, CNR, CASALCO y FUNDE.

seguridad jurídica de los procesos de licitación y contratación; tomar acciones correctivas derivadas de las recomendaciones y asegurar el cumplimiento de las mismas; etc.

En adición a lo anterior y como parte de sus compromisos para fomentar la transparencia y combatir la corrupción, el MOPTVU cuenta con un Portal de Transparencia Institucional, el cual, en teoría presenta información diversa sobre el marco normativo, participación ciudadana, contrataciones y adquisiciones, información presupuestaria, proyectos, registro de contratistas, entre otros.

Ministerio de Hacienda (MH)

Con el objeto de transparentar las funciones y acciones del gobierno, así como permitir el acceso ciudadano a las finanzas públicas —de modo que se mejore la percepción de la población sobre la transparencia en la gestión de las finanzas públicas—, el MH con el apoyo del Banco Mundial, ha venido trabajando desde agosto de 2009 en el diseño de un Portal de Transparencia Fiscal. En octubre de 2010, se realizó el lanzamiento de dicho Portal.¹⁸

Se pretende que el Portal sirva como un mecanismo simple y de fácil acceso para obtener información pertinente, oportuna y confiable sobre las finanzas públicas. En este sentido, se desplegará información detallada sobre el nivel de gasto en las diversas instituciones del Gobierno, los niveles de ingresos por tipo de contribuyentes, entre otros.

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)

El FISDL en su interés por contribuir a la construcción de un sistema transparente, que exponga ante la ciudadanía el desempeño de su gestión, fue la primera institución pública en crear una Oficina de Información y Respuesta (OIR) y de di-

señar una Política de Transparencia. La primera de ellas ha sido concebida como un mecanismo para brindar información general y oficiosa sobre el quehacer institucional, atender consultas y sugerencias y dar respuesta a las mismas. Con la segunda se busca mejorar el trabajo de la institución, de sus funcionarios y servidores públicos, así como el de todas las personas y entidades vinculadas al trabajo de la institución.

Defensoría del Consumidor (DC)

La DC, como institución encargada de velar por los intereses y derechos de los consumidores, se ha comprometido con la transparencia y rendición de cuentas en su gestión. En este sentido, se han implementado una serie de acciones al interior de la institución, entre las cuales tenemos: rediseño del sitio web accesible y amigable para la ciudadanía, que sirva como un espacio para la rendición de cuentas sobre el quehacer institucional; creación de una OIR; y la elaboración de una Política de Transparencia Institucional.

2.3.2 SECTOR PRIVADO

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

A partir de 2007, la FUNDE adquirió la responsabilidad de ser el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional —la mayor red global de organizaciones civiles que promueven la transparencia y el control de la corrupción—, el cual está bajo la coordinación del Área de Transparencia de la institución. Dicha Área tiene como objeto promover la transparencia y la lucha contra la corrupción en El Salvador, como un componente básico del desarrollo.

Algunas de las características que convierten a la FUNDE en un actor dinamizador de la transparencia a nivel nacional son: ser miembro del Grupo Promotor de la LTAIP, siendo un referente de incidencia para la aprobación de dicha Ley; responsable de la iniciativa para la puesta en marcha de un Observatorio Ciudadano de la

18. Ver www.transparenciafiscal.gob.sv

Obra Pública; está participando en un esfuerzo del IBP para conocer el grado de accesibilidad de la información presupuestaria en El Salvador; campaña de concientización «Hagamos de El Salvador un País Transparente»; además, de 2006 a 2009, la FUNDE junto con FUSADES llevaron a cabo una serie de actividades en el marco de la «Semana de la Transparencia», realizadas en cada uno de estos años.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)

En diciembre de 2007, FUSADES dio inicio a la elaboración del Anteproyecto de LTAIP. Posteriormente, éste fue remitido a la Asamblea Legislativa en busca de su aprobación. Como organismo impulsor del Anteproyecto, también es miembro del Grupo Promotor de la LTAIP.

En la misma línea, desde 2005, FUSADES ha venido trabajando en una serie de actividades a favor de la transparencia, entre las que se mencionan: realización de la «Semana de la Transparencia»; elaboración de estudios que abordan el tema de la transparencia y la rendición de cuentas; creación del Observatorio Legislativo y del Observatorio Judicial. Todo ello, con el fin de construir herramientas que promuevan el acceso a la información y la rendición de cuentas.

Asociación de Periodistas de El Salvador (APES)

Actualmente, APES funge como miembro del Grupo Promotor de la LTAIP. Además, desde 2004, inició su trabajo de análisis y discusión respecto al acceso a la información, a través de una campaña por la transparencia y el acceso a la información pública en El Salvador.

Posterior a la campaña mencionada, APES ha desarrollado otra serie de actividades, dentro de las que destacan: apoyo a publicaciones en sintonía con el tema de la transparencia y el acceso a la información; integración al grupo de procuración sobre acceso a información; participación en foros relacionados con la temática, etc.

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD)

FESPAD, como parte de las organizaciones comprometidas con el desarrollo de un Estado Democrático de Derecho, cuenta con un Programa de Transparencia, mediante el cual se encargan de vigilar y promover la transparencia en las instituciones públicas, así como acciones de reforma y de control social.

En FESPAD, conscientes de que las prácticas corruptas, la falta de acceso a la información pública, la ausencia de mecanismos de participación y de una cultura de rendición de cuentas, limitan la posibilidad de las instituciones para garantizar los derechos humanos; se han hecho esfuerzos orientados a contribuir al respeto de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población, y a disminuir la conflictividad social en áreas donde se desarrollan proyectos de inversión públicos o privados, por medio de la creación de espacios y generación de condiciones para una participación ciudadana proactiva —donde se exige la formulación e implementación de políticas públicas efectivas y oportunas—.

Iniciativa Social para la Democracia (ISD)

La ISD busca promover procesos de participación, incidencia ciudadana y transparencia pública que permitan, entre otras cosas, elevar la capacidad de actuación de la sociedad civil en la vida pública y nacional, contribuir a la democracia en El Salvador. Esto es posible mediante el trabajo de la institución en diversos programas¹⁹ —«Participación Ciudadana y Transparencia Municipal», «Educación Cívica y Formación de Liderazgo», «Incidencia al Sistema Político y Electoral», «Investigación y Sistematización»—.

19. Para una descripción sobre el trabajo realizado por ISD al interior de cada uno de estos programas, consultar el *Curriculum Institucional, 2001-2009*, disponible en línea: <http://www.isd.org.sv/inicio/documents/curriculoinstitucional2001-2009.pdf>

Dentro de los resultados y actividades realizadas por la ISD se encuentran: incidencia en medios de comunicación, por medio de entrevistas; convenios interinstitucionales —FISDL y Unión Europea—; desarrollo de talleres y capacitación sobre transparencia pública; diseño de un Observatorio Ciudadano de Transparencia; entre otros.

2.4 INICIATIVAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

La lucha contra la corrupción, la promoción de la transparencia en la Administración Pública, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana no son temas nuevos en la agenda nacional. Ante esto, el Gobierno de El Salvador y diferentes organizaciones de la sociedad civil han desarrollado una serie de acciones para sumar a estos esfuerzos. Las más relevantes son las siguientes:

- *Anteproyecto de Ley de Transparencia Municipal (COMURES), diciembre de 2003.* Su objetivo era establecer el marco legal para que los gobiernos locales desarrollaran mecanismos e instrumentos para la efectividad de la transparencia, prácticas de gobierno abierto y la participación ciudadana.
- *Campaña por la Transparencia y el Acceso a la Información Pública en El Salvador (APES), de julio a octubre de 2004.* Tenía como propósito crear conciencia entre la ciudadanía sobre el derecho de acceso a la información gubernamental.
- *Semana de la Transparencia, 2006-2009.* FUNDE y FUSADES han desarrollado cuatro jornadas de actividades en el marco de la Semana de la Transparencia: «Primera Semana de la Transparencia y de los Valores Éticos» (2006), «Segunda Semana de la Transparencia y de los Valores Éticos» (2007), «Tercera Semana de la Transparencia» (2008) y «Jornada de la Transparencia y Acceso a la Información Pública» (2009).

- *Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2008.*
- *Firma de carta de compromisos para luchar contra la corrupción y promover la transparencia en la Administración Pública.* En marzo de 2009, el entonces candidato y ahora Presidente de la República, Mauricio Funes, suscribió, a petición de FUNDE, una carta que contiene una serie de compromisos en materia de medidas administrativas del Órgano Ejecutivo e iniciativas de ley para controlar la corrupción y promover la transparencia.
- *Firma de Declaración Conjunta para establecer una Secretaría Técnica Regional de Transparencia y Combate a la Corrupción, abril de 2009.* La Declaración fue firmada por los Vicepresidentes de todos los países de Centro América (exceptuando Panamá). La Secretaría Técnica fue concebida como un espacio para la formulación de políticas y planes de trabajo para una región libre de corrupción.
- *Creación de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, junio 2009* (Ver apartado 1.2.3).
- *Firma de Convenio de Cooperación para la instalación y puesta en funcionamiento del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública en la Gestión Gubernamental de El Salvador, agosto de 2009.* Dicho Convenio surge de un acuerdo interinstitucional liderado por el MOPTVU, CASALCO y FUNDE. Su propósito principal es contribuir a la prevención de la corrupción transparentando la gestión pública.
- *Conformación de la Mesa Coordinadora del Plan de Transparencia y Anticorrupción en el Órgano Ejecutivo, junio de 2010.* La Mesa es presidida por la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia (SAE) y está integrada por los Ministros/as de Hacienda, Obras Públicas, Salud y Asistencia Social, entre otros, quienes tienen por objeto impulsar un proyecto en conjunto con todas las instituciones gubernamentales para garantizar la transparencia en el manejo y uso de

los fondos públicos, así como combatir la corrupción.

- *Campaña sobre Transparencia Fiscal «Hagamos de El Salvador un País Transparente», noviembre 2010.* Con ella la FUNDE busca concientizar a la sociedad civil y al gobierno para que fomenten una mayor transparencia fiscal en El Salvador, de manera que las finanzas del estado contribuyan a sostener el desarrollo económico y reducir las desigualdades sociales.
- *Creación de Observatorios y Portales de Transparencia.* Por lo general, los Observatorios han sido creados con el fin de contribuir al desarrollo de la transparencia, al fortalecimiento de las instituciones públicas y de una participación ciudadana activa. Similar es el caso de la creación de los Portales, los cuales sirven como mecanismos para la difusión de información relacionada con la gestión pública. Actualmente, se encuentran en funcionamiento: el Observatorio Legislativo y el Observatorio Judicial de FUSADES; Observatorio Ciudadano de Transparencia del ISD; el Portal de Transparencia Institucional del MOPTVU; y el Portal de Transparencia Fiscal del MH.
- *Creación de dos Oficinas de Información y Respuesta (OIR).* Estas Oficinas se han establecido en el FISDL y la DC, con el objeto de canalizar las inconformidades o denuncias de supuestos actos de corrupción e incumplimientos por parte de los empleados públicos que laboran en cada una de estas instituciones.
- *Mejoramiento y estandarización de sitios web en las dependencias del Órgano Ejecutivo.* Dicho proceso es realizado por la Secretaría de Innovación Tecnológica e Informática de la Secretaría Privada de la Presidencia (ITIGES). Con esto, se pretende mejorar la disponibilidad y acceso a la información pública.

En adición a las iniciativas concretas impulsadas desde la esfera pública y privada, existen una se-

rie de propuestas para avanzar hacia una cultura de transparencia. Según declaraciones del Subsecretario de Transparencia y Anticorrupción, al interior de la institución se están gestando una serie de recomendaciones para trabajar a favor de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Dentro de las propuestas se incluyen:

- Crear un sistema de contraloría ciudadana que ponga a disposición de la gente mecanismos de participación.
- Hacer una reingeniería en el Ejecutivo para simplificar los trámites en las instituciones públicas.
- Buscar un pacto de rendición de cuentas entre el Estado y sus diferentes Órganos e instituciones contraloras, con la empresa privada, los medios de comunicación y la ciudadanía, con el objeto de fomentar una competencia positiva de transparencia a todos los niveles.
- Hacer una revisión integral de todas las declaraciones, tratados y convenios internacionales suscritos por El Salvador, para medir el avance en el cumplimiento de la lucha contra la corrupción.

2.5 EVALUACIÓN INTERNACIONAL

El Salvador, como la mayoría de países, no cuenta con instrumentos propios de evaluación para medir el nivel de transparencia en las instituciones públicas. No obstante, el país se ha sometido a diversas evaluaciones aceptadas internacionalmente como indicadores del estado de la transparencia, la corrupción, la democracia, entre otros.

ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO, INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP (IBP)

En 2010, la medición del OBI se realizó a 94 países a nivel mundial, los cuales obtienen en su

conjunto una nota promedio de 42 puntos porcentuales. Particularmente, El Salvador obtuvo un puntaje de 37%, lo cual denota que el país ofrece información mínima a los ciudadanos en materia presupuestaria y sobre las actividades financieras del gobierno, dificultando la participación ciudadana en el proceso presupuestario (Ver Anexo 1). Con respecto a la evaluación del 2006, el país mejoró su calificación en 10 puntos porcentuales; mientras que mantiene la calificación respecto al 2008. Sin embargo, no ha logrado superar la categoría de países con un mínimo de información.

¿Cómo se justifica que el país este catalogado como un país que provee un mínimo de información presupuestaria? El IBP expresa lo siguiente:

- a) La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo proporciona información mínima al público, lo que se traduce en que los ciudadanos no tengan una visión completa de los planes del gobierno sobre ingresos y gastos para el próximo año;
- b) No se publica un informe de revisión a mitad de año, la publicación de este tipo de documentos fortalecería la rendición de cuentas y posibilitaría conocer como se está ejecutando el presupuesto a lo largo del año fiscal;
- c) El contenido del Informe de Fin de Año conocido como *Informe de Gestión Financiera* no es suficiente para evaluar el desempeño del presupuesto una vez terminado el año;
- d) Los Informes de Auditoría no son ampliamente difundidos, únicamente emiten una opinión general sobre la racionalidad de los estados financieros presentados por el ejecutivo y no proporcionan información sobre si las recomendaciones de la auditoría fueron tomadas en cuenta e implementadas con éxito;
- e) La información presupuestaria detallada, necesaria para entender el progreso del gobierno en la ejecución de un determinado proyecto o actividad, es limitada a pesar de que en la Constitución se reconoce el derecho de petición (Art. 18);
- f) No existe una verdadera participación ciudadana en el debate presupuestario, ya que si bien el Legislativo realiza algunas audiencias públicas sobre el presupuesto, no hay oportunidad para que el público exprese sus opiniones.

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN, TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (TI)

El IPC mide de forma anual el nivel de corrupción en el sector público de acuerdo a la percepción de empresarios y analistas de un país. Para el caso de El Salvador, la puntuación promedio durante el período 2001-2010 ha sido de 3.8, con un mínimo de 3.4 y un máximo de 4.2 (Ver Gráfico 1). Esto deja al país con una calificación cercana al nivel de un país con percepción de muy corrupto. Además, de los 180 países evaluados en 2008 y 2009, El Salvador ha ocupado la posición 67 y 84, respectivamente. Mientras que en la evaluación más reciente, para el año 2010, ocupa la posición 73 de 178 países.

En 2010, TI realizó la evaluación del IPC a 28 países de América, de los cuales 8 obtuvieron un puntaje superior a 5, mientras que el resto se ubicaron por debajo de dicha cifra. Lo anterior refleja que en la mayoría de los países de la región se percibe un fuerte nivel de corrupción. El Salvador se ubica dentro de los 20 países con puntaje inferior a 5 —3.6—, y ocupa la posición 11 de los 28 evaluados en América (Ver Anexo 2).

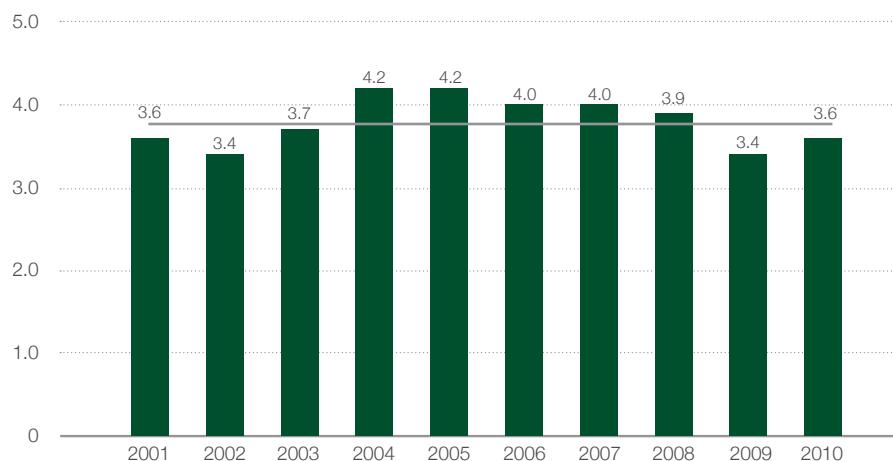
ÍNDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA (ILTP), FUNDAR, CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

De acuerdo con el ILTP, la mayoría de los países presentan niveles insatisfactorios en materia de transparencia en el gasto público.²⁰ Costa Rica y

20. En una escala de 1 a 100, donde 1 es «nada transparente» y 100 «completamente transparente».

EL SALVADOR:
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

GRÁFICO
01



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Informe IPC, varios años.

**ÍNDICE GENERAL DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA
POR PAÍSES, 2001-2009**

CUADRO
01

PAÍS	2001	2003	2005	2007	2009
Argentina	45	44	47	n.a.	48
Bolivia	n.a.	n.a.	n.a.	42	42
Brasil	55	50	n.a.	n.a.	49
Chile	62	62	n.a.	n.a.	n.a.
Colombia	n.a.	44	58	38	46
Costa Rica	n.a.	49	60	67	69
Ecuador	n.a.	31	n.a.	40	43
El Salvador	n.a.	40	31	n.a.	n.a.
Guatemala	n.a.	n.a.	43	50	44
México	51	50	54	50	48
Nicaragua	n.a.	46	39	40	n.a.
Panamá	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	50
Perú	46	45	52	52	54
República Dominicana	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	44
Venezuela	n.a.	n.a.	n.a.	33	23

n.a. No Aplica. Los países no participaron en la medición del Índice.

Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, varios años.

Chile han sido los únicos países que han alcanzado una calificación por encima de 60 puntos, catalogados como países donde se perciben niveles apenas satisfactorios de transparencia presupuestaria. Por el contrario, Venezuela y El Salvador muestran los niveles más bajos en comparación con el resto de países —por debajo de 40 puntos— (Ver Cuadro 1).

En El Salvador, la medición del Índice General de Transparencia Presupuestaria (IGTP) se realizó en 2003 y 2005. Para este último año logró una calificación de 31 puntos, 9 puntos menos de los alcanzados en 2003. Razón por la cual se puede catalogar como un país con un mínimo de transparencia presupuestaria.

Además, es importante conocer la evaluación del país a nivel de los indicadores que componen el IGTP —se tomará como base la información de la última medición aplicada a El Salvador en 2005— (Ver Anexo 3):

Participación en el presupuesto

Dentro de este indicador se incluye la participación ciudadana y la legislativa en las diferentes etapas del proceso presupuestario. La primera de ellas «es indispensable no sólo para fortalecer la democracia de un país, sino porque representa una forma efectiva de asegurar que las necesidades más apremiantes de la población se vean representadas dentro del presupuesto». La segunda de ellas es importante porque el Poder Legislativo constituye el principal contrapeso al Poder Ejecutivo y porque representa, en principio, los intereses y prioridades de la población (Fundar, 2005).

Para El Salvador, los resultados en ambas variables son poco alentadores. La participación ciudadana en el proceso presupuestario es la variable peor evaluada, al mostrar un 5% de respuestas positivas en 2005. Mientras que la participación legislativa es una de las mejores evaluadas, lo cual no significa que en la práctica su nivel de cumplimiento sea óptimo, con un 31% de respuestas positivas para el mismo año —14 puntos menos que en la evaluación previa—.

La participación ciudadana se convierte en el principal desafío dentro de la participación en el proceso presupuestario. Según Fundar, esto obedece a que la información se proporciona de manera impuntual, imprecisa o no se proporciona, lo que hace que la población no posea un mínimo de conocimientos para expresarse en el tema; además, se menciona la no existencia de un marco legal para la participación de la ciudadanía en el presupuesto.²¹ Contrario a lo que sucede en el ámbito de la participación legislativa, donde se cuenta con un marco legal que confiere facultades sustanciales a los legisladores, el cual es uno de los aspectos que influyen en un mejor resultado si se compara con el nivel de participación de la ciudadanía.

Elaboración del presupuesto

Contar con un marco macroeconómico exhaustivo y consistente y con una proyección de ingresos confiables son aspectos vitales para que un presupuesto sea más transparente, además de constituirse como elementos clave para contrarrestar los riesgos fiscales asociados a las desviaciones con respecto a los supuestos y proyecciones planteadas. El resultado de esta variable para El Salvador fue de 6% de respuestas positivas —muy por debajo de las notas alcanzadas por el resto de los países de América Latina evaluados en 2005—.²²

Las otras dos variables asociadas a la elaboración del presupuesto son la asignación de los recursos y los cambios en el presupuesto durante la etapa de su ejecución. En ambos casos es importante que se den a conocer los criterios con

-
21. A modo de ejemplo, en Costa Rica, si bien no existe una ley al respecto, sí hay una serie de normas dispersas en la legislación que le permiten a los ciudadanos participar en las fases de aprobación y fiscalización.
 22. Ver los resultados de la evaluación completa —para todos los países— en el documento: *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, 2005. Una comparación de 8 países*.

base en los cuales se asignan los gastos y que se reporte cualquier modificación al presupuesto. En cuanto a la asignación de los recursos, en 2005, se obtuvo un resultado de 17% de respuestas positivas —deterioro con respecto a los resultados de 2003, 6 puntos menos—. Mientras que en cuanto a los cambios en el presupuesto, hubo una mejoría de 11 puntos porcentuales para los mismos años —con 34% de respuestas positivas en 2005—.

Fiscalización

Los elementos claves en el ejercicio de fiscalización del presupuesto son: las capacidades legales y efectivas que tenga el órgano de control externo y el órgano de control interno,²³ así como la fiscalización del gasto público en el proceso presupuestario.

En El Salvador, el órgano de control externo está representado por la Corte de Cuentas de la República. El estudio de 2005 arroja que la fiscalización externa es percibida como poco efectiva —con 11% de respuestas positivas—. La ausencia de un Estado que no garantiza un control externo efectivo lo convierte en «presa fácil de prácticas corruptas o desviación de fondos».

La fiscalización del gasto público en el presupuesto es un parámetro importante para evaluar la correcta ejecución de los recursos. Sin embargo, en el país existe una baja percepción sobre los procesos de fiscalización realizados, solamente un 27% de la población encuestada percibe que el gasto público es bien fiscalizado.

Rendición de cuentas

El control de la corrupción y la transparencia requieren de mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas (Fundar, 2005), lo cual se materializa por medio de la emisión de reportes

que contengan información sobre el nivel de ingresos recaudados y el nivel de gasto ejecutado. Aspecto que, de acuerdo a los resultados del estudio de 2005, revela que la rendición de cuentas no es un elemento fortalecido dentro del proceso presupuestario —17% de la población percibe la existencia de prácticas de rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas—.

Acceso a la información²⁴

Este indicador está compuesto por la evaluación de variables relacionadas con la calidad y entrega oportuna de la información fiscal y presupuestaria, y responde a criterios como veracidad, detalle y puntualidad en la entrega de la información para cada una de las etapas del proceso presupuestario.

En el país, el 15% de las personas consideran que la información fiscal y presupuestaria que se genera es confiable, este bajo nivel de percepción podría ser explicado, entre otras razones, por la calidad de las proyecciones y la poca desagregación del gasto. Por el lado de qué tan oportuna es la información que se hace pública, se percibieron un 17% de respuestas positivas. Según Fundar, el componente que más castiga a esta variable es la puntualidad en la presentación de la información relacionada con el proceso de fiscalización y control.

LATINOBARÓMETRO, CORPORACIÓN

LATINOBARÓMETRO

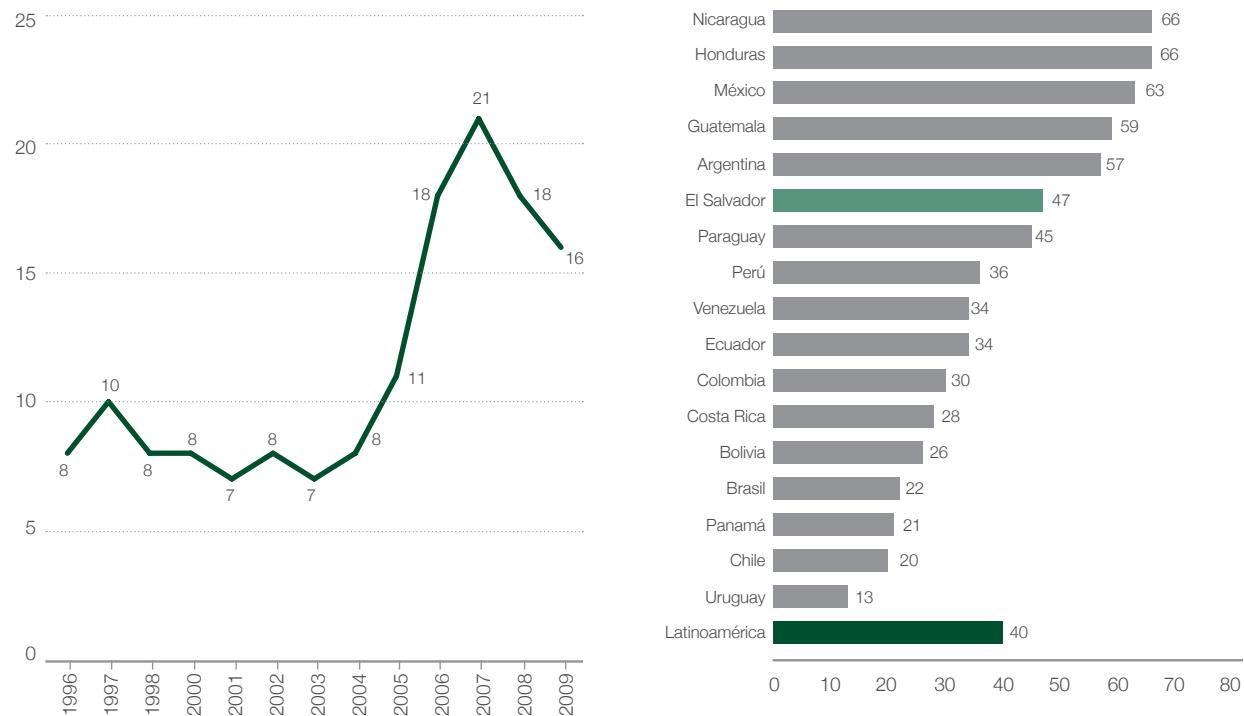
De acuerdo con la Corporación Latinobarómetro, el desarrollo de los valores hacia la economía y la democracia, así como su evolución están dominados por los acontecimientos internos de cada país. En el estudio de 2007, la evaluación se ve

23. Para El Salvador no se evalúa el trabajo de la contraloría interna en la fiscalización del presupuesto, ya que, de acuerdo con Fundar, en el país no existe la institución de contraloría interna como tal.

24. A partir de la evaluación del año 2007, se incorpora al análisis la variable «Ley de Acceso a la Información» debido al auge en la aprobación de leyes de este tipo a nivel mundial. El propósito es conocer qué tan útiles son estas leyes para obtener información que no se hace pública.

SITUACIÓN ECONÓMICA POR PAÍSES (2009)
Y TOTAL AMÉRICA LATINA (1996-2009)

FIGURA
04



¿Cómo calificaría en general la situación económica actual del país? ¿Diría usted que es Muy buena, Buena, Regular, Mala, Muy mala?
* Aquí solo «muy mala» y «más mala».

inmersa en un proceso político —ola electoral en el año 2006, donde 11 de los 18 países incluidos en el estudio tuvieron elecciones presidenciales— y económico —un modesto crecimiento económico pero con enormes desigualdades durante el período 2003-2008—, singular para los países de América Latina.

En este sentido, el estudio recoge una serie de aspectos relacionados con la percepción ciudadana respecto de la situación económica, el funcionamiento de las instituciones públicas, la corrupción, entre otros.

Situación económica

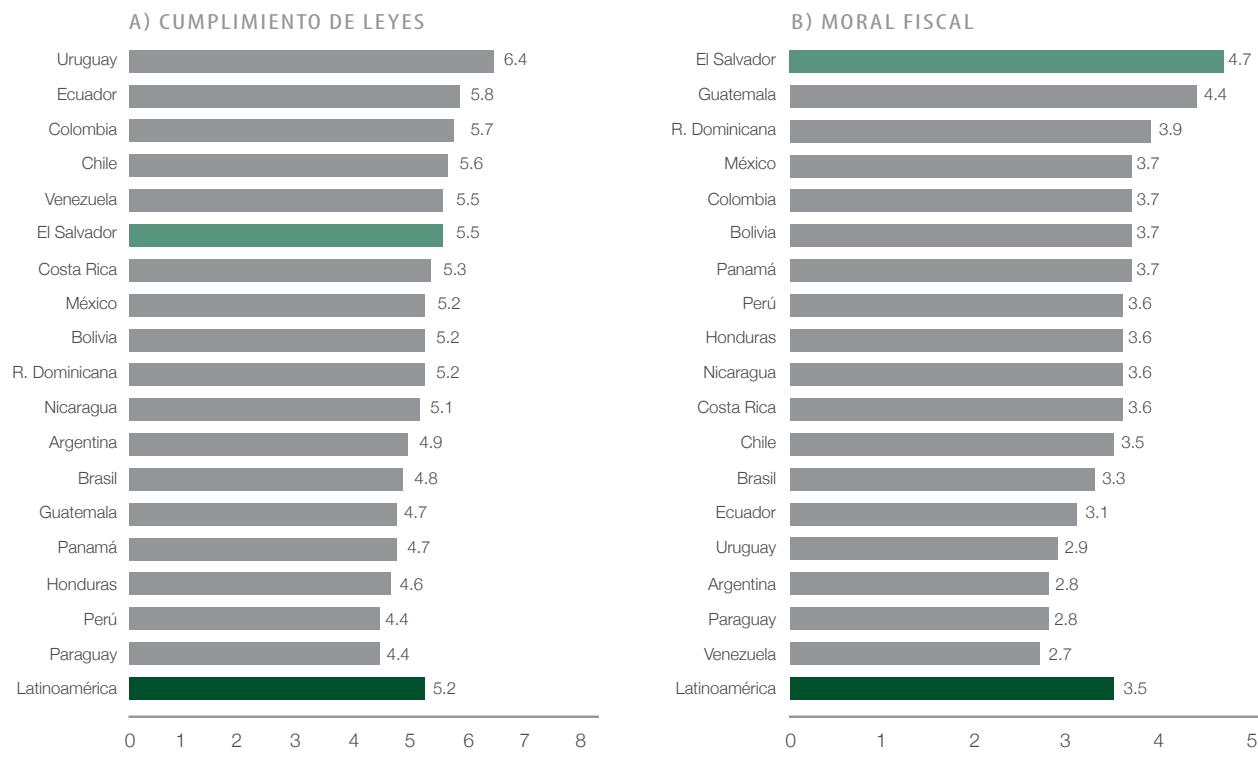
Con base en el estudio Latinobarómetro, en América Latina, la percepción de la población

Fuente: Latinobarómetro 2009.

respecto de una situación económica favorable comenzó a aumentar significativamente durante el período 2003-2007 —años en los que se experimentó una etapa expansiva en el crecimiento económico de la región—. De un 7% de la población que decía percibir que la situación económica del país era «muy buena o buena» se pasó a un 21%, en dicho período. No obstante, en los últimos dos años dicha percepción disminuyó a raíz del impacto de la crisis económica mundial. En el caso particular de El Salvador, para el 2009, el 47% de la población tenía una percepción de que la situación económica del país era «mala o muy mala» —siendo superior al promedio de los países de Latinoamérica, 40%— (ver figura 4).

EVALUACIÓN DEL ESTADO.
PROMEDIO POR PAÍSES (2008)

FIGURA
05



Fuente: Latinobarómetro 2008.

El Estado

En términos de la evaluación del Estado, el informe Latinobarómetro destaca la percepción en cuanto al cumplimiento de las leyes, el nivel de fiscalidad, el funcionamiento de las instituciones públicas, los niveles de corrupción, entre otros.

La percepción de los salvadoreños sobre el cumplimiento de las leyes en el país, lo ubican por encima de la nota promedio de América Latina. En una escala de 1 a 10, donde 1 equivale a que «el Estado no logra que se cumpla ninguna ley» y 10 a que «el Estado logra que se cumplan todas las leyes». El Salvador alcanza 5.5, lo cual indica que la población considera que el Estado logra que se cumpla poco más de la mitad de la legislación vigente en el país (ver figura 5a).

El nivel de fiscalidad es un indicador que recoge la opinión de la población sobre si consi-

deran justificable la evasión de impuestos o no —siendo 1 «para nada justificable» y 10 «totalmente justificable»—. Para 2008, El Salvador se ubica como el país latinoamericano que más justifica la evasión de impuestos y, por ende, posee una menor «moral fiscal» (ver figura 5b).

A raíz de los resultados anteriores, con un nivel de cumplimiento de leyes relativamente bajo y una «moral fiscal» deteriorada, cabe esperar una baja percepción sobre el buen funcionamiento de las instituciones públicas —para 2008, solo el 34% de los salvadoreños encuestados opinan que las instituciones públicas funcionan «muy bien o bien»—.

De acuerdo con el informe 2008, existe un alto nivel de percepción de corrupción en los funcionarios públicos del país (72.3%). No obstante, el 48% de los salvadoreños opinan que se

PAGO DE IMPUESTOS (2007)

FIGURA 6 A

¿Podría decirme si, recientemente, sabe usted de alguna persona, o ha oido usted comentar a algún familiar o conocido sobre alguien que se las arregló para pagar menos impuestos de los que debía?

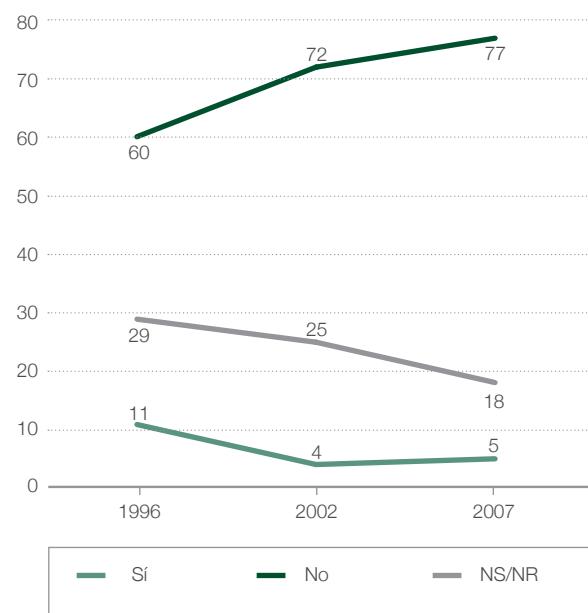
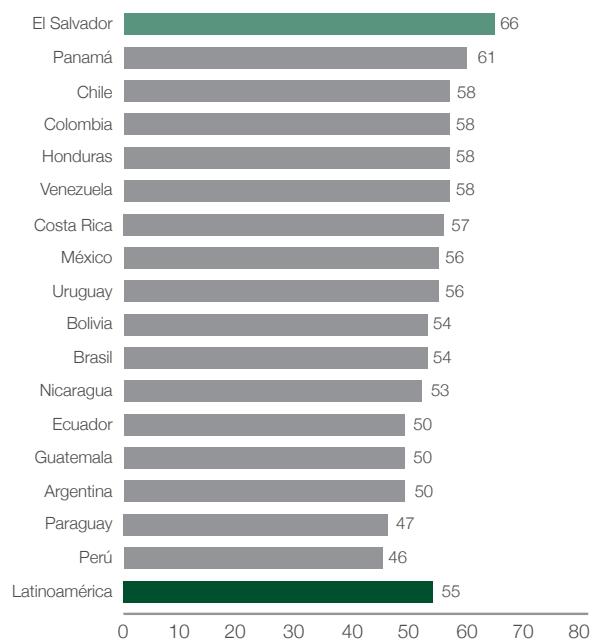


FIGURA
06

FIGURA 6 B

Por lo que usted sabe o ha oido en una escala de 1 a 100, donde «1» es ninguno y «100» es todos ¿Cuántos son los (nacionalidad) que teniendo que pagar impuestos los pagan debidamente? * Aquí solo «promedio».



Fuente: Latinobarómetro 2007.

está avanzando en la lucha contra dicho problema. Para 2009, un 49% de la población dice que la corrupción en las instituciones públicas se ha reducido «mucho o algo».

Dimensiones ciudadanas

En términos de la fiscalidad, la capacidad del Estado de aplicar la ley a todos por igual y el cumplimiento de las obligaciones por parte de los sujetos pasivos están asociados con una mayor cultura tributaria y justicia fiscal.

La figura 6 muestra algunos aspectos relacionados con el pago de impuestos. En la figura 6a se observa una reducción en la evasión de impuestos entre los latinoamericanos, ya que el porcentaje de personas que dicen no conocer

a alguien que paga menos impuestos de lo que le corresponde pasó de 60% en 1998 a 77% en 2007. Mientras que quienes tienen conocimiento de actos de evasión de impuestos ha disminuido en 11%, durante el mismo período. A nivel de países, los latinoamericanos dicen que el 55% de las personas que pagan impuestos los pagan debidamente. El Salvador se ubica como el país con la mayor percepción de que los salvadoreños pagan debidamente sus impuestos, con un 66% en 2007 (Figura 6b).

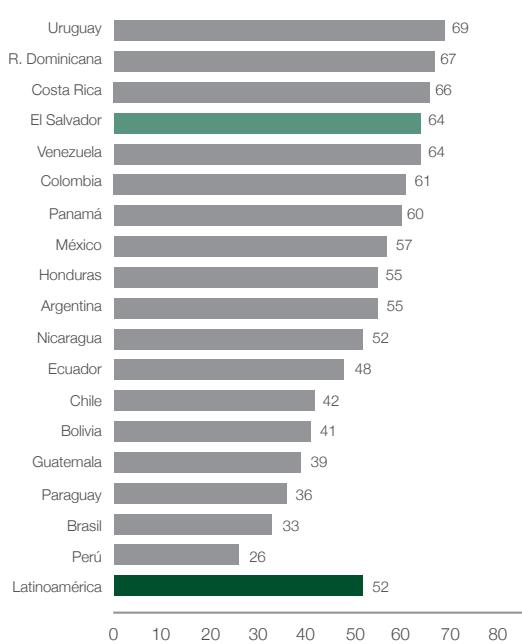
Confianza en el Gobierno

Es un indicador que denota la legitimidad del gobierno, al recoger la confianza de la población en la conducción del país por parte del gobierno de

POLÍTICAS PÚBLICAS (2007)

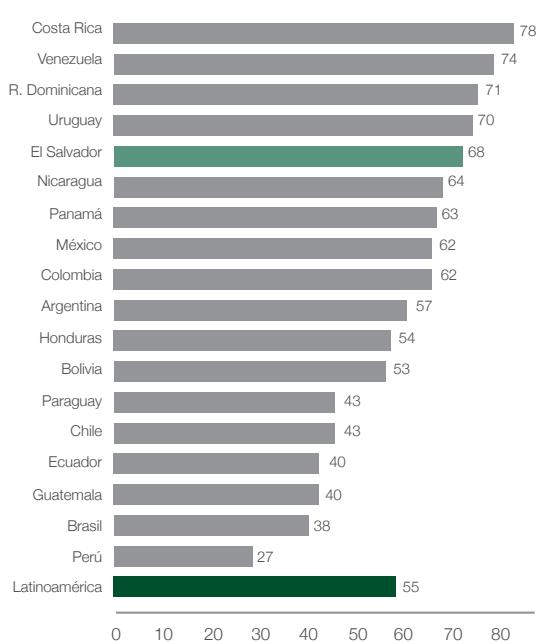
A) SALUD

¿Diría usted que se encuentra muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con la salud a la que tiene acceso? Aquí solo Muy satisfecho y Más bien satisfecho



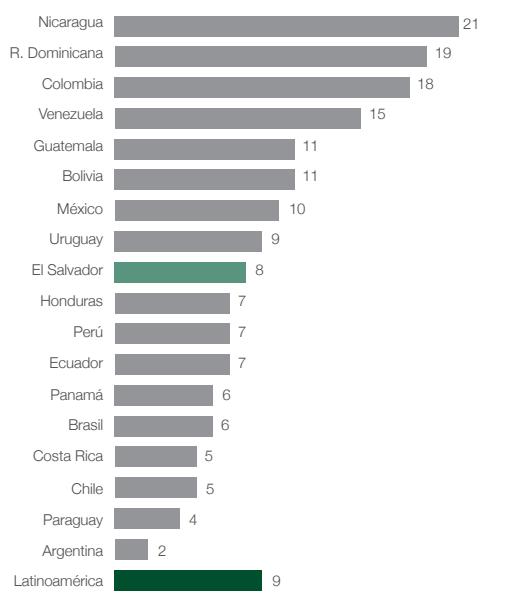
B) EDUCACIÓN

¿Diría usted que se encuentra muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con la educación a la que tiene acceso? Aquí solo Muy satisfecho y Más bien satisfecho



C) SEGURIDAD CIUDADANA

En general ¿Puede usted decir que vivir en (país) es cada día más seguro o más inseguro? Diría usted que es... Aquí solo "Cada día más seguro".



Fuente: Latinobarómetro 2007.

turno. Para el 2008, el 51% de los salvadoreños manifestaban tener cierto nivel de confianza en el gobierno. En América Latina, dicho nivel de confianza ha venido en aumento durante los últimos años, pasando de 24% en 2003 a 45% en 2009. Lo anterior indica que se está ante gobiernos con mayor legitimidad.

Políticas Públicas

De acuerdo con el estudio, los resultados de la evaluación de las políticas públicas muestran avances importantes. No obstante, la última evaluación de las políticas públicas sociales (2007) revela que los logros alcanzados son insuficientes para satisfacer las expectativas de la gente. En el caso particular de El Salvador, el 64% y 68% de su población se siente satisfecha con el acceso a salud y a educación, respectivamente. Mientras que, únicamente, el 8% de los salvadoreños percibe positivamente la labor en seguridad ciudadana.

Con base en el *Informe Estado de la Región* (2008), el área social —particularmente, en el rubro de salud— es muy vulnerable a los abusos y la corrupción. En este sentido, se afecta a buena parte de la población —a los más pobres—, quienes no pueden costear servicios privados de salud, educación, etc. Es por ello que contar con prácticas transparentes en el uso de estos recursos permite una asignación eficiente del gasto y con beneficios para la mayoría. En la medida que se mejore la calidad y el alcance de los servicios públicos, los resultados de satisfacción ciudadana en estos ámbitos aumentarán.

BARÓMETRO DE LAS AMÉRICAS, PROYECTO DE OPINIÓN PÚBLICA DE AMÉRICA LATINA (LAPOP, POR SUS SIGLAS EN INGLÉS)

El Barómetro de las Américas es un trabajo de investigación sobre la cultura política. Para ello se evalúa una serie de aspectos relacionados, principalmente, con la percepción de corrupción y la concepción de democracia entre los ciudadanos de un país.

De acuerdo con LAPOP, los resultados del Barómetro de las Américas sitúan a El Salvador como un país con niveles medios de corrupción. Para 2008, el 14.8% de los salvadoreños manifiestan haber sido víctimas de actos corruptos por soborno, los cuales ocurren con mayor frecuencia entre funcionarios de los tribunales y la policía. Sin embargo, en términos de percepción de la corrupción,²⁵ la mayoría de los salvadoreños (43.9%) perciben que es un problema generalizado entre los funcionarios públicos.

Con base en los datos del estudio, LAPOP concluye que la victimización por actos de corrupción socava la confianza de la ciudadanía en las instituciones y en las demás personas. Asimismo, la percepción generalizada sobre la corrupción tiene un fuerte impacto sobre la legitimidad del sistema político —a niveles de corrupción muy generalizados, la legitimidad política de las instituciones es mínima, y viceversa—.

Respecto a las valoraciones que los salvadoreños hacen sobre la democracia, el 78.6% piensa que el país es algo o poco democrático. Además, existe una fuerte percepción de niveles de insatisfacción en el funcionamiento de la democracia —57.2% se sienten insatisfechos o muy insatisfechos—. No obstante, la mayoría de los salvadoreños —el 78.4% de la población encuestada— sigue apoyando la idea de contar con un régimen democrático como una forma de gobierno.

2.6 ESTUDIO DE CASOS

Algunas veces los gobiernos de turno, aprovechándose de su posición, han optado por realizar prácticas poco o nada transparentes en la toma

25. «La percepción de la corrupción depende mucho de la información a la que está expuesta la persona (como la información que recibe de los medios de comunicación) y de su nivel de educación» (LAPOP, 2008). Para ambos casos, se da una relación directa con el nivel de corrupción que se percibe.

de sus decisiones, las cuales al ser expuestas ante la mirada pública han despertado el interés por erradicar y sancionar todas aquellas acciones corruptas que socavan la democracia en el país. A continuación, se exponen brevemente dos casos relacionados con este tipo de conductas. El primero de ellos hace referencia al manejo de

los fondos públicos en las partidas «discrecionales» del Presupuesto General de la Nación (Ver recuadro 1) y el segundo describe una práctica corrupta al interior de algunas instituciones públicas, como la creación de plazas de trabajo por afinidad partidaria, con onerosos salarios y/o sin prestar servicios a la institución (Ver recuadro 2)

PARTIDAS “DISCRECIONALES” EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN:
GASTOS IMPREVISTOS Y GASTOS RESERVADOS

RECUADRO

01

Algunas instituciones, como FUNDE, han manifestado su preocupación por la poca regulación y la falta de transparencia en el uso de los recursos del Estado, principalmente, en el manejo de los fondos públicos en las partidas correspondientes a gastos imprevistos y reservados en el Presupuesto; así como, la transferencia de estos recursos sin la autorización del Órgano Legislativo.

ANTECEDENTES

- La figura de «gastos imprevistos» se dio durante la administración de Maximiliano Hernández Martínez. No obstante, durante su gobierno se realizó un mecanismo de rendición de cuentas a la ciudadanía sobre el uso de los recursos en dicha partida.
- En el 2004, la Asamblea Legislativa incorporó a la Ley de Presupuesto el artículo 8 —a partir de 2006 artículo 6—, correspondiente a los refuerzos presupuestarios por medio de los excesos de ingresos durante cada trimestre. El mencionado artículo surgió a iniciativa del entonces Ministro de Hacienda Juan José Daboub, durante la administración de Francisco Flores.
- Ese mismo año, Schafik Handal y Gerson Martínez dirigentes del entonces partido de oposición —FMLN—, interpusieron una demanda en contra de la Asamblea Legislativa por la aprobación de los artículos 2 y 6 de la Ley de Presupuesto, alegando inconstitucionalidad, ya que la modificación de las partidas presupuestarias debe ser hecha con el consentimiento del Órgano Legislativo. Esta demanda fue resuelta por la Corte Suprema de Justicia —CSJ— en términos favorables para la Asamblea Legislativa, es decir, no se declaró inconstitucional dicha disposición legal.

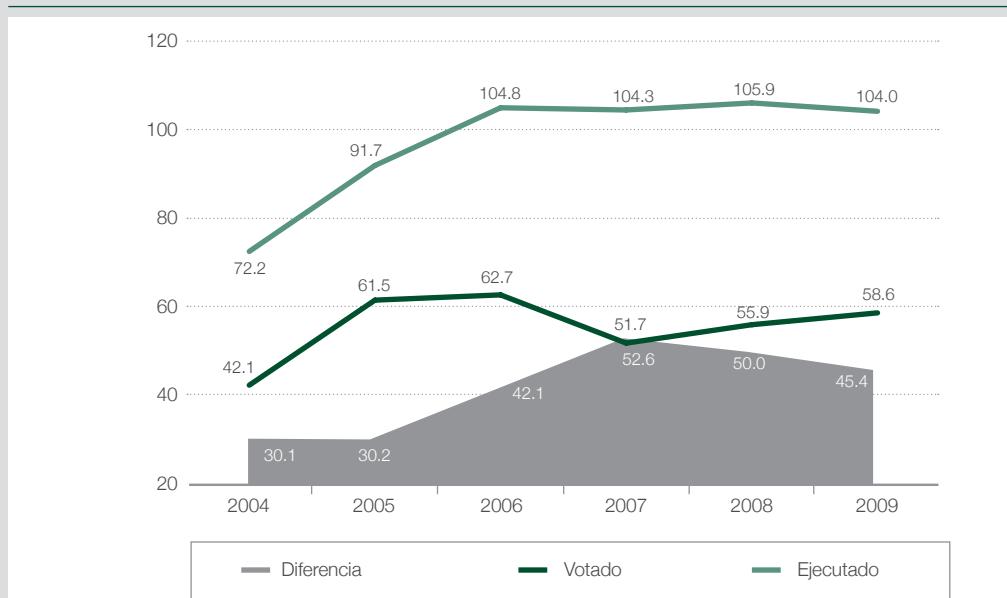
HECHOS RECENTES

«Recientemente» se hizo de conocimiento público que durante el gobierno del Presidente Elías Antonio Saca, la Presidencia de la República había gastado en el período 2004-2009, US\$ 219 millones^a más de lo aprobado por la Asamblea Legislativa. Sin embargo, de acuerdo a información del Ministerio de Hacienda, el exceso de gasto de la Presidencia en dicho período ascendió a US\$ 250.4 millones (Ver Gráfico 1).

Ante la información difundida por los medios de comunicación, el ex presidente Saca admitió públicamente que efectivamente se habían gastado US\$ 219 millones adicionales a los aprobados por el Legislativo durante los cinco años de su gestión; aduciendo que dichos recursos se habían

VARIACIÓN EN EL PRESUPUESTO DE LA PRESIDENCIA
DE LA REPÚBLICA, 2004-2009

GRÁFICO
01



Fuente: Elaboración propia con base en Informes de Gestión Financiera del Estado, 2004-2009.

gastado legalmente, ya que el ente contralor externo—Corte de Cuentas de la República— había sancionado que la auditoría correspondiente no revelaba ninguna irregularidad. No obstante, hasta la fecha se desconoce el informe de la auditoría, el manejo y el destino de los recursos.

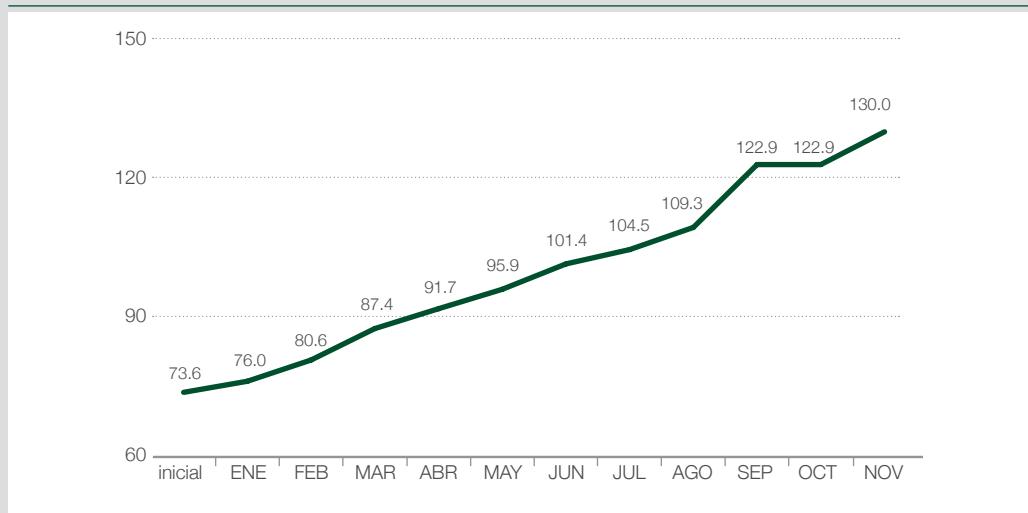
¿De dónde provienen estos recursos adicionales que recibe la Presidencia? De los fondos sobrantes de los presupuestos de los Ministerios y otras dependencias estatales, así como del excedente de ingresos que se obtienen durante el ejercicio fiscal, los cuales son transferidos por el Ministerio de Hacienda sin necesidad de autorización Legislativa (Art. 2 y 6 de la Ley de Presupuesto del Estado). A noviembre de 2010, el presupuesto de la Presidencia se ha incrementado en US\$ 56.4 millones (Ver Gráfico 2).

Durante la campaña electoral, el ahora Presidente de la República, Mauricio Funes, firmó una carta de compromisos para luchar contra la corrupción y promover la transparencia en el manejo de los recursos del Estado, con lo cual se esperaba que por mandato presidencial se eliminara la figura de las partidas «discrecionales». Ante esto, miembros del Grupo Promotor de la LTAIP, pidieron al presidente Funes tomar acciones para reformar los artículos 2 y 6 de la Ley de Presupuesto (FUSADES), o bien, que se regulara el manejo de los gastos imprevistos y reservados, y se asegurara una debida rendición de cuentas (FUNDE).^b Sin embargo, en la elaboración del presupuesto 2010, se volvieron a incorporar los referidos artículos.

Ante lo anterior, han surgido una serie de cuestionamientos sobre la transparencia en el uso de estos recursos por parte del Estado, en enero y marzo del 2010, se presentaron demandas ante la Corte Suprema de Justicia, específicamente en contra de los artículos 2 y 6, los cuales permiten la movilización de fondos a las arcas de la Presidencia. Finalmente, el pasado 25 de agosto, la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad de ambos artículos.^c

PRESUPUESTO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
MODIFICADO, 2010

GRÁFICO
02



Fuente: Elaboración propia con base en Resúmenes Ejecutivos del Gasto, MH, enero-noviembre 2010

- a Dato según noticia «Saca hereda a Funes su cultura del secreto», 3 de marzo de 2010, periódico digital *El Faro*.
- b «Corte considera declarar inconstitucional millonario traslado de fondos a Presidencia», 20 de junio de 2010, disponible en línea: <http://www.elfaro.net/es/201006/noticias/1945/>; y, Comunicado de prensa «Transparencia Gubernamental: un Balance Preliminar», FUNDE-TI, 20 de enero de 2010.
- c De acuerdo con la CSJ, en la Sentencia sobre la inconstitucionalidad de la «partida secreta», las demandas fueron presentadas por los ciudadanos Ramiro Peña, Wilmer Marín y Enrique Borgo Bustamante —este último Vicepresidente de la República en el período 1994-1999—. Para el detalle de la resolución consultar la referida Sentencia.

Fuente: Elaboración propia.

PLAZAS “FANTASMAS” EN EL GOBIERNO

RECUADRO
02

Los procesos electorales de El Salvador en el 2009 cambiaron la trayectoria política de los últimos 20 años, ya que un partido de izquierda —FMLN— asumió el mando del Órgano Ejecutivo.

De inmediato se comenzaron a revelar una serie de anomalías o irregularidades de la administración anterior, liderada por el ex presidente Saca, específicamente las relacionadas con la creación de puestos de trabajo al interior de diferentes instituciones públicas que eran ocupados por familiares o personas con algún tipo de compadrazgo con funcionarios públicos, quienes cobraban onerosos salarios y sin laborar en la institución donde se les creaba la plaza: «plazas fantasma».

¿Cuáles son algunas de las instituciones involucradas con este tipo de actos?

En el Centro Nacional de Registros (CNR) se identificó que algunas personas pertenecientes a la vida política y partidaria del país y afines al partido ARENA —entonces en el gobierno de turno—, estaban contratadas por la institución como asesores externos, dentro de ellas figuraba: un diputado de la legislatura 2006-2009, la hermana de un ex presidente, un ex alcalde, entre otros. De estas plazas irregulares, se encontraron alrededor de 8 mil registros que resume el pago de honorarios a dichos empleados o contratistas durante los 5 años de la Administración Saca, entre los cuales aparecen personas que nunca brindaron ningún tipo de servicio a dicha institución.^a

Ante esto, el Presidente Funes dio declaraciones en prensa donde expresó que se habían contratado 29 plazas fantasma al interior del CNR en el período de la administración Saca. Dichas plazas implicaban una erogación mensual promedio de 64 mil dólares, ya que algunas venían desde el 2002, lo que significó un desembolso anual de más de 700 mil dólares.^b

Al interior del Ministerio de Medio Ambiente, se identificó la contratación de una persona —reconocido columnista en uno de los periódicos de mayor circulación nacional— como asesor de comunicaciones en esta cartera de Estado. Sobre esto se dieron declaraciones por parte del personal, quienes expresaron que la persona en cuestión nunca fungió como tal y solo fue visto pocas veces cuando se reunía con el ex ministro de dicha cartera. Además, se conoce que esta persona tuvo un papel importante durante la campaña electoral realizada por el partido ARENA en 2009.

Otro de los funcionarios que denunció acciones similares en la institución que preside fue el director del ISSS, quien manifestó que dicha institución había contratado servicios de vigilancia con la empresa Servicios Conjuntos de Seguridad S.A. de C.V. (SERCONSE) por medio de un proceso de licitación, el cual fue ganado en 2006. Sin embargo, desde esa fecha la institución no volvió a licitar para la contratación de servicios de vigilancia sino que prorrogó el contrato con SERCONSE. La otra anomalía identificada fue la «contratación» de 230 vigilantes por los cuales se le pagaba a la empresa de seguridad, pero que en la práctica no prestaban sus servicios a la institución.^c

También, es importante mencionar que el principal accionista de dicha empresa de resguardo era un alto dirigente del partido ARENA. Quien además había firmado contratos con otras instituciones públicas —como ANDA, MOP y Ministerio de Gobernación— para la prestación del servicio de vigilancia.

Las mencionadas plazas falsas en el ISSS implicaban un gasto de alrededor de US\$ 100 mil mensuales. El contrato estuvo en vigor por año y medio, tiempo en el que se desembolsaron US\$ 1 millón 848 mil. A razón de las irregularidades descritas, en 2009, se creó una Comisión para la investigación interna —encargados de llevar el caso ante la Fiscalía General de la República—. A pesar de esto y a un año de creación de la Comisión, el patrón se sigue repitiendo, ya que se han detectado 49 plazas «fantasma» con la empresa COSASE,^d empresa propiedad de uno de los más cercanos funcionarios al Presidente Funes.

Ante las anomalías detectadas por el nuevo gobierno, se tomaron medidas tendientes a combatir este tipo de acciones que alimentan las prácticas corruptas tales como restricciones en el uso de vehículos nacionales y en las compras de bienes y servicios, así como la prohibición de llenar plazas vacantes del gobierno mediante el régimen de contratos.

El interés por investigar las anomalías suscitadas en las instituciones públicas mencionadas evidencia acciones por parte del nuevo gobierno para luchar contra la corrupción y velar por

la transparencia. Sin embargo, existe una importante diferencia entre las buenas intenciones y las acciones. Desde antes de convertirse en Presidente de la República, Mauricio Funes se comprometió a luchar contra la corrupción y promover la transparencia en la Administración Pública, lo cual pareció poner en práctica temprano en su gestión cuando sacó a la luz algunos casos de corrupción, entre ellos, las plazas «fantasmas». Situación que se vio ensombrecida cuando a través de los medios de comunicación manifestó que su gobierno «no tenía tiempo para perseguir a los corruptos».

-
- a Datos según noticia «Personajes de la vida política salvadoreña estaban a sueldo en CNR», publicada el 11 de junio del 2009 en el periódico digital *El Faro*, disponible en línea: http://archivo.elfaro.net/secciones/Noticias/20090608/noticias3_20090608.asp.
 - b Datos según noticia «Denuncian 29 plazas fantasma en CNR», publicada el 13 de junio de 2009 en *La Prensa Gráfica*, disponible en línea: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/39242-denuncian-29-plazas-fantasma-en-cnr.html> y «Funes denuncia anomalías que espantan en gobierno de Saca», publicada el 12 de junio de 2009 en el periódico digital *El Faro*, disponible en línea: http://archivo.elfaro.net/secciones/Noticias/20090608/noticias8_20090608.asp.
 - c Según noticia «Director ISSS denuncia 230 plazas fantasma en el sistema de vigilancia», publicada el 25 de junio de 2009 en *El Diario de Hoy*, disponible en línea: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6364&idArt=3766449.
 - d Ibídem y según noticia «ISSS pone a prueba su transparencia», publicada el 11 de agosto de 2010 en *El Diario de Hoy*, disponible en línea: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6364&idArt=5045367.

Fuente: Elaboración propia.

03

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

El presente capítulo constituye un esfuerzo por recopilar y sistematizar algunas experiencias internacionales en el ámbito de la transparencia fiscal. Lo anterior denota que las autoridades gubernamentales y la ciudadanía en general reconocen la importancia de promover buenas prácticas de transparencia fiscal en sus respectivos países. Por un lado, las autoridades gubernamentales generan una cultura de transparencia al interior de las instituciones públicas y fomentan la rendición de cuentas; mientras que la ciudadanía reconoce y exige su derecho de acceso a la información, en este sentido, cumplen con su papel de auditores sociales.

Las experiencias internacionales se exponen de acuerdo al nivel de desarrollo en el que se encuentran los países —emergentes y en desarrollo—. Esto obedece a dos razones particulares:

- Los resultados de las evaluaciones internacionales sobre transparencia responden en buena medida a características comunes entre los países como el nivel de ingreso, ubicación geográfica, dependencia de la producción de recursos naturales y/o minerales, entre otros.
- Tomando como base el Mapa del Índice de Percepción de Corrupción (IPC) elaborado por

Transparencia Internacional (TI),²⁶ parece que «la mayor parte de los países más desarrollados se encuentra entre los mejor situados con relación a la corrupción percibida, aunque existen diferencias notables entre ellos» (Salinas, et al. 2007). En definitiva, pareciera que la corrupción guarda cierta relación con el nivel de desarrollo económico de un país.

3.1 A NIVEL DE PAÍSES EMERGENTES

La transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública son aspectos que cada día cobran más fuerza a escala global, a favor de lograr gobiernos y sociedades democráticas, así como legitimar las acciones de los primeros.

El derecho de acceso a la información surge a raíz del avance en materia legislativa, particularmente, por la aprobación de distintas Leyes de Transparencia y Acceso a la Información en el mundo. De acuerdo con Ackerman y Sandoval (2005), existe mayor concentración de ese tipo

26. Ver Mapa del Índice de Percepción de la Corrupción, disponible en línea en http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

de leyes en los países más desarrollados. Sin embargo, la más reciente ola para la adopción de dichas leyes —iniciada en el año 2000— ha impactado enormemente en los países en desarrollo y emergentes.

A nivel de países emergentes latinoamericanos, se exponen de manera puntual las prácticas y los mecanismos implementados en México, Perú y Chile, para avanzar hacia un gobierno más transparente, eficiente e inclusivo, particularmente, se hace referencia a los aportes en materia de transparencia fiscal.

3.1.1 MÉXICO

Evaluaciones internacionales

En septiembre de 2002, el FMI publicó la única evaluación sobre prácticas de transparencia fiscal en México. Dicha evaluación se consolida en el IOCN Fiscal y se elaboró con base en la información disponible al mes de agosto del mismo año.

En términos generales, México es uno de los países que han mostrado considerables avances en su afán por incrementar la transparencia en las finanzas públicas. El informe elaborado por el FMI reconoce que han existido grandes iniciativas, tales como: proceso de reforma del presupuesto, que incluye la preparación de un Sistema de Información Integrado de Gestión Financiera; reformas administrativas que implican la creación de un Sistema de Gestión del Recurso Humano; fortalecimiento en los sistemas de contratación pública; divulgación oportuna de la información fiscal, generalmente, a través de medios electrónicos; fortalecimiento del control interno y de la auditoría externa; entre otros (IOCN Fiscal, 2002).²⁷

En términos de transparencia presupuestaria, México se ha sometido a la evaluación bi-anual del Índice General de Transparencia Presupuestaria (IGTP), en cada uno de los años en

los que se ha llevado a cabo. De 2001 a 2009, pasó de una nota de 51 a 48 puntos —con un máximo de 54 puntos en 2005—, ubicándose como un país con niveles medios de transparencia presupuestaria.

A nivel del Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés), se ubica dentro de los países que ofrecen algún tipo de información presupuestaria, con una calificación de 52 puntos sobre 100 para el 2010. No obstante, el principal obstáculo para avanzar hacia niveles superiores en esta evaluación no es la generación de la información sino más bien la divulgación de la misma. Asimismo, el OBI confirma que los países que dependen de los ingresos provenientes de recursos naturales tienden a ser menos transparentes e incluso la falta de transparencia presupuestaria a la que se enfrentan es grave. En este caso, México se encuentra bien posicionado, ya que se ubica por encima del promedio de estos países, 23 puntos.

Con base en la evaluación realizada por TI, en 2010, México se posicionó dentro de la escala de países con un nivel de percepción de corrupción elevado, ya que obtuvo un puntaje de 3.1 y se ubicó en la posición 98 de 178 países evaluados. A nivel de América Latina, ocupa el puesto 18 de 28 países.

La encuesta LAPOP 2008 viene a reforzar los resultados obtenidos en términos de corrupción, ya que cataloga a México como un país con altos niveles de corrupción en América. Sin embargo, existe discrepancia en términos de victimización —«cuánta corrupción se reporta»— y de percepción —«cuánta corrupción se percibe»—, ya que mientras ocupa el tercer lugar en victimización también ocupa el décimo lugar en percepción de la corrupción.

Para 2008, cerca de la tercera parte de los mexicanos declararon, a través de la encuesta LAPOP, haber sido víctima de algún acto de corrupción. Nivel ligeramente inferior al de 2006 —37.1%—, el cual ubicaba a México en la segunda posición de los países con altos niveles de

27. Para más detalle sobre las iniciativas mexicanas a favor de la transparencia fiscal, ver Anexo 4.

victimización por corrupción. En el caso de la percepción que tienen los mexicanos sobre tan preocupante problema, ésta fue de 74.4% para 2008. A pesar de ser una sociedad reconocida como una de las más corruptas en Latinoamérica, es de destacar que sus niveles de corrupción han disminuido en las últimas evaluaciones realizadas.

Iniciativas por la transparencia

En México, la transparencia ha tomado mayor relevancia dentro de la agenda nacional durante la última década. De modo que se han impulsando esfuerzos orientados a un mejor desempeño de la gestión pública en los diferentes niveles de gobierno; el reconocimiento de los derechos ciudadanos relacionados con el acceso a la información y la libertad de expresión; las mayores demandas sociales por acceder a la información pública; el papel de la sociedad civil, quienes por medio de las organizaciones sociales impulsan los temas de interés general sobre transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.

En este sentido, la influencia por transparentar la acción pública se ha visto reflejada en distintos cambios legales e institucionales en el país: Leyes de Transparencia y Acceso a la Información en los diferentes niveles de gobierno (Ver Anexo 5); Mecanismos de Rendición de Cuentas y Acceso a la Información; Medios de Captación de Quejas y Denuncias; Sistemas de Solicitudes de Información; creación de instancias encargadas de implementar acciones orientadas a transparentar los procesos gubernamentales, etc.

Dentro de la normativa vigente en materia de transparencia y acceso a la información se reflejan los compromisos de los gobiernos por impulsar y fortalecer la rendición de cuentas y divulgación de la información, así como transparentar la gestión pública mediante el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública.

En materia de rendición de cuentas, diferentes entidades estatales han implementado mecanismos para acercar la información al público y promover su participación, con el fin último de

transparentar la gestión gubernamental, entre estos: Portales de Transparencia, Portal de Adquisiciones, Sistemas de Solicitudes de Acceso a la Información y Sistemas para el Control de las mismas. Además, facilitar el acceso a la información pública es una forma de impulsar la participación ciudadana para mejorar la gestión pública.

En aras de avanzar hacia un gobierno transparente, se cuenta con un Portal de Transparencia Fiscal, en el cual se pone a disposición de la sociedad la información más relevante sobre las finanzas públicas. Con esto se busca contribuir al escrutinio de la gestión pública y a la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales, a la vez que se genera confianza y certidumbre social.

En México se ha dado una creciente conformación de organizaciones que desde la sociedad civil impulsan iniciativas a favor de la transparencia, promueven la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción: Transparencia Mexicana —Capítulo Mexicano de Transparencia Internacional—, México Evalúa, Fundar, entre otros.

Los esfuerzos desde la sociedad mexicana están enfocados en impulsar reformas a políticas públicas y cambios en las actitudes ciudadanas. Para ello, se presenta ante la opinión pública experiencias sobre prácticas de buen gobierno; se ha creado una iniciativa ciudadana por la búsqueda de la transparencia en los gobiernos locales y el fomento del derecho ciudadano de acceso a la información; se generan indicadores que permitan evaluar el desempeño de la gestión pública; se promueve la investigación e incidencia como medio para mejorar la administración de las finanzas públicas y promover un gobierno más responsable y transparente.

3.1.2 PERÚ

Evaluación internacional

En el IOCN Fiscal de Perú para el año 2004, el FMI destaca que en el país han existido importantes iniciativas para incrementar la transparencia en

las finanzas públicas, entre estas figuran: mejora en la formulación presupuestaria; introducción de un proceso de contratación abierto; estimación de los gastos fiscales; adopción de un marco macroeconómico de mediano plazo; aumento en la autonomía de la función de auditoría externa. Además, a la mayoría de las entidades gubernamentales se les solicita por ley hacer accesible al público, ya sea por medios electrónicos u otros, un volumen sin precedente de información acerca de evoluciones fiscales (IOCN Fiscal, 2004).²⁸

Perú, al igual que México, se ha sometido a la evaluación bianual del IGTP desde el primer año en que ésta se llevó a cabo. Mostrando mejores resultados en los niveles de transparencia presupuestaria, de 46 puntos en 2001 a 54 puntos en 2009.

Además, es uno de los países latinoamericanos mejor evaluados en el OBI. Con una nota de 65 puntos sobre 100 en el 2010 ha sido catalogado como uno de los países que ofrecen suficiente información al público sobre el presupuesto del gobierno central y sobre las actividades financieras a lo largo del año presupuestario. Según el International Budget Partnership (IBP), para los países con fuerte dependencia de la producción de recursos minerales, el OBI promedio fue de 44 puntos, lo cual denota bajos niveles en el ámbito de la transparencia presupuestaria. En el caso de Perú, se ubica muy por encima del promedio de estos países.

Finalmente, una primera aproximación a la percepción de la corrupción en Perú es a través del IPC, en este año se obtuvo una nota de 3.5 puntos, ubicándose en la posición 78 del total de países y en la 14 de los 28 países latinoamericanos. Cifras que, como se mencionó anteriormente, denotan una fuerte percepción de la corrupción.

Según la Encuesta LAPOP (2008), Perú ocupa el quinto lugar de los países del continente

Americano en términos del porcentaje de ciudadanos que manifiesta haber sido víctima de algún acto de corrupción, 27.1% en 2008. Además, el 75.8% de los peruanos declaran que la corrupción entre los funcionarios públicos se encuentra generalizada. Con respecto a 2006, en ambos aspectos se ha dado un leve mejoría, ya que la victimización por corrupción era de 30.3% y la percepción de la misma era de 80.6%.

Iniciativas por la transparencia

El estado peruano ha logrado avances importantes en el acceso ciudadano a la información pública, particularmente, aquella de tipo económica y fiscal. Se está construyendo un Estado más abierto y transparente donde la información es cada vez más de dominio público y los ciudadanos pueden acceder a ella de manera directa y gratuita, a través de distintos medios diseñados para tal fin (CAD, 2003).

El gobierno ha hecho avances importantes por transparentar sus acciones, con base en la adopción de un marco legal en la materia tal como la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (1999), y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002). Mediante este marco se busca garantizar el derecho del acceso a la información del Estado, transparentar la gestión pública, promover la participación de la ciudadanía y establecer lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas.

Recientemente, en junio de 2010, el gobierno peruano emitió un decreto que obliga a todas las instituciones públicas a implementar portales de transparencia para la divulgar la información sobre su gestión.²⁹ Existe una amplia gama de portales de transparencia, desde el Órgano Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial hasta los

28. Para más detalle sobre las iniciativas peruanas a favor de la transparencia fiscal, ver Anexo 4.

29. Ver Decreto Supremo «Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública», de fecha 24 de junio de 2010.

Organismos Autónomos, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales.³⁰ Con este tipo de herramientas se pretende avanzar hacia una gestión pública transparente, con una activa fiscalización por parte de la ciudadanía.

Otro tipo de herramienta utilizada por el gobierno peruano para transparentar y hacer más eficiente su gestión es la creación de un espacio en Internet por medio del cual las personas, naturales o jurídicas, pueden realizar cualquier trámite administrativo o adquirir algún servicio público —Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas—.

Asimismo, se han creado instancias públicas, como el Consejo Nacional Anticorrupción, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la democracia, luchar contra la corrupción y fomentar la ética en el ejercicio de la función pública y en la sociedad peruana. En este sentido, su trabajo está orientado a capacitar a los funcionarios y servidores públicos para lograr la transparencia y la ética en la realización de sus actividades; realizar programas activos con la sociedad civil a través de las organizaciones de base y diversas instituciones de la sociedad; entre otros.

En Perú, la sociedad civil consiente que la transparencia y el combate a la corrupción son tareas compartidas con el gobierno, han conformado diversas organizaciones e impulsado iniciativas para la construcción de la democracia en su país. Algunas de estas organizaciones son: Consejo Nacional para la Ética Pública (PROÉTICA), como Capítulo Peruano de Transparencia Internacional; Ciudadanos Al Día (CAD); Transpa-

rencia y el Instituto Peruano de Administración Municipal (IPAM).

Bajo las líneas de trabajo de este tipo de organizaciones se busca aportar herramientas para una mejor gestión pública y una mayor demanda ciudadana. Entre sus principales acciones está desarrollar las capacidades de las entidades estatales y del resto de organizaciones de la sociedad civil para luchar contra la corrupción; fortalecer las capacidades para el empoderamiento ciudadano; impulsar acciones para mejorar los servicios públicos, mediante la reducción de la corrupción; realizar campañas de difusión y educación ciudadana; sistematización y reconocimiento de experiencias exitosas sobre las mejores prácticas en la gestión pública en los distintos niveles de gobierno; así como su trabajo y alianzas con los medios de comunicación.

3.1.3 CHILE

Evaluación internacional

En 2003, el Fondo publicó la evaluación de Chile sobre sus prácticas de transparencia fiscal, quienes lo definen como un país que ha alcanzado altos niveles de transparencia fiscal en muchas áreas. Posteriormente, en 2005, se realizó una actualización del informe, donde se destacan los avances del país con respecto a las prácticas de dos años atrás.

Dentro de los principales logros de Chile en la materia tenemos que: ha completado la primera fase de la migración de sus estadísticas fiscales al Manual Gubernamental de Estadísticas Financieras del FMI (GFSM, por sus siglas en inglés), dentro de esto se incluye la modificación de la clasificación presupuestaria; ha incrementado la provisión de información sobre transacciones presupuestarias, dentro de estas se incluye información sobre transferencias destinadas para el ejército chileno desde la compañía estatal de cobre; el reporte de las Finanzas Públicas contiene una estimación de los gastos

30. A partir de 2007, los Gobiernos Locales han trabajado en el diseño de espacios en Internet para informar sobre el quehacer de cada municipalidad. Al 2010, alrededor del 18% de las municipalidades cuentan con un Portal de Transparencia (de un total de 1,834 municipalidades, 325 cuentan con Portal de Transparencia. Ver http://www.peru.gob.pe/secciones/pep_municipalidades_creadas.asp).

fiscales y pasivos contingentes; implementación de un Sistema de Información de Gestión Financiera; entre otros.³¹

En Chile, de las evaluaciones internacionales que miden los niveles de transparencia presupuestaria, se cuenta con los resultados del IGTP para los años 2001 y 2003. Recientemente, el país ha sido incluido en las evaluaciones realizadas por el IBP a través de su Encuesta de Presupuesto Abierto.

Con un IGTP de 62 puntos, Chile es de los países con mejores resultados en cuanto a prácticas presupuestarias transparentes se refiere, siendo el país mejor evaluado en ambos años en los que se realizó el estudio. Por su parte, en su primera evaluación del OBI (2010) ha sido catalogado como un país que provee suficiente información presupuestaria a los ciudadanos, con un puntaje de 72 sobre 100 puntos posibles.

La percepción de corrupción entre los chilenos es relativamente baja al compararla con el total de los países evaluados. De acuerdo con la evaluación realizada por TI (2010), el IPC fue de 7.2, lo que ubica a Chile en la posición 21 y 3 con respecto al total de países y a nivel de los países latinoamericanos, respectivamente.

De igual forma, la encuesta LAPOP 2008 ubica a Chile como el quinto país con el nivel más bajo de percepción de corrupción a nivel de los países de América —de 2006 a 2008 ha pasado de 64.6% a 65.9%—. También posee uno de los niveles más bajos en materia de victimización por corrupción, con 9.4% en 2006 y 11.7% en 2008. Por tanto, si bien ha existido una leve alza en ambos indicadores, LAPOP señala que este se ha dado dentro del «margen de error» permitido.

Iniciativas por la transparencia

El Gobierno chileno cataloga la aprobación de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de

31. Para más detalle sobre las iniciativas chilenas a favor de la transparencia fiscal, ver Anexo 4.

Acceso a la Información de la Administración del Estado como un «hito histórico para el sistema administrativo y uno de los pasos más importantes para profundizar la democracia y garantizar el ejercicio transparente de la acción gubernamental» (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2009).

Por lo anterior, en Chile se ha venido trabajando a favor de la transparencia en la gestión gubernamental desde la década de los noventa.³² A raíz de la promulgación de la mencionada Ley, el gobierno chileno realiza acciones orientadas a promover una cultura de transparencia entre los funcionarios públicos, abrir la información al público, brindar apoyo a la ciudadanía para que realicen sus solicitudes de información, capacitar a los funcionarios públicos y a la ciudadanía sobre el contenido de la Ley, así como garantizar el efectivo cumplimiento de la misma.

Además, las instituciones públicas están comprometidas con el cumplimiento de las disposiciones emitidas en la Ley de Transparencia. A modo de ejemplo, como parte de estas acciones, el Poder Legislativo han diseñado en su sitio web un espacio denominado Transparencia Activa de la Cámara de Diputados, donde se publica información tanto de tipo organizacional y normativa como aquella que en muchos países es inaccesible y de carácter reservado.³³

-
32. Algunos de los antecedentes a la promulgación y aprobación de la mencionada Ley son: Consagración de la transparencia como un principio constitucional (1994); Ley de Probidad (1999); Acuerdo Político-Legislativo para la Modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento (2003); Ratificación de importantes convenios internacionales para luchar contra la corrupción; Nueva agenda gubernamental en materia de transparencia y probidad (2006).
33. Dentro de ésta se hace referencia a información por diputados sobre la dieta parlamentaria (sueldo), declaración patrimonial, declaración de intereses, entre otros; participación en instancias internacionales y viáticos —regulaciones al financiamiento para misiones en el exterior—.

Un aspecto del cual muchos países adolecen es la poca o nula transparencia en los procesos de compras y contrataciones públicas. No obstante, el gobierno chileno cuenta con sistema transparente y eficiente para realizar compras, contrataciones y adquisiciones por parte de las distintas dependencias gubernamentales (ChileCompra). También, diferentes proveedores pueden ofertar sus servicios y productos.

En Chile, el trabajo gubernamental por la transparencia y la lucha contra la corrupción es complementado por diversas iniciativas impulsadas desde organizaciones de la sociedad civil, entre ellas el Capítulo Chileno de Transparencia Internacional (Chile Transparente), Fundación Pro Acceso y Participa.

Por lo general, este tipo de organizaciones están comprometidas con el combate a la corrupción, el fomento de la transparencia y el acceso de la ciudadanía a la información pública. Sus acciones van dirigidas a la educación, capacitación, investigación, monitoreo, difusión y concientización sobre los beneficios de la transparencia y los costos de la corrupción en las entidades públicas y privadas.

En esta línea, les interesa sensibilizar y capacitar a los ciudadanos, funcionarios públicos u otras organizaciones para el ejercicio del derecho de acceso a la información; evaluar el cumplimiento de normas sobre transparencia y acceso a la información; asesorar a instituciones públicas y privadas en la implementación de herramientas que les permitan realizar una gestión transparente y rendir cuentas al público.

3.2 A NIVEL DE PAÍSES EN DESARROLLO

Como parte de los países en desarrollo, Guatemala y Costa Rica son dos referentes centroamericanos por su lucha contra la corrupción y su compromiso por alcanzar un gobierno transparente y una sociedad democrática. En este sentido, se han gestado una serie de iniciativas

gubernamentales y ciudadanas, que en la práctica requieren del compromiso de todos los actores políticos, económicos y sociales.

3.2.1 GUATEMALA

Evaluación internacional

Al 2006, el FMI afirma que «Guatemala ha progresado en ciertos aspectos importantes de la transparencia fiscal», dentro de estos figuran: la adopción de un Sistema de Administración Financiera Integrado, incluye una versión municipal del Sistema; desarrollo del Sistema de Auditoría Gubernamental; adopción obligatoria del Sistema de Información de Adquisiciones y Contrataciones del Sector Público (GuateCompras); provee mayor información de las actividades gubernamentales —gastos fiscales, endeudamiento y escenarios presupuestarios multianuales—; entre otros.³⁴

Estos esfuerzos han posibilitado modernizar el presupuesto, los procedimientos contables, mejorar la gestión y el control de fondos públicos, preparar oportunamente reportes de ejecución presupuestaria, facilitar auditorías externas, así como procedimientos de adquisiciones públicas más transparentes.

Desde 2005, Guatemala se ha sometido a la evaluación bianual realizada por Fundar, para medir el nivel de transparencia presupuestaria en dicho país. En la última evaluación, el IGTP regresó prácticamente a su nivel inicial, de 43 puntos en 2005 a 44 puntos en 2009. Sin embargo, en 2007, alcanzó la puntuación media —50 puntos de un máximo de 100, cifra que cataloga a un país como «completamente transparente»—.

La segunda de las evaluaciones internacionales sobre el nivel de transparencia presupuestaria, realizada por el IBP, ubica a Guatemala en la categoría de países que ofrecen alguna información sobre sus documentos presupuestarios,

34. Para más detalle sobre las iniciativas guatemaltecas a favor de la transparencia fiscal, ver Anexo 4.

con un puntaje de 50 sobre 100. Hay que reconocer que si bien ambas evaluaciones difieren en la metodología empleada para medir el nivel de transparencia presupuestaria, las mediciones arrojan resultados similares.

Así como en muchos de los países latinoamericanos, Guatemala adolece de serios problemas de corrupción. Su IPC en la reciente medición de TI (2010) fue de 3.2, dándole la posición 91 del total de los países evaluados y la 17 dentro de los países latinoamericanos.

Asimismo, LAPOP destaca que se encuentra entre los países donde existe mayor percepción de corrupción, ubicándose entre aquellos donde más del 80% de la población —81.2% en 2006 y 80.4% en 2008— percibe que la corrupción en los funcionarios públicos está algo o muy generalizada. Por otro lado, alrededor de la quinta parte de guatemaltecos manifiesta haber sido víctima de uno o más actos corruptos —de 18% a 19.6% en los mismos años—, lo que los sitúa como una sociedad con victimización media como consecuencia de la corrupción.

Iniciativas por la transparencia

Guatemala es uno de los países que se suman a la más reciente ola de adopción de Leyes de Acceso a la Información. En septiembre de 2008, adoptan una ley de este tipo con el fin de establecer normas y procedimientos para garantizar a toda persona el acceso a la información pública.

En concordancia con los lineamientos gubernamentales para promover la transparencia y combatir la corrupción, distintas entidades públicas —entre ellas el Ministerio de Finanzas Públicas— se han comprometido a implementar acciones para garantizar el acceso a la información, la transparencia presupuestaria y la ejecución del gasto público. Para acercar la información al público se han establecido sistemas de información electrónicos que permitan a toda persona interesada obtener información gubernamental de forma clara y sencilla, entre ellos están: Portal de Transparencia Fiscal, Portal de

Transferencias Presupuestarias, GuateCompras, Portal de Gobiernos Locales.

Adicionalmente, en aras de fomentar la transparencia fiscal se elaboró un Plan de Modernización Fiscal, el cual tiene cuatro componentes esenciales: sistemas de integridad, rendición de cuentas y fiscalización, participación ciudadana y auditoría social, combate a la corrupción. Aunado a esto se creó, dentro del Ministerio de Finanzas, el Viceministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación, como un órgano especializado y sistemático para la promoción de la transparencia fiscal y financiera.

En materia de transparencia presupuestaria, se ha diseñado el Módulo de Formulación Presupuestaria, que permite conocer la documentación y el proceso de construcción del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. También se ha incluido a la Ley del Presupuesto normas de transparencia que propicien la fiscalización y la rendición de cuentas de los recursos públicos.

En noviembre de 2009, Guatemala se adhiere a la Iniciativa Internacional por la Transparencia en el Sector Construcción (CoST, por sus siglas en inglés), con el objetivo de garantizar la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los proyectos de infraestructura financiados por el Estado. Con lo que se contribuiría a aumentar la calidad del gasto público en infraestructura y a generar mayor confianza en el sector privado.

Por su parte, el Congreso Legislativo ha conformado una Comisión Extraordinaria Nacional por la Transparencia, la cual ha alcanzado algunos acuerdos con organizaciones de la sociedad civil con el objeto de unificar esfuerzos para fomentar y consolidar la transparencia, así como combatir la corrupción en la Administración Pública.

En el ámbito privado se han conformado diversas organizaciones que trabajan por la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción, sus iniciativas son lideradas por Acción Ciudadana —Capítulo Guatemalteco de Transparencia Internacional—. Buena parte de

su trabajo se ha enfocado en el fortalecimiento de la democracia por medio de la participación ciudadana y la transparencia en el ejercicio del poder público.

Algunas de las iniciativas desarrolladas para tal fin son:

- Conformación de un espacio donde los ciudadanos reciben asistencia legal al momento de presentar e informar sobre posibles actos de corrupción.
- Creación de una herramienta metodológica que permita conocer el nivel de transparencia en el Congreso de la República de Guatemala. Además de indicadores para medir el grado de accesibilidad de la ciudadanía a información pública.
- Monitoreo de la implementación de instrumentos internacionales claves para combatir la corrupción, con lo cual se lograría que el gobierno guatemalteco rinda cuentas sobre el cumplimiento a los compromisos adquiridos.
- Observatorio Ciudadano para el Libre Acceso a la Información, en el cual se monitorean aspectos como el acceso información de las organizaciones político-electorales, el uso que la administración pública hace de los recursos, etc.
- Se ha establecido una alianza estratégica integrada por varias organizaciones de la sociedad civil guatemalteca que, entre otras cosas, vela por la construcción de una democracia participativa basada en la confianza e iniciativa ciudadana.

3.2.2 COSTA RICA

Evaluación internacional

De los países estudiados, Costa Rica presenta la evaluación más reciente sobre sus esfuerzos por transparentar sus finanzas públicas, publicada por el FMI en el 2007.

En este sentido, Costa Rica reúne los requerimientos del Código de Buenas Prácticas

de Transparencia Fiscal en varias áreas: las responsabilidades en los diferentes niveles del gobierno son claramente especificadas; progreso significativo por centralizar y mejorar la deuda y la gestión de los recursos, actualizando normas de contabilidad y mejorando el sistema de gestión de la información; el proceso presupuestario está bien especificado y es divulgado; las leyes que gobiernan la regulación del sector privado son generalmente claras, la legislación fiscal es divulgada y los derechos de los contribuyentes se encuentran claramente plasmados en la ley; la Contraloría General es independiente y técnicamente fuerte.³⁵

En materia de transparencia presupuestaria, Costa Rica presenta dos resultados ligeramente diferentes, uno con base en percepción —IGTP— y el otro basado en información disponible al público —OBI—. En el primero de ellos resulta ser el país mejor evaluado y con una situación satisfactoria en la materia, ya que para 2009 obtuvo un puntaje de 69. Mientras que en el segundo caso resulta ser uno de los países que ofrecen alguna información presupuestaria, con un resultado de 47 puntos en 2010 —en este caso el ideal de los países es posicionarse dentro de la categoría de los que ofrecen información suficiente o extensa en la materia—.

En tanto el IPC es de 5.3, se perciben niveles medios de corrupción en el sector público costarricense. Aún así, se ubica dentro de los 8 países de América Latina con un grado de percepción de la corrupción superior a 5.

La medición sobre percepción de corrupción elaborada por LAPOP (2008) muestra que un 72.1% de los costarricenses señalan que la corrupción es muy frecuente en la gestión pública de su país. Aunque, con respecto a 2006, la situación ha mejorado dado que dicha percepción ha caído alrededor de 5 puntos. Por el lado de la medición

35. Para más detalle sobre las iniciativas costarricenses a favor de la transparencia fiscal, ver Anexo 4.

de la victimización por corrupción, al igual que Guatemala, Costa Rica se ubica en el rango de países con niveles medios, con un 19.3% en 2006 y 17.5% en 2008 de personas que manifiestan haber sido víctimas de algún acto corrupto.

Iniciativas por la transparencia

Actualmente, en Costa Rica se regula la transparencia y el acceso a la información por medio de un sistema ad-hoc basado en la jurisprudencia (Grupo Promotor LTAIP, 2010). A la fecha, se encuentra en proceso de discusión el Proyecto de Ley sobre Transparencia y Acceso a la información.

Además, como parte de los esfuerzos de este país por cumplir con los requerimientos internacionales se dispone a adecuar sus normas en materia de transparencia. Para ello, se ha presentado un proyecto de ley que permita al país cumplir con normas internacionales sobre transparencia fiscal.

Al igual que en los otros países, Costa Rica cuenta con diversas instituciones que desde sus propios ámbitos de acción trabajan a favor de la transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y combate a la corrupción.

En la esfera pública, existen esfuerzos por parte del Órgano Legislativo por controlar la actividad administrativa del sector público y que las acciones gubernamentales vayan acorde a los principios de ética y justicia; así como promover una participación activa de los costarricenses en la defensa de sus derechos. Dentro de sus iniciativas está el desarrollo de una herramienta electrónica donde las instituciones públicas³⁶ divultan información sobre los ingresos, gastos, inversiones, licitaciones y contrataciones, entre

otros; el Portal Legislativo donde se provee información actualizada y veraz sobre el servicio legislativo; espacios en la web mediante los cuales cada diputado se comunican con los habitantes para mostrar el quehacer diario en el parlamento.

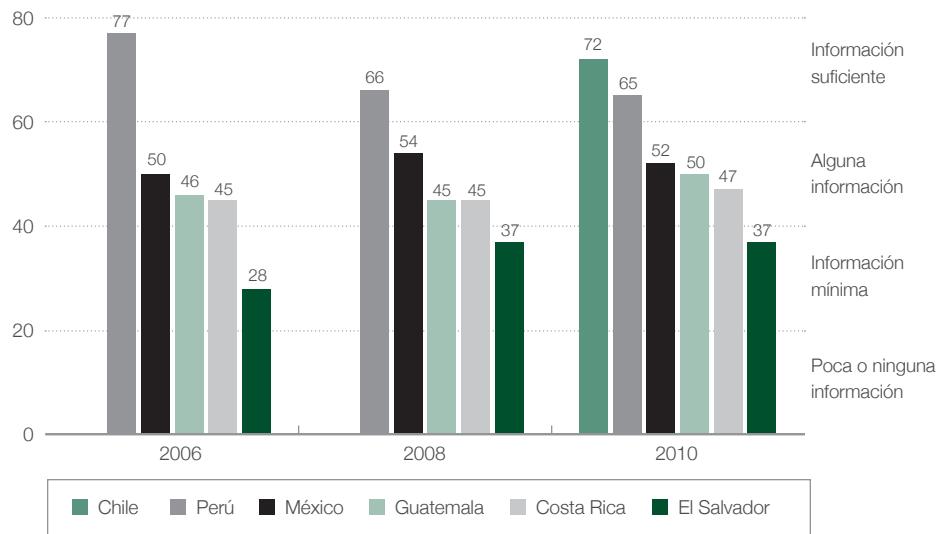
Por parte del Ejecutivo, se ha diseñado un portal electrónico a través del cual se busca la modernización del Estado, simplificando y haciendo más eficiente la prestación de servicios y la realización de trámites administrativos, así como contar con una ciudadanía altamente informada. De modo general, los logros obtenidos con la implementación de esta herramienta son:

- Integración de instituciones públicas y creación de un espacio por medio del cual se permite la comunicación y coordinación entre las instituciones.
- Mejora en los servicios públicos, es decir, aumento en la cantidad y la calidad de los servicios ofrecidos.
- Desarrollo de diversos proyectos claves para la estrategia de modernización estatal.³⁷

Como complemento a las iniciativas públicas, diversas organizaciones de la sociedad civil, entre ellas Transparencia Costa Rica —Capítulo Costarricense de Transparencia Internacional— y PROCESOS, han liderado esfuerzos para fomentar una cultura de transparencia y anticorrupción en el país, promoviendo una actitud proactiva en las personas, instituciones y sectores de la sociedad civil. Dentro de estas iniciativas ciudadanas figuran la investigación y generación de información sobre el tema; la creación de espacios de diálogo entre sectores de la sociedad civil que luchan contra la corrupción y velan por el fortalecimiento de la transparencia; brindar asesoría y capacitación en el ámbito de la transparencia y la rendición de cuentas.

36. Dicha herramienta se denomina Red Interinstitucional de Transparencia, la cual tiene como meta que todas las instituciones del sector público costarricense se adhieran a ella, con el objeto de hacer público el manejo de los recursos asignados a cada una de ellas. Actualmente, la Red está conformada por alrededor de 35 instituciones.

37. Para mayor detalle sobre todos los proyectos implementados dentro de esta iniciativa ver Anexo 6.



Nota: En 2006 y 2008, Chile no se incluyó en la evaluación del Índice.

3.3 EXPERIENCIA COMPARADA A NIVEL INTERNACIONAL

Los países de los cuales se retoman experiencias —Perú, Chile, México, Guatemala y Costa Rica— han llevado a cabo una serie de prácticas en aras de satisfacer elementos claves dictados por el FMI en materia de transparencia fiscal. Por ejemplo: presentan un presupuesto anual realista, un marco macroeconómico de mediano plazo, sus documentos presupuestarios incluyen objetivos de mediano plazo y estimaciones de años posteriores —prácticas importantes para implementar un presupuesto a mediano plazo—. Para los países emergentes, esto constituye una herramienta para señalar compromisos políticos y evitar crisis futuras; mientras que para los países en desarrollo puede ayudar a la reducción de la pobreza (FMI, 2008).

Los países seleccionados como referentes en el tema han alcanzado un nivel de transparencia fiscal plausible a nivel internacional. El

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Presupuesto Abierto, varios años.

Gráfico 2 muestra un comparativo del nivel de transparencia presupuestaria entre los países, para cada uno de los años en los que se ha realizado el estudio.

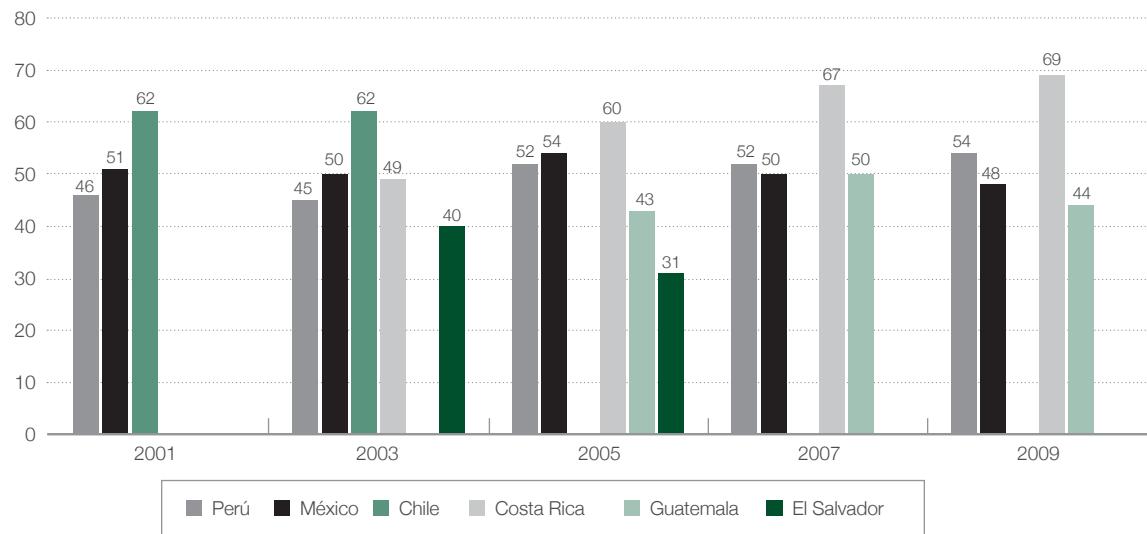
De acuerdo con el International Budget Partnership (2010), Chile, Perú, México, Costa Rica y Guatemala se posicionan como países que ofrecen suficiente o alguna información al público sobre los documentos presupuestarios de sus respectivos países —superando a El Salvador, que se encuentra catalogado como un país con un mínimo de información disponible—.

Por su parte, el Índice General de Transparencia Presupuestaria (IGTP) destaca la percepción del nivel de transparencia y participación en los procesos presupuestarios de diversos países de América Latina. En términos generales, los resultados de este Índice reflejan poca transparencia presupuestaria.

De los países en estudio, únicamente México y Perú se han sometido a la evaluación del IGTP para todos los años en los que se ha realizado.

NIVEL DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA: ÍNDICE GENERAL DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA
POR PAÍSES, 2001-2009

GRÁFICO
03



Nota: No se realizó una evaluación periódica para todos los países.

Con respecto a sus resultados, en el caso de Perú se ha dado una mejoría del 2001 al 2009. Mientras que México ha experimentado un leve retroceso para el mismo período. De acuerdo con las evaluaciones disponibles, Chile y Costa Rica son los países donde sus ciudadanos perciben mayores niveles de transparencia en el proceso presupuestario. Guatemala y El Salvador presentan los niveles más bajos de percepción en transparencia presupuestaria, éste último con un deterioro considerable de 2003 a 2005.

La corrupción es uno de los grandes problemas que afronta la región Latinoamericana, ya que es un flagelo que se ha ido generalizando y penetrando en las diversas esferas del aparato estatal de nuestros países.

La evaluación del IPC para 2010 señala que cerca del 75% de los 178 países evaluados se ubican por debajo de 5, en una escala entre 0 (altamente corrupto) y 10 (altamente transparente), lo que «denota serios problemas de corrupción». A nivel de los países de América, el porcentaje

Fuente: Elaboración propia con base en Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, varios años.

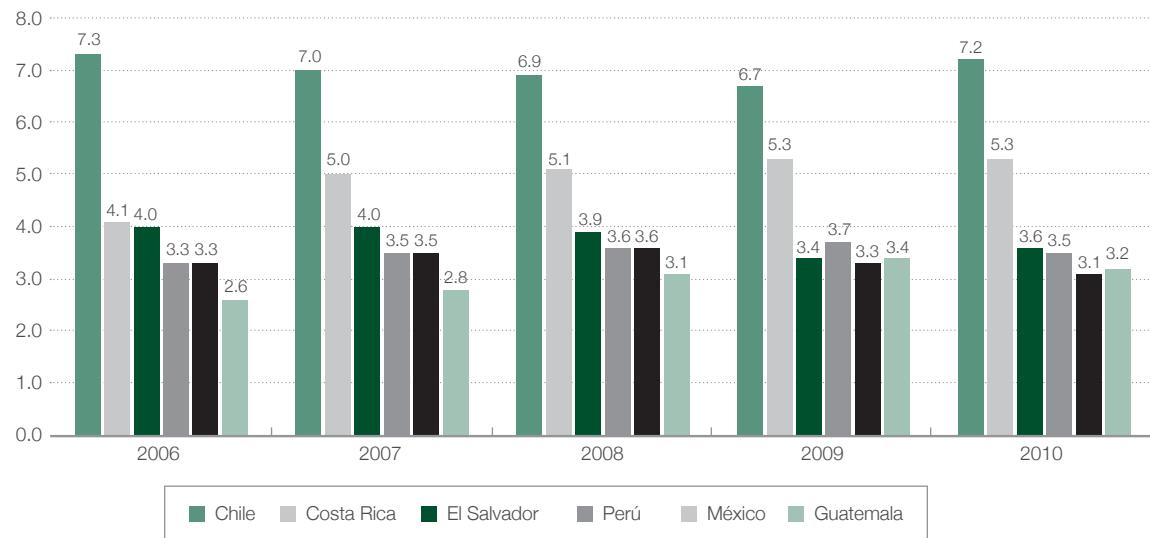
de países se mantiene, ya que 20 de los 28 países evaluados obtuvieron un puntaje inferior a 5 (Transparencia Internacional, 2010).

En el Gráfico 4 se puede observar un comparativo de la percepción de la corrupción en algunos países latinoamericanos, así como su evolución. Chile y Costa Rica destacan como los países menos corruptos en relación con el resto de países, ya que mientras más cercano a 10 se percibe menos corrupción. Por su parte, Guatemala, México, Perú y El Salvador se catalogan como países donde se perciben serios problemas de corrupción.

En términos de su evolución, los retrocesos o avances de los países respecto a su evaluación en 2006 son poco significativos, con excepción de Costa Rica que en 2008 pasó a formar parte de los pocos países latinoamericanos que superan el umbral de 5 puntos. Para 2010, cabe destacar que Chile y El Salvador fueron los únicos que mostraron avances respecto a su IPC de 2009, mientras que Costa Rica se mantiene igual.

NIVEL DE CORRUPCIÓN: ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN
POR PAÍSES, 2006-2010

GRÁFICO
04



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Informe IPC, varios años.

En adición a los resultados del IPC, el Barómetro de las Américas señala que el rango de victimización por corrupción en el continente Americano es muy amplio, va desde 8.9% hasta 48.2%. Para los países en cuestión tenemos que: Perú y México están en el grupo de «mayor incidencia», donde más del 30% de su población manifiesta haber sido víctima de algún acto de corrupción; Guatemala y Costa Rica se sitúan en el rango de países con victimización media como consecuencia de la corrupción; El Salvador se ubica en el mismo rango que Chile, ambos se encuentran en el grupo con los niveles más bajos de victimización, menos de 15%.

En términos de la percepción de la corrupción, más de la mitad de la población en el continente Americano manifiesta que éste es un problema muy frecuente en la gestión pública de sus respectivos países. A nivel de los países en estudio: Guatemala es uno de los países con mayor percepción de corrupción —80% o más de la población manifiestan que ésta se encuen-

tra algo o muy generalizada entre los funcionarios públicos—; México y Perú forman parte del segundo grupo de países que perciben un alto grado de corrupción —entre 70% y 79%—. Finalmente, en el grupo donde la percepción es menor están Chile, Costa Rica y El Salvador —entre 60% y 69%—.

Los países con el propósito de generar mecanismos y herramientas de prevención, sanción y lucha contra la corrupción han ratificado convenios internacionales como la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). El primer convenio a nivel regional y el segundo de carácter internacional, los cuales han sido suscritos por todos los países de la región centroamericana y República Dominicana (Ver Cuadro 2).

Temas como la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la lucha contra la corrupción han sido incluidos dentro de la agenda política de los países a nivel mundial.

RATIFICACIÓN DE CONVENIOS CONTRA LA CORRUPCIÓN
POR PAÍSES

CUADRO
02

PAÍS	CICC	CNUCC
Guatemala	12 de junio de 2001	3 de noviembre de 2006
El Salvador	26 de octubre de 1998	1 de julio de 2004
Honduras	25 de mayo de 1998	23 de mayo de 2005
Nicaragua	17 de marzo de 1999	15 de febrero de 2006
Costa Rica	9 de mayo de 1997	21 de marzo de 2007
Panamá	20 de julio de 1998	23 de septiembre de 2005
República Dominicana	2 de junio de 1999	26 de octubre de 2006
México	27 de mayo de 1997	20 de julio de 2004
Chile	22 de septiembre de 1998	13 de septiembre de 2006
Perú	4 de abril de 1997	16 de noviembre de 2004

Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en OEA/
Secretaría de Asuntos Jurídicos y ONU.

A raíz de ello, muchos países a través de sus gobiernos y de organizaciones de la sociedad civil han venido implementando iniciativas que mejoren la forma en que se ejerce el poder público e impulsen a la sociedad a asumir su rol de auditor social.

Los gobiernos conscientes de la importancia del derecho ciudadano de acceso a la información pública buscan la adopción de marcos legales que garanticen el ejercicio de este derecho. No obstante, éstas serán exitosas en la medida que se respeten sus disposiciones y se cumpla el fin para el cual han sido creadas, garantizar el ac-

ceso a la información y de esta forma el ejercicio transparente de la acción gubernamental.

Por su parte, la sociedad civil en la línea de exigir rendición de cuentas y de asumir su responsabilidad en el monitoreo de la gestión gubernamental, realizan esfuerzos centrados en la investigación, capacitación y formación a funcionarios públicos y/o a la ciudadanía en general. Además, buscan crear alianzas con otras organizaciones sociales, o bien, con entidades públicas con el objetivo de promover la transparencia y la rendición de cuentas, así como fortalecer la democracia en nuestros países.

04

PROPUESTAS PARA FOMENTAR LA TRANSPARENCIA EN EL SALVADOR: HACIA UN PAÍS TRANSPARENTE

Los resultados de los instrumentos de evaluación internacional utilizados para ofrecer un diagnóstico del estado de la transparencia en El Salvador, han demostrado que avanzar en materia de transparencia fiscal y combatir los actos de corrupción se convierte en un reto pendiente para todos los niveles de gobierno.

La transparencia no es solo poner la información a disposición del público, sino enseñarle al ciudadano a tener una lectura apropiada de esa información, de tal manera que la persona que lea los datos tenga la capacidad de interpretarlos lo mejor posible. Es ahí donde la transparencia fiscal debe ir mucho más allá de ser oportuna y accesible, se debe brindar de diferentes formas, utilizando distintos instrumentos que la haga comprensible para todos los segmentos de una población.

Como se ha mencionado en los capítulos anteriores, la corrupción es un problema que ha ido penetrando en las diferentes esferas del aparato estatal en distintos países, El Salvador no es la excepción, lo cual erosiona la calidad de los servicios públicos y el acceso de la ciudadanía a dichos servicios. Por lo tanto, fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en las entidades públicas, principalmente, en aquellas áreas vinculadas con el bienestar de la población abonaría, entre otros aspectos, a fomentar mayor

gobernabilidad y confianza, a mejorar la calidad de los servicios públicos y reducir las desigualdades sociales.

La transparencia fiscal es una condición básica para que el presupuesto y la política fiscal en general sean mejor aprovechados en función de reducir desigualdades, mejorar la credibilidad institucional, fortalecer el papel de la ciudadanía como agentes de cambio, etc. Aunque para ello es necesario ir más allá de la transparencia fiscal, por ejemplo, involucra llevar a cabo otro tipo de presupuesto, que vaya en función de resultados y no por áreas de gestión como lo es actualmente.

Una sociedad transparente y libre de corrupción demanda acciones gubernamentales en función de mantener una gestión transparente, así como acciones por parte de la sociedad civil que potencien la participación ciudadana y auditoría social. Combatir ambos flagelos no es una tarea exclusiva de los gobiernos, también se requiere del apoyo y participación de la sociedad civil para que los esfuerzos sean eficaces y pertinentes. En este caso, es fundamental establecer alianzas y uniformar esfuerzos en pro de la transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción.

En este sentido, se ha despertado el interés gubernamental y de organizaciones de la sociedad civil por trabajar a favor de la transparencia

y la rendición de cuentas. Con el objetivo de propiciar la participación ciudadana y facilitar el acceso a información confiable y oportuna que sirva de base en la generación de propuestas de políticas públicas.

La transparencia es uno de los aspectos que posibilita contar con mejores políticas públicas, las cuales son más efectivas si existe trabajo conjunto entre gobierno y sociedad por la búsqueda del bienestar de la población. Por un lado, el gobierno tiene la responsabilidad de facilitar los canales de comunicación con la sociedad civil y acercar la información pública a la población interesada. Y por el otro lado, los ciudadanos deben ser responsables, participativos y hacer un uso adecuado de la información.

En síntesis, la transparencia y la rendición de cuentas serán más efectivas cuando estén fundamentadas en una relación Estado-Sociedad, donde el gobierno y los ciudadanos trabajen juntos para mejorar el desempeño gubernamental.

4.1. PROMOVIENDO LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL GOBIERNO: HACÍA UNA GESTIÓN PÚBLICA TRANSPARENTE

Las autoridades gubernamentales están obligadas a fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas, ya que son elementos ineludibles para la agenda de los gobiernos. Por tanto, el desempeño gubernamental responsable y transparente debe estar basado en un esquema sólido de rendición de cuentas.

En este sentido, no basta contar con herramientas para brindar a la ciudadanía mayor información, también es fundamental que los servidores públicos cumplan con su deber de apertura y publicidad de la información de modo pertinente y comprensible, que les permita a los ciudadanos evaluar el desempeño de la gestión gubernamental. Lo anterior requiere de voluntad política para garantizar la apertura de la información al escrutinio público.

En aras de abonar a la transparencia, el fin último de todo gobierno debe ser buscar un manejo responsable, eficiente y transparente de los recursos públicos, ya que en esta medida se potencia la credibilidad, confianza y legitimidad de sus acciones.

El Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, debe trabajar en la legitimidad de las finanzas públicas, lo cual es posible mediante una mejor orientación y progresividad del gasto público, así como construyendo sistemas de recaudación de impuestos más justos y equilibrados. Además, los logros en esta área no solo abonarían a la transparencia y a la rendición de cuentas, también posibilitarían mayores niveles de confianza ciudadana en el papel del Estado como generador de ingresos propios y en la utilización de los mismos, así como la participación de la ciudadanía en el fortalecimiento de los sistemas fiscales.

El Gobierno de El Salvador a través del Ministerio de Hacienda, entidad encargada de dirigir y administrar las finanzas públicas del país, busca realizar una gestión responsable y transparente en el uso de los recursos públicos, para ello cuenta con distintos instrumentos de comunicación al ciudadano.

4.1.1 PRÁCTICAS SOBRE TRANSPARENCIA

Los estándares internacionales que evalúan las prácticas transparentes en la gestión gubernamental son un mecanismo idóneo para promover dichas prácticas y acabar con la corrupción. Que el gobierno adopte este tipo de medidas podría garantizar que los servidores públicos rindan cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la ciudadanía y que presenten un panorama claro de la estructura y las finanzas públicas del país; lo cual ofrece garantía al público respecto de la posibilidad de evaluar con certeza el desempeño gubernamental y la solidez de la política fiscal.

El Ministerio de Hacienda debe contar con una unidad encargada de fomentar la cultura de

transparencia y rendición de cuentas al interior de la institución. En las administraciones anteriores, difícilmente se brindaba información fiscal relevante y oportuna a la sociedad civil, salvo en aquellos casos en los que se contaba con alianzas estratégicas con las autoridades. Sin embargo, con la entrada del nuevo gobierno, en junio de 2009, se ha comenzado a dar mayor apertura a la información fiscal.

No obstante, la transparencia en su concepto más amplio de apertura a la información relacionada con el desempeño gubernamental, demanda que a nivel de las instituciones públicas se establezcan acuerdos institucionales que garanticen poner a disposición del público información relativa a la estructura y funciones de los distintos niveles de gobierno, así como de sus dependencias.

Actualmente, con el propósito de aunar a la lucha contra la corrupción y fomentar los actos de transparencia entre los servidores públicos, algunas instituciones públicas han elaborado políticas de transparencia institucional. Un gobierno responsable y transparente es aquel donde toda persona que ostenta un cargo público actúa con honestidad y probidad. Por ello, se debe generalizar la elaboración y adopción de políticas de transparencia a todas las instituciones públicas.

La corrupción es un mal que está presente al interior del aparato estatal, por tal motivo es indispensable que el Estado responda a ello mediante la lucha, prevención y sanción ante actos de este tipo. En este sentido, al interior del Órgano Judicial se debería crear una entidad encargada de luchar contra la corrupción, garantizar el fomento de la ética en la esfera pública y en el resto de la sociedad, velar porque se cumplan las obligaciones de transparencia, así como sancionar y resolver casos de corrupción a nivel estatal.

Por otro lado, combatir la cultura del secreto en los gobiernos locales es una tarea que exige la difusión de la información que refleje su desempeño gubernamental. Actualmente, las municipalidades si bien generan información sobre su

situación financiera, presupuestaria, etc., difícilmente la hacen pública. Generalizar el Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) o contar con un sistema similar a nivel municipal facilitaría la elaboración del presupuesto, la generación de información sobre la ejecución presupuestaria y un mejor control de la misma.

Otro aspecto que contribuiría enormemente a la transparencia municipal sería que los gobiernos locales cuenten con un marco legal donde se desarrollen mecanismos para mejorar la efectividad de la transparencia. Además, de que se les obligue a rendir cuentas y a ejercer prácticas de gobierno honesto y abierto. Si bien años atrás se formuló un Anteproyecto de Ley de Transparencia Municipal, quizá valga la pena formular una nueva propuesta al respecto. Esta sería una medida que contribuiría a garantizar la rendición de cuentas a este nivel de gobierno, el acceso ciudadano a la información y una mayor intervención ciudadana en el desarrollo de las actividades municipales.

4.1.2 NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Promover la rendición de cuentas en el gobierno teniendo como base un marco legal sólido, aseguraría una mayor transparencia en los actos de los servidores públicos. Este aspecto se puede mejorar por medio de requerimientos legales que obliguen a los gobiernos a difundir la información pública y a los ciudadanos a hacer un uso adecuado de la misma.

No contar con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública dificulta el acceso y complica los canales para solicitar información pública. En este sentido, se han presentado algunas negativas ante solicitudes de información, o bien, no se ha tenido respuesta a las mismas.

Como se mencionó en los capítulos anteriores, El Salvador era de los pocos países donde no existía un cuerpo legal consolidado que estableciera las normas y prácticas mínimas en materia

de transparencia y acceso a la información. Luego de dos años de haberse presentado el Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP), tiempo en el cual grupos de la sociedad civil habían venido insistiendo y recomendando su pronta aprobación, la Ley finalmente se aprobó.

Por tanto, una recomendación en este ámbito será garantizar la entrada en vigencia,³⁸ así como la correcta aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), con el compromiso del Órgano Ejecutivo de apoyar su implementación. Para ello, se demanda de una fuerte campaña de difusión sobre el contenido y la importancia de contar con una ley de este tipo —actualmente, los esfuerzos de difusión se han dado desde la sociedad civil a través del Grupo Promotor de la Ley—. Le compete al Ejecutivo promover ampliamente el marco legal en la materia entre las dependencias gubernamentales, sector privado y el resto de la sociedad, ya que con ello se capacitaría a los funcionarios públicos y a la ciudadanía sobre el contenido de la LAIP.

Por otro lado, avanzar en materia de transparencia gubernamental en El Salvador también implica transparentar los procesos de compras y contrataciones públicas, ya que la poca o nula regulación al respecto han dado espacio a la práctica de actos corruptos en dichos procesos. A pesar de contar con un marco legal para las compras y contrataciones de obras, bienes y servicios del Estado —Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, LACAP—, el proceso se percibe como un espe-

cio donde impera la ineficiencia, la burocracia y, por ende, la corrupción.

Se deben implementar marcos jurídicos eficaces y eficientes en la adquisición y contratación de obras, bienes y servicios por parte del Estado. Así como, reformar aquellas leyes que regulan dichos procesos pero que adolecen de las ineficiencias mencionadas. Por tanto, es necesario mejorar la transparencia en las contrataciones, compras y adjudicaciones que hace el Estado con el propósito de no dejar ambigüedad en dichos procesos, para ello se requiere del fortalecimiento a las instituciones públicas ejecutoras de las compras y contrataciones, proveer información relevante para los interesados en participar en alguna licitación y divulgar toda la información relacionada con las licitaciones, contratos, adjudicaciones, etc.

4.1.3 SISTEMAS DE INFORMACIÓN

La opacidad en las cuentas fiscales y en el desempeño de las actividades gubernamentales está asociada a la poca o nula información, así como la deficiente calidad de la misma. En este sentido, existe una inadecuada cobertura, consistencia y comparabilidad de las estadísticas económicas y fiscales disponibles.

Las prácticas por transparentar el desempeño de todo gobierno tienen como base reconocer el derecho ciudadano de acceso a la información pública y el deber gubernamental de rendir cuentas sobre sus acciones. En este sentido, los sistemas de información son una herramienta importante para que los gobiernos, en el nivel que sea, pongan a disposición del público toda información relevante para evaluar su desempeño.

Toda institución pública debe diseñar herramientas completas y de fácil acceso a la información pública, así como mejorar la funcionalidad y operatividad de los sistemas de información existentes —diseño amigable para todos los usuarios—. El propósito es facilitar el flujo e intercambio de información entre el Estado y el pú-

38. En enero de 2011, luego de la revisión presidencial al decreto que contiene la LAIP, el Presidente de la República ha observado dicha Ley y recomienda que ésta entre en vigencia un año después de su publicación en el Diario Oficial. Ver nota relacionada en <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/162741-funes-observa-ley-de-acceso-a-la-informacion.html#> y <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/163025--gremiales-lamentan-la-observacion-a-transparencia.html>.

blico en general, ya que generar confianza entre los ciudadanos posibilita que estos cumplan con sus obligaciones tributarias.

¿Qué tipo de sistemas de información convendría implementar?

Los sistemas de información demandan aumentar el uso del internet y de tecnologías de la comunicación como aspectos imprescindibles para su funcionamiento. Por tanto, la aplicación de internet y de dichas tecnologías es una actividad primordial que las instituciones públicas deben llevar a cabo en aras de difundir la información sobre sus actividades.

Portales de Transparencia

Los Portales son una herramienta en internet que permite la presentación interactiva de información sobre las actividades públicas. Por ende, con estos se busca promover el acceso a la información y rendir cuentas en el manejo de los fondos públicos.

La transparencia y la rendición de cuentas no son prácticas exclusivas del gobierno central o de algunas instituciones públicas. Por esta razón, se debe exigir a todas las instancias gubernamentales, en el nivel que sea, y a todos los Órganos del Estado a que adopten Portales de Transparencia. También se deben dictar lineamientos para que se construyan portales estándar en todas las dependencias públicas.

A nivel del Órgano Ejecutivo, la Presidencia de la República debería desarrollar y poner en funcionamiento un Portal de Transparencia, lo cual posibilitaría transparentar sus actos y evitar futuros cuestionamientos sobre su gestión —como el ya mencionado caso del exceso de gastos de la Presidencia durante el mandato del ex presidente Saca—. Además, sería importante que esta misma herramienta sea usada por la Asamblea Legislativa y cada uno de los gobiernos locales.

A nivel de ministerios, se recomienda iniciar con la implementación de los portales en el área

social, ya que estos ministerios son considerados como los más susceptibles a actos de corrupción en detrimento de prestar servicios de calidad a los ciudadanos.

Dichos sitios en internet, para cada una de las instancias mencionadas, deberían contener toda la información sobre su desempeño, tal como: proyectos de inversión, instrumentos de gestión, información del personal, presupuesto, auditorías, actividades oficiales, procesos de contrataciones y compras públicas y otro tipo de acciones relevantes en su gestión.

Oficinas de Información y Respuesta (OIR)

Actualmente, ya existen algunas instituciones que cuentan con mecanismos de este tipo para brindar información sobre el quehacer institucional, atender y dar respuestas a las consultas, quejas y sugerencias por parte de la población. En este sentido, lo que se recomienda es que la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción cumpla su compromiso de promover y asesorar a las entidades públicas en la creación de las OIR.

Por tanto, se debe generalizar la implementación de esta herramienta en las instituciones públicas, de modo que sirva a la población para gestionar sus demandas ciudadanas hacia las entidades de su interés.

Sistemas de Control de Solicitudes de Información Adicional

Adicional a las OIR, las entidades públicas deben diseñar un sistema que facilite a los ciudadanos el ingreso de las solicitudes de información pública y que permita dar seguimiento —hasta su resolución— a las peticiones, quejas y sugerencias ciudadanas. Al mismo tiempo que posibilite evaluar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia que tiene cada sujeto obligado.

Este sistema es otro de los instrumentos por medio del cual el gobierno podría garantizar el derecho ciudadano de acceso a la información. Además, facilitar la presentación de quejas, denuncias y peticiones por parte de la ciudadanía contribuye a impulsar la participación ciudadana.

Adicional a las particularidades de cada sistema de información, estos deben ser un medio para dar a conocer los servicios que se ofrecen y la forma en que la población puede acceder a ellos, la forma de contacto de la institución, así como un espacio para que la ciudadanía pueda enviar sus solicitudes de información y demandas ciudadanas a cada entidad. También, es importante que se generen estadísticas relacionadas al número y tipo de solicitudes de información, las quejas y sugerencias por parte de los ciudadanos; de modo que esto sirva para conocer el uso que la población le da a las herramientas que se le proporcionan para acceder a la información y saber si las instituciones públicas están resolviendo y proporcionando la información pertinente.

Como complemento al diseño y puesta en funcionamiento de los sistemas de información, es necesario contar con Centros de Cómputo con acceso público a internet, de modo que los ciudadanos, particularmente aquellos que no cuentan con este tipo de herramientas tecnológicas, interesados en conocer la información económica, fiscal, financiera, etc. en manos del Estado puedan acceder a ella de forma más fácil y sin tener que desplazarse a solicitar la información a la institución responsable. Merece la pena recordar que los sistemas de información pretenden ser unos mecanismos de comunicación entre el Estado y la sociedad, en la medida que permitan intercambiar y acercar la información pública.

4.1.4 TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

La falta de transparencia presupuestaria dificulta la posibilidad ciudadana de consultar sobre la actuación del gobierno, así como de las implicaciones sociales y económicas que se deriven de las decisiones gubernamentales. Por ende, se impide que la ciudadanía pueda incidir en la administración pública, particularmente, en las decisiones de política que adopten.

En este sentido, el Estado debe abrir y transparentar el proceso presupuestario en sus diferentes etapas: formulación, discusión-aprobación, ejecución y fiscalización. De este modo, la ciudadanía no solo estará más informada sobre la gestión financiera del Sector Público, también podrán evaluar la transparencia en el gasto público —orientación y asignación eficiente de los recursos públicos, prioridades y objetivos del Gobierno—.

El Presupuesto General está diseñado como un instrumento financiero, el cual no va acompañado de los objetivos físicos y financieros para cada unidad presupuestaria, y por ende, se desconoce el cumplimiento de los mismos. En este sentido, se debe mejorar la formulación presupuestaria mediante la elaboración y divulgación de un documento que contenga dichos objetivos, así como un informe con los logros y resultados obtenidos.

Actualmente, la Propuesta Presupuestaria del Ejecutivo muestra un mínimo de información al público, por lo que se requiere elevar el nivel de exhaustividad y calidad de la información que se presenta. Asimismo, el Presupuesto General de la Nación no muestra un buen nivel de desagregación de las cuentas públicas —la clasificación presupuestaria se presenta a nivel de rubros— y no incluye una programación presupuestaria de mediano plazo. En este caso, se recomienda presentar la información presupuestaria con un mayor nivel de detalle y elaborar la programación de mediano plazo, como base para avanzar en la elaboración de presupuestos plurianuales.

Para realizar la transparencia presupuestaria, es necesario hacer estimaciones e incluir dentro del presupuesto público las operaciones relacionadas con actividades cuasifiscales, pasivos contingentes y gasto tributario. Para ello, se debe considerar la posibilidad de elaborar presupuestos complementarios que contemplen dichas prácticas. Lo anterior permitiría, entre otros aspectos, elaborar un análisis adecuado de los efectos sectoriales y distributivos de la política fiscal, así como conocer

cuáles son los costos y recursos financieros en los que incurre el Estado como consecuencia de sus actividades y políticas de estímulo hacia determinados sectores económicos. Por tanto, conocer los apoyos fiscales que reciben dichos sectores podría dar pie a la conveniencia de eliminarlos y sustituirlos por políticas sectoriales.

El Órgano Legislativo es el actor clave en la etapa de discusión y aprobación del proceso presupuestario. La participación legislativa se convierte en el principal contrapeso al momento de aprobar las decisiones de política plasmadas por el Ejecutivo en su Propuesta Presupuestaria. Por tanto, es fundamental fortalecer la capacidad del Legislativo para ejercer una vigilancia integral durante el período de aprobación y ejecución del presupuesto.

Durante la formulación y discusión del presupuesto, tanto el Ejecutivo como el Legislativo deben motivar y brindar a la ciudadanía la oportunidad de participar y dar sus comentarios a la propuesta del presupuesto previo a su aprobación. De igual forma, se deben respetar sus puntos de vista y en la medida de lo posible tomarlos en consideración.

Dos aspectos que hacen que un presupuesto sea más transparente es contar con unas proyecciones de ingresos confiables y con un nivel de ejecución del gasto óptimo. Para el caso de El Salvador, de acuerdo con el FMI (2005), el primero de estos aspectos es evaluado positivamente; mientras que la ejecución del gasto público es un ámbito en el cual se necesita mejorar.

Realizar una evaluación sistemática de la ejecución presupuestaria contribuiría a un mejor seguimiento y control del gasto público, así como a la evaluación social del mismo. Lo anterior demanda poner a disposición del público información oportuna y confiable sobre la programación de la ejecución presupuestaria, de modo que se pueda conocer cómo cada entidad pública está gastando o invirtiendo los recursos que le han sido asignados para el desarrollo de sus actividades y proyectos de inversión.

Actualmente, el Ministerio de Hacienda emite informes mensuales sobre la ejecución presupuestaria,³⁹ aunque la información que se presenta queda a nivel institucional. Si bien esto constituye un primer paso para poner a disposición de la ciudadanía este tipo de información, es pertinente hacer las reformas legales necesarias para empezar a elaborar y publicar Informes de Ejecución Presupuestaria de Medio Año, ya que no existe obligación legal para publicar este tipo de informes.⁴⁰

Adicionalmente, la fiscalización de las finanzas públicas —particularmente, el gasto público— es un factor importante para evaluar la correcta ejecución de los recursos. El Estado debe garantizar que las auditorías externas e internas sean efectivas, para que abonen a la transparencia e impidan prácticas corruptas como la desviación de fondos públicos.

En línea con lo anterior y en aras de fortalecer la percepción ciudadana sobre el desempeño y la credibilidad del ente contralor —Corte de Cuentas de la República, CCR—, se recomienda difundir los Informes de Auditoría a la población en general, ya que dicha entidad produce los Informes pero no los da a conocer.

39. Dichos informes se conocen como «Resúmenes Ejecutivos de la Ejecución Presupuestaria del Gasto», disponibles en línea en el sitio web de la institución www.mh.gob.sv

40. La LAIP aprobada contempla lo siguiente: «El Ministerio de Hacienda deberá presentar y publicar semestralmente un informe sobre la ejecución presupuestaria del Estado, dentro de los treinta días siguientes a cada semestre, el cual contendrá, como mínimo, el comportamiento de las actividades más relevantes por sector, así como su ejecución presupuestaria. Asimismo, deberá publicar un informe consolidado sobre la ejecución del presupuesto del Estado, en los términos del artículo 168 ordinal 6º de la Constitución» (Decreto Legislativo No. 534, diciembre 2010).

4.2 PROMOVIENDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana es un factor determinante para fortalecer la rendición de cuentas, promover la transparencia y luchar contra la corrupción. La ciudadanía debe reconocer y exigir su derecho de acceso a la información, además de responsabilizarse y cumplir su papel de auditores sociales.

El objetivo de promover la participación ciudadana es elevar la capacidad de actuación de la sociedad civil en la vida pública y nacional. En este sentido, los ciudadanos deben abordar su relación con el gobierno desde un plano de exigencia de rendición de cuentas y demanda por una mayor transparencia.

Sin embargo, la sociedad civil no es por esencia un actor proactivo en su rol de ejercer la vigilancia sobre el quehacer gubernamental. Una ciudadanía más informada, participativa y con capacidad para ejercer una vigilancia ciudadana se construye a partir de la educación, capacitación y formación cívica integral.

Es urgente que por medio de las prácticas sociales se impulsen transformaciones profundas a las instituciones y al marco legal que sustenta la transparencia y el acceso a la información en el país. Siempre que dichas acciones vayan encaminadas a profundizar la transparencia, promover la rendición de cuentas, fortalecer la ética pública y combatir los actos de corrupción.

4.2.1 EVALUACIÓN Y MONITOREO SOCIAL

Los esfuerzos de participación ciudadana por exigir rendición de cuentas y monitorear las acciones gubernamentales, por lo general, están más enfocados hacia el Poder Ejecutivo. La sociedad civil debe impulsar este tipo de prácticas a todos los niveles del Estado, Legislativo y Judicial, así como a los organismos autónomos, entidades descentralizadas y todos aquellos que manejan o reciben recursos públicos.

Del mismo modo en que las instituciones públicas deben establecer sistemas de informa-

ción, a las organizaciones de la sociedad civil les corresponde diseñar y poner en funcionamiento instrumentos similares conocidos como Observatorios Ciudadanos. Este tipo de herramientas son la base por medio de la cual la ciudadanía puede contribuir a impulsar la transparencia, fortalecer las instituciones públicas y promover la participación del resto de la sociedad.

Lo anterior es la base para establecer un Sistema de Contraloría Ciudadana, para el cual se deberán desarrollar instrumentos de evaluación y monitoreo que permitan medir el nivel de transparencia gubernamental.

Los ciudadanos tienen el derecho y la obligación de participar en la formulación y vigilancia de la implementación de las políticas públicas. A modo de ejemplo, en la medida que los distintos actores sociales y económicos evalúen positivamente el desempeño de la política fiscal, podrían verse motivados a cumplir correctamente con sus obligaciones tributarias.

Además, vigilar la implementación de las políticas públicas conllevaría a que los ciudadanos tengan la obligación y asuman su responsabilidad de denunciar cualquier acto contrario a la ética pública —desviación de fondos, enriquecimiento ilícito, entre otros—, del cual tengan conocimiento. En la actualidad, por mandato constitucional, la instancia encargada de perseguir e investigar cualquier caso de corrupción, malversación de fondos, delitos de “cuello blanco” y otras figuras similares es la Fiscalía General de la República (FGR). Por tanto, la ciudadanía tiene a su disposición una institución ante la cual presentar su demanda, quedará en manos de dicha entidad perseguir ese tipo de delitos y en la población dar seguimiento a la resolución de los casos.

4.2.2 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO

Como se señaló en el primer capítulo, la participación ciudadana se convierte en el principal desafío dentro de la participación en el proceso

presupuestario, ya que en la actualidad, no existe una verdadera participación de la ciudadanía en el debate presupuestario. Aunque durante la etapa de discusión, el Legislativo realiza algunas audiencias públicas, no se le concede al público la posibilidad de expresar sus opiniones sobre el documento en cuestión.

Bajo esta circunstancia, es imprescindible promover la existencia de un marco legal que vele porque se incorpore la participación ciudadana como una pieza clave en el proceso presupuestario de El Salvador. Además de ser un factor que abona a la transparencia presupuestaria, es la única manera de conocer y garantizar que las necesidades básicas de la población puedan ser tomadas en cuenta dentro de las prioridades y objetivos gubernamentales, de modo que se logre una asignación eficiente del gasto público.

4.2.3 CAMPAÑAS DE DIFUSIÓN

La ciudadanía consciente de que los esfuerzos aislados no generan los mismos resultados que los esfuerzos conjuntos, principalmente, cuan-

do se trata de luchar contra fenómenos tan complejos como la corrupción, buscan crear alianzas estratégicas entre los diversos actores de la sociedad civil. En este sentido, conformar un Comité Ciudadano por la Transparencia constituiría una iniciativa importante desde la sociedad civil para promover el derecho de acceso a la información, la rendición de cuentas y la transparencia.

Promover ese tipo de acciones es posible mediante la incidencia, educación y concientización tanto al gobierno como a la población en general. Para ello, diseñar e impulsar Campañas Ciudadanas para sensibilizar al Estado sobre la importancia de transparentar los fondos públicos y su obligación de rendir cuentas, así como informar a la ciudadanía sobre sus deberes y derechos para avanzar hacia una sociedad transparente y libre de corrupción.

Los medios de comunicación se convierten en aliados estratégicos para implementar este tipo de mecanismo de difusión, ya que serán el canal idóneo para transmitir los mensajes a la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ackerman, John y Sandoval, Irma (2005); *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*; Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia No.7; México, 2005.

Bastida, Francisco y López, Bernardino (n.d.); *Propuesta de un Índice de Transparencia Presupuestaria*; Departamento de Economía Financiera y Contabilidad, Universidad Politécnica de Cartagena y Universidad de Murcia.

Ciudadanos al Día (2003); *Estado de la Transparencia Fiscal en el Perú: Comentarios al proyecto de reglamentación*; Informe CAD; Perú, junio 2003.

Claro, Jorge (2007); *Las compras y contrataciones del Estado en Centroamérica y República Dominicana*; Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, BID; Washington D.C., abril 2010.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2004); *Panorama de la Gestión Pública*; Dirección del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES; Chile, mayo 2004.

Corporación Latinobarómetro; *Informe Latinobarómetro 2007, 2008 y 2009*; Chile, noviembre 2007, 2008 y 2009.

Fondo Monetario Internacional (2008); *Manual de Transparencia Fiscal*; Departamento de Finanzas Públicas, Edición revisada en 2007, FMI; Washington D.C., 2008.

Fondo Monetario Internacional (2005); *El Salvador: Report on the Observance of Standards*

and Codes; Fiscal Transparency Module, Country Report No.05/67, FMI; Washington D.C., febrero 2005.

Fondo Monetario Internacional (2002); *Mexico: Report on the Observance of Standards and Codes; Fiscal Transparency Module, Country Report No.02/200, FMI*; Washington D.C., septiembre 2002.

Fondo Monetario Internacional (2004); *Peru: Report on the Observance of Standards and Codes; Fiscal Transparency Module, Country Report No.04/109, FMI*; Washington D.C., abril 2004.

Fondo Monetario Internacional (2003 y 2005); *Chile: Report on the Observance of Standards and Codes; Fiscal Transparency Module, Country Report, FMI*; Washington D.C., agosto 2003 y agosto 2005.

Fondo Monetario Internacional (2006); *Guatemala: Report on the Observance of Standards and Codes; Fiscal Transparency Module, Country Report No.06/9, FMI*; Washington D.C., enero 2006.

Fondo Monetario Internacional (2007); *Costa Rica: Report on the Observance of Standards and Codes; Fiscal Transparency Module, Country Report No.07/372, FMI*; Washington D.C., noviembre 2007.

Fundación Nacional para el Desarrollo (2008); *Seguridad Fiscal en El Salvador: Medidas para fortalecer la tributación*; Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE; Primera Edición; San Salvador, septiembre 2008.

Fundación Nacional para el Desarrollo, et al. (2009); <i>Observatorio Ciudadano de la Obra Pública en la Gestión Gubernamental de El Salvador. Experiencia Piloto; Convenio de Cooperación; El Salvador</i> , agosto 2009.	Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (2001); <i>Código de Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria</i> ; OCDE, 2001.
Fundar, <i>Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005, 2007 y 2009</i> .	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2010); <i>Promoting Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes; Background information brief</i> , OCDE; julio 2010.
González-Páramo (2003); <i>Economía Política e Instituciones Presupuestarias: Teoría y evidencia para Europa</i> ; Universidad Complutense de Madrid; España, 2003.	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2008); <i>La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina</i> ; Centro de Desarrollo, OCDE; octubre, 2008.
González y Salinas (2005); <i>La gestión del gasto público orientada al impulso de la productividad</i> ; Instituto de Estudios Fiscales, Secretaría General de Presupuestos y Gastos; julio 2005.	Proyecto de Opinión Pública de América Latina; <i>Cultura Política de la Democracia en El Salvador, 2008: El impacto de la gobernabilidad</i> ; Barómetro de las Américas, Universidad de Vanderbilt; El Salvador, agosto 2008.
Grupo Promotor (2010); <i>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: una ley desde la sociedad civil salvadoreña</i> ; El Salvador, marzo 2010.	Salinas, María y Salinas, Javier (2007); <i>Corrupción y actividad económica: una visión panorámica</i> ; Universidad de Extremadura e Instituto de Estudios Fiscales; España, enero 2007.
Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (2008); Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; El Salvador, octubre 2008.	Tanzi, Vito y Zee, Howell (1996); <i>Política fiscal y crecimiento a largo plazo</i> ; Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional; Washington, D.C., octubre 1996.
International Budget Partnership; Encuesta de Presupuesto Abierto 2006, 2008 y 2010.	Tax Justice Network (2005); <i>Tax us if you can: the true story of a global failure</i> ; Briefing paper, TJN; Londres, septiembre 2005.
Ministerio de Hacienda de El Salvador, Resúmenes Ejecutivos Ejecución Presupuestaria de Gastos; Dirección General del Presupuesto; publicaciones mensuales, 2010.	Transparency International; Corruption Perceptions Index 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.
Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2009); <i>Manual de Transparencia y Probidad de la Administración del Estado</i> ; Dirección Nacional del Servicio Civil; Chile, enero 2009.	Tribunal de Ética Gubernamental (2008); <i>Ética, Transparencia y Corrupción: Convenciones, Tratado y Declaración</i> ; El Salvador, 2008.

SITIOS WEB

Asamblea Legislativa, El Salvador,
www.asamblea.gob.sv

Asociación de Periodistas de El Salvador,
El Salvador, www.apes.org.sv

Iniciativa Social para la Democracia,
El Salvador, www.isd.org.sv

Corte Suprema de Justicia, El Salvador,
www.csj.gob.sv

Defensoría del Consumidor, El Salvador,
www.defensoria.gob.sv

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo
Local, El Salvador, www.fisdl.gob.sv

Fondo Monetario Internacional,
www.imf.org

Fundación de Estudios para la Aplicación del
Derecho, El Salvador, www.fespad.org.sv

Fundación Nacional para el Desarrollo,
El Salvador, www.funde.org

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo
Económico y Social, El Salvador,
www.fusades.org

Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.,
México, www.fundar.org.mx

International Budget Partnership,
www.internationalbudget.org/

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la
UNAM, México, www.juridicas.unam.mx

Instituto Federal de Acceso a la Información y
Protección de Datos, México, www.ifai.org.mx

Ministerio de Hacienda, El Salvador,
www.mh.gob.sv

Ministerio de Obras Públicas, Transporte,
Vivienda y Desarrollo Urbano, El Salvador,
www.mop.gob.sv

Periódico El Faro, El Salvador,
www.elfaro.net

Periódico El Diario de Hoy, El Salvador,
www.elsalvador.com

Periódico La Prensa Gráfica, El Salvador,
www.laprensagrafica.com

Presidencia de la República, El Salvador,
www.presidencia.gob.sv

Proyecto de Opinión Pública de América Latina
(LAPOP, por sus siglas en inglés)

Secretaría Técnica de Gobierno Digital,
Costa Rica, www.gobiernofacil.go.cr

Transparency International, www.transparency.org/

Tribunal de Ética Gubernamental, El Salvador,
www.teg.gob.sv

Secretaría de Asuntos Jurídicos de la
Organización de los Estados Americanos,
<http://www.oas.org/dil/esp/>

ANEXOS

1. Índice de presupuesto abierto 2010 (clasificación países) 82
2. Índice de percepción de la corrupción 2010
Información regional: América 83
3. Índice general de transparencia presupuestaria
El Salvador 2003 y 2005 84
4. Progreso hacia la transparencia fiscal por países, según años
de evaluación. Estándar establecido por el Fondo Monetario
Internacional 86
5. Listado de leyes de transparencia y acceso a la información
en México. Por estados y gobierno federal 90

ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO 2010.
CLASIFICACIÓN PAÍSES

ANEXO
01

CLASIFICACIÓN	PUNTAJE	NÚMERO DE PAÍSES	PUNTAJE PROMEDIO	PAÍSES
Proveen información extensa a los ciudadanos	81-100	7	86	Francia, Nueva Zelanda, Noruega, Sudáfrica, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos
Proveen información suficiente a los ciudadanos	61-80	13	66	Brasil, Chile, República Checa, Alemania, India, Perú, Polonia, Eslovenia, Corea del Sur, Sri Lanka, Colombia, España, Ucrania
Proveen alguna información a los ciudadanos	41-60	33	52	Argentina, Azerbaiyán, Bangladesh, Bosnia, Botswana, Bulgaria, Costa Rica, Croacia, Egipto, Georgia, Ghana, Guatemala, Indonesia, Italia, Jordania, Kenia, Macedonia, Malawi, México, Mongolia, Namibia, Nepal, Papua Nueva Guinea, Filipinas, Portugal, Rumania, Rusia, Serbia, Eslovaquia, Tanzania, Tailandia, Turquía, Uganda
Proveen información mínima a los ciudadanos	21-40	19	33	Afganistán, Albania, Angola, Ecuador, El Salvador, Kazajstán, Líbano, Liberia, Malasia, Malawi, Marruecos, Mozambique, Nicaragua, Pakistán, Timór-Leste, Trinidad y Tobago, Venezuela, Yemen, Zambia
Proveen poca o ninguna información a los ciudadanos	0-20	22	7	Argelia, Bolivia, Burkina Faso, Camboya, Camerún, Chad, China, República Democrática del Congo, República Dominicana, Guinea Ecuatorial, Fiji, Honduras, Iraq, Kirguistán, Níger, Nigeria, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Arabia Saudita, Senegal, Sudán, Vietnam
General		94	42	

Fuente: Encuesta de Presupuesto Abierto 2010.

POSICIÓN GLOBAL	POSICIÓN REGIONAL	PAÍS	IPC 2010
6	1	Canadá	8.9
17	2	Barbados	7.4
21	3	Chile	7.2
22	4	Estados Unidos	7.1
24	5	Uruguay	6.7
33	6	Puerto Rico	5.8
41	7	Costa Rica	5.3
44	8	Dominica	5.9
69	9	Brasil	3.7
69	9	Cuba	4.4
73	11	El Salvador	3.4
73	11	Panamá	3.4
73	11	Trinidad y Tobago	3.6
78	14	Colombia	3.7
78	14	Perú	3.7
87	16	Jamaica	3.0
91	17	Guatemala	3.4
98	18	México	3.3
101	19	República Dominicana	3.0
105	20	Argentina	2.9
110	21	Bolivia	2.7
116	22	Guyana	2.6
127	23	Ecuador	2.2
127	23	Nicaragua	2.5
134	25	Honduras	2.5
146	26	Haití	1.8
146	26	Paraguay	2.1
164	28	Venezuela	1.9

Fuente: Informe Regional del IPC 2010, TI.

ÍNDICE GENERAL DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA.

EL SALVADOR 2003 Y 2005

VARIABLE	ATRIBUTOS	2003A	2005A
Participación ciudadana en el presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en la formulación del presupuesto Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto En caso de que hubiera cambios sustantivos en el presupuesto aprobado durante su ejercicio, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre estos cambios a la opinión pública Existen mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en el presupuesto 	5	5
Participación del Poder Legislativo en el presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> El Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo Es suficiente el periodo de tiempo que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto Existe un debate significativo en la Legislatura sobre la propuesta presupuestaria del Ejecutivo 	45	31
Información sobre criterios macroeconómicos	<ul style="list-style-type: none"> El Ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto. Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables 	33	6
Asignación del presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> La mayoría de los recursos que el Ejecutivo federal asigna a los Estados se asignan según criterios públicos La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas. Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura. 	23	17
Cambios en el presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> En caso de que se hagan modificaciones sustanciales al presupuesto aprobado durante el ejercicio, ¿En qué medida participa el Poder Legislativo en estos cambios? 	23	34
Capacidades del Órgano de Control Externo	<ul style="list-style-type: none"> La contraloría externa es confiable Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar eficazmente el gasto federal 	8	11
Fiscalización del presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales son bien fiscalizados. Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son bien fiscalizados. El gasto federal para defensa está bien fiscalizado. La contratación de deuda externa se fiscaliza. 	33	27
Evaluación de la contraloría interna	<ul style="list-style-type: none"> La contraloría interna es confiable. 	n.a. ^b	n.a. ^b
Rendición de Cuentas	<ul style="list-style-type: none"> El Ejecutivo federal publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas. El Ejecutivo emite reportes sobre el estado de ingresos y egresos que son comparables con el presupuesto aprobado. Los reportes sobre el avance de ejecución de programas y sus metas físicas son comparables a con el presupuesto aprobado. Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal. Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto. Los precios de compra que paga el poder Ejecutivo se hacen públicos en compras o gastos de más de 500,000 pesos. El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto. 	19	17

VARIABLE	ATRIBUTOS	2003A	2005A
Control sobre funcionarios públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Se puede conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) públicos. • La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) es pública. • Se puede detectar enriquecimientos no explicables por medio de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as). • En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los (las) culpables. • Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros. 	21	22
Responsabilidad de los niveles de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • La división de responsabilidades presupuestarias entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales es muy clara. 	13	21
Información sobre deuda	<ul style="list-style-type: none"> • Se publica el destino de la deuda contraída. • Se publica la duración de la deuda (plazos). • Cualquier obligación futura o pasivo del gobierno federal se hacen públicos. • Toda obligación futura del gobierno se contabiliza como deuda pública. 	31	24
Calidad de la información y estadística en general	<ul style="list-style-type: none"> • En general, las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos. • La información presupuestal es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado. • La información presupuestal incluye agregaciones que permiten un análisis integral. • El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional. 	32	15
Oportunidad de la información del presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante cada una de las fases del proceso (formulación, discusión-aprobación, ejecución, control-fiscalización). 	8	17
IGTP El Salvador		40	31

a Las notas corresponden a porcentajes de respuestas positivas;

b n.a. No aplica, El Salvador no figura en esta variable debido a que en el país no existe la institución de la contraloría interna como tal;

c La cifra fue adaptada en cada país.

Fuente: Elaboración propia con base en ILTP, 2003 y 2005.

**PROGRESO HACIA LA TRANSPARENCIA FISCAL POR PAÍSES, SEGÚN AÑOS DE EVALUACIÓN
ESTÁNDAR ESTABLECIDO POR EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL**

REFORMA EN EL SISTEMA PRESUPUESTARIO

MÉXICO (2002)	CHILE (2003 Y 2005)	PERÚ (2004)
Nuevo clasificador de programación de gastos.	Creación de un fondo común de competitividad para financiar nuevos programas.	Adopción de un Marco Macroeconómico Multianual que sirva para la preparación del presupuesto.
Diseño e introducción de indicadores de gestión.	Establecimiento de programas de mejoramiento gerencial.	Introducción de reglas de contabilidad consistentes con los estándares internacionales.
Desarrollo de un Sistema Integrado de Gestión Financiera Federal.	Introducción de evaluaciones de impacto de programas de presupuesto, con una investigación en el sitio.	Desarrollo de un Sistema de Información Integrado de Gestión Financiera.
Desarrollo del presupuesto de gastos fiscales.	Adopción de evaluaciones comprehensivas de la gestión del Ministerio y los gastos.	Estimaciones de gastos fiscales.
		Establecimiento de un programa piloto para la participación de la sociedad civil en el presupuesto.

DIVULGACIÓN OPORTUNA DE LA INFORMACIÓN FISCAL

MÉXICO (2002)	CHILE (2003 Y 2005)	PERÚ (2004)
Publicación periódica, mensual y trimestral, de reportes fiscales.	Publicación de reportes mensuales y trimestrales sobre la ejecución del presupuesto del Gobierno Central.	Establecimiento de sitios web en las instituciones públicas (ej.: transparencia económica) y publicación del boletín mensual de transparencia fiscal.
Publicación de los requerimientos financieros del sector público y balances históricos.	Reporte financiero trimestral de las compañías de propiedad estatal.	Publicación anual y semestral de las directrices de políticas económicas y fiscales a mediano plazo.
	Estadísticas y reportes financieros públicos anuales.	Publicación trimestral de la ejecución presupuestaria.
	Reporte semestral de la deuda del sector público.	Publicación trimestral del stock y contratación de deuda pública externa e interna.
		Publicación trimestral de páginas de balance auditadas y estados financieros para Empresas Públicas.

EL SALVADOR (2005)

El marco regulatorio para la gestión fiscal es completo y es complementado por otros manuales para facilitar la preparación y ejecución del Presupuesto General del Estado (PGE).

Se cuenta con un Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) de cobertura general, permite generar reportes oportunos sobre la ejecución presupuestaria, así como reconciliar información monetaria y contable.

GUATEMALA (2006)

La preparación de presupuestos plurianuales, los cuales todavía pueden ser mejorados y constituyen un paso importante y necesario para mejorar la calidad de los presupuestos anuales.

El Sistema Integrado de la Administración Financiera (SIAF) ha sido adoptado por todas las instituciones del poder ejecutivo y por más de la mitad de las agencias autónomas y descentralizadas. Además, ha sido adaptado a los gobiernos locales (SIAF MUNI).

COSTA RICA (2007)

Adopción de una Ley sobre Administración Financiera y Presupuestos Públicos, la cual clarifica y moderniza el proceso presupuestario, estableciendo reglas claras que rigen la deuda, la gestión del efectivo y el sistema de contabilidad.

EL SALVADOR (2005)

Suscripción al estándar para la difusión de datos especiales.

La información completa es diseminada sobre el nivel y composición de la deuda del SPNF.

Los datos presupuestarios son presentados en forma bruta y clasificados por institución, categoría económica y por destino de gasto.

GUATEMALA (2006)

El presupuesto anual y el sitio web del Ministerio de Finanzas provee una creciente información de las actividades del Gobierno Central, incluyendo información de los gastos fiscales y la deuda, así como escenarios presupuestarios plurianuales.

Se hacen estimaciones rigurosas de los gastos fiscales, las cuales están disponibles al público en las páginas web del Ministerio de Finanzas y de la Superintendencia de Administración Tributaria.

COSTA RICA (2007)

El proceso presupuestario está bien definido y publicitado.

Los marcos de las auditorías internas y externas son publicitados y proveen adecuadas salvaguardias para la integridad de los procesos públicos financieros.

REFORMAS ADMINISTRATIVAS

MÉXICO (2002)	CHILE (2003 Y 2005)	PERÚ (2004)
Introducción de un sistema de gestión del recurso humano.	Leyes que simplifican procedimientos administrativos y consolidan legislaciones de gestión financiera.	Fortalecimiento de la Oficina de Contraloría General (CG) y expansión de su autoridad sobre las entidades privadas, con respecto a los recursos y bienes públicos que podrían recibir o administrar.
Transparencia y desregulación en la gestión del Sector Público.	Ley de reforma del servicio civil.	Fortalecimiento de la capacidad de ejecución y sanción de la CG.
Mejoras en la regulación al sector privado.	Ley "Luchando contra la evasión fiscal" para animar un trato más justo de los contribuyentes.	Mayor control del CG sobre adiciones de los contratos de trabajo.

FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS

MÉXICO (2002)	CHILE (2003 Y 2005)	PERÚ (2004)
Creación de la Oficina de Auditoría Federal.	Introducción de un registro de proveedores del estado y un sitio web oficial (Chilecompras) para contratos públicos.	Aprobación y publicación de un plan anual de compras y contrataciones para cada entidad pública.
Reforma al sistema de contratación pública y la introducción del sistema electrónico de información gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas (CompraNet).	Se establece una nueva ley de adquisiciones.	Introducción del sistema electrónico de compras y contrataciones gubernamentales.

Notas: 1 El Mer-Link fue lanzado oficialmente en 2010.

OTROS AVANCES

MÉXICO (2002)	CHILE (2003 Y 2005)	PERÚ (2004)
Niveles subnacionales del gobierno. Menor discrecionalidad en la distribución de transferencias para niveles subnacionales del gobierno, para alentar una mejor información en las finanzas del gobierno.	Clarificación de relaciones político-fiscales Reforma de leyes de financiamiento de campañas y restricciones al gasto publicitario. Reforma constitucional que define las obligaciones de los parlamentarios.	

EL SALVADOR (2005)

Claridad de las relaciones entre el Gobierno y las Empresas Públicas No Fincieras.

Las privatizaciones están sujetas a auditorías independientes.

GUATEMALA (2006)

Cambios en algunas regulaciones tales como el Código Municipal, la Ley Orgánica del Banco Central de Guatemala, leyes relacionadas a actividades financieras y la ley que rige la Contraloría General de Cuentas (CGC). Con ello se han clarificado las relaciones fiscales intergubernamentales y aquellas entre el gobierno y el banco central; se ha fortalecido la supervisión bancaria; se ha promovido el fortalecimiento del CGC.

COSTA RICA (2007)

Existen acuerdos para las relaciones entre el Gobierno y las Corporaciones Públicas.

Las leyes y regulaciones que rigen la actividad del sector privado son generalmente transparentes.

La legislación fiscal es compleja, pero bien publicitada y los derechos de los contribuyentes están claramente definidos en la ley.

EL SALVADOR (2005)

Con la nueva ley sobre adquisiciones públicas se han introducido requisitos de transparencia importantes en la contratación pública.

GUATEMALA (2006)

La adopción obligatoria de GuateCompras con el objetivo de brindar una mayor transparencia en los procesos de contratación públicos.

COSTA RICA (2007)

Creación de la plataforma tecnológica para compras públicas (Mer-Link)1.

EL SALVADOR (2005)

- La cobertura del PGE y los reportes fiscales es bastante completa, se consolidan las actividades extrapresupuestarias con las presupuestarias y se publican al final de cada año fiscal.
- La Asamblea Legislativa recibe las cuentas finales auditadas por la Corte de Cuentas de la República (CCR) dentro de un año al término del año fiscal.
- Existe un sistema de control interno y las unidades de auditoría interna monitorean su efectividad cada año.

GUATEMALA (2006)

Se ha desarrollado un Sistema de Auditoría Gubernamental para facilitar las auditorías externas.

COSTA RICA (2007)

La Contraloría General de la República es independiente y responde a las consultas de la Asamblea Legislativa y provee retroalimentación crucial sobre la gestión financiera del sector público.

Fuente: Elaboración propia con base en IOCNI fiscal por país, distintos años.

**LISTADO DE LEYES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO.
POR ESTADOS Y GOBIERNO FEDERAL.**

VARIABLE	ATRIBUTOS	2003A	2005A
Gobierno Federal	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	11 de junio de 2002	6 de junio de 2006
Aguascalientes	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes	26 de agosto de 2002	23 de noviembre de 2009
Baja California	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California	12 de agosto de 2005	1 de octubre 2010
Baja California Sur	Ley de Transparencia y Acceso a la Información para el Estado de Baja California Sur	20 de marzo de 2005	13 de marzo 2010
Campeche	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	21 de julio de 2005	15 de julio 2009
Coahuila de Zaragoza	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza	4 de noviembre de 2003	26 de junio de 2009
Colima	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima	1 de marzo de 2003	5 de julio de 2008
Chiapas	Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas	12 de octubre de 2006	29 de octubre de 2009
Chihuahua	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	15 de octubre de 2005	2 de octubre de 2010
Distrito Federal	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	8 de mayo de 2003	13 de abril de 2009
Durango	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango	27 de febrero de 2003	13 de julio de 2008
Guanajuato	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato	29 de julio de 2003	10 de junio de 2008
Guerrero	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	14 de octubre de 2005	15 de junio de 2010
Hidalgo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo	29 de diciembre de 2006	29 de diciembre de 2006
Jalisco	Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco	6 de enero de 2005	12 de junio de 2008
México	Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de México	30 de abril de 2004	24 de julio de 2008
Michoacán de Ocampo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	7 de noviembre de 2008	16 de julio de 2009
Morelos	Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales	27 de agosto de 2003	21 de mayo de 2009
Nayarit	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	22 de diciembre de 2007	29 de mayo de 2010
Nuevo León	Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León	21 de febrero de 2003	30 de septiembre de 2009
Oaxaca	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca	16 de septiembre de 2006	15 de marzo de 2008

VARIABLE	ATRIBUTOS	2003A	2005A
Puebla	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla	22 de julio de 2004	18 de julio de 2008
Querétaro de Arteaga	Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro	27 de septiembre de 2002	30 de diciembre de 2008
Quintana Roo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo	13 de mayo de 2004	30 de junio de 2009
San Luis Potosí	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí	18 de octubre 2007	6 de junio de 2008
Sinaloa	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	26 de abril de 2002	20 de agosto de 2008
Sonora	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora	25 de febrero de 2005	14 de agosto de 2007
Tabasco	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco	10 de febrero de 2007	26 de diciembre de 2007
Tamaulipas	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas	29 de junio de 2007	4 de noviembre de 2009
Tlaxcala	Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala	13 de agosto de 2004	17 de diciembre de 2009
Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	8 de junio de 2004	27 de junio de 2008
Yucatán	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán	15 de mayo de 2004	18 de agosto de 2008
Zacatecas	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas	14 de julio de 2004	30 de agosto de 2008

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

**ÍNDICE GENERAL DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA.
EL SALVADOR 2003 Y 2005**

TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA DEL ESTADO

PROYECTO	DESCRIPCIÓN	OBJETIVOS
Mer-Link	Es un sistema de compras públicas del Estado costarricense, accesible por medio de internet, para efectuar transacciones de compra y venta de bienes y servicios.	Aumentar la transparencia y eficiencia de las contrataciones públicas, así como reducir costos y plazo del proceso, estimulando la participación de las pequeñas y medianas empresas y generando confianza pública.
Interoperabilidad del Estado Costarricense	Un proyecto que permite transferir y utilizar información de manera uniforme y eficiente, para mejorar la realización de trámites que las empresas y ciudadanos deben llevar ante instituciones del Estado.	Desarrollar la integración y la interacción de los sistemas de información de las entidades del Estado, para crear una base tecnológica para la implementación de trámites y servicios en línea.
Infraestructura de Conectividad del Estado Costarricense (ICEC)- Centro de Datos- Portal del Estado	Es la red física de datos que comunica al Estado con sus instituciones, dando seguridad informática y niveles altos de calidad de servicio, facilitando así el acceso a los ciudadanos a la información y fomentando el comercio electrónico.	Proporcionar una herramienta automatizada con la que las instituciones públicas comparten recursos, intercambien información, desarrollen trámites y servicios en línea y faciliten el acceso ciudadano a la información y a los servicios.
Proyecto de Migración - Ampliación Cobertura de Servicios Migratorios	Proyecto que implementa un esquema para la gestión y emisión de los permisos migratorios a extranjeros con permanencia legal en el país.	Brindar servicios de forma óptima, cumpliendo metas de tiempo y costos, brindar agilidad y rapidez al ciudadano en cuanto a trámites.

POTENCIANDO LOS GOBIERNOS LOCALES

PROYECTO	DESCRIPCIÓN	OBJETIVOS
Ciudades Digitales	Un modelo que utiliza la infraestructura de telecomunicaciones y de informática, ofrece a sus habitantes un conjunto de servicios digitales a fin de mejorar el nivel de desarrollo humano, económico y cultural.	Cerrar la brecha digital que existe entre los municipios y los ciudadanos, así como mejorar los servicios de los gobiernos locales haciéndolos más transparentes y eficientes.
Portales Municipales	Sitios web para ofrecer al ciudadano, de forma fácil e integrada, el acceso a recursos y servicios relacionados al gobierno local.	Dotar a las municipalidades de herramientas y conocimientos tecnológicos que impulsen un mejoramiento de su gestión y con ello la calidad de los servicios que brindan.
Back Office Municipal	Modelo de solución tecnológica integral diseñado para las municipalidades, el cual abarca el hosteo, la conectividad, el software funcional y la gestión. Con ello se logra una plataforma tecnológica municipal con procesos estandarizados.	Mejorar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos locales. Por medio del uso de tecnologías de información que potencien la participación ciudadana y la mejora de los servicios que ofrecen las municipalidades.

INCLUSIÓN Y EQUIDAD: CERRANDO LA BRECHA DIGITAL

PROYECTO	DESCRIPCIÓN	OBJETIVOS
Kioskos	Canales digitales unificados de atención al cliente para mejorar la prestación de servicios, ubicados en puntos estratégicos del país.	Promover el uso de los servicios digitales, simplificar los trámites que realizan los ciudadanos, promover el uso de servicios digitales y mejorar la accesibilidad de los servicios del Estado.

CREANDO UNA CULTURA EN TIC AL CIUDADANO Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS

PROYECTO	DESCRIPCIÓN	OBJETIVOS
Boletín de Gobierno Digital	Medio de difusión, tanto impreso como digital, que actualiza sobre las principales iniciativas en aras de mejorar los servicios públicos que brinda el Estado a los ciudadanos.	Mantener informados al público sobre las iniciativas y los avances de los proyectos implementados, fomentar una mayor cultura en el área del gobierno digital, tanto para los funcionarios públicos como para los ciudadanos.
Congreso en Innovación en el Gobierno Digital	Es un foro de intercambio de experiencias exitosas a nivel de Estado que se realiza anualmente, para apoyar el conocimiento de los funcionarios públicos en cuanto a las tendencias internacionales y las mejores prácticas en el uso de las tecnologías de información.	Crear un espacio de discusión y ampliación de conocimientos y experiencias entre los funcionarios públicos, tanto para aquellos responsables del área de las Tecnología de Información y Comunicación (TIC) como para los tomadores de decisiones en cuanto a las TIC.

AGILIZANDO LA TRAMITOLÓGIA DEL ESTADO

PROYECTO	DESCRIPCIÓN	OBJETIVOS
Publicación de Actos Administrativos y Mejoramiento de Procesos del Sector Público (e-Regulation)	Sistema de información en línea creado para aportar una total transparencia en los procedimientos administrativos del Estado, detallándolos al usuario de forma clara y comprensible.	Tener un mapeo de procesos y establecer una estrategia para integrar y simplificar trámites, promoviendo el buen gobierno al aumentar el conocimiento público de reglas y procedimientos.
Monitoreo del e-gobierno	Conjunto de indicadores que permitan evaluar y monitorear las acciones gubernamentales por la modernización del Estado, para disponer de criterios objetivos y oportunos para la toma de decisiones de los proyectos en desarrollo.	Elaborar estudios comparativos sobre el impacto económico y social de las TIC en la sociedad, así como generar reportes y recomendar acciones para mejorar e incrementar el alcance del monitoreo.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital de Costa Rica.

TRANSPARENCIA FISCAL EN EL SALVADOR

PROPUESTAS PARA PROMOVER UNA CULTURA DE TRANSPARENCIA

En su sentido más amplio, el término transparencia hace alusión a la apertura y divulgación de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión. Ello implica que la información sobre el desempeño de la acción gubernamental y el manejo de los recursos públicos sean accesibles, claros y se comuniquen oportunamente al público en general.

La transparencia fiscal es un aspecto esencial que contribuye a una mejor gestión de las finanzas públicas. En su análisis y aplicación se consideran aspectos como disponibilidad y acceso a información presupuestaria, espacios de participación en las deliberaciones sobre el origen y asignación de los recursos, así como, condiciones para que actores sociales puedan evaluar el desempeño de la política fiscal.

En El Salvador, las evaluaciones internacionales sobre transparencia y corrupción han demostrado que aún existe un amplio camino por recorrer, aunque se reconocen algunos avances en la lucha contra la corrupción, garantizar el acceso a la información pública, transparencia en la gestión pública, etc. Dichas evaluaciones revelan que los salvadoreños perciben niveles bajos de transparencia presupuestaria —en términos de calidad y entrega oportuna de la información fiscal y presupuestaria, así como los esfuerzos por crear un proceso presupuestario más inclusivo y con participación ciudadana—; El Salvador está catalogado como un país que ofrece información mínima a los ciudadanos en materia presupuestaria y sobre las actividades financieras del gobierno; aunado a lo anterior, es un país donde se perciben serios problemas de corrupción en la esfera pública. En respuesta a ello, se han impulsado iniciativas tendientes a lograr avances en materia de transparencia tales como la reciente aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública, la puesta en funcionamiento del Portal de Transparencia Fiscal, entre otros.

En este contexto, mejorar la transparencia fiscal en El Salvador se considera una condición básica para que el presupuesto del Estado y la política fiscal en general sean mejor aprovechados. En el sentido que la transparencia fiscal contribuye a mejorar la calidad de los servicios públicos, reducir las desigualdades, mejorar la credibilidad institucional, fortalecer el papel de la ciudadanía como agentes de cambio, etc.



Fundación Nacional
para el Desarrollo

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte, Colonia
Escalón, San Salvador, El Salvador.
P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno
PBX: (503) 2209-5300
Fax: (503) 2263-0454
E-mail: funde@funde.org • comunicaciones@funde.org
Página web: www.funde.org

Con el apoyo de:



ISBN 978-99923-55-40-4

