

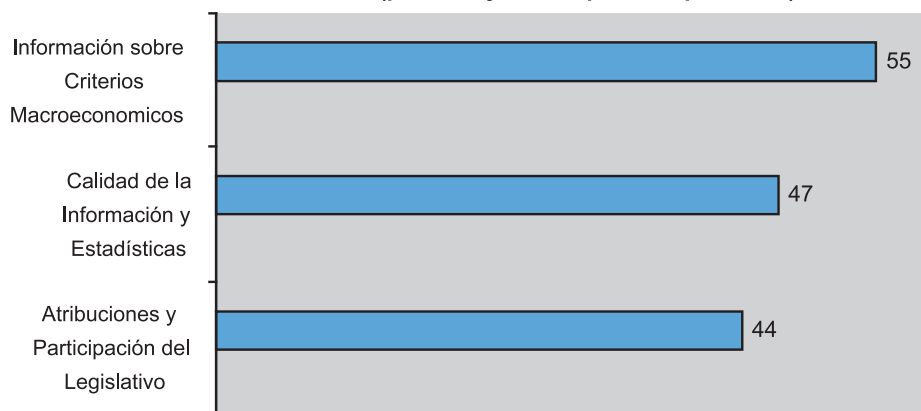
Recomendaciones por país

Argentina

De acuerdo a los resultados obtenidos, las 3 variables mejor evaluadas para el caso Argentina son:

- Información sobre criterios macroeconómicos
- Calidad de la información y estadísticas
- Atribuciones y participación del Legislativo

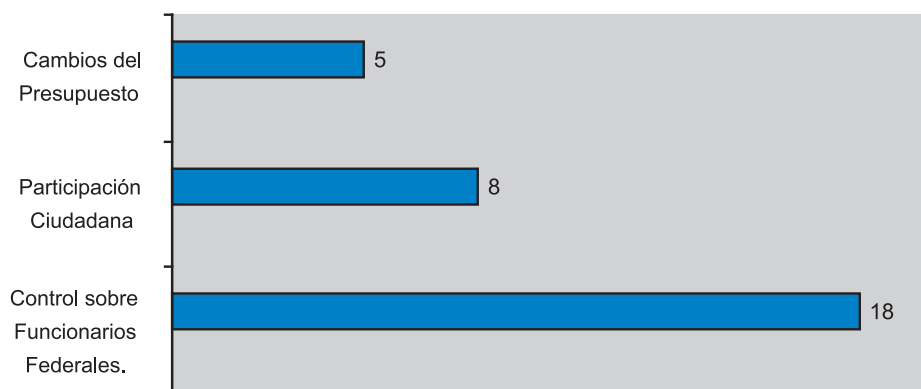
Argentina: Áreas mejor evaluadas
(porcentaje de respuestas positivas)



Por otro lado, las variables peor evaluadas han sido:

- Cambios en el presupuesto
- Participación ciudadana en el presupuesto
- Control sobre funcionarios públicos

Argentina: Áreas críticas
(porcentaje de respuestas positivas)



Recomendaciones:

Atribuciones y participación del Legislativo

- Promover el debate legislativo sobre el proyecto de ley del presupuesto.

Información sobre criterios macroeconómicos

- Fundamentación técnica de las proyecciones macroeconómicas tanto en sus valores relativos, como absolutos.
- Realización de un seguimiento bimestral de las proyecciones macroeconómicas, debido a los cambios que podrían producirse en el transcurso del tiempo.
- Respecto de los ingresos, debe realizarse un análisis mensual de las variaciones tributarias, ya que los aumentos o disminuciones pueden provenir de variables externas (como precios en los *comodities* en el caso de retenciones agro e hidrocarburos) o de variables internas (como modificaciones de tasas, o cambio en los vencimientos de los tributos).

Calidad de la información y estadísticas

- Mejora del sistema de información, con base en principios internacionales de pertinencia, oportunidad, confiabilidad (aproximación a la realidad), esencialidad (sustentable sobre la forma), neutralidad (objetividad), integridad, verificabilidad, sistematicidad, comparabilidad y claridad.
- Publicidad de la información relativa a los informes y revisiones de cuentas por parte de los Organismos Internacionales de Crédito, una vez emitidos y recibidos por el Poder Ejecutivo.

Participación ciudadana en el presupuesto

- Creación de ámbitos formales de participación ciudadana en todas las etapas presupuestarias. Principalmente, en la elaboración y debate entre el 15 de septiembre y el 30 de noviembre, se recomienda buscar la participación de los Consejos y colegios profesionales en ciencias económicas, universidades y OSC. También se propone abrir espacios a la ciudadanía como por ejemplo consejos consultivos, audiencias públicas entre otros.
- Creación de un programa de "cultura y educación presupuestaria", que busque que los centros educativos de todos los niveles tengan de manera obligatoria la enseñanza de conocimientos sobre ética y transparencia presupuestaria.
- Promoción, por parte del Poder Ejecutivo, de facilidades en el acceso a información presupuestaria en todas sus etapas, para quien desee solicitarlo, con respuestas en tiempo y forma. Las mismas deberán ser publicadas en Internet en una página especial de participación ciudadana.
- Incorporación, en la página del Ministerio de Economía, de un link que incluya la información completa en materia presupuestaria en tiempo y forma, y los mecanismos con que cuenta la ciudadanía a fin de poder acceder y participar de manera fácil y clara.
- Sanción y promulgación de la ley de acceso a la información pública.
- Información a la ciudadanía sobre las modificaciones presupuestarias que se realizan durante la ejecución, señalando los motivos que los generaron.

Cambios en el presupuesto

- Limitación de las instancias en las que el Poder Legislativo delega discrecionalmente facultades en el Poder Ejecutivo.

- Ampliación del debate presupuestario con las organizaciones intermedias, para lograr alternativas válidas para poder suplir las emanadas del Poder Ejecutivo.
- Realización del seguimiento presupuestario trimestral comparando lo ejecutado, las metas y lo presupuestado en los distintos programas de cada Jurisdicción.
- Informar a la opinión pública de las desviaciones ocurridas y de las sanciones a los funcionarios si así correspondiera conforme a su responsabilidad.
- Conformación de un cuerpo técnico presupuestario (Oficina Legislativa de Presupuesto) de asesoramiento totalmente independiente y de carrera administrativa, para elaborar informes sobre la confección presupuestaria, capacitación y orientación para su sanción por parte de los legisladores.
- Creación de un Plan de Políticas de Estado a mediano plazo para la asignación de los recursos, sustentado en un compromiso social y político.
- Publicación mensual de la información referida a la asignación de la partida "Gastos Figurativos" y "Contribuciones Figurativas", (partidas que atentan contra la transparencia presupuestaria) detallando montos y distribución, con el sustento técnico-política de dichas asignaciones.
- Publicación discriminada del destino programático de los fondos obtenidos por préstamos que otorgan los organismos multilaterales de créditos, informando el grado de avance y sustentando la decisión de las asignaciones.
- Disposición de la información que pueda ser comparada entre distintos ejercicios presupuestarios.

Control sobre Funcionarios Federales:

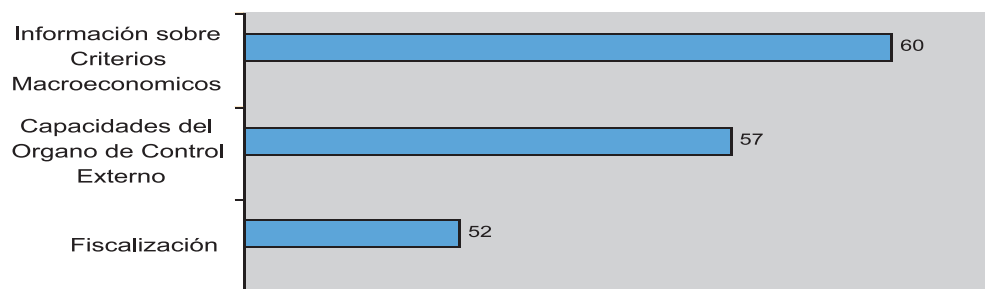
- Publicación, a través de la pagina web del Ministerio de Economía, de la nómina de los funcionarios de primer nivel desde el rango de Jefatura de Gabinete hasta Presidencia de la Nación, incluyendo nombres y apellidos, así como cargos y remuneraciones mensuales totales.
- Publicación, por parte de los funcionarios de las declaraciones juradas, que explique los posibles incrementos patrimoniales. En caso de no poder justificarlo se deberá hacer una auditoria al respecto, e informar una vez terminado el proceso si hubiera ilícito alguno.
- En caso de irregularidades en un ejercicio presupuestario, se recomienda la realización de auditorias conjuntas con OSCs, con muestreo en áreas de gran efecto social, para así determinar las irregularidades en los manejos presupuestarios.

Colombia

Las tres variables con mejores calificaciones en Colombia son:

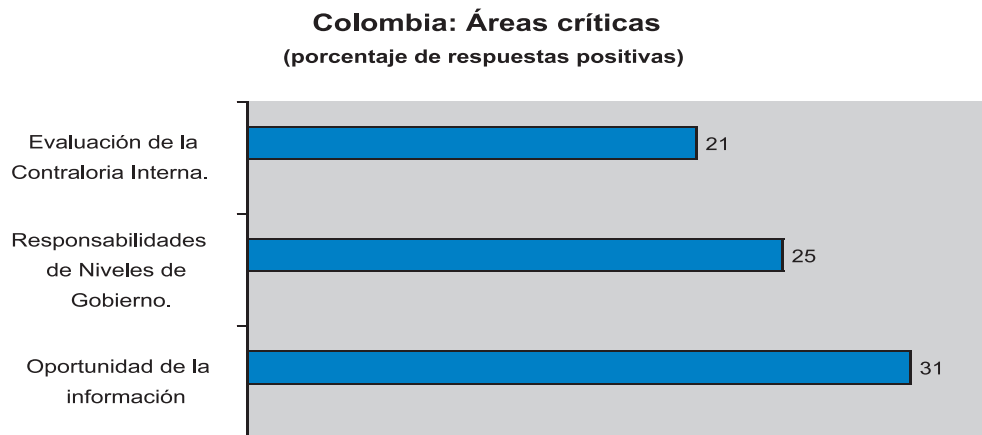
- Información sobre criterios macroeconómicos
- Capacidades del órgano de control externo
- Fiscalización

Colombia: Áreas mejor evaluadas
(porcentaje de respuestas positivas)



Las áreas críticas en Colombia son las siguientes:

- Evaluación de la Contraloría Interna
- Responsabilidad en los niveles de gobierno
- Oportunidad en la información



En cuanto a las áreas críticas de Colombia, es fundamental señalar que dos de ellas incrementaron significativamente su calificación con respecto a la obtenida en la edición de 2003: *Evaluación de la Contraloría Interna*, que en 2003 recibió 4 por ciento, fue calificada en 2005 con 21 por ciento, asimismo *Oportunidad de la información* pasó de 23 a 31 por ciento de respuestas positivas. En estos casos puede hablarse, sin duda, de que existe un avance en el proceso de transparencia de esas áreas. Sin embargo, la mayor preocupación reside en el tema de *Responsabilidades de niveles de gobierno*, variable que disminuyó de 34 a 25 por ciento en su calificación. Esto resulta preocupante por dos razones principales. En primer lugar, porque crea un ambiente de ingobernabilidad. La falta de claridad en las responsabilidades de los niveles de gobierno, ha creado no sólo roces entre mandatarios, sino una decreciente atención a la ciudadanía. En segundo lugar, porque cuando no hay una clara división presupuestaria, es difícil realizar evaluaciones en los diferentes ámbitos de gobierno y, en consecuencia, no hay posibilidades de llevar a cabo un balance de gestión claro y completo.

Recomendaciones:

Responsabilidad en los niveles de gobierno

- Se debe revisar en donde y qué ha ocasionado la pérdida de claridad de los límites de los gobiernos, ya que esto, más que un problema técnico, puede ser un efecto político (manejado sobre todo en los encuentros comunitarios en los cuales el presidente directamente entra a resolver temas puntuales como la “escuelita” de la vereda o el “caminito” destapado al pueblo). Esto, si bien fortalece una visión, se manifiesta más en detrimento de la gobernabilidad del Estado en sus diferentes instancias.
- En consecuencia, es necesario fortalecer la imagen y la capacidad de repuesta de los gobiernos regionales y locales porque, de otra manera, esto representa un potencial retorno al centralismo.

Contraloría Interna

- Para el caso de la Contraloría Interna, que presenta una notable mejora, se precisa continuar con el proceso de fortalecimiento de la misma como una instancia de alta prioridad para las instituciones. Se recomienda que continúe cumpliendo con su papel fundamental de prevención, con lo cual se ahorran costos físicos, humanos e institucionales.

Oportunidad de la información

- El tema *Oportunidad de la información* también ha tenido una importante ganancia en la apreciación

de los expertos. Esto evidencia que existe mayor información, por ejemplo, en las páginas de algunas entidades, como la del Ministerio de Hacienda. La recomendación es no sólo continuar con este trabajo, sino también propiciar mecanismos de lectura y aprendizaje sobre los mismos, ya que consideramos que no es suficiente que la información exista. Es importante tener acceso a ella, pero sobre todo utilizarla en la toma de decisiones, ya que esto constituye un principio elemental en la formación de la capacidad para deliberar.

- Debido a que la información se debe suministrar en forma oportuna, según los momentos presupuestarios -formulación, discusión, aprobación, ejecución o fiscalización- se deben procurar, para cada fase, los mecanismos y la metodología más apropiada para hacerlo. En esto cabe resaltar el papel que ha jugado la Contraloría General de la Nación, CGN, a cuyo esfuerzo se suman gestas como la Escuela Superior de Administración Pública, y algunas otras instituciones de educación superior. Sin embargo, es necesario tener presente que este es un trabajo de largo plazo, ya que constituye un cambio cultural que implica un esfuerzo sostenido de mucho tiempo para hacer llegar a la sociedad el conocimiento necesario. Además, inculcar la cultura del manejo y seguimiento a los dineros públicos, requiere de dedicarle mayores recursos financieros y humanos a esta acción.

Costa Rica

Los resultados del tercer Índice de Transparencia Presupuestaria 2005 sitúan a Costa Rica como uno de los países con mejores calificaciones. Aunque esta situación no es nueva —dado que en el índice publicado en el 2003, fue uno de los tres países cuyas condiciones de transparencia presupuestaria resultaron mejor calificadas—, no deja de ser importante dicha posición, en vista de que el estudio pretende mostrar los cambios acontecidos respecto de calificaciones anteriores.

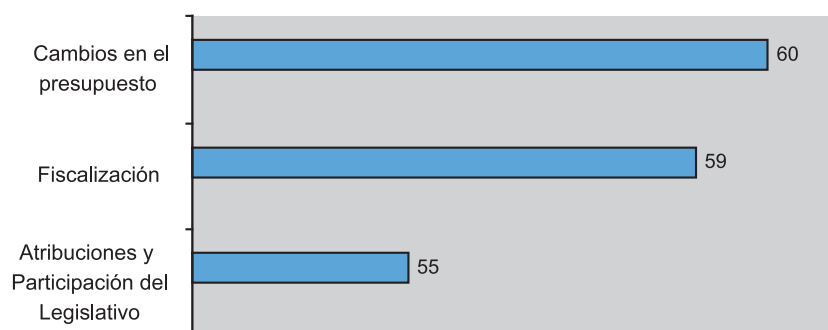
El hecho de que Costa Rica encabece el Índice de Transparencia Presupuestaria del 2005, se debe principalmente a que 35 de los 48 atributos evaluados en el índice, aumentaron su porcentaje de respuestas positivas con respecto a los resultados obtenidos en el índice del 2003. Con lo cual, en el 73 por ciento de los aspectos evaluados por los expertos, la calificación del 2005 experimentó una mejora. Por el contrario, 12 de los atributos (un 25 por ciento) mostraron disminuciones en sus calificaciones en el 2005, mientras que un atributo mantuvo la misma calificación que en el 2003.

No obstante lo anterior, las autoridades políticas costarricenses que participan o tienen algún nivel de responsabilidad en los procesos presupuestarios deben profundizar los esfuerzos por mejorar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas, de manera que la ciudadanía tenga acceso a información presupuestaria comprensible, oportuna, de utilidad y de calidad. Enseguida se detallan una serie de recomendaciones que se desprenden del estudio de transparencia presupuestaria del 2005.

Las áreas mejor evaluadas en Costa Rica son:

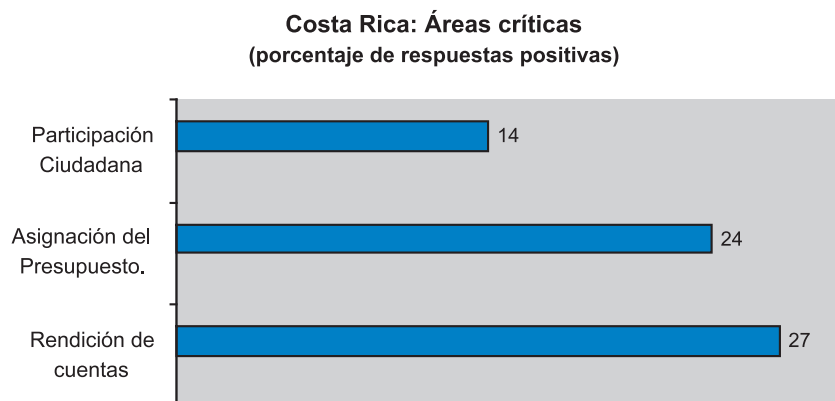
- Cambios en el presupuesto
- Fiscalización
- Atribuciones y participación del Legislativo

**Costa Rica: Áreas mejor evaluadas
(porcentaje de respuestas positivas)**



Las áreas peor evaluadas en este país son las siguientes:

- Participación ciudadana
- Asignación del presupuesto
- Rendición de cuentas



Recomendaciones

Cambios del presupuesto y atribuciones y participación del Legislativo

- *Mejorar el acceso público a la información presupuestaria.* En la página web de la Asamblea Legislativa se puede tener acceso al presupuesto aprobado (una tercera parte del sector público). Sin embargo, la modalidad de presentación de esta información resulta inadecuada y poco comprensible. El Presupuesto de la República se pone a disposición con el mismo formato entregado por el Ministerio de Hacienda, que es repetitiva, oscura y con un orden secuencial poco útil. A pesar de los esfuerzos por una mayor divulgación, aún hoy día, la ciudadanía no tiene acceso a la información presupuestaria de una manera comprensible.
- *Mayor conocimiento del proceso presupuestario.* La información presupuestaria a la que tiene acceso la ciudadanía es: a) la propuesta presupuestaria del Poder Ejecutivo y b) el resultado o el producto legislativo (presupuesto aprobado). Únicamente se conocen dos aspectos de un ciclo presupuestario de mayor complejidad. Se debe dar un mayor énfasis a la divulgación de todas las etapas en sus diferentes instancias políticas involucradas en la elaboración de presupuestos públicos (formulación, aprobación, ejecución y evaluación presupuestaria). El trabajo de las comisiones legislativas y la negociación que ahí tiene lugar es totalmente desconocido.
- *Apertura de espacios de debate y discusión.* La Asamblea Legislativa podría abrir espacios de debate a más sectores sociales en la etapa de discusión y aprobación presupuestaria, enfatizando aquellas instituciones cuyo presupuesto está destinado a cubrir necesidades de un mayor número de personas. Por otra parte, las instituciones públicas también deberán canalizar sus esfuerzos en divulgar, con mayor desglose y detalle posible, la información relacionada con el comportamiento y características de sus presupuestos.

Fiscalización del presupuesto

- *Mayor énfasis en materia de fiscalización de la Hacienda Pública.* La Contraloría General de la República (CGR) debe continuar enfatizando —como lo ha venido haciendo— su labor de fiscalización, y con ello buscar mayor equilibrio con respecto a su función tradicional de control presupuestario. Con el paso del tiempo, tanto la CGR como la Asamblea Legislativa le han otorgado mayor importancia al tema de fiscalización presupuestaria.

- *Calidad de la información de evaluación y ejecución presupuestaria.* La calidad de la información incluida en los informes de evaluación y ejecución presupuestaria, elaborados por el Ministerio de Planificación y Política Económica y el Ministerio de Hacienda, es otro aspecto que debe mejorarse. El sistema que MIDEPLAN gestiona es un avance técnico y conceptual pero puede mejorarse. La CGR ha señalado que a pesar de que en el 2004, una mayor cantidad de instituciones públicas entregaron la información presupuestaria requerida, aún hay limitaciones en dichos informes tales como que “no es posible con la información suministrada, evaluar si las instituciones han sido eficientes en el uso de los recursos públicos, ya que no se establecen relaciones entre los beneficios y costos o entre productos o insumos” (CGR, 2005). Lo más importante es que la evaluación de resultados está ausente en toda la Administración, excepto por los compromisos de gestión de la Caja Costarricense del Seguro Social. No existen mecanismos de verificación de la calidad de la información recibida y no se logra hacer la vinculación entre lo planificado, lo presupuestado y lo ejecutado (CGR, 2005).

Para el caso de Costa Rica sobresaie no sólo la falta de mecanismos de verificación de la calidad, sino la inexistencia de estándares para valorar la información suministrada, principalmente en el tema de ejecución presupuestaria. Sobre este tema, según la OCDE, “cuando así lo amerite el tipo de servicio o bien provisto por el gobierno, la cuenta pública o los documentos relacionados con ella deben incluir datos sobre el desempeño no financiero, incluyendo una comparación de metas de desempeño y resultados reales alcanzados” (OCDE, 2001).

Participación ciudadana en el presupuesto

- *Apertura de espacios de participación.* En Costa Rica no existen disposiciones legales ni procedimientos establecidos en las instituciones públicas que permitan una mayor intervención ciudadana en los procesos presupuestarios. Los espacios existentes que, por su naturaleza facilitarían un ejercicio de este tipo —tales como las sesiones legislativas en las que se discute el tema presupuestario— se llevan a cabo con poca presencia de público.

Asignación del presupuesto

En este aspecto se reiteran algunos elementos señalados en el segundo Índice de Transparencia Presupuestaria 2003:

- *Clara definición* de los compromisos de gestión pública. Deben establecerse metas cuantitativas y verificables. La responsabilidad individual y colectiva de los funcionarios debe ser establecida desde la formulación de los planes de cada institución.
- *Transparencia en la composición del presupuesto* de las instituciones. Debe atacarse la asignación inercial de los presupuestos, así como hacerse explícitos todos los egresos relacionados con privilegios, convenciones colectivas, pensiones, horas extra, y otros gastos que no se deriven directamente del funcionamiento de la institución.
- *Vinculación presupuesto y políticas de largo plazo.* A pesar de que se ha avanzado en este aspecto en virtud del Plan Nacional de Desarrollo, las instituciones públicas deben establecer vínculos cuantificables entre las políticas y objetivos de largo plazo y la planificación presupuestaria.

Rendición de cuentas

- *Operativizar y “verticalizar” la rendición de cuentas.* El país requiere poner en práctica mecanismos y procedimientos mediante los cuales los representantes políticos asuman la responsabilidad de sus actuaciones y decisiones ante la ciudadanía. Buena parte de la implementación de la rendición de cuentas pasa por un cambio de actitud en los jerarcas de las instituciones, acompañado por transformaciones en la cultura política ciudadana. La sociedad costarricense ha hecho un esfuerzo importante por configurar un esquema institucional de control horizontal, pero aún falta desarrollar el control vertical para equilibrar el esquema, es decir, la vigilancia ciudadana sobre sus autoridades políticas.

El Salvador

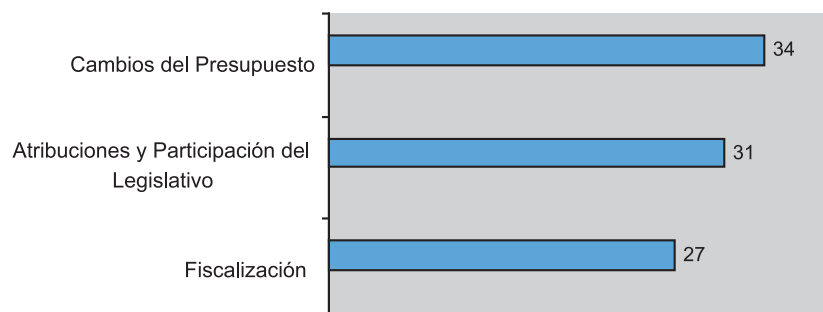
En comparación con lo reportado en el Índice del año 2003 sobre El Salvador, los avances de transparencia en el proceso presupuestario comienzan a ser evidenciados en las acciones de algunas dependencias estatales y a ser tomados en cuenta por la sociedad civil. Sin embargo, no han habido modificaciones sustantivas al marco jurídico permanente que regula el presupuesto de la nación en ninguna de sus etapas. Las condiciones legales que en el 2003 permitían concebir solo ciertas condiciones de transparencia, siguen siendo, en términos generales, las mismas. Lo que en esta versión del Índice sí puede señalarse, es que ha habido un cambio de actitud que muestra acciones más concretas de transparencia y de control sobre el presupuesto público nacional.

En la edición del Índice del 2005, El Salvador muestra cambios en la percepción de la transparencia en algunas áreas del manejo del presupuesto general de la nación. En algunas de estas percepciones se han identificado estancamientos en ciertas variables, como lo es *Participación ciudadana en el presupuesto*, o ciertos retrocesos como la información que el Estado pública sobre criterios macroeconómicos con base en los cuales se formula y ejecuta el presupuesto. Del mismo modo se han identificado algunos avances leves como es el caso de *Oportunidad de la información en el proceso presupuestario*.

Las variables mejor calificadas son:

- Cambios en el presupuesto
- Atribuciones y participación del Legislativo
- Fiscalización

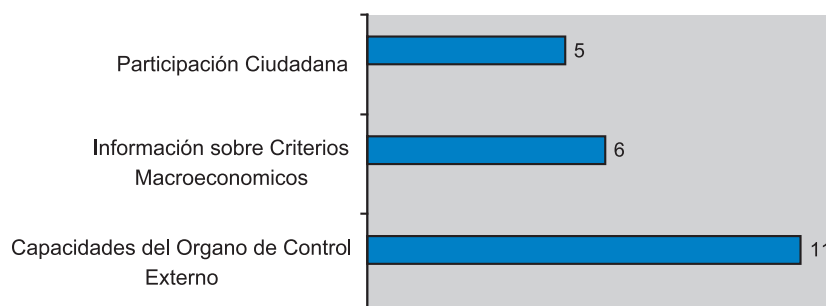
El Salvador: Áreas mejor evaluadas
(porcentaje de respuestas positivas)



Las áreas críticas en El Salvador son las siguientes:

- Participación ciudadana
- Información sobre criterios macroeconómicos
- Capacidades del órgano de control externo

El Salvador: Áreas críticas
(porcentaje de respuestas positivas)



Recomendaciones:

Las recomendaciones a continuación buscan ser orientaciones simples que de alguna manera reiteran los planteamientos que se han hecho desde diferentes sectores, con el objetivo de asegurar la transparencia y la prevención de la corrupción en el manejo de los recursos estatales.

- Tal como se sugirió en el año 2003, una de las prioridades que deberían atenderse en el proceso del presupuesto nacional, es la de establecer mecanismos formales que garanticen la participación de la población en las decisiones relativas a la asignación de los recursos, en la observación sobre la aplicación de los gastos y en la evaluación de los resultados previstos en los presupuestos. Una recomendación inicial para generar oportunidades de participación, y relacionada a la oportunidad de información, es que el órgano Ejecutivo publique el cronograma con base en el cual los actores involucrados en el proceso trabajarán en las distintas fases del presupuesto, sobre todo en actividades claves como serían la formulación de la política presupuestaria, la duración de la etapa de discusión y la consecuente aprobación, la presentación de informes de avance, etc.
- Igualmente, se insiste en retomar las buenas prácticas de presupuestación participativa que se han desarrollado en el ámbito municipal, sobre todo aquellas en las que se han llevado a cabo campañas para promover el interés ciudadano en participar en el proceso presupuestario municipal y que hacen énfasis en los beneficios de esta actividad para el desarrollo de la sociedad.
- Se recomienda a la Corte de Cuentas de la República, que iguale la iniciativa del ministerio de Hacienda y que desarrolle un sistema de información público electrónico, a través del cual se den a conocer los resultados de su labor, tanto en lo técnico-operativo, como en lo administrativo.
- Se sugiere no obviar la importancia de promover la rendición de cuentas públicas de manera oral que permitan la participación de ciudadanos. Esto no debe entenderse como la obligación de todas las dependencias públicas para rendir cuentas de esta forma, sino más bien como ejercicios que las instituciones desarrollen de manera espontánea, para reseñar avances significativos en la ejecución de su presupuesto. A su vez, estos ejercicios deberían ser útiles para aclarar irregularidades señaladas por la Corte de Cuentas en sus auditorías.
- Aunado a lo anterior, se sugiere a cada una de las instituciones, así como al órgano Ejecutivo, incluir en sus proyectos de presupuesto indicadores de avances que, con base en las prioridades y objetivos que ya se plantean en los documentos del presupuesto, permitan medir y evaluar los avances alcanzados con la ejecución presupuestaria.
- A los ciudadanos se les motiva a utilizar la información sobre el proceso presupuestario que ya está a disposición públicamente en el sitio web del Ministerio de Hacienda en http://www.mh.gob.sv/mh_2003/presupuesto.htm.
- Pese a que según las dos últimas ediciones del Índice la oferta sobre información que se publica sobre el presupuesto sigue sin satisfacer las necesidades de la sociedad civil, un paso importante es que con base en la información ya disponible, puedan identificarse cuáles son las carencias, vacíos o incluso cambios de formato necesarios en dicha documentación.
- Tomando en cuenta que casi todas las dependencias del gobierno central tienen un sitio de Internet, se sugiere utilizarlos para publicar su información presupuestaria con la oportunidad de que ésta pueda ser verificada en los archivos físicos institucionales.
- Se insta al órgano Ejecutivo a inaugurar su sitio de Internet de compras y contrataciones públicas, que ha sido anunciado como parte de la estrategia de gobierno electrónico nacional. En la construcción de este sitio se recomienda que, para asegurar que la iniciativa sirva para fomentar la transparencia, en los procesos de contrataciones se tomen en cuenta los parámetros que ya están expuestos en este Índice.
- A las agencias de cooperación internacionales y/o a las instituciones financieras internacionales se les recomienda que hagan pública la información sobre las condiciones conforme a las que se entregan los fondos para financiar las actividades del Estado (ya sean por préstamos o donaciones). Estas entidades internacionales pueden hacer públicas las prioridades que se atenderán con el dinero otorgado, los indicadores que medirán los avances su ejecución, los compromisos que adquiere el Estado al recibir los fondos, los reportes de avance en su ejecución y los informes de liquidación de los mismos.

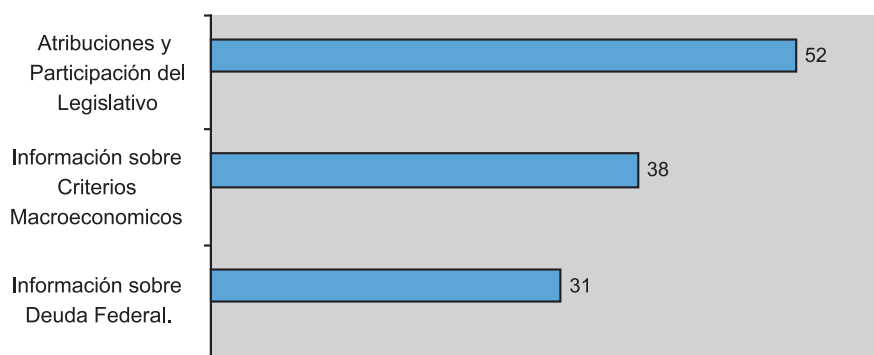
Guatemala

Esta es la primera vez que Guatemala participa en el Índice de Transparencia Presupuestaria. Sus resultados señalan que existe un número importante de recomendaciones que es necesario implementar para mejorar el desempeño presupuestario del gobierno. Las calificaciones dadas por la mayoría de los expertos, señalan que las deficiencias actuales no son sólo coyunturales, sino que existen problemas estructurales que deben resolverse de forma conjunta entre la población y las distintas entidades del Estado de Guatemala.

Las áreas mejor evaluadas en Guatemala son:

- Atribuciones y participación del Legislativo
- Información sobre criterios macroeconómicos
- Información sobre deuda

Guatemala: Áreas mejor evaluadas
(porcentaje de respuestas positivas)



La variable mejor evaluada por los expertos guatemaltecos fue *Atribuciones y participación del Legislativo*, donde el promedio de respuestas positivas ascendió 52 por ciento. Sin embargo, al analizar cómo fue construida esta variable, los resultados arrojan que las calificaciones más altas corresponden a las atribuciones legales y al tiempo disponible para analizar el Presupuesto (72 por ciento). En contraposición, los expertos consideraron que no es significativo el debate realizado por los congresistas, de allí que para dicho atributo el número de respuestas positivas sólo haya sido de 13 por ciento.

La siguiente variable mejor evaluada fue la *Información sobre criterios macroeconómicos*. A pesar que no existe obligación legal para publicar dichos criterios, el Ministerio de Finanzas Públicas da a conocer su pronóstico para los próximos tres años sobre: el crecimiento económico, inflación y déficit fiscal. Sin embargo, no se explicitan los supuestos macroeconómicos de variables como: tipo de cambio, tasa de interés, precios de los principales insumos o productos para la economía nacional. Tampoco se realiza un análisis de sensibilidad para conocer cómo se vería afectado el desempeño del presupuesto ante cambios abruptos en dichas variables.

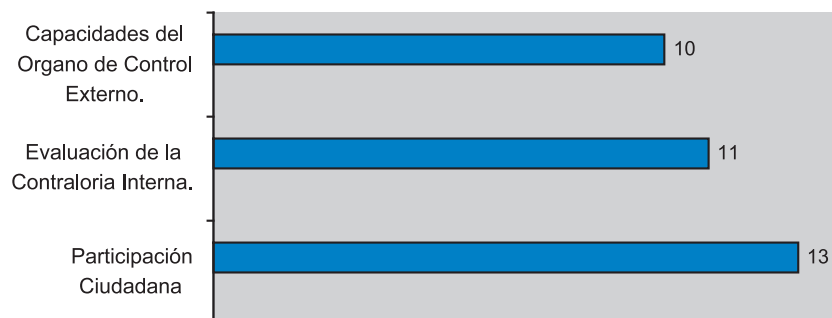
La tercera variable mejor evaluada fue la de *Cambios del presupuesto*. El 31 por ciento de los encuestados considera que el Congreso de la República cuenta con suficiente participación en las modificaciones sustanciales durante el ejercicio del presupuesto. Dicha evaluación positiva se origina en el hecho de que el Congreso participa en la aprobación del techo máximo del presupuesto total lo cual incluye, principalmente, endeudamiento externo o con entidades de cooperación internacional.

Anteriormente, el Congreso participaba activamente en la reducción del monto global del presupuesto y en la aprobación de transferencias interinstitucionales. Sin embargo, con la aprobación de la actual Ley Orgánica del Presupuesto se redujo su papel ya que, debido a la negociación que ocurría al interior del Congreso, se complicaban los cambios en el presupuestarios.

Las áreas críticas para Guatemala son:

- Capacidades del órgano de control externo
- Evaluación de la contraloría interna
- Participación ciudadana

Guatemala: Áreas críticas
(porcentaje de respuestas positivas)



La variable de transparencia presupuestaria con la peor calificación fue *Capacidades del Órgano de Control Externo*, con un promedio de 10 por ciento de respuestas positivas. De los atributos que conforman esta variable, la peor evaluada fue la que preguntaba si “la contraloría externa es confiable”. Entre las principales razones que podemos encontrar para explicar el resultado obtenido, podemos mencionar que no se verifica el cumplimiento de los objetivos, los beneficios ni los beneficiarios de los programas, con lo cual el análisis suele centrarse en el cumplimiento de procedimientos financieros. Además, desde 2004, se encuentra vacante el puesto de Contralor General de Cuentas, autoridad máxima de la Contraloría. Otro problema importante que afecta el desempeño de la Contraloría General de Cuentas, es que la autoridad encargada de su supervisión, el Congreso de la República, no cuenta con procedimientos establecidos para analizar y juzgar su accionar.

En la siguiente variable —*Evaluación de la Contraloría Interna*— el promedio de respuestas positivas ascendió a 11 por ciento. La razón de la evaluación tan crítica realizada a las Unidades de Auditoría Interna (UDAI), es que se considera que las mismas no suelen contar con los procesos y los recursos necesarios para poder realizar sus actividades con independencia.

La tercera variable peor evaluada fue *Participación ciudadana en el presupuesto*. El 13 por ciento de los encuestados considera que la ciudadanía no cuenta con los mecanismos para influir y conocer sobre el proceso presupuestario. Aparte de los Consejos de Desarrollo, a través del cual se asigna 2 por ciento del Presupuesto total, los ciudadanos no cuentan con voz ni voto para influir en la determinación del Presupuesto. Esta es una debilidad general de la forma en que la población tiene acceso a la información del Presupuesto, en donde ha faltado una mayor labor de información y explicación por parte del Ejecutivo y del Legislativo.

Recomendaciones

Atribuciones y participación del Legislativo

- Para aprovechar de mejor manera los recursos técnicos del Congreso, se sugiere fortalecer, profesionalizar y darle mayor autonomía a la Unidad de Análisis Presupuestario (UAP), actualmente adscrita a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. Para ello, debería establecer su marco legal y dotarla de los recursos físicos, humanos y financieros necesarios para desempeñar su labor de apoyo técnico tanto a la Comisión de Finanzas, como a los demás Diputados del Congreso. Dicha labor debe abarcar las distintas etapas del proceso presupuestario. Además, se recomienda elevar el perfil de la UAP, tanto en el interior como hacia el exterior del Congreso. Esto le permitirá apoyar mejor a los congresistas y obtener la información para hacer el análisis presupuestario de las distintas entidades del Estado.

- A fin de promover una mayor transparencia, se recomienda diseñar, normar e implementar mecanismos para que la población conozca los criterios empleados por los Congresistas para la aprobación del Presupuesto. Además, se sugiere hacer obligatorio y establecer el procedimiento para hacer de conocimiento público la agenda y las conclusiones de las audiencias públicas realizadas por el Congreso y las reuniones de trabajo de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. Esta normativa también deberá aplicarse para las reuniones de la instancia de jefes de Bloque y el Pleno del Congreso. Como mínimo, dicha información debería estar disponible en Internet (en formato de fácil acceso), así como en la Biblioteca del Congreso.

Información sobre criterios macroeconómicos

- Debe existir la obligación de explicitar cómo el pronóstico de las variables macroeconómicas afecta el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. El objetivo principal es facilitar la elaboración de escenarios que permitan conocer cómo el presupuesto puede verse afectado ante cambios repentinos en el ambiente nacional e internacional.
- Establecer, en la Ley Orgánica del Presupuesto, la obligación de incluir en el Proyecto de Presupuesto las proyecciones de las variables macroeconómicas empleadas para el mismo: crecimiento económico, inflación, tipo de cambio, tasas de interés, déficit fiscal, déficit cuasi-fiscal y otras variables que se consideren importantes y de las que dependan su cumplimiento.
- El Banco de Guatemala y el Ministerio de Finanzas Públicas, deben de poner a disposición del público la metodología empleada para obtener los pronósticos de las variables macroeconómicas empleadas para la elaboración del Presupuesto.

Cambios del presupuesto

- Una mayor participación del Congreso en la aprobación de cambios al presupuesto durante la ejecución podría dificultar el accionar del Gobierno. Debe subrayarse que el principal objetivo a cumplirse en la ejecución presupuestaria no es apegarse al presupuesto aprobado, sino el cumplimiento de resultados beneficios para la población. De allí que la recomendación para esta variable es que exista la obligación del Ministerio de Finanzas Públicas de informar sobre los resultados que se esperan cumplir con dichas transferencias: el cambio en los beneficiarios; el cambio en los beneficios y objetivos que se desean obtener. Lo importante es que los Congresistas y la población en general tengan acceso a la información de la situación originalmente planteada en el presupuesto y la nueva situación deseada, para que la meta pueda ser adecuadamente evaluada y fiscalizada.

Capacidades del Órgano de Control Externo

- Debe cumplirse con la obligación de elegir al Contralor General de Cuentas a la mayor brevedad posible. El *impasse* actual podría derivar en el eventual estancamiento de los procesos legales debido a que el actual encargado del despacho de la Contraloría no cumple con los requisitos constitucionales para ocupar el cargo.
- Establecer en la Ley Orgánica del Legislativo los procedimientos a seguir, y los responsables de la evaluación de las acciones e informes de la Contraloría General de Cuentas. Dicho análisis debe incluir: el análisis financiero, el análisis de las metas, beneficios y beneficiarios. Para lograr que esta normativa se aplique, deben establecerse los incentivos adecuados, especialmente para garantizar que las resoluciones sean públicas y cuenten con un plazo máximo de entrega.
- La Contraloría General de Cuentas debe hacer público su Plan Operativo Anual y el presupuesto que plantea para lograr sus objetivos. Para garantizar que la Contraloría cuente con un mínimo de recursos para operativizar el control del gasto público, debería establecerse la obligatoriedad de que su asignación no deberá ser menor al presupuesto necesario para la evaluación de los proyectos gubernamentales de mayor envergadura. Dicha evaluación deberá incluir el análisis financiero, de procesos y de cumplimiento de los objetivos trazados y su costo se podría determinar mediante estándares internacionales en este tipo de tareas.
- La Contraloría General de Cuentas, al igual que las Unidades de Auditoría Interna, demuestran la necesidad de que se realice una reforma a la institucionalidad del servicio civil, para lograr contar con mejores servidores públicos.

- Debe evaluarse la relación óptima del personal técnico y personal administrativo de la Contraloría General de Cuentas. Esto permitiría optimizar el uso de los recursos financieros y mejorar la eficacia de la entidad.
- Establecer la obligación legal de dar a conocer públicamente el resultado de las auditorías y las contra-revisiones generadas por la Contraloría General de Cuentas. Como mínimo, dicha información debe estar disponible en Internet (en formato de fácil acceso) y en la Biblioteca del Congreso.
- Debe existir la obligación legal de que la Contraloría General de Cuentas verifique que los programas de gran envergadura hayan superado satisfactoriamente los hallazgos encontrados en ocasiones anteriores.

Evaluación de la Contraloría Interna

- Deben hacerse públicos los informes de las auditorías realizadas por las Unidades de Auditoría Interna (UDAI). Como mínimo, dicha información debe estar disponible en Internet (en formato de fácil acceso) y la Biblioteca del Congreso.
- Debe existir la obligatoriedad de que las UDAI analicen los programas más grandes de sus dependencias. Esto involucra que la autoridad de cada institución del Estado debe destinar los recursos adecuados para su realización, el monto se podría determinar mediante estándares internacionales en este tipo de tareas.
- Ante diferencias de hallazgos en las auditorías realizadas por las UDAI y la CGC, deben establecerse mecanismos para que la Comisión de Probidad del Congreso pueda evaluar el desempeño de ambas y promover el inicio de los trámites de denuncia ante el Ministerio Público, ante anomalías.

Participación Ciudadana en el Presupuesto

- El Organismo Ejecutivo y el Congreso de la República deben promover la realización de audiencias públicas para discutir programas de gran envergadura. Aunque dichas audiencias no sean vinculantes ni busquen la validación dentro de la población, sí deben buscar informar detalladamente a la población sobre las características de los proyectos.
- Deben establecerse los procesos para posibilitar las alianzas entre el sector público y la ciudadanía para la realización de auditoría social, especialmente en el análisis del impacto y la calidad del gasto público.

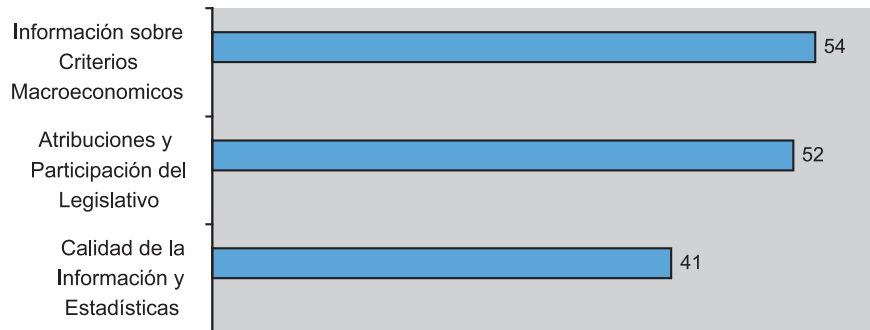
México

La recomendación más importante en esta coyuntura abarca todos los aspectos del proceso presupuestario y las condiciones de transparencia presupuestaria en el país, y no sólo las que afectan a las variables peor evaluadas. Es necesario reformar integralmente el marco legal del proceso presupuestario. De hecho, lo más probable es que en los próximos dos años se aprueben reformas importantes al marco legal, toda vez que se han discutido y dictaminado ya una amplia variedad de iniciativas, y hay un dictamen pendiente de reforma integral en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Debido a que estas reformas seguirán discutiéndose en el corto plazo, las recomendaciones generales son: incorporar a estas reformas los mecanismos necesarios para garantizar la participación ciudadana; fomentar más claramente la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos; fortalecer la capacidad de sanción del órgano de auditoría; crear las bases de un marco presupuestario de mediano plazo y fomentar la evaluación integral del gasto público —no sólo su fiscalización promoviendo acciones de evaluación del desempeño de la función pública y un análisis del impacto de las políticas públicas, tanto a nivel federal como en los gobiernos locales, que cada vez erogan una mayor proporción de los recursos.

Las áreas mejor evaluadas para México son:

- Información sobre criterios macroeconómicos
- Atribuciones y participación del legislativo
- Calidad de la información y estadísticas en general

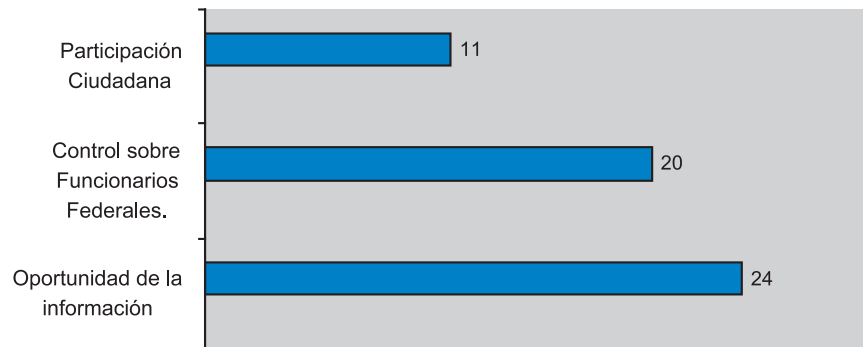
México: Áreas mejor evaluadas
(porcentaje de respuestas positivas)



Las áreas críticas para este país son las siguientes:

- Participación ciudadana
- Control sobre funcionarios federales
- Oportunidad de la información

México: Áreas críticas
(porcentaje de respuestas positivas)



Recomendaciones

Garantizar la participación ciudadana amplia en el proceso

Es necesario incorporar a la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas no sólo en la planeación, diseño y programación de las políticas públicas, sino también en la discusión legislativa y en la evaluación del impacto que tiene el gasto público. Esta noción amplia de participación requiere diversos mecanismos en tres frentes:

- En primer lugar, deben contemplarse mecanismos de participación y discusión que involucren a la sociedad directamente con las dependencias encargadas de la planeación sectorial y el diseño de políticas públicas. Algunas dependencias, como la Secretaría de Salud y la de Desarrollo Social, ya contemplan algunos mecanismos de participación, pero es necesario ampliarlos y formalizarlos como parte integral del proceso de presupuestación.
- En segundo lugar, debe abrirse el Congreso. Es necesario prever mecanismos para vincular el esfuerzo de las organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas y de educación en la discusión y aprobación del presupuesto. Esto es particularmente importante si se reforma la ley para garantizar una participación más efectiva y especializada de los legisladores en el presupuesto. Los mecanismos deben ser de dos tipos. Por una parte, prever en la ley la obligación de hacer públicas e informar

oportunamente el lugar y agenda de las sesiones en las que se discuta el presupuesto, particularmente las sesiones en que las dependencias del Ejecutivo rindan cuentas e información a los legisladores. En segundo lugar, prever e institucionalizar instancias específicas de participación en las cuales los legisladores otorguen audiencia a las organizaciones y ciudadanos interesados en promover asuntos de interés público relacionados con el presupuesto.

- En tercer lugar, debe involucrarse a la sociedad civil e instituciones académicas en la evaluación del gasto. Si bien es cierto que la participación de la sociedad en la fiscalización es necesariamente limitada, la sociedad tiene un papel importante que desempeñar en el control del gasto por dos vías: fiscalizando directamente y llevando a la luz pública el uso de los recursos públicos, en el margen de sus capacidades, para las áreas de su interés. En este sentido destacan los esfuerzos que se han venido realizando al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, particularmente, el desempeño de las organizaciones en casos como los recursos asignados a PROVIDA y los recursos del rescate bancario⁴⁶. Además, debe promoverse la participación de estas organizaciones en la evaluación del impacto del gasto en la sociedad y en el diseño de nuevos y mejores mecanismos para medir la eficacia y eficiencia del gasto.

Rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos, y fortalecimiento de la capacidad de sanción del órgano de auditoría

Una de las grandes fallas del sistema presupuestario en México ha sido la incapacidad de las instituciones para aplicar la ley cuando se cometen irregularidades. Hace sólo unas semanas, el Auditor Superior de la Federación señalaba la incapacidad que tiene la propia Auditoría Superior para sancionar las faltas cometidas por los funcionarios públicos⁴⁷. Es decir, las regularidades se encuentran y se documentan y, posteriormente, las dependencias encargadas de sancionar no aplican las multas, ni inhabilitan a los funcionarios responsables de las irregularidades. Para promover una rendición de cuentas eficaz, por contraste, es necesario reformar el marco legal a fin de restar la autoridad de Sanción a las Secretarías de Hacienda (que multa) y de la Función Pública (que inhabilita), y facultar a la Auditoría Superior de Hacienda para hacerlo. De lo contrario, seguiremos teniendo un marco legal en el cual el poder Ejecutivo es el último y único responsable de sancionar al Poder Ejecutivo en casos de corrupción e irregularidades administrativas. Si no se desea transferir la autoridad a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), podría pensarse en crear una fiscalía especial a cargo del poder judicial para casos de corrupción, o bien establecer nuevas y elevadas sanciones a los funcionarios que, faltando a su responsabilidad, castiguen las irregularidades cometidas. En cualquier caso, lo que sí es indispensable es que estas reformas establezcan y delimiten claramente las funciones en la ley, y establezcan claramente los mecanismos de sanción, a fin de evitar retrasos e intervención por parte del Poder Judicial ante la falta de claridad. Se requiere, en otras palabras, de una reforma al marco legal clara y debidamente fundamentada, que prevea un órgano de sanción, preferentemente externo al Ejecutivo, con capacidades efectivas de sanción e instancias judiciales de apelación.

Por otra parte, es necesario adelantar soluciones a los problemas por venir y promover mecanismos para sancionar a los funcionarios en las entidades federativas desde la ASF o en coordinación con la ASF. Aunque este no ha sido un problema, porque apenas empiezan a realizarse acciones de fiscalización de los Estados con base en convenios individuales, sería deseable establecer claramente en la ley los mecanismos de sanción y el papel de la ASF y de las instancias de sanción locales, según sea el caso.

Crear un marco presupuestario de mediano plazo

- Una de las variables peor evaluadas es la oportunidad de la información. Esto es curioso, porque en

⁴⁶ Con base en las previsiones de la Ley de Acceso a la Información, diversas organizaciones han iniciado por su propia cuenta una revisión detallada de las instancias de gasto que encuentran cuestionables o especiosas. Fundar participó con otras cinco organizaciones en la revisión del desvío y malversación de fondos para la salud (30 millones de pesos) a cargo de PROVIDA en 2003. Ver informe institucional de Fundar, 2004, para un resumen del caso, en http://www.fundar.org.mx/quienessomos/informes_anuales/PDF/INFORME%20INSTITUCIONAL%202004.pdf. Sitio visitado por última vez el 13 de Octubre de 2004. El tema de la participación ciudadana en la fiscalización y análisis de las acciones del rescate bancario, por su parte, se discutió ampliamente en la Segunda Semana de Transparencia, convocada por el Instituto de Acceso a la Información. Ver versión estenográfica de la discusión en http://www.ifai.org.mx/eventos/2005/transparencia/Mesa1_270605.pdf. Sitio visitado por última vez el 13 de Octubre de 2004.

⁴⁷ Ver cobertura de la comparecencia ante comisiones del Auditor Superior, "Hacienda y SFP toleran la impunidad de 'funcionarios corruptos': ASF", en La Jornada, 29 de Septiembre de 2005, en <http://www.jornada.unam.mx/2005/09/29/003n1pol.php>. Sitio visitado por última vez el 13 de Octubre de 2004.

los hechos la información se presenta con oportunidad similar o comparable a la de otros países en los cuales hay una evaluación más positiva, y se cumplen los estándares internacionales de buenas prácticas. Sin embargo, esta aparente contradicción puede deberse al hecho de que, por lo general, se considera insuficiente la información y el tiempo disponible para incidir de manera informada y efectiva en el presupuesto; es decir, hay un sentimiento generalizado de incapacidad en materia presupuestaria. Aunado a esto, es un hecho que todo el proceso presupuestario se realiza en función del corto plazo, y no se incluye información, ni se discuten las políticas —especialmente los cambios en las políticas públicas en el largo plazo. Por ello, es necesario establecer claramente en la ley, las previsiones y obligaciones asociadas con un marco presupuestario de mediano plazo, de conformidad con el cual:

- El Ejecutivo esté obligado a presentar previsiones de ingreso y gasto para por lo menos tres años posteriores al año del presupuesto que se discute; y a distinguir claramente en el documento de presupuesto, el costo e impacto esperado de cualquier reforma de política pública, especialmente nuevos programas de gran envergadura, con información que también incorpore por lo menos tres años de previsiones.
- Los Legisladores estén obligados a realizar las previsiones de mediano plazo para las reformas que realicen al presupuesto cada año, e incorporen a las modificaciones de ingreso y gasto, un análisis del impacto presupuestario en el mediano plazo.

Fomentar la evaluación integral del gasto

El control del gasto público tiene dos vertientes: la fiscalización, que busca garantizar que el gasto se ejerza de manera eficiente y con apego a la legalidad, y la evaluación, que va necesariamente más allá de la fiscalización y evalúa el impacto del gasto en la sociedad, el desempeño de los distintos programas en los hechos y su eficacia para abatir los problemas o satisfacer las necesidades de conformidad con lo planeado. En México falta mucho por avanzar en materia de evaluación del gasto en dos sentidos: desde la perspectiva de control interno del gobierno, y desde la perspectiva de involucrar más activamente a los legisladores y a la sociedad. Estas labores son indispensables para garantizar que los recursos se ejerzan no sólo legal y eficientemente, sino eficazmente. Es decir, que con los escasos recursos disponibles se atiendan efectivamente las necesidades sociales y económicas del país.

- **Control interno.** Es necesario reformar el Sistema de Evaluación del Desempeño con dos objetivos: 1) que los indicadores y las metas de desempeño reflejen adecuadamente si el gobierno actúa al máximo de su capacidad y 2) que se incorporen indicadores que evalúen el impacto del gasto en la realidad social y económica que se busca afectar con las acciones de política pública. El sistema actual no sólo omite totalmente la consideración del impacto del gasto, tampoco evalúa realmente la eficacia de las dependencias que asignan los recursos. Además, hay una desconexión importante entre el objeto de la planeación (los programas) y la evaluación (las unidades responsables), que impide saber a ciencia cierta cuándo hay ineficacia de las dependencias o mal diseño de los programas y acciones.
- **Control externo.** A la par de las reformas para crear un sistema de evaluación del desempeño efectivo, con indicadores que realmente midan la eficacia y la efectividad del gasto, es necesario involucrar a los legisladores y a la sociedad en esta evaluación. Para ello, es necesario un marco presupuestario de mediano plazo, que permita hacer un seguimiento puntual de las políticas públicas en períodos prolongados, pero además:
 - a) Debe involucrarse a los legisladores en la evaluación de la política pública, a fin de que puedan ejercer cabalmente el papel de contrapeso del Ejecutivo. Es necesario establecer legalmente mecanismos que permitan a las Comisiones legislativas conocer a profundidad la información de evaluación del desempeño y opinar respecto de los cambios en los programas y la asignación de recursos. Con el sistema actual, toda la responsabilidad recae en la comisión de presupuesto, que puede atender discrecionalmente las solicitudes de las comisiones, además de no contar con los recursos técnicos ni humanos para analizar toda la información del gasto público.

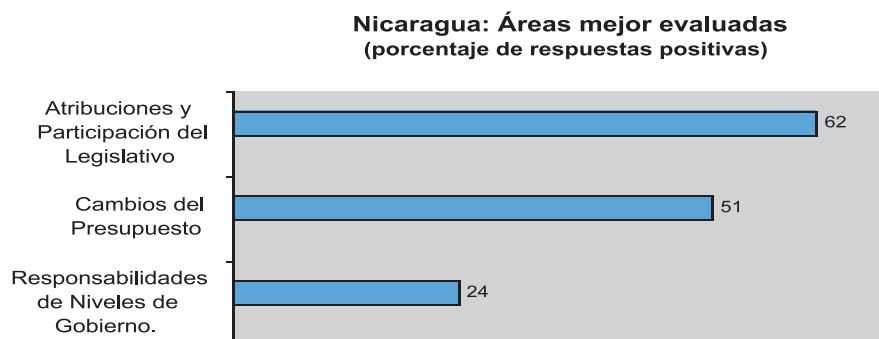
b) La sociedad debe incorporarse a la evaluación del gasto participando directamente con las dependencias y con los legisladores. Para garantizar que esta participación sea efectiva es necesario establecer los mecanismos legales previstos en el inciso A.

Nicaragua

Al igual que en el ejercicio del 2003, la mayor parte de las calificaciones de Nicaragua son muy bajas. Solamente la variable de las *Atribuciones y participación del Legislativo* está por encima de 50 por de calificaciones positivas (62 por ciento), seguida por la de *Cambios en el presupuesto* que cuenta con una calificación de el 51 por ciento. El resto de las variables están entre 10 y 20 por ciento de calificación, con excepción de las *Responsabilidades de niveles de Gobierno* y *Evaluación de la Contraloría Interna*, que obtienen 24 y 5 por ciento de respuestas positivas, respectivamente. En resumen, la mayoría de las calificaciones son negativas y colocan a Nicaragua en una posición de país aplazado en materia de transparencia presupuestaria.

Las áreas mejor evaluadas para este país son:

- Atribuciones y participación del legislativo
- Cambios en el presupuesto
- Responsabilidad en los niveles de gobierno



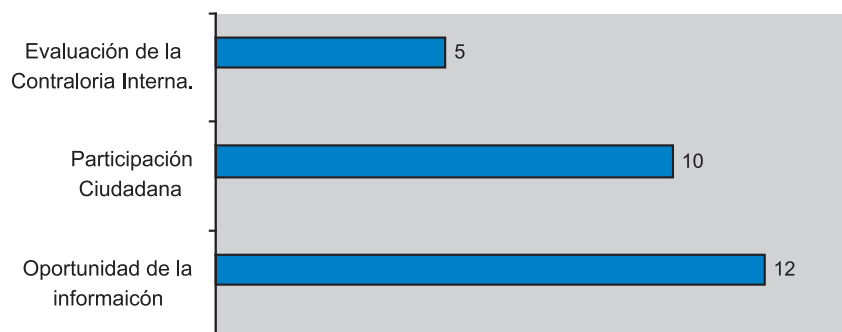
Nuevamente, las mejores calificaciones las obtiene el poder legislativo y su accionar con relación al presupuesto, tanto en la fase de discusión y aprobación —con un 62 por ciento de respuestas positivas— como en la capacidad de actuar cuando se debe reformar el gasto, con un 50 por ciento.

La mayoría de los expertos consideran que el Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto del presupuesto (91 por ciento) y que es suficiente el período que se le otorga al análisis y la discusión (64 por ciento). Sin embargo, es un porcentaje notoriamente menor el que considera que el debate en la Asamblea es significativo (33 por ciento). Esta valoración es consistente con lo encontrado en la investigación formal y en la práctica.

Las áreas críticas en Nicaragua son:

- Evaluación de la contraloría interna
- Participación ciudadana
- Fiscalización

Nicaragua: Áreas críticas (porcentaje de respuestas positivas)



La variable peor evaluada es la de *Contraloría Interna*, que recibió sólo un 5 por ciento de valoraciones positivas. Al igual que en 2003, esta área recibió una mala calificación por parte de los usuarios del presupuesto. Esta calificación se explica porque existen normas y procedimientos para su desempeño, en la práctica el marco legal no se respeta. Además, el papel de la contraloría es poco conocido por los ciudadanos.

La segunda área crítica es la de *Participación ciudadana*, que recibió en su conjunto una valoración positiva de apenas 10 por ciento. Esta variable está compuesta por la valoración de los mecanismos de participación de la población durante las fases de formulación y aprobación del presupuesto; de incorporación de las opiniones; si se informa ampliamente de los cambios; y si se informa exhaustivamente sobre el impacto del gasto. Este último punto es el que recibe el menor puntaje (3 por ciento), seguido del de los mecanismos para incorporar la opinión durante la formulación, que recibe 5 por ciento.

La tercera variable peor evaluada es la de *Oportunidad de la información* con apenas 12 por ciento de opiniones positivas. En ella se valora la información en las distintas fases del ciclo presupuestario. Hay una variación importante en la percepción sobre las distintas fases: por un lado, los expertos consideraron que la información pública durante la fase de fiscalización es poco oportuna y por el otro, concluyeron que la fase de discusión y aprobación es mucho más puntual, lo que se refleja en el 41 por ciento de respuestas positivas que recibe este atributo.

Recomendaciones

En lo general

- El Gobierno Central y la Asamblea Nacional deben brindar una amplia divulgación de la Ley 550, Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario recientemente aprobada.
- El Gobierno necesita informar con más amplitud y de manera sistemática sobre los distintos avances en los mecanismos de participación, información, rendición de cuentas y de control del PGR.
- La información presupuestaria debe presentarse de forma comprensible para sectores amplios de la ciudadanía, y no sólo para los expertos en la materia.

Sobre el control interno

- Es indispensable que exista información más clara sobre quién y cómo se ejerce esta función, así como de los resultados de su trabajo. También, es urgente un análisis del papel que ha jugado esta entidad.
- Le corresponde al Ejecutivo, y en particular el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, brindar la información y propiciar estas discusiones.
- El CONPES podría incidir en este tema al propiciar un análisis a profundidad de la función de Control Interno, que debe complementarse con la discusión sobre el papel de la Contraloría General de la República.

- Los otros poderes del estado y las entidades autónomas también deberían dar a conocer los mecanismos y resultados del control interno.

Sobre la participación ciudadana

- La Ley N° 475, Ley de Participación Ciudadana publicada en diciembre del 2003, abre diversas posibilidades para que las organizaciones y los ciudadanos ejerzan su derecho a participar en la definición de las políticas públicas, incluyendo el Presupuesto General de la República. Esta ley se debe darse a conocer y ponerse en práctica en toda su amplitud.
- Es necesario promover en los tomadores de decisión, un mayor conocimiento de los distintos niveles del sistema de participación ciudadana sobre el ciclo presupuestario, así como los espacios y posibilidades de participación.
- El Gobierno debe dar a conocer con regularidad, los distintos mecanismos que tiene la ciudadanía para opinar e informarse sobre el Presupuesto General de la República.
- El CONPES debe desempeñar un rol más activo en la canalización de las discusiones, así como propiciar la opinión de la ciudadanía con relación al presupuesto.
- La Asamblea Nacional necesita facilitar y propiciar espacios para la recolección de opiniones y para la presentación de información sobre la ejecución y fiscalización del presupuesto.

Información oportuna y veraz

- Todos los entes públicos necesitan definir los mecanismos que utilizarán para cumplir con lo dispuesto en el Art. 23 de la Ley 550 de Administración Financiera y Régimen Presupuestario referente a la publicación de los presupuestos.
- El Gobierno y la Asamblea Nacional deben definir y poner en práctica políticas informativas claras, para poner en manos de los ciudadanos información confiable, comprensible, oportuna y accesible sobre la ejecución y fiscalización del presupuesto.

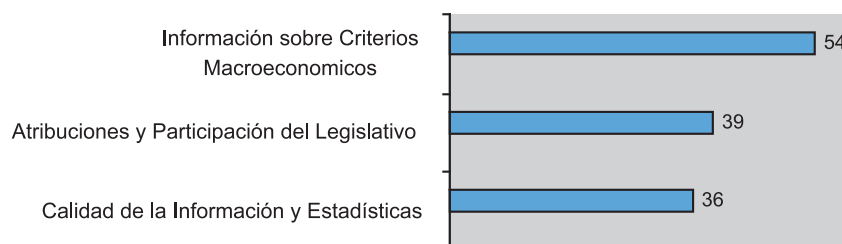
Perú

Los resultados del estudio de transparencia presupuestaria 2005 permiten realizar un análisis crítico sobre el grado de transparencia presupuestaria en el Perú, así como una evaluación comparativa de los resultados obtenidos en las diferentes variables de transparencia respecto al año 2003.

Las tres variables mejor evaluadas en la encuesta de percepciones 2005 han sido las siguientes:

- Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto
- Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto
- Calidad de la información y estadísticas

**Perú: Áreas mejor evaluadas
(porcentaje de respuestas positivas)**



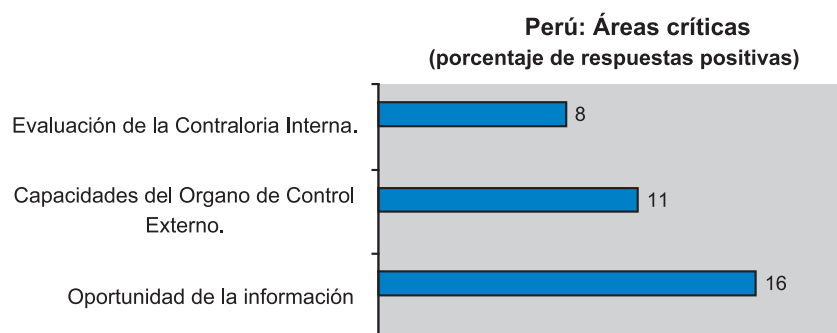
La variable *Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto* obtuvo nuevamente el mayor porcentaje de respuestas positivas. Al igual que en el año 2003, no sorprende que esta haya sido la variable mejor evaluada ya que el Ejecutivo ha cumplido con la publicación de diversos documentos que presentan las estimaciones y pronósticos macroeconómicos de manera detallada. Por ejemplo, el documento complementario de Exposición de Motivos y el Marco Macroeconómico Multianual.

La segunda variable mejor evaluada en la encuesta de percepciones corresponde a las *Atribuciones y participación del Legislativo en el presupuesto*, de igual manera que en el año 2003 e incluso con una mejora en el porcentaje de respuestas positivas. La guía de vinculación complementa estos resultados, observándose la existencia de un marco legal que define las atribuciones del legislativo en la formulación y aprobación del presupuesto, el cual le permite conocer las lógicas, criterios y fórmulas de asignación del gasto presentado por el Ejecutivo. Además, una comisión del Legislativo se encarga específicamente de la revisión del presupuesto, y se celebran audiencias públicas para debatir y sustentar dicho documento.

La tercera variable mejor evaluada corresponde a la *Calidad de la información y estadísticas*. Esta variable presenta un incremento en el porcentaje de respuestas positivas respecto al año 2003 (25 por ciento de respuestas positivas en el 2003), con lo cual pasa a formar parte del grupo de las variables mejor evaluadas para este año. La encuesta de percepciones y la guía de vinculación confirman la presencia de información presupuestal agregada sobre el presupuesto que permite una visión integral, complementada con información desagregada para un análisis más detallado, al igual que información multianual.

Las tres variables peor evaluadas este año fueran las siguientes:

- Evaluación de la contraloría interna
- Capacidades de los órganos de control externo
- Oportunidad de información



Nuevamente, las variables relacionadas con los órganos de control interno y externo se encuentran dentro del grupo de las variables peor evaluadas, y por lo tanto presentan el menor porcentaje de respuestas positivas. Resulta preocupante el bajo porcentaje recibido en ambos casos e incluso la variable *Capacidades de los órganos de control externo* presenta un menor porcentaje de respuestas positivas este año, volviendo aun más crítico el escenario. Este resultado se sustenta en las debilidades percibidas para verificar que efectivamente el Ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto, y al mismo tiempo no es claro cómo las recomendaciones de estos organismos han contribuido a reducir la corrupción.

La tercera variable peor evaluada corresponde a la *Oportunidad de información*. La principal explicación es el mínimo porcentaje de respuestas positivas que recibe la evaluación del grado de oportunidad en que se hace pública la información durante la fase de fiscalización, con tan solo 2 por ciento de respuestas positivas. Este resultado está sumamente relacionado con el desempeño de los organismos de control.

Finalmente, vale la pena resaltar que en 2005, los porcentajes de respuestas positivas obtenidos en las

distintas variables analizadas han sido generalmente mayores que en el año 2003, incluyendo al Índice General de Transparencia Presupuestaria. Sin embargo, el porcentaje de respuestas positivas sigue ubicándose dentro de rangos muy bajos, lo cual da lugar a una serie de recomendaciones para seguir mejorando la transparencia en el presupuesto público.

Recomendaciones:

Capacidades del Órgano de Control Externo y evaluación de la Contraloría Interna

- Mayor difusión de los informes que verifiquen que el Ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto.
- Presentar los resultados de una manera comprensible, y de fácil análisis por parte de la ciudadanía.
- Establecer de manera clara, cómo las recomendaciones establecidas son implementadas y contribuyen a combatir la corrupción.

Oportunidad de la información

- Mejorar la difusión y el grado de oportunidad con que se hace pública la información del presupuesto durante la etapa de fiscalización.

Asignación del Presupuesto

- Incrementar la difusión de Planes Estratégicos Nacionales o del Acuerdo Nacional por parte del Ejecutivo y a su vez, difundir su vinculación con los presupuestos anuales.

Participación ciudadana en el presupuesto:

Esta variable presentaba un porcentaje de respuestas positivas de tan solo 7 por ciento en el 2003, ubicándose entre las dos peor evaluadas. Sin embargo, hay una serie de acciones que vale la pena tomar en cuenta para seguir mejorando.

- Incrementar los mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la etapa de aprobación del presupuesto.
- Lograr un espacio formal para la participación activa del público en las audiencias que realiza el Legislativo para discutir el presupuesto.
- Incremento del monitoreo de las actividades relacionadas a la transparencia en cada etapa del proceso presupuestario. Es decir, verificar el cumplimiento de la ley respecto a este tema, incentivar el uso de portales, mejorar su calidad, difundir los mecanismos disponibles para incorporar la opinión de la sociedad civil, entre otros.
- El poder Ejecutivo debe elaborar y difundir de manera más exhaustiva informes que detallen el impacto de su gasto.
- Elaborar un documento más amigable que permita un mayor entendimiento del presupuesto público, a través de la elaboración de un "Presupuesto ciudadano".