

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Experiencias internacionales en transparencia fiscal

María Dolores Almeida Sánchez

MACRO
ECONOMÍA
DEL
DESARROLLO



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
española

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Experiencias internacionales en transparencia fiscal

María Dolores Almeida Sánchez



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
española

Este documento fue preparado por María Dolores Almeida, consultora de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/AECID: “Política fiscal para el crecimiento económico y la cohesión social” (AEC/11/002).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8843

LC/L.3765

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Marco conceptual	11
A. Rendición de cuentas	11
B. Transparencia fiscal	13
C. Principales actores.....	14
II. Programas y/o iniciativas que miden la transparencia fiscal	15
A. Gasto público y rendición de cuentas PEFA	16
B. Encuesta de Presupuesto Abierto - <i>Open Budget Initiative</i> (OBI).....	19
C. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria	22
D. La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)	24
E. Código de transparencia fiscal del FMI	30
F. Las prácticas óptimas de la OCDE sobre transparencia presupuestaria.....	31
G. Alianza para el Gobierno Abierto - <i>Open Government Partnership</i> (OGP)	32
H. Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT)	34
I. Iniciativa internacional por la Transparencia de la Ayuda Internacional.....	35
III. Evaluación comparativa de iniciativas de transparencia fiscal	37
IV. Estudio de casos de países	41
A. Ecuador	45
1. Avances en el marco legal.....	46
2. Avances en el contexto institucional.....	49
3. Avances en instrumentos utilizados para la transparencia y rendición de cuentas	50
B. Perú	53
1. Avances en el marco legal.....	53
2. Avances en el contexto institucional.....	57
3. Avances en instrumentos utilizados para la transparencia y rendición de cuentas	57

C.	Costa Rica	61
1.	Avances en el marco legal.....	61
2.	Contexto institucional	63
3.	Principales iniciativas de rendición de cuentas y transparencia fiscal	63
D.	Guatemala	66
1.	Avances en el marco legal.....	66
2.	Avances en el contexto institucional.....	68
3.	Avances en instrumentos utilizados para la transparencia y rendición de cuentas	69
E.	El Salvador.....	73
1.	Avances en el marco legal.....	73
2.	Avances en el contexto institucional.....	74
3.	Avances en instrumentos utilizados para la transparencia y rendición de cuentas	75
V.	Conclusiones y recomendaciones	79
	Bibliografía	81
	Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados.....	83

Índice de cuadros

CUADRO 1	CONJUNTO DE INDICADORES DE DESEMPEÑO DE ALTO NIVEL EN MATERIA DE GFP	18
CUADRO 2	VARIABLES ÍNDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL.....	23
CUADRO 3	ÍNDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL	23
CUADRO 4	REPORTE EITI, 2010.....	27
CUADRO 5	EVALUACIÓN COMPARATIVA DE INICIATIVAS DE TRANSPARENCIA FISCAL	38
CUADRO 6	ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA LATINOAMERICANA, 2001-2011	41
CUADRO 7	ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA LATINOAMERICANA: COMPARACIÓN DE PAÍSES.....	42
CUADRO 8	RESULTADOS DEL ÍNDICE DE LA ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO A LO LARGO DEL TIEMPO, 2006 A 2012.....	42
CUADRO 9	DISPONIBILIDAD PÚBLICA DE DOCUMENTOS PRESUPUESTARIOS, ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO, 2012	43
CUADRO 10	PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO Y LA FORTALEZA DE LAS INSTITUCIONES DE VIGILANCIA, ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO 2012.....	43
CUADRO 11	PEFA (NACIONAL): COMPARACIÓN DE PAÍSES.....	44
CUADRO 12	ECUADOR: INSTITUCIONALIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA FISCAL	50
CUADRO 13	PERÚ: INSTITUCIONALIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA FISCAL	57
CUADRO 14	COSTA RICA: INSTITUCIONALIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA FISCAL	63
CUADRO 15	GUATEMALA: INSTITUCIONALIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA FISCAL	69
CUADRO 16	EL SALVADOR: INSTITUCIONALIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA FISCAL	75

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO, 2012	21
-----------	---	----

Índice de diagramas

DIAGRAMA 1	FORMAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS.....	12
DIAGRAMA 2	INDICADORES PEFA Y DIMENSIONES FUNDAMENTALES	17

Índice de mapas

MAPA 1	PAÍSES PARTICIPANTES EITI.....	26
--------	--------------------------------	----

Resumen

La rendición de cuentas y la transparencia fiscal son elementos claves de la gestión pública, y suponen un acceso inmediato a la información sobre las orientaciones, proyecciones, metas y contabilidad de las actividades del sector público. Estos procesos contribuyen a mejorar la generación de ingresos, asignación de recursos y la consecución de financiamiento, lo que a su vez tiene un impacto positivo en el crecimiento, la eficiencia, la equidad, la reducción de la pobreza y el crecimiento sostenible.

Sin embargo, los términos “Transparencia”, “Acceso a la Información” o “Rendición de Cuentas” se utilizan como sinónimos. Aunque estos tres conceptos guardan relación entre sí, son en realidad nociones distintas. La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios de informar a sus ciudadanos de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los ciudadanos deben realizar control social para qué hace el gobierno, por qué lo hace, cómo lo hace y qué efectos tiene su acción en la sociedad. La transparencia es un atributo que facilita la obtención de información clara y precisa sobre el accionar público, lo que aumenta la capacidad de comprensión, vigilancia e incidencia de la ciudadanía en la política pública y por tanto, permite un mejor control social sobre las acciones de un gobierno.

La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a través de la simple publicación de información para que los ciudadanos puedan revisarla y analizarla. La transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas. La transparencia y rendición de cuentas son complementarias. Generalmente, la transparencia antecede y facilita a la rendición de cuentas; pero pueden darse casos en que exista transparencia sin rendición de cuentas o rendición de cuentas sin transparencia.

A nivel mundial se han creado una serie de iniciativas que buscan medir y/o evaluar la transparencia fiscal. La mayoría de iniciativas se constituyen como organismos no gubernamentales (ONGs) de la sociedad civil y fueron creadas y/o están patrocinados/financiadas por organismos multilaterales internacionales (FMI, OCD, Banco Mundial, BID, entre otros) y por países desarrollados.

La mayoría de las iniciativas analizan a profundidad y de una manera técnica las diferentes etapas del ciclo presupuestario del Gobierno Central. Sin embargo, son documentos de una alta complejidad técnica cuya comprensión resulta difícil para que la sociedad civil pueda ejercer un verdadero control social de los recursos públicos. Por otra parte, el período de duración de estas evaluaciones es de

alrededor de un año, lo que implica que las autoridades deben dedicar mucho tiempo y recursos para cooperar con las iniciativas o terminan aportando marginalmente a la evaluación.

Todas las iniciativas concentran su evaluación en el Gobierno Central y no en el resto del Sector Público, como son: los gobiernos subnacionales, las empresas públicas, las entidades de la seguridad social y las instituciones financieras públicas. El resto del sector público se lo evalúa marginalmente, únicamente sobre su impacto en las finanzas del Gobierno Central.

En la mayoría de los casos, la ejecución de las iniciativas no requiere la solicitud del gobierno que va a ser evaluado. Aunque sí se propicia que participen en las entrevistas y sean la fuente primaria de información. En estos casos, las recomendaciones no generan compromisos de cumplimiento por parte de las autoridades fiscales. En los casos en que la iniciativa parte de una solicitud del Gobierno, por lo general, las recomendaciones son obligatorias y requieren un compromiso expreso de cumplirlas.

Es importante seguir avanzando en la rendición de cuentas y transparencia fiscal, pero también es necesario evaluar el impacto real que han tenido este tipo de iniciativas en la gestión de las finanzas públicas de los países. Sí las autoridades fiscales no están realmente involucradas o sí sus resultados son cuestionados por el origen y/o financiamiento de éstas iniciativas, es posiblemente el momento para plantear una nueva institucionalidad regional para la evaluación de la transparencia fiscal, que cuente con el consenso y legitimidad social por parte de los tomadores de decisiones y de la ciudadanía para generar un verdadero pacto fiscal.

Un pacto fiscal que a través de procesos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana permita que los contribuyentes estén dispuestos a no evadir ni eludir el pago de sus impuestos al saber que esos recursos se asignan eficientemente en mejores bienes y servicios públicos en beneficio de la sociedad en su conjunto, sin descuidar la importancia que tienen las entidades de control y la Función Legislativa en la evaluación externa, creando un círculo virtuoso en la gestión fiscal.

Introducción

La rendición de cuentas y la transparencia fiscal son elementos claves de la gestión pública, y suponen un acceso inmediato a la información sobre las orientaciones, proyecciones, metas y contabilidad de las actividades del sector público. Estos procesos contribuyen a mejorar la generación de ingresos, asignación de recursos y la consecución de financiamiento, lo que a su vez tiene un impacto positivo en el crecimiento, la eficiencia, la equidad, la reducción de la pobreza y el crecimiento sostenible.

El control social por parte de la sociedad civil, si bien es importante, no reemplaza las instituciones formales del gobierno destinadas a brindar una vigilancia integral como son: las entidades legislativas y fiscalizadoras superiores. El Congreso/Asamblea y la Contraloría/Tribunal de Cuentas deben discutir, analizar y evaluar la gestión fiscal, lo que implica que el Gobierno debe presentar un análisis de todas las finanzas públicas, incluyendo gobierno central, instituciones autónomas, empresas públicas y gobiernos subnacionales.

La Función Legislativa juega un rol preponderante en la gestión de las finanzas públicas porque implica aprobar y dar seguimiento al presupuesto nacional, así como realizar procesos de fiscalización. Por otra parte, las entidades fiscalizadoras superiores (Contraloría o Tribunales de Cuentas) evalúan y vigilan el correcto uso de los fondos públicos y tienen poderes para sancionar directamente al Ejecutivo, entregando sus informes de auditoría al legislativo para que el Ejecutivo rinda cuentas.

El control social ha de entenderse como la participación del ciudadano en la gestión pública, en la fiscalización, en el monitoreo y en el examen de las acciones de la Administración Pública. El control social es un importante instrumento de prevención de la corrupción y del fortalecimiento de la ciudadanía. En general, se considera que la transparencia fiscal aumenta la confianza pública en la gestión fiscal, y una sociedad civil más informada promueve mejores decisiones fiscales.

Las iniciativas en materia de transparencia en la región han seguido distintos ritmos y alcances, con un desarrollo aún muy incipiente en relación a experiencias de países fuera de la región. Estas iniciativas son parte integrante del pacto fiscal y de la reciprocidad necesaria entre el Estado y los ciudadanos.

I. Marco conceptual

Los términos “Transparencia”, “Acceso a la Información” o “Rendición de Cuentas” se utilizan como sinónimos. Aunque estos tres conceptos guardan relación entre sí, son en realidad nociones distintas.

A. Rendición de cuentas

De acuerdo con Ugalde (2002), “Rendición de cuentas es traducción imprecisa de la palabra inglesa *accountability*, cuyo significado es “el Estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo {*liable*} [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas {*answerable*}”. En este contexto, la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios (o ‘agentes’) para informar a sus mandantes (o ‘principales’) de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes supervisan también a los mandatarios para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna”¹.

La rendición de cuentas dista bastante de la obligación de informar periódicamente a los gobernados, por ello es que Andreas Schedler (2004) identifica las dos dimensiones de la rendición de cuentas: la de “informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*)” como “la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*)”². La rendición de cuentas reviste de mucha importancia porque “obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos y lo supedita a la amenaza de sanciones”³. Ackerman (2004) añade una tercera dimensión que es la receptividad (*receptiveness*), es decir la capacidad de los funcionarios públicos para tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos⁴. Lo importante es que lo que le importa a la ciudadanía es saber qué hace el gobierno, por qué lo hace, cómo lo hace y qué efectos tiene su acción en la sociedad.

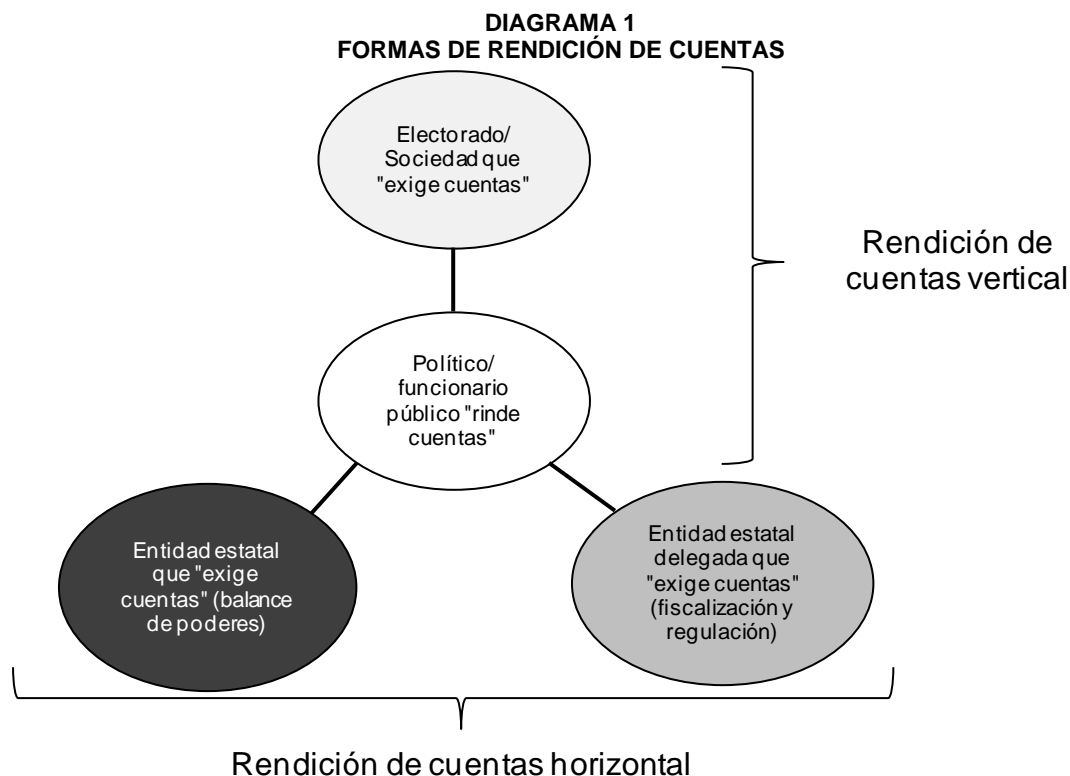
¹ Ugalde, Luis Carlos (2002), La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales, México, pág. 9.

² Schedler, Andreas (2004), ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuaderno de Trabajo No. 3, IFAI, México, pág. 12.

³ Ibídem (2004), ¿Qué es la rendición de cuentas?, pág. 13.

⁴ Olvera e Insulza, “Rendición de cuentas: Los fundamentos teóricos de una práctica ciudadana”, México, pág. 341.

O'Donnell (1997) clasifica a los procesos de rendición de cuentas en dos: rendición de cuentas horizontal y vertical. La rendición de cuentas horizontal se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición de cuentas vertical hace alusión a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado⁵.



Fuente: Elaboración propia.

La rendición de cuentas horizontal tiene que ver con los mecanismos institucionales de pesos y contrapesos (*check and balance*) entre los poderes del Estado, que incluye acciones de supervisión y auditoría, que pueden derivar en sanciones establecidos en el marco legal de un país. Se establece entre instituciones del mismo nivel jerárquico: los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; pero también incluye las entidades de control, como es el caso de las auditorías, defensorías, contralorías, y órganos afines. Por ende, la rendición de cuentas horizontal hace alusión a la rendición de cuentas que los funcionarios públicos deben realizar ante los entes de control, como son la Contraloría o el Poder Legislativo, pero también implica el involucramiento del sistema judicial para que sea efectiva. No obstante, existen dificultades administrativas, legales y políticas que no permiten un real ejercicio de control, como alineación política con el Ejecutivo de las entidades encargadas de la fiscalización y el control, bajas capacidades técnicas de estas instituciones, entre otras⁶.

La rendición de cuentas vertical, se refiere a la obligación de las autoridades públicas de explicar sus acciones de política pública a sus “mandantes”, es decir a la sociedad que los eligió para ejercer un cargo público. La rendición de cuentas vertical es el control de las acciones del Estado por parte de la sociedad civil en dos formas: i) la electoral, como mecanismo de estimular la responsabilidad de los

⁵ O'Donnell Guillermo (1997), Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías, Nueva Sociedad Nro. 152, Argentina, pág. 13.

⁶ Op. Cit. “Rendición de cuentas: Los fundamentos teóricos de una práctica ciudadana”, pág. 342.

gobiernos a través del voto de los ciudadanos; y, ii) la social, la que se conforma principalmente por la crítica moral y pública que realizan las agrupaciones de la sociedad civil⁷. Sin embargo, la limitación que tiene la rendición de cuentas vertical es que las elecciones son sólo para un número determinado de autoridades electas; que las elecciones se dan cada cierto número de años; que en el voto se incorporan una serie de variables subjetivas; y que se generen incentivos para prácticas clientelares o populistas para ganar votos⁸.

Las finanzas públicas deben rendir cuentas, tanto horizontal como verticalmente. En la rendición de cuentas horizontal, las autoridades fiscales están sujetas al examen de un órgano nacional de auditoría o un organismo equivalente, independiente del poder ejecutivo. A nivel mundial, adoptan diferentes nombres como son: Corte de Cuentas, Oficina Nacional de Auditoría o Contraloría General. Las finanzas públicas son sometidas a procesos de auditoría con regularidad sobre los dictámenes presupuestarios, los de endeudamiento público, los estados financieros, las transacciones y los sistemas financieros, el control interno, entre otros. Adicionalmente, las autoridades fiscales presentan al Poder Legislativo informes sobre la gestión fiscal durante las diferentes fases del ciclo presupuestario.

B. Transparencia fiscal

La transparencia en el ámbito fiscal es un atributo que facilita la obtención de información clara y precisa sobre el accionar público, lo que aumenta la capacidad de comprensión, vigilancia e incidencia de la ciudadanía en la política pública⁹. Es una característica que expone la información de las instituciones públicas al escrutinio público mediante sistemas de difusión, y por tanto, permite un mejor control social sobre las acciones de un gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a través de la simple publicación de información para que los interesados puedan revisarla y analizarla. La transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas¹⁰. La transparencia y rendición de cuentas son complementarias. Generalmente, la transparencia antecede y facilita a la rendición de cuentas; pero pueden darse casos en que exista transparencia sin rendición de cuentas o rendición de cuentas sin transparencia.

Por transparencia fiscal se entiende el acceso del público a la información fiscal de manera completa y confiable sobre las actividades pasadas, presentes y futuras del gobierno, pero también de los posibles riesgos para las perspectivas fiscales que permitan la adopción de medidas oportunas de política fiscal¹¹. En este sentido, la información que se presenta sobre la actividad fiscal y los objetivos del gobierno debe ser completa, de manera tal que facilite el análisis de las políticas públicas y promueva la rendición de cuentas.

Una de las principales vías para poner la información fiscal a disposición del público de manera oportuna y uniforme es a través del Internet cuyo acceso es fácil y gratuito. Este tipo de medidas pueden complementarse con métodos tradicionales de divulgación, como la publicación impresa y la declaración directa a la prensa y otros medios de comunicación. La información que se publica debe ser fiable, pertinente y fácil de entender. Deberá contraerse el compromiso de divulgar puntualmente información sobre las finanzas públicas para lo cual se debe dar a conocer con anticipación los calendarios de publicación de datos. Adicionalmente, se deben divulgar los documentos sobre metodología y las fuentes usadas para preparar las estadísticas.

⁷ *Ibidem*, pág. 341.

⁸ *Ibidem*, pág. 342.

⁹ Flores Gerardo, "Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas", pág. 1 (año y editorial).

¹⁰ *Op. Cit.* La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales, pág. 10.

¹¹ Fondo Monetario Internacional (2007), "Manual de Transparencia Fiscal", Washington, D.C., pág. 8.

C. Principales actores

Los principales actores de los procesos de transparencia y rendición de cuentas son:

- Ministerio encargado de las finanzas públicas (Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Finanzas, etc.)
- Poder legislativo (Congreso o Asamblea)
- Entidades fiscalizadoras superiores (Contraloría, Tribunales de Cuentas, etc.)
- Sociedad civil.

II. Programas y/o iniciativas que miden la transparencia fiscal

A nivel mundial existen una serie de iniciativas que buscan medir/evaluar la transparencia fiscal, como son:

- Gasto público y rendición de cuentas (*Public Expenditure and Financial Accountability* – PEFA).
- Encuesta de Presupuesto Abierto - *Open Budget Initiative*- 2005).
- Índice Latinoamericano de transparencia presupuestaria (2001).
- La Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI).
- Código de Transparencia Fiscal del FMI (2007).
- Las prácticas óptimas de la OCDE sobre transparencia presupuestaria (2001).
- Alianza para el Gobierno Abierto - *Open Government Partnership* – OGP (2011).
- Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés).
- Iniciativa Internacional por la Transparencia de la Ayuda Internacional (2011).

Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil han generado iniciativas de manera paralela a estos esfuerzos multisectoriales. Por ejemplo, *Publish What You Pay* (Publica lo que pagas); *Publish What You Fund* (Publica lo que finanzas); Movimiento Global por la Transparencia de los Presupuestos Públicos, Rendición de Cuentas, y la Participación (BTAP)¹²; se centran en la transparencia de los ingresos provenientes de la industria extractiva y de la ayuda externa, respectivamente. Finalmente, los donantes y las instituciones de desarrollo, tales como el Banco Mundial, la Comisión Europea y las agencias de ayuda bilateral (como el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido) han

¹² Compromiso establecido en la Declaración de Principios de la Asamblea Global de Organizaciones de la Sociedad Civil realizada en Dares Salaam, Tanzania, en noviembre de 2011. Para más información ver <http://www.opengovpartnership.org>

implementado políticas que requieren que los gobiernos receptores abran sus procesos presupuestarios con el fin de volverse elegibles para recibir cierto tipo de asistencia.

A. Gasto público y rendición de cuentas PEFA ¹³

El PEFA es una evaluación externa que debe ser solicitada por las autoridades de un país. Provee una línea de referencia objetiva del nivel de desempeño actual de la gestión financiera pública (sistemas, procesos e instituciones), y es útil para monitorear las reformas implementadas a lo largo del tiempo. Además, el diagnóstico contribuye a identificar las debilidades de los proceso de cambio y ofrece un punto de partida para el establecimiento de un programa nacional de reformas del sistema de Gestión de las Finanzas Públicas (GFP), en un posible marco de diálogo con la cooperación internacional.

Fue creado por los asociados del programa PEFA, en colaboración con la joint venture sobre GFP del CAD/OCDE. Los patrocinadores del PEFA son: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Europea, el Departamento del Reino Unido de Desarrollo Internacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino de Noruega y la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza.

EL PEFA presenta un cuadro completo y estratégico del desempeño de la gestión de las finanzas públicas en un país, a partir del análisis de cada uno de los indicadores clave que componen el marco de referencia para la medición del desempeño (PEFA) y establece la influencia que puede tener el sistema de GFP sobre la disciplina fiscal, la asignación estratégica de recursos y la eficiente prestación de servicios.

El PEFA está constituido por un conjunto de indicadores que miden y controlan el desempeño de los sistemas de GFP; los procesos e instituciones; y, elabora un informe de desempeño de la GFP (ID-GFP).

Los indicadores de desempeño en materia de GFP se refieren a la gestión de las finanzas públicas a nivel del gobierno central, incluidas las instituciones de supervisión (Legislativo y Auditoría Externa). Las operaciones de otros niveles del gobierno general y de las empresas públicas se tienen en cuenta exclusivamente en la medida en que influyan sobre el desempeño del sistema nacional de finanzas públicas y sus vínculos con la política fiscal nacional, formulada y controlada por el gobierno central. El conjunto de indicadores centra la atención en los ingresos y gastos realizados a través del presupuesto del gobierno central¹⁴.

El PEFA identifica 6 dimensiones fundamentales de desempeño en materia de finanzas públicas de los elementos claves de los sistemas de GFP y los procesos e instituciones, como son:

- **Credibilidad del presupuesto:** el presupuesto es realista y se aplica según lo previsto.
- **Universalidad y transparencia:** el presupuesto y la supervisión del riesgo fiscal tienen alcance universal, y el público tiene acceso a información fiscal y presupuestaria.
- **Presupuestación basada en políticas:** el presupuesto se prepara teniendo debidamente en cuenta la política pública.
- **Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria:** el presupuesto se aplica en forma ordenada y previsible, y existen mecanismos de control y custodia de la utilización de los fondos públicos.
- **Contabilidad, registro e información:** se elaboran, mantienen y dan a conocer registros e información adecuados, para perseguir objetivos de control, gestión e información sobre la toma de decisiones.

¹³ Elaborado con base a PEFA (2011), "Marco de referencia para la medición del desempeño en materia de GFP", Washington, D.C.

¹⁴ PEFA (2011), op. cit., pág. 3.

- **Escrutinio y auditoría externos:** se aplican mecanismos de escrutinio de las finanzas públicas y el poder ejecutivo lleva a cabo el seguimiento correspondiente.

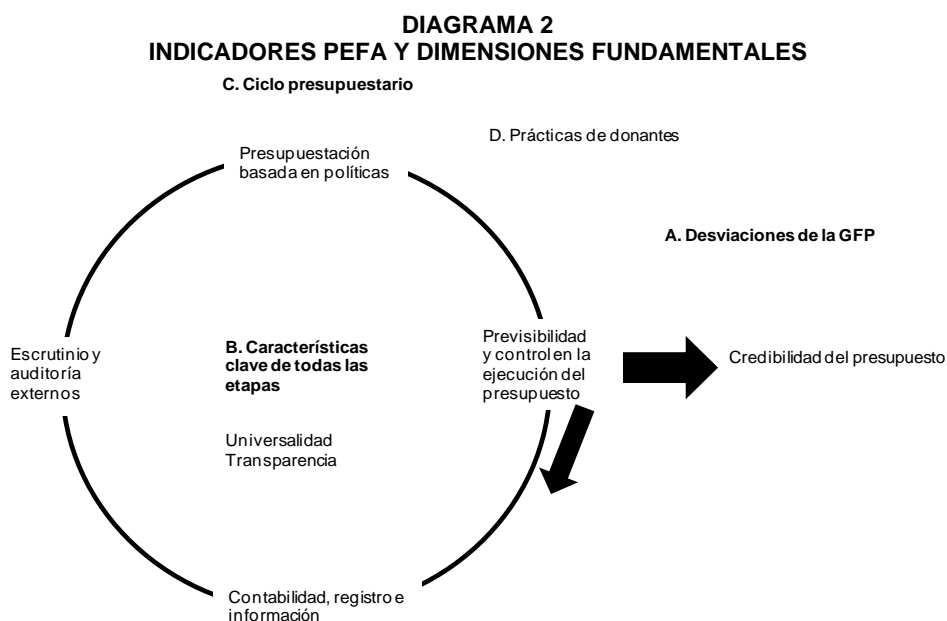
Además, se elabora un Informe de desempeño de la GFP (ID-GFP) que analiza los resultados de los indicadores, realiza una evaluación integrada del sistema de gestión de las finanzas públicas que incluyen las principales reformas que se han emprendido y evalúa el impacto probable de sus debilidades. En este informe no se incluyen ninguna recomendación de reforma ni supuestos sobre el impacto potencial de las reformas en curso sobre las finanzas públicas.

El PEFA no mide los factores que influyen sobre el desempeño, como el marco jurídico o las capacidades existentes en el gobierno. Tampoco realiza un análisis de si la política fiscal es sostenible, o si el gasto tiene efectos en la reducción de la pobreza o en la consecución de otros objetivos de políticas o en la prestación de los servicios.

El PEFA mide 28 indicadores de la gestión de las finanzas públicas que se estructuran en tres categorías¹⁵:

- **Desviaciones:** estos indicadores se refieren a la relación con el gasto y el ingreso real versus el presupuesto original aprobado; y, con el nivel y la variación de los atrasos de gastos.
- **Características claves de todas las etapas del sistema de GFP:** estos indicadores miden la universalidad y transparencia de las finanzas públicas en la totalidad del ciclo presupuestario.
- **Ciclo presupuestario:** estos indicadores captan el desempeño de los sistemas, procesos e instituciones clave dentro del ciclo presupuestario del gobierno central.
- **Prácticas de donantes:** estos indicadores miden las prácticas de los donantes que influyen sobre el desempeño de las finanzas públicas.

Las medidas del conjunto de indicadores y los vínculos con las seis dimensiones fundamentales del sistema de gestión de finanzas públicas se representan a continuación:



Fuente: PEFA.

¹⁵ PEFA (2011), op. cit., pág. 4.

A continuación se presentan el conjunto de indicadores de desempeño que son evaluados:

CUADRO 1
CONJUNTO DE INDICADORES DE DESEMPEÑO DE ALTO NIVEL EN MATERIA DE GFP

A. Resultados de la GFP: credibilidad del presupuesto	
ID-1	Resultados del gasto agregado comparados con el presupuesto original aprobado
ID-2	Desviaciones del gasto presupuestario comparadas con el presupuesto aprobado
ID-3	Desviaciones de los Ingresos totales comparadas con el presupuesto original
ID-4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos
B. Características clave de todas las etapas: alcance y transparencia	
ID-5	Clasificación del presupuesto
ID-6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria
ID-7	Magnitud de las operaciones del gobierno incluidas en informes presupuestales
ID-8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales
ID-9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público
ID-10	Acceso del público a información fiscal clave
C. Ciclo presupuestario	
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías
ID-18	Eficacia de los controles de la nómina
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones
ID-20	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial
ID-21	Eficacia de la auditoría interna
ID-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas
ID-23	Información sobre recursos recibidos por unidades de prestación de servicios
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa
ID-27	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos
D. Prácticas de donantes	
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas
D-3	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales

Fuente: PEFA.

La mayoría de los indicadores tienen varias dimensiones, que deben evaluarse separadamente, vinculadas con el objeto del indicador. El puntaje global de un indicador se basa, por lo tanto, en las evaluaciones de las diferentes dimensiones del indicador. Los indicadores se miden en relación a una escala ordinal de cuatro puntos, de la A a la D. El puntaje más alto “A” se da cuando el elemento que se evalúa cumple con el objetivo en forma completa, ordenada, exacta, puntual y coordinada. El puntaje

más bajo “D” se considera el más bajo y se aplica cuando no se cumplen los requisitos mínimos para cada una de las dimensiones.

El análisis y la evaluación de la información recogida se lleva a cabo mediante la aplicación de las tres herramientas que componen la metodología PEFA: i) el marco de evaluación PEFA; ii) las orientaciones sobre el alcance de la evaluación y las fuentes de información requerida; y, iii) las aclaraciones publicadas por el Secretariado PEFA. Primero se asigna un puntaje a cada dimensión (según una escala A, B, C o D). El puntaje de cada indicador se calculó combinando los puntajes de sus dimensiones, a través de dos métodos de clasificación (M1 o M2) obteniendo puntajes según una escala A, B+, B, C+, C, D+ y D.

Finalmente, el informe del desempeño de la GFP proporciona una evaluación general e integrada del sistema de GFP de un país, basada en un análisis orientado por indicadores de los elementos esenciales del GFP y a determinar en qué medida los sistemas institucionales del sector público respaldan la oportuna planificación y aplicación de reformas en materia de GFP.

B. Encuesta de Presupuesto Abierto - *Open Budget Initiative* (OBI)

La Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa la disponibilidad pública de información presupuestaria y otras prácticas de elaboración de presupuestos que contribuyen a lograr un sistema de finanzas públicas abierto en los países. Mide el estado de la transparencia presupuestaria, la participación y vigilancia en 100 países¹⁶ alrededor del mundo y es una iniciativa del *International Budget Partnership* (IBP). Consiste en 125 preguntas que son completadas por organizaciones de la sociedad civil e investigadores independientes en los países evaluados¹⁷:

- 95 preguntas tratan sobre la disponibilidad pública y la exhaustividad de los ocho documentos presupuestarios clave que los gobiernos deberían publicar en momentos clave del ciclo presupuestario.
- 30 preguntas es sobre las oportunidades para la participación ciudadana en el proceso presupuestario y con las funciones que desempeñan las legislaturas y las entidades fiscalizadoras superiores en la formulación y la vigilancia del presupuesto.

La Encuesta evalúa los contenidos y la publicación oportuna de ocho documentos presupuestarios claves en diferentes momentos del proceso presupuestario, según criterios de buenas prácticas generalmente aceptadas para la gestión de las finanzas públicas y que son: Documento Preliminar, Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, Presupuesto Ciudadano; Presupuesto Aprobado, Informes Entregados Durante el Año, Revisión de Mitad de Año, Informe de Fin de Año e Informe de Auditoría. Muchos de estos criterios se toman de los que organizaciones multilaterales desarrollaron, como el Código de buenas prácticas de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI), las Mejores prácticas para la transparencia fiscal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Declaración de Lima sobre Pautas para los preceptos de auditoría de la Organización internacional de instituciones superiores de auditoría (INTOSAI). La Encuesta también cubre temas relacionados con el alcance con el que el público puede participar durante cada fase del proceso presupuestario, los factores relacionados con la fortaleza de la legislatura y el papel de las instituciones de control externo del país¹⁸.

La Encuesta mide hechos observables relacionados con la transparencia presupuestaria, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Para garantizar la comparabilidad de los datos, se establece un periodo de investigación claramente definido y que es el mismo para todos los países evaluados. En cada pregunta de la encuesta se debe presentar evidencias documentales específicas (citas

¹⁶ AI 2012.

¹⁷ International Budget Organization (2012), “Encuesta de Presupuesto Abierto”, pág. 2.

¹⁸ International Budget Organization, Op. Cit. pág. 45.

de los documentos presupuestarios disponibles, base legal, links en la Web o entrevistas a funcionarios del gobierno u otros actores relevantes) que respalden la respuesta. Una vez que los investigadores entregan la encuesta relevada, otros dos revisores anónimos independientes y del IBP revisan y solicitan aclaraciones a las encuestas. Además, los gobiernos tienen la oportunidad de comentar los resultados preliminares de su país.

Con el fin de permitir comparaciones entre los diferentes países y en diferentes momentos, el IBP calcula el Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés) con base en un promedio simple de las respuestas a las 95 preguntas de la Encuesta relacionadas con la transparencia presupuestaria. El OBI le asigna a cada país un puntaje que puede variar entre 0 y 100¹⁹.

Los resultados del OBI (2012) que se ejecutó entre agosto y diciembre del 2011, dio como resultados que²⁰:

- El puntaje promedio entre los 100 países estudiados es de apenas 43.
- Solo 23 países brindan información significativa (superan los 60 puntos).
- 26 países proporcionan escasa o ninguna información presupuestaria (puntaje de 20 o menos).
- 15 países ofrecen solo información presupuestaria mínima (puntaje de entre 21 y 40).
- 21 países no publican la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, el documento principal que describe las políticas presupuestarias propuestas por el gobierno.
- 131 de todos los documentos que no son publicados por los gobiernos estudiados son, sin embargo, elaborados, para uso interno solamente.

Otro problema se refiere a la exhaustividad de los documentos publicados: incluso cuando se publican los ocho documentos presupuestarios, el grado de detalle no es suficiente. Por ejemplo, las Propuestas de Presupuesto del Ejecutivo que publican los países proporcionan, en promedio, menos de tres quintas partes de la información deseada, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales²¹.

La Encuesta de Presupuesto Abierto también se realizó en 2006, 2008 y 2010. De acuerdo a OBI (2012), entre los 40 países para los cuales existen datos comparables desde 2006, el progreso ha sido significativo y generalizado, el puntaje promedio para estos países aumentó de 47 en la Encuesta 2006 a 57 en la Encuesta 2012.

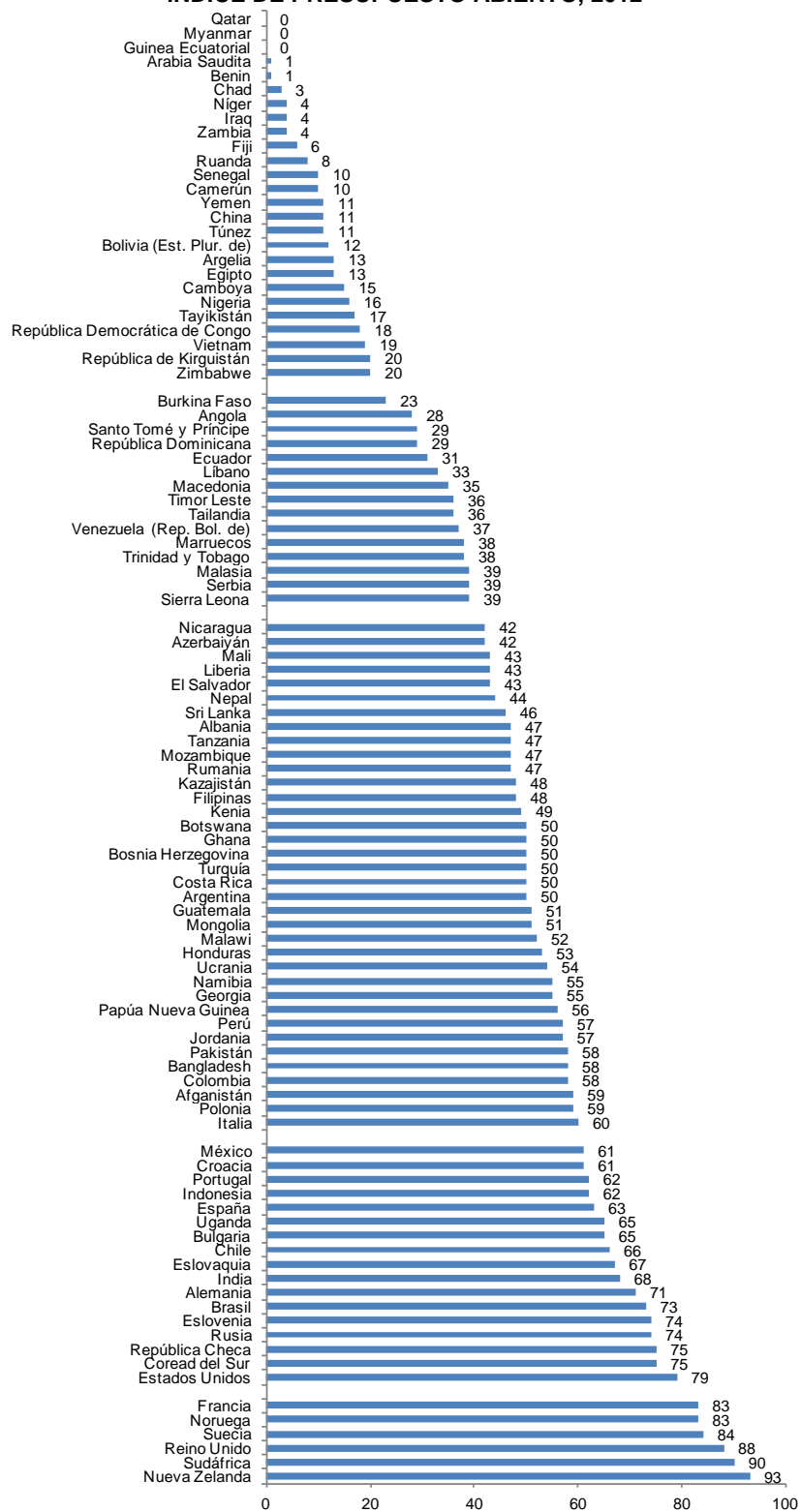
La versión 2012 de la Encuesta cuenta con una nueva sección sobre la participación del público en el proceso presupuestario (que no está incluida en el puntaje del OBI). Esta innovadora sección refleja seis principios, tomando en cuenta que la participación del público debería estar presente a lo largo de todo el proceso presupuestario, en todas las partes del gobierno, sin dejar de lado la importancia de contar con una base legal que lo garantice.

¹⁹ *Ibidem*, pág. 2.

²⁰ *Ibidem*, pág. 5.

²¹ *Ibidem*, pág. 5.

GRÁFICO 1
ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO, 2012



Fuente: OBI.

Nota: Información extensa (puntajes OBI 81-100); suficiente (puntajes OBI 61-80); alguna (puntajes OBI (41-60); mínima (puntajes OBI 21-40); poca o ninguna (puntajes OBI 0-20).

C. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria²²

Desde el 2001 se elabora el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP). El objetivo general de la iniciativa es generar el conocimiento relevante para entender y transformar el proceso presupuestario a fin de hacerlo más transparente y sensible a las necesidades de los grupos de población marginados. El estudio tiene tres grandes objetivos²³:

- Replicar un índice que permita medir el grado de transparencia en el presupuesto y hacer comparaciones entre países en distintos años.
- Actualizar el conocimiento sobre el proceso presupuestario en la región latinoamericana y recalcar la importancia de la transparencia en la gestión pública.
- Identificar las áreas y espacios del proceso presupuestario con menor transparencia, y desarrollar recomendaciones puntuales a legisladores y gobiernos para promover la apertura y la rendición de cuentas.

Inicialmente, la encuesta se hizo para Argentina, Brasil, Chile, México y Perú y en el 2012 se evaluaron 5 países: México, Guatemala, Costa Rica, Ecuador y Venezuela. De igual forma, se pretende impulsar la creación de espacios formales e informales para la participación ciudadana en etapas clave del proceso presupuestario. El Índice se publica cada dos años: 2003, 2005, 2007 y 2011.

El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria mide las percepciones sobre la transparencia presupuestaria de expertos en la temática con la que se realiza el presupuesto público de cada país involucrado. Los expertos fiscales encuestados se clasifican en cuatro grupos: i) Legisladores de la Comisión de Presupuesto (diputados y/o senadores); ii) Periodistas que escriben sobre temas económicos y/o fiscales; iii) Académicos o Investigadores que estudian el tema y/o han publicado sobre presupuesto; y iv) Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan en temas de presupuesto, rendición de cuentas, transparencia, corrupción y monitoreo de recursos gubernamentales.

Este estudio desarrolla un diagnóstico sobre la transparencia presupuestaria en dos ámbitos:

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

El trabajo de levantamiento de encuestas se realiza por las organizaciones de cada país y se realizó entre abril y septiembre del año en que se evalúa. Se utilizan varios métodos de recolección de datos: entrevistas autoadministradas vía fax o correo electrónico, entrevista telefónica y cara a cara a través de un entrevistador.

El cuestionario contiene alrededor de 80 preguntas que se repiten en todos los países, y se agrupan en tres categorías²⁴:

- Calificaciones generales sobre la transparencia del presupuesto. Estas calificaciones se midieron en una escala de 1 a 100.
- Calificaciones sobre la importancia de cada una de las etapas del presupuesto o temas relacionados (formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, participación ciudadana y de acceso a la información).

²² Con base en información de www.iltplib.org

²³ ILTP (2011), "Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria", pág. 12.

²⁴ ILTP, "Metodología del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal", pág. 44.

- Preguntas específicas sobre la transparencia en el presupuesto. Estas preguntas se construyeron como escalas Likert en un rango de 1 a 5, para medir acuerdo y grado o nivel de acuerdo al mismo tiempo. Se trata de preguntas muy específicas que demandan conocimiento sobre el proceso presupuestario.

La primera sección del cuestionario contiene información demográfica del encuestado, como su ocupación y su nivel de conocimiento sobre el tema. Esta sección se compone de 5 preguntas.

La segunda sección se compone de 9/10 preguntas e indaga sobre el nivel de transparencia presupuestaria en general. La sección contiene preguntas sobre la transparencia de pasivos y compromisos futuros (deuda en su definición más amplia), que se contabiliza como deuda pública, la confiabilidad de las estadísticas nacionales, y sobre el enriquecimiento inexplicable de funcionarios públicos.

De la tercera a la sexta sección, se realizan preguntas sobre el nivel de transparencia en el proceso presupuestario: formulación, aprobación, ejecución y control-fiscalización. Esta sección se compone de 34 preguntas.

Se evalúan 15 variables que indagan en aspectos particulares de la transparencia a partir de 58 preguntas específicas. Las variables y el número de preguntas que las integran se detallan a continuación:

CUADRO 2
VARIABLES ÍNDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL

Variables	Atributos
Participación ciudadana en el presupuesto	5
Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	4
Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto	2
Cambios en el presupuesto	2
Asignación del presupuesto	5
Fiscalización del presupuesto	5
Evaluación de la contraloría interna	3
Capacidades de los órganos de control externo	4
Rendición de cuentas	7
Control sobre funcionarios federales	5
Responsabilidad de niveles de gobierno	1
Información sobre deuda	4
Calidad de la información y estadísticas en general	4
Oportunidad de la información del presupuesto	4
Ley de transparencia y acceso a la información	3
Total	58

Fuente: Elaboración ILTP.

El índice se calcula a partir de una pregunta en el cuestionario y la calificación se mide en una escala de 1 a 100, donde 1 significa nada transparente y 100, totalmente transparente.

CUADRO 3
ÍNDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL

País	2011	2009	2007	2005	2003	2001
Argentina	a	48	a	47	44	45
Bolivia (Estado Plurinacional de)	a	42	42	a	a	a
Brasil	a	49	a	a	50	55
Chile	a	a	a	a	62	62
Colombia	a	46	38	58	44	a
Costa Rica	59	69	67	60	49	a
Ecuador	52	43	40	a	31	a
El Salvador	a	a	a	31	40	a

Cuadro 3 (conclusión)

País	2011	2009	2007	2005	2003	2001
Guatemala	44	44	50	43	a	a
México	45	48	50	54	50	51
Nicaragua	a	a	40	39	46	a
Panamá	a	50	a	a	a	a
Perú	a	54	52	52	45	46
República Dominicana	a	44	a	a	a	a
Venezuela (República Bolivariana de)	22	23	33	a	a	a

Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria.

^a No participó.

D. La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)²⁵

La EITI²⁶ está relacionada con la transparencia y rendición de cuentas de los ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales (petróleo, gas y minería), en la que participan varias partes interesadas como: empresas, gobiernos, y organizaciones de la sociedad civil. Esta iniciativa se propone garantizar que los pagos que las empresas de extracción realizan a los gobiernos y los ingresos que los gobiernos reciben se informen públicamente, de manera que tanto los ciudadanos como otros actores puedan vigilar que estos fondos se utilicen de forma eficaz.

EITI comenzó como una campaña de organizaciones de la sociedad civil que promovía la publicación por parte de las empresas extractivas de los pagos realizados a los gobiernos anfitriones. Esta iniciativa nace en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en el 2002, seguida por una etapa experimental (junio de 2003 a marzo de 2005), hasta la etapa actual de implementación (desde marzo de 2005 en adelante).

La EITI busca que los beneficios en los países en los que se implementa la Iniciativa sean²⁷:

- Para los gobiernos: Que la mejor gestión de los ingresos que produce la tributación y la explotación de los recursos naturales promuevan una mayor estabilidad económica y política. Que contribuya a evitar conflictos relacionados con el sector del petróleo, la minería y el gas. La implementación busca contribuir a que existan mejores condiciones para la inversión, al enviar una clara señal a los inversionistas y a las instituciones financieras internacionales de que el gobierno está empeñado en lograr una mayor transparencia.
- Para las empresas e inversionistas: Se centran en la mitigación del riesgo político y del riesgo de perder la buena reputación. La inestabilidad política ocasionada por una gobernanza turbia es una amenaza evidente para las inversiones. La transparencia también puede contribuir a uniformar las reglas de juego para las empresas, y haciendo que sus pagos al gobierno sean de conocimiento público, las empresas pueden ayudar a demostrar la contribución que representan sus inversiones para el país.
- Para la sociedad civil, los beneficios se derivan del aumento de la cantidad de información de dominio público acerca de esos ingresos que los gobiernos administran, con lo que los gobiernos se tornan más responsables.

A nivel nacional, la EITI es una iniciativa encabezada por los gobiernos. Sin embargo, los principios y criterios de la EITI exigen la participación activa de otros colaboradores de la sociedad en general.

²⁵ Con base en información de EITI (2005), "Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas: Manual" elaborado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID); y EITI (2011), "Normas del EITI", Noruega.

²⁶ Por sus siglas en inglés, *Extractive Industries Transparency Initiative*.

²⁷ EITI (2005), op. cit., pág. 5.

La implementación de la EITI exige compromisos políticos y financieros por parte del gobierno a fin de asegurar su sostenibilidad. Para la implementación inicial también se dispondrá del apoyo técnico y financiero de la Secretaría internacional de la EITI, organismos internacionales y de desarrollo.

Las etapas de implementación consisten en que:

- **Etapas de aprobación:** la EITI debe ser aprobado por el país en consulta con los diferentes actores.
- **Etapas de Iniciación:** consiste en que los países establezcan estructuras de gobierno para el proceso decisorio, líneas generales de un plan de trabajo y disponga lo necesario para el fortalecimiento de la capacidad y el financiamiento sostenible de los programas. El gobierno debe hacer todo lo necesario por lograr la participación de organizaciones de la sociedad civil y el sector de las industrias extractivas desde un principio.
- **Etapas de implementación:** consiste en la recopilación, difusión y discusión de los ingresos de las industrias extractivas, donde es importante el rol y participación de todos los actores involucrados.
- **Etapas de examen:** permite conocer las inquietudes y oportunidades de mejora para fundamentar decisiones y medidas futuras²⁸.

La EITI tiene una metodología que asegura que un estándar global se mantiene a través de los diferentes países en desarrollo. El Consejo de la EITI y la Secretaría internacional son los encargados por velar la aplicación de esa metodología. La aplicación en sí, sin embargo, es la responsabilidad de los países individuales.

Los países que solicitan entrar a la iniciativa EITI deben cumplir con los cinco requisitos de adhesión para ser admitidos como candidatos al EITI, estos requisitos son:

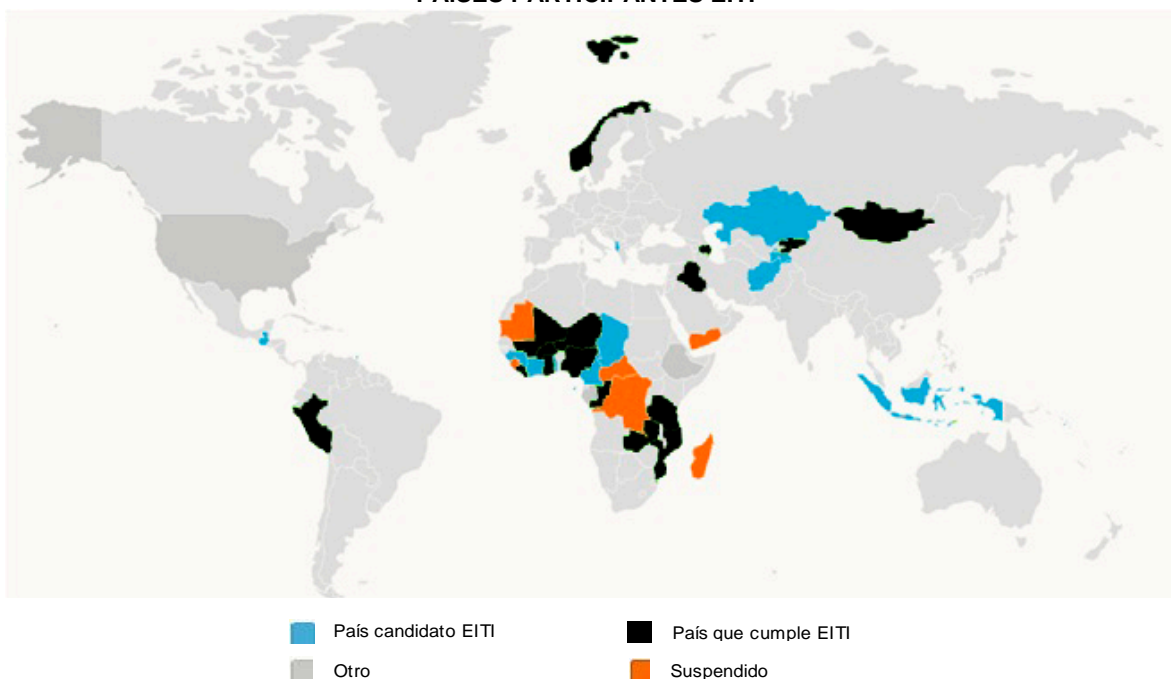
- el gobierno debe emitir una declaración pública e inequívoca de su intención de aplicar la EITI;
- el gobierno se compromete a trabajar con la sociedad civil y las empresas en la implementación de la EITI;
- el gobierno tiene la obligación de nombrar a un alto dirigente para liderar la implementación de la EITI;
- el gobierno debe formar un grupo de multipartícipes para supervisar la implementación de la EITI;
- en consulta con las principales partes interesadas de la EITI, el grupo de multipartícipes debe adoptar y publicar un plan de trabajo que incluya objetivos mensurables, un calendario para la aplicación, una evaluación de las restricciones de capacidad y los costos de dicho plan.

La candidatura al EITI es una condición provisional con vistas a conseguir el estatus de Cumplidor del EITI. Para alcanzar el estatus de Cumplidor del EITI, los países de aplicación deben llevar a cabo la validación, una evaluación independiente que verifica que se han cumplido todos los requisitos. Los países tienen la obligación de seguir cumpliendo el conjunto de requisitos del EITI para poder conservar el estatus de Cumplidor. Cuando surjan dudas legítimas sobre un país que haya obtenido el estatus de Cumplidor pero cuya aplicación del EITI ya no alcance el nivel de cumplimiento exigido, el Consejo del EITI se reserva el derecho a solicitar al país que se someta a una nueva validación, so pena de ser eliminado del EITI.

Al 2010, el EITI se ha aplicado en 32 países del mundo han producido reportes EITI, hay 17 países que son candidatos a aplicar a la iniciativa.

²⁸ EITI (2005), op. cit, 10.

MAPA 1
PAÍSES PARTICIPANTES EITI^a



Fuente: EITI.

Nota:

País candidato EITI: implementando EITI, pero sin alcanzar aun todos los requisitos (Afganistán, Chad, Guatemala, Honduras, Sao Tomé y Príncipe, Tayikistán, Filipinas, Ucrania, Trinidad y Tobago, Islas Salomón, Senegal, Indonesia y Guinea); país que cumple EITI: satisface todos los requisitos del estándar EITI (Azerbaiyán, Camerún, Iraq, Kirguistán, Mauritania, Mozambique, Nigeria, Perú, Togo, Zambia, Albania, Burkina Faso, Costa de Marfil, Ghana, Kazakstán, Liberia, Mali, Mongolia, Níger, Noruega, República del Congo, Tanzania, Timor-Leste y Yemen); suspendido: estado de candidato o que cumple es temporalmente suspendido (Madagascar, Sierra Leona, República Democrática del Congo y República Centroafricana).

^a Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

**CUADRO 4
REPORTE EITI, 2010**

Nº	País	Sector	Cobertura de ingresos	Pagos de las compañías (en dólares)	Recibido por el gobierno (en dólares)	Moneda	Número de compañías que reportan
1	Azerbaijan	Petróleo, Gas, Minería	Derecho de producción de gobierno anfitrión, Producción de compañía de propiedad del Estado, Utilidades/Impuestos, Royalties o Canones, Dividendos, Bonos, Otros beneficios significativos para el gobierno	1 987 910 000	1 992 170 000	Dólar de los Estados Unidos	31
2	Afghanistan	Minería	Utilidades/Impuestos, Royalties o Canones, Licencias y concesiones, Otros beneficios significativos para el gobierno	24 968 443	23 382 806	Otra	5
3	Albania	Petróleo, Gas, Minería	Producción de compañía de propiedad del Estado, Utilidades/Impuestos, Royalties o Canones, Dividendos, Bonos, Otros beneficios significativos para el gobierno	61 322 687	62 522 034	Otra	64
4	Burkina Faso	Minería	Utilidades/Impuestos, Royalties o Canones, Licencias y concesiones, Otros beneficios significativos para el gobierno	46 949 862	47 170 416	Otra	9
5	Cameroon	Petróleo, Minería	Derecho de producción de gobierno anfitrión, Producción de compañía de propiedad del Estado, Utilidades/Impuestos, Royalties o Canones, Dividendos, Bonos, Licencias y concesiones, Otros beneficios significativos para el gobierno	1 117 817 102	1 119 458 434	Communauté Financière Africaine (BEAC) CFA Franc BEAC	20
6	Central African Republic	Minería	Utilidades/Impuestos, Royalties o Canones, Bonos, Licencias y concesiones, Otros beneficios significativos para el gobierno	20 380 882	19 898 023	Dólar de los Estados Unidos	8
7	Côte d'Ivoire	Petróleo, Gas, Minería	Producción de compañía de propiedad del Estado, Utilidades/Impuestos, Royalties o Canones, Dividendos, Bonos, Licencias y concesiones, Otros beneficios significativos para el gobierno	273 025 073	240 431 224	Otra	28
8	República Democrática del Congo	Minería, Petróleo, Gas	Derecho de producción de gobierno anfitrión, Utilidades/Impuestos, Royalties o Canones, Dividendos, Bonos, Licencias y concesiones, Otros beneficios significativos para el gobierno	773 021 963	875 938 727	Dólar de los Estados Unidos	58
9	Gabón	Petróleo, Gas, Minería	Utilidades/Impuestos, Royalties o Canones, Dividendos, Bonos, Licencias y concesiones	1 633 988 832	1 604 235 173	Otra	25
10	Ghana	Minería, Petróleo, Gas	Producción de compañía de propiedad del Estado, Utilidades/Impuestos, Royalties o Canones, Dividendos, Licencias y concesiones, Otros beneficios significativos para el gobierno	192 644 934	212 466 509	Ghana Cedi	17

Cuadro 4 (continuación)

Nº	País	Sector	Cobertura de ingresos	Pagos de las compañías (en dólares)	Recibido por el gobierno (en dólares)	Moneda	Número de compañías que reportan
11	Guinea	Minería	Utilidades/Impuestos, Dividendos, Licencias y concesiones, Otros beneficios significativos para el gobierno	218 618 910	218 560 221	Otra	7
12	Iraq	Petróleo, Gas	Derecho de producción de gobierno anfitrión, Bonos, Otros beneficios significativos para el gobierno	52 387 731 813	52 202 645 106	Dólar de los Estados Unidos	35
13	Kazakhstan	Petróleo, Gas, Minería	Derecho de producción de gobierno anfitrión, Utilidades/Impuestos, Royalties o Canones, Dividendos, Bonos, Otros beneficios significativos para el gobierno	20 228 310 654	20 196 089 302	Otra	164
14	Kyrgyz Republic	Minería, Petróleo, Gas	Utilidades/Impuestos, Royalties o Canones, Bonos, Licencias y concesiones, Otros beneficios significativos para el gobierno	144 850 729	150 434 814	Otra	45
15	Liberia	Petróleo, Minería, Otra	Utilidades/Impuestos, Royalties o Canones, Dividendos, Bonos, Licencias y concesiones, Otros beneficios significativos para el gobierno	69 720 698	71 895 213	Dólar de los Estados Unidos	71
16	Madagascar	Petróleo, Gas, Minería	Utilidades/Impuestos, Royalties o Canones, Dividendos, Licencias y concesiones, Otros beneficios significativos para el gobierno	144 020 000	144 680 000	Otra	9
17	Mali	Minería	Utilidades/Impuestos, Dividendos, Licencias y concesiones, Otros beneficios significativos para el gobierno	350 274 667	346 549 046	Otra	9
18	Mongolia	Petróleo, Minería	Derecho de producción de gobierno anfitrión, Utilidades/Impuestos, Dividendos, Bonos, Licencias y concesiones, Otros beneficios significativos para el gobierno	943 183 886	943 184 626	Otra	264
19	Mozambique	Petróleo, Gas, Minería	Utilidades/Impuestos, Royalties o Canones, Licencias y concesiones, Otros beneficios significativos para el gobierno	58 061 709	58 518 235	Otra	44
20	Niger	Petróleo, Gas, Minería	Utilidades/Impuestos, Royalties o Canones, Dividendos, Licencias y concesiones	107 544 000	109 503 000	Otra	73
21	Nigeria	Petróleo, Gas	Derecho de producción de gobierno anfitrión, Producción de compañía de propiedad del Estado, Utilidades/Impuestos, Royalties o Canones, Dividendos, Otros beneficios significativos para el gobierno	44 944 995 000	44 944 995 000	Dólar de los Estados Unidos	33
22	Norway	Petróleo, Gas	Derecho de producción de gobierno anfitrión, Producción de compañía de propiedad del Estado, Utilidades/Impuestos, Licencias y concesiones, Otros beneficios significativos para el gobierno	44 013 892 000	44 013 892 000	Dólar de los Estados Unidos	66
23	Perú	Petróleo, Gas, Minería	Utilidades/Impuestos, Royalties o Canones, Licencias y concesiones	4 358 000 000	5 154 000 000	Dólar de los Estados Unidos	51

Cuadro 4 (conclusión)

Nº	País	Sector	Cobertura de ingresos	Pagos de las compañías (en dólares)	Recibido por el gobierno (en dólares)	Moneda	Número de compañías que reportan
24	República del Congo	Petróleo, Gas	Derecho de producción de gobierno anfitrión, Producción de compañía de propiedad del Estado, Utilidades/Impuestos, Royaltis o Canones, Dividendos, Bonos, Licencias y concesiones, Otros beneficios significativos para el gobierno	3 414 000 000	3 195 000 000	Dólar de los Estados Unidos	16
25	Sierra Leone	Petróleo, Gas, Minería	Utilidades/Impuestos, Royaltis o Canones, Licencias y concesiones, Otros beneficios significativos para el gobierno	8 273 470	7 586 793	Otra	19
26	Tanzania	Petróleo, Gas, Minería	Producción de compañía de propiedad del Estado, Utilidades/Impuestos, Royaltis o Canones, Dividendos, Licencias y concesiones, Otros beneficios significativos para el gobierno	305 762 430	309 407 926	Otra	23
27	Timor-Leste	Petróleo, Gas	Derecho de producción de gobierno anfitrión, Utilidades/Impuestos, Licencias y concesiones, Otros beneficios significativos para el gobierno	2 149 721 568	2 149 721 568	Dólar de los Estados Unidos	20
28	Togo	Minería, Petróleo, Otros	Utilidades/Impuestos, Royaltis o Canones, Dividendos, Bonos, Licencias y concesiones, Otros beneficios significativos para el gobierno	63 573 673	60 128 720	Dólar de los Estados Unidos	22
29	Zambia	Minería	Utilidades/Impuestos, Royaltis o Canones, Licencias y concesiones, Otros beneficios significativos para el gobierno	757 063 737	758 825 945		20

Fuente: Elaboración propia en base a información de <http://eiti.org/countries/reports>.

E. Código de transparencia fiscal del FMI²⁹

En 1998, el Fondo Monetario Internacional (FMI) introdujo el Código de buenas prácticas de transparencia fiscal lo cual propició un programa voluntario de evaluaciones de la transparencia fiscal denominado módulos de transparencia fiscal de los Informes sobre la Observancia de los Códigos y Normas (IOCN). Esta labor fue bajo el consenso en torno a la importancia de la transparencia fiscal para el buen gobierno, que a su vez es crucial para lograr la estabilidad macroeconómica y un crecimiento de alta calidad. El mismo año se publicó la primera edición del Manual de Transparencia Fiscal con el fin de ampliar y explicar los principios del Código y de contribuir a orientar la preparación de los IOCN fiscales.

Es un marco general para el logro de la transparencia fiscal y se concentra en la claridad de las funciones y responsabilidades, la transparencia del proceso presupuestario, el acceso del público a la información y las garantías de integridad. Es de carácter voluntario³⁰.

El Código se centra en las prácticas de transparencia del gobierno central y se establece que el gobierno central debe tener acceso a informes de los gobiernos subnacionales y las corporaciones públicas para poder fiscalizar el gobierno general y las finanzas del sector público.

El FMI ha promovido la transparencia fiscal en los países miembros mediante el Código de buenas prácticas de transparencia fiscal y su manual conexo, en tanto que la aplicación del código se vigila mediante informes que se preparan sobre la observancia de los códigos y normas (ROSC).

En el Código se define a la transparencia fiscal como el informar al público sobre la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones fiscales. El Código establece cuatro pilares para la transparencia:

- a) **Clara definición de funciones y responsabilidades:** comprende dos prácticas fundamentales relativas a las actividades del gobierno y a las actividades comerciales y al marco legal que rige la administración fiscal. Las prácticas complementarias relativas a un marco legal bien definido incluyen cuestiones de transparencia de las actividades relativas a los recursos naturales, los acuerdos contractuales entre el gobierno y los agentes públicos o privados, entre otros.
- b) **Procesos presupuestarios transparentes:** abarca las prácticas básicas para la preparación, ejecución y seguimiento del presupuesto. Incluyen un período obligatorio adecuado para las consultas legislativas, calidad de los supuestos y el realismo del presupuesto en general, así como en la presentación de cuentas definitivas auditadas al poder legislativo, entre otros.
- c) **Acceso del público a la información:** destaca la importancia de publicar información fiscal completa. Este pilar contiene requisitos de información que podrían estar incluidos en los documentos presupuestarios o en otros informes fiscales, y abarca diversas prácticas relacionadas con el suministro de información, evaluaciones a largo plazo, entre otros.
- d) **Garantías de integridad:** se refiere a la calidad de los datos fiscales y a la necesidad de someter esa información a una rigurosa evaluación independiente. Incluye varias prácticas sobre salvaguardias y supervisión interna.

En tanto, en el Manual se amplía y explican los pilares y principios del Código y se exponen las prácticas óptimas de una manera más detallada. No es objetivo del Manual servir de directriz para una buena gestión financiera y se evita formular recomendaciones generales en materia fiscal, aunque se establecen pautas sobre cómo aumentar la transparencia de ciertas actividades. El Manual tiene por finalidad:

²⁹ Fondo Monetario Internacional (2007), "Manual de Transparencia Fiscal", Estados Unidos.

³⁰ Fondo Monetario Internacional (2007), "Manual de Transparencia Fiscal", Washington, D.C., pág. 10.

- Informar a las autoridades nacionales interesadas en promover la transparencia fiscal sobre ejemplos de países y las investigaciones para la creación de prácticas de transparencia fiscal más sólidas.
- Ser un instrumento integral para el FMI, y facilitar al personal técnico las evaluaciones de IOCN fiscales y otras actividades de supervisión en los países.
- Que las organizaciones de la sociedad civil utilicen el Manual para complementar sus esfuerzos por promover la transparencia fiscal.
- Ser un documento de referencia útil en el sector académico.
- Ser un instrumento al que el poder legislativo puede recurrir para exigir al ejecutivo la adopción de prácticas más transparentes.

En el Manual se examinan las funciones y responsabilidades, y se presentan definiciones precisas del sector público y sus componentes del Código. El Manual contiene información y cuadros del Gobierno General, instituciones sin fines de lucro no de mercado, relaciones intergubernamentales, asociaciones entre los sectores público y privado, gestión transparente de deuda y activos y cuestiones relacionadas con la transparencia del ingreso proveniente de recursos naturales.

El segundo capítulo del Manual se concentra en el proceso presupuestario, se presenta nueva información sobre requisitos para el calendario presupuestario, la necesidad de elaborar un presupuesto realista y la transparencia de los presupuestos complementarios. También incluye cuadros sobre temas relacionados con las leyes de responsabilidad fiscal y transparencia, el análisis de la pobreza y el impacto social, las actividades extrapresupuestarias, la elaboración de presupuestos en base a resultados y las normas contables internacionales para el sector público.

En el tercer capítulo se examinan los requisitos de contenido en la publicación y declaración de datos, contiene observaciones sobre la identificación por separado de las entradas de ingresos más importantes, una guía sobre presupuesto para la sociedad civil, diferentes tipos de pasivos distintos de deuda, la transparencia de los activos de recursos naturales, la declaración periódica de datos de finanzas públicas a largo plazo, garantías gubernamentales y leyes sobre libertad de información.

El capítulo cuarto abarca cuestiones relacionadas con la calidad de los datos y las garantías de integridad, incluye información sobre normas contables, transparencia en la revisión o reclasificación de datos históricos, requisitos de transparencia en la venta de activos públicos, la Declaración de Lima de la INTOSAI, y las directrices para las normas de control interno de la INTOSAI.

F. Las prácticas óptimas de la OCDE sobre transparencia presupuestaria³¹

Es un instrumento de referencia que propugnan una divulgación exhaustiva de toda la información fiscal pertinente de manera oportuna y sistemática y presentan una serie de prácticas óptimas en lo relativo a los principales informes presupuestarios, los aspectos específicos que deben divulgarse, la calidad y la integridad. Debe enfatizarse que las Prácticas Óptimas no buscan constituirse en un “estándar” formal para la transparencia presupuestaria.

Esta iniciativa nace en la reunión anual de la OCDE de 1999 donde el Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios de Presupuesto solicitó a la Secretaría que preparara en conjunto una serie de Prácticas Óptimas en esta área basado en las experiencias de los países miembros³². Las Prácticas Óptimas comprenden tres partes:

³¹ Con base en información de www.oecd.org.

³² OECD (2002), “Best Practices for Budget Transparency”, Francia.

- La Parte I detalla los principales informes de presupuesto que los gobiernos deben producir y su contenido general (el presupuesto, informe previo al presupuesto, informes mensuales, informe de mitad de año, informe de fin de año, informe previo a la elección e informe a largo plazo).
- La Parte II describe los contenidos específicos que deben contener los informes. Esto incluye información de comportamiento tanto financiero como no financiero, como son: supuestos económicos, gastos fiscales, pasivos financieros y activos financieros, activos no financieros, obligaciones jubilatorias respecto de los empleados, y pasivos contingentes.
- La Parte III pone de relieve las prácticas para asegurar la calidad e integridad, control y responsabilidad de los informes, como son: políticas contables, sistemas y responsabilidad, auditoría; y, examen público y parlamentario.

Se reconoce que los diferentes países tendrán regímenes diferentes y pueden tener distintas áreas de énfasis en cuanto a la transparencia. Las Prácticas Óptimas están basadas en las diversas experiencias de los países Miembros en cada área.

G. Alianza para el Gobierno Abierto - *Open Government Partnership* (OGP³³)

Esta iniciativa junta a los gobiernos, la sociedad civil y la industria para promover la transparencia, incrementar la participación ciudadana, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. La Alianza para el Gobierno Abierto es un esfuerzo global para hacer que los gobiernos sean más transparentes, eficaces y responsables, con instituciones que empoderen a los ciudadanos y tengan en cuenta sus aspiraciones.

La Alianza para el Gobierno Abierto es una nueva iniciativa multilateral que tiene como objetivo obtener compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, capacitar a los ciudadanos, combatir la corrupción, y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad. En el espíritu de colaboración de múltiples partes interesadas, OGP está supervisado por un comité de dirección de los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil. Reconocen que para tener un buen gobierno es necesario el liderazgo político, el conocimiento técnico y se necesita la colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil.

Para ser miembro de la OGP, los países participantes deben adoptar una Declaración de Gobierno Abierto de alto nivel, ofrecer un plan de acción de los países desarrollados con la consulta pública, y comprometerse con la información independiente sobre su progreso en el futuro.

La Alianza para el Gobierno Abierto inició formalmente el 20 de septiembre de 2011, cuando los ocho gobiernos fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido, y Estados Unidos) aprobaron una Declaración de Gobierno Abierto, y anunció sus planes de acción nacionales. Para abril del 2013, 57 países participantes de distintas partes del mundo asumieron más de 300 compromisos específicos de “gobierno abierto” tendientes a mejorar la gobernanza a través de diferentes áreas. Muchos de los compromisos están relacionados con el aumento en el acceso a la información presupuestaria y la participación en los procesos presupuestarios.

Los criterios mínimos de elegibilidad del OGP son:

- Transparencia Fiscal, que implica la publicación oportuna de los documentos presupuestarios esenciales como base para la rendición de cuentas del presupuesto y un sistema económico abierto. Se otorga 2 puntos por la publicación de cada uno de los documentos esenciales (Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y el informe de auditoría) para los presupuestos

³³ Con base en información de www.opengovpartnership.org.

abiertos, con un sub-conjunto de indicadores del Índice 2012 de Presupuesto Abierto, realizado por el International Budget Partnership.

- Acceso a la información, se requiere una ley de acceso a la información que garantiza el derecho del público a la información y el acceso a los datos del gobierno. Se otorga 4 puntos a los países con leyes de acceso a la información; 3 puntos si un país tiene una disposición constitucional que garantiza el acceso a la información; y, 1 punto si un país tiene un proyecto de ley de acceso a la información.
- Declaraciones patrimoniales de autoridades electas o de altos funcionarios públicos, es decir que se requiere la divulgación pública de los ingresos y activos de las autoridades electas y de altos funcionarios para fortalecer la lucha contra la corrupción y un gobierno abierto y responsable. Se da 4 puntos a los países con una ley que requiere declaraciones patrimoniales a sus altos funcionarios y que son publicadas; y, hasta 2 puntos otorgados por si la ley requiere declaraciones patrimoniales no públicas de los funcionarios electos o altos.
- Participación Ciudadana, se requiere apertura a la participación ciudadana y la participación en la formulación de políticas y la gobernanza, incluida la protección básica para las libertades civiles. Se utiliza el Índice de Democracia sobre las Libertades Civiles EIU (2012). La puntuación de los sub-indicadores son: 10 a la más alta y 0 es la puntuación más baja.

Los países pueden obtener como máximo 16 puntos y para participar en OGP, los países deben alcanzar un puntaje mínimo de 75% del total de puntos posibles a su alcance. En general los países deben seguir los siguientes pasos para participar en OGP:

- cumplir con los criterios mínimos de elegibilidad;
- oficializar la intención del gobierno de participar en OGP enviando una carta al Comité de Dirección OGP para su publicación en el Portal OGP;
- llevar a cabo la amplia consulta pública para informar de los compromisos ante el OGP por parte del gobierno, e identificar un foro multilateral de consulta pública sobre la aplicación regular de OGP;
- desarrollar un plan de país OGP con compromisos concretos sobre el gobierno abierto;
- participar en consulta con colegas en el plan de país OGP con los participantes y el Comité de Dirección;
- publicar la Declaración de Principios OGP y enviar el plan de país para ser colocado en el portal de OGP;
- publicar un informe de auto-evaluación de los progresos después de 12 meses de ejecución del OGP, y cooperar con el mecanismo de información independiente en la generación de su propio informe.

La OGP es supervisado por un comité multisectorial Directivo Internacional, integrado por los gobiernos (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Tanzania, Reino Unido, Estados Unidos) y líderes de la sociedad civil [Centro Africano para Open Governance (Kenia), Instituto de Estudios Socioeconómicos (Brasil), el Instituto Mexicano para la Competitividad (México), International Budget Project (Intl), MKSS (India), Archivo de Seguridad Nacional (EE.UU.), Revenue Watch Institute (Intl), la Iniciativa de Transparencia y Rendición de Cuentas (Intl), Twaweza (Tanzania)].

Un grupo independiente de expertos se encargará de supervisar los criterios mínimos de participación para asegurar que todos los países participantes OGP siguen en buen estado y que las medidas de rendimiento están al día. Este grupo de expertos independientes se encarga de informar al Comité de Dirección, si un país es sospechoso de caer por debajo de los criterios mínimos de elegibilidad en cualquier momento.

H. Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT)³⁴

El Internacional Budget Partnership (IBP), junto con los gobiernos promotores, donantes, instituciones financieras internacionales, asociaciones profesionales para legislaturas y auditores gubernamentales, así como grupos de la sociedad civil, formaron GIFT con el objetivo de fomentar e institucionalizar normas globales y estándares para la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en las finanzas públicas.

La Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT) es una red de acción multisectorial que busca promover e institucionalizar normas a nivel mundial y mejoras continuas e importantes respecto de la participación, la rendición de cuentas y la transparencia fiscal en todos los países del mundo.

Esta iniciativa inicia en julio del 2011, promovida por la Contraloría General de la Unión de Brasil, el Departamento de Presupuesto y Gestión de Filipinas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y por el International Budget Partnership. Posteriormente, se adhirieron el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, la Unión Interparlamentaria, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); Hewlett Foundation, Omidyar Network, Ford Foundation, el Departamento de Desarrollo Internacional, la Iniciativa de Transparencia y Rendición de Cuentas; el Centro de Integridad Pública de Mozambique; FUNDAR-México; Greenpeace International, y ONE.

Los custodios/promotores de GIFT acordaron una serie de “Principios de actuación” de GIFT como fundamento de la iniciativa:

- la orientación hacia la acción centrada en los resultados;
- un programa de acción basado en el potencial de alto apalancamiento y efecto medido a lo largo del tiempo, con una secuenciación desde potenciales triunfos preliminares a oportunidades y resultados más ambiciosos;
- el reconocimiento mutuo, el compromiso cooperativo y un consenso suficiente entre las partes interesadas para determinar los programas de acción y los resultados prioritarios a lo largo del tiempo;
- estructuras y procesos de respaldo que permanezcan ágiles y adaptables para aprovechar las oportunidades emergentes al tiempo que se optimicen la transparencia y la inclusión;
- supervisión colectiva, aprendizaje, evaluación y corrección del rumbo en pos de la eficiencia y la eficacia.

El programa de acción de GIFT se organiza y ejecuta en cuatro grupos de trabajo en transparencia fiscal:

- Grupo de trabajo para la armonización de incentivos para buenas prácticas
- Grupo de trabajo para la promoción de normas mundiales
- Grupo de trabajo de asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades
- Grupo de trabajo para el aprovechamiento de las nuevas tecnologías

³⁴ Con base en información de www.fiscaltransparency.net.

I. Iniciativa Internacional por la Transparencia de la Ayuda Internacional³⁵

La Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (*International Aid Transparency Initiative*, IATI) fue lanzada en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Accra, en septiembre de 2008.

IATI tiene por objeto transparentar la información relativa de los flujos de la ayuda internacional. Se busca garantizar que los gobiernos, la sociedad civil y los ciudadanos dispongan de un panorama claro del destino de los fondos de la ayuda internacional, con el fin de maximizar el impacto de estos recursos en el desarrollo de los países receptores.

La Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda compromete a los donantes a trabajar juntos para lograr que la ayuda sea más transparente, incluyendo el acuerdo de estándares comunes para la publicación de información sobre la ayuda. IATI no se propone desarrollar una nueva base de datos sino la adopción por parte de los donantes de formas de registro y de hacer pública su información que permita a las bases de datos ya existentes y a potenciales servicios en el futuro, proporcionar información sobre la ayuda más detallada, oportuna y en formato accesible.

Considera los principales mecanismos de información sobre la ayuda ya en marcha y luego considera las principales oportunidades para IATI de hacer esta información accesible, de forma muy especial a través de la adopción de un “estándar IATI”, que incluye el acuerdo de qué elementos deben publicarse, y la implementación de un código de conducta.

La demanda de información de la ayuda internacional al desarrollo proviene de:

- Los gobiernos de países socios (especialmente los ministerios de finanzas y bancos centrales) y necesitan información para la planificación y ejecución presupuestaria, para la provisión efectiva de servicios y la administración macroeconómica. La información sobre la ayuda también ayuda a los países socios a hacer rendir cuentas a los donantes sobre la calidad y el volumen de su asistencia, por lo que contribuye a la rendición de cuentas mutua y a la apropiación nacional, dos principios claves de la Declaración de París.
- Los donantes y las organizaciones no gubernamentales (ONG) necesitan información sobre sus respectivas actividades.
- Los parlamentos, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los medios de comunicación juegan un papel fundamental en el uso de la información sobre recursos para poder hacer rendir cuentas a los gobiernos y a los donantes.
- Los grupos comunitarios y la ciudadanía, beneficiarios de los programas de ayuda, usan la información sobre la ayuda para entregar retroalimentación en torno a la calidad de los servicios y si los mismos satisfacen sus necesidades y para aumentar la rendición de cuentas de los gobiernos y de las OSC.

Las principales demandas de información son las siguientes:

- Información detallada sobre dónde se gasta la ayuda, cuándo se gasta, cómo se gasta y en qué se gasta.
- Información oportuna.
- Información comparable (disponible en formatos estandarizados que permitan comparaciones entre donantes).
- Información confiable en torno a futuros flujos de la ayuda.

³⁵ Con base en información de www.aidtransparency.net.

- Información sobre acuerdos de ayuda y cualquier condicionalidad incorporada en la ayuda.
- Información sobre préstamos concesionales, incluyendo transparencia en torno a los términos sobre los que se contraen deudas públicas.
- Evaluación sobre indicadores de productos y de resultados, junto a evaluaciones ambientales y económicas y otros análisis complementarios.
- Mecanismos para dar seguimiento a la ayuda a través del sistema desde los donantes hasta los grupos y beneficiarios meta.
- Clasificaciones suficientemente detalladas de forma que la ayuda pueda ser consistente con los sistemas de presupuestos locales, así como con las clasificaciones internacionales más comunes.
- Formato común que permita que la información se integre electrónicamente en los sistemas locales.
- Información de un amplio rango de donantes, incluyendo donantes que no pertenecen al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, organizaciones multilaterales, fundaciones y organizaciones donantes privadas.
- Medidas para un mayor acceso a la información por parte de todas las partes interesadas, especialmente en los países socios.

La adopción de un estándar IATI compromete a los donantes a mejorar la recopilación y publicación de información sobre la ayuda, lo que les permitiría entregar información relevante para satisfacer las necesidades de los distintos interesados.

III. Evaluación comparativa de iniciativas de transparencia fiscal

A continuación se realizará un análisis político – institucional comparativo de las diferentes iniciativas a través de responder a las siguientes interrogantes:

- ¿Por quién fue creada? (ONGs, Organismos Internacionales, Gobiernos)
- ¿Quiénes las patrocinan? (ONGs, Organismos Internacionales, Gobiernos o empresas)
- ¿Es solicitada por los gobiernos evaluados?
- ¿Con base en qué se elabora? (Entrevistas, material documental, leyes, etc.)
- ¿Cuenta con procesos de retroalimentación con el gobierno evaluado?
- ¿Generan obligaciones de cumplimiento para el gobierno?

Además, se busca evaluar las iniciativas desde un punto de vista técnico-políticos analizando:

- ¿Qué se evalúa?
- ¿Cuál es la cobertura de la evaluación?
- ¿Sus resultados sirven como base para un dialogo social? ¿Entre quiénes?
- ¿El diálogo generado, crea confianza ciudadana y permite avanzar con "pactos o acuerdos fiscales"?

**CUADRO 5
EVALUACIÓN COMPARATIVA DE INICIATIVAS DE TRANSPARENCIA FISCAL**

Iniciativa	Temáticas que cubre	Cobertura	Creada por:	Patrocinada por:	¿Solicitada por el gobierno?	Se elabora con base en:	Gobierno revisa y observa informe	Conclusiones y recomendaciones son mandatorias para el gobierno	Sirven como base para diálogo con:
PEFA	<ul style="list-style-type: none"> • Credibilidad del presupuesto • Universalidad y transparencia • Presupuestación basada en políticas • Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria • Contabilidad, registro e información • Escrutinio y auditoría externos • Prácticas de los donantes 	Gobierno Central	CAD/OCDE	<ul style="list-style-type: none"> • Banco Mundial • FMI • Comisión Europea • Reino Unido • Francia • Noruega y Suiza 	Sí	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas a expertos • En conjunto con las autoridades • Revisión documental 	Sí	No	Gobierno y donantes Gobierno y sociedad civil
Open Budget Initiative - OBI	<ul style="list-style-type: none"> • Contenidos y la publicación de: • Documento preliminar • Propuesta de presupuesto del Ejecutivo • Presupuesto ciudadano • Presupuesto aprobado • Informes entregados durante el año • Revisión de mitad de año, • Informe de fin de año • Informe de auditoría. 	Gobierno Central	Center on Budget and Policy Priorities	<ul style="list-style-type: none"> • N/D • <i>Ford Foundation</i> • <i>Open Society Institute</i> • <i>William and Flora Hewlett Foundation</i> • <i>UKaid – (Department for International Development)</i> 	No	<ul style="list-style-type: none"> • Opiniones de expertos • Base documental • Entrevistas a sociedad civil 	Sí	No	Sociedad civil
Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria	<ul style="list-style-type: none"> • Participación ciudadana en el presupuesto • Atribuciones y participación del legislativo • Criterios macroeconómicos • Ciclo presupuestario • Evaluación contraloría interna • Rendición de cuentas • Deuda • Calidad de información • Oportunidad de la información • Ley de transparencia 				No	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas a expertos: ONGs • Sociedad civil, Legisladores • Comisión presupuesto, académicos • Análisis marco legal • Análisis documental 	No	No	Propicia dialogo entre organizaciones sociedad civil
Transparencia de las industrias extractivas (EITI)	Transparencia y rendición de cuentas de los ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales (petróleo, gas y minería)	Sector industrias extractivas	Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas • Sociedad Civil • Países • Organismos internacionales multilaterales y bilaterales 	Sí	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de Sociedad Civil, Gobierno y empresas extractivas 	Sí	Sí	Propicia diálogo Sociedad Civil, Gobierno y Empresa extractiva

Cuadro 5 (conclusión)

Iniciativa	Temáticas que cubre	Cobertura	Creada por:	Patrocinada por:	¿Solicitud a por el gobierno?	Se elabora con base en:	Gobierno revisa y observa informe	Conclusiones y recomendaciones son mandatorias para el gobierno	Sirven como base para diálogo con:
Código de Transparencia Fiscal del FMI	<ul style="list-style-type: none"> Claridad funciones y responsabilidades del proceso presupuestario Procesos presupuestarios transparentes Acceso del público a la información y Garantías de integridad de la información 	Gobierno Central	FMI	FMI	Sí	<ul style="list-style-type: none"> Revisión documental Misión del FMI Entrevista a autoridades de gobierno 	Sí	Sí	Diálogo FMI y autoridades fiscales
Las prácticas óptimas de la OCDE	<ul style="list-style-type: none"> Principales informes presupuestarios Contenidos de los informes Calidad, integridad, control de los informes 	Gobierno Central	OCDE	G8	No	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Alianza para el Gobierno Abierto	<ul style="list-style-type: none"> Publicación oportuna de documentos presupuestarios Acceso a la información Declaraciones patrimoniales autoridades Participación ciudadana 	Gobierno Central	Iniciativa multilateral de países	Gobiernos y fundaciones privadas	Sí	Un grupo independiente de expertos se encargará de supervisar los criterios	Sí	Sí	Esta iniciativa junta a los gobiernos, la sociedad civil y la industria para promover la transparencia, incrementar la participación ciudadana, luchar contra la corrupción
Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT)	Promover e institucionalizar normas a nivel mundial y mejoras continuas e importantes respecto de la participación, la rendición de cuentas y la transparencia fiscal	Gobierno Central	Contraloría Brasil, Banco Mundial, IBP, FMI, OCDE	IBP, gobiernos promotores, donantes, instituciones financieras internacionales, asociaciones y sociedad civil	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	Dentro de las normas promueven diálogo entre principales actores
Iniciativa Internacional por la Transparencia de la Ayuda Internacional	<ul style="list-style-type: none"> Dónde se gasta la ayuda, cuándo se gasta, cómo se gasta y en qué se gasta Información oportuna, comparable y confiable Acuerdos de ayuda y condicionalidades Préstamos concesionales Evaluación de resultados Mecanismos de seguimiento Clasificaciones consistentes con sistemas presupuestarios locales Acceso a información 	Ayuda internacional	Lanzada en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Accra	Organismos multilaterales e internacionales (BID, FIDA, PNUD, OIT, CE, entre otros) Países donantes (Bélgica, Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Nueva Zelanda, entre otros)	Sí	Información documental Entrevistas a expertos	No aplica	No aplica	Diálogo entre gobiernos, la sociedad civil y donante

Fuente: Elaboración propia con base en información de cada iniciativa analizada.

Como se puede observar del cuadro de análisis comparativo, la mayoría de las iniciativas analizan a profundidad y de una manera técnica las diferentes etapas del ciclo presupuestario del Gobierno Central. Sin embargo, son documentos de una alta complejidad técnica cuya comprensión resulta difícil para que la sociedad civil pueda ejercer un verdadero control social de los recursos públicos. Por otra parte, el período de duración de estas evaluaciones es de alrededor de un año, lo que implica que las autoridades deben dedicar mucho tiempo y recursos para cooperar con las iniciativas o terminan aportando marginalmente a la evaluación.

Se han desarrollado iniciativas sobre temáticas específicas como son sobre: la cooperación internacional y la industria extractiva, que profundizan únicamente en su temática, abordando marginalmente otros aspectos de la rendición de cuentas y transparencia fiscal.

Todas las iniciativas concentran su evaluación en el Gobierno Central y no en el resto del Sector Público, como son: los gobiernos subnacionales, las empresas públicas, las entidades de la seguridad social y las instituciones financieras públicas. El resto del sector público se lo evalúa marginalmente, únicamente sobre su impacto en las finanzas del Gobierno Central.

La mayoría de iniciativas se constituyen como Organismos No Gubernamentales (ONGs) de la sociedad civil y fueron creadas o están patrocinadas/financiadas por organismos multilaterales internacionales (FMI, OCD, Banco Mundial, BID, entre otros) y por países desarrollados.

En la mayoría de los casos, la ejecución de las iniciativas no requiere la solicitud del gobierno que va a ser evaluado. Aunque sí se propicia que participen en las entrevistas y sean la fuente primaria de información. En estos casos, las recomendaciones no generan compromisos de cumplimiento por parte de las autoridades fiscales. En los casos en que la iniciativa parte de una solicitud del Gobierno, por lo general, las recomendaciones son obligatorias y requieren un compromiso expreso de cumplirlas, con excepción del PEFA.

Las fuentes de información se basan en las percepciones de los entrevistados, análisis de la normativa vigente, e información verificable a través de vínculos a páginas Web o a documentos oficiales.

En todas las iniciativas se busca propiciar un diálogo sobre los resultados de las evaluaciones con actores del gobierno y organizaciones de la sociedad civil, lo cual podría generar confianza entre los actores para buscar un pacto fiscal en el mediano plazo. Sin embargo, en la mayoría de los casos este diálogo es solo entre ONGs de la sociedad civil y con poca participación del Gobierno o de tomadores de decisión.

IV. Estudio de casos de países

Los países que han sido seleccionados para el estudio de avances en los procesos de rendición de cuentas y de transparencia fiscal son: Ecuador, Perú, Guatemala, Costa Rica y El Salvador.

A continuación se visibilizará los avances a lo largo del tiempo de estos países en la temática, evaluadas por el Índice de Transparencia Presupuestaria Latinoamericana, Índice de Presupuesto Abierto (OBI) y PEFA. Estas iniciativas fueron seleccionadas porque permiten realizar comparaciones entre países, en tanto que el resto de evaluaciones son específicas para cada país.

CUADRO 6
ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA LATINOAMERICANA, 2001-2011

	2011	2009	2007	2005	2003	2001
Costa Rica	59	69	67	60	49	^a
Ecuador	52	43	40	^a	31	^a
El Salvador	^a	^a	^a	31	40	^a
Guatemala	44	44	50	43	^a	^a
Perú	^a	54	52	52	45	46

Fuente: Elaboración propia en base en el Índice de Transparencia Presupuestaria Latinoamericana.

^a País no fue evaluado ese año.

Para el período 2001-2011, en el Índice de Transparencia Presupuestaria Latinoamericana se observa que Ecuador y Perú han mejorado en el tiempo su evaluación; Guatemala se mantiene en alrededor de 44 puntos; y, El Salvador y Costa Rica han disminuido su puntaje en el tiempo. Al 2011, el país mejor evaluado es Costa Rica, seguido por Ecuador y Guatemala, El Salvador y Perú no fueron evaluados en ese año.

Al realizar un análisis comparativo entre países con respecto a las variables evaluadas en el Índice de Transparencia Presupuestaria Latinoamericana se observa que en promedio de los tres países “La información sobre criterios macroeconómicos” es la mejor evaluada, seguida por “Atribuciones y

participación del Legislativo en el presupuesto” y por “Ley de acceso a la información”. En tanto que las variables con más baja evaluación son: “Participación ciudadana en el presupuesto”, seguida por “Evaluación de la contraloría interna”, y “Oportunidad de la información”.

CUADRO 7
ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA LATINOAMERICANA: COMPARACIÓN DE PAÍSES

Variable	Costa Rica (2011)	Ecuador (2011)	Guatemala (2011)	Perú (2009)	El Salvador (2005)
Índice general de transparencia	59	52	44	54	31
Asignación del presupuesto	33	36	25	14	17
Atribuciones y participación del Legislativo en el presupuesto	51	19	24	37	31
Calidad de la información y estadísticas	31	39	33	30	15
Cambios en el presupuesto	33	13	17	30	34
Capacidades del órgano de control externo	55	18	14	20	11
Control sobre funcionarios federales	34	35	19	23	22
Evaluación de la contraloría interna	39	21	6	9	0
Fiscalización del Presupuesto	32	25	11	23	27
Información sobre criterios macroeconómicos	59	33	35	55	6
Información sobre deuda federal	43	29	25	32	24
Ley de acceso a la información	21	33	41	29	ND
Oportunidad de la información	34	20	13	23	17
Participación ciudadana en el presupuesto	16	18	11	14	5
Rendición de cuentas	29	24	17	21	17

Fuente: Elaboración propia en base en el Índice de Transparencia Presupuestaria Latinoamericana.

Para el período 2006-2012, los resultados del Índice de la Encuesta de Presupuesto Abierto muestran que Costa Rica, El Salvador y Guatemala han mejorado en la transparencia fiscal; en tanto que Ecuador se mantiene en la misma puntuación; y, Perú ha disminuido en su evaluación. Al 2012, Perú tiene el mejor puntaje en transparencia, seguido por Guatemala y Costa Rica; en tanto, que El Salvador y Ecuador tienen puntajes inferiores a 50.

CUADRO 8
RESULTADOS DEL ÍNDICE DE LA ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO A LO LARGO DEL TIEMPO, 2006 A 2012

País	2012	2010	2008	2006
Costa Rica	50	47	45	45
Ecuador	31	31	^a	^a
El Salvador	43	37	37	28
Guatemala	51	50	46	46
Perú	57	65	67	^a

Fuente: Elaboración propia con base en el Índice de la Encuesta de Presupuesto Abierto.

^a País no fue evaluado ese año.

Al analizar la evaluación de OBI sobre la disponibilidad pública de documentos presupuestarios, se puede observar que todos los países publican la información completa sobre la propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y el Presupuesto Aprobado por el Legislativo. Sin embargo, los documentos relacionados con revisión de mitad de año no son publicados en casi todos los países o es producido para uso interno como es en Ecuador. Con respecto a los Presupuestos Ciudadanos únicamente El Salvador y Guatemala los publican, en tanto que Costa Rica, Ecuador y Perú no lo hacen.

**CUADRO 9
DISPONIBILIDAD PÚBLICA DE DOCUMENTOS PRESUPUESTARIOS, ENCUESTA
DE PRESUPUESTO ABIERTO, 2012**

	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Perú
Documento preliminar	No prod	Publ	Prep uso int	Publ	Prep uso int
Propuesta de presupuesto ejecutivo	Publ	Publ	Publ	Publ	Publ
Presupuesto ciudadano	No prod	No prod	Publ	Publ	No prod
Presupuesto aprobado	Publ	Publ	Publ	Publ	Publ
Informes entregados durante el año	Prep uso int	Publ	Publ	Publ	Publ
Revisión a mitad de año	No prod	Prep uso int	No prod	No prod	No prod
Informe de fin de año	Publ	Publ	Publ	Publ	No prod
Informe de auditoría	Publ	Prep uso int	Prep uso int	Publ	No prod

Fuente: Elaboración propia en base en el anexo C del Índice de la Encuesta de Presupuesto Abierto, 2012.

Nota: Publ: publicado; Prep uso int: preparado para uso interno; No prod: no producido.

En la evaluación del OBI del 2012 sobre la Participación del Público y la Fortaleza de las Instituciones de Vigilancia, se aprecia que la Fortaleza de las Entidades Fiscalizadores Superiores es muy fuerte en todos los países con excepción de Ecuador. Con respecto a la fortaleza de la función legislativa en el proceso presupuestario se observa que Costa Rica, El Salvador y Perú tiene una evaluación superior a 50 puntos, en tanto que Ecuador y Guatemala tiene puntajes de alrededor de 41 puntos. Finalmente, la variable peor evaluada en todos los países es la de participación pública, especialmente en el caso de Guatemala.

**CUADRO 10
PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO Y LA FORTALEZA DE LAS INSTITUCIONES DE VIGILANCIA,
ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO 2012**

	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Perú
Participación pública	19	22	14	3	17
Fortaleza legislativa	70	41	55	42	61
Fortaleza de EFS	100	58	100	100	83

Fuente: Con base en el anexo D del Índice de la Encuesta de Presupuesto Abierto, 2012.

Todos los países de la muestra han realizado el PEFA³⁶ y sus principales resultados muestran que “Credibilidad del Presupuesto” es el mejor evaluado, especialmente en lo que respecta a “Las desviaciones de los ingresos totales comparadas con el presupuesto original” que son las que mejor puntuación tienen (A). En tanto que es necesario reforzar los procesos relacionados con los “Saldos y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos”.

³⁶ Ecuador lo realizó en el 2008, pero sus resultados no han sido publicados.

Con respecto al alcance y transparencia de todas las etapas del ciclo presupuestario, la mejor evaluada es la “suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria” (A en todos los países) y la “magnitud de las operaciones del gobierno incluidas en informes presupuestales” (con excepción de Guatemala con C+). El “Acceso del público a información clave” es evaluado positivamente en Perú y Guatemala. En tanto que es necesario reforzar los procesos de “Clasificación del Presupuesto” y del “supervisión del riesgo fiscal agregado por otras entidades del sector público”, con excepción de Costa Rica que tiene A.

En el ciclo presupuestario se observan fortalezas con respecto al “Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual” y en el “Registro y gestión de los saldos de caja, deudas y garantías”. Los procesos que requieren fortalecer los países son con respecto a la “Eficacia de la auditoría interna”, al “Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos” y a la “Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso”.

Con respecto a la evaluación de las prácticas de los donantes, se puede observar que existe previsibilidad del apoyo presupuestario (A), sin embargo la puntuación más baja se encuentra en que los donantes no utilizan procedimientos nacionales.

CUADRO 11
PEFA (NACIONAL): COMPARACIÓN PAÍSES

Indicador	Dimensión	Perú (2008)	Costa Rica (2010)	El Salvador (2009)	Guatemala (2010)
A. Resultados de la GFP: credibilidad del presupuesto					
PI-1	Resultados del gasto agregado comparados con el presupuesto original aprobado	B	B	C	A
PI-2	Desviaciones del gasto presupuestario comparadas con el presupuesto aprobado	C	A	B	C
PI-3	Desviaciones de los Ingresos totales comparadas con el presupuesto original	A	A	A	A
PI-4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	C+	C+	B	D
PI-5	Clasificación del presupuesto	B	A	C	C
PI-6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	A	A	A	A
B. Características clave de todas las etapas: alcance y transparencia					
PI-7	Magnitud de las operaciones del gobierno incluidas en informes presupuestales	A	A	A	C+
PI-8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	A	B+	B+	C
PI-9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	B+	A	C+	C
PI-10	Acceso del público a información fiscal clave	A	B	B	A
C. Ciclo presupuestario					
PI-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	A	A	B	B
PI-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	B	C+	C	B
PI-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	B+	B	B	A
PI-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	A	B	B	B+
PI-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	D+	B+	B+	NS

Cuadro 11 (conclusión)

Indicador	Dimensión	Perú (2008)	Costa Rica (2010)	El Salvador (2009)	Guatemala (2010)
C. Ciclo presupuestario					
PI-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	B+	A	B+	C+
PI-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	B+	A	B	B+
PI-18	Eficacia de los controles de la nómina	B+	C+	A	D+
PI-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	B+	D+	B+	D+
PI-20	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	B+	C+	B+	D+
PI-21	Eficacia de la auditoría interna	C+	C+	C+	D+
PI-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	B+	A	B+	B+
PI-23	Información sobre recursos recibidos por unidades de prestación de servicios	D	B	B	C
PI-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	C+	B+	B+	D+
PI-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	A	C+	A	D+
PI-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	B+	B+	C+	C+
PI-27	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	B+	B+	C+	C+
PI-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	C+	C+	D	D+
D. Prácticas de donantes					
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	A	A	A	NS
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	C	C	D	D+
D-3	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	D	D	D	C

Fuente: Elaboración propia en base en información de www.pefa.org.

A. Ecuador

Ecuador ha avanzado en los procesos de rendición de cuentas y transparencia fiscal, como se puede evidenciar en las evaluaciones realizadas por algunas de las iniciativas mencionadas:

- En el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal pasando de 31 puntos en el 2003 a 52 puntos en el 2011³⁷.
- Realizó el Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA) para el ejercicio fiscal del 2008, donde con respecto al “Acceso de la información” existen avances en el marco legal pero se observa que sí bien se publica la información de los documentos claves de la gestión fiscal, no se encuentran disponibles fácilmente para consulta del público. Dado los avances en materia de la gestión de las finanzas públicas a raíz de la aprobación del Código

³⁷ La calificación se mide en una escala de 1 a 100, donde 1 significa nada transparente y 100, totalmente transparente.

Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y fortalecimiento institucional del Ministerio de Finanzas, Ecuador ha solicitado realizar un nuevo PEFA en el 2013.

- En el Índice de Presupuesto Abierto (OBI) se mantiene con 31 puntos en el OBI 2010 y OBI 2012.

1. Avances en el marco legal

La Constitución de la República (2008) propicia la participación, rendición de cuentas y transparencia fiscal en todos los niveles de gobierno y establece que:

- Se deben generar instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno para, entre otros aspectos: i) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; y, ii) Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social³⁸.
- El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación³⁹.
- Crea la Función de Transparencia y Control Social cuyas funciones principales son las de promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, y del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público. Está formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias⁴⁰.
- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promueve e incentiva el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsa y establece mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designa a las autoridades de control (Procurador, Superintendentes, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado). Entre sus deberes y atribuciones están: i) Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción; y, ii) Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social⁴¹.
- La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos. Dentro de sus funciones está: i) Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos⁴².
- Todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Las Instituciones y entidades que reciban o transfieran bienes o recursos públicos se someterán a las normas que las regulan y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público⁴³.

³⁸ “Constitución de la República del Ecuador” (2008), Art. 100.

³⁹ *Ibidem*, Art. 204.

⁴⁰ *Ibidem*, Art. 204.

⁴¹ *Ibidem*, Art. 207 y 208.

⁴² *Ibidem*, Art. 211 y 212.

⁴³ *Ibidem*, Art. 297.

En la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁴⁴ se establece que:

- El acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado. Toda la información que esté en poder de las instituciones públicas o privada con alguna participación del Estado es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley⁴⁵.
- En el desarrollo del derecho de acceso a la información pública se deben observar los siguientes principios: i) La información pública pertenece a los ciudadanos y ciudadanas. El Estado y las instituciones privadas depositarias de archivos públicos, son sus administradores y están obligados a garantizar el acceso a la información; ii) El acceso a la información pública, será por regla general gratuito a excepción de los costos de reproducción; iii) El ejercicio de la función pública, está sometido al principio de apertura y publicidad de sus actuaciones. Este principio se extiende a aquellas entidades de derecho privado que manejen recursos públicos; y, iv) Garantizar el manejo transparente de la información pública, de manera que se posibilite la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y la rendición de cuentas de las diferentes autoridades que ejerzan el poder público⁴⁶.
- Las instituciones del Estado que conforman el sector público deben difundir a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público, la siguiente información mínima actualizada, entre otros: i) La remuneración mensual por puesto y todo ingreso adicional; ii) Información total sobre el presupuesto anual especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos; iii) Los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal; iv) El detalle de los contratos de crédito externos o internos (montos, plazo, costos financieros o tipos de interés); y, v) Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño⁴⁷.
- Todas las entidades del sector público deben implementar, según sus competencias y posibilidades presupuestarias, programas de difusión y capacitación dirigidos tanto a los servidores públicos, como a las organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de garantizar una mayor y mejor participación ciudadana en la vida del Estado⁴⁸.
- Todas las instituciones públicas y privadas que tengan recursos públicos deben presentar a la Defensoría del Pueblo, hasta el último día laborable del mes de marzo de cada año, un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, que contendrá: i) Información del período anterior sobre el cumplimiento de las obligaciones que le asigna esta Ley; ii) Detalle de las solicitudes de acceso a la información y el trámite dado a cada una de ellas; y, iii) Informe semestral actualizado sobre el listado índice de información reservada⁴⁹.
- El derecho de acceso a la información, será también garantizado en instancia judicial por el recurso de acceso a la información⁵⁰.
- Se establecen sanciones para los funcionarios públicos que incurrieren en actos u omisiones de denegación ilegítima de acceso a la información pública, como son: i) Multa equivalente a la remuneración de un mes de sueldo que se halle percibiendo a la fecha de la sanción; ii) Suspensión de sus funciones por el tiempo de treinta días calendario, sin derecho a sueldo o

⁴⁴ “Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (2004), publicado en el Registro Oficial Suplemento 337, Ecuador.

⁴⁵ *Ibidem*, Art. 1.

⁴⁶ *Ibidem*, Art. 4.

⁴⁷ *Ibidem*, Art. 7.

⁴⁸ *Ibidem*, Art. 8.

⁴⁹ *Ibidem*, Art. 12.

⁵⁰ *Ibidem*, Art. 22.

remuneración por ese mismo lapso; y, iii) Destitución del cargo en caso de que, a pesar de la multa o suspensión impuesta, se persistiere en la negativa a la entrega de la información⁵¹.

Hasta la aprobación del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFYP) en octubre del 2010, el marco jurídico que regulaba el sistema de las finanzas públicas en el Ecuador se componía de una gran cantidad de disposiciones legales que eran contradictorias, con muchas superposiciones y vacíos legales.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFYP) establece que el Sistema Nacional de las Finanzas Públicas (SINFIP) comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones de las entidades y organismos del Estado, que tienen por objeto la gestión programada de los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas.

Todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en el sector público de la República se sujetarán al SINFIP. El Código establece que los objetivos específicos del SINFIP son:

- la sostenibilidad, estabilidad y consistencia de la gestión de las finanzas públicas;
- la efectividad de la recaudación de los ingresos públicos;
- la efectividad y equidad de la asignación y uso de los recursos públicos;
- la sostenibilidad y legitimidad del endeudamiento público;
- la efectividad y el manejo integrado de la liquidez de los recursos del sector público;
- la gestión por resultados eficaz y eficiente;
- la adecuada complementariedad en las interrelaciones entre las entidades y organismos del sector público y, entre éstas y el sector privado; y,
- la transparencia de la información sobre las finanzas públicas.

Con respecto a la transparencia y rendición de cuentas, en el Código se establece que:

- La información que generen los sistemas de planificación y de finanzas públicas es de libre acceso. Las autoridades competentes de estos sistemas, en forma permanente y oportuna, rendirán cuentas y facilitarán los medios necesarios para el control social⁵².
- El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa se orientará por los principios de obligatoriedad, universalidad, solidaridad, progresividad, descentralización, desconcentración, participación, deliberación, subsidiaridad, pluralismo, equidad, transparencia, rendición de cuentas y control social⁵³.
- Uno de los objetivos del SINFIP es la transparencia de la información⁵⁴.
- El Ministro de Finanzas puede requerir a las entidades, instituciones, organismos y personas de derecho público y/o privado, la información sobre la utilización de los recursos públicos; en coordinación con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo⁵⁵.
- Las máximas autoridades de las entidades y organismos del sector público enviarán la información financiera y presupuestaria, dentro de los plazos previstos en dichos instrumentos. En caso de incumplimiento, el ente rector de las finanzas públicas suspenderá la asignación de

⁵¹ *Ibidem*, Art. 23.

⁵² Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), Art. 5.

⁵³ Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, Art. 19.

⁵⁴ *Ibidem*, Art. 72, numeral 8.

⁵⁵ *Ibidem*, Art. 74, numeral 13.

recursos y/o transferencias desde el Presupuesto General del Estado, luego de 60 días de finalizado el mes del cual no se ha enviado la información⁵⁶.

- El Estado garantiza a la ciudadanía el libre acceso a toda la información presupuestaria y financiera que generan las entidades públicas, conforme a la ley. Se exceptúa de esta disposición los planes de negocio, las estrategias de negocios y los documentos relacionados, para las Empresas Públicas y Banca Pública⁵⁷.
- El ente rector de las finanzas públicas deberá establecer un sistema oficial de información y amplia difusión que servirá de base para el control de la Función Legislativa, así como de la ciudadanía. También se informará en detalle sobre los términos y condiciones financieras de toda operación de endeudamiento público, la novación de endeudamientos existentes y la recompra de deuda pública⁵⁸.
- Los gobiernos autónomos descentralizados, las entidades a cargo de la seguridad social, las empresas públicas y la banca pública establecerán sus propios mecanismos de información, para control ciudadano y remisión con fines de consolidación del Sector Público al ente rector de las finanzas públicas.
- Las empresas públicas y las entidades financieras públicas y, en general los organismos productores o comercializadores de bienes y servicios, deberán publicar sus estados financieros debidamente auditados⁵⁹.
- Las entidades y organismos del sector público divulgarán a la ciudadanía, la información financiera, presupuestaria y de gestión, sin perjuicio de presentar esta información a los respectivos órganos de fiscalización y control⁶⁰.

2. Avances en el contexto institucional

En el proceso de rendición de cuentas y transparencia fiscal en el Ecuador participan:

- Ministerio Coordinador de Política Económica, coordina las entidades del sector económico como son el Ministerio de Finanzas, Banco Central del Ecuador, Servicio de Rentas Internas, entre otros. Coordina con las entidades a su cargo los procesos de rendición de cuentas.
- Ministerio de Finanzas es el ente rector de las finanzas públicas y tiene la obligación de publicar permanentemente la información fiscal a través de su portal y otros medios. Adicionalmente, rinde cuentas semestralmente sobre la ejecución presupuestaria a la Asamblea Nacional y anualmente realiza un proceso de rendición de cuentas con la ciudadanía.
- Entidades Públicas tienen la obligación de enviar mensualmente su información fiscal con fines de consolidación del Sector Público al Ministerio de Finanzas.
- Asamblea Nacional tiene competencia para crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, aprobar el Presupuesto General del Estado y vigilar la ejecución presupuestaria.
- Contraloría General del Estado, es el organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos. Dentro de sus funciones está: i) Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.

⁵⁶ *Ibidem*, Art. 152.

⁵⁷ *Ibidem*, Art. 174.

⁵⁸ *Ibidem*, Art. 175.

⁵⁹ *Ibidem*, Art. 176.

⁶⁰ *Ibidem*, Art. 177.

- Consejo Nacional de Participación ciudadana, Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.
- ONGs: organizaciones de la sociedad civil que ejercen el control social de los recursos públicos.

CUADRO 12
ECUADOR: INSTITUCIONALIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA FISCAL

Entidades	Acceso a la información	Control social (ciudadanía)	Control interno y control externo	Fiscalización
Ministerio Coordinador de Política Económica	X			
Ministerio de Finanzas	X			
Entidades del sector público	X			
Asamblea Nacional				X
Contraloría General del Estado			X	
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social		X		
ONGs		X		

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa vigente.

Dado los cambios en el marco legal de las finanzas públicas, el Ministerio de Finanzas durante el 2011 realizó un proceso de fortalecimiento institucional, donde redefinió su rol y sus procesos, que entre otros temas abordó el campo de la transparencia fiscal y rendición de cuentas. Es así como se estableció que la misión es:

“Contribuir al cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país y a una mejor calidad de vida para las y los ecuatorianos, a través de una eficaz definición, formulación y ejecución de la política fiscal de ingresos, gastos y financiamiento público; que garantice la sostenibilidad, estabilidad, equidad y **transparencia** de las finanzas públicas”.

Dentro de su estructura organizacional se creó la Dirección de Estadísticas Fiscales dentro de la Subsecretaría de Política Fiscal, que tiene dentro de sus funciones, entre otros, tiene que:

- publicar periódicamente las estadísticas fiscales del SPNF;
- validar y actualizar permanentemente la información fiscal a ser publicada en el portal web del Ministerio de Finanzas,
- facilitar las estadísticas fiscales requeridas por diferentes entidades, organismos y ciudadanía en general.

3. Avances en instrumentos utilizados para la transparencia y rendición de cuentas

Los principales instrumentos utilizados para incrementar la transparencia fiscal es a través de poner información fiscal en su página web (www.finanzas.gob.ec) y de publicaciones en físico.

A través de su página web, cualquier persona puede acceder a consultar las bases de datos del Ministerio de Finanzas de ingresos, gastos y financiamiento del sector público no financiero, como son:

- Información de todo el ciclo presupuestario
- Tesorería, que incluye información de transferencias a GADs
- Los estados financieros del SPNF
- Deuda pública

- Indicadores financieros
- Información de empresas públicas

La información de las bases de datos presupuestaria y de tesorería, se actualiza automáticamente cuando se realizan transacciones en el e-SIGEF, en tanto que el resto de información se actualiza mensualmente y anualmente en el caso de los estados financieros del SPNF.

El Ministerio de Finanzas para fortalecer los procesos de control social sobre la gestión de los recursos públicos publicó, a través de su página Web y en físico en los principales medios de comunicación escrita del país, una serie de relatos fiscales (comics) con los conceptos básicos de finanzas públicas en lenguaje sencillo.



Con respecto a la rendición de cuentas a la ciudadanía (vertical), el Ministerio de Finanzas junto a todas las autoridades económicas del país realiza anualmente una audiencia pública donde informan sobre su gestión. En este evento participa cualquier ciudadano u organización que desee conocer sobre la situación económica del país, como son: empresas, cooperativas, banca, academia, gobiernos subnacionales, juntas parroquiales, medios de comunicación entre otros.



En lo referente a la rendición de cuentas horizontal, el Ministerio de Finanzas remite a la Asamblea y publica trimestralmente (en físico y en la Web) la ejecución presupuestaria del Gobierno Central.



Finalmente, en cumplimiento a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, todas las instituciones del sector público publican información sobre su gestión institucional con respecto a aspectos administrativos, legales, financieros, operativos, laborales, de planificación institucional, de regulación y control, compromisos presidenciales y sobre qué información se declaró reservada.

B. Perú

Los resultados de las evaluaciones realizadas por algunas de las iniciativas mencionadas:

- En el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal pasó de 46 puntos en el 2003 a 54 puntos en el 2009.
- En el Índice de Presupuesto Abierto (OBI) pasa de 67 puntos en el 2008 a 57 puntos en el 2012.

1. Avances en el marco legal

El marco jurídico del Perú tiene disposiciones expresas sobre la rendición de cuentas y la transparencia fiscal. La Constitución Política del Perú (1993) abarca aspectos básicos relacionados en la temática, como son:

- Toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional. El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado⁶¹.

⁶¹ “Constitución Política del Perú” (1993), Art. 2, numeral 5.

- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas⁶².
- La Contraloría General de la República es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control⁶³.
- Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente⁶⁴.
- La Cuenta General de la República, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General de la República, es remitida por el Presidente de la República al Congreso de la República en un plazo que vence el quince de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto. La Cuenta General de la República es examinada y dictaminada por una comisión revisora hasta el quince de octubre. El Congreso de la República se pronuncia en un plazo que vence el treinta de octubre⁶⁵.

En la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002)⁶⁶ se establece que:

- Todas las actividades y disposiciones de las entidades públicas están sometidas al principio de publicidad.
- Los funcionarios responsables de brindar la información correspondiente al área de su competencia deberán prever una adecuada infraestructura, así como la organización, sistematización y publicación de la información.
- Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente.
- El Estado adopta medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la Administración Pública.
- El Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.
- La entidad pública designará al funcionario responsable de entregar la información solicitada.
- Los funcionarios públicos que incumplieran con la entrega de información serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente⁶⁷.

La ley de Transparencia y Acceso a la Información destina un capítulo entero a la transparencia y rendición de cuentas en las finanzas públicas, estableciendo que:

- Toda entidad de la administración pública publicará, trimestralmente, lo siguiente⁶⁸:
 - Su presupuesto, especificando: los ingresos, gastos, financiamiento, y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales vigentes.
 - Los proyectos de inversión pública en ejecución, especificando: el presupuesto total de proyecto, el presupuesto del período correspondiente y su nivel de ejecución y el presupuesto acumulado.

⁶² *Ibidem*, Art. 31.

⁶³ *Ibidem*, Art. 82.

⁶⁴ *Ibidem*, Art. 199.

⁶⁵ *Ibidem*, Art. 81.

⁶⁶ “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (2002), No. 27806, Perú.

⁶⁷ *Ibidem*, Art. 4.

⁶⁸ “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (2002), Art. 22, Perú.

- Información de su personal especificando: personal activo, número de funcionarios, directivos, profesionales, técnicos, auxiliares; rango salarial por categoría y el total del gasto de remuneraciones, bonificaciones, y cualquier otro concepto de índole remunerativo.
 - Procesos de selección de contrataciones y adquisiciones, especificando: los valores referenciales, nombres de contratistas, montos de los contratos, penalidades y sanciones y costo final, de ser el caso.
 - Los progresos realizados en los indicadores de desempeño establecidos en los planes estratégicos institucionales o en los indicadores que les serán aplicados.
 - Las entidades de la administración pública están en la obligación de remitir la referida información al Ministerio de Economía y Finanzas, para que éste la incluya en su portal de internet, dentro de los 5 días calendario siguiente a su publicación.
- El Ministerio de Economía y Finanzas publicará, adicionalmente a lo establecido en el artículo anterior, la siguiente información⁶⁹:
 - El balance del sector público consolidado, dentro de los 90 días calendario de concluido el ejercicio fiscal, conjuntamente con los balances de los dos ejercicios anteriores.
 - Los ingresos y gastos del Gobierno Central e instancias descentralizadas trimestralmente, incluyendo: el presupuesto anual y el devengado, de acuerdo a los siguientes criterios: i) identificación institucional; ii) clasificador funcional (función/programa); iii) por genérica de gasto; y iv) por fuente de financiamiento.
 - Los proyectos de la Ley de Endeudamiento, Equilibrio Financiero y Presupuesto dentro de los 2 primeros días hábiles de septiembre, incluyendo: los cuadros generales sobre uso y fuentes y distribución funcional por genérica del gasto e institucional, a nivel de pliego.
 - Información detallada sobre el saldo y perfil de la deuda pública externa e interna concertada o garantizada por el sector público consolidado, trimestralmente, incluyendo: el tipo de acreedor, el monto, el plazo, la tasa de amortización pactada, el capital y los intereses pagados y por devengarse.
 - El cronograma de desembolsos y amortizaciones realizadas, por cada fuente de financiamiento, trimestralmente, incluyendo: operaciones oficiales de crédito, otros depósitos y saldos de balance.
 - Información sobre los proyectos de inversión pública trimestralmente, incluyendo: el presupuesto total del proyecto, el presupuesto ejecutado acumulado y presupuesto ejecutado anual.
 - El balance del Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) dentro de los 30 días calendario de concluido el ejercicio fiscal.
 - El Marco Macroeconómico Multianual deberá contener: i) Un análisis sobre riesgos fiscales por variaciones sustanciales en los supuestos macroeconómicos, conteniendo una indicación sobre las medidas contingentes a adoptar ante éstas; y, ii) Una relación completa del Gasto Tributario con un estimado del costo fiscal de cada uno de ellos, así como un estimado del costo total por región y por sector económico y social, según su naturaleza⁷⁰.

⁶⁹ *Ibidem*, Art. 23.

⁷⁰ “Ley de transparencia y acceso a la información”, Art. 28, Perú.

- Antes del último día hábil del mes de marzo de cada año, el Banco Central de Reserva del Perú remitirá a la Contraloría General de la República y al Ministerio de Economía y Finanzas la evaluación sobre el cumplimiento de los compromisos contenidos en el Marco Macroeconómico del año anterior, así como sobre las reglas macrofiscales.
- El Ministro de Economía y Finanzas sustenta ante el Pleno del Congreso, dentro de los 15 días siguientes a su remisión, la Declaración de Cumplimiento que contiene un análisis sobre el incremento en la deuda bruta, las variaciones en los depósitos, evolución de los avales, canjes de deuda, y obligaciones pensionarias. También informa sobre el cumplimiento de la asignación presupuestal, con énfasis en la clasificación funcional, y el endeudamiento por toda fuente, así como de los avales otorgados por la República⁷¹.
- La Presidencia del Consejo de Ministros, con una anticipación no menor de tres meses a la fecha establecida para las elecciones generales, publicará una reseña de lo realizado durante su administración y expondrá sus proyecciones sobre la situación económica, financiera y social de los próximos 5 años. El informe deberá incluir, además, el análisis de los compromisos de inversión ya asumidos para los próximos años, así como de las obligaciones financieras, incluyendo las contingentes y otras, incluidas o no en el Presupuesto⁷².

En la Ley de prudencia y transparencia fiscal⁷³ (1999) se establece que el Ministerio de Economía y Finanzas debe, entre otros aspectos:

- Elaborar y publicar cada año el Marco Macroeconómico Multianual, que debe contener: i) Una Declaración de Principios de Política Fiscal; ii) Las metas de la política fiscal a ser alcanzadas en los próximos 3 (tres) años; iii) las previsiones para los próximos 3 años de los supuestos macroeconómicos, ingresos, gastos, inversiones, nivel de endeudamiento y perfil de pagos⁷⁴.
- Dentro de los 60 días calendario siguientes a la finalización de cada semestre del año, el Ministerio de Economía y Finanzas publicará un informe sobre el grado de avance en relación con las metas previstas en el Marco Multianual, con énfasis en el cumplimiento de dichas metas y de las reglas macrofiscales⁷⁵.
- Antes del 31 de mayo de cada año, el Ministerio de Economía y Finanzas remitirá al Congreso de la República y publicará una Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal del ejercicio anterior⁷⁶.

En la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto⁷⁷ (2005), se establece que:

- El Presupuesto del Sector Público se debe publicar en el Diario Oficial El Peruano, así como en el portal de transparencia económica del Ministerio de Economía y Finanzas antes del inicio del respectivo año fiscal⁷⁸.
- Las evaluaciones del presupuesto se presentan, dentro de los 5 días calendario siguientes de vencido el plazo para su elaboración, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República y a la Contraloría General de la República. En el caso de las evaluaciones a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, se presenta dentro de los 15 días calendario siguientes de vencido el plazo para su elaboración. La Evaluación Global de

⁷¹ *Ibíd.*, Art. 31.

⁷² *Ibíd.*, Art. 32.

⁷³ “Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal” (1999) No. 27245, Diario oficial el peruano el 27 de diciembre de 1999.

⁷⁴ *Ibíd.*, Art. 10.

⁷⁵ *Ibíd.*, Art. 12.

⁷⁶ *Ibíd.*, Art. 13.

⁷⁷ “Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto” (2005), No. 28411, Perú.

⁷⁸ *Ibíd.*, Art. 24.

la Gestión Presupuestaria será publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas en el Portal de Transparencia Económica⁷⁹.

- Todas las Entidades Públicas están obligadas a brindar la información necesaria para la medición del grado de realización de los objetivos y metas que les correspondan alcanzar, conforme lo solicite el Ministerio de Economía y Finanzas a efectos de desarrollar las evaluaciones que le compete⁸⁰.

2. Avances en el contexto institucional

En el proceso de rendición de cuentas y transparencia fiscal en el Perú participan:

- El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas es el responsable de planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a presupuesto, tesorería, endeudamiento, contabilidad, política fiscal, inversión pública y política económica y social. Asimismo diseña, establece, ejecuta y supervisa la política nacional y sectorial de su competencia asumiendo la rectoría de ella⁸¹.
- La Contraloría General de la República tiene por misión dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como contribuir con los Poderes del Estado en la toma de decisiones y con la ciudadanía para su adecuada participación en el control social⁸².
- El Congreso es el órgano representativo de la nación y sus funciones principales son la preparación y aprobación de leyes, incluidas las fiscales y las económicas, la permanente fiscalización y el control político orientados al desarrollo económico, político y social del país⁸³.
- Instituciones Públicas tienen la obligación de enviar su información fiscal con fines de consolidación del Sector Público al Ministerio de Economía y Finanzas.
- ONGs de la sociedad civil que ejercen el control social de los recursos públicos.

CUADRO 13
PERÚ: INSTITUCIONALIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA FISCAL

Entidades	Acceso a la información	Control social (ciudadanía)	Control interno y control externo	Fiscalización
Ministerio de Economía y Finanzas	X			
Entidades del sector público	X			
Congreso				X
Contraloría General del Estado			X	
ONGs		X		

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa vigente.

3. Avances en instrumentos utilizados para la transparencia y rendición de cuentas

Los principales instrumentos utilizados para incrementar la transparencia fiscal es a través del Portal de Transparencia Económica que es una plataforma informativa de acceso libre que permite a cualquier

⁷⁹ *Ibidem*, Art. 50.

⁸⁰ *Ibidem*, Art. 51.

⁸¹ Con base en información de www.mef.gob.pe.

⁸² "Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República" (2002), Ley N° 27785, Perú.

⁸³ Con base en información de www.congreso.gob.pe.

usuario disponer, en tiempo real, de la más completa información económica que haya podido centralizar el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

El Portal se inauguró el 23 de febrero del 2001 y está compuesto de Módulos de Consulta a Base de Datos con información financiera y presupuestal. Los objetivos que el MEF estableció para su Portal de Transparencia Económica⁸⁴:

- convertirse en la ventana de transparencia económica del Estado;
- brindar libre acceso a información económica del Estado;
- fomentar una cultura de transparencia en el Estado y la sociedad peruana;
- promover una mayor fiscalización de la ciudadanía respecto al Estado en su conjunto;
- reducir riesgos de corrupción;
- democratizar las decisiones del gobierno mediante una mayor y mejor participación de la ciudadanía.

El Portal de Transparencia Económica es actualizado diaria y mensualmente. La información de base proviene de cada fuente, es decir, de la institución responsable de su manejo. En el Portal se puede encontrar información detallada e histórica de:

- los principales indicadores y proyecciones de la economía;
- seguimiento de la ejecución presupuestal del Gobierno Central (SIAF-SP) - base de datos;
- seguimiento a las acciones prioritarias;
- ejecución de proyectos de inversión - base de datos;
- consulta de transferencias a los gobiernos locales y regionales;
- deuda interna y externa - base de datos;
- recaudaciones;
- proveedores del Estado: consulta de cheques en cartera - base de datos;
- normativa.

El portal de transparencia económica (transparencia-economica.mef.gob.pe/) permite realizar un seguimiento del avance diario de la ejecución presupuestaria a partir de un módulo de consulta amigable que contiene información registrada en el SIAF de forma anual, trimestral y mensual, y desagregada por nivel de gobierno, funciones y programas, fuente de financiamiento, genérica de gasto y distribución regional.

⁸⁴ Con base en información de www.mef.gob.pe

www.mef.gov.pe/index.php?option=com_content&view=section&id=37&Itemid=100143&lang=es

Ministerio de Economía y Finanzas
DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Portal de Transparencia Económica
Información Económica

Atención al Usuario
Para más información sobre Transparencia Económica comunicarse al:
Central: (511) 311 5930
Anexo 3625
Dirección: Jr. Junín 319, Cercado de Lima, Lima - Perú

Envío de Consultas
Formulario de Quejas
Libro de Reclamaciones
Solicitud de Acceso a la Información Pública
Situación de mi trámite

Portal de Transparencia Económica
¿Qué es el Portal de Transparencia Económica?
El Portal de Transparencia Económica es una plataforma informativa de acceso libre que permite a cualquier usuario disponer, en tiempo real, de la más completa información económica que haya podido centralizar el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), desde el Gobierno de Transición a la fecha.
>> Ver detalle

SEGUIMIENTO DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL (CONSULTA AMIGABLE)
Este Módulo contiene el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), la ejecución de ingreso en la fase de Recaudado, y la ejecución de gasto en las fases de Compromiso, Devengado y Girado correspondiente a las Unidades Ejecutoras (UEs) del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y las municipalidades de los Gobiernos Locales.
>> Ver detalle

EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN
Un Proyecto de Inversión debe cumplir con las características de ser una intervención limitada en el tiempo que implique la aplicación de recursos públicos con el fin de ampliar, mejorar y modernizar la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios, cuyos beneficios son independientes de los de otros proyectos.
>> Ver detalle
>> Consultar Base de Datos

CONSULTA DE TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS NACIONAL, LOCALES Y REGIONAL.
En este módulo se muestra información sobre la normatividad, composición, criterios de asignación y montos de los principales conceptos por los cuales el Gobierno Nacional realiza transferencias a los organismos del Gobierno Nacional y a los Gobiernos Regionales y Locales.
>> Ver detalle
>> Base de Datos del 2004 a la fecha

DEUDA INTERNA Y EXTERNA
Información de la Deuda Pública Interna y Externa de Mediano y Largo Plazo. Permite la consulta del Stock de la Deuda (Saldos Adeudados), Desembolsos y el Servicio de Deuda Projectado para los próximos 40 años.
La información presentada puede ser analizada por los Clasificadores como Grupo Financiero (Foro), Acreedor, País del Acreedor, Tipo de Tasa de Interés, entre otros.
>> Ver detalle

OTRAS CONSULTAS
Leyes de Presupuesto del Sector Público
En esta sección del Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas se encuentra el Presupuesto del Sector Público con sus
>> Ver Preguntas Frecuentes
>> Ver Normas Legales
>> Ver Manual de uso

apps5.mineco.gov.pe/transparencia/Navegador/default.aspx

Portal del MEF | Portal de Transparencia Económica

Consulta Amigable
Consulta de Ejecución del Gasto

martes, 17 de diciembre del 2013

Reiniciar Exportar Graficar Año 2013 | Actividades/Proyectos

¿Quién gasta?	¿En qué se gasta?	¿Con qué se financian los gastos?	¿Cómo se estructura el gasto?	¿Dónde se gasta?	¿Cuándo se hizo el gasto?			
Sector	Producto/Proyecto	Función	Fuente	Rubro	Genérica	Departamento	Trimestre	Mes
TOTAL	108,418,909,559	132,528,096,242	115,886,521,013	110,251,205,989	106,863,675,761	103,612,858,418	99,780,433,969	78.2
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	72,635,027,279	74,669,268,832	67,242,000,352	64,491,223,362	62,560,891,629	60,735,258,156	59,202,036,582	81.3
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Certificación	Compromiso Anual	Atención de Compromiso Mensual	Devengado	Girado	Avance %
0001: PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL	543,685,507	654,579,098	580,779,478	563,377,332	557,072,174	549,413,065	546,179,550	83.9
0002: SALUD MATERNA NEONATAL	539,597,349	581,651,754	541,723,444	534,159,580	527,452,427	510,755,072	507,566,071	87.8
0016: TBC-VIH/SIDA	214,613,371	216,459,065	197,630,803	193,213,230	189,022,104	178,874,574	176,990,338	82.6
0017: ENFERMEDADES METAZÓICAS Y ZOONOSIS	113,144,694	107,175,134	90,422,056	85,870,475	83,854,009	78,407,105	77,257,955	73.2
0018: ENFERMEDADES NO TRANSMISIBLES	115,221,278	116,353,024	104,015,735	100,097,674	96,779,116	94,526,798	93,453,363	81.2
0024: PREVENCIÓN Y CONTROL DEL CÁNCER	51,345,103	69,216,863	48,529,719	43,100,815	42,345,290	41,027,404	40,379,390	59.3
0030: REDUCCIÓN DE DELITOS Y FALTAS QUE AFECTAN LA SEGURIDAD CIUDADANA	2,096,555,792	2,731,564,254	2,547,207,827	2,513,596,495	2,506,886,534	2,482,469,094	2,481,528,015	91.2
0031: REDUCCIÓN DEL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS	176,710,375	205,174,776	180,159,401	175,319,401	173,902,449	158,580,803	149,136,672	77.3
0032: LUCHA CONTRA EL TERRORISMO	369,747,310	478,212,477	432,398,878	373,158,759	330,957,544	306,582,402	282,743,072	64.1
0034: CONTRATACIONES PÚBLICAS EFICIENTES	37,778,932	55,454,241	51,307,736	49,060,301	46,349,179	39,970,047	39,539,629	72.1
0035: GESTIÓN SOSTENIBLE DE RECURSOS NATURALES Y DIVERSIDAD BIOLÓGICA	36,839,537	64,836,139	61,073,241	58,330,261	54,577,840	50,708,966	48,052,793	78.2

En cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información, todas las instituciones del sector público ponen a disposición del público a través de sus páginas WEB información con respecto a:

- datos generales de la entidad pública,
- planeamiento y organización

- información presupuestal
- proyectos de inversión
- participación ciudadana
- información de personal
- información de contrataciones
- actividades oficiales.

De acuerdo a la Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP) del Ministerio de Economía y Finanzas, la rendición de cuentas por parte de las entidades del sector público en Perú batió un récord histórico al cierre del Año Fiscal 2011:

“La captación de información para elaborar la Cuenta General de la República 2011 ha alcanzado un 97.05% de recepción lo que representa solo el 2,95% de omisión, el nivel más bajo alcanzado hasta el momento. Según los reportes de la DGCP, tanto las entidades del gobierno regional como del nacional no presentaron ningún omiso durante la etapa de presentación de información para el ejercicio del Año Fiscal 2011”⁸⁵.

Este resultado se alcanzó, gracias a que el MEF contó con el apoyo de los centros de servicios de atención al usuario (CONECTAMEF) los que recibieron la información, por primera vez, en diversos puntos del interior del país.

A ello se suma las capacitaciones constantes y asesoramientos permanentes a través de las comunicaciones escritas, telefónicas y reuniones de trabajo con las diversas entidades. La DGCP recibe esta información, para la elaboración de la Cuenta General de la República, las entidades de Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, las Empresas del Estado y las entidades de Tratamiento Empresarial.

⁸⁵ Con base a información de la Nota de Prensa del 9 de abril del 2012 publicado en www.mef.gob.pe

La principal herramienta de rendición de cuentas en materia fiscal es “La Cuenta General de la República” que es el mecanismo por el cual todas las entidades del Sector Público, que administran recursos públicos, rinden cuentas de su gestión económica-financiera así como del cumplimiento de sus metas y objetivos. La Cuenta General es un mecanismo de mucha utilidad para que la ciudadanía cuente con elementos de fiscalización del gasto público y es importante para todos aquellos que requieran información económico-financiera, presupuestal, de inversión y de gasto social. La Cuenta General de la República es examinada por el Congreso y la Contraloría General de la República⁸⁶.

Portal del MEF | Portal de Transparencia Económica | Presentación

Cuenta General de la República

Año de Ejercicio: 2011 | martes, 17 de diciembre del 2013

Ver Entidades del Nivel Seleccionado >>

Niveles de Consolidación

Expandir Niveles | Contraer Niveles

Cuenta General

- SECTOR PUBLICO
 - GOBIERNO NACIONAL
 - GOBIERNOS REGIONALES
 - GOBIERNOS LOCALES
 - EMPRESAS DEL ESTADO
 - OTRAS ENTIDADES

SECTOR PUBLICO

Inf. Financiera Consolidada | Inf. Presupuestal Consolidada | Formatos

Exportar

RESUMEN
EF-1: BALANCE GENERAL
(En Miles de Nuevos Soles)

CONCEPTO	2011	2010
TOTAL ACTIVO	410,787,227.3	383,579,151.7
TOTAL PASIVO	358,617,286.3	334,118,741.6
TOTAL PATRIMONIO	52,169,941.0	28,460,410.1

RESUMEN
EF-2: ESTADO DE GESTIÓN
(En Miles de Nuevos Soles)

CONCEPTO	2011	2010
TOTAL INGRESOS	125,025,611.9	107,629,366.8
TOTAL COSTOS Y GASTOS	(121,556,096.4)	(117,960,972.0)
UTILIDAD OPERATIVA	3,469,515.5	(10,331,615.2)
TOTAL OTROS INGRESOS Y GASTOS	35,189,675.8	19,770,273.1
RESULT.DEL EJERCICIO SUPERAVIT(DÉFICIT)	37,859,577.9	6,768,602.0

C. Costa Rica

Los resultados de las evaluaciones realizadas a Costa Rica por algunas de las iniciativas mencionadas son:

- En el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal pasó de 49 puntos en el 2003 a 59 puntos en el 2011.
- En el Índice de Presupuesto Abierto (OBI) pasa de 45 puntos en el 2006 a 50 puntos en el 2012.

1. Avances en el marco legal

El marco jurídico de Costa Rica tiene disposiciones expresas sobre la rendición de cuentas y la transparencia fiscal. La Constitución Política de la República de Costa Rica (1949) establece:

- La Administración Pública está sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes⁸⁷.
- El Poder Ejecutivo envía a la Contraloría la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios, a más tardar el primero de marzo siguiente al vencimiento del año correspondiente; la Contraloría deberá remitirla a la Asamblea, junto con su dictamen, a más tardar el primero de mayo siguiente. La aprobación o improbación definitiva de las cuentas corresponde a la Asamblea Legislativa⁸⁸.

⁸⁶ Con base en información de www.congreso.gob.pe/comisiones/2009/cuenta_general_republica/presentacion.htm

⁸⁷ “Constitución Política de la República de Costa Rica”, 7 de noviembre de 1949.

⁸⁸ *Ibidem*, Art. 181.

- La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia y administración en el desempeño de sus labores⁸⁹ Son deberes y atribuciones de la Contraloría la fiscalización la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.

En la Ley No. 8131 Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos – LAFRPP (2001)⁹⁰ se establece que:

- El principio de publicidad para que el presupuesto sea asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles⁹¹.
- El Ministerio de Hacienda deberá coordinar lo correspondiente para que el presupuesto aprobado sea difundido ampliamente por los medios electrónicos o físicos disponibles, de manera que cualquier ciudadano tenga acceso a él⁹².
- Las entidades y los órganos públicos deben presentar informes periódicos y finales de evaluación física y financiera de la ejecución de los presupuestos, así como los informes de gestión, resultados y rendimiento de cuentas, conforme a las disposiciones tanto del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica como de la Contraloría General de la República, para los efectos de evaluar el sector público⁹³.

En la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República se establece que:

- La Contraloría General de la República le corresponde el control superior de la Hacienda Pública y rector del sistema de fiscalización. La Contraloría tiene rol normativo con respecto al control interno, control externo; además es el rector del Presupuesto, para el ámbito diferente al Gobierno Central, emite normativa y guías para la preparación y evaluación de tales presupuestos⁹⁴.
- Tiene la potestad para examinar y aprobar o desaprobado los presupuestos de entidades, por fuera del ámbito del Gobierno Central⁹⁵.
- La Contraloría debe presentar a la Comisión para el Control del Ingreso y Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa, informes periódicos de la gestión presupuestaria del sector público y de las auditorías y denuncias que tengan repercusión sobre los recursos públicos que se estén administrando⁹⁶.
- Las entidades y los órganos públicos están obligados a suministrar la información económica, financiera y de ejecución física de los presupuestos, que el Ministerio de Hacienda les solicite para el cumplimiento de sus funciones⁹⁷.

⁸⁹ *Ibidem*, Art. 183.

⁹⁰ “Ley Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos” (2001), Costa Rica.

⁹¹ *Ibidem*, Art. 5, literal g).

⁹² *Ibidem*, Art. 48.

⁹³ *Ibidem*, Art. 55.

⁹⁴ “Ley orgánica de la Contraloría General de la República”, No. 7428, del 7 de Septiembre de 1994, Costa Rica.

⁹⁵ *Ibidem*, Art. 18.

⁹⁶ *Ibidem*, Art. 32.

⁹⁷ *Ibidem*, Art. 57.

2. Contexto institucional

En el proceso de rendición de cuentas y transparencia fiscal en Costa Rica participan:

- El Ministerio de Hacienda, es el órgano que cuida básicamente de establecer y ejecutar la política hacendaria.
- La Contraloría General de la República ejerce el control superior de la Hacienda Pública y es el rector del sistema de fiscalización (control interno y externo). La Contraloría presenta a la Comisión para el Control del Ingreso y Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa, informes periódicos de la gestión presupuestaria del sector público y de las auditorías y denuncias que tengan repercusión sobre los recursos públicos que se estén administrando⁹⁸.
- Asamblea Legislativa, tiene la potestad, entre otras, de legislar, aprobar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y los Estados Financieros Consolidados de la Administración Financiera; y de escrutinio legislativo.
- Entidades Públicas generan la información fiscal a la Contraloría General de la República. La mayoría de las instituciones públicas envían su información de manera semestral (15 días hábiles posteriores al vencimiento); y, el Gobierno de Central mensualmente.
- ONGs de la sociedad civil que ejercen el control social de los recursos públicos.

CUADRO 14
COSTA RICA: INSTITUCIONALIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA FISCAL

Entidades	Acceso a la información	Control social (ciudadanía)	Control interno y control externo	Fiscalización
Ministerio de Hacienda	X			
Entidades del sector público	X			
Asamblea legislativa				X
Contraloría General de la República	X		X	
ONGs		X		

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa vigente.

3. Principales iniciativas de rendición de cuentas y transparencia fiscal

En Costa Rica, la disponibilidad y facilidad de acceso a la información fiscal por parte de la población es a través de las páginas WEB del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República.

A través del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIIP) de la Contraloría General de la República se presenta información de ejecución presupuestaria del ejercicio en curso, reportada por el Ministerio de Hacienda, generalmente uno a dos meses después del mes transcurrido. La información disponible es la siguiente:

- Los documentos relacionados con el presupuesto y su ejecución, tanto en lo que se refiere a los ingresos como a los egresos (presupuesto inicial, presupuestos extraordinarios, modificaciones e informes de ejecución);
- Los resultados esperados y los alcanzados, tomados del Plan Anual Operativo;
- Contiene los ingresos y gastos, presupuestados y realizados por año y por municipalidad;

⁹⁸ *Ibidem*, Art. 32.

- Las transferencias que recibe una institución (ingreso) o las que transfiere (gasto);
- Información sobre productos institucionales, los objetivos para alcanzarlos y sus metas específicas.

La mayoría de las instituciones incluyen: i) Los resultados alcanzados de manera semestral (15 días hábiles posteriores al vencimiento) y los entes privados anualmente; y, ii) Los ingresos recibidos y los gastos realizados de manera trimestral, el Gobierno de Central mensualmente, los fideicomisos semestralmente y los entes privados anualmente. Una vez incluida la información en el Sistema, el contenido de estas consultas se actualiza hasta el día siguiente (algunas consultas se actualizan en línea).

Contraloría General de la República
Sistema de Información sobre
Planes y Presupuestos SIPP

Inicio | Ingresos y egresos por institución | Servicios Obras Municipales | Transferencias | Planes | Plan Avanzado

Inicio

Guías

Objetivo de estas Consultas

Objetivo

Permitir consultar los ingresos, gastos y resultados de la mayoría de las instituciones del Sector público, incluidos en el Sistema de información sobre planes y presupuestos SIPP, con base en los documentos presupuestarios y de planificación, tramitados en este Órgano Contralor. La persona usuaria, por medio de búsquedas o filtros básicos, podrá seleccionar la información de la institución o del año que le interesa, de una forma sencilla y resumida. También podrá exportar los datos, copiarlos u ordenarlos.

¿Qué información contiene?

El Ministerio de Hacienda ha desarrollado el Sistema de Documentación Virtual Hacendaria (SIDOVIH) que es un sistema de documentación en Web que centraliza información especializada en materia hacendaria que centraliza y publica toda la producción intelectual e información especializada del Ministerio de Hacienda⁹⁹. Además, se ofrecen cursos de capacitación para funcionarios públicos y formación a la ciudadanía en materia hacendaria.

⁹⁹ <http://www.hacienda.go.cr/cifh/sidovih/inicio.aspx>.



En cuanto al proceso de rendición de cuentas en Costa Rica, cabe destacar la gestión que efectúa la Contraloría General de la República sobre la revisión de las cuentas de la hacienda pública, que incluye los informes de liquidación presupuestaria, los informes de la gestión del presupuesto de la República y el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo que realizan los Ministerios de Hacienda y de Planificación Nacional y Política Económica. El ejercicio de estas potestades queda formalizado en su rendición de cuentas, representada en un documento denominado “Memoria anual” que se entrega a la Asamblea Legislativa y es de acceso público¹⁰⁰.

¹⁰⁰ PEFA Costa Rica, pág. 33, 2010.

D. Guatemala

Los resultados de las evaluaciones realizadas a Guatemala por algunas de las iniciativas mencionadas:

- En el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal se mantiene en alrededor de 44 puntos en las evaluaciones realizadas, con excepción del 2007 que obtuvo 50.
- En el Índice de Presupuesto Abierto (OBI) pasa de 46 puntos en el 2006 a 51 puntos en el 2012.

1. Avances en el marco legal

La Constitución Política de la República de Guatemala (2002) propicia la participación, rendición de cuentas y transparencia fiscal, estableciendo que:

- El Organismo Ejecutivo presentará anualmente al Congreso de la República la rendición de cuentas del Estado. El ministerio de Finanzas Públicas formula la liquidación del presupuesto anual y la somete a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas dentro de los tres primeros meses de cada año. Recibida la liquidación la Contraloría General de cuentas rendirá informe y emitirá dictamen en un plazo no mayor de dos meses, debiendo remitirlos al Congreso de la República, el que aprobará o improbará la liquidación. Los organismos, entidades descentralizadas o autónomas del Estado, con presupuesto propio, presentan al Congreso de la República en la misma forma y plazo, la liquidación correspondiente, para satisfacer el principio de unidad en la fiscalización de los ingresos y egresos del Estado¹⁰¹.
- El Congreso tiene la facultad de aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas, que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior¹⁰².
- La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas¹⁰³.
- El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y su ejecución analítica, son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano que quiera consultarlos, para cuyo efecto el Ministerio de Finanzas Públicas dispondrá que copias de los mismos obren en la Biblioteca Nacional, en el Archivo General de Centro América y en las bibliotecas de las universidades del país. En igual forma deberán proceder los otros organismos del Estado y las entidades descentralizadas y autónomas que manejen presupuesto propio. Incurrirá en responsabilidad penal el funcionario público que de cualquier manera impida o dificulte la consulta. Los Organismos o entidades estatales que dispongan de fondos privativos están obligados a publicar anualmente con detalle el origen y aplicación de los mismos, debidamente auditado por la Contraloría General de Cuentas. Dicha publicación deberá hacerse en el Diario Oficial dentro de los seis meses siguientes a la finalización de cada ejercicio fiscal¹⁰⁴.

En la Ley de Acceso a la Información Pública¹⁰⁵ estipula que:

- Garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por la presente ley¹⁰⁶.

¹⁰¹ “Constitución Política de la República de Guatemala” (2002), Art. 241.

¹⁰² *Ibidem*, Art. 171, literal d).

¹⁰³ *Ibidem*, Art. 232.

¹⁰⁴ *Ibidem*, Art. 237.

¹⁰⁵ “Ley de Acceso a la Información Pública” (2008), Decreto Número 57, Guatemala.

- Garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por la presente ley.
- Garantizar la transparencia de la administración pública y de los sujetos obligados y el derecho de toda persona a tener acceso libre a la información pública.
- Establecer como obligatorio el principio de máxima publicidad y transparencia en la administración pública y para los sujetos obligados en la presente ley.
- La consulta de la información pública se regirá por el principio de sencillez y gratuidad. Sólo se cobrarán los gastos de reproducción de la información.
- Establecer, a manera de excepción y de manera limitativa, los supuestos en que se restrinja el acceso a la información pública.
- Favorecer por el Estado la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que puedan auditar el desempeño de la administración pública.
- Garantizar que toda persona tenga acceso a los actos de la administración pública.
- Se debe actualizar la información en un plazo no mayor de treinta días, después de producirse un cambio¹⁰⁷.
- La información que se debe publicar, entre otros, se refiere a: i) Número y nombre de funcionarios públicos, incluyendo salarios o cualquier otra remuneración económica que perciban por cualquier concepto; ii) La información sobre el presupuesto de ingresos y egresos asignado para cada ejercicio fiscal; los programas cuya elaboración y/o ejecución se encuentren a su cargo y todas las modificaciones que se realicen al mismo, incluyendo transferencias internas y externas; iii) Los informes mensuales de ejecución presupuestaria; iv) La información detallada sobre los depósitos constituidos con fondos públicos; v) contrataciones de todos los bienes y servicios; y vi) listado de las obras en ejecución o ejecutadas total o parcialmente con fondos públicos¹⁰⁸.
- Los sujetos obligados establecerán como vía de acceso a la información pública, entre otros, sistemas de información electrónicos.
- Las autoridades educativas competentes incluirán el tema del derecho de acceso a la información pública en el currículum de estudios de los niveles primario, medio y superior¹⁰⁹.
- Todo funcionario público que infrinja las disposiciones de la Ley de Transparencia, estarán sujetos a la aplicación de sanciones administrativas o penales¹¹⁰.

En la Ley Orgánica del Presupuesto se establece que:

- Todo servidor público que maneje fondos o valores del Estado, así como los que realicen funciones de Dirección Superior o Gerenciales, deben rendir cuentas de su gestión, por lo menos una vez al año, ante su jefe inmediato superior, por el cumplimiento de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, y por la forma y resultados de su aplicación¹¹¹.

¹⁰⁶ *Ibidem*, Art. 1, numeral 1.

¹⁰⁷ “Ley de Acceso a la Información Pública”, Art. 7.

¹⁰⁸ *Ibidem*, Art. 10.

¹⁰⁹ *Ibidem*, Art. 50.

¹¹⁰ *Ibidem*, Art. 61.

¹¹¹ “Ley Orgánica de Presupuesto” (1997), Art. 4, Decreto No 101-97, Guatemala.

- El Banco de Guatemala y cualquier entidad pública o privada que actúe como agente financiero del Gobierno de la República, rendirá informes diariamente ante el Ministerio de Finanzas Públicas sobre el movimiento y disponibilidad de las cuentas a su cargo incluyendo los fondos de la garantía. Las instituciones que actúen como fiduciarias en los fideicomisos que constituyan las entidades¹¹².
- El control de los presupuestos del sector público corresponde al Organismo Ejecutivo a través del Ministerio de Finanzas Públicas, con excepción de las Municipalidades y la Universidad San Carlos de Guatemala. La fiscalización de los presupuestos del sector público sin excepción, será ejercida por la Contraloría General de Cuentas o por la Superintendencia de Bancos, según sea el caso¹¹³.
- Se considera información reservada: i) la relacionada con asuntos militares clasificados como de seguridad nacional; ii) La información relacionada a asuntos diplomáticos, clasificados como de seguridad nacional; iii) La información relacionada con la propiedad intelectual, propiedad industrial, patentes o marcas; entre otros¹¹⁴.

En la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas¹¹⁵ se establece que le corresponde a la Contraloría:

- La función fiscalizadora en forma externa de los activos y pasivos, derechos, ingresos y egresos y, en general, todo interés hacendario de todas las entidades del sector público no financiero y de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas; de empresas no financieras en cuyo capital participe el Estado, bajo cualquier denominación así como las empresas en que éstas tengan participación¹¹⁶.
- Velar por la probidad, transparencia y honestidad en la administración pública, así como también por la calidad del gasto público.
- Apoyar el diseño e implantación de mecanismos de participación ciudadana para el fortalecimiento de la transparencia, probidad y credibilidad de la gestión pública y del proceso de rendición de cuentas¹¹⁷.
- Promover y vigilar la responsabilidad de los servidores públicos para que puedan rendir cuentas públicamente, de manera amplia y oportuna, tanto de la regularidad en el manejo de los bienes y recursos, como de los resultados cualitativos y cuantitativos obtenidos en su gestión.

2. Avances en el contexto institucional

En el proceso de rendición de cuentas y transparencia fiscal en Guatemala participan:

- El Congreso de la República tiene la facultad de aprobar, modificar o improbar del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Asimismo, le corresponde la aprobación o improbación anual, en todo o en parte, previo informe de la Contraloría General de Cuentas del detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas presentados por el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior.
- Ministerio de Finanzas Públicas es responsable de todo el régimen hacendario del Estado, incluyendo la formulación de la política fiscal, la administración de los ingresos fiscales, la gestión de financiamiento interno y externo, la ejecución presupuestaria y el registro, control y administración de los bienes que constituyen el patrimonio del Estado.

¹¹² *Ibidem*, Art. 59.

¹¹³ “Ley Orgánica de Presupuesto” (2007), Art. 17.

¹¹⁴ “Ley de Acceso a la Información Pública” (2008), Art. 23.

¹¹⁵ “Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas” (2002), Decreto Número 31-2002, Guatemala.

¹¹⁶ *Ibidem*, Art. 2.

¹¹⁷ *Ibidem*, Art. 3.

- La Contraloría General de Cuentas es el ente superior de fiscalización del Estado y tiene la facultad de control interno y externo de las finanzas de todo el sector público. Le corresponde la emisión del dictamen y del informe de los estados financieros, la ejecución y la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y los de las Entidades Autónomas y Descentralizadas, para cuyo efecto debe enviar los informes correspondientes al Congreso de la República.
- Entidades Públicas generan y remiten la información fiscal al Ministerio de Finanzas Públicas y a la Contraloría General de Cuentas.
- ONGs de la sociedad civil que ejercen el control social de los recursos públicos.

CUADRO 15
GUATEMALA: INSTITUCIONALIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA FISCAL

Entidades	Acceso a la información	Control social (ciudadanía)	Control interno y control externo	Fiscalización
Ministerio de Finanzas Públicas	X			
Entidades del sector público	X			
Congreso				X
Contraloría General de Cuentas			X	
ONGs		X		

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa vigente.

3. Avances en instrumentos utilizados para la transparencia y rendición de cuentas

La ciudadanía o los grupos de interés tienen acceso comprensivo a información fiscal clave a través del portal WEB del Ministerio de Finanzas Públicas. El Ministerio de Finanzas Públicas cuenta con un “Portal de Transparencia Fiscal” cuyo objetivo es el desarrollo y fortalecimiento de medios informativos de acceso libre al público, que permitan a los usuarios disponer oportuna y regularmente de información fiscal confiable y relevante, para dar seguimiento a los compromisos y políticas del Gobierno¹¹⁸.

En el Portal de Transparencia Fiscal se puede encontrar información fiscal (ingresos, gastos, transferencias, fondos, entre otros) de la Administración Central, Entidades Autónomas y Descentralizadas y Empresas Públicas, Deuda Pública, Transferencias del Gobierno Central a los Gobiernos subnacionales. A través de este instrumento, el Ministerio de Finanzas busca fortalecer la comunicación abierta entre el Gobierno y los distintos sectores de la sociedad guatemalteca para un manejo moderno y transparente de la gestión pública, para garantizar el derecho de la ciudadanía a acceder libremente a la información pública. La información disponible se actualiza diariamente.

¹¹⁸ <http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/>

Adicionalmente, el Ministerio ha creado una opción de Consulta Ciudadana que busca que cualquier persona pueda conocer de una manera sencilla cómo el Gobierno invierte los recursos de sus impuestos y conocer cómo se invierten los recursos públicos.

Dentro de la Consulta Ciudadana se puede encontrar información de:

- ¿De dónde se invierte?
- ¿En qué se invierte?
- ¿A quién se le compra?
- Los 5 +: los cinco mayores ingresos, los cinco mayores gastos, etc.
- Aprendamos de ...
- Preguntas frecuentes.

consultaciudadana.minfin.gob.gt/Paginas/AprendamosDe/Aprendamosde.aspx

Inicio de sesión ?

Ministerio de Finanzas Públicas
Guatemala, C.A.

Consulta Ciudadana | Dónde se invierte... | En qué se invierte... | A quién le hemos comprado... | Los 5+... | Sabías que... | Aprendamos de... | Preguntas frecuentes

El gasto de inversión del gobierno en los últimos 5 años ha incrementado en 9.82 %

Aprendamos de ...

Presupuesto, para no expertos... Aquí se presentan conceptos básicos de presupuesto en un lenguaje sencillo. ¡Consúltalo y sorprende a tus conocidos!

- [Aprendamos de Presupuesto](#)

1. ¿Qué es el Presupuesto?
2. ¿Por qué es necesario...?
3. ¿Qué normas rigen el presupuesto?
4. ¿Cómo se elabora el presupuesto?
5. ¿Qué es el proceso presupuestario?
6. ¿Dónde encontramos más info...?

Descargas

Para más información, haga clic [aquí](#)

Consulta Ciudadana | Dónde se invierte... | En qué se invierte... | A quién le hemos comprado... | Los 5+... | Sabías que... | Aprendamos de... | Preguntas frecuentes |
Copyright © Ministerio de Finanzas Públicas 2008 | Mapa de sitio

Por otra parte, el Ministerio elabora un Presupuesto Ciudadano con un lenguaje común en distintos dialectos, con la finalidad de que la población pueda informarse de cómo el Estado administra los recursos que obtiene derivado de impuestos, préstamos y donaciones.

The screenshot shows the website of the Ministry of Public Finance of Guatemala. The header includes the logo of the Government of Guatemala and the text 'Ministerio de Finanzas Públicas'. There is a search bar and a language selector set to Spanish. The main navigation menu includes 'Inicio', 'Acercas del Ministerio', 'Presupuesto', 'Estadísticas Financieras', 'Estudios Fiscales', 'Legislación', 'Portales Fiscales', 'Centro de Recursos', and 'Ley de Acceso a la Información Pública'. The current page is titled 'Presupuesto Ciudadano' and features a sidebar with 'Portales Fiscales' including 'Consulta Ciudadana', 'Fideicomisos', 'Guatecompras', 'Portal de Transparencia Fiscal', 'Portal de Gobiernos Locales', 'Portal DICABI', 'Presupuesto Ciudadano', 'Siaf Muni', 'SICOIN Descentralizado', 'Sicoin Web', and 'Transferencias Presupuestarias'. The main content area is titled 'PRESUPUESTO CIUDADANO' and contains a paragraph explaining the purpose of the citizen budget and a list of links for the 2011 and 2012 budgets in Spanish and English, as well as other languages like K'iché, Mam, and Q'eqchi'.

Finalmente, en cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública el Ministerio de Finanzas, al igual que el resto de entidades del sector público, publica toda la información relevante de su gestión institucional.

The screenshot shows the website of the Ministry of Public Finance of Guatemala, specifically the 'Portal de Ley de Acceso a la Información Pública'. The header is identical to the previous screenshot. The main navigation menu is the same. The current page is titled 'Portal de Ley de Acceso a la Información Pública' and features a sidebar with 'Acceso a la Información' including 'Inicio', '1. Ley de Acceso a la Información Pública', '2. Derecho de Acceso a la Información', '3. Información Pública de Oficio', '4. Unidad de Información Pública', '5. Solicitud en Línea', and '6. Consulta en Línea'. The main content area contains a paragraph explaining the portal's purpose and a list of options available on the portal. Below the text is a row of six icons representing the different services: 1. Ley de Acceso a la Información Pública, 2. Derecho de Acceso a la Información, 3. Información Pública de Oficio, 4. Unidad de Información Pública, 5. Solicitud en Línea, and 6. Consulta en Línea.

E. El Salvador

Los resultados de las evaluaciones realizadas a El Salvador por algunas de las iniciativas mencionadas:

- En el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal pasó de 40 puntos en el 2003 a 31 puntos en el 2005, después de este año no se han vuelto a realizar evaluaciones.
- En el Índice de Presupuesto Abierto (OBI) pasa de 28 puntos en el 2006 a 43 puntos en el 2012.

1. Avances en el marco legal

La rendición de cuentas y la transparencia fiscal en el Salvador está regulada, principalmente, por la Constitución,

La Constitución de la República¹¹⁹ (1983) establece que:

- El Ministro de Hacienda presenta, dentro de los tres meses siguientes a la terminación de cada período fiscal, la cuenta general del último presupuesto y el estado demostrativo de la situación del Tesoro Público y del Patrimonio Fiscal¹²⁰.
- La fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, está a cargo de la Corte de Cuentas de la República. Que entre otras funciones tiene la de examinar la cuenta que sobre la gestión de la Hacienda Pública rinda el Órgano Ejecutivo a la Asamblea, e informar a ésta del resultado de su examen¹²¹.

En la Ley de Acceso a la Información Pública (2011)¹²² estipula que:

- Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas y demás entes obligados de manera oportuna y veraz, sin sustentar interés o motivación alguna¹²³.
- Los entes públicos deben poner a disposición del público, divulgar y actualizar, entre otros información respecto a: i) la información sobre el presupuesto asignado, incluyendo todas las partidas, rubros y montos que lo conforman, así como los presupuestos por proyectos; ii) la remuneración mensual por cargo presupuestario; iii) los informes contables, cada seis meses, sobre la ejecución del presupuesto; iv) el listado de las obras en ejecución o ejecutadas total o parcialmente con fondos públicos; v) el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidios e incentivos fiscales, así como el número de los beneficiarios del programa; vi) las contrataciones y adquisiciones formalizadas o adjudicadas; vii) los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas existentes¹²⁴.
- 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. Adicionalmente, deberá publicar los montos que se otorguen a los partidos políticos, en concepto de deuda política, así como los informes financieros que le presenten los partidos políticos y las coaliciones.
- La información debe estar a disposición del público a través de cualquier medio, tales como páginas electrónicas, folletos, periódicos u otras publicaciones, o secciones especiales de sus bibliotecas o archivos institucionales.

¹¹⁹ “Constitución de la República” (1983), Decreto Legislativo No. 38, D. Oficial 234, Tomo: 281, El Salvador.

¹²⁰ *Ibidem*, Art. 168.

¹²¹ *Ibidem*, Art. 195.

¹²² “Ley de Acceso a la Información Pública” (2011), Tomo N° 391, El Salvador.

¹²³ *Ibidem*, Art. 2.

¹²⁴ “Ley de acceso a la información pública” (2011), Art. 10.

- Las Unidades de Acceso a la Información Pública elaborarán semestralmente y por rubros temáticos un índice de la información clasificada como reservada.
- El Ministerio de Educación incluirá en los planes y programas de estudio de educación formal para los niveles inicial, parvulario, básico y medio, contenidos que versen sobre la importancia democratizadora de la transparencia, el derecho de acceso a la información pública, el derecho a la participación ciudadana para la toma de decisiones y el control de la gestión pública y el derecho a la protección de datos personales.
- El Instituto de Acceso a la Información Pública puede celebrar talleres, conferencias, seminarios y otras actividades similares para capacitar a los integrantes de la sociedad civil en el ejercicio del derecho de acceso a la información, derecho a la participación ciudadana para la toma de decisiones y control de la gestión pública.

La Ley de la Corte de Cuentas de la República¹²⁵ establece:

- La Corte de Cuentas de la República es el organismo encargado de fiscalizar, en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional, la Hacienda Pública en general y la ejecución del Presupuesto en particular, así como de la gestión económica de las entidades públicas.
- El Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública que es un sistema de control integrado para el control interno, la auditoría interna y el control externo¹²⁶.
- Examinar la cuenta que sobre la gestión de la Hacienda Pública rinda el Órgano Ejecutivo a la Asamblea Legislativa e informar a ésta del resultado de su examen en un plazo no mayor de cuatro meses.
- La Corte tendrá la atribución de informar por escrito al Presidente de la República, a la Asamblea Legislativa, y a los respectivos superiores jerárquicos de las irregularidades relevantes comprobadas en los informes de auditoría.

2. Avances en el contexto institucional

En el proceso de rendición de cuentas y transparencia fiscal en El Salvador participan:

- La Asamblea Legislativa tiene la potestad, entre otras, de aprobar el presupuesto de ingresos y gastos de la administración pública y sus reformas; y aprobar el informe de labores del ejecutivo y supervisar la Cuenta Pública.
- El Ministerio de Hacienda dirige y coordina las finanzas públicas. Propone las políticas financiera y presupuestaria y asegura el equilibrio de las finanzas públicas.
- Ministerios técnicos y demás instituciones públicas son las unidades ejecutoras y tienen a su cargo las operaciones financieras.
- La Corte de Cuentas de la República es el ente superior para la fiscalización de la hacienda pública en general y de la ejecución del presupuesto en particular. Examina la Cuenta Pública, informa de las irregularidades comprobadas en el manejo de los bienes y fondos públicos y fiscaliza la gestión económica de las instituciones y empresas estatales.
- ONGs de la sociedad civil que ejercen el control social de los recursos públicos.

¹²⁵ “Ley de la Corte de Cuentas de la República” (1995), Decreto Legislativo No. 438, El Salvador.

¹²⁶ *Ibidem*, Art. 21.

CUADRO 16
EL SALVADOR: INSTITUCIONALIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA FISCAL

Entidades	Acceso a la información	Control social (ciudadanía)	Control interno y control externo	Fiscalización
Ministerio de Hacienda	X			
Ministerios técnicos y demás instituciones públicas	X			
Asamblea legislativa				X
Corte de Cuentas de la República			X	
ONGs		X		

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa vigente.

3. Avances en instrumentos utilizados para la transparencia y rendición de cuentas

La ciudadanía o los grupos de interés tienen acceso comprensivo a información fiscal clave a través del portal Web del Ministerio de Hacienda¹²⁷. El Ministerio cuenta con un Portal de Transparencia Fiscal donde presenta información y documentos relativos al quehacer de las Finanzas Públicas: Presupuestos, Ingresos, Gastos, Inversión, Deuda, Estados Financieros, Compras Públicas, estadísticas, entre otros.

Ministerio de Hacienda, Gobierno de El Salvador

Inicio Mapa Glosario Contáctenos

Portal de Transparencia Fiscal
Gobierno de El Salvador

Ejecución Presupuestaria de Gastos | Ejecución Presupuestaria de Ingresos

Current General State Budget **\$4,615.51 Millions** Exercise 2013

Cifras preliminares a may-2013

Gobierno Central | Instituciones Descentralizadas

Institutions	Used Budget Millions of dollars		Export
	Devengado	Programado modificado	
Organo Legislativo	22.54 38%	57.86	See detail
Corte de Cuentas de la República	11.84 32%	36.90	See detail
Tribunal Supremo Electoral	7.74 44%	17.45	See detail

Consulte nuestra **BASE DE DATOS**
Acceda a la información del Ministerio de Hacienda

Contáctenos
(503) 2244-3197
transparencia.fiscal@mh.gob.sv

Política de **AHORRO Y AUSTERIDAD** del Sector Público **2013**
Informe de la **Gestión Financiera** del Estado **2012**

¹²⁷ <http://www.mh.gob.sv>

El Ministerio de Hacienda para facilitar el control social del presupuesto, publica una Guía del Presupuesto General del Estado para el Ciudadano. Este es un documento divulgativo y de carácter anual que da a conocer, en forma clara y sencilla los objetivos gubernamentales, las políticas y prioridades nacionales e institucionales, los proyectos de inversión pública y la asignación de recursos financieros que son destinados a satisfacer necesidades de la sociedad salvadoreña.



Conforme a lo dispuesto en la Constitución de la República, el Ministerio de Hacienda presenta a la Asamblea Legislativa, durante los tres meses siguientes a la finalización de cada ejercicio financiero fiscal, la Cuenta General del Último Presupuesto y el Estado Demostrativo de la Situación del Tesoro Público y del Patrimonio Fiscal. En cumplimiento con esta disposición constitucional la Dirección General de Contabilidad Gubernamental elabora el Informe de la Gestión Financiera del Estado.



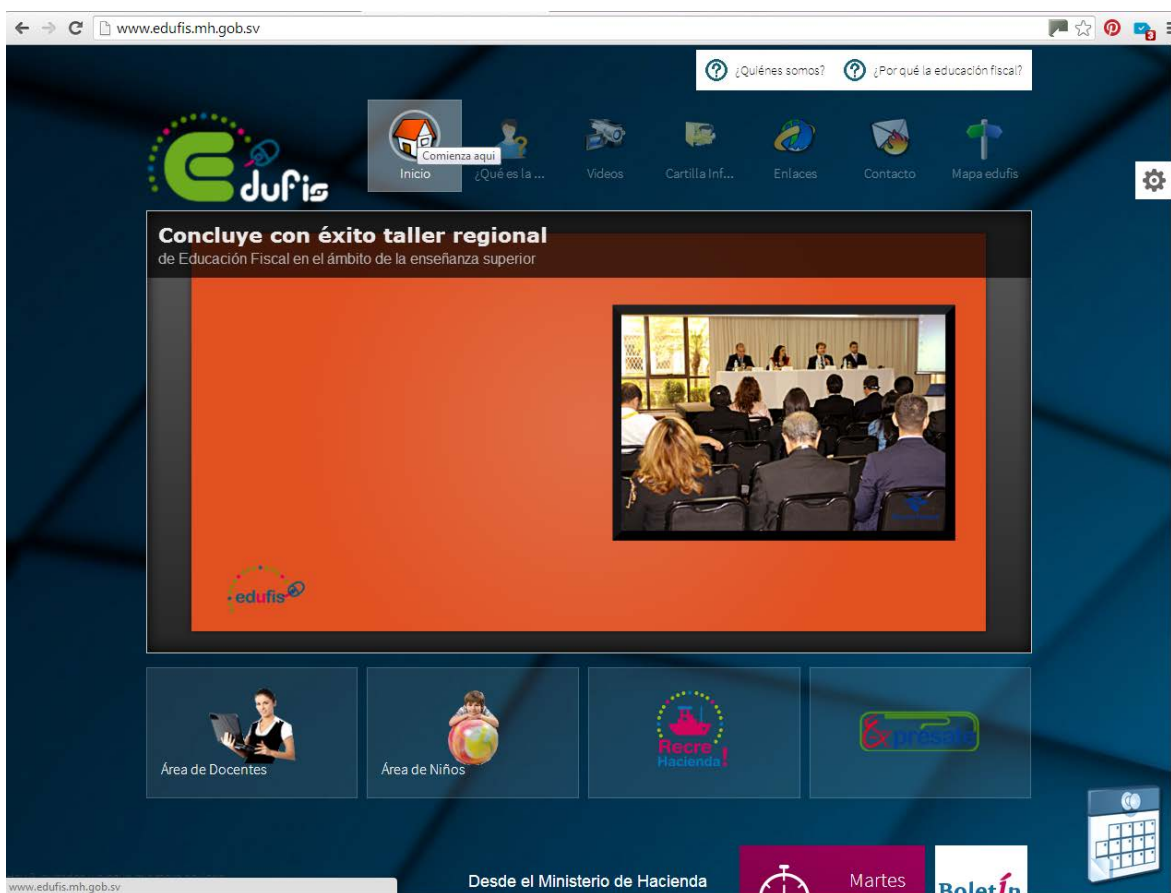
El Ministerio de Hacienda ha creado la “Mesa Fiscal”, como un espacio de diálogo abierto y transparente, que tenga como finalidad la generación de acuerdos y consensos, en torno al diagnóstico de las finanzas públicas del país y de las propuestas generadas por los diferentes sectores en beneficio del país.

El Ministerio ha implementado el programa de “Educación fiscal”¹²⁸ cuyo objetivo es fomentar una ciudadanía solidaria, participativa y consciente de sus derechos y obligaciones. Se trata de un proceso de enseñanza y aprendizaje basada en tres ejes: valores, ciudadanía y cultura fiscal.

El programa ofrece una serie de conocimientos básicos que explican el sentido, el alcance y la finalidad social de los impuestos y que describan brevemente los capítulos del Presupuesto público, así como los requerimientos más simples del sistema fiscal.

Con el apoyo del Ministerio de Educación se han introducido diferentes contenidos sobre educación fiscal en los programas de Estudios; se apoya y capacita a los docentes para que puedan introducir estos temas entre sus alumnos desde los más pequeños hasta los jóvenes de Educación Media, apoyándoles con la publicación de materiales didácticos para docentes y juegos educativos para distintas edades.

En las instalaciones del Ministerio de Hacienda se construyó RecreHacienda, para que los más jóvenes puedan aprender de forma divertida sobre cultura ciudadana y encontrarse con una mirada novedosa sobre la función social de los impuestos y del gasto público.



¹²⁸ Con base en información de: http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Temas/Educacion_Fiscal

V. Conclusiones y recomendaciones

Los términos “Transparencia”, “Acceso a la Información” o “Rendición de Cuentas” se utilizan como sinónimos. Aunque estos tres conceptos guardan relación entre sí, se trata de conceptos diferentes.

La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios para informar a la ciudadanía y a los organismos de control/fiscalización sobre los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad y que implica sanciones en caso de incumplimiento.

La transparencia fiscal, es un atributo que nos da acceso a la información de la gestión de las finanzas públicas mediante sistemas difusión y permiten un mejor control social sobre las acciones de un gobierno.

La transparencia y rendición de cuentas son complementarias. Generalmente, la transparencia antecede y facilita a la rendición de cuentas; pero pueden darse casos en que exista transparencia sin rendición de cuentas o rendición de cuentas sin transparencia.

El control social entendida como la participación del ciudadano en la fiscalización, en el monitoreo y en el examen de la gestión pública, es importante pero no reemplaza las instituciones formales del gobierno destinadas a brindar una vigilancia integral como son legislatura y las entidades fiscalizadoras superiores.

Existen muchas iniciativas a nivel mundial que buscan evaluar o medir el nivel de transparencia fiscal. La mayoría de las iniciativas han sido creadas o están patrocinados por organismos multilaterales internacionales (FMI, OCD, Banco Mundial, BID, entre otros) y por países desarrollados y se constituyen como ONGs de la sociedad civil. En la mayoría de los casos, la ejecución de las iniciativas no requiere la solicitud del gobierno evaluado. Aunque sí se propicia que participen en las entrevistas y sean la fuente primaria de información. En estos casos, las recomendaciones no generan compromisos de cumplimiento por parte de las autoridades fiscales.

Todas las iniciativas concentran su evaluación en el Gobierno Central y no en el resto del Sector Público, como son los gobiernos subnacionales, las empresas públicas, las entidades de la seguridad social y las instituciones financieras públicas. El resto del sector público se lo evalúa marginalmente, solo sobre su impacto en las finanzas del Gobierno Central. Adicionalmente, se han desarrollado iniciativas sobre temáticas específicas como son sobre la cooperación internacional y de la industria

extractiva, que profundizan únicamente en su temática, abordando marginalmente otros aspectos de la rendición de cuentas y transparencia fiscal.

En todos las iniciativas se busca propiciar un dialogo sobre los resultados de las evaluaciones con actores del gobierno y organizaciones de la sociedad civil, lo cual podría generar confianza entre los actores para buscar un pacto fiscal en el mediano plazo. Sin embargo, en la mayoría de los casos este dialogo es solo entre ONGs de la sociedad civil y con poca participación del Gobierno. Es necesario evaluar el impacto real que han tenido este tipo de iniciativas en la gestión de las finanzas públicas de los países. Sí las autoridades fiscales no están realmente involucradas o sí sus resultados son cuestionados por el origen y/o financiamiento de éstas iniciativas, es posiblemente el momento para plantear una nueva institucionalidad regional, por un “tercero imparcial” o un “cuerpo colegiado o consejos regionales de transparencia” que cuente con el consenso y legitimidad social por parte de los tomadores de decisiones y de la ciudadanía para generar un verdadero pacto fiscal.

Al analizar los avances en transparencia fiscal y rendición de cuentas en una muestra de países, se observa que existe una completa base legal que regula estos procesos, que parte desde disposiciones constitucionales, pasan por la expedición de leyes de acceso a la información pública y capítulos completos en las leyes que regulan las finanzas públicas.

En general, las disposiciones legales con respecto al acceso a la información fiscal se cumplen y los ministerios a cargo de las finanzas públicas han generado diferentes mecanismos e instrumentos para incrementar la transparencia fiscal, a través de publicaciones en sus páginas Web o a través de medios escritos. La información fiscal que se expone es extensa y compleja, lo cual dificulta su comprensión y el control social de los recursos públicos. Algunos países han empezado a generar instrumentos o programas de educación fiscal para la ciudadanía, para transmitir los conceptos fiscales de manera sencilla y comprensible para los no especialistas en la temática.

Con respecto a la rendición de cuentas, los ministerios a cargo de las finanzas públicas elaboran y presentan sus informes de la gestión fiscal a la Contraloría/Tribunal de Cuentas y a la Asamblea/Congreso, dentro de los períodos establecidos en la ley.

En general, la Contraloría/Tribunal de Cuentas tiene las capacidades y ejercen su función de control sobre los temas fiscales. En tanto, el Congreso/Asamblea tiene débiles conocimientos sobre la gestión de las finanzas públicas, lo que les limita el cumplimiento de su función de fiscalización. El Congreso y la Contraloría/Tribunal de Cuentas deben cooperar para ejercer de mejor manera el control y la fiscalización sobre el correcto uso de los fondos públicos.

Es importante seguir avanzando en la rendición de cuentas y transparencia fiscal, pero sin desvincularlos de otros procesos que permiten mejorar la gestión fiscal como es el incremento de ingresos que puedan destinarse a financiar bienes y servicios públicos para el desarrollo del país. Sí la ciudadanía ve que su Gobierno rinde cuentas y tiene una gestión fiscal transparente, van a estar dispuestos a pagar sus impuestos porque saben que estos recursos están siendo eficientemente utilizados y se traducen en un mayor bienestar para la sociedad. Sin embargo, la eficiencia en el gasto no implica, únicamente, la generación de innumerables indicadores en un presupuesto sino que se requiere mejorar la asignación y progresividad de los ingresos y gastos, en un escenario plurianual que permita cerrar brechas intertemporales en la sociedad.

La transparencia fiscal y la rendición de cuentas son elementos claves para incrementar la gobernabilidad democrática de un país. Sí la sociedad tiene acceso a la información de los recursos públicos; y, sí las autoridades fiscales rinden cuentas a la sociedad y a los órganos de control y fiscalización; se están creando las bases para un Pacto Fiscal. Es decir, permite la generación de acuerdos sociales y políticos que legitiman el papel del Estado y permite a las autoridades fiscales ejercer la política pública en favor del desarrollo del país.

Bibliografía

- Costa Rica (1949), “Constitución Política de la República de Costa Rica”, Gaceta Oficial, Costa Rica.
- Costa Rica (2001), “Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos”, Ley N° 8131, Costa Rica.
- Costa Rica (1994), “Ley orgánica de la Contraloría General de la República”, N° 7428, Costa Rica.
- EITI (2005), “Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas: Manual” elaborado por Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).
- Ecuador (2008), “Constitución de la República del Ecuador”, Registro Oficial N° 449.
- Ecuador (2004), “Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, publicado en el Registro Oficial Suplemento 337, Ecuador.
- El Salvador (1983), “Constitución de la República”, Decreto Legislativo N° 38, D. Oficial 234, Tomo: 281, El Salvador.
- El Salvador (2011), “Ley de Acceso a la Información Pública”, Tomo N° 391, El Salvador.
- El Salvador (1995), “Ley de la Corte de Cuentas de la República”, Decreto Legislativo N° 438, El Salvador.
- Flores Gerardo, “Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas”.
- Fondo Monetario Internacional (2007), “Manual de Transparencia Fiscal”, versión electrónica consultada en <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>.
- Guatemala (2002), “Constitución Política de la República de Guatemala”, Guatemala.
- Guatemala (2008), “Ley de Acceso a la Información Pública” (2008), Decreto Número 57, Guatemala.
- Guatemala (1997), “Ley Orgánica de Presupuesto”, Art. 4, Decreto N° 101-97, Guatemala.
- Guatemala (2002), “Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas” (2002), Decreto Número 31-2002, Guatemala.
- International Budget Organization (2012), “Encuesta de Presupuesto Abierto”, versión electrónica consultada en <http://www.pefa.org/>.
- ILTP (2011), “Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria”, versión electrónica consultada en www.iltpweb.org.
- ILTP, “Metodología del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal”, versión electrónica consultada en www.iltpweb.org.
- O'Donnell Guillermo (1997), “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, Nueva Sociedad N° 152, Argentina.
- OECD (2002), “Best Practices for Budget Transparency”, Francia, versión electrónica consultada en www.oecd.org.

- Olvera e Insulza, "Rendición de cuentas: Los fundamentos teóricos de una práctica ciudadana", México, material consultado en <http://www.ciesas.edu.mx/>
- PEFA (2011), "Marco de referencia para la medición del desempeño en materia de GFP", Washington, D.C.
- Perú (1993), "Constitución Política del Perú", Perú.
- Perú, "Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública" (2002), N° 27806, Perú.
- Perú (1999), "Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal", N° 27245, Diario oficial el peruano el 27 de diciembre de 1999.
- Perú (2005), "Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto", N° 28411, Perú.
- Perú (2002), "Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República", Ley N° 27785, Perú
- Schedler, Andreas (2004), ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuaderno de Trabajo N° 3, IFAI, México.
- Ugalde, Luis Carlos (2002), La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales, México.

Páginas Web consultadas:

- www.aidtransparency.net
- www.congreso.gob.pe
- <http://eiti.org/>
- <http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/>
- http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Temas/Educacion_Fiscal
- www.finanzas.gob.ec
- www.fiscaltransparency.net
- www.hacienda.go.cr
- www.imf.org
- www.iltweb.org
- www.mef.gob.pe
- <http://www.mh.gob.sv>
- www.oecd.org
- www.opengovpartnership.org



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Macroeconomía del Desarrollo****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

145. Experiencias internacionales en transparencia fiscal, María Dolores Almeida (LC/L.3765), 2014.
144. La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina, Oscar Cetrángolo y Ariela Goldschmit (LC/L.3740), 2013.
143. Análisis de la reforma tributaria en el Ecuador, 2001-2012, Luis Castro, Víctor Aguiar y Mayra Sáenz, (LC/L.3739), 2013.
142. Política monetaria, cambiaria y macroprudencial para el desarrollo. Volatilidad y crecimiento en América Latina y el Caribe, 1980-2011, Ramón E. Pineda-Salazar y Rodrigo Cárcamo-Díaz (LC/L.3733), 2013.
141. Política tributaria y protección del medioambiente. Imposición sobre vehículos en América Latina, Juan C. Gómez Sabaíni y Dalmiro Morán (LC/L.3732), 2013.
140. El desempeño mediocre de la productividad laboral en América Latina: una interpretación neoclásica, Claudio Aravena y Juan Alberto Fuentes (LC/L.3725), 2013.
139. Generating inclusive and sustainable growth. The role of policy and multilevel fiscal institutions, Ehtisham Ahmad (LC/L.3718), 2013.
138. Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad, Ricardo Martner, Andrea Podestá e Ivonne González (LC/L.3716), 2013.
137. Desarrollo minero y conflictos socioambientales. Los casos de Colombia, México y Perú, Miryam Saade (LC/L.3706), 2013.
136. Rasgos estilizados de la relación entre inversión y crecimiento en América Latina y el Caribe, 1980-2012, Luis Felipe Jiménez y Sandra Manuelito (LC/L.3704), 2013.
135. Impactos de las reformas recientes de política fiscal sobre la distribución de los ingresos. El caso de Perú, Andrés Escalante (LC/L.3699), 2013.
134. Política fiscal y crecimiento económico. Consideraciones microeconómicas y relaciones macroeconómicas, José Félix Sanz-Sanz e Ismael Sanz Labrador (LC/L.3638), 2013.
133. Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas, Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiro Morán (LC/L.3632), 2013.
132. Descentralización, inversión pública y consolidación fiscal: hacia una nueva geometría del triángulo, Roberto Fernández Llera (LC/L.3622), 2013.
131. La arquitectura financiera mundial y regional a la luz de la crisis, José Antonio Ocampo (LC/L.3584), 2013.
130. Política tributaria para mejorar la inversión en América Latina, Claudio Agostini y Michel Jorratt (LC/L.3589), 2013.
129. La inversión y el ahorro en América Latina: nuevos rasgos estilizados, requerimientos para el crecimiento y elementos de una estrategia para fortalecer su financiamiento, Sandra Manuelito y Luis Felipe Jiménez (LC/L.3603), 2013.
128. Interacciones intergubernamentales entre los impuestos sobre el petróleo y el gas y la protección ambiental, Giorgio Brosio (LC/L.3583), 2013.
127. Política fiscal e inversión: Un enfoque sistémico y de crecimiento inclusivo, José María Fanelli (LC/L.3556), 2013.
126. Elites económicas, desigualdad y tributación, Juan Pablo Jiménez y Andrés Solimano (LC/L.3552), 2012.
125. La reforma tributaria uruguaya de 2006: algunas consideraciones de economía política y comportamental, Andrés Rius (LC/L.3550), 2012.
124. Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad, Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiro Morán (LC/L.3534), 2012.
123. Clase media y política fiscal en América Latina, Diego Avanzini (LC/L.3527), 2012.
122. Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina, Jürgen Weller (LC/L.3516), 2012.
121. Revenue sharing: the case of Brazil's ICMS, José Manuel Arroyo, Juan Pablo Jiménez and Carlos Mussi (LC/L.3489), 2012.
120. Estimación de la recaudación potencial del impuesto a la renta en América Latina, Darío Rossignolo (LC/L.3484), 2012.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org