



**Diagnóstico y Propuesta de Metodología Regional
en materia de control político y fiscalización
presupuestaria del gasto e inversión pública
ordinaria y extraordinaria
incluyendo la realizada para atender
la emergencia del COVID-19**

El Salvador • Honduras • Guatemala

ABRIL 2022

Diagnóstico y Propuesta de Metodología Regional
en materia de control político y fiscalización
presupuestaria del gasto e inversión pública
ordinaria y extraordinaria
incluyendo la realizada para atender
la emergencia del COVID-19

Créditos

Eduardo Núñez Vargas
Director de programas regionales
de NDI para Centroamérica

Oficiales de programas regionales

Luisa Solano
El Salvador

Gabriela Zúniga
Honduras

Gabriel Reyes
Guatemala

Oficial de comunicación

Sofía Contreras
Guatemala

Diseño y diagramación
duarestudio.com

Equipo de investigación Consultores para el Desarrollo, S.A. (COPADES)

Rigoberto Monge
Coordinador regional
del Estudio

Enrique Maldonado
Consultor especialista en Guatemala

Teresa María Deras
Consultora especialista
en Honduras

René Soler
Consultor técnico
en Honduras

Pedro Argumedo
Consultor especialista
en El Salvador

Claudia María Monge
Consultora técnica regional

El contenido expresado en esta publicación es responsabilidad
exclusivamente de sus autores y el mismo no necesariamente
refleja las opiniones del Instituto Nacional Demócrata ni de los
donantes.



**Diagnóstico y Propuesta de Metodología Regional
en materia de control político y fiscalización
presupuestaria del gasto e inversión pública
ordinaria y extraordinaria
incluyendo la realizada para atender
la emergencia del COVID-19**

El Salvador • Honduras • Guatemala

ABRIL 2022

Presentación

El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI por sus siglas en inglés) pretende, a través de sus diferentes proyectos, promover la democracia y generar espacios de diálogo y herramientas que sean de utilidad para que los diversos sectores que tienen relación con lo público, puedan ejercer los papeles que les corresponden de cara a la construcción de un futuro donde prevalezcan los principios democráticos y se garantice la participación política igualitaria, la transparencia y la implementación de políticas públicas que beneficien a la mayoría de la población.

En particular, el Instituto busca contribuir a fortalecer las capacidades de aquellas entidades públicas que ejercen funciones de control político y fiscalización presupuestaria, además de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, actores del sector privado y medios de comunicación social que implementan acciones de lucha contra la corrupción y de promoción de la transparencia en El Salvador, Guatemala y Honduras. Para dicho propósito, se implementan una amplia gama de actividades de capacitación, asistencia técnica, diálogo y generación de conocimiento, que ayudan a estos sujetos a incorporar mecanismos y prácticas de integridad pública más efectivas, que favorezcan la prevención de la corrupción y la impunidad, aborden sus efectos sobre la gobernabilidad democrática y las instituciones públicas, y los comprometan con la expansión de la democracia.

En la última década, la subregión del norte de Centroamérica ha visto la proliferación de grandes estructuras de corrupción dentro de sus aparatos públicos, así como la develación de grandes escándalos que han involucrado a las más altas esferas del aparato estatal. Para combatirlas en los tres países se priorizó un enfoque de persecución penal y regulación, buscando el fortalecimiento de las fiscalías y la independencia de sus administraciones judiciales, que en combinación con importantes movilizaciones sociales; esfuerzos de periodismo de investigación; nuevas formas de cooperación internacional; y reformas normativas e institucionales, ayudaron a construir el andamiaje para llevar adelante procesos de investigación y persecución penal.

A esto se sumó la emergencia de salud pública derivada del COVID-19 y sus efectos, imponiendo un desafío sin precedentes para los aparatos institucionales de los Estados, exponenciales en países donde los sistemas de salud pública han sido históricamente insuficientes para atender la demanda de sus poblaciones y donde se presentan altos índices de pobreza y desigualdad social.

Atender dicha crisis implicó a los Congresos de la región poner a prueba sus funciones legislativas, por un lado, para atender las necesidades de los Poderes Ejecutivos, que demandaron mandatos y recursos extraordinarios para hacer frente a la crisis, debiendo - a la vez - fiscalizar los gastos; y por otro lado, creando legislación para atender las demandas de la población castigada por la pérdida de empleos, la contracción de la economía y, por ende, la precarización de sus ingresos. Ambos factores, que son naturales en la cotidianidad de la responsabilidad de administrar el Estado, se han vuelto - en esta coyuntura - inmediatos y apremiantes.

En esa línea, ante la aprobación de elevados presupuestos extraordinarios, de diferente procedencia, en períodos cortos y en contextos de excepción a las reglas de control normalmente establecidas, nuevos riesgos y vulnerabilidades en materia de corrupción se sumaron a los previamente descritos. Entonces, se abre espacio a una demanda urgente de control político y fiscalización presupuestaria por parte, tanto de los parlamentos, como de los órganos de control constitucional y legalmente establecidos.

Este diagnóstico presenta la definición de las herramientas y su aplicabilidad en el ámbito del control y la fiscalización política en los procesos presupuestarios sustentados en la evolución institucional de cada país y complementados con una evaluación de dicho marco nacional frente a las mejores prácticas internacionales de control y fiscalización. Y intenta poner a disposición de los actores públicos un resumen concreto de los procesos vigentes que sirven como un mapa de acción. También desarrolla una serie de propuestas para el fortalecimiento del control político y fiscalización en cada país.

Se espera que la lectura y estudio de este documento sirva para fortalecer las capacidades de aquellos actores que ejercen su mandato público y buscan, mediante su trabajo, extender vías de comunicación con la sociedad mediante el fundamento principal de la democracia: el ejercicio continuo de la fiscalización del trabajo de los actores estatales.

Índice

Presentación	4
Resumen ejecutivo	12

Capítulo

1

Diagnóstico Normativo, Institucional y de Políticas y Presupuestos Nacionales y comparativos a nivel subregional	18
---	-----------

I. Análisis nacional de los marcos normativos vigentes	19
1.1. EL SALVADOR	19
1.1.1. <i>Instituciones que ejercen control distinto al político</i>	20
1.2. HONDURAS	21
1.2.1. <i>Instituciones de control distinto al político</i>	24
1.3. GUATEMALA	25
1.3.1. <i>Instituciones de control distinto al político</i>	25
II. Análisis nacional del marco institucionales vigente	27
2.1. EL SALVADOR	27
2.1.1. Política Presupuestaria	27
2.1.2. Etapa de Formulación	28
2.1.3. Etapa de aprobación del Presupuesto	30
2.1.4. Etapa de ejecución	30
2.1.5. Etapa del seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria	31
2.1.6. Liquidación	32
2.2. HONDURAS	32
2.2.1. Etapa de Formulación	32
2.2.2. Etapa de Aprobación	33
2.2.3. Etapa de Ejecución	33
2.2.4. Etapa de Seguimiento	34
2.2.5. Etapa de Liquidación	34
2.3. GUATEMALA	34
2.3.1. Etapa de planificación	35
2.3.2. Etapa de formulación	35
2.3.3. Etapa de Presentación	35
2.3.4. Etapa de Aprobación	35
2.3.5. Etapa de Ejecución	36
2.3.6. Etapa de Seguimiento	36
2.3.7. Etapa de Evaluación	36
2.3.8. Etapa de liquidación y rendición del presupuesto del sector público	37

III. Legislación Extraordinaria de finanzas públicas por COVID-19 en El Salvador, Guatemala y Honduras	38
3.1. EL SALVADOR	38
3.1.1. Decretos que habilitaron compras directas en la pandemia COVID-19	38
3.1.1.1. Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19	38
3.1.1.2. Reforma a disposición del decreto de Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19	40
3.1.1.3. Suspensión temporal de la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal	41
3.1.1.4. Evolución de los mecanismos legales por la emergencia por COVID-19	41
3.1.2. Normas que perdieron vigencia al no existir Decreto de Emergencia por COVID-19	43
3.1.3. Aclaración sobre compras públicas urgentes sin declaratoria de emergencia por COVID-19	44
3.1.4. Decretos que habilitan obtención de recursos extraordinarios para atender la emergencia nacional COVID-19	44
3.1.4.1. Autorización para obtención de US\$2,000 millones para financiar Fondo de Emergencia Sanitaria y de Recuperación y Reconstrucción Económica	44
3.1.4.2. Autorización para gestionar la obtención de recursos US\$1,000 millones	46
3.1.4.3. Ley de Protección al Empleo Salvadoreño	46
3.1.4.4. Ley de creación del Fideicomiso para la Recuperación Económica de las Empresas Salvadoreñas (FIREMPRESA)	48
3.1.4.5. Reforma al Decreto Legislativo No. 608, el cual autorizó los US\$2,000 millones	49
3.2. HONDURAS	51
3.2.1. Ley de Auxilio al Sector Productivo y a los Trabajadores ante los efectos de la Pandemia Provocada por el COVID-19	51
3.2.2. Ley de Auxilio al Sector Productivo y a los Trabajadores ante los efectos del COVID-19	52
3.2.3. Amnistías otorgadas para aliviar efecto económico del COVID-19	52
3.2.4. Prohibición de nuevas plazas en el sector público	53
3.2.5. Proyecto de asistencia a los trabajadores independientes o de cuenta propia	53
3.2.6. Estrategia técnico operacional para la reapertura gradual de las fronteras terrestres	54
3.3. GUATEMALA	54
3.3.1. Principales Decretos emitidos por el Órgano Ejecutivo	54
3.3.2. Disposiciones del Ministerio de Economía	55
3.3.3. Disposiciones de la Junta Monetaria	56

IV. Análisis del ciclo de políticas y presupuestos públicos a nivel nacional	57
4.1. EL SALVADOR: Funciones de control político y fiscalización presupuestaria	57
4.1.1. Formulación del Presupuesto	58
4.1.2. Discusión y aprobación del presupuesto	60
4.1.3. Ejecución del presupuesto	63
4.1.4. Evaluación del Presupuesto	66
V. Análisis del marco de políticas y presupuestos públicos extraordinarios aprobados para la gestión del COVID-19	69
5.1. EL SALVADOR: Presupuestos extraordinarios para la gestión del COVID-19	69
5.1.1. El Financiamiento aprobado para los gastos de la pandemia ascienden a US\$3,000 millones, equivalente a 12.2% del PIB	69
5.1.2. Se crea el Comité del Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción Económica (CFERRE), y renuncian los representantes de la sociedad civil por falta de transparencia	70
5.1.3. Asamblea Legislativa crea comisión especial para investigar las irregularidades del Órgano Ejecutivo	71
5.1.4. Corte de Cuentas realiza plan de fiscalización de los recursos utilizados durante la pandemia y encuentra irregularidades	72
VI. Comparación entre los marcos normativos e institucionales de control político y fiscalización presupuestaria en tiempos ordinarios y el contexto extraordinario derivado del COVID-19	74
6.1. Comparación del ciclo de políticas y presupuestos públicos en los países del norte de América Central	74
6.2. Comparación de la fase de formulación del presupuesto	76
6.3. Comparación de la fase de discusión y aprobación del presupuesto	77
6.4. Comparación de la fase de evaluación del presupuesto	79
6.5. Auditoría externa y escrutinio legislativo	81
6.6. Oportunidades de participación pública y efectividad de las políticas públicas	83
VII. Comparación entre los marcos normativos e institucionales de control político y fiscalización presupuestaria en tiempos ordinarios y en contexto extraordinario derivado del COVID-19	86
7.1. Aspectos normativos nacionales vigentes	86
7.2. Aspectos normativos institucionales vigentes	86
VIII. Conclusiones generales y principales mensajes: capítulo 1	88
8.1. Generales	88
8.2. Formulación del Presupuesto	88
8.3. Discusión y aprobación	89
8.4. Evaluación del presupuesto	90

Capítulo

2

Marco Conceptual, enfoque estratégico y Propuesta de Metodología de Control Político y Fiscalización presupuestaria

92

IX. Marco conceptual, enfoque estratégico y propuesta de metodología de control político y fiscalización presupuestaria	93
1. Marco conceptual sobre control político y fiscalización presupuestaria	93
2. Enfoque estratégico sobre cómo abordar el control político y la fiscalización presupuestaria a lo largo del ciclo de política y presupuestos públicos	94
3. Desempeño de la democracia en tiempos de pandemia en los países del norte de América Central	96
4. Sistematización de metodologías y herramientas de control político y fiscalización presupuestaria	98
4.1. El Salvador: control político y fiscalización en la pandemia	99
4.2. Guatemala: control político y fiscalización en la pandemia	107
4.3. Honduras: control político y fiscalización en la pandemia	123
5. Propuesta de una metodología y herramientas, incluyendo dimensiones - calidad y efectividad -, variables e indicadores de aplicación común en los tres países del norte de Centroamérica, así como también, para cada país en particular	142
5.1. El Salvador: propuesta para fortalecer el control político y fiscalización	142
5.2. Guatemala: propuesta para fortalecer el control político y fiscalización	145
5.3. Honduras: propuesta para fortalecer el control político y fiscalización	147
5.4. Países del norte de América Central: propuesta para fortalecer el control político y fiscalización	149
X. Bibliografía	152
XI. Anexos	157

Cuadros

Cuadro 1 El Salvador: cronograma de la formulación presupuestaria	58
Cuadro 2 El Salvador: estructura de los ingresos del gobierno central a diciembre 2020 (millones de dólares)	64
Cuadro 3 Estructura económica de gastos del gobierno central a diciembre 2020 (millones US\$)	65
Cuadro 4 El Salvador: corte de cuentas y acciones de control realizadas	68

Cuadros

Cuadro 5 Países del norte de América Central: indicadores macroeconómicos y sociales	75
Cuadro 6 Índice de Presupuesto Abierto: formulación del presupuesto con calificación entre aceptable y suficiente en los países del Norte de América Central	76
Cuadro 7 Proceso de discusión y aprobación del presupuesto en Guatemala, El Salvador y Honduras	77
Cuadro 8 PEFA: resultados de la dimensión Escrutinio Legislativo del Presupuesto para El Salvador, Guatemala y Honduras	80
Cuadro 9 PEFA: dimensión Auditoría Externa del Presupuesto para El Salvador, Guatemala y Honduras	81
Cuadro 10 PEFA: escrutinio legislativo de los informes de auditoría para El Salvador, Guatemala y Honduras	82
Cuadro 11 Índices de violaciones democráticas durante la pandemia (marzo-diciembre 2020)	98
Cuadro 12 FOPROMID detalles gastos por pandemia US\$657 millones	102
Cuadro 13 Programa Nacional de Malaria, subproducto «análisis entomológico de resistencia y susceptibilidad de insecticidas para el control vectorial»: insumos asignados y devengados (en quetzales)	104
Cuadro 14 Modificaciones que hizo la Comisión de Moneda y Finanzas Públicas al proyecto de presupuesto 2021, de acuerdo con programas relevantes para la niñez y adolescencia. Cifras en millones de quetzales	112
Cuadro 15 Modificaciones al presupuesto del Ministerio de Salud Pública entre enero y febrero de 2020. En millones de quetzales	115
Cuadro 16 Decretos emitidos por el Congreso de la República para atender la crisis del Covid-19 y los efectos de las tormentas Eta e Iota en 2020	117
Cuadro 17 Casos detectados de duplicidad entre programas de emergencia	122

Gráficos

Gráfico 1 El Salvador transparencia fiscal es insuficiente Índice de Presupuesto Abierto (puntos 0-100)	57
Gráfico 2 Estimaciones de la ineficiencia técnica: transferencias focalizadas, compras públicas y remuneración a empleados	60
Gráfico 3 El Salvador: evaluación del contenido de los documentos presupuestarios clave (2019)	66
Gráfico 4 Participación pública en las fases del presupuesto	67
Gráfico 5 Contagio de COVID-19 sigue alto en los tres países del norte de América Central (promedio móvil 7 días por cada 100,000 habitantes)	78

Gráficos

Gráfico 6 Países del norte de América Central: vigilancia del presupuesto limitada, favorecida por la entidad auditora y desfavorecida por Asamblea Legislativa (2019)	80
Gráfico 7 Índice de Presupuesto Abierto, el componente de participación pública es más bajo que la transparencia y vigilancia del presupuesto	83
Gráfico 8 Participación pública en las fases del presupuesto	84
Gráfico 9 El Salvador, Guatemala y Honduras experimentan una baja participación ciudadana y un gobierno inefectivo	85
Gráfico 10 El Salvador, Guatemala y Honduras necesitan mayor participación para reducir la corrupción 2019	85
Gráfico 11 Proyecciones de crecimiento del PIB de Guatemala para 2020 y 2021 en diferentes momentos por parte del Banco Central	107
Gráfico 12 Cantidad de transferencias internas realizadas al presupuesto del Programa de agricultura familiar	109
Gráfico 13 Gasto de capital en la Administración Central y en los Consejos Departamentales de Desarrollo durante 2013 a 2020 como porcentaje del PIB	110
Gráfico 14 Guatemala: mapa de Distribución municipal de los beneficiarios del bono familia al mes de junio (izquierda) y julio (derecha)	119
Gráfico 15 Mapa Guatemala: cantidad de beneficiarios del Fondo de Protección del Empleo (izquierda) y del Fondo de Protección de Capitales (derecha) ambos a octubre 2020	120
Gráfico 16 Honduras: proceso de Sistema de Control de los Recursos Públicos	132

Ilustraciones

Ilustración 1 Coaliciones para alcanzar mayoría simple y calificada en la Asamblea Legislativa	61
Ilustración 2 Fondo de emergencia COVID-19 y control político con fiscalización	70
Ilustración 3 Sistema político convierte demandas sociales en políticas públicas que asignan recursos	94
Ilustración 4 Sistema político convierte demandas sociales en políticas públicas que asignan	96
Ilustración 5 Índice de democracia liberal 2020 (V-Dem Institute)	97
Ilustración 6 Niveles de transparencia en las respuestas fiscales frente al COVID-19	104
Ilustración 7 Afiliación partidaria de la legislatura 2020 - 2023	114
Ilustración 8 Diseño del portal web de transparencia de programas implementados como respuesta al COVID-19	120

Resumen ejecutivo

Para la región centroamericana, y en particular para los países objeto del presente estudio, Guatemala, El Salvador y Honduras (más adelante denominado como países del norte de América Central), la pandemia del Covid-19 implicó un excepcional aumento del gasto público, para lo cual fue necesario obtener financiamiento extraordinario, aprobar reasignaciones en el presupuesto, actuar con velocidad y eficacia para mitigar, contener, invertir en la red hospitalaria, contratar capital humano en salud, apoyar la recuperación de los empleos y la economía (CEPAL 2020 a, COPADES 2020). Este complejo escenario planteó importantes desafíos para la estabilidad macroeconómica de los países del norte de América Central, a la vez, que puso a prueba el proceso institucional de cada país para alcanzar acuerdos horizontales y verticales entre diferentes actores y entidades, para lograr asignar, ejecutar, evaluar y transparentar los recursos asignados al COVID-19.

La condición extraordinaria provocada por el Covid-19 y cuyos efectos se estiman prevalecerán en el mediano plazo, ha provocado importantes desequilibrios en las finanzas públicas de los tres países, derivando en un aumento sin precedentes en el gasto público y en la deuda pública, que en el caso de El Salvador representó un aumento adicional de la deuda en 18.2% del PIB en 2020, en Guatemala de 5.0% y Honduras 5.7% (según cifras de Bancos Centrales de cada país, 2020). En cuanto a los niveles de gasto, las cifras evidencian además diferencias entre países, en el caso de El Salvador el gasto público del gobierno central experimentó un aumento de 6.9% del PIB, pero el gasto en salud se incrementó en menor medida en 0.8%; en tanto que en Honduras, el gasto público subió en 2%, en tanto que el gasto en salud lo hizo en 0.6%; Guatemala por su parte, reportó un incremento de 1.9% en el gasto público y apenas un 0.2% en salud. Los incrementos en el gasto público, aunque marginales en área del gasto en salud y con una aparente desconexión con los elevados niveles de endeudamiento adquiridos por los países en este período, han sido altamente cuestionados a través de diversas denuncias de casos de corrupción, derivando inclusive procesos de investigación de carácter judicial en los tres países. Este contexto representa una valiosa oportunidad para evaluar las fortalezas y debilidades del proceso institucional vigente en cada uno de los países en el ámbito de la formulación y fiscalización de los presupuestos públicos, y plantea la necesidad de impulsar reformas públicas y promover acciones de la sociedad civil enfocadas a fortalecer el proceso presupuestario con énfasis en el control y fiscalización de las asignaciones de los recursos públicos disponibles.

En este contexto, la confianza por parte de la población en las instituciones y actores relacionados a los procesos presupuestarios, como el poder ejecutivo, los parlamentos y los partidos políticos (que aprueban y ejercen labores de control de los presupuestos), registraban los lugares más bajos de acuerdo a las cifras del Latinobarómetro. Por ejemplo, la confianza en los partidos políticos era apenas 6% en El Salvador, Guatemala 11%, y Honduras 13%; esta baja valoración refleja en parte el débil control político sobre el presupuesto que deberían liderar los partidos políticos, y que en ocasiones han estado envueltos en casos de corrupción o en el mayor de los casos, evidencian una ineficaz administración y uso de los recursos públicos.

Las funciones de control son críticas en una sociedad destacándose la noción “no existe democracia sin control, ni control sin democracia”, por tanto, resulta importante sistematizar las diferentes instituciones de control en el ejercicio del poder, que se ve reflejado en las decisiones que adopta el Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Tribunal Constitucional), para la sostenibilidad del Estado democrático. Para sistematizar las herramientas de control político y fiscalización presupuestaria, se adoptó la metodología del Ciclo Presupuestario, que se analiza en los capítulos del marco institucional y de diagnóstico.

Los capítulos referidos al diagnóstico y la formación de las propuestas sobre control y fiscalización presupuestaria contenidas en el presente Estudio se encuentran sustentadas en los marcos conceptuales de los estándares internacionales más exigentes, que definen al Presupuesto como una de las herramientas de política pública que disponen los países para alcanzar el desarrollo y bienestar de todos los ciudadanos.

El diagnóstico se ha estructurado a partir de la definición de las herramientas y aplicabilidad en el ámbito del control y la fiscalización política en los procesos presupuestarios sustentados en la evolución institucional de cada país y complementados con una evaluación de dicho marco nacional frente a las mejores prácticas internacionales de control y fiscalización que se establecen en los informes de PEFA, IBP, BID, y, las recomendaciones de “Las mejores prácticas para la transparencia presupuestaria” que recomienda la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD-2015). A partir de esta metodología se establecieron criterios que permitieron la identificación de las brechas que enfrentan los países en cada una de las fases del proceso presupuestario, respecto de las mejores prácticas internacionales.

Este diagnóstico incorpora a su vez, un análisis de los mecanismos de financiamiento utilizados en el marco de la atención de la pandemia del COVID-19 así como una bitácora sobre las principales disposiciones legislativas y ejecutivas aprobadas para el manejo de fondos en el contexto de la crisis sanitaria. En este respecto, el Instituto V-Dem elaboró en el contexto de la pandemia el “Índice de Violaciones Pandémica en los estándares democráticos” (PanDem) y el “Índice de Retroceso Pandémico” (PanBack). En estos indicadores, El Salvador lideró las mayores violaciones durante la pandemia (PanDem) ubicándose en el lugar 7 de 144 países evaluados, y con respecto al retroceso pandémico (PanBack) fue 2 de 144. Los resultados para Guatemala señalaron que se realizaron algunas violaciones democráticas, con una posición en el PanDem 64 de 144, y PanBack 35; por su parte, en Honduras se presentaron violaciones menores PanDem 66 y PanBack 52. En términos generales, los resultados mostraron que la mayoría de países que implementaron graves faltas a la democracia eran países clasificados como autocracia antes de la pandemia; no obstante, algunas naciones clasificadas como democracias también utilizaron la pandemia para erosionar las instituciones, experimentando un retroceso pandémico alto en El Salvador y Sri Lanka, y en menor medida en Nepal y Paraguay.

En el capítulo de Diagnóstico se presenta una amplia revisión de la bibliografía nacional y de organismos internacionales que han evaluado la transparencia del presupuesto en los países (PEFA, IBP, OECD), junto con los informes que establecen los estándares del más alto nivel para el control y fiscalización presupuestaria. Esta información se complementa con el diseño de una entrevista semi estructurada basada en las encuestas internacionales del Índice de Presupuesto Abierto y del Programa Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA, por sus siglas en inglés), combinada con la experiencia experta de los integrantes para cumplir los objetivos del estudio. Esta encuesta fue realizada en cada uno de los países de manera simultánea y gestionada con más de 45 especialistas en el norte de América Central, integrados por actores que participan en el proceso de control y fiscalización política, expertos nacionales y otros actores con experticia en la materia, con el objetivo de contar con una valoración actualizada sobre los mecanismos de control político y fiscalización presupuestaria y la identificación de los factores-intereses que limitan el avance de las reformas que permitan una mayor efectividad.

1 Resultados del Diagnóstico de la situación del Control político y fiscalización presupuestaria en los países del norte de América Central

1.1. Formulación del presupuesto

Los resultados del proceso de diagnóstico señalan que, en materia de formulación presupuestaria, los países cuentan con marcos normativos adecuados y bien definidos, los cuales son reconocidos y acatados por parte del Órgano Ejecutivo. Los proyectos de presupuesto son, por tanto, entregados de manera oportuna, de acuerdo al marco normativo de cada país, ante el Órgano Legislativo. El mayor desafío en esta fase del ciclo presupuestarios radica en la calidad del presupuesto elaborado, por ejemplo, en el caso de El Salvador las proyecciones de ingresos para 2021 estuvieron sobrestimadas, mientras que Guatemala y Honduras las subestiman; y, en términos generales los tres países subestiman los gastos, como una práctica habitual del proceso. Asimismo, se evidencia un magro avance en los procesos de estructuración de presupuestos basados en resultados, lo cual permitiría evaluar de mejor manera el impacto del gasto y realizar sobre esa base, una asignación más eficiente y eficaz de los recursos en el presupuesto.

1.2. Discusión y aprobación del presupuesto

El proceso de discusión del presupuesto presenta deficiencias en los tres países, a pesar de cumplirse con las normativas nacionales, las cuales definen los plazos y períodos para el inicio de la discusión y aprobación del proyecto de presupuesto. Los principales desafíos se mantienen en el ámbito de la transparencia, en la creación de espacios para el aporte a la discusión por parte actores externos y en la capacidad de los mismos Presupuestos de reflejar la estrategia de la macro política del país, así como de priorizar los intereses nacionales y responder a las necesidades del desarrollo del país.

Se evidencia una marcada debilidad en la cultura del debate presupuestario, en la que prevalece la tendencia de los partidos de gobierno a construir coaliciones aritméticas que les permita eludir el debate con la oposición, y, en las que, en oportunidades, la oposición demanda recursos bajo una óptica clientelar del gasto.

1.3. Evaluación de la ejecución del presupuesto

De acuerdo a los resultados del proceso de consultas, el Órgano Legislativo ejerce una función limitada en cuanto a la evaluación de la ejecución presupuestaria del Órgano Ejecutivo, denotando una falta de debate basado en criterios técnicos, carente de una visión de mediano plazo, acompañada de una débil o ausente función de monitoreo en el período de ejecución de los fondos. Como resultado de estas debilidades, existe una muy pobre o nula retroalimentación por parte del Órgano Legislativo hacia el Ejecutivo para proponer mejoras en la ejecución y/o redistribución de recursos en función de prioridades, o bien para ejercer su función de vigilancia y fiscalización. En este aspecto, el Órgano Ejecutivo reconoce parcialmente la pertinencia de someter a los mecanismos establecidos en el Legislativo ante modificaciones, -ya sea por incrementos o disminuciones-, en las asignaciones presupuestarias aprobadas, tanto de los ingresos como de los gastos, retos que resultaron más evidentes durante la crisis de la pandemia.

En la última evaluación del Programa de Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA), los países del norte de América Central fueron evaluados deficientemente en el ámbito del "Escrutinio legislativo del Presupuesto", en el cual El Salvador resultó con la posición más baja de la calificación con "D+", es decir que no cumple con los estándares internacionales o no hay información sobre la cual se pueda evaluar; Guatemala alcanza "C+" es decir que cumple con las normas mínimas de los requisitos planteados por PEFA; y Honduras registró la calificación más alta "B+", encontrándose con un mayor cumplimiento de las normas internacionales.

En cuanto al papel que juega la auditoría externa para garantizar la rendición de cuentas, los países disponen de mecanismos de fiscalización desde el Órgano Legislativo, a partir de la revisión de informes de liquidación o ejecución presupuestaria por parte de la entidad fiscalizadora del Estado, los cuales permiten girar recomendables y/o emitir notificaciones a las instancias correspondientes sobre la necesidad de investigar indicios sobre uso indebido de recursos públicos, desde el ámbito judicial, en caso los hubiere. En este respecto, una de las deficiencias importantes es esta fase del proceso, es que los criterios de elaboración de los mencionados informes de liquidación o de ejecución presupuestaria son meramente contables y no cumplen con aspectos técnicos que faciliten la rendición de cuentas, y por otra parte, la presentación y evaluación de los mismos se realiza ex -post a la ejecución de fondos, por lo que en cierta manera, pierde relevancia en función de las prioridades del quehacer político del momento. En este aspecto, PEFA evalúa de manera muy importante el escrutinio que debe realizar la Asamblea Legislativa sobre los informes que elabora la entidad auditora. En Guatemala y El Salvador la Asamblea Legislativa de ambos países no realiza ningún escrutinio sobre dichos informes, siendo la calificación global "D".

Respecto a las oportunidades de participación ciudadana en la auditoría externa y rendición de cuentas, en los países del norte de América Central participación se ubica en los niveles más bajos respecto a los indicadores de transparencia y vigilancia del presupuesto del Índice de Presupuesto Abierto. De acuerdo al rango de 0 a 40, Guatemala registró 35, Honduras 17 y El Salvador 13. El problema de una baja participación ciudadana en el proceso de formulación presupuestaria es su falta de presión y contraloría sobre los resultados e impacto de la política fiscal y su efectividad.

Los países del norte de América Central registran una percepción alta de corrupción, muchas decisiones y asignaciones de recursos se realizan bajo la mesa sin transparencia. Al retomar los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, se observa en el ámbito global que a mayor voz y participación ciudadana es mayor el control de la corrupción. Honduras y Guatemala reportan índices negativos para la voz y participación ciudadana y genera una negativa control de la corrupción, un poco mejor posicionado se encuentra El Salvador, pero con índice negativo en control de corrupción.

2 Países del norte de América Central: propuesta para el fortalecimiento del control político y fiscalización presupuestaria

La propuesta para el control y fiscalización presupuestaria plantea una hoja de ruta que permite a cada uno de los países disponer de una agenda de acciones y reformas, en función de su estado actual, a fin de que puedan caminar hacia la implementación de las mejores prácticas de control y fiscalización de los países desarrollados de la OECD. La fundamentación de esta metodología radica en el planteamiento que deben hacerse los países del norte de América Central en su aspiración de transitar hacia el desarrollo, siendo una de las vías para alcanzar este estadio a través de las transformaciones institucionales con las miras a alcanzar los estándares de los países desarrollados, como los presentados por la OECD.

Las recomendaciones para el fortalecimiento del control político se sistematizaron en tres áreas: i) las que genera el diagnóstico con la revisión bibliográfica y las entrevistas semi estructuradas; ii) recomendaciones de la comparación entre los tres países, tomando mejores prácticas en los países del Norte de América Central; y iii) recomendaciones basadas en la comparabilidad de indicadores globales, como por ejemplo el IBP, PEFA.

2.1. Formulación del presupuesto: control político y fiscalización presupuestaria

A partir de la compilación y sistematización de los marcos de política aplicados por los diferentes países en el marco de la formulación del Presupuesto, las propuestas están orientadas a fortalecer y consolidar los procesos de elaboración de Presupuesto basado en resultados, los cuales permitirán reducir la discrecionalidad y arbitrariedad en las asignaciones presupuestarias. Otras de las propuestas suponen fortalecer la gestión de una Política Presupuestaria, con fijación de proyecciones y establecimiento de techos presupuestarios, incorporando criterios de equidad, inclusión y sostenibilidad en la formulación de presupuestos. Entre las propuestas se plantea la creación de la figura de un Consejo Asesor de Finanzas Públicas, conformado por expertos independientes de reconocida trayectoria profesional, que plantee propuestas de mejoramiento en cada una de las fases del ciclo presupuestario, con énfasis en la fiscalización. De cara a la mejora de los mecanismos de participación, la propuesta busca impulsar reformas de ley que establezcan el compromiso con las consultas entre el Órgano Ejecutivo con el Órgano Legislativo y la ciudadanía en la fase de formulación; y que además promueva la sociabilización del Presupuesto Ciudadano, y confiera la importancia que esta requiere en cuanto a su elaboración, diseño y difusión.

2.2. Discusión y aprobación del presupuesto: control político y fiscalización presupuestaria

Las propuestas están orientadas al fortalecimiento del debate parlamentario contemplando la participación de la sociedad civil, mejora de la institucionalidad en los procesos de aprobación presupuestaria y realización de modificaciones a los presupuestos aprobados, basados en criterios técnicos y evaluando su vinculación y pertinencia con los objetivos de política de mediano plazo. Asimismo, contempla la creación de espacios para la participación ciudadana y fomento de una cultura del debate, a partir de la adopción de mejores prácticas internacionales que fortalezca, a partir de iniciativas de formación, las capacidades y conocimientos de los parlamentarios y personal del Órgano Legislativo en el desarrollo del proceso de discusión y aprobación legislativa.

2.3. Ejecución del presupuesto y control político y fiscalización

Las propuestas están orientadas a mejorar, a través de iniciativas de capacitación, los conocimientos y utilización de los instrumentos legales y marcos normativos relacionados con los procedimientos de Compras y Contrataciones públicas por parte de los funcionarios públicos, en particular aquellas entidades claves vinculadas con el gasto social. Asimismo, se plantea mejorar las capacidades técnicas de los equipos de la Comisión de Presupuesto del Órgano Legislativo para el seguimiento de la ejecución del Presupuesto, así como el fortalecimiento de las capacidades de la autoridad hacendaria para mejorar la calidad de los informes de seguimiento periódico a la ejecución del gasto público, a fin de poder realizar ajustes pertinentes con sustento técnico y adecuada justificación cuando exista un desacople entre lo ejecutado y programado, eliminado cualquier argumento de carácter político - partidario. Las propuestas buscan aumentar la visibilidad de las labores técnicas realizadas por los equipos de la Comisión de Presupuesto y robustecer las vinculaciones de sus recomendaciones técnicas.

2.4. Evaluación del presupuesto y control político y fiscalización

En general, las propuestas buscan implementar medidas que fortalezcan las normas nacionales de auditoría, acorde a los estándares de las normas internacionales, y a mantener una adecuada actualización y capacitación por parte de los funcionarios de la entidad fiscalizadora. A la vez, plantea la creación de una unidad técnica independiente que realice una evaluación ex post de los programas y políticas públicas implementadas por el gobierno, e, implementar reformas para que la Asamblea Legislativa realice un adecuado escrutinio de los informes de auditoría de la entidad fiscalizadora, estableciendo los plazos específicos para realizarlo, y, dotar del recurso humano necesario para su ejecución.

2.5. Transparencia

La propuesta está orientada a la reforma de los marcos normativos que permitan abrir espacios para la participación de la sociedad civil para apoyar la fiscalización en cada una de las fases del ciclo presupuestario: formulación, discusión y aprobación, ejecución y evaluación. Esta reforma sentará las bases para la creación de una cultura de la transparencia y de participación de la sociedad civil, facilitando su contribución en las diferentes fases del ciclo presupuestario con un carácter permanente. Asimismo, se propone la creación de la figura de un Consejo Asesor en Finanzas Públicas, que promueva las reformas basadas en las mejores prácticas internacionales, asesore en su implementación y en la elaboración de informes técnicos para revisar y ajustar procedimientos.

Diagnóstico y Propuesta de Metodología Regional
en materia de control político y fiscalización presupuestaria
del gasto e inversión pública ordinaria y extraordinaria
incluyendo la realizada para atender la emergencia del Covid-19

Capítulo

1

Diagnóstico normativo,
institucional y de políticas
y presupuestos nacionales y
comparativos a nivel subregional

I. Análisis nacional de los marcos normativos vigentes

1.1. El Salvador

En primer lugar, se debe partir que el art. 85 de la Constitución de la República, define la forma de gobierno y sistema político salvadoreño. En sus incisos 1º y 2º establece: «El Gobierno es republicano, democrático y representativo. El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa».

Propio de los sistemas Republicanos, El Salvador se rige bajo el Principio de División de Poderes, por lo que existe un Órgano Ejecutivo, quien tiene a su cargo determinar la orientación política del Estado en cada momento -concretada en las diferentes políticas públicas-, de acuerdo con el criterio mayoritario que expresa; un Órgano Legislativo, a quien le corresponde darle forma normativa a esas decisiones políticas fundamentales, mediante el desarrollo normativo primario de la Constitución; y un Órgano Judicial, a quien le corresponde el control jurisdiccional de la actividad de ambos, en cuanto a su legalidad y constitucionalidad.¹ Al interior del Órgano Ejecutivo, se encuentra el Presidente de la República y el Consejo de Ministros, interviniendo el primero en la sanción y publicación de la Ley del Presupuesto General de la Nación y el segundo en la elaboración de proyecto y sus eventuales reformas.

Con la base anterior, es claro ahora entender que el Presupuesto General de la Nación, no solamente es una herramienta fiscal, sino también adopta la forma de ley². Por lo cual, necesariamente sigue el proceso de formación de ley, que se resume a continuación:

1. Fase de iniciativa de ley (art. 133 Cn)
2. Fase legislativa (arts. 131 ordinal 5º, 134 y 135 Cn)
3. Fase ejecutiva (sanción y promulgación) (arts. 135, 137, 138, 139 y 168 atribución 8º Cn)
4. Fase publicación (art. 140 Cn)
5. Entrada en vigor

En el caso del presupuesto, su proceso de formación de ley es el siguiente:

1. Proyecto de Presupuesto de Ingresos y egresos, elaborado por el Consejo de Ministros (art. 167 inciso 3º Cn)
2. El proyecto de Presupuesto es presentado a la Asamblea Legislativa, por el Consejo de Ministros.
3. La Asamblea legislativa, previa discusión lo aprueba o devuelve con observaciones (art. 131 ordinal 8º Cn)
4. Sanción Presidencial
5. Publicación,
6. Entrada en vigor para el nuevo ejercicio fiscal.

¹ Ver. SALA de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad 1-2010.

² «Para lo que al presente caso interesa, cabe mencionar que el presupuesto adopta la forma de una ley; en consecuencia, para su aprobación deben cumplirse todos los requisitos exigidos por la Constitución para su válida emisión...» (SALA de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad 1-2010).

1.1. El Salvador

Respecto de lo Anterior, la Sala de lo Constitucional de El Salvador, ha sostenido que interpretando sistemáticamente los arts.131 ordinal 8° y 167 ordinal 3° de la Constitución, se puede deducir que la elaboración del presupuesto se divide en dos etapas encomendadas a dos órganos diferentes: (i) la preparación del anteproyecto de la Ley de Presupuesto, a cargo del Consejo de Ministros (integrante del Órgano Ejecutivo, según el art. 166 Cn); y (ii) la aprobación de dicha ley, a cargo de la Asamblea Legislativa. En materia presupuestaria puede afirmarse que no existe una zona de reserva exclusiva a favor de un órgano del Estado, sino que dos órganos estatales participan en la misma.

En esa línea, el Tribunal Constitucional salvadoreño, retoma lo dicho por los autores Juan Martínez Queralt y otros que explican que: «Desde que el Presupuesto comienza a configurarse como un instituto jurídico moderno, en los albores del siglo XIX, se refleja, a lo largo de su ciclo vital, la división de poderes sobre la que se organiza el Estado contemporáneo [...]. Partiendo de estas premisas, va a consolidarse desde entonces el ciclo presupuestario con base en tres principios, que concretan el de división de poderes; 1) separación de funciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo; 2) coordinación de ambos para desarrollar el ciclo presupuestario; 3) irrenunciabilidad de las competencias atribuidas a cada uno en las distintas fases».

Por ello, sostiene la Sala de lo Constitucional, en materia de presupuesto, más que ante una “división de poderes”, estaríamos antes un “poder indiviso” entre el Legislativo y el Ejecutivo, en su elaboración, aprobación, ejecución y control. Y en ese sentido, también afirman que en realidad lo que hace el Legislativo no es una “autorización” -pues con ella no se agotarían todos los efectos jurídicos del presupuesto (que se desarrolla anualmente)-, sino una “ordenación” del gasto público.

1.1.1. Instituciones que ejercen control distinto al político

Ahora bien, respecto a El Salvador, otras instituciones de control distintas al político también entran en juego, entre ellas podríamos mencionar:

- **Corte de Cuentas:** vigila la recaudación, custodia, el compromiso y la erogación de los Fondos Públicos (art. 195 No. 1 Constitución de la República).
- **Fiscalía General de la República:** defiende los intereses del Estado y la sociedad (art. 193 No. 1 Constitución de la República).
- **Sala de lo Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia:** conoce y resuelve demanda de inconstitucional de las leyes, decretos y reglamentos, y las controversias entre los Órganos Legislativo y Ejecutivo (art. 174 Constitución de la República).
- **Instituto de Acceso a la Información Pública:** propicia la transparencia de la gestión pública mediante la difusión de la información que generen los entes obligados (art. 3 literal “b” Ley de Acceso a la Información Pública), entiéndase los Órganos del Estado, sus dependencias, las instituciones autónomas, las municipalidades y cualquier otra entidad u organismo que administre recursos públicos.

1.2. Honduras

Honduras es un Estado de derecho, soberano, constituido como república libre, democrática e independiente para asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social. (Art. 1 Cn.).

La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación. (art. 4 Cn.).

La Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas ejercerá la rectoría del sistema de Administración Financiera del Sector Público y la coordinación de cada subsistema estará a cargo de la dependencia de dicha Secretaría que se determina, en cada caso. (Art. 4 Ley Orgánica del Presupuesto).

Previo a entrar a conocer la legislación específica que establece el proceso presupuestario, es necesario indicar para mayor claridad, los postulados constitucionales relacionados a la materia. Ya que la Carta Magna se posiciona como la norma de mayor jerarquía, y por ello toda contradicción de ley secundaria queda sin efecto, cuando colisiona con la norma primaria.

El presupuesto, no solamente es una herramienta fiscal, sino también tiene naturaleza o esencia de ley. Por lo cual, necesariamente sigue el proceso de formación de ley, que se resume a continuación:

1. Formulación.
2. Aprobación.
3. Ejecución.
4. Seguimiento y evaluación.
5. Liquidación.

En el caso del presupuesto, su proceso de formación de ley es el siguiente:

- El proyecto del presupuesto será presentado por el poder ejecutivo al congreso nacional, dentro de los primeros quince días del mes de septiembre de cada año. (Art. 367 de la Constitución de la República y art. 25 Ley Orgánica del Presupuesto).
- Corresponde al Congreso Nacional: Aprobar anualmente los presupuestos debidamente desglosados de Ingresos y Egresos de las Instituciones descentralizadas. (Art. 205 numerales 33 y 38 de la Constitución de la República).
- El poder ejecutivo incluirá en el presupuesto general de egresos e ingresos de la República los fondos presupuestados por el poder legislativo para su funcionamiento. (Art. 211 de la Constitución de la República).
- Los organismos descentralizados del Estado enviarán al poder legislativo dentro de los primeros 15 días del mes de septiembre de cada año, los respectivos anteproyectos desglosados anuales de presupuesto para su aprobación. (Art. 267 de la Constitución de la República).
- El poder judicial goza de completa autonomía administrativa y financiera. En el presupuesto general de Ingresos y Egresos de la República, tendrá una asignación actual no menor del tres por ciento de los ingresos corrientes. (Art. 318 de la Constitución de la República).
- El presupuesto será votado por el poder legislativo con vista al proyecto que presente el poder ejecutivo. (Art. 366 de la Constitución de la República).

1.2. Honduras

Según la Secretaría de Finanzas, SEFIN, el ciclo presupuestario “comprende un proceso continuo, dinámico y flexible mediante el cual se programa, ejecuta, controla y evalúa la actividad financiera y presupuestal del sector público”. Se divide en cinco etapas; formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y liquidación. Asimismo, se destaca la premisa fundamental del FOSDEH para el Presupuesto Público “este instrumento de política pública es la principal herramienta de planificación del país, que tiene efectos directos en la economía y la sociedad”.

Es ese sentido, es importante resaltar que cada etapa del ciclo presupuestario está rodeada de una relevancia particular, tal que, como un ser vivo, si hay una mala gestión en las etapas de formulación y aprobación, difícilmente se logrará una ejecución nutritiva para el crecimiento del país, sin embargo, una buena planificación, discusión y aprobación resultan irrelevantes si, en la etapa de ejecución, se desvincula el gasto de los objetivos planificados. Dadas estas consideraciones, se puede decir que es importante y relevante para una buena gestión presupuestaria que, tanto las fases de planificación como de ejecución estén vinculadas a acciones y objetivos concretos, de manera que el gasto sea coherente con los intereses nacionales en función de una visión de desarrollo definida.

El ciclo del presupuesto se conforma de la siguiente manera:

1. Formulación: va desde los meses de abril a septiembre.
2. Aprobación: va desde los meses de septiembre a diciembre.

Es importante recalcar que durante la etapa de formulación y aprobación es donde la ciudadanía puede participar.

3. Ejecución: va desde los meses de enero a diciembre.
4. Seguimiento y evaluación: va desde los meses de enero a diciembre.
5. Liquidación: va desde los meses de enero a abril.

Dado que el Presupuesto General de República es un instrumento de política pública, su gestión se basa en una serie de principios legales contenidos en leyes específicas, en orden precedencia: Constitución de la República de Honduras (Capítulo 6 Del Presupuesto, artículos 361-972), Ley General de Administración Pública, Ley Orgánica del Presupuesto, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Ley de Responsabilidad Fiscal, Reglamento de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

La Constitución de la República de Honduras de 1982, establece que (entre otras cosas), el proyecto de presupuesto una vez aprobado por el Poder Ejecutivo “se votará anualmente de acuerdo con la política económica planificada y con los planes anuales operativos aprobados por el Gobierno”. Asimismo, se delega a la “Ley Orgánica del Presupuesto establecer lo concerniente a la preparación, elaboración, ejecución y liquidación del presupuesto”, además declara que, cuando no se hubiere aprobado el Presupuesto del siguiente año dentro del plazo indicado por la Ley, continuará vigente el aprobado previamente.

En cuanto, a la Ley General de Administración Pública, dicta que las instituciones públicas que no presenten planes presupuestarios no recibirán una asignación financiera del Estado. Por su parte, en la Ley Orgánica de Presupuesto y su Reglamento se determinan los conceptos aplicables, los sistemas y subsistemas del Presupuesto, los documentos de soporte clave, los órganos responsables, contenido del documento de Presupuesto, lineamientos generales de política presupuestaria, de inversión y deuda pública, de ejecución y liquidación del presupuesto, competencia y responsabilidades de los involucrados, así como las sanciones a quienes incumplan dicha Ley.

Ley de Responsabilidad Fiscal y su Reglamento, nace de las recomendaciones del FMI para que el país controlara el Déficit Fiscal, que tras el 2009 aumentó de -6.05 % del PIB de ese año, a -7.87 % del PIB en el 2013. Esta Ley y su Reglamento, define reglas fiscales en cuanto al déficit fiscal, exenciones y exoneraciones, transparencia, estimaciones de largo y mediano plazo en cuanto a las fuentes de ingresos, objetos de gasto.

Planeación del Gasto

La base para programación del presupuesto es el calendario de actividades presupuestarias, sobre el que, la Secretaría de Finanzas lidera el proceso de elaboración de este y documentos soporte del Presupuesto General de la República. Las etapas de formulación y aprobación suceden en el año anterior, la etapa de ejecución sucede en el año corriente y la liquidación sucede en los primeros del año posterior a la ejecución.

Documentación soporte del presupuesto

La Ley Orgánica del Presupuesto, Artículo 23 establece que adicional al documento de presupuesto, sobre la base de los anteproyectos de presupuesto preparados por cada institución del Estado o que recibe fondos de los gobiernos, la Secretaría de Finanzas “debe preparar la documentación que soporte al Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República”, estos son:

- Exposición de Motivos
- Evolución y proyección del Programa Financiero de Mediano Plazo y del Presupuesto Plurianual incluyendo el contexto macroeconómico del año que se presupuesta
- Plan Operativo Anual
- Presupuesto de Ingresos
- Presupuesto de Egresos
- La cuenta financiera mostrando el ahorro corriente, inversión, el resultado neto y el financiamiento
- Cuadros comparativos con los agregados fiscales de al menos dos ejercicios previos
- Documento analítico explicativo del cálculo de los ingresos
- Las Disposiciones Generales

Estas últimas se definen como las normas complementarias a la Ley Orgánica del Presupuesto y que rigen la aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y liquidación del Presupuesto General de la República, la vigencia de estas normas está sujeta al ejercicio fiscal correspondiente, normalmente de doce meses entre enero y diciembre de cada año.

En la práctica los documentos de soporte del Presupuesto se presentan, en algunos casos, de manera agregada, siendo los principales el Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo, el Plan Operativo Anual, la Política Presupuestaria, la Exposición de Motivos, el Presupuesto de Ingresos, el Presupuesto de Egresos (desagregado según Objeto de gasto, Programa, a nivel de Actividad y Obra, por Fuente de Financiamiento y Comparativo por Ejercicio), a continuación se presentan algunos comentarios generales sobre algunos de estos documentos.

Plan Operativo Anual (POA)

Este documento se trabaja de manera individual el mes de julio por todas las instituciones centralizadas, descentralizadas y las que reciben dinero del Estado. En el POA los departamentos o divisiones de cada institución detallan todos los objetivos que se pretenden lograr en el año siguiente, así mismo describe todas las actividades que se desarrollarán durante el año para alcanzar esos objetivos, también los responsables a lo interno de cada institución que deberán coordinar y rendir cuentas de las actividades.

Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MMFMP)

La Ley de Responsabilidad Fiscal, Artículo 5 define al MMFMP como una “herramienta dinámica de gestión que orienta a la toma de decisiones estratégicas de política fiscal”. En este sentido, se comprende que este documento incluye todos los elementos necesarios para que el gobierno a través de la Secretaría de Finanzas planifique y ejecute decisiones vinculadas al gasto eficiente y proyecciones de ingresos sustentables.

1.2. Honduras

En este documento se evalúa el desempeño de los 4 sectores económicos: real, externo, fiscal, monetario, asimismo se toman en consideración la evolución macroeconómica de la economía internacional y de los principales socios comerciales del país. Además, se hace un balance fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF) en el año precedente y se incluyen las proyecciones de ingresos y flujo de las fuentes de financiamiento. También se elaboran escenarios de deuda pública, considerando el escenario actual, las proyecciones y análisis de sensibilidad y sostenibilidad.

Por lo tanto, resulta relevante no solo para la gestión fiscal sino también para la ciudadanía en general, dado que es lo más cercano que posee Honduras a un presupuesto plurianual y de él se puede estimar, considerando todo constante, las prioridades del gobierno expresadas en los principales objetos de gasto y financiamiento de las instituciones públicas.

Política Presupuestaria

Aquí se consideran las estrategias y medidas que el Estado implementará para administrar de forma eficiente los recursos a través de políticas de gasto (Objetivos, metas y techos) y de inversión. Incluye las prioridades del Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022, como el desarrollo y bienestar social, crecimiento económico, gobernabilidad, democracia, infraestructura y desarrollo logístico.

También considera los lineamientos del presupuesto con enfoque de género, política monetaria y fiscal. Asimismo, se establecen los lineamientos generales, los objetivos de país, las estimaciones de ingresos fiscales y techos del gasto público se derivan de este documento las prioridades y metas del gobierno para el siguiente año.

La Política Presupuestaria tiene como principal objetivo facilitar e incentivar el buen desempeño de la economía para alcanzar niveles aceptables y sustentados de crecimiento económico, una baja tasa de inflación y buenos niveles de desempleo, entre otras variables, mediante la gestión presupuestaria.

1.2.1. Instituciones de control distinto al político

Honduras, también cuenta con instituciones que ejercen control distinto al político, entre las que podemos mencionar:

- Tribunal Superior de Cuentas: fiscaliza a posteriori los fondos bienes y recursos administrados por los poderes del Estado (art. 222 Cn).
- Sala de lo Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia: dirimir los conflictos entre los poderes del Estado (art. 316 No. 2 Cn).
- Ministerio Público: colabora y vela por la pronta, diligente, correcta y eficaz administración de justicia, especialmente en el ámbito penal (art. 1 No. 2 Ley del Ministerio Público).
- Procuraduría General de la República: representa los intereses del Estado: su organización y atribuciones (art. 1 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).
- Instituto de Acceso a la Información Pública: es un órgano desconcentrado de la administración pública, con independencia operativa, decisional y presupuestaria, responsable de promover y facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública (art. 8 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública).

1.3. Guatemala

El Estado Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo. (Art. 140 Cn.).

La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos es prohibida. (Art. 141 Cn.).

Previo a entrar a conocer la legislación específica que establece el proceso presupuestario, es necesario indicar para mayor claridad, los postulados constitucionales relacionados a la materia. Ya que la Carta Magna se posiciona como la norma de mayor jerarquía, y por ello toda contradicción de ley secundaria queda sin efecto, cuando colisiona con la norma primaria.

El presupuesto, no solamente es una herramienta fiscal, sino también tiene naturaleza o esencia de ley. Por lo cual, necesariamente sigue el proceso de formación de ley, que se resume a continuación:

- Planificación
- Formulación
- Presentación
- Aprobación
- Ejecución
- Seguimiento
- Evaluación
- Liquidación y rendición del presupuesto del sector público

En el caso del presupuesto, su proceso de formación de ley es el siguiente:

- Proyecto de Presupuesto que contenga en detalle los ingresos y egresos del Estado, elaborado por el Presidente de la República (art. 183 Cn).
- Presentación del proyecto del presupuesto al Congreso de la República (art. 23 Ley Orgánica del Presupuesto).
- El Congreso de la República por medio de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda de ese organismo, realiza las reuniones de discusión y análisis del proyecto de presupuesto que considere conveniente, y emite el dictamen correspondiente con el cual traslada el proyecto al pleno del Congreso, quien, de acuerdo a sus atribuciones contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, lo aprueba, imprueba o modifica (art. 171 Cn.).
- El Congreso de la República, lo remite al Organismo Ejecutivo, para su sanción y publicación.
- Una vez publicado, entra en vigor para el nuevo ejercicio fiscal.

1.3.1. Instituciones de control distinto al político

Guatemala, también cuenta con instituciones que ejercen control distinto al político, entre las que podemos mencionar:

- Contraloría General de Cuentas: fiscalizar los ingresos, egresos y en general todo interés hacendario de los Organismos del Estado (art. 232 Cn).

1.3. Guatemala

- Ministerio Público: institución auxiliar de la Administración Pública, cuyo fin principal es velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país (art. 251 Cn).
- Corte de Constitucionalidad: es un tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden Constitucional (art. 268 Cn).
- Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico: tiene por objeto apoyar las acciones de los Ministerios y dependencias del Organismo Ejecutivo, para coordinar la aplicación de las medidas, compromisos y estrategias que se derivan de los instrumentos internacionales así como de las políticas y planes de acción nacional en materia de gobierno abierto y electrónico, a efecto de coadyuvar a la transformación de la gestión pública, innovación de las tecnologías de información y comunicación, participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia (Acuerdo Gubernativo No. 360-2012 de 26 de diciembre de 2012, así como las reformas incorporadas por el Acuerdo Gubernativo No. 41-2018 de 6 de marzo de 2018).

II. Análisis nacional del marco institucional vigentes

2.1. El Salvador

Anteriormente, se ha mencionado en este trabajo que el Presupuesto General de la Nación toma forma de ley, y que por ello necesariamente sigue todas las etapas ordinarias de formación de ley. Sin embargo, esta ley -la del Presupuesto General de la Nación- goza de una particularidad que es dinámica y es acordada para tener una vigencia máxima de un año. Por ese dinamismo es sujeta de constantes cambios y de supervisión constante en su etapa de ejecución.

La LOAFI desarrolla el “proceso presupuestario”, de lo cual se explayará en este capítulo, junto con las relaciones necesarias a la Constitución de la República y a la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social (en lo sucesivo nominada como “Ley de Responsabilidad Fiscal” o LRF), la cual debe mencionarse, no existía al momento de emitirse la LOAFI.

Como preámbulo y para mayor claridad, se considera oportuno subrayar que la LOAFI crea el Sistema de Administración Financiero (SAFI), el cual tiene la finalidad de establecer, poner en funcionamiento y mantener en las instituciones y entidades del sector público en el ámbito de esa norma el conjunto de principios, normas, organizaciones, programación, dirección y coordinación de los procedimientos de presupuesto, tesorería, inversión y crédito público y contabilidad gubernamental (art. 7 LOAFI).

La aplicación del SAFI se hace a través de los siguientes subsistemas componentes: a) subsistema de presupuesto; b) subsistema de tesorería; c) subsistema de inversión y crédito público; y d) subsistema de contabilidad gubernamental (art. 10 LOAFI). De los cuales, solamente se abordará el subsistema de presupuesto.

2.1.1. Política Presupuestaria

Conforme al art. 28 LOAFI, le compete al Ministerio de Hacienda elaborar la política presupuestaria. El ministro de Hacienda propondrá la política presupuestaria al Presidente de la República para la discusión y aprobación del Consejo de Ministros, a más tardar en la segunda quincena del mes de abril de cada año.

La política presupuestaria determinará las orientaciones, prioridades, estimación de la disponibilidad global de recursos, techos financieros y variables básicas para la asignación de recursos; asimismo contendrá las normas, métodos y procedimientos para la elaboración de los proyectos de presupuesto en cada entidad.³

Añádase a lo anterior que en razón a lo dispuesto en el art. 6 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, se debe tomar en cuenta el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo (MFMLP), según el cual se adoptan disposiciones, regulaciones, estimaciones y proyecciones fiscales actualizadas en un periodo de diez años, con el fin de fortalecer los objetivos y finalidades definidos en la LRF.

³ Ver, art. 29 LOAFI.

2.1. El Salvador

El MFMLP es una herramienta dinámica de gestión, que ilustra y orienta a la toma de decisiones estratégicas de política fiscal, ofreciendo una línea base de las proyecciones fiscales plurianuales de ingresos, gastos y financiamiento, que expresan techos indicativos globales de dichas variables; esta herramienta se hará y deberá mantenerse actualizada, con una proyección fiscal de diez años y contendrá como mínimo lo siguiente (art. 6 inciso 2° LRF):

- Un escenario económico base a partir del cual se elaborará el Presupuesto General del Estado y las proyecciones fiscales.
- Las metas y límites de los principales indicadores de política fiscal a ser alcanzados en los próximos 10 años.
- Proyecciones de ingresos y gastos fiscales y los flujos de deuda;
- Programación de proyectos de inversión pública, incluyendo su fuente de financiamiento.
- Nivel de endeudamiento público total en dólares y proporción del PIB;
- Valoración sobre los riesgos fiscales;
- Indicadores de sostenibilidad de la política fiscal en el mediano y largo plazo;
- El porcentaje de ejecución de los recursos corrientes asignados y, en especial, de la inversión programada, con la respectiva sustentación técnica;
- Informe detallado de todos los subsidios, indicando su monto, costo de administración y fuente de financiamiento; y una evaluación de impacto socioeconómico y sus contribuciones en la equidad, lo cual deberá ser presentado seis meses antes de finalizar cada periodo presidencial;
- Informe detallado de los resultados y de la evolución de las finanzas de las Empresas Públicas No Financieras (EPNF).
- Monto total y las características de las obligaciones que tienen garantía o aval del Estado, incluyendo información sobre su estructura de vencimiento, el tipo de garantía y beneficiarios, así como de pasivos contingentes; y,
- Estimar la tasa de evasión del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios; así como la estimación del gasto tributario.

Teniendo en consideración lo anterior, la LOAFI establece que el proceso presupuestario comprende de las siguientes etapas:⁴

- a) Formulación
- b) Aprobación
- c) Ejecución
- d) Seguimiento
- e) Evaluación

Etapas que se desarrollan a continuación.

2.1.2. Etapa de formulación

El proceso de elaboración del proyecto de presupuesto se inicia anualmente, con la aprobación por el Consejo de Ministros de la política presupuestaria.⁵

Conforme al art. 26 LOAFI, el Presupuesto General del Estado, los Presupuestos Extraordinarios y los Presupuestos Especiales de las instituciones descentralizadas con funciones no empresariales, serán formulados con metodología iguales. Por su parte, los Presupuestos Especiales de las Empresas Públicas

⁴ Ver, art. 31 LOAFI.

⁵ Ver, art. 32 LOAFI.

no Financieras⁶ e Instituciones de Crédito deberán expresar los objetivos, políticas y metas que se deriven de la integración del ciclo operativo, económico y financiera previsto para su gestión.

A modo de mayor comprensión, la LOAFI establece la “composición del Presupuesto” y los “Presupuestos de Ingresos y Gastos”. Los cuales se definen a continuación.

Composición del presupuesto (art. 24 LOAFI)

El Presupuesto del Sector Público No Financiero está constituido por el Presupuesto General del Estado, los Presupuestos Extraordinarios y los Presupuestos Especiales. Los presupuestos comprenderán todos los ingresos que se estiman recolectar de conformidad a las leyes vigentes, independientemente de su naturaleza económica, financiera e institucional, y la integración de los gastos que se proyectan erogar para un ejercicio fiscal. Asimismo, mostrarán los propósitos de la gestión, identificando la producción de bienes y prestación de servicios que generarán las instituciones correspondientes.

Presupuestos de ingresos y gastos (art. 25 LOAFI)

El presupuesto de ingresos comprenderá los recursos que genere el sistema tributario, la prestación y producción de bienes y servicios, transferencias, donaciones y otros ingresos, debidamente legalizados; las estimaciones de estos ingresos constituyen metas de recolección, de responsabilidad a cargo de los organismos correspondientes.

Las fuentes financieras comprenderán la captación de flujos financieros provenientes de las operaciones de endeudamiento interno y externo. Las estimaciones para dicha captación se efectuarán en base a operaciones debidamente concertadas y aprobadas.

El presupuesto de gastos comprenderá todos los egresos previstos para el logro de los objetivos y metas del gobierno, sostenimiento administrativo del sector público, atención de la deuda pública y otros compromisos gubernamentales.

Con esa claridad las entidades e instituciones del sector público deben elaborar sus proyectos de presupuesto tomando en cuenta la política presupuestaria, los lineamientos presupuestarios emitidos por el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General del Presupuesto y los resultados físicos y financieros del último año cerrado contablemente.

El Ministro de Hacienda es el encargado que las entidades e instituciones del sector público cumplan con lo anterior, y de hacer los ajustes respectivos según sea necesario.

Sin embargo, el Órgano Legislativo elabora y aprueba su propio presupuesto y sistema de salarios, consultándolos previamente con el Presidente de la República para el sólo efecto de garantizar los fondos necesarios para su cumplimiento.

El Órgano Judicial por su parte elabora su proyecto de presupuesto de los sueldos y gastos del Órgano Judicial y lo remite al Órgano Ejecutivo, para su inclusión sin modificaciones en el Proyecto del Presupuesto General del Estado. Y en este proceso, se debe cuidar que, conforme a la Constitución, la Corte Suprema de Justicia debe contar con una asignación no inferior al 6% de los ingresos corrientes del Presupuesto del Estado.⁷

⁶ “Sector Público No Financiero (SPNF): Comprende las instituciones que conforman el Gobierno General y las Empresas Públicas no Financieras. El Gobierno General comprende todas las Instituciones del Gobierno Central y aquellas que financien su funcionamiento con fondos público o que reciben subvenciones del Estado, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Municipalidades y otras instituciones descentralizadas. Las empresas públicas no financieras comprenden las Instituciones Oficiales Autónomas, como la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados y la Lotería Nacional de Beneficencia y cualquier otra institución que en el futuro sea parte de este sector”. (art. 5 literal “a” de la LRF).

⁷ Ver, art. 172 inciso final de la Cn.

2.1. El Salvador

El Consejo de Ministros, y en especial el Ministro de Hacienda debe velar por el Principio de Presupuesto de Mediano Plazo, esto es que la preparación del Presupuesto General del Estado debe estar enmarcado en un escenario macroeconómico y presupuesto indicativos a cuatro años, sin que esto último signifique asignación de fondos o compromisos para los años siguientes al que efectivamente será sometido a aprobación (art. 2.b Ley de Responsabilidad Fiscal).

2.1.3. Etapa de aprobación del presupuesto

Le corresponde al Consejo de Ministros, por medio del Ministro de Hacienda, presentar los proyectos de Ley de Presupuesto General del Estado y de los Presupuestos Especiales, así como la correspondiente Ley de Salarios, a la Asamblea Legislativa, por lo menos con tres meses de anticipación al inicio del nuevo ejercicio financiero fiscal (art. 38 LOAFI).

Al presentarse a la Asamblea Legislativa el anteproyecto de la Ley del Presupuesto General de la Nación, este pasa a discusión de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, art. 39 No. 9 Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa (RIAL). Esta comisión debe escuchar en audiencia a los interesados en los proyectos legislativos o a los afectos por ellos, si por escrito solicitan ser oídos (art. 37 inciso último RIAL).

La comisión al dictar un dictamen ya sea favorable o desfavorable, lo remite a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, para que este lo incluya en la propuesta de agenda de la sesión plenaria (art. 52 inciso 2° RIAL).

Sin embargo, también se contempla que, en casos urgentes, y cuando así lo apruebe la Asamblea a petición de algún Diputado o Diputada, podrán dispensarse los trámites reglamentarios y se podrá discutir el asunto en la misma sesión en que se conozca la correspondencia, aun sin el dictamen de la comisión respectiva (art. 76 RIAL). Debe apuntarse, que existe muchas sentencias de inconstitucionalidad⁸ al emitirse decretos de esta forma, pues en ocasiones se ha demostrado al no justificar adecuadamente la situación de urgencia, vulneración a los principios de contradicción, libre debate y discusión propia de la actividad legislativa derivados del art. 135 Cn⁹; y que necesariamente deben observarse al momento de emitir una ley, más aún, cuando se trata de una ley de suma importancia, como es la Ley del Presupuesto General de la Nación.

No obstante, si al cierre de un ejercicio fiscal no se hubiesen aprobado las leyes del presupuesto general del Estado y de los Presupuestos Especiales y la respectiva ley de salarios, en tanto se da la aprobación del ejercicio entrante, se iniciará aplicando las respectivas leyes de presupuesto tanto general como especial y la correspondiente ley de salarios vigentes en el ejercicio fiscal inmediato anterior, incorporando todas las reformas realizadas a estos cuerpos de ley en dicho ejercicio fiscal.

2.1.4. Etapa de ejecución

La ejecución presupuestaria es la etapa en la cual se aplica el conjunto de normas y procedimientos técnicos, legales y administrativos para movilizar los recursos presupuestados en función de los objetivos y metas establecidos en el presupuesto aprobado. Para este fin, deberá realizarse la programación de la ejecución presupuestaria que compatibilice los flujos de ingresos, egresos y financiamiento con el avance físico y financiero del presupuesto (art. 39 LOAFI).

La ejecución presupuestaria se debe realizar con base a los siguientes momentos presupuestarios: crédito, compromiso y devengado. (art. 40 LOAFI).

⁸ Véase, por ejemplo: SALA DE LO CONSTITUCIONAL, sentencia de inconstitucionalidad 14-2020, de las 12:40 horas del día 25 de enero de 2021.

⁹ "Todo proyecto de ley, después de discutido y aprobado, se trasladará a más tardar dentro de diez días hábiles al Presidente de la República, y si este no tuviere objeciones, le dará su sanción y lo hará publicar como ley" (art. 135 Cn).

Las entidades e instituciones que forman parte del SAFI están obligadas a realizar y presentar a la Dirección General del Presupuesto la programación de la ejecución física y financiera de sus presupuestos, siguiendo las normas, métodos y procedimientos respectivos (art. 41 LOAFI).

Toda modificación a las leyes de presupuesto que impliquen gastos o disminución de ingresos no contemplados originalmente deberá especificar las fuentes de los recursos a utilizar o sustitución (art. 44 LOAFI).

Las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias durante la ejecución del presupuesto votado quedan reguladas de la siguiente manera (art. 45 LOAFI):

- a) Las transferencias entre asignaciones de distintos ramos u organismos administrativos de la administración pública, excepto las que se declaren intransferibles, serán objeto de Decreto Legislativo a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Hacienda.
- b) El Órgano Ejecutivo, en el Ramo de Hacienda, autorizará las transferencias entre créditos presupuestarios de un mismo Ramo u organismo administrativo, excepto las que se declaren intransferibles.
- c) Las asignaciones de los Presupuestos Especiales son intransferibles de una institución a otra. Sin embargo, las instituciones que operan con Presupuestos Especiales podrán realizar entre asignaciones de la misma institución, siempre que dichas transferencias no alteren ni su ahorro corriente ni sus inversiones. Toda modificación que afectare el ahorro corriente o las inversiones será aprobada por el Consejo de Ministros, a iniciativa del Ministro de Hacienda; y,
- d) Toda asignación adicional a los Presupuestos Especiales deberá ser autorizada por medio de Decreto Legislativo, a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Hacienda.

Las cuentas de ingresos y gastos del presupuesto correspondiente a cada institución componente del SAFI, se cerrarán al 31 de diciembre de cada año. Después de esa fecha, los recursos que se recauden se considerarán parte del presupuesto vigente, independientemente de la fecha en que se hubiese originado y liquidado las obligaciones (art. 46 LOAFI).

2.1.5. Etapa del seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria

El seguimiento de la ejecución presupuestaria es la actividad de supervisión e información directa de los resultados previstos y obtenidos en la programación de la ejecución presupuestaria (art. 47 LOAFI).

El seguimiento y evaluación presupuestaria se realizará en los siguientes niveles de responsabilidad:

- a) Del seguimiento y evaluación global del Presupuesto General del Estado, son responsables el Ministerio de Hacienda y el Director General de Presupuesto;
- b) Del seguimiento y evaluación de cada presupuesto institucional, es responsable la autoridad máxima de cada entidad o institución; y,
- c) Del seguimiento y evaluación a nivel operativo institucional, es responsable el jefe de la unidad financiera institucional.

A lo anterior, debe añadirse que la Fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Órgano Ejecutivo, que es la Corte de Cuentas de la República, conforme al art. 195 Constitución de la República.

Asimismo, que el seguimiento y evaluación del presupuesto y de las finanzas públicas por virtud de la Ley de Responsabilidad Fiscal se deben enmarcar en la proyección de metas fiscales y macroeconómicas, establecidas en el marco fiscal de mediano y largo plazo, con ese propósito, se elaboran indicadores que

2.1. El Salvador

permitan evaluar su cumplimiento al final del ejercicio fiscal, a modo de ser un referente para la planificación del presupuesto de la siguiente gestión fiscal (art. 12 Ley de Responsabilidad Fiscal).

Ha de mencionarse que una de las potestades de la Asamblea Legislativa, es la de interpelar funcionarios, lo cual podría ocurrir en esta fase o ciclo presupuestario. La interpelación tiene por objeto que la Asamblea reciba las explicaciones de los ministros o encargados de despacho, o de los presidentes de instituciones oficiales autónomas, respecto de sus actuaciones, su política, el programa o proyecto en determinada materia, o sobre una cuestión de interés público, a petición de uno o más Diputados o Diputados, de acuerdo con el numeral 34° del art. 131 de la Cn.

2.1.6. Liquidación

En esta etapa le corresponde a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental preparar anualmente el informe correspondiente a la liquidación del Presupuesto y al Estado demostrativo de la situación del tesoro público y del patrimonio fiscal, para que el ministro de Hacienda cumpla con las disposiciones de la Constitución de la República (art. 105 literal "k" LOAFI).

2.2. Honduras

Con la claridad de lo anteriormente dicho, se procede a desarrollar el ciclo presupuestario en estricto sentido.

2.2.1. Etapa de formulación

Con esta etapa comienza el ciclo presupuestario. Se realiza entre abril y septiembre de cada año, no obstante, cabe mencionar, que los trabajos de proyecciones macro fiscales de mediano plazo se ejecutan desde inicios de cada año, estas proyecciones son realizadas en línea con el Programa Monetario del Banco Central, asimismo esta institución emite su opinión técnica de las proyecciones macro fiscales de mediano plazo, que luego son publicadas en el Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MMFMP).

En la formulación, cada institución tanto de la Administración Central como de la Administración Descentralizada y demás que reciben financiamiento del Estado elaboran su Plan Operativo Anual (POA) donde especifica las actividades que llevará a cabo en el siguiente año, además se incluye la estimación de recursos financieros que necesita sufragar los gastos implícitos a cada actividad.

Cada institución presenta su Ante Proyecto de Presupuesto con de las estimaciones de gastos por objeto de gasto, egresos y fuente de financiamiento, por actividad obra. La Secretaría de Finanzas compila los documentos y evalúa la factibilidad del gasto en función de las proyecciones de ingresos para el año siguiente, siguiendo los lineamientos tanto del MMFMP como de la Política Presupuestaria.

Finalmente, la Secretaría de Finanzas elabora el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Administración Pública y las "Disposiciones Generales del Presupuesto" que establecen los lineamientos específicos para ejecutar, vigilar y evaluar, y liquidar el gasto público. Esta etapa del Ciclo Presupuestario concluye con la aprobación del Proyecto de Presupuesto por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Es importante resaltar que, en esta etapa, cada ciudadano debe mantenerse vigilante de los objetivos y metas que se plantea alcanzar el gobierno con la ejecución del Presupuesto General de la República, asimismo evaluar el financiamiento de este gasto, dado que son los impuestos pagados al Estado los que financian el Presupuesto.

2.2.2. Etapa de aprobación

Una vez que el Ante proyecto de Presupuesto es aprobado por el Presidente de la República en Concejo de Ministros, la Secretaría de Finanzas, antes del 15 de septiembre de cada año, envía lo documentos de soporte presupuestario y el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República al Congreso Nacional.

La etapa de aprobación del Presupuesto comienza el 15 de septiembre y finaliza una vez aprobado por la mayoría de los diputados del Congreso Nacional antes del 31 de diciembre de cada año. En esta parte del ciclo, las y los diputados, así como el público en general, tienen acceso documento de ante proyecto Presupuesto General de la República y de cada institución.

La primera fase de esta etapa comprende revisión por parte de La Comisión de Presupuesto del Congreso Nacional en el cual debe emitir un dictamen, así como sus opiniones y comentarios técnicos respecto del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República al pleno del Congreso Nacional de la República. Sin embargo, cada diputado y ciudadano tiene la obligación de estudiar y evaluar las proyecciones de ingresos y gastos presentados por el Poder Ejecutivo, asimismo los contenidos y normas de las Disposiciones Generales del Presupuesto.

La segunda fase consiste en la discusión por parte de los diputados y diputadas del Congreso Nacional, asimismo las organizaciones de sociedad civil pueden emitir sus comentarios y sugerencias, de aquí se puede modificar a través de la SEFIN, el cual es el órgano de comunicación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional.

La tercera fase es la aprobación y divulgación de Presupuesto General de Ingresos y Gastos, una vez aprobado el presupuesto, se debe remitir al Poder Ejecutivo a más tardar dentro de tres días hábiles para su promulgación. Se publica mediante Decreto Legislativo en el Diario Oficial la Gaceta "El Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República" para el año fiscal corriente.

En caso de no ser aprobado el presupuesto en el tiempo establecido se ejecutará el presupuesto del año anterior.

Es importante que en esta fase se realicen audiencias públicas puesto que, en estos espacios, se abre la posibilidad, a la ciudadanía, gremios, sociedad civil organizada y otros actores, de expresar sus intereses, preocupaciones y necesidades que pueden ser cubiertas con la ejecución estratégica del dinero de los contribuyentes, mediante el Presupuesto General de la República.

2.2.3. Etapa de ejecución

La Ejecución del presupuesto público es la etapa en donde se gastan los recursos aprobados por el Congreso Nacional en programas, proyectos y actividades del sector público. Cada institución del sector público ejecuta los recursos que le fueron asignados. La ejecución del presupuesto de las instituciones se puede observar en los portales de transparencia de cada una, en la plataforma de inteligencia de negocios y en la sección datos abiertos de la Secretaría de Finanzas.

En Honduras las instituciones que ejecutan el Presupuesto están organizadas por cinco Gabinetes Sectoriales (Económico, Social, Gobernabilidad, Infraestructura y Servicios Públicos, de Prevención Seguridad y Defensa), entes adscritos a la Secretaría de la Presidencia, que no forman parte del Poder Ejecutivo y sin inscripción a un Gabinete.

En cuanto a su clasificación funcional el presupuesto se gasta en servicios públicos generales, asuntos económicos, protección social, educación, servicios de salud, defensa y seguridad, vivienda, servicios comunitarios y protección al medio ambiente.

2.2. Honduras

La ejecución presupuestaria también se puede organizar por grupo de gasto: servicios personales (sueldos y salarios), servicios no personales, materiales y suministros, bienes capitalizables, transferencias y donaciones, activos financieros, servicios de la deuda pública y otros gastos.

2.2.4. Etapa de seguimiento

Esta etapa del ciclo presupuestario sucede de manera simultánea a la ejecución, consiste en la evaluación de los niveles de ejecución del gasto de las instituciones públicas del sector público. La Dirección General de Presupuesto de la Secretaría de Finanzas es la encargada de evaluar la ejecución del Presupuesto Público (artículo 45 de la Ley Orgánica del Presupuesto).

El Tribunal Superior de Cuentas también tiene un rol fundamental en esta etapa, ya que asiste los procesos de fiscalización y auditoría del gasto público. Cabe mencionar que, según los resultados de la OBS, la Vigilancia del Presupuesto en Honduras es limitada, tanto la vigilancia legislativa (es decir el Congreso Nacional) como la vigilancia de Auditoría (Dirección General de Presupuesto de SEFIN y el Tribunal Superior de Cuentas) realizan procesos deficientes.

2.2.5. Etapa de liquidación

Es la etapa de cierre del gasto público. En esta etapa se presenta el comportamiento de los ingresos y gastos de cada institución del sector público durante un año. La presentación de la liquidación del presupuesto la realiza la Secretaría de Finanzas al Congreso Nacional. El Tribunal Superior de Cuentas se pronuncia sobre la liquidación del Presupuesto y resume su visión sobre la eficiencia y eficacia de la gestión del Sector Público.

La liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República inicia una vez concluido el año fiscal autorizado, entre los meses de enero y abril, la Ley ordena que el informe de Liquidación debe presentarse al Congreso Nacional a más tardar el 30 de abril de cada año, porque corresponde también a las y los diputados evaluar cada aspecto de los ingresos y gastos que se realizaron durante el año correspondiente al reporte de liquidación y emitir sus observaciones y recomendaciones.

2.3. Guatemala

Para que las instituciones del Estado puedan prestar los servicios a favor de la población, es necesario que el presupuesto, previo a ser ejecutado, atraviese distintas etapas a las que en forma integral se les denomina "Proceso Presupuestario".

Anteriormente, dicho proceso se integraba por cuatro etapas (formulación, discusión y aprobación, ejecución y evaluación), sin embargo, con las reformas realizadas a la Ley Orgánica del Presupuesto, se han delimitado en forma expresa, ciertas acciones lógicamente concatenadas que enmarcan con mayor detalle el proceso

presupuestario, por lo que, con la referida modificación a la Ley Orgánica del Presupuesto, se han establecido las siguientes etapas, siendo ellas:

- | | | |
|-------------------|-----------------|--|
| 1. Planificación. | 4. Aprobación. | 7. Evaluación |
| 2. Formulación. | 5. Ejecución. | 8. Liquidación y rendición del presupuesto del sector público. |
| 3. Presentación. | 6. Seguimiento. | |

2.3.1. Etapa de planificación

Es la etapa inicial en la cual la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, en coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas, orienta el proceso de planificación y proporciona a las instituciones del sector público la metodología que se utilizará en el proceso de articulación de las políticas, planes y presupuesto.

La vinculación plan-presupuesto se encuentra normada en la Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento. Esta etapa se desarrolla en el primer cuatrimestre del año, de acuerdo con la programación que se realice. (Decreto No. 101-97, Ley Orgánica del Presupuesto, artículo 8, y su Reglamento contenido en el Acuerdo Gubernativo No. 540-2013, artículo 16, relacionados con la Vinculación Plan-Presupuesto).

2.3.2. Etapa de formulación

Se refiere a la fase en que las instituciones con base a su marco legal, política de gobierno, políticas públicas sectoriales y metodología de planificación y del presupuesto por programas con énfasis en resultados, elaboran sus anteproyectos de presupuesto, los cuales son presentados al Ministerio de Finanzas Públicas a más tardar el 15 de julio de cada año. Los anteproyectos de presupuesto contienen los requerimientos financieros solicitados para generar los productos y resultados finales que la población recibe a través de la prestación de los servicios públicos esenciales en materia de educación, salud, seguridad, etc.

Por su parte, el Ministerio de Finanzas Públicas, tomando en consideración las distintas variables proporcionadas por el Banco de Guatemala, Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y sus propias proyecciones, elabora las estimaciones de ingresos, a partir de los cuales proyecta el presupuesto de ingresos y egresos del siguiente ejercicio fiscal, dando a conocer a las instituciones, las estimaciones máximas de gasto para cada una de ellas, así como sus correspondientes fuentes de financiamiento, es decir, los montos por ingresos ordinarios, préstamos, donaciones u otra fuente que podrían utilizar.

El resultado de esta etapa es la conformación del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el siguiente ejercicio fiscal. El Acuerdo Gubernativo No. 540-2013, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, establece el 15 de julio de cada año, como fecha para la entrega de los anteproyectos de presupuesto, salvo que sea día inhábil, se presentará el día hábil inmediato posterior a dicha fecha.

2.3.3. Etapa de presentación

De acuerdo a lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 183, literal j), corresponde dentro de las funciones del Presidente, someter al Congreso de la República, con 120 días de anticipación a la fecha en que principia el ejercicio fiscal, el proyecto de presupuesto que contenga en forma programática, el detalle de los ingresos y egresos del Estado.

Asimismo, en función del precepto constitucional indicado, la Ley Orgánica del Presupuesto, precisa en el artículo 23, que el Organismo Ejecutivo presentará el proyecto de presupuesto al Congreso de la República más tardar el dos de septiembre de cada año.

2.3.4. Etapa de aprobación

Una vez presentado el proyecto de presupuesto por el Organismo Ejecutivo al Congreso de la República, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda de ese organismo, realiza las reuniones de discusión y análisis del proyecto de presupuesto que considere conveniente, y emite el dictamen correspondiente con el cual traslada el proyecto al pleno del Congreso, quien, de acuerdo con sus atribuciones contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, lo aprueba, imprueba o modifica. Si lo aprueba emite

2.3. Guatemala

el Decreto de aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal correspondiente, sin embargo, de no aprobarlo, entra a regir el presupuesto en vigencia del año anterior. Vale indicar que el referido Decreto además de hacer referencia a los montos de ingresos y egresos del presupuesto, contempla normas o disposiciones legales relativas a la ejecución presupuestaria las cuales son complementarias a las que establece la Ley Orgánica del Presupuesto.

Esta etapa inicia el 2 de septiembre y concluye el 30 de noviembre de cada año, ya que es el periodo en que el Congreso de la República de acuerdo con la ley, debe aprobar o no, el presupuesto de la nación.

La Constitución Política de la República de Guatemala, indica en el artículo 171, literal b) como una de las funciones del Congreso, la de aprobar, modificar o improbar a más tardar 30 días antes de entrar en vigor el presupuesto de ingresos y egresos del Estado, es decir el último día de noviembre.

2.3.5. Etapa de ejecución

Una vez que el Congreso de la República ha emitido el Decreto que contiene la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el año correspondiente, inicia la etapa de ejecución presupuestaria, que no es más que el conjunto de acciones que las instituciones realizan para llevar a cabo sus planes de trabajo, traducidos estos en resultados, programas, alcance de metas. Para ello realizan la compra de los bienes y la contratación de servicios llamados insumos, que son necesarios en la prestación de los servicios que se brindan a la población.

En esta etapa se realiza la programación financiera de los recursos, así como de ser necesario, las modificaciones presupuestarias que, bajo el principio de flexibilidad, han de realizarse en función del alcance de los resultados previstos a nivel institucional, y de los productos a nivel de los distintos programas que se llevan a cabo.

Esta etapa está comprendida del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, toda vez que, bajo el principio de anualidad del presupuesto, un ejercicio fiscal es independiente de otro.

2.3.6. Etapa de seguimiento

Consiste en el proceso continuo de medición de los avances de las metas previstas, así como del monitoreo de indicadores y resultados. Dicho proceso se encuentra a cargo de las instituciones del sector público responsables de los distintos programas de gobierno, con el propósito de mejorar la toma de decisiones en las situaciones que son de interés de los ciudadanos. Con el seguimiento puede introducirse, de ser necesario, los correctivos oportunos en el desempeño de los programas y propiciar su mejora, principalmente porque las situaciones varían a lo largo del tiempo, o bien, surgen nuevas contingencias o variables exógenas que deben considerarse como parte de la ejecución física de los programas.

2.3.7. Etapa de evaluación

Esta etapa tiene como propósito principal analizar en forma crítica el avance de la ejecución física y financiera. Esta etapa indica si las metas planteadas se están alcanzando o no, así como los motivos o situaciones que han influido positiva o negativamente en los programas o actividades que se realizan, analiza también si se han mejorado o no los servicios, y si se alcanzarán o no los resultados planteados y por qué. La evaluación puede realizarse en distintos niveles, no obstante, en cada uno de ellos, se requiere de especialistas en la materia que se evalúa por cuanto ha de realizarse con metodología y recursos apropiados.

En la metodología del presupuesto por resultados, la evaluación se realiza al final de cada intervención gubernamental, con lo que se verificará si éstas contribuyeron o no al logro de los resultados previstos con los que se pretende un cambio en la situación del ciudadano y su entorno.

2.3.8. Etapa de liquidación y rendición del presupuesto del sector público

De acuerdo con lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 241, al Congreso de la República le corresponde aprobar o improbar anualmente, en forma total o parcial, la liquidación presupuestaria del ejercicio fiscal anterior, tomando en consideración el informe que la Contraloría General de Cuentas emite con base a la liquidación del presupuesto que le traslada el Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas.

La Liquidación Presupuestaria es el documento que presenta los resultados de la ejecución presupuestaria tanto de ingresos como de egresos, así como el resultado financiero producto de las diferentes actividades efectuadas por las instituciones públicas, por tanto, constituye también un documento de rendición de cuentas. La Constitución no establece temporalidad para su aprobación o desaprobación.

III. Legislación Extraordinaria de Finanzas Públicas por COVID-19 en El Salvador, Guatemala y Honduras

3.1. El Salvador

En El Salvador los decretos legislativos y ejecutivos que incidieron notoriamente en las finanzas públicas y más concretamente en la ejecución del Presupuesto General de la Nación, fueron de dos tipos: a) los que habilitaron compras públicas en forma directa; b) los que autorizaron presupuestos extraordinarios para contrarrestar los efectos económicos negativos ocasionados por combatir e intentar erradicar el COVID-19, y dieron prerrogativas tributarias o financieras.

Antes de abordar en forma sucinta estos decretos, es necesario aclarar que El Salvador enfrentó en el periodo de marzo a agosto de 2020 un conflicto entre Poderes u Órganos del Estado, por cuanto muchos decretos ejecutivos y algunos legislativos, fueron declarados inconstitucionales por la Sala de lo Constitucional de El Salvador, y ello implicó una expulsión de esas normas del ordenamiento jurídico nacional. Y es que, al dictarse una sentencia de inconstitucionalidad equivale a que esa norma quedé derogada.

Otra aclaración necesaria es que, en virtud del Principio de Unidad Presupuestaria, los Presupuestos Extraordinarios, como son los Fideicomisos que se crearon por el COVID-19, no estaban contemplados como parte del Presupuesto General de la Nación 2020, sino que se tratan de empréstitos voluntarios, unos para obtener crédito y otras para emitir títulos valores y obtener así liquidez. Lo que se puede estipular desde un inicio en el Presupuesto General de la Nación, es la deuda flotante y que también se estima como empréstito voluntario, con la salvedad que, al estar integrada al cuerpo normativo del Presupuesto General de la Nación, puede aprobarse mediante mayoría simple en la Asamblea Legislativa.

Con esas bases se procede a desarrollar los principales decretos que incidieron en las finanzas públicas del 2020,

3.1.1. Decretos que habilitaron compras directas en la pandemia COVID-19

3.1.1.1. Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19¹⁰

La Asamblea Legislativa declaró Estado de Emergencia Nacional, Estado de Calamidad Pública y Desastre Natural en todo el territorio de la República, dentro del marco establecido en la Constitución, a raíz de la pandemia por COVID-19, por el plazo de treinta días, como consecuencia del riesgo e inminente afectación por la pandemia COVID-19, para efectos de los mecanismos previstos en la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, demás leyes, convenios o contratos de cooperación o prestamos aplicables; a fin de facilitar el abastecimiento adecuado de todos los insumos de la naturaleza que fueren necesarios directamente para hacer frente a la mencionada pandemia.

¹⁰ Decreto Legislativo No. 593, Asamblea Legislativa, emitido 14/03/2020 y publicado en el Diario Oficial No. 52, Tomo 426, del 14 de marzo de 2020. Con una Vigencia: desde su publicación en el Diario Oficial y por 30 días.

Se establece mediante este decreto, las siguientes medidas inmediatas para la atención de la emergencia:

- El Ministerio de Salud deberá ejecutar todas las acciones necesarias, a fin de dar cumplimiento al Plan de Prevención, Contención y Respuesta a la Pandemia por COVID-19 y prestar los servicios públicos indispensables para evitar su propagación entre los habitantes de la República.
- Toda persona, cualquiera que sea su medio de transporte, deberá limitar su circulación en lugares afectados o que se encuentren en riesgo epidémico, a partir de los cordones sanitarios visiblemente fijados;
- Deberán limitarse las concentraciones de personas, regulando, prohibiendo o suspendiendo toda clase de espectáculos públicos y cualquier clase de reuniones o eventos que represente un riesgo para la salud de los habitantes, previa evaluación y resolución de la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres en coordinación con el Ministerio de Salud;
- La Defensoría del Consumidor fijará y modificará motivadamente los precios máximos para los artículos, bienes, suministros o servicios que tengan relación directa con la prevención, tratamiento, contención y atención de la pandemia COVID-19;
- El Ministerio de Salud efectuara la evaluación médica, con el personal debidamente capacitado y protegido, de toda persona sospechosa o confirmada como portadora de COVID-19, o que haya sido expuesta a su contagio, teniendo la atribución para indicarle cuarentena obligatoria conforme a las reglas sanitarias internacionales;
- Los hospitales privados podrán prestar servicios de salud por la atención de la cuarentena a que se refiere el presente decreto; para tal efecto, deberán notificar obligatoriamente a la autoridad competente dichos casos en el tiempo que establece la ley.

Otras medidas de interés son las siguientes:

- No podrá ser objeto de despido todo trabajador que sea objeto de cuarentena por COVID-19, ordenada por la autoridad de salud competente, o todas aquellas personas imposibilitadas de regresar al lugar de trabajo por restricciones migratorias o sanitarias decretas en el país o en el extranjero y tampoco podrán ser objeto de descuento en su salario, ambas medidas por este motivo.
- A partir de la entrada en vigor del presente decreto y hasta por el plazo de treinta días, se suspenden en todo el sistema educativo nacional, público y privado, las clases y labores académicas.
- Igualmente queda habilitada la administración pública para suspender las labores de los empleados de las instituciones del sector público y municipal.
- Se suspenden por el plazo de 30 días, contados a partir de la vigencia de este decreto, los términos y plazos legales concedidos a los particulares y a los entes de la Administración Pública en los procedimientos administrativos y judiciales en que participan. Sin embargo, esta suspensión no aplica en materia penal, procesal penal y electoral.
- Las personas adultas mayores no estarán obligadas a la comparecencia de ley, para el goce de su pensión durante la vigencia de este decreto.
- No se incurrirá en incumplimientos de obligaciones contractuales y tampoco penalidades civiles y mercantiles, todas aquellas personas que se vean imposibilitadas de cumplir sus obligaciones por estar afectadas directamente por las medidas aplicadas en cumplimiento de este decreto.

En materia de finanzas públicas destaca la autorización para el Ministerio de Hacienda, a efecto que gestione la obtención de recursos financieros de aquellas entidades u organismos multilaterales, cooperantes, países amigos o agencias de cooperación, que hayan requerido de la citada declaratoria para acceder a estos recursos. Tratándose de empréstitos voluntarios, dentro o fuera de la República, deberá de aplicarse lo dispuesto en el artículo 148 inciso segundo de la Constitución.

Asimismo, interesa, la autorización al Órgano Ejecutivo y a las municipalidades a realizar contrataciones directas según lo dispuesto en el art. 72 literal b) de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones Públicas (LACAP), únicamente a efectos de realizar contrataciones o adquisiciones directamente relacionadas a la prevención, tratamiento, contención y atención de la pandemia o COVID-19, debiendo rendir el informe correspondiente.

3.1.1.2. Reforma a disposición del decreto de Estado de Emergencia Nacional de la pandemia por COVID-19¹¹

Se ha creado un artículo nuevo, el 11-A, intercalado entre los arts. 11 y 12. Esta disposición, activa los mecanismos de gestión de asistencia humanitaria internacional, para disponer de todos los recursos necesarios para prevenir los riesgos y para brindar atención a la población que pudiera resultar afectada por el COVID-19.

Así mismo, se declara exento el pago de derechos arancelarios a la importación del IVA y cualquier otro tipo de gravámenes de naturaleza fiscal o municipal, que pudiera recaer, sobre todos aquellos bienes que se internen al territorio de la República como ayuda humanitaria y cuya internación sea materializada por cualquier persona, organismo o entidad y que sean entregadas al Gobierno de la República o Concejos Municipales, en concepto de donación para ser destinados a la población que ha resultado afectada con la emergencia. (Art. 11-A).

Con la reforma al art. 13, se permite la autorización de los medios tecnológicos y electrónicos necesarios y disponer de la documentación formal para la gestión de la compra y el trámite de pago; autorizándose además a las Gerencias Financieras Institucionales, a efectuar los pagos correspondientes de manera anticipada, siempre y cuando medie documento idóneo que garantice que el suministro será recibido.

Las adquisiciones y contrataciones que se soliciten para garantizar el equipamiento de los hospitales requeridos para atender la emergencia, bienes, servicios, son los siguientes:

Dispositivos médicos:

- Respiradores o ventiladores mecánicos,
- Bombas de infusión continuas,
- Monitores cardíacos,
- Electrocardiogramas,
- Camas hospitalarias

Insumos médicos:

- Mascarillas quirúrgicas y mascarillas N95,
- Trajes de protección especial y asilamiento,
- Guantes,
- Gafas de protección.

Medicamentos:

- Lopinarvir/ritonavir,
- Hidoxicloroquina
- Cloroquina
- Interfon alfa 2b
- Azitromicina
- Ambulancias

¹¹ Decreto Legislativo No. 606, Asamblea Legislativa, emitido el día 23/03/2020 y publicado en el Diario Oficial No. 60, Tomo 426, del 23 de marzo de 2020. Con vigencia: desde su publicación en el Diario Oficial.

Igualmente se autorizó a las municipalidades a realizar contrataciones directas según lo dispuesto en el artículo 72 literal b) de la LACAP, únicamente a efectos de realizar contrataciones o adquisiciones directamente relacionadas a la prevención, tratamiento, contención y atención de la pandemia del COVID-19.

3.1.1.3. Suspensión temporal de la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal¹²

La Asamblea Legislativa suspendió temporalmente y mientras duren los efectos de la Emergencia Nacional de la Pandemia por el COVID-19, la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social y consecuentemente, la aplicación de los parámetros y metas fiscales requeridas en dicha ley.

Así mismo, este Decreto ordena que en un plazo no mayor de 90 días, contados a partir de un día después que hayan culminados los efectos del Estado de Emergencia Nacional por la pandemia del COVID-19, el Ministerio de Hacienda elaborará un Plan de Regularización que permita retornar el proceso de consolidación y sostenibilidad fiscal, en coherencia con el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo, que deberá ser actualizado conforme a las condiciones económicas y sociales que se determinen, una vez que el país se recupere de los impactos de la pandemia por COVID-19.

3.1.1.4. Evolución de los mecanismos legales por la emergencia por COVID-19

Los decretos de emergencia nacional buscan facilitar esencialmente el abastecimiento adecuado de los recursos y, en general, todos los bienes y servicios que fueren necesarios directamente para hacer frente a la pandemia del COVID-19 pues, entre otros, activa los mecanismos previstos en la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, y demás leyes, convenios o contratos pertinentes en materia de cooperación o prestamos aplicables.

Sin embargo, por la confrontación y falta de consensos entre los Órganos Ejecutivo y Legislativo, el país en ese momento quedó sin un decreto legislativo de emergencia nacional por la pandemia COVID-19. La Declaratoria de Emergencia está inmersa en el Decreto Legislativo No. 648: "Ley Especial Transitoria de Emergencia por la Pandemia Covid-19, Atención Integral de la Vida, la Salud y Reapertura de la Economía", del 30 de mayo del corriente año, que, sin embargo, fue vetada (rechazado) por inconstitucional, por parte del Órgano Ejecutivo. Y en controversia constitucional, la Sala de lo Constitucional declaró que los argumentos del Ejecutivo eran equívocos, y este la mandó a publicar habiendo vencido su espacio temporal de validez.

Anteriormente, la Declaratoria de Emergencia estaba contenida en el Decreto Legislativo No. 645: "Ley Especial Transitoria para la Atención Integral de la Salud y Reanudación de Labores en el Marco de la Pandemia por Covid-19", del 18 de mayo del corriente año; sin embargo, este Decreto Legislativo fue vetado (rechazado) por inconstitucional por el presidente de la República.

A raíz de los conflictos existentes entre los Órganos Ejecutivo y Legislativo, el presidente de la República emitió los Decretos Ejecutivos números 18 y 19 en fechas 16 de mayo y 19 de mayo de 2020, respectivamente; sin embargo, ambos fueron suspendidos por Resolución de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en fecha 22 de mayo del corriente año, por considerar que podría tratarse de una concentración de poder en el Órgano Ejecutivo por atribuirse funciones que no le corresponden, o decretar emergencias nacionales sin observar el procedimiento legal respectivo. En dicha Resolución, además, se revivió el Decreto Legislativo No. 593, mediante el cual se declaró inicialmente la Emergencia Nacional por el COVID-19,

¹² Decreto Legislativo No. 607, Asamblea Legislativa, emitido el día 26/03/2020 y publicado en el Diario Oficial No. 63, Tomo 426, del 26 de marzo de 2020. Con vigencia desde su publicación en el Diario Oficial.

3.1. El Salvador

con fecha de límite de vigencia hasta el 29 de mayo del corriente año. No obstante, la fecha 29 de mayo transcurrió sin existir consenso por parte de los Órganos Ejecutivo y Legislativo, y, en consecuencia, por el momento, no existe un Decreto Legislativo o en su caso ejecutivo de Emergencia Nacional por el COVID-19.

A continuación, se presenta un cuadro que ilustra la secuencia de la problemática del proceso legislativo de la emergencia nacional:

Decreto	Órgano Emisor	Fecha	Plazo de Vigencia
593	Asamblea Legislativa	14 marzo 2020	30 días
622	Asamblea Legislativa	12 abril 2020	4 días, prórroga del Decreto Legislativo 593
631	Asamblea Legislativa	16 abril 2020	15 días, prórroga del Decreto Legislativo 593
634	Asamblea Legislativa	30 abril 2020	15 días, prórroga del Decreto Legislativo 593
18	Órgano Ejecutivo	16 mayo 2020	Declarado Inconstitucional por Sala de lo Constitucional
645	Asamblea Legislativa	18 mayo 2020	Ley Especial Transitoria para la Atención Integral de la Salud y la Reanudación de Labores en el Marco de la Pandemia por COVID-19. Vetado por inconstitucional por el presidente de la República.
19	Órgano Ejecutivo	19 mayo 2020	Declarado Inconstitucional por la Sala de lo Constitucional
593	Asamblea Legislativa	22 mayo 2020	Habilitado hasta el 29 de mayo de 2020 por Resolución de la Sala de lo Constitucional, de fecha 22 de mayo de 2020 emitida en el proceso de Inconstitucionalidad 63-2020. Vencido sin prórroga.
648	Asamblea Legislativa	30 mayo 2020	Ley Especial Transitoria de Emergencia por la Pandemia Covid-19, Atención Integral de la Vida, la Salud y Reapertura de la Economía. Vetado por inconstitucional por el presidente de la República, Sala otorgó la razón a la Asamblea Legislativa, sin embargo, fue sancionada y publicada fuera del ámbito espacial de validez (extemporáneo).
22	Órgano Ejecutivo	31 mayo 2020	Estado de Emergencia Nacional por la Tormenta Tropical "Amanda"; declarado inconstitucional por la Sala de lo Constitucional, pues ante una emergencia nacional, que es básicamente lo que establece el art. 24 inciso 2° de la Ley de Protección Civil: la Asamblea Legislativa decreta la emergencia nacional a petición del presidente de la República; a menos que la primera (la Asamblea) este imposibilitada de reunirse por fuerza mayor o caso fortuito. Y en este caso, el Órgano Ejecutivo prescindió del Órgano Legislativo.

3.1.2. Normas que perdieron vigencia al no existir Decreto de Emergencia por COVID-19

Uno de los problemas que se derivan de la falta de declaratoria de emergencia nacional por la pandemia COVID-19, es que dicha declaratoria era presupuesto de vigencia de algunos decretos, tales como:

Decreto	Materia de Regulación Principal	Publicación
Decreto Legislativo No.607	Suspende temporalmente la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social	Diario Oficial No. 63, Tomo 426, del 26 de marzo de 2020
Decreto Legislativo No.603	Disposiciones transitorias que exoneran del pago SAC e IVA de bienes internados desde zonas francas para ser donados en beneficio de personas afectadas por COVID-19	Diario Oficial No. 58, Tomo No. 426, del 20 de marzo de 2020
Decreto Legislativo No.604	Modificación al Arancel Centroamericano de Importación de bienes seleccionados	Diario Oficial No. 58, Tomo No. 426, del 20 de marzo de 2020
Acuerdo No. 511 MINEC	Procedimiento para autorizar las importaciones amparadas al decreto de Modificación al Arancel Centroamericano de Importación	Diario Oficial No. 63, Tomo No. 426, del 26 de marzo de 2020
Acuerdo Ejecutivo No. 574 MINEC	Reforma Procedimiento para autorizar las importaciones amparadas al Decreto de Modificación al Arancel Centroamericano de Importación	Diario Oficial No.71, Tomo No. 427, del 08 de abril de 2020
Decreto Legislativo No.592	Disposición Transitoria a la Ley Reguladora de la Producción y Comercialización de Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas	Diario Oficial No. 53, Tomo 426, del 15 de marzo de 2020
Decreto Legislativo No.605	Ley de Facilitación de Compras en Línea	Diario Oficial No. 58, Tomo No. 426, del 20 de marzo de 2020
Decreto Presidencial No. 15	Medidas Extraordinarias para Asegurar la Continuidad del Suministro de Electricidad y Combustibles de la Emergencia Nacional por la Pandemia COVID-19	Diario Oficial No. 64, Tomo No. 426, del 27 de marzo de 2020
Decreto Ejecutivo No. 6 MINSAL	Disposiciones para ordenar a los trabajadores el retorno a su domicilio para resguardarse del contagio de la Pandemia de COVID-19, y para garantizar su remuneración	Diario Oficial No. 54, Tomo No. 426, del 16 de marzo de 2020
Acuerdo No. 20- 2020/ ADM, SIGET	Acuerdo para indicar al Registro de Electricidad y Telecomunicaciones adscrito a la SIGET, que suspenda la emisión física de los carnés de electricistas	Diario Oficial No. 64, Tomo No. 426, del 18 de marzo de 2020
Acuerdo No. 21- 2020/ ADM, SIGET	Acuerdo para indicar al Registro de Electricidad y Telecomunicaciones para permitir la renovación de los carnés de electricistas	Diario Oficial No. 68, Tomo No. 427, del 01 de abril de 2020
Decreto Legislativo No.625	Disposición Transitoria para que las Municipalidades hagan uso del 2% del FODES destinado para la Atención, Prevención y Combate de la Pandemia por COVID-19 en sus territorios	Diario Oficial No. 85, Tomo 427, del 28 de abril de 2020
Decreto Legislativo No. 617	Disposiciones Transitorias para usuarios directos de parques o centros de servicio	Diario Oficial No. 90, Tomo 427, del 06 de mayo de 2020
Decreto Legislativo No. 613	Disposiciones Transitorias a la Ley de Asociación y Fundaciones sin Fines de Lucro, por efectos del Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19	Diario Oficial No. 70, Tomo No. 427 del 3 de abril de 2020

3.1.3. Aclaración sobre compras públicas urgentes sin declaratoria de emergencia por COVID-19

El art. 24 de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (LPCPMD), establece que: “Si la Asamblea Legislativa no estuviera reunida, podrá el presidente de la República decretar el Estado de Emergencia, debiendo informar posteriormente al Órgano Legislativo”. Al respecto, la Sala de lo Constitucional de la Honorable Corte Suprema de Justicia ha aclarado que debe entenderse que la declaración de emergencia nacional por parte del Órgano Ejecutivo solamente procede cuando la Asamblea Legislativa no puede reunirse por causa de fuerza mayor o caso fortuito.

Al inobservarse este por parte del Órgano Ejecutivo, conlleva la posibilidad que sus actuaciones sean invalidadas por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Dado que esta última, ya se ha pronunciado sobre el correcto proceder ante una emergencia nacional, que es básicamente lo que establece el art. 24 inciso 2° de la Ley de Protección Civil: la Asamblea Legislativa decreta la emergencia nacional a petición del presidente de la República; a menos que la primera (la Asamblea) este imposibilitada de reunirse por fuerza mayor o caso fortuito.

Lo anterior se explica, pues una vez decretada la emergencia nacional con sustento a la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, se habilita la contratación directa conforme al art. 72 literales b) y k) de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP).

Sin embargo, existe un mecanismo similar decretado por urgencia, y este consiste en que el funcionario respectivo (p.ej., Ministro de Agricultura o Ministro de Salud), con el conocimiento del Consejo de Ministros, podrán emitir la declaración de urgencia debidamente razonada, excepto en el caso de los municipios, que será el Concejo Municipal el que conozca y tendrá competencia para emitir dicha declaración. Esta declaratoria o calificación de urgencia procederá ante una situación por la que se hace necesaria la adquisición o contratación de obras, bienes o servicios, cuya postergación o diferimiento impusiere un grave riesgo al interés general. También procederá cuando habiéndose contratado, previa una licitación, el contrato se extinguiere por causas imputables al contratista (art. 73 LACAP).

3.1.4. Decretos que habilitan obtención de recursos extraordinarios para atender la emergencia nacional COVID-19

3.1.4.1. Autorización para obtención de US\$2,000 millones para financiar Fondo de Emergencia Sanitaria y de Recuperación y Reconstrucción Económica

Mediante este decreto¹³ se autorizó al Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda, para que gestione la obtención de recursos hasta por la suma de dos mil millones de dólares de los Estados Unidos de América, a través de la emisión de Títulos Valores de Crédito en dólares de los Estados Unidos de América, a ser colocados indistintamente en el Mercado Nacional o Internacional, o bien, por medio de la contratación de Créditos por el citado monto, o por una combinación de ambas opciones, hasta completar el monto que se autoriza por medio del presente decreto.

Los fondos obtenidos se destinarán para financiar el fondo de Emergencia Sanitaria y de Recuperación y Reconstrucción Económica del País, por los efectos de la pandemia a causa del COVID-19.

El decreto detalla los mecanismos, ya sea se trate de la emisión de Títulos Valores de Crédito o si opta por contratos de préstamos en nombre del Estado y Gobierno de la República de El Salvador.

¹³ Decreto Legislativo No. 608, Asamblea Legislativa, emitido el 26/03/2020 y publicado en el Diario Oficial No. 63, Tomo 426, del 26 de marzo de 2020. Con vigencia: desde su publicación en el Diario Oficial.

Desataca también que debido a la urgencia que demanda la necesidad de disponer de liquidez, para atender las obligaciones identificadas, se faculta al Ministerio de Hacienda, para que por medio de su Ministro, o del funcionario que él designe, gestione la obtención de un crédito puente, el cual será cubierto o cancelado efectivamente, en el momento que la colocación de los Títulos Valores de Crédito y/o el desembolso de los empréstitos que se contraten por el monto de hasta dos mil millones de dólares de los Estados Unidos de América.

Con los ingresos que se obtengan como producto de la colocación de los Títulos Valores de Créditos y/o la contratación de empréstitos que se autorizan mediante el presente decreto o los que se haya generan, se formulará un presupuesto extraordinario, a efecto de incorporar de forma específica el fondo en mención. El presupuesto extraordinario, parcial o total, deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa con dos terceras partes de los votos de los diputados.

Destino del 30%

El destino de los fondos aprobados de la mayoría calificada deberá asignarse el 30% para el desarrollo de proyectos que serán ejecutados por los Gobiernos Municipales. Dichos fondos deberán ser transferidos de forma directa a los Gobiernos Municipales, de conformidad a los criterios establecidos en la ley FODES, de acuerdo con los recursos obtenidos en virtud de este decreto y en proporción a como vayan ingresando los mismos al Fondo de Emergencia.

Destino del 70%

El 70% restante, prioritariamente, se utilizará para atender la Emergencia Sanitaria, en adición se podrá además asignar para el programa de transferencias monetarias directas a hogares económicamente vulnerables; cubrir las deficiencias de ingresos del presupuesto 2020 generadas por el COVID-19; e incorporar los recursos al Presupuesto General del Estado 2020.

Implementar un fondo de liquidez para las micro, pequeñas y medianas empresas afectadas por la emergencia; para financiar a los productores agrícolas de granos básicos y sector agropecuario en general; para un programa de subsidio de pago de planilla de empleados que sea afectados por la declaratoria de Emergencia Nacional y Cuarentena Nacional y sus efectos.

Comité del Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción Económica

Este Comité estará encargado de la dirección y supervisión de todas las actividades del Fondo, y deberá proponer al Órgano Ejecutivo el presupuesto extraordinario (30% más 70%) para su aprobación y presentación a la Asamblea Legislativa, para su respectiva aprobación.

La Junta Directa del Comité del Fondo de Emergencia, Recuperación y de Reconstrucción Económica, estará integrado por los siguientes miembros:

- Un coordinador que será nombrado por el Presidente de la República.
- Un representante de la micro, pequeña y mediana empresa, designado por la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador.
- Un representante de la Asociación Nacional de la Empresa Privada.

3.1. El Salvador

- Cinco Ministros: Ministro de Salud, Ministro de Hacienda, Ministro de Economía, Ministro de Obras Públicas y Ministro de Turismo.
- Un representante de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).
- Un representante de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).
- Un representante de la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN)

3.1.4.2. Autorización para gestionar la obtención de recursos US\$1,000 millones

Este decreto¹⁴ estipuló que la obtención de estos fondos se podrá hacer a través de la emisión de Títulos Valores de Crédito en Dólares de los EE. UU., a ser colocado indistintamente en el mercado nacional o internacional, o bien por medio de la contratación de créditos por el citado monto, o por una combinación de ambas opciones, hasta completar el monto que se autoriza por medio del decreto.

Los fondos se destinarán de la siguiente manera:

- **SEISCIENTOS MILLONES DE DÓLARES DE EE. UU.**, para constituir un Fideicomiso para impulsar la recuperación económica de las empresas registradas como patronos en el ISSS y empresas informales, todos afectados por la crisis del COVID-19, el cual será creado mediante Decreto Legislativo y cuyo Fiduciario será BANDESAL. Los fondos del Fideicomiso estarán destinados a los siguientes rubros:
 - CIENTO CUARENTA MILLONES DE DÓLARES DE LOS EE. UU., destinados al Programa de subsidio para los empleados de las micro, pequeña y mediana empresa registradas como patronos en el ISSS y afectadas por la crisis COVID-19.
 - TRESCIENTOS SESENTA MILLONES DE LOS EE. UU., para un programa de otorgamiento de crédito fundamentalmente en línea de capital de trabajo para las empresas registradas como patrono en el ISSS, que han sido afectadas por el COVID-19; con prioridad en las micro, pequeñas y medianas empresas.
 - CIENTO MILLONES DE DÓLARES DE LOS EE. UU., para un programa de financiamiento productivo para empresarios del sector informal, fundamentalmente en capital de trabajo que permita su recuperación económica y quienes tengan al menos un crédito vigente en el sistema financiero nacional o sistema financiero cooperativo y que tengan categoría de riesgo crediticio A o B al 29 de febrero de 2020, y que han sido afectadas por el COVID-19.
- **CUATROCIENTOS MILLONES DE DÓLARES DE LOS EE. UU.**, destinados para reforzar el Presupuesto General del Estado, de la siguiente manera:
 - CIENTO MILLONES DE DÓLARES DE LOS EE. UU., para el pago a los exportadores de la devolución del Impuesto a la transferencia de bienes muebles y prestación de servicios (IVA).
 - TRESCIENTOS MILLONES DE DÓLARES DE LOS EE. UU., destinados al pago de obligaciones de proveedores del sector privado del Estado de El Salvador.

3.1.4.3. Ley de Protección al Empleo Salvadoreño

El objeto de esta ley¹⁵ fue establecer medidas que mitiguen el impacto económico y sus efectos en el empleo salvadoreño provocado por el COVID-19 y las medidas sanitarias impuestas para enfrentarla. BANDESAL operó como administrador del subsidio del desempleo y otorgamiento de créditos.

¹⁴ Decreto Legislativo No. 640, Asamblea Legislativa, emitido el 05 de mayo de 2020 y publicado en el Diario Oficial No. 89, Tomo 427, de esa misma fecha. Con vigencia a partir de su publicación en el Diario Oficial.

¹⁵ Decreto Legislativo No. 641, Asamblea Legislativa, emitido el 05 de mayo de 2020 y publicado en el Diario Oficial No. 89, Tomo 427, de esa misma fecha. Con vigencia: a partir de su publicación en el Diario Oficial

Salvuardas Laborales

Art. 5.- Las empresas debidamente autorizadas para operar durante el Estado de Emergencia deberán cumplir sus obligaciones laborales [...] y los contratos de trabajo correspondientes, en lo que se refiere a los empleados que se encuentren desempeñando sus actividades.

De las Vacaciones

Art. 6.- Mientras dure el Estado de Emergencia o las normas vigentes relacionadas con la pandemia por COVID- 19, trabajadores y patronos por mutuo acuerdo, podrán establecer el goce de las vacaciones individuales de forma anticipada, en un solo período o fraccionadas y sin que medie la notificación del goce de vacaciones.

En todo caso, el patrono deberá pagar las vacaciones en el tiempo y forma establecido por el Código de Trabajo.

Los trabajadores que se encuentren padeciendo la referida pandemia o con síntomas clínicos de ésta, no podrán gozar de vacaciones de forma anticipada.

Programa de subsidio para los empleados de la micro, pequeñas y medianas empresas Requisitos, aplicará para los patronos que:

- Contaban en el registro del ISSS, con menos de 100 empleados reportados en la última planilla presentada en los meses de diciembre de 2019 a febrero de 2020;
- Hayan tenido ingresos anuales por ventas brutas en el año 2019, declarados al 31 de marzo de 2020, o en su caso en el año 2018 por una cantidad igual o menor a 7 millones de dólares de los EE. UU.
- En el caso de las micro, pequeña y mediana empresa registradas como patronos en el ISSS que iniciaron sus operaciones a partir del 2019 y que aún no hubiesen presentado la declaración de renta correspondiente, se tomará como base los ingresos reflejados en sus estados financieros auditados al 31 de diciembre de 2019.
- Para quienes iniciaron operaciones durante el año 2020, se considerará el monto de su última declaración de pago a cuenta.

El Programa de Subsidio para Empleados será equivalente al 50% de la nómina mensual de los patronos o empresas sujetas de este decreto, durante un período máximo de 2 meses y por hasta una asignación mensual por empresa de veintidós mil quinientos dólares de los EE. UU., para un total por empresa de cuarenta y cinco mil dólares de los EE. UU. El beneficio citado será de hasta un máximo de quinientos dólares de los EE. UU., por empleado.

Para los efectos legales correspondientes, el pago del subsidio a los empleados se realizará de manera íntegra y no estará sujeto a retención de impuestos de ninguna clase, ni descuentos por la seguridad social.

Programa de otorgamiento de créditos

Para patronos afectados por la crisis COVID-19. Será otorgado a una tasa máxima de interés del 3% anual, para un plazo máximo de 10 años y con período de gracia de 12 meses.

Para determinar el monto máximo a desembolsar por crédito por afectado, se deberán utilizar los criterios:
a) El monto de la planilla del ISSS de cualquier mes entre diciembre de dos mil diecinueve y febrero de

3.1. El Salvador

2020; y/o; b) El Impuesto sobre la renta declarado en los ejercicios fiscales de los años 2018 y/o 2019, este último presentado antes del 30 de junio de 2020; c) Mismas reglas que contempla el subsidio a empleados, se observan para quienes iniciaron operaciones a partir de 2019 y 2020.

Programa de financiamiento productivo

Se crea el Programa de Financiamiento Productivo para empresarios del sector informal, quienes tengan al menos un crédito vigente en el sistema financiero nacional y/o sistema financiero cooperativo o historial crediticio registrado a diciembre de 2019, que tenga categoría de riesgo crediticio A o B al 29 de febrero de 2020, y que han sido afectados por el COVID-19, fundamentalmente en capital de trabajo que permita su recuperación económica. Los créditos serán otorgados a una tasa máxima de interés del 3% anual, para un plazo máximo de 10 años y con un período de gracia de 12 meses.

3.1.4.4. Ley de creación del Fideicomiso para la Recuperación Económicas de las Empresas Salvadoreñas (FIREMPRESA)

Esta ley¹⁶ tiene por objeto la constitución y regulación del funcionamiento del Fideicomiso para la Recuperación Económica de las Empresas Salvadoreñas, durante y posterior a la crisis generada por la pandemia del COVID-19, con prioridad en las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, el cual podrá abreviarse "FIREMPRESA", o "El Fideicomiso".

- Plazo del fideicomiso: 12 años
- Monto. 600 millones de dólares
- Fiduciario: BANDESAL

Programas de FIREMPRESA

- Programa de Subsidio para empleados de las micro, pequeña y mediana empresa registrada en ISSS, y/o en el registro de CONAMYPE; y los inscritos al IVA; afectados por la crisis del COVID-19. 140 millones de dólares
- Programa de Otorgamiento de Créditos a empresas registradas como patronos en ISSS, y/o en el registro de CONAMYPE; y los inscritos al IVA; afectados por la crisis del COVID-19. 360 millones de dólares.
- Programa de Financiamiento Productivo para empresarios y pequeños comerciantes del sector informal. 100 millones de dólares.
- Programa de subsidio para empleados (US\$140,000,000.00)

Este programa operará para las empresas que cumplan con lo siguiente:

- Menos de 100 empleados reportados a febrero 2020 en el ISSS.
- Ingresos anuales por ventas brutas en el año 2019 declarados al 31 de marzo o 2018, sea igual o menores a \$7 millones de dólares.
- Se encuentre actualmente funcionando.

El subsidio consiste en financiar por 2 meses, el 50% de nómina mensual, asignación máxima por mes de \$22, 500. El pago de subsidio no es sujeto de retenciones de ningún tipo.

¹⁶ Decreto Legislativo No. 685, Asamblea Legislativa, emitido el 09 de julio de 2020 y publicado en el Diario Oficial No. 145, Tomo 428, del 17 de julio de 2020. Vigencia: desde su publicación en el Diario Oficial.

▪ Programa de otorgamiento de créditos (US\$ 360,000,000.00)

Este programa operará para las empresas registradas como patrono en ISSS o CONAMYPE o IVA. El financiamiento estará sujeto a las siguientes condiciones:

- Crédito es para capital de trabajo
- Tasa máxima del 3% anual, plazo 10 años, periodo de gracia de 12 meses.
- 25% del fondo será para MIPYMES.
- 25% destinado para empresas que su propietaria, mayoría accionaria o representación legal sean mujeres.

▪ Programa de Financiamiento Productivo (US\$ 100,000,000.00)

Este programa está dirigido a empresarios y pequeños comerciantes del sector informal, a modo de servir como capital de trabajo. El crédito que se otorgue tendrá como tasa máxima 3 por ciento anual, plazo 10 años, periodo de gracia de 12 meses.

Entre los requisitos para acceder al mismo, se encuentra:

- Tener un crédito vigente en el sistema financiero
- Riesgo crediticio A o B o equivalente en día moral al 29 de febrero de dos mil veinte.

Condiciones de elegibilidad

En todos los casos, el análisis para el otorgamiento del crédito deberá tomar en cuenta lo siguiente:

- Que el solicitante este al día con obligaciones patronales en el ISSS a diciembre de 2019. Para quienes iniciaron operaciones durante el 2020, se pedirá la última planilla.
- Que el solicitante esté afectado por crisis originada por COVID-19.
- Que el solicitante se encuentre inscrito en el Registro de Personas Elegibles para acceder a los créditos que se otorguen a través del FIDEICOMISO.
- Que el solicitante no esté en categorías C, D y E al 29 de febrero de 2020.
- Que el solicitante esté inscrito en el registro de la CONAMYPE, IVA o contar con una garantía real o solidaria.
- Que el solicitante esté solvente de sus obligaciones tributarias al 29 de febrero de 2020.

3.1.4.5. Reforma al Decreto Legislativo No. 608, el cual autorizó los US\$2,000 millones¹⁷

A manera de introducción, es importante mencionar que mediante el Decreto Legislativo No. 608 de fecha 26 de marzo de 2020, publicado en el Diario Oficial No. 63, Tomo 426, de la misma fecha, la Asamblea Legislativa autorizó al Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda, para que gestione la obtención de recursos hasta por la suma de dos mil millones de dólares, a través de la emisión de Títulos Valores de Crédito a ser colocados indistintamente en el Mercado Nacional o Internacional, o bien, por medio de la contratación de Créditos por el citado monto, o por una combinación de ambas operaciones, hasta complementar el monto que se autoriza por medio del citado decreto; destinados para financiar el Fondo de Emergencia y de Recuperación y Reconstrucción Económica del país; por los efectos de la Pandemia del COVID-19.

¹⁷ Decreto Legislativo No. 674, Asamblea Legislativa, emitido y publicado en el Diario Oficial No. 150, Tomo 428, del 24 de julio de 2020. Vigencia: desde su publicación en el Diario Oficial.

3.1. El Salvador

El anterior Decreto Legislativo estableció en su art. 13, la conformación de la Junta Directiva del Comité del Fondo de Emergencia, Recuperación y de Reconstrucción Económica, la cual estuvo integrada por diferentes miembros del sector público y privado. Sin embargo, los miembros de las Organizaciones de la Sociedad Civil, representadas en dicho Comité renunciaron irrevocablemente a continuar formando parte de la Junta Directiva del mismo.

Entre las reformas al Decreto Legislativo No. 608, destacan las siguientes:

I. Reforma al art. 13, en virtud del cual la Junta Directiva del Comité del Fondo de Emergencia, Recuperación y de Reconstrucción Económica estará integrado por los siguientes miembros:

- Un Coordinador que será nombrado por el Presidente de la República.
- Cinco Ministros: Ministro de Salud, Ministro de Hacienda, Ministro de Economía, Ministro de Obras Públicas y de Transporte, y Ministro de Turismo.

II. Nuevo art. 14-A, con el cual se crea el Comité de Seguimiento y Veeduría Ciudadana del Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción económica, con el objetivo de: 1) ejercer una tutela de la transparencia en la administración y ejecución de los recursos que conforman el Fondo de Emergencia, Recuperación y de Reconstrucción; 2) ejercer una función de veeduría de seguimiento de la administración y ejecución de los referidos recursos; 3) dar informes mensuales a la Asamblea Legislativa; y 4) dar informes mensuales a la ciudadanía, en general, a través de los medios de comunicación masiva en todo lo que corresponda sobre la implementación y ejecución de los recursos asignados para este Fondo de Emergencia.

El Comité estará integrado por:

- a) Un representante de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).
- b) Un representante del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).
- c) Un representante de las Asociaciones Gremiales más representativas de la Contaduría y Auditoría, legalmente constituida en el país.
- d) Un representante de la Universidad de El Salvador (UES)
- e) Un representante de la Universidad Francisco Gavidia (UFG).

Este Comité podrá emitir dictámenes sobre cada caso visto, en los cuales expondrá si: 1) se cumplió con todas las leyes pertinentes; 2) si hay presuntamente algún incumplimiento específico; o 3) si hay desaciertos mayores en los procesos antes descritos, de los cuales, además de informar a la Asamblea Legislativa, también enviará copia a la Corte de Cuentas de la República, y cuando corresponda, avisará a la Fiscalía General de la República. (Art. 14- B inciso 2°).

Todos los funcionarios públicos relacionados a los fondos públicos autorizados en el Presente Decreto deberán entregar al Comité de Seguimiento y Veeduría Ciudadana del Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción económica, sin reserva, toda la información en la forma y fondo que éste les requiera y deberán cumplir con los principios de máxima publicidad, disponibilidad, prontitud, integridad, igualdad, sencillez, gratuidad y rendición de cuentas (art. 14-C). Caso contrario, se aplicará el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y de sus funcionarios previsto en el art. 63 de la Ley de Procedimientos Administrativos, incluyendo la responsabilidad patrimonial en carácter personal, así como la responsabilidad penal respectiva, cuando correspondiere.

Ley Especial y Transitoria Sobre la Modalidad de Pago del Impuesto Sobre la Renta

La Ley que se comentará¹⁸ exoneró el pago de la contribución especial para lo promoción del turismo, regulada en el art. 16, del Capítulo V de la Ley de Turismo, durante el plazo de tres meses contado a partir de la entrada en vigor de este cuerpo normativo.

¹⁸ Decreto Legislativo No. 598, Asamblea Legislativa, emitida y publicada en el Diario Oficial No. 58, Tomo No. 426, del 20 de marzo de 2020. Vigencia: a partir del día de su publicación en el Diario Oficial.

Así mismo, ha establecido prorrogas en los plazos para pagar los siguientes impuestos, con exención de recargos, multas e intereses:

Impuesto sobre la Renta correspondiente al ejercicio impositivo de 2019, para los sujetos pasivos que se dedican al sector turismo, cuyo impuesto a pagar sea igual o inferior a \$25,000.00, aplicable hasta el 31 de mayo de 2020.

Este beneficio será aplicable a aquellos sujetos pasivos que no se encuentren gozando de ningún incentivo fiscal, total o parcial, conferido con base a la Ley de Turismo, para lo cual el Ministerio de Turismo, con el aval del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Impuestos Internos o la Dirección General de Tesorería, según corresponda y se emitirá la resolución respectiva, en donde se autoriza a los sujetos pasivos para gozar del beneficio en referencia.

- Impuesto sobre la Renta correspondiente al ejercicio compositivo comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre de 2019, a aquellos sujetos pasivos, cuyo impuesto a pagar sea igual o inferior al \$10,000.00, siempre que soliciten autorización de pago a plazos ante la Dirección General de Tesorería, la que podrá aprobar hasta 8 cuotas mensuales, debiendo cancelarse en el mes de mayo de 2020 la primera cuota del 10% del impuesto liquidada.
- Impuesto sobre la renta correspondiente al ejercicio impositivo comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre de 2019, a todos aquellos sujetos pasivos que se dedican a la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, siempre que soliciten autorización de pago a plazos ante la Dirección General de Tesorería, quien podrá otorgar hasta 8 cuotas mensuales, debiendo cancelarse en el mes de mayo de dos mil veinte la primera cuota del diez por ciento del impuesto liquididad.
- Impuesto sobre la renta correspondiente al ejercicio impositivo comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre de 2019, a todos aquellos sujetos pasivos que se dedican a prestar en conjunto o al menos dos servicios, sean estos de televisión por suscripción, internet residencial y comercial, así como servicios de telefonía fija y servicios de telefonía móvil, siempre que soliciten autorización de pago a plazos ante la Dirección General de Tesorería, quien podrá otorgar hasta 8 cuotas mensuales, debiendo cancelarse en el mes de mayo de dos mil veinte la primera cuota del diez por ciento del impuesto liquididad.
- Entero del Anticipo a Cuenta del Impuesto sobre la Renta correspondiente a los períodos mensuales de marzo, abril y mayo de dos mil veinte, aquellos sujetos pasivos que se dedican a la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, así como servicios de telefonía fija y servicios de telefonía móvil, siempre que soliciten autorización de pago a plazos ante la Dirección General de Tesorería, quien podrá otorgar hasta 6 cuotas mensuales, debiendo cancelarse en el mes de julio de dos mil veinte la primera cuota del diez por ciento del total de los enteros de los períodos citados.
- En todos los anteriores casos, se deberá cumplir con la obligación formal de presentar la declaración respectiva, dentro del plazo legal.

3.2. Honduras

Los principales decretos que afectaron las finanzas públicas en el manejo de la pandemia COVID-19, fueron los siguientes:

3.2.1. Ley de Auxilio al Sector Productivo y a los Trabajadores ante los efectos de la Pandemia Provocada por el COVID-19

Decreto 33-2020, emitido por el Poder Legislativo y publicado en el Diario Oficial La Gaceta de fecha 03 de abril del año 2020, relativo a la Ley de Auxilio al Sector Productivo y a los Trabajadores ante los efectos de la Pandemia Provocada por el Covid-19, consistente en prorroga a los obligados tributarios categorizados como

3.2. Honduras

pequeños y medianos contribuyentes y a las personas naturales y profesionales independientes para la presentación y pago de la Declaración Jurada del Impuesto sobre la renta, aportación solidaria y activo neto.

Asimismo, se autoriza a la Secretaría de Estado en el despacho de Finanzas para la contratación y reorientación de financiamiento destinado para hacer frente a los retos de la pandemia, de la misma manera se autoriza especialmente a la Secretaría de Estado en los despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización para transferir presupuesto a las corporaciones municipales.

De la misma manera se autorizó para implementar mejores prácticas de Banca de Desarrollo en el Banco Hondureños para la producción y la vivienda (BANHPROVI) a fin de garantizar financiamiento a sectores estratégicos de la economía hondureña, por medio del mismo el Poder Ejecutivo en el marco de la Emergencia Nacional ante la amenaza de propagación del Coronavirus se decretaron Restricciones de Garantías Constitucionales Absoluta en todo el territorio nacional; asimismo se autorizó a la Secretaría de Salud, Invest-H, Secretaría de Estado en el despacho de gestión de riesgo y contingencias nacionales para hacer contratación directa para hacer frente a los requerimiento de las Instituciones Públicas ante la Emergencia Nacional.

Entre otras autorizaciones se le da a CONATEL para acelerar la implementación del Plan Nacional de Banda Ancha, creación de plataformas electrónicas de servicios, modificación de contratos de telefonía móvil y servicios personales (PCS); de la misma manera se establece la aportación solidaria para el mantenimiento temporal de empleos e ingresos para los trabajadores durante la vigencia de la emergencia nacional; asimismo se da la simplificación administrativa en la implementación de mecanismos de comercio electrónico y la firma electrónica y la autorización a la importación de materias primas e insumos zonas libres.

3.2.2. Ley de Auxilio al Sector Productivo y a los Trabajadores ante los efectos del COVID-19

Decreto 178-2020, emitido por el Poder Legislativo y publicado en el Diario Oficial La Gaceta de fecha 22 de diciembre del año 2020, relativo a la Ley de Auxilio al Sector Productivo y a los Trabajadores ante los efectos de la Pandemia Provocada por el Covid-19, consistente en la suspensión temporal de disposiciones legales vigentes referente a la Ley Marco del Sistema de Protección Social en cuanto a las disposiciones relacionadas al financiamiento mediante las cotizaciones y aportaciones obrero patronales obligatorias derivadas del Régimen del Seguro de Previsión Social referentes al pilar complementario de cuentas individuales y del Régimen del Seguro de Cobertura Laboral, por un período de 10 meses contados a partir del mes de Marzo de 2020, en virtud de la emergencia nacional sanitaria y restricción de garantías constitucionales decretado como consecuencia de la amenaza de Propagación de la pandemia COVID-19.

3.2.3. Amnistías otorgadas para aliviar efecto económico del COVID-19

Decreto 188-2020, emitido por el Poder Legislativo y publicado en el Diario Oficial La Gaceta de fecha 04 de febrero del año 2021, relativo a la Amnistía del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), consistente en establecer amnistía en el pago de recargos, multas e intereses en las deudas originadas por la falta de pago de los aportes patronales y de cotizaciones de los trabajadores a dicho Instituto, dejados de enterar por parte de los patronos obligados del sector público y privado.

Asimismo, se establece Amnistía de Telecomunicaciones consistente en que, durante el período comprendido desde la vigencia del presente Decreto, en el cual los operadores de servicios de telecomunicaciones y

otras personas naturales o jurídicas, que mantienen ante la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) obligaciones pendientes de pago pueden:

- Realizar el pago de las tasas y cargos por la operación de telecomunicaciones adeudadas hasta el 31 de diciembre del 2020, sin sanciones de multas, recargos intereses; y,
- Suscribir convenios de pago al amparo de la amnistía, de conformidad con la Resolución Normativa NR015/14 emitida por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), siempre y cuando el pago se realice dentro de la vigencia del presente Decreto. Las personas naturales o jurídicas que prestan servicios de telecomunicaciones sin contar con el título habilitante respectivo pueden regularizar su situación solicitando a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) la emisión del título habilitante o registro pertinente, sin incurrir en el pago de sanciones, derechos, tarifa de supervisión y canon radioeléctrico que debió pagar durante el tiempo de operación irregular.

De la misma manera se establece la amnistía vehicular consistente en que a los obligados tributarios que estén morosos o que no hayan cumplido con sus obligaciones formales y materiales con el Estado de Honduras, por conducto del Instituto de la Propiedad (IP), al 4 de Enero del año 2021, respecto de bienes muebles categorizados como vehículos y similares, que se administran en el Registro de la Propiedad Vehicular, a cargo del Instituto de la Propiedad (IP), pudiendo pagar la Tasa Única Anual por Matrícula de Vehículos, tasas registrales vehiculares, incluyendo las tasas viales municipales, libre de multas y otro tipo de sanciones, dentro de la vigencia del presente Decreto, pudiendo acordar planes de pagos durante este período, sin ningún tipo de sanciones.

En el mismo orden de las amnistías se estableció la amnistía municipal consisten en que todas las municipalidades del país, en el pago de las multas, recargos, intereses sobre las deudas, sobretasas y cualquier otro tipo de recargos ocasionados por mora, que vía administrativo o judicial esté acumulada al 31 de Diciembre del 2020, en el pago de todos los tributos, tasas y contribuciones municipales; las personas naturales o jurídicas pueden enterar el pago de sus tributos libres de cargos por mora en el período de vigencia del presente Decreto de amnistía de conformidad con lo establecido en el mismo, pudiendo la Municipalidad establecer planes de pago fuera del período de vigencia de este Artículo. Para lograr el saneamiento y recuperación de las finanzas municipales a nivel nacional, se aplicará la amnistía, o un descuento y amnistía de un veinte por ciento (20%).

3.2.4. Prohibición de nuevas plazas en el sector público

Decreto Ejecutivo PCM-020-2020, emitido por el Poder Ejecutivo y publicado en el Diario Oficial La Gaceta de fecha 16 de marzo del año 2020, relativo a que no podrán crearse nuevas instituciones ni programas que impliquen un presupuesto total de la Institución correspondiente, asimismo se restringe la creación de nuevas plazas permanentes durante el ejercicio fiscal 2020, exceptuando aquellas originadas de procesos de reestructuración o ampliación de cobertura que permita lograr mayor eficiencia en la entrega de los servicios prioritarios.

Asimismo regula que no se permitirán nombramientos de personal con salarios mayores a los establecidos en los Decretos Legislativos No. 17-2010 contentivo de Ley de Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público para los puestos de Dirección y No. 219-2003 que contiene la Ley de Racionalización de las Finanzas Públicas para el resto del personal; asimismo se restringe en el año 2020 la compra de arrendamientos de vehículos, así como arrendamiento de nuevos inmuebles por parte de las Instituciones del Sector Público no financiero, lo anterior no aplica a los servicios vinculados a salud, educación, seguridad y defensa.

3.2.5. Proyecto de asistencia a los trabajadores independientes o de cuenta propia

Decreto Ejecutivo PCM-035-2020, emitido por el Poder Ejecutivo y publicado en el Diario Oficial La Gaceta de fecha 25 de abril del año 2020 por medio del cual se crea el proyecto de asistencia a los trabajadores independientes o de cuenta propia, afiliados o no a un colegio profesional y/o gremial y aquellos que se consideren que se han vistos afectados por las medidas de contención social del virus COVID-19, que han sido implementadas desde el 11 de marzo de 2020.

3.2.6. Estrategia técnico operacional para la reapertura gradual de las fronteras terrestres

Decreto Ejecutivo PCM-097-2020, emitido por el Poder Ejecutivo y publicado en el Diario Oficial La Gaceta de fecha 09 de octubre del año 2020 por medio del cual se regula la estrategia técnico operacional para la reapertura gradual y condicionada de las fronteras terrestres, el cual contiene la etapa preparatoria y la etapa de reapertura, dentro de los cuales se regulan los requisitos de ingreso y salida del país para nacionales y extranjeros y cumplimiento de protocolos de bioseguridad.

3.3. Guatemala

3.3.1. Principales Decretos emitidos por el Órgano Ejecutivo

Disposiciones del Presidente de la República de Guatemala

- Decreto Gubernativo 5-2020, 6-2020 y 7-2020. Decretó "Estado de Calamidad Pública" en todo el territorio nacional debido a la epidemia de coronavirus COVID-19 (publicado **originalmente** el 6 de marzo de 2020), reformado por el Decreto Gubernativo 6- 2020 (22 de marzo de 2020 y su última modificación el 24 marzo de 2020)
- Declara Estado de Calamidad Pública y le da facultades al Presidente de la República para atender la crisis sanitaria.
- Se limita la libertad de tránsito entre las 16:00 y las 4:00 00 horas del día siguiente. Esta medida no es aplicable al transporte de alimentos, medicamentos, productos de higiene, hidrocarburos y otros, considerados como esenciales.
- La medida fue extendida por 30 días más en el territorio nacional.

Decreto Gubernativo 8-20 (29 de abril de 2020)

- Se prorroga por 30 días el Estado de Calamidad Pública contenido en el Decreto Gubernativo 5-2020, aprobado por el Decreto 8-2020 del Congreso de la República, reformado por el Decreto Gubernativo 6-2020 y prorrogado por el Decreto Gubernativo 7-2020, ratificados por el Decreto 9-2020 del Congreso de la República.
- Se autoriza la compra o contratación de bienes o suministros por importación que se encuentren relacionados con la declaratoria del Estado de Calamidad decretado por el COVID 19, de conformidad con la Ley de Contrataciones del Estado.

- El Instituto Nacional de Estadística -INE- conformará inmediatamente una comisión para verificar que los precios de los bienes y suministros a importar estén por debajo del precio del mercado local o que sean convenientes a los intereses del Estado.
- La prórroga del Estado de Calamidad se decreta en virtud de que la propagación del COVID-19 persisten y aumentan exponencialmente, poniendo en riesgo la vida de los habitantes.

Disposiciones Presidenciales en caso de Calamidad Pública y Órdenes para su estricto cumplimiento
(03 de mayo de 2020)

- Se prorrogan las disposiciones presidenciales del 12 de abril de 2020 y reformas del 19 y 26 de abril de 2020. Seguirán vigentes las restricciones temporales hasta el lunes 11 de mayo de 2020.

Disposiciones Presidenciales en caso de Calamidad Pública y Órdenes para su estricto cumplimiento
(10 de mayo de 2020)

- Las restricciones temporales establecidas en las Disposiciones Presidenciales de fecha 12 de abril de 2020, reformadas por Disposiciones Presidenciales de fecha 19 de abril, 26 de abril y 3 de mayo de 2020, siguen vigentes hasta el lunes 18 de mayo de 2020.

Disposiciones Presidenciales en caso de Calamidad Pública y Órdenes para su estricto cumplimiento
(14 de mayo de 2020)

- Se derogan las disposiciones presidenciales del 12 de abril de 2020 y posteriores prórrogas y reformas. Las disposiciones entran en vigor y son aplicables a partir del viernes 15 de mayo de 2020.

Decreto Gubernativo 9-2020 (29 de mayo de 2020)

- Se prorroga por 30 días el estado de calamidad pública contenido en el Decreto Gubernativo 5-2020 de fecha 5 de marzo de 2020, aprobado por el decreto 8-2020 del Congreso de la República, reformado por el Decreto Gubernativo 6-2020 de fecha 21 de marzo de 2020, prorrogado por el Decreto Gubernativo 7-2020 ambos ratificados por el Decreto 9-2020 del Congreso de la República y prorrogado por el Decreto Gubernativo 8-2020 de fecha 20 de abril de 2020, aprobado por el Decreto 21-2020 del Congreso de la República.

Decreto Gubernativo 17-2020 (26 de agosto de 2020)

- Se prorroga por 30 días el estado de calamidad pública contenido en el Decreto Gubernativo 5-2020 de fecha 5 de marzo de 2020, aprobado por el decreto 8-2020 del Congreso de la República, reformado por el Decreto Gubernativo 6-2020 de fecha 21 de marzo de 2020, prorrogado por el Decreto Gubernativo 7-2020 ambos ratificados por el Decreto 9-2020 del Congreso de la República y prorrogado por el Decreto Gubernativo 8-2020 de fecha 20 de abril de 2020, aprobado por el Decreto 21-2020 del Congreso de la República, prorrogado por el Decreto Gubernativo 9-2020, de fecha 24 de mayo y aprobado por el Decreto 22-2020 del Congreso de la República, prorrogado por el Decreto Gubernativo 12-2020, de fecha 23 de junio y aprobado por el Decreto 27-2020 del Congreso de la República; y, prorrogado por el Decreto Gubernativo 15-2020, de fecha 26 de julio y aprobado por el Decreto 28-2020 del Congreso de la República.

3.3.2. Disposiciones del Ministerio de Economía

Acuerdo Gubernativo 58-2020 (16 de abril de 2020)

- Se crea el reglamento para otorgar el beneficio del Fondo para la Protección del Empleo, el cual establece las condiciones y requisitos para acceder al beneficio económico que el Estado otorgará a los trabajadores del sector privado cuyos contratos hayan sido objeto de suspensión, debidamente

3.3. Guatemala

autorizada por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, como consecuencia de la pandemia ocasionada por el COVID 19.

Acuerdo Gubernativo 130-2020 (1 de septiembre de 2020)

- Se crean precios máximos para la venta de productos listados en el acuerdo todos de índole farmacéutica.

Publicación (24 de septiembre de 2020)

- MINECO publica el Plan y su Resumen Ejecutivo para la Recuperación Económica de Guatemala,
- Presenta ejes estratégicos: 1. Recuperar y generar nuevos empleos; 2. Atraer inversión estratégica; 3. Fomentar el consumo de bienes y servicios guatemaltecos; estableciendo líneas de acción para cada eje estratégico.
- Ejes Transversales: 1. Salud y seguridad ocupacional; 2. Innovación; 3. Sostenibilidad.

3.3.3. Disposiciones de la Junta Monetaria

Resolución JM 32-2020

- Establece las medidas temporales especiales para atender la coyuntura derivada de la pandemia denominada COVID-19, que puede ser observadas por las instituciones supervisadas por la Superintendencia de Bancos que otorgan financiamiento, y mediante las cuales permite a las entidades financieras tomar medidas que deriven en la posibilidad de mejorar las condiciones de sus deudores en cuanto a tasas de interés, ampliación de plazos para pagos, prórroga de créditos y otros.

Resolución JM 34-2020 (25 de marzo 2020)

- Se modifica el Reglamento para la Administración del Riesgo de Liquidez emitido en la resolución JM- 117-2009. Las modificaciones están encaminadas a administrar el riesgo de liquidez, estableciendo indicadores de alerta temprana, así como planes y programas que deben presentarse en caso de que el Coeficiente de Cobertura de Liquidez sea menor al 100%.

Resolución JM-63-2020 (15 de mayo de 2020)

- Se amplían las medidas temporales especiales emitidas en resolución JM-32-2020 hasta el 31 de diciembre de 2020.
- Se modifican los incisos a) y c) del numeral 1 de la resolución JM-32-2020, en el sentido de que todos los activos crediticios que al 29 de febrero de 2020 no presenten mora mayor a un mes, las instituciones supervisadas podrán revisar sus términos y condiciones, en materia de tasas de interés y plazos.
- Las modificaciones que correspondan se podrán realizar a solicitud simple de los deudores o por iniciativa directa de las propias instituciones y no generarán costos adicionales al deudor.
- Se modifica el inciso d) del numeral 1 de la resolución JM-37-2020 en el sentido de que las medidas temporales emitidas en la presente resolución estarán supeditadas a la vigencia de las medidas temporales especiales emitidas en la resolución JM-32-2020 y sus modificaciones.

IV. Análisis del ciclo de políticas y presupuestos públicos a nivel nacional

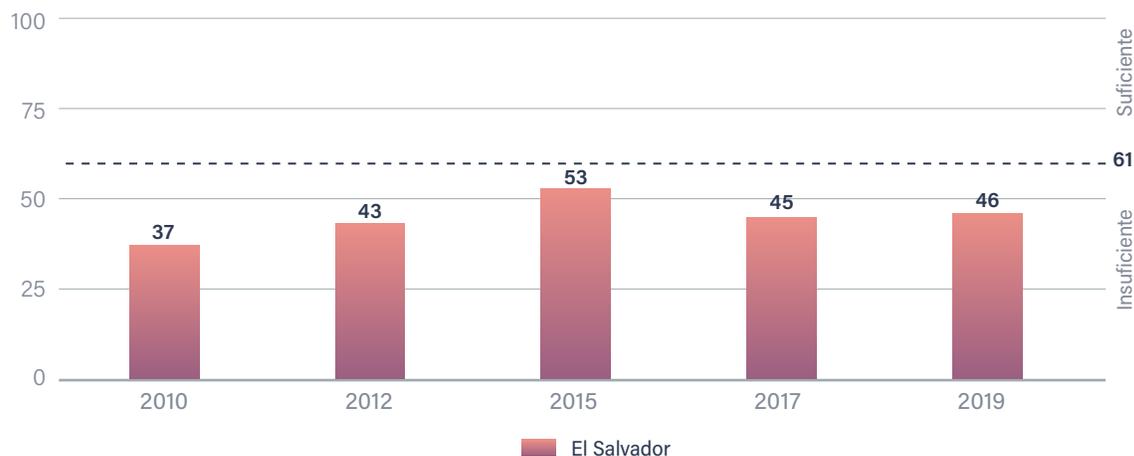
Análisis del ciclo de políticas y presupuestos públicos a nivel nacional, identificando los papeles y funciones de control político y fiscalización presupuestaria involucrados. Identificación de elementos comunes y diferenciados a nivel subregional.

4.1. El Salvador: funciones de control político y fiscalización presupuestaria

El ciclo de la política y presupuestos públicos se encuentra normado en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (AFI), en la fase de discusión y aprobación el proceso lo establece el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, y en la fase de evaluación se complementa con la Ley de la Corte de Cuentas de la República. A continuación, se destacarán los factores más distintivos al control político y fiscalización.

El Índice de Presupuesto Abierto (IPA), permite evaluar el acceso a la información presupuestaria del gobierno al público, mide también la participación del público en el proceso presupuestario, y analiza el papel de las instituciones de vigilancia del presupuesto, como la Asamblea Legislativa y la Corte de Cuentas, en el proceso presupuestario. El IPA para El Salvador muestra que se encuentra desde 2010 con una clasificación de insuficiente transparencia (el rango es 0 a 61), el país obtuvo una puntuación de 46 en 2019 (*Open Budget Survey 2020*), si bien ha mejorado desde 2010, este todavía se encuentra muy bajo y recientemente se ha estancado (gráfico 1).

Gráfico 1 El Salvador: transparencia fiscal es insuficiente
Índice de Presupuesto Abierto (puntos 0-100)



Fuente: Open Budget Survey 2020.

4.1.1. Formulación del presupuesto

El Ministerio de Hacienda es el responsable de las finanzas públicas del Estado, y una de sus funciones por Ley AFI, es diseñar la política financiera del Estado acorde con los objetivos del gobierno. Un problema que se ha presentado en la actual administración (junio de 2019 a mayo 2024) se debe a la no elaboración del Plan Quinquenal de Gobierno, instrumento de política marco que en las últimas décadas siempre se ha realizado. En la Constitución de la República, en el artículo 167, plantea que el Consejo de Ministros deberá elaborar un plan general de gobierno, el cual hasta este momento no se ha presentado.

Cuadro 1 El Salvador: cronograma de la formulación presupuestaria

Actividad	Responsable	Abril	Junio	Julio	Agosto	Septiembre
1 Presentación política presupuestaria	Dirección General Presupuesto (DGP)					
2 Aprobación de política presupuestaria 2022	Consejo Ministros					
3 Comunicación de los techos de gastos, divulgación política presupuestaria, y normas de formulación	DGP					
4 Asistencia técnica a Instituciones	DGP					
5 Presentación del proyecto presupuesto institucional	Instituciones SPNF					
6 Análisis del proyecto presupuesto institucional						
7 Integración de los proyectos de ley de presupuestos, presupuestos especiales, ley de salarios 2021, y presentación	DGP					
8 Presentación de los proyectos de ley de presupuestos, presupuestos especiales, ley de salarios 2021, al Presidente de la República para consideración del Consejo de Ministros	Ministerio de Hacienda					
9 Discusión y aprobación de los proyectos de ley de presupuestos, presupuestos especiales, ley de salarios 2021	Consejo Ministros					
10 Presentación de los proyectos de ley de presupuestos, presupuestos especiales, ley de salarios 2021 a la Asamblea Legislativa	Ministerio de Hacienda					

Fuente: Política Presupuestaria 2021, Ministerio de Hacienda.

La formulación del Presupuesto dura 5 meses, iniciando el 30 abril con la presentación de la Política Presupuestaria que elabora el Ministerio de Hacienda en la Dirección General de Presupuesto (DGP), y es presentada al Presidente de la República para que sea discutida y aprobada en Consejo de Ministros (de segunda semana de junio a segunda semana de julio) (cuadro 1).

La política presupuestaria contempla las prioridades, disponibilidad de recursos, y contiene las normas y procedimientos de formulación para que las diferentes entidades del Órgano Ejecutivo lo elaboren (Ley AFI), y debe estar sustentada en las prioridades del Plan de Gobierno y las proyecciones fiscales y macroeconómicas de mediano plazo (MIHAC 2021); sobre estos dos últimos puntos, se destaca que no hay publicado un Plan de Gobierno (1 año 11 meses de haber asumido) y no se han actualizado las proyecciones de mediano plazo, en la Política Presupuestaria (2021) señala que se retomará una vez finalizada los efectos de la pandemia.

Cada entidad del Órgano Ejecutivo elabora plan de trabajo, de compras y presupuesto, y son enviados al Ministerio de Hacienda para que sean revisados acorde a los techos presupuestarios que se comunican durante la cuarta semana de julio y primera de agosto (cuadro 1); durante las siguientes dos semanas la DGP apoya a las diferentes instituciones en sus presupuestos, para luego sean integrados en el Anteproyecto de Presupuesto. El Ministerio de Hacienda presenta el Anteproyecto del Presupuesto General, los presupuestos especiales y la ley de salarios al Presidente, para que sean discutidos y aprobados por el Consejo de Ministros (última semana de septiembre).

Por otra parte, los Órganos Legislativos y Judicial elaboran sus propios presupuestos y son enviados al Ministerio de Hacienda para que los consolide, y los presente a la Asamblea Legislativa antes del 30 de septiembre. Se destaca que el Órgano Judicial por Constitución (art. 172) tiene una asignación del 6% de los ingresos corrientes del Presupuesto del Estado.

Hay dos aspectos claves en la formulación de la Política Presupuestaria que se asocian a la sostenibilidad de las finanzas, y a la eficiencia y eficacia de la política pública.

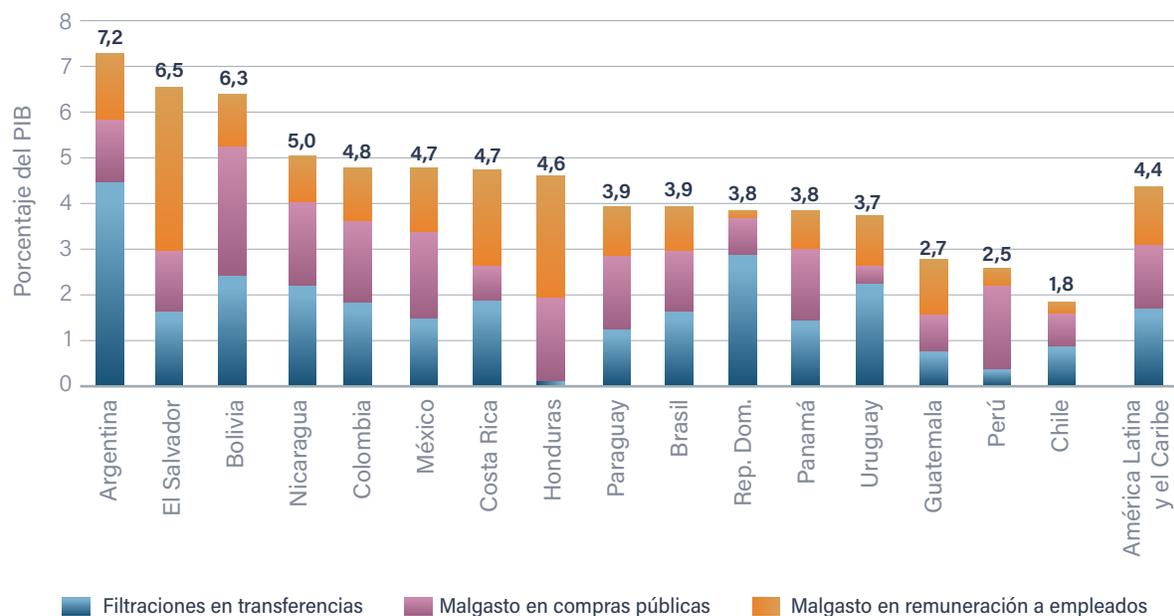
El país cuenta con La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) (Asamblea Legislativa 2016), en la cual se establece un ajuste en las finanzas públicas para volverlas sostenibles en el mediano plazo, las metas han enfrentado dificultades en cumplirlas, y con la pandemia se decretó una suspensión temporal de la LRF hasta que la pandemia haya finalizado, esto sucedió cuando finalizó el Estado de Emergencia en junio, pero hasta la fecha no se han actualizado las nuevas metas para estabilizar las finanzas, esto planteará una aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, que permite realizar un cierto control político sobre la estabilidad fiscal.

Un segundo aspecto, es que la Política Presupuestaria transite de un Presupuesto por Áreas de Gestión hacia otro Presupuesto por programas. La cooperación internacional ha brindado millonarios recurso desde 2012 para que esto suceda, pero desde entonces se ha venido retrasando por falta de voluntad política.

El Presupuesto por programas fortalece la eficacia y la eficiencia en la asignación de recursos, se asocia mejor a una planificación estratégica de mediano plazo, facilita la evaluación de los resultados para apoyar aquellas medidas de mayor retorno social, discontinuar las que no tienen impacto, y aumentar la eficiencia en el gasto.

Un estudio del BID (2018) destaca que El Salvador ocupaba el segundo lugar en ineficiencias del gasto que ascienden a 6.5% del PIB en América Latina (gráfico 2), estas se relacionan a malgasto en las remuneraciones, mal gasto en compras públicas y filtraciones en las transferencias.

Gráfico 2 Estimaciones de la ineficiencia técnica: transferencias focalizadas, compras públicas y remuneración a empleados



Fuente: BID 2018.

4.1.2. Discusión y aprobación del presupuesto

La Asamblea Legislativa está conformada por 84 diputados, organizados por una Junta Directiva, 20 comisiones permanentes (nos referiremos a la de Hacienda y Especial del Presupuesto), transitorias, *ad hoc*, y especiales (investigan temas de interés nacional). Los integrantes de cada Comisión son definidos por la Junta Directiva manteniendo la pluralidad en la representación de partidos. Las Comisiones tendrán un Presidente, Secretario, un relator, así como un técnico de apoyo legislativo y técnico de apoyo especializado en el tema. Las Comisiones están facultadas para conceder audiencias a entidades que soliciten participar en temas que discuten, y podrán realizar consultas públicas en temas de estudio (Asamblea Legislativa 2005).

Las instituciones del Órgano Ejecutivo deberán presentar un informe de labores, desde marzo, en el cual se informe de la ejecución del presupuesto asignado del año previo, y particularmente el Ministerio de Hacienda deberá presentar en marzo un informe de la situación del Tesoro Público y Patrimonio Fiscal. De acuerdo al Reglamento de la Asamblea dichos informes de labores deberán contener: un resumen ejecutivo del documento, exponer los objetivos, metas y resultados de la Institución, así como el plan de trabajo, y el detalle del presupuesto asignado y ejecutado, y destacar los sectores que favorecieron. Se establece que el responsable de la cartera de Estado presentará el informe en la Asamblea, y la Comisión encargada elaborará un dictamen en un plazo máximo de 90 días, y de no existir dictamen, la Junta Directiva lo remitirá a la Asamblea para su aprobación o desaprobación. Sobre el Informe de la Corte de Cuentas establece que en sesión plenaria se recibirá a su Presidente con el Informe de Labores dentro de los 3 meses siguientes al cierre del año fiscal (art. 111).

La discusión y aprobación del presupuesto ha pasado en el país por un proceso de evitar la negociación del partido en el gobierno con la oposición, o de la oposición al tener la llave de los votos busca bloquear el financiamiento al gobierno. Sobre el "Sistema Político Salvadoreño" Artiga (2015) plantea que las élites partidarias en el gobierno ven a la oposición como alguien que sólo busca arrebatarse el poder; por tanto,

evitan cooperar y parte de sus estrategias son de tipo suma cero, es decir lo que mi partido gana el otro pierde, y esta concepción lleva a los partidos a diseñar estrategias de no cooperación y no negociación entre ellos, así:

“La oposición se piensa simplemente como oposición a los caudillos que están en el gobierno, a quienes se busca hacerles perder las próximas elecciones; la oposición no se concibe como vigilantes del cumplimiento de las normas constitucionales y demás legislación secundaria” (Artiga 2015:196).

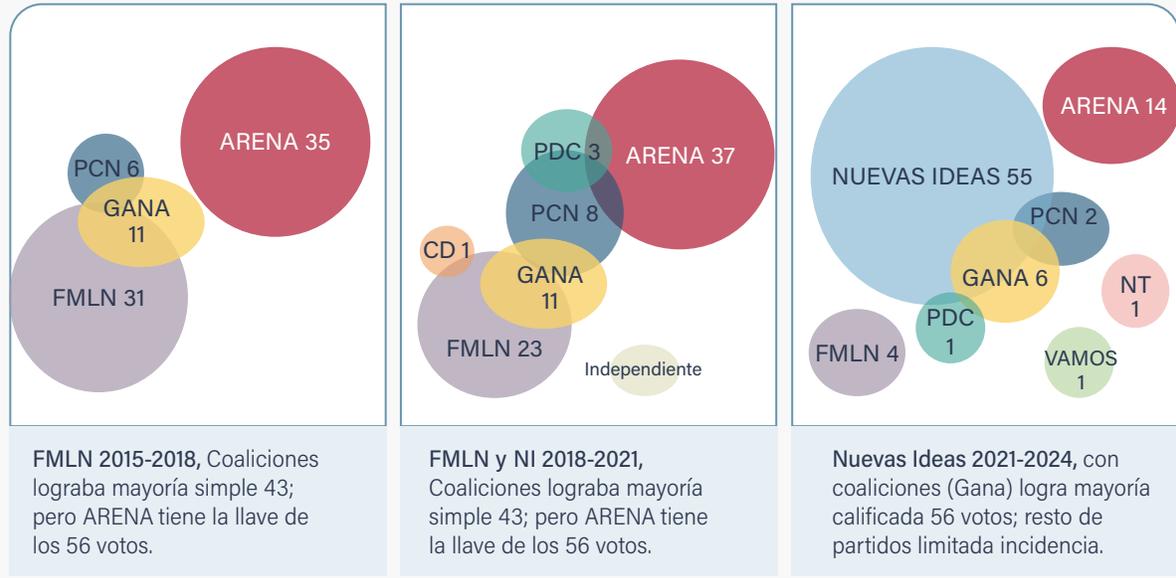
En este contexto el control político no se usa para una mejor asignación de los recursos de cara al desarrollo o para hacer cumplir las leyes secundarias. Un aspecto normativo para considerar es que un presupuesto equilibrado se aprueba con mayoría simple 43 votos, pero si este presenta un desequilibrio, el financiamiento se debe aprobar con mayoría calificada 56 votos. En 2006 cuando ARENA gobernaba, el FMLN obtuvo la llave de los 56 votos, y bloqueo todo financiamiento externo que solicitó ARENA. Cuando el FMLN ganó las elecciones en 2009 no tenía mayoría en la Asamblea, similar bloque generó ARENA, pero se presentó una escisión o transfuguismo de diputados de ARENA creando un nuevo partido que le daba por coalición la mayoría simple y calificada al FMLN, lo cual evitaba negociar con la oposición; ese fenómeno se repitió en las elecciones de diputados de 2012 (la Sala de lo Constitucional prohibió el transfuguismo en 2014). El lograr los contingentes de diputados a través de coaliciones (sustentadas en el transfuguismo) permitió alcanzar la mayoría calificada, y esta estrategia del partido de gobierno le permitió evitar negociar acuerdos fiscales y evitar el control político del partido de la oposición (Argumedo 2019). En las elecciones de 2015, ARENA recuperó la llave para la aprobación del financiamiento, y la negociación entre partido gobierno y oposición, se volvió una constante que mantuvo la constante de no cooperar, y llevó a un *default* en 2017 y a un pronunciamiento de la Sala de lo Constitucional.

Un precedente de los problemas relacionados a la elaboración y aprobación de los Presupuestos del país, se hicieron evidentes en la inédita declaración de Inconstitucionalidad del Presupuesto del 2017 (Sala de lo Constitucional 2017), en la cual falló por las amplias inconsistencias en el Presupuesto, al no incorporar gastos que eran previsible por US\$487 millones, así:

“la vulneración a los principios de equilibrio presupuestario y universalidad, establecidos en los arts. 226 y 227 Cn., respectivamente, *originada por el desfinanciamiento de las partidas específicas en que dicho vicio ha sido constatado*, es decir: (i) la del gasto para el pago de la deuda con el FOP, incluyendo el art. 4 LP/2017 y las redistribuciones o reasignaciones realizadas en el transcurso de este año; (ii) al gasto para el pago de pensiones del IPSFA, incluyendo el art. 13 LP/2017, y las redistribuciones o reasignaciones realizadas en el transcurso de este año; (iii) la de gasto para devoluciones del Impuesto al Valor Agregado a exportadores; y (iv) la del gasto para el pago de devoluciones del Impuesto Sobre la Renta a contribuyentes” (Sala de lo Constitucional 2017: 42).

Dicha sentencia muestra un problema de opacidad, falta de transparencia del Órgano Ejecutivo en la formulación y en el Órgano Legislativo en su discusión y aprobación de Presupuestos con omisiones, subestimación de los gastos y sobre estimación de ingresos, que venían desde hace muchos años atrás (FUSADES 2020). En las elecciones de diputados 2015-2018, el FMLN perdió la llave de 56 diputados ante ARENA, y no hubo transfuguismo como en el 2012 debido a la sentencia de la Sala de lo Constitucional. El FMLN en el gobierno presentaba Presupuestos artificialmente equilibrados y los aprobaba con su coalición de 43 diputados (ilustración 1), pero se endeudaba a través de LETES, y luego tenía que negociar un financiamiento internacional (convertir LETES a Eurobonos) con ARENA, lo cual evitaba y lo llevó a la inconstitucionalidad del Presupuesto de 2017. ARENA para aprobarle el financiamiento, negoció que las finanzas se reordenarán y ajustarán, condicionado a aprobar la Ley de Responsabilidad Fiscal, el cual plantea un ajuste fiscal, también norma para que el Ministro de Hacienda firme los Presupuestos que entrega, y esto tiene implicaciones penales si miente.

Ilustración 1 Coaliciones para alcanzar mayoría simple y calificada en la Asamblea Legislativa



Fuente: elaboración propia.

En las elecciones de diputados de 2018, el FMLN perdió diputados logrando escasamente con coaliciones alcanzar la mayoría simple, pero la llave de la mayoría calificada la tenía ARENA (ilustración 1). Esto mantuvo la polarización alta entre ambos partidos, y la cooperación fue la ausente para lograr Presupuestos para el desarrollo y un pacto fiscal (Argumedo 2019). En 2019, ganó la elección presidencial Nayib Bukele, los problemas de aprobar financiamiento se volvieron más complejos, ya que su partido estaba en formación, esto aumentaba la necesidad de acuerdos, ya que no contaba con mayoría simple, ni calificada. El 9 de febrero de 2020. El partido ARENA tenía la llave para el financiamiento, el Presupuesto 2020 se presentó nuevamente con sobre estimaciones de ingreso y sub estimaciones de gasto (FUSADES 2020), y los requerimientos de financiamiento para el Plan de Seguridad del gobierno se enfrentó con la solicitud de ARENA para que el gobierno presentará planes detallados del uso de los fondos. El Presidente el 9 de febrero de 2020, a través del Consejo de Ministro convocó a una sesión plenaria en la Asamblea Legislativa militarizándola, y estuvo a punto de dar un golpe a la separación de poderes, esta acción fue rechazada y condenada interna e internacionalmente.¹⁹ Esto distanció más la cooperación entre partidos y gobierno, y luego vino la pandemia que siguió bajo un alto conflicto entre poderes (un análisis sobre el financiamiento de la pandemia y las negociaciones se encuentra en la sección siguiente).

El Presupuesto 2020 fue aprobado a través del dictamen de la Comisión de Hacienda y Presupuesto, el cual aprobaba un financiamiento externo de US\$645 millones para cubrir el déficit. La Comisión entrevistó a varias carteras del Ejecutivo, invitó a centros de pensamiento para escuchar la valoración fiscal. La Comisión realizó las modificaciones al Anteproyecto presentado por el Ejecutivo, así: i) reorientó partidas por US\$104.5 millones a diferentes entidades; ii) Recortes de presupuesto de US\$3.6 millones al Ramo de Gobernación y US\$2 millones al Ramo de Educación, y US\$3 millones en gastos de comunicación en varias carteras; iii) aumentó US\$12.8 millones, siendo la más alta para la Fiscalía con US\$8 millones, también en acuerdo con Ministerio de Hacienda aprobó US\$13.3 millones para proyectos municipales, y US\$8 millones para transferir a instituciones.

¹⁹ Para conocer el contexto y los hechos de dicha situación ver <https://elfaroe.net/es/202003/el-salvador/24110/La-historia-de-tr%C3%A1s-del-d%C3%ADa-en-que-Bukele-se-tom%C3%B3-la-Asamblea-Legislativa.htm>

Lo anterior muestra la capacidad de la Asamblea Legislativa de realizar cambios al Anteproyecto de Presupuesto, pero los equipos técnicos y el control político de la Asamblea no cuestionaron fallas recurrentes que fueron señaladas en la Inconstitucionalidad del Presupuesto 2017 y otras leyes, así (FUSADES 2020):

- Incumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal que establecía un ajuste fiscal de 3% del PIB de 2017 a 2021, y el Presupuesto aprobado de 2020 el déficit sube a 3.1%, y los gastos de consumo crecen a un ritmo superior al PIB, lo que estaba prohibido.
- Omisión de gastos, al no incluir la contrapartida de los fondos para FOMILENIO II.
- Sobre estimación de los Ingresos sobre la Renta al proyectar que crecerían 7.2%, cuando en los dos últimos años aumentaban en 4.9% en 2018 y 2019.
- Sub estimación de gastos, las devoluciones al IVA y Renta tenían asignado US\$9.5 millones para 2020, pero en 2019 esas devoluciones ascendieron a US\$154.1 millones, dejando una amplia subestimación.

Para el Presupuesto 2021, las fallas estructurales-constitucionales continuaron; pese a que el ante proyecto pasó por ajustes que quedaron establecidos en el dictamen de la Comisión de Hacienda el 22 de diciembre de 2020 (Asamblea Legislativa 2020), los ajustes fueron los siguientes: i) reducción de US\$450 millones en diferentes carteras del Estado, destacando el rubro de comunicación y consultorías; ii) aumentos por US\$285 millones en diferentes instituciones públicas.

No obstante, el control político de la Asamblea volvió a fallar, debido a la escala de la suma de la sobrestimaciones y subestimaciones que alcanzaron los US\$1,428.7 millones, equivalentes a 5.8% del PIB, de los cuales se destacan sobrestimación de ingresos tributarios por US\$688 millones e ingresos financieros diversos US\$249 millones, subestimación de devolución IVA por US\$74 millones (FUSADES 2021).

4.1.3. Ejecución del presupuesto

La ejecución del presupuesto implica la generación de una serie de informes para analizar su evolución, con el fin de poder realizar los ajustes o demandas de nuevos recursos. El Ministerio de Hacienda, por ley tiene que solicitar autorización a la Asamblea autorización para trasladar recursos de una cartera a otra cartera, proceso que se ha venido cumpliendo. A continuación, una descripción de los informes que se publican sobre ejecución presupuestaria que se encuentran en el portal de transparencia del Ministerio de Hacienda:

- **Mensual.** Resumen Ejecutivo de la Ejecución Presupuestaria de Gasto. Este informe presenta la evolución de las grandes cuentas de ingresos y gastos, y permite observar la evolución de lo presupuestado en cada rubro versus lo ejecutado. Para 2020, la pandemia implicó una readecuación del presupuesto aprobado, por ejemplo: los ingresos corrientes el Presupuesto fue US\$5,221 millones, luego se modificó a US\$5,249 millones, pero lo devengado fue US\$4,501.3 millones, es decir una reducción de US\$748 millones (85.7% de Ejecución) (Ministerio de Hacienda 2021). El informe mes con mes, permite evaluar si la ejecución está presentando retrasos, o se deben revisar metas para corregir (cuadro 2).

4.1. El Salvador

Cuadro 2 El Salvador: estructura de los ingresos del gobierno central a diciembre 2020
(millones de dólares)

CLASIFICACIÓN	PRESUPUESTO VOTADO	PRESUPUESTO MODIFICADO	DEVENGADO	VARIACIÓN	% DE EJECUCIÓN
	1	2	3	4= 3-2	5=(3/2)
I. INGRESOS CORRIENTES	5,221.3	5,249.4	4,501.3	(748.1)	85.7
A. Ingresos Tributarios	4,827.2	4,834.2	4,304.4	(529.8)	89.0
B. Ingresos No Tributarios	325.9	345.6	190.3	(155.3)	55.1
C. Transferencias Corrientes	68.2	69.6	6.6	(63.0)	9.5
II. INGRESOS DE CAPITAL	25.0	26.2	20.0	(6.2)	76.3
III. FINANCIAMIENTO	850.0	2,535.1	2,380.5	(154.6)	93.9
IV. INGRESOS POR CONTRIBUCIONES ESPECIALES	329.8	330.9	286.6	(44.3)	86.6
TOTAL	6,426.1	8,141.6	7,188.4	(953.2)	88.3

Fuente: Dirección General del Presupuesto y Sistema SAFI.

El informe de ejecución del Presupuesto por el lado del gasto para el 2020 muestra que alcanzó un 95% de ejecución. Es importante señalar que el Presupuesto votado el gasto ascendía a US\$6,408.9 millones, pero las modificaciones por Covid-19 y las deficiencias de subestimaciones y sobrestimaciones lo llevaron a US\$8,124 millones, pero lo devengado fue US\$7,720 millones. Estas grandes diferencias, van mostrando la excepcional cantidad de recursos aprobados para la pandemia, los cuales no se pudieron gastar, o gastos excesivos (cuadro 3). Cabe señalar, que la ejecución de la inversión en activos fijos fue apenas de 34%, considerando que se hicieron reparaciones en hospitales y se construyó uno nuevo, este monto deja ver los frenos que aplicó Hacienda en la ejecución.

- **Semestral.** Informe de Ejecución Presupuestaria del Estado, segundo semestre (MIHAC 2021a). En la Ley de Acceso a la Información Pública se estableció que el Ministerio de Hacienda debe publicar dos informes semestrales, en los 30 días después de finalizado el periodo. En el último disponible, se consolida la información de 121 entidades del Estado, y se aclara que la Universidad de El Salvador y la Caja Mutual de Abogados no han entregado información de 2020 (llama la atención que una Universidad y abogados incumplen lo establecido por ley). El informe presenta la información presupuestaria por clasificación económica (ingresos corrientes y de capital, financiamiento, gasto corriente y de capital, etc), y por Institución (Órgano Legislativo, Órgano Judicial, Órgano Ejecutivo).

Cuadro 3 Estructura económica de gastos del gobierno central a diciembre 2020
(millones US\$)

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA	ASIGNACIÓN VOTADA	ASIGNACIÓN MODIFICADA	COMPROMISO	DEVENGADO	ASIGNACIÓN DISPONIBLE	% DE EJECUCIÓN DEVENGADO / VOTADO	% DE EJECUCIÓN DEVENGADO / MODIFICADO
	1	2	3	4	5= 2-3	6= (4/1)*100	7=(4/2)*100
I. GASTOS CORRIENTES	4,949.4	6,472.9	6,331.8	6,331.2	141.1	127.9	97.8
A. Remuneraciones	2,105.5	2,093.2	2,071.8	2,071.8	21.4	98.4	99.0
B. Bienes y Servicios	469.3	604.4	536.8	536.2	67.6	114.3	88.7
C. Gastos Financieros y Otros ^{1/}	836.4	818.2	804.1	804.1	14.1	96.1	98.3
D. Transferencias	1,538.2	2,957.1	2,919.1	2,919.1	38.0	189.8	98.7
II. GASTOS DE CAPITAL	937.1	1,127.5	926.9	910.5	200.6	97.2	80.8
A. Inversiones en Activos Fijos	279.8	265.5	111.6	95.5	153.9	34.1	36.0
B. Transferencias de Capital	638.5	845.6	809.0	808.9	36.6	126.7	95.7
C. Otros (Inversión en Capital Humano e Inversiones Financieras)	18.8	16.4	6.3	6.1	10.1	32.4	37.2
III. APLICACIONES FINANCIERAS	321.5	322.2	321.6	321.6	0.6	100.0	99.8
A. Amortización Endeudamiento Público	321.5	322.2	321.6	321.6	0.6	100.0	99.8
IV. GASTOS DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES	200.6	201.4	157.3	157.3	44.1	78.4	78.1
A. Transferencias de Contribuciones Especiales	200.6	201.4	157.3	157.3	44.1	78.4	78.1
TOTAL	6,408.6	8,124.0	7,737.6	7,720.6	386.4	120.5	95.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto y Sistema SAFI.

1/ Incluye Intereses de la Deuda Pública.

- **Anual.** Informe de Gestión Financiera del Estado 2020 (MIHAC 2021b). En la Constitución artículo 169 se establece que el Ministro de Hacienda deberá presentar el informe del presupuesto en los primeros tres meses del año. En el último informe, se incluye a las Instituciones del Gobierno Central (32 entidades), las Instituciones Descentralizadas no Empresariales (88 entidades, 31 hospitales) y 4 empresas públicas. Se presentan los resultados de la Ejecución Presupuestaria consolidados y desagregados, se presenta la situación financiera y patrimonial, también se presentan los resultados de los presupuestos extraordinarios, se rinde cuentas de los fondos especiales de apoyo.
- **Acciones Hacendarias por Covid-19.** El Ministerio de Hacienda creó una ventana específica para comunicar todas las acciones referidas a gastos y financiamiento sobre el Covid-19, pero fue muy corta su duración, probablemente relacionado a la renuncia del anterior Ministro de Hacienda el 28 de julio de 2020, y las nuevas autoridades descontinuaron la información (https://www.mh.gob.sv/pmh/es/Documentos_Ministerio_de_Hacienda.html#nxt%3Anxtcovid19) La primera publicación fue "Estimación de los costos y

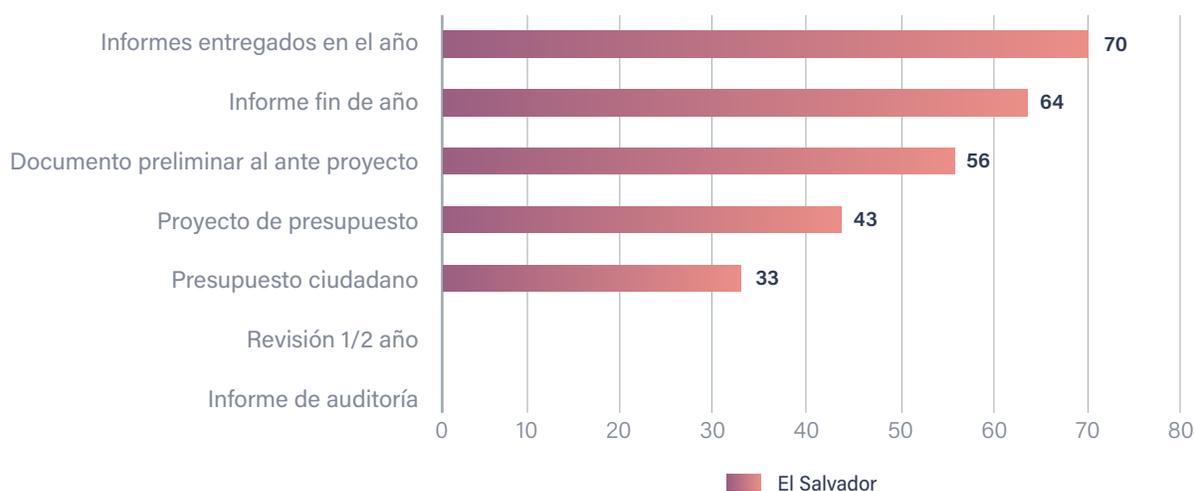
4.1. El Salvador

medidas adoptadas por pandemia COVID-19” el 1 mayo de 2020, y la última fue “Informe: Medidas presupuestarias y fiscales por el COVID-19 al 31-05-2020”, el cual fue publicado el último día del anterior Ministro.

- **Información macroeconómica.** El BCR publica en su página web información mensual de la ejecución en las finanzas públicas con un enfoque macroeconómico sobre la evolución del Sector Público no Financiero, gobierno central, resto del gobierno, empresas públicas no financieras, y la deuda.

El último informe sobre el Índice de Presupuesto Abierto 2019, destacaba que El Salvador en términos del contenido de los documentos presupuestarios clave que pone a disposición del público alcanzaba una calificación de “limitada” con una puntuación entre 41 a 60 para un máximo de 100; y hasta “adecuada” (61 a 100) (Open Budget Survey 2020). Estos resultados de estándar mundial, muestran que hay oportunidades de mejora, en especial para facilitar reportes de acceso ciudadano, mejorar el Anteproyecto de Presupuesto, y elaborar el reporte a mitad de año; con el fin de fortalecer un uso más eficaz y eficiente de los recursos públicos.

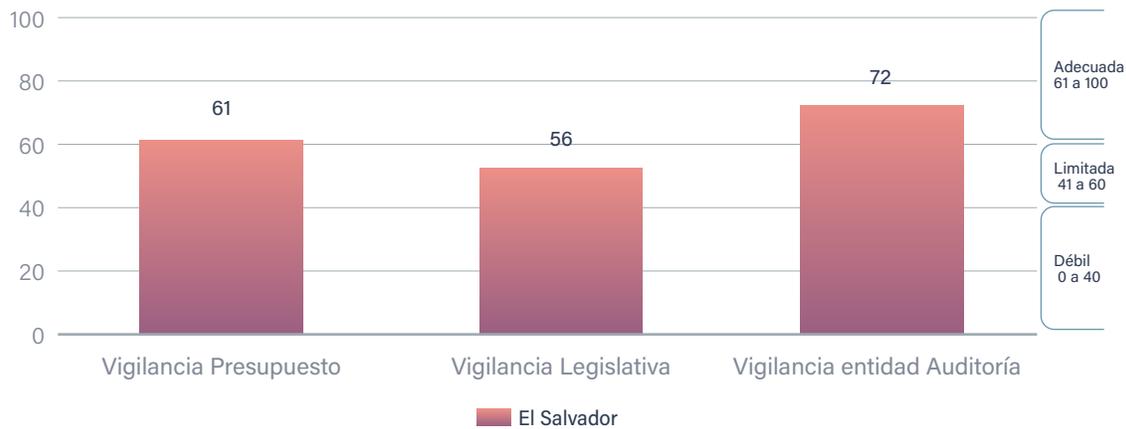
Gráfico 3 El Salvador: Evaluación del contenido de los documentos presupuestarios clave (2019)



Fuente: Elaboración propia con base a IPB 2020.

4.1.4. Evaluación del Presupuesto

La evaluación del presupuesto es el área más rezagada, tanto por el limitado control político y fiscalización en la Asamblea y por las debilidades de la Corte de Cuentas de la República. De acuerdo al Índice de Presupuesto Abierto, el país registra una limitada vigilancia-evaluación legislativa con un puntaje de 56 (rango 41 a 60) y de una adecuada vigilancia del ente auditor Corte de Cuentas con 73 puntos (escala 61 a 100) (gráfico 4).

Gráfico 4 Participación pública en las fases del presupuesto

Fuente: Elaboración propia con base a IPB 2020.

Entre ambas entidades la vigilancia presupuestaria alcanza un puntaje de 61, justo en el límite inferior de adecuada. El IPA señala que la Asamblea Legislativa debería crear un comité que examine el presupuesto y elabore informes, también deberá analizar el informe de corte de cuentas y publicar un reporte con recomendaciones (*Open Budget Survey* 2020).

Por su parte el Informe de Evaluación del Gasto Público y Rendición de Cuentas para El Salvador (PEFA 2019 por sus siglas en inglés), en lo que se refiere la evaluación legislativa del Presupuesto contempla cuatro factores, uno de ellos se refiere al escrutinio legislativo, el cual registra la más baja calificación "D", es decir que la práctica nacional no es consistente con las buenas prácticas internacionales o no hay evidencia para calificar. Pero, hay dos criterios que alcanzan la máxima calificación "A" que cumple con los estándares de buenas prácticas internacionales, los cuales fueron Procedimientos legislativos para el escrutinio presupuestario y Reglas para las modificaciones presupuestarias por parte del Poder Ejecutivo. Un breve resumen de los principales resultados a continuación:

- Alcance del escrutinio presupuestario "D". La evaluación señala que el presupuesto cuenta con los detalles y previsiones de mediano plazo; pero que el examen de las estimaciones de los gastos no fue exhaustivo, también no se realiza un examen de las previsiones de gasto asociadas con las políticas públicas sectoriales de mediano plazo. Esto denota una estructural falla de vincular el Presupuesto con los planes de mediano plazo, presentes en el plan de desarrollo quinquenal.
- Procedimientos legislativos para el escrutinio presupuestario "A". El Salvador cuenta con apropiados procedimientos para el examen del presupuesto y son respetados en la práctica. Se cuenta con disposiciones sobre la organización interna, la comisión de revisión especializada, servicios de asistencia técnica y medios de negociación.
- Oportunidad en la aprobación del presupuesto "C". PEFA evaluó tres años 2015 a 2017, destacando que en los primeros dos periodos el presupuesto se aprobó a tiempo, mientras que 2017 fue con rezago, y fue declarado inconstitucional.
- Reglas para las modificaciones presupuestarias por parte del Poder Ejecutivo "A". La evaluación indicó la existencia de límites estrictos legales para modificar el presupuesto durante el año, estos sean respetado y no permiten amplias reasignaciones administrativas.

La Corte de Cuentas es la entidad responsable del Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública, con autonomía funcional, administrativa y presupuestaria, tiene como responsabilidad "el control externo posterior de la gestión pública" (Asamblea Legislativa 1995). Desafortunadamente cuenta con

4.1. El Salvador

historial de nombramientos influenciados por acuerdos partidarios, que buscaban debilitar la auditoría de los recursos del Estado. Dos ex Presidentes obtuvieron su certificado de solvencia de finiquitos de la institución, y luego han sido procesados judicialmente por millonarios casos de corrupción. La institución enfrenta el desafío de mejorar su imagen, la independencia partidaria, y el fortalecimiento de las normas técnicas para el ejercicio de la auditoría de los gastos del Estado. El informe de PEFA evaluó las auditorías externas que son realizadas por la Corte de Cuentas, en la cuales prevalecen calificaciones con bajos resultados, lo cual muestra una brecha con las mejores prácticas internacionales. La evaluación se basó en los cuatro pilares siguientes y los califica entre A y D, así:

- Cobertura y normas de auditoría externa "D". PEFA analizó los periodos de 2015 a 2017, señalando dos problemas uno de cobertura y otro de la calidad de las auditorías. Respecto a la cobertura de las auditorías realizadas están cubren menos del 50% del total a realizar; por otra parte, dichas auditorías financieras se realizaron con la metodología de las Normas Auditoría Gubernamental (NAG), las cuales son parcialmente consistentes con las Normas Internacionales de Auditoría (ISSAI, por sus siglas en inglés). Rías Se hace notar que las auditorías financieras son inferiores a los exámenes especiales (cuadro 4).

Cuadro 4 El Salvador: Corte de Cuentas acciones de control realizadas

	2015	2016	2017	2020
Exámenes Especiales	524	416	472	418
Auditorías Financieras	204	152	179	87
Auditorías Operativas	59	34	54	54
Auditorías de Gestión de Sistemas Informáticos	22	15	14	3
Peritajes 146	66	0	132	74
TOTAL	875	617	851	636

Fuente: PEFA 2019 y Corte de Cuentas 2021.

- Presentación de los informes de auditoría al Poder Legislativo "D". El informe PEFA establece la precariedad de dichos informes "El Informe de Examen Especial relacionado al Informe de la Gestión Financiera del Estado emitido por la CCR, no tiene características de una auditoría financiera" (PEFA 2019;129). La baja calidad del documento, devela un grave problema interinstitucional, en el sentido que la Corte no elabora un reporte de estándar internacional y la Asamblea Legislativa tampoco exige mejorar su calidad, lo cual puede denotar la captura, y la falta de interés en evaluar el gasto público. PEFA señala que los informes no contienen un dictamen sobre la razonabilidad económica, financiera y patrimonial.
- Seguimiento a las recomendaciones de la auditoría externa "A". El informe destaca una buena evidencia clara que las entidades auditadas siguen e implementan las recomendaciones sugeridas por la auditoría externa.
- Independencia de la entidad fiscalizadora superior "C". Si bien el marco normativo garantiza la independencia funcional, administrativa y presupuestaria de la autoridad auditora, también la facultad para acceder de manera irrestricta a toda la información a examinar, excepto la partida de gastos reservados, los cuales han sido parte del uso inadecuado de recursos públicos.

Durante 2020, la Corte de Cuentas realizó y ejecutó el "Plan de Fiscalización de los Recursos Utilizados en el Marco de la Emergencia Nacional por la Pandemia del COVID-19", más adelante en el análisis del presupuesto para el Covid-19, se utilizará a manera de ejemplo una de las auditorías realizadas al Ministerio de Agricultura y Ganadería, que muestran los vicios de manejo inadecuado de recursos durante la pandemia.

V • Análisis del marco de políticas y presupuestos públicos extraordinarios aprobados para la gestión del COVID-19

5.1. El Salvador: Presupuestos extraordinarios para la gestión del COVID-19

5.1.1. El Financiamiento aprobado para los gastos de la pandemia ascienden a US\$3,000.0 millones, equivalente a 12.2% del PIB

Para enfrentar la pandemia aprobó dos decretos que autorizaban al Órgano Ejecutivo buscar el financiamiento por US\$3,000. Un aspecto a destacar es la falta de documentos públicos que respalden esa magnitud de recursos solicitados que llegaron a representar el 12.2% del PIB. El 14 de marzo la Asamblea Legislativa declaró el Estado de emergencia nacional, el 21 de marzo empezó la cuarentena que restringía la movilidad, establecía que un 54% de la Población Económicamente Activa no podía trabajar, y generaba un alto impacto en la fuerza laboral informal que representa el 70% del total. Esta situación demandaba recursos para compensar a las familias sin ingreso, realizar inversiones en la infraestructura del sistema hospitalario del país y en la compra de insumos. En ese contexto, el Órgano Ejecutivo solicitó financiamiento por US\$2,000 millones para el "Fondo de Emergencia de Recuperación y Reconstrucción Económica (FERRE), el cual la Asamblea Legislativa aprobó con el Decreto Legislativo no. 608 el 26 de marzo (Asamblea Legislativa 2020). En dicho Decreto los diputados explicitaron que sería un presupuesto extraordinario y definieron los mecanismos de control político y de fiscalización de los recursos, creando un Comité específico, pero el gobierno central buscó evitar, y las tensiones entre ambos Órganos crecieron, al punto que la Sala de lo Constitucional emitió resoluciones para ordenar las normativas que ambos generaban estuvieran acordes a la Constitución, y llamar a ambos Órganos a alcanzar acuerdos.

También se aprobó un financiamiento por US\$1,000 millones (Asamblea Legislativa 2020a) para crear un fideicomiso para impulsar la recuperación de las empresas salvadoreñas por US\$600 millones, atender el pago del IVA a empresas exportadoras por US\$100 millones (estos fondos no se incluyeron en el Presupuesto 2020, ya que fue parte de la subestimación recurrente de gastos), y destinar para el pago de empresas proveedoras del Estado por US\$300 millones. Debido a la forma que se estructuró el financiamiento con orientaciones claras y específicas, este no requirió de crear una comisión especial, como el anterior.

A continuación, se analizará bajo la consideración del control político y fiscalización de los fondos de la pandemia con énfasis en el financiamiento por los US\$2,000 millones, ya que el decreto establecía mecanismos institucionales que creaban un Comité público-privado para buscar los recursos, gestionar los programas, y transparentar el uso de los fondos; se analizarán cuatro áreas siguientes:

- Creación del Comité del Fondo de Emergencia y la renuncia de los integrantes de la sociedad civil;
- Informes del Comité de Seguimiento y Veeduría que evalúa el uso de los fondos
- Informe de la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa que investigó las irregularidades en el Ejecutivo
- Auditorías de la Corte de Cuentas sobre el uso de recursos con las irregularidades encontradas en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (ilustración 2).

Ilustración 2 Fondo de emergencia COVID-19 y control político con fiscalización

Fuente: Elaboración propia.

5.1.2. Se crea el Comité del Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción Económica (CFERRE), y renuncian los representantes de la sociedad civil por falta de transparencia

La Asamblea crea el CFERRE para que administre los US\$2,000 millones, lo faculta para elaborar un presupuesto extraordinario, aprobar el programa de transferencias monetarias, definir los planes y programas, establecer los mecanismos de auditoría y gestión financiera de los recursos, establecieron que ninguna información se podrá declarar reservada, y deberán rendir informes mensuales (Art. 14).

El Comité tendrá una Junta Directiva conformada por un coordinador nombrado por el Presidente de la República, 5 ministros, y 5 representantes sociedad civil, así: (Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN), Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CAMARASAL). Los miembros del Comité sesionaron en ocho ocasiones, y presentaron su renuncia el 11 de mayo debido a una larga lista de problemas:

- Incumplimiento de la Ley de parte del gobierno. El gobierno realizó las transferencias monetarias a las familias por US\$300 millones, y no presentó un programa al Comité, tal como establecía la ley. También el gobierno sin consultar al Comité, dispuso el uso de recursos para invertir en la red hospitalaria, entrega de paquetes agrícolas y canastas familiares. Todas esas actividades estuvieron salpicadas de señalamientos de casos probables de corrupción.
- Transferencias monetarias. El gobierno aprobó un decreto ejecutivo para transferir US\$450 millones al Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID), el cual es administrado por el Ministerio de Hacienda, en el Fondo no aplican la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, lo cual abre un espacio para compras discrecionales. La Corte de Cuentas, el 6 de mayo, presentó un informe sobre la transferencia de los US\$300.0 a 1.5 millones de personas, en la cual encontró que US\$30 millones fueron entregados con criterios desconocidos a 100,000 personas, los cuales deberían ser aclarados.²⁰

²⁰ Para ver el informe que preparó la Corte de Cuentas sobre el uso de los recursos durante la pandemia, y en el cual encontró esa irregularidad de US\$30 millones ver el link <https://es.calameo.com/read/006111931a43128f18e6c?page=1> y la nota del FARO en <https://elfaro.net/es/202005/el-salvador/24423/Corte-de-Cuentas-Gobierno-reparti%C3%B3-%2430-millones-a-100-mil-personas-con-criterios-desconocidos.htm>

- Falta de transparencia. El Comité solicitó documentación que explicará por ejemplo la metodología para otorgar el bono de US\$300, nunca se entregó, y había contradicciones sobre las cantidades ya que la Corte de Cuentas establecía que se habían entregado US\$350 millones, pero la comunicación oficial del gobierno hablaba de US\$450 millones. El Comité en su tercera reunión solicitó al gobierno los planes de emergencia y recuperación económica, los cuales no fueron entregados, aunque se ejecutaban acciones.²¹ El Comité propuso una hoja de ruta que partiera del plan de gobierno para enfrentar la pandemia, que los programas y proyectos pasaran por procesos de adquisición transparentes y abiertos. Tampoco se permitió que el Comité conociera de los mecanismos de financiamiento.

Creación del Comité de Seguimiento y Veeduría Ciudadana del Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción Económica, 24 de julio.

Ante la renuncia del Comité el 11 de mayo, la Asamblea aprobó unas reformas al decreto, y creó un Comité de seguimiento y veeduría conformado por: Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), Universidad de El Salvador (UES), Universidad Francisco Gavidia (UFG), y de una de las asociaciones gremiales más representativas de la contaduría y auditoría. El Comité tendría como objetivo tutelar la transparencia y una función de veeduría de seguimiento en la administración y ejecución de los recursos que conforman el Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción Económica (Comité de Seguimiento 2021). En general, el Órgano Ejecutivo incumplió el Decreto Legislativo, rompiendo el control político presupuestario y la fiscalización de los recursos, los hallazgos del Comité son los siguientes:

- La Junta Directiva del fondo no funcionó de acuerdo a la Ley, ya que no se reunió para definir un presupuesto extraordinario, elaboración de los planes de emergencia, y establecer los mecanismos de auditoría.
 - Los fondos de emergencia y reconstrucción se utilizaron bajo la modalidad de presupuesto ordinario. De los US\$2,000 millones, el Ministerio de Hacienda aclaró que “los únicos recursos incorporados por medio de un presupuesto extraordinario fueron USD 20 millones” (Comité de Seguimiento 2022;14).
- a) El financiamiento alcanzado una parte de los recursos no se utilizó a los fines de la emergencia COVID-10. Los recursos percibidos en el marco del Decreto Legislativo han sido US\$999.3 millones de los US\$2,000 millones. De estos recursos se utilizaron US\$107 millones para fines diferentes al Decreto, incluyendo financiar la partida de FOMILENIO II que no fueron incorporados en el presupuesto 2020. El mecanismo empleado para ejecutar la mayor parte de los recursos fue a través de FOPROMID por US\$607.1 millones que permitía hacer compras sin aplicar la LACAP, y se transfirieron a las alcaldías US\$191.7 millones, entre otros.

5.1.3. Asamblea Legislativa crea comisión especial para investigar las irregularidades del Órgano Ejecutivo

La Constitución de la República faculta a la Asamblea Legislativa a crear comisiones especiales de investigación sobre temas de interés público. Durante la pandemia el periodismo de investigación difundió una serie de situaciones relacionadas a las compras públicas que eran caracterizadas como casos de corrupción, incluso el gobierno le pidió la renuncia a un funcionario por ventas de mascarillas a precios altos (US\$250,000), cuando la ley prohíbe que funcionarios le vendan al gobierno²²; también el ex Vice Ministro de Hacienda fue denunciado e investigado por la Fiscalía por vender a través de una empresa que

²¹ Una descripción de los temas analizados en el Comité se puede leer en el link siguiente https://elfaro.net/es/202005/el_salvador/24423/Corte-de-Cuentas-Gobierno-reparti%C3%B3-2430-millones-a-100-mil-personas-con-criterios-desconocidos.htm

²² Para leer sobre dicho caso de renuncia de funcionario ver <https://saludconlupa.com/noticias/el-salvador-un-funcionario-publico-vende-protectores-faciales-al-gobierno/>

5.1. El Salvador

fue socio fundador, mascarillas por US\$750,000 al Ministerio de Salud.²³ Es importante señalar que a través de esta Comisión Especial la Asamblea Legislativa ejerce una acción para el control político presupuestario, la cual estaba representada por partidos de la oposición (fue creada el 24 de septiembre), ya que el Partido que promovía el Presidente estaba en formación.

Los objetivos de la Comisión eran conocer el plan nacional de salud para el manejo de la pandemia, verificar el manejo epidemiológico de la pandemia, conocer la calidad de las estadísticas de la pandemia, y conocer la coordinación interinstitucional (Asamblea Legislativa 2021 a), la Comisión realizó 38 entrevistas a funcionarios de diferentes carteras de gobierno, alcaldes, a centros académicos y Organizaciones No Gubernamentales, y expertos médicos (listado ver anexo 1). A continuación un resumen de los hallazgos;

- El Plan Nacional de Salud para enfrentar la pandemia, no se conoció públicamente. El gobierno lo declaró como información reservada, al igual que lo relacionado a las compras de vacunas.²⁴
- Incumplimiento a la Ley del ISSS, ya que transfirió US\$25 millones al gobierno, y no está permitido, y aún no hay claridad cómo se repondrán los datos.
- Indago sobre un Centro de Contención que fue alquilado a un familiar del Ministro de Salud, lo cual no lo permite la Ley.
- Los cercos sanitarios establecidos sobre Metapán, Puerto La Libertad, Chalchuapa, Corinto y Santa Rosa de Lima; fueron establecidos sin ningún criterio técnico público conocido.
- El Sub Director del Hospital El Salvador para atender solo pacientes COVID-10, al comparecer a la Comisión, comentó que no contaban con suficientes pruebas PCR. Lo anterior implicaba que los fallecidos en el hospital no todos les hacían prueba PCR, por lo que se clasificaban como “sospecha de COVID-19” o “neumonía atípica”.
- La directora del Centro de Atención a Ancianos Asilo Sara Zaldívar, manifestó no saber el paradero de 50 residentes que fueron referidos a los hospitales por sospecha COVID-19.
- Las estadísticas de fallecidos por COVID-19, muestran diferencias por los datos reportados por el gobierno fue de 1,327 personas con prueba COVID-19, durante en 2020. Por otra parte, la información proporcionada por La Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES, 2021), documentó 5,563 fallecidos, 4 veces más que lo informado por el gobierno. Con base en 206 alcaldías de las 262 del país, se habían registrado inhumaciones de 1,835 personas con prueba COVID-19; con protocolo de sospecha COVID-19 se habían enterrado 2,642; y con protocolo de neumonía atípica 1,086.
- La Comisión realizó varias recomendaciones, un ejemplo de ellas son: i) solicitud de destitución del Ministro de Salud por peculado; ii) que la Fiscalía y el Tribunal de Ética Gubernamental para que investiguen posible cometimiento de delitos en el Centro de Atención de Ancianos Sara Zaldívar y en el ISSS (Asamblea Legislativa 2021).

5.1.4. Corte de Cuentas realiza plan de fiscalización de los recursos utilizados durante la pandemia y encuentra irregularidades

La Corte de Cuentas durante el 2020 realizó el “Plan de Fiscalización de los Recursos Utilizados en el Marco de la Emergencia Nacional por la Pandemia del COVID-19”, realizando evaluaciones en varias carteras del Órgano Ejecutivo. Uno de los programas sociales más importantes que impulsó el gobierno fue la entrega de paquetes de alimentos a través del Programa de Emergencia Sanitaria (PES), que de acuerdo al gobierno

²³ Sobre dichas ventas ver <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/viceministro-ingresos-ernesto-zelaya-denunciado-tribunal-de-etica-venta-protectores-gobierno/726592/2020/> y https://elfaro.net/es/202007/el_salvador/24686/Bukele-nombra-ministro-de-Hacienda-a-un-investigado-por-los-contratos-de-la-pandemia.htm
²⁴ Un detalle sobre la información de salud <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/ministerio-de-salud-pone-bajo-cinco-anos-reserva-informacion-procesos-adquisicion-vacuna-covid-el-salvador/820623/2021/>

se habían entregado 3.8 millones de paquetes alimentarios y 1.1 millón de cestas alimentarias (a agosto 2020). Al respecto, para conocer el papel de la Corte de Cuentas (2021) se tomará de ejemplo el "Informe examen especial al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), relativo a los procesos de adquisición, distribución y liquidación de la ayuda alimentaria para familias en situación de vulnerabilidad, afectadas por el covid-19, por el periodo del 1 de febrero al 30 de septiembre de 2020", dicho documento fue presentado el 23 de febrero de 2021. Se hace notar que la investigación se solicitó al MAG empezar en mayo, pero ante diferentes problemas expresados por el Ministerio se fue prorrogando,²⁵ experimentando retrasos el inicio del trabajo de los auditores de la Corte de Cuentas. En el informe presentado, se encuentran una serie de deficiencias, las cuales fueron contra argumentadas por el MAG y no fueron superadas, ver los ejemplos siguientes en el informe:

- Servicios de Call Center para entrega de alimentos por US\$13.5 millones, y al 30 de septiembre se habían pagado US\$0.5 millones, sin contar con evidencia que el servicio se había prestado al MAG.
- Contratación de alimentos por US\$77 millones sin cumplir con la garantía de cumplimiento de 10% (US\$7 millones) que cada proveedor debe entregar al momento de ser adjudicada la operación.
- La compra de alimentos al exterior por US\$105 millones, no contó con la autorización de consumo y venta de dichos productos, así como su composición, lo cual arriesgó la vida de los beneficiarios de los paquetes de ayuda. El informe señala que se distribuyeron alimentos, sin estar inscritos en el Registro de Alimentos y Bebidas del Ministerio de Salud, violando el Código de Salud.
- Faltan 510 toneladas métricas de leche en polvo por un valor de US\$1.7 millones. El MAG el 11 de abril adjudicó a una empresa la compra de 8,070 toneladas métricas por un valor de US\$27.4 millones. Pero de acuerdo, a la Dirección General de Aduanas solo ingresaron 7,560 toneladas métricas.
- Por compras de latas de atún, pollo y harina de maíz, por producto no recibido se pagó US\$1.7 millones y en concepto de sobre precio se pagó US\$3.5 millones. El MAG realizó el contrato el 11 de abril de 2020, y al comparar con la información de las importaciones en la Dirección General de Aduanas, es que resultan dichos montos pagados de más. Por compra de espaguetis, se pagó de más US\$1,182 equivalentes a 1.2 toneladas métricas.
- 5 empresas internacionales que fueron contratadas por un monto de US\$111.1 millones, se encuentran relacionadas con casos de investigaciones de corrupción y lavado de dinero. El MAG no realizó el sondeo de mercado sobre dichas empresas proveedoras, el cual está definido en los numerales 2.2, 2.3, 2.4 y 3 de los Lineamientos Específicos para Compras de Emergencia decretado por la pandemia covid-19, aprobados por el Ministerio de Hacienda.
- Adquisiciones efectuadas no se realizaron de acuerdo a los principios de transparencia. Las compras de emergencia por US\$206.9 millones, correspondiente a 42 proveedores, fueron declarados bajo reserva por el MAG, y el Decreto Legislativo de US\$2,000 millones, establece que ninguna operación puede ser declarada bajo reserva.
- Adquisición de 7,500 toneladas métricas de harina de maíz se pagaron con un sobre precio, que acumuló un valor de US\$1.0 millón.

Un aspecto final a señalar fue que la Fiscalía General de la República allanó las oficinas del Ministerio de Salud para investigar las denuncias de casos de corrupción en noviembre de 2020. El fiscal de la unidad de anticorrupción de la Fiscalía, anunció que habían allanado en total 20 en instituciones públicas para verificar el manejo de fondos en la pandemia.²⁶ El Fiscal General de la República fue depuesto el 1ero. de mayo por diputados del partido nuevas ideas y otros, y el 7 de mayo renunció el Fiscal anti corrupción que allanó las oficinas del Ministerio de Salud.²⁷

25 Para conocer las causas por las cuales el MAG retrasaba el inicio de la auditoría ver el link siguiente <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Las-excusas-del-MAG-para-no-ser-auditado-20200824-0101.html>

26 Para leer sobre los allanamientos ver <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/fiscalia-general-allanamiento-ministerio-salud-compras-pandemia/773754/2020/>

27 El link para leer sobre la renuncia del Fiscal anticorrupción de la fiscalía en <https://www.contrapunto.com.sv/francisco-guardado-es-el-nuevo-fiscal-anticorrupcion-tras-renuncia-de-german-arriaza/>

VI. Comparación entre los marcos normativos e institucionales de control político y fiscalización presupuestaria en tiempos ordinarios y el contexto extraordinario derivado del COVID-19

6.1. Comparación del ciclo de políticas y presupuestos públicos en los países del norte de América Central

Los tres países del norte de América Central antes de la pandemia se clasificaban como economías de ingreso medio bajo, experimentan elevada pobreza, alta tasa de informalidad, y elevada percepción de la corrupción. En el ámbito de economías de ingreso bajo, Honduras registró el menor con un PIB pc de US\$2,383, y el más alto fue Guatemala con US\$4,289 para el 2020; el país que observó la mayor contracción fue Honduras -9.0 afectado por la pandemia y dos huracanes nivel 5, seguido fue El Salvador -7.9%, y Guatemala de los menos afectados -1.5%. Es importante, señalar que los tres países se ubicaron en los primeros diez lugares con las cuarentenas más amplias implementadas en el mundo (BID 2021).

Otro factor común es la alta pobreza en las tres naciones, El Salvador reporta la más baja 35.9%, seguido de Honduras 54.9%, y Guatemala 59.3% para el 2020; el BID realizó estimaciones sobre el aumento de la pobreza debido por el impacto COVID-19, El Salvador observó el mayor aumento marginal de 7.4%, en segundo lugar Guatemala incrementó en 5.5%, y Honduras con 3.5% (cuadro 5); esta situación plantea un impacto mucho más alto de lo que sucedió en la crisis financiera internacional, y las limitadas condiciones hacen muy probable que los flujos de migrantes aumentará más alto de lo que se observó en la anterior crisis de la región.

Las finanzas públicas estuvieron bajo presión para aumentar el gasto público que permitiera enfrentar la pandemia. Si bien los tres países aumentaron su gasto, hay diferencias entre estos. El Salvador expandió la deuda pública en 17.2% del PIB elevándola a 88% en 2020, el gasto público del gobierno central lo aumentó en 6.9% del PIB, pero el gasto en salud se incrementó en menor medida 0.8%. Honduras incrementó la deuda pública en 7% del PIB, llegando a 49% en 2020, pero el gasto público subió en 2% y en salud fue 0.6%. Guatemala mostró el menor aumento de deuda 5% alcanzando 32%, el gasto público subió en 1.9% y en salud apenas 0.2% (cuadro 5).

El contagio COVID-19 ha continuado durante 2021, experimentando aceleramientos en diferentes en los tres países. El Salvador hasta abril se han contagiado 22,799 personas representando el 49% de todo el año pasado, han fallecido 797 ciudadanos, y el número de vacunados asciende a 1.1 millones; en Guatemala los contagiados ascienden a 80,659 a abril 2021 representando el 65% del año pasado, los fallecidos son 2,704, y los vacunados son 0.3 millones; Honduras los contagiados llegaron a 91,146 habitantes en abril 2021, que representan el 75% del año anterior, con 2,151 fallecidos, y vacunados 0.1 millones (cuadro 5). Las presiones al gasto público por la pandemia continuarán, mientras no se alcance la inmunidad de grupo.

Cuadro 5 Países del norte de América Central: Indicadores macroeconómicos y sociales

	GUATEMALA			EL SALVADOR			HONDURAS		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
PIB									
Crecimiento real	3.8%	-1.5%	4.5%	2.4%	-7.9%	4.2%	2.7%	-9.0%	4.5%
US\$ millones	76,694	77,073	81,402	27,023	24,609	26,277	24,921	23,691	26,161
PIB pc	4,354	4,289	4,439	4,187	3,794	4,031	2,551	2,383	2,586
PIB pc PPP	8,487	8,293	8,648	9,146	8,422	8,891	5,955	5,450	5,698
Población millones	17.6	18.0	18.3	6.5	6.5	6.5	9.8	9.9	10.1
Pobreza ¹	51.4%	54.9%		28.5%	35.9%		53.8%	59.3%	
Aumento pobres en miles		581			478			536	
Tasa informalidad (OIT-2019) ²	70.0%	3.5%		64%	7.4%		73%	5.5%	
Inflación	3.4%	4.8%	4.5%	0.0%	0.7%	1.5%	4.1%	4.0%	4.3%
Deuda pública %PIB	27%	32%	33%	71%	88%	88%	42%	49%	54%
Gasto público % PIB ³	13.5%	15.4%	15.1%	22.1%	29.0%	27.2%	21.0%	23.0%	23.0%
Gasto en salud %PIB	1.3%	1.5%	1.4%	2.5%	3.3%	3.9%	2.3%	2.9%	2.7%
Carga tributaria	10.6%	9.8%	10.0%	18.2%	17.3%	20.0%	17.0%	14.0%	14.8%
Ranking percepción corrupción ⁴		149			104			157	
Remesas US\$ millones	10,551	11,305		5,649	5,919		5,522	5,737	
Exportaciones de bienes US\$ millones	11,170	11,515		5,905	5,044		4,233	4,259	
Déficit cuenta corriente %PIB	2.4	5.0	2.3	-2.1	-1.5	-4.1	-1.4	2.8	-2.2
COVID-19, confirmados abril 2021		138,012	89,659		46,399	22,799		121,187	91,146
COVID-19, fallecidos		4,820	2,704		1,327	797		3,130	2,151
Vacunados 20 mayo, miles			335			1,080			136

1/ Estimaciones BID 2021; 2/ La Organización Internacional del Trabajo estimó para 2017; 3/ Gasto público del gobierno centr 4/ Índice de Percepción de la corrupción (Transparency International) 2020 sobre la base 180 países.

Fuente: IMF-WEO abril 2021, Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano, BID 2021, Johns Hopkins University.

Los tres países son altamente receptores de remesas y su nivel es tan alto como el valor total de las exportaciones de bienes, Guatemala recibió US\$11,305 millones (14.7% del PIB). El Salvador US\$5,919 millones (24.1%), y Honduras US\$5,737 millones (24.2% del PIB) (cuadro 5); las remesas aumentaron su flujo en 2020, lo cual fue muy importante para compensar parcialmente las difíciles condiciones que vivieron las familias por la cuarentena y la falta de ingresos.

La deuda pública muestra notables diferencias entre los tres países, El Salvador alcanzó una deuda de 88% en 2020, mientras que Honduras 49%, y Guatemala 32%. El Salvador prácticamente cerró su capacidad de endeudamiento y se encuentra actualmente negociando un Acuerdo Fiscal con el Fondo Monetario Internacional para buscar la sostenibilidad de mediano plazo y lograr financiamiento; Guatemala en cambio presenta un amplio espacio fiscal para financiar el desarrollo o hacer frente a eventuales shocks futuros.

6.2. Comparación de la fase de formulación del presupuesto

La formulación del presupuesto está normativamente bien definida en los tres países del norte de América Central y cada uno de ellos cumple con los tiempos y actividades para ser entregado de manera oportuna a la Asamblea Legislativa. En el caso de El Salvador el proceso de formulación toma 5 meses, iniciando en abril y finalizando en septiembre; en cambio en Honduras dura 7 meses, empezando en marzo y termina en septiembre, un aspecto a destacar es que existe una consulta pública en la elaboración de las proyecciones de mediano plazo las cuales son parte de los criterios que se incorporan en el ante proyecto de presupuesto; Guatemala empieza con mayor antelación la formulación en febrero y entregado en septiembre, al respecto el ante proyecto 2021 fue entregado el 3 de septiembre (ICEFI 2020).

El Índice de Presupuesto Abierto en la fase de formulación destaca dos documentos claves, el primero se refiere al documento preliminar del presupuesto sobre el cual se presentan informaciones sobre parámetros fiscales y proyecciones económicas antes de presentar el proyecto de presupuesto; al respecto la mejor calificación la obtuvo Honduras 73 (suficiente escala de 61 a 100), seguido de Guatemala 67 y por último El Salvador 56 con aceptable (escala 40 a 60) (cuadro 6). Una actividad débil es la oportunidad de abrir a la participación de expertos y sociedad civil para el establecimiento de parámetros y criterios en la fase de formulación presupuestaria, existe una continuidad a realizarse de manera cerrada en cada Ministerio de Hacienda.

Cuadro 6 Índice de Presupuesto Abierto: Formulación del Presupuesto con calificación entre aceptable y suficiente en los países del norte de América Central

		EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS
Transparencia fiscal	Resultado general	46	65	59
Documento preliminar Presupuesto	Divulga los parámetros de las políticas fiscales con anterioridad al Proyecto de presupuesto, describe el pronóstico económico del gobierno y anticipa los ingresos, gastos y deuda.	56	67	73
Proyecto de presupuesto del ejecutivo	El ejecutivo lo presenta a la legislatura para su aprobación. Describe las fuentes de ingresos, los gastos, los cambios de políticas propuestos para comprender la situación fiscal de un país.	43	60	64
Presupuesto ciudadano	Una versión simple y menos técnica del Proyecto de presupuesto del ejecutivo y del Presupuesto aprobado diseñada para transmitir información clave al público.	33	50	25

Rangos: Insuficiente de 0 a 40, aceptable 41 a 60; suficiente 61 a 100.

Fuente: Índice de Presupuesto Abierto 2020.

El otro documento es precisamente el ante proyecto de presupuesto elaborado por el Ejecutivo, en el cual Honduras obtuvo la mayor puntuación 64 (cerca del límite inferior de suficiente 60), seguido de Guatemala 60 que es insuficiente, y más atrás El Salvador 43 muy insuficiente (cuadro 6). Si bien los tres países cumplen con los plazos de entrega y los procesos internos de su formulación en el Ejecutivo, el problema principal es la calidad del presupuesto elaborado, por ejemplo, a las proyecciones de ingresos en las cuales las de El Salvador para 2021 están sobrestimadas, mientras que Guatemala y Honduras las subestiman (ICEFI

2020), también los tres países subestiman gastos, y en el contexto de la continuidad de la pandemia en 2021 no presentaron asignaciones claras para contener el virus (vacunas), e inversión en infraestructura para convivir con la pandemia.

Una debilidad en los tres países es el poco avance en la estructuración de Presupuestos basados en resultados, lo cual permitiría evaluar mejor el impacto del gasto y realizar sobre esa base una asignación más eficiente y eficaz de los recursos, al mismo tiempo se acercaría a estándares internacionales.

6.3. Comparación de la fase de discusión y aprobación del presupuesto

Los tres países del norte de América Central cuentan con normativas sobre el inicio de la discusión y aprobación en la Asamblea Legislativa del proyecto de presupuesto presentado por el Órgano Ejecutivo. En términos generales dichos tiempos se cumplen, se destaca que Honduras cuenta con el mayor tiempo para dicha fase con 107 días iniciando el 15 de septiembre, seguido de El Salvador con 90 días empezando el primero de octubre, y Guatemala con 88 días siendo el que más temprano arranca el 3 de septiembre (Maldonado 2018) (Cuadro 7). En general, los tiempos se cumplen en los tres países, los entrampamientos por falta de acuerdos entre el partido de gobierno con su coalición en la Asamblea Legislativa y los partidos de oposición se presentan cuándo el partido en el gobierno no cuenta con mayoría simple y calificada, y la oposición hace valer sus votos para no apoyarlo o vetarlo (Tsebellis 2006). La negociación debe ser transparente, basada en información de calidad que permita medir el impacto de los recursos en la calidad de la vida de las personas, esta argumentación es la más ausente cuando se presentan entrampamientos.

Cuadro 7 Proceso de discusión y aprobación Presupuesto en Guatemala, El Salvador y Honduras

País	Proceso de discusión y aprobación Presupuesto		
	Inicio	Fin	Total días
El Salvador	1-oct	31-dic	60
Guatemala	03-sep	30-nov	88
Honduras	15-sep	31-dic	107

Fuente: Elaboración propia con base a Maldonado 2018.

El Índice de Presupuesto Abierto (*Open Budget Survey 2020*), destaca que en los países del norte de América Central la aprobación del presupuesto de parte de la Asamblea Legislativa fue calificada como suficiente (61 a 100), muy alta en El Salvador 89, y mejor para Guatemala y Honduras 95. Esto muestra que se aprobaron en el tiempo programado el Presupuesto. Pero un problema serio que enfrentan los tres países, es la calidad de lo que aprueban en términos de cumplir con toda la información, sin sobrestimaciones o subestimaciones en las partidas, también si lo que aprueban está acorde a las necesidades del desarrollo o de resolver los problemas más apremiantes del país.

En los tres países el contagio del COVID-19 al finalizar el 2020 se mantuvo alto y durante 2021 en Honduras es más alto que Guatemala y El Salvador (gráfico 5). Persisten los temores de nuevos aceleramientos o la llegada de nuevas cepas que complicara la situación.

Esta situación presiona la demanda de gasto en salud pública en términos de medicamentos, equipo personal para aislamiento, infraestructura, y la compra de vacunas. El gasto de salud se esperaba que aumentará

en 2021, pero se recortó en Guatemala (-0.1% del PIB) y en Honduras (-0.2% del PIB); mientras que en El Salvador subió en 0.7% del PIB (cuadro 5). Una encuesta de CID Gallup en 2020 (BID 2021), encontró que el servicio de menor satisfacción de los ciudadanos fue salud en los tres países, siendo más alto para El Salvador (19%), Guatemala (11%) y Honduras (12%).

Gráfico 5 Contagio de COVID-19 sigue alto en los tres países del norte de América Central (promedio móvil 7 días por cada 100,000 habitantes)



Fuente: base de datos <https://91-divoc.com/pages/>

El proceso de discusión presupuestaria en la Asamblea Legislativa de El Salvador se registró en la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, la cual invitó a consulta a Ministros y organizaciones de la sociedad civil. Uno de los problemas con la asignación de recursos a la cartera del Ministerio de Salud fue que está declaró como información reservada el Plan de Salud y el Plan de Vacunación, esto tensaba la discusión entre el gobierno y los partidos de oposición, ya que se solicitaba más explicación sobre el uso de los recursos y su impacto, y una parte de este incremento sería para ajustes salariales. Si bien se aprobó el Presupuesto, pero la transparencia y control quedaron debilitados, se desconocía cuánto se destinaría para compras de vacunas y cuál sería la estrategia. La Universidad de Duke sobre las contrataciones de vacunas, señalaba que El Salvador en noviembre había firmado un contrato con AstraZeneca por 2 millones de dosis, pero se desconoce su valor; también en febrero se conoció la compra de 2 millones de dosis a Sinovac de China pero se desconoce su valor; y se compró 4.4 millones de dosis en abril a Pfizer BioNTech.

En Guatemala el proceso de aprobación presupuestaria en la Asamblea Legislativa evadió la sana discusión para una adecuada fiscalización y asignación de los recursos. La Comisión de Finanzas Públicas y Moneda (CFPM), el 17 de noviembre ocultó el dictamen favorable a la oposición y en la madrugada el Pleno lo aprobó bajo el mecanismo de urgencia nacional, a pesar de haber sido señaladas anomalías en las asignaciones de recursos y repartos de recursos a oenegés desconocidos, y proyectos de infraestructura sin control y transparencia (ICEFI 2020). Esta situación derivó en protestas sociales que incendiaron el parlamento, y dicho presupuesto fue retirado y archivado por los congresistas,²⁸ y se mantendrá el mismo de 2020.

²⁸ Para ver más detalles ver <https://elpais.com/internacional/2020-11-23/el-congreso-de-guatemala-suspende-la-aprobacion-del-presupuesto-que-desato-las-protestas.html>

En Honduras el gobierno tiene mayoría en la Asamblea Legislativa, en los últimos años no se realiza una discusión y debate el cual siempre se aprueba por la bancada oficialista. El Presupuesto fue presentado el 14 de septiembre, pero por los impactos de los huracanes Eta e IOTA, se esperaban ajustes. El congreso en una sola sesión lo aprobó en diciembre, repitiendo la falta de discusión sin dejar mecanismos de control y transparencia. El Presupuesto aprobado recortó la asignación de recursos a salud, en plena pandemia y con la exigencia de adquirir vacunas.

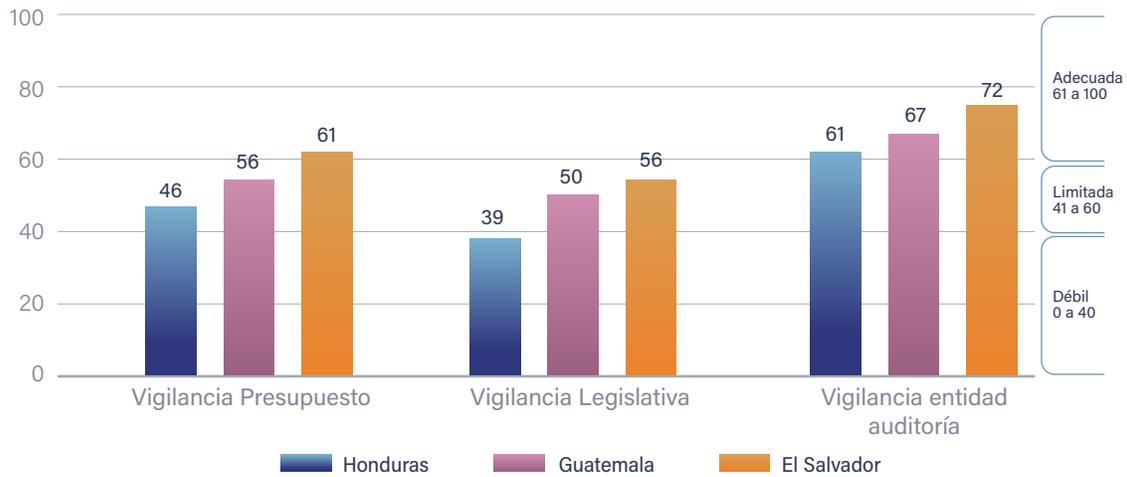
En resumen, los tres países cumplen adecuadamente con los tiempos de discusión y aprobación del Presupuesto, también el presupuesto cuenta con la información base de ingresos, gastos y financiamiento. El problema que tienen los tres países es que el gobierno privilegia alcanzar una coalición en la Asamblea Legislativa que le permita la aprobación del presupuesto sin estar sujeto al proceso de debate, control y fiscalización de la oposición; también es importante transparentar la calidad del debate de la oposición para mejorar las condiciones que conlleven a un mayor bienestar para toda la sociedad o es para lograr beneficios particulares (gasto clientelar o corrupción). Esto denota un patrón que limita una de las funciones fiscalizadoras y de control que tiene la Asamblea Legislativa, la cual se sustenta en la revisión, debate, cumplimiento del marco normativo, y asignación de recursos que promueven un alto desarrollo. Otro problema importante, es que los presupuestos no están basados en resultados, ya que las asignaciones son por cupos por gastos en los Ministerios, lo cual hace difusa la evaluación del impacto de los fondos asignados.

6.4. Comparación de la fase de evaluación del presupuesto

El Índice de Presupuesto Abierto realiza una evaluación llamada “vigilancia del presupuesto” relacionada fundamentalmente a la capacidad de control y fiscalización que realizan la Asamblea Legislativa y la entidad auditora del Estado. En la medición 2020, se destaca que El Salvador logró una vigilancia que se califica como adecuada (61), aunque se situó en el límite inferior del rango 61 a 100; por su parte Guatemala y Honduras se clasifican con una vigilancia limitada (rango 40 a 60) al registrar una puntuación de 56 y 46 respectivamente (gráfico 6). En los tres países, coincide que la entidad auditora alcanza las mayores calificaciones y en los tres se ubican en el rango de tener un papel adecuado (61 a 100), la más baja es Honduras con 61 y la más alta El Salvador con 72. Pero la vigilancia legislativa es más débil, El Salvador y Guatemala se ubican en el rango de limitada, mientras que Honduras es débil (39) (gráfico 6). Para la Asamblea Legislativa las debilidades en los tres países se deben a los factores siguientes (*Open Budget Survey 2020, 2020a, 2020b*):

- La Asamblea Legislativa no realiza o lo hace de manera muy limitada el debate sobre los criterios del presupuesto, antes que el Órgano Ejecutivo presente el ante proyecto. El debate previo se debe orientar a metas de mediano plazo, o énfasis en gestión de recursos sobre ciertas áreas críticas.
- No se realiza o se hace muy limitadamente la revisión de la implementación del Presupuesto en el transcurso del año, lo cual limita la retroalimentación al Órgano Ejecutivo para que mejore su ejecución, o reasigne fondos a otras prioridades.
- La Asamblea no realiza o lo hace muy limitado que los Comités del Presupuesto analicen el informe presentado por la entidad fiscalizadora del Estado, y de ello realicen recomendables al Ejecutivo o a la fiscalía para investigar usos indebidos de recursos.
- No se garantiza que el Ejecutivo le consulte al Legislativo sobre cambios de recursos presupuestarios entre ramos del Estado, o recortes en ciertas carteras ante la caída de ingresos, tal como se hizo más evidente durante la crisis de la pandemia.

Gráfico 6 Países del norte de América Central: vigilancia del presupuesto limitada, favorecida por la entidad auditora y desfavorecida por Asamblea Legislativa (2019)



Fuente: Elaboración propia con base a IPA 2020.

Los tres países del norte de América Central recientemente han sido evaluados a través de la metodología reconocida de estándar internacional del Programa de Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA), el cual analiza 94 dimensiones en 31 componentes clave de la gestión financiera del Estado, agrupadas en 7 pilares.

Se realizará un análisis comparativo del pilar IV “Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas”, enfocados en la dimensión 18 que corresponde a “Escrutinio Legislativo del Presupuesto”. PEFA asigna una calificación a los segmentos evaluados en una escala de siete puntos (A, B+, B, C+, C, D+ y D), en la cual la nota “A” establece que la práctica nacional está de acuerdo a los estándares internacionales, mientras que “D” significa que la práctica local no es consistente con las normas internacionales o no hay evidencia para calificarla, y “C” plantea que la práctica local cumple con lo mínimo del desempeño (PEFA- El Salvador 2019).

Sobre la dimensión 18 de “Escrutinio legislativo del Presupuesto” sobresale en la posición más baja de la calificación El Salvador con “D+”, es decir que no cumple con los estándares internacionales o no hay información para evaluar (los presupuesto evaluados fueron los de 2015 a 2017); Guatemala alcanza “C+” es decir que cumple con las normas mínimas de los requisitos planteados por PEFA (los presupuestos evaluados 2014-2016); y Honduras registró la calificación más alta “B+”, encontrándose con un mayor cumplimiento de los normas internacionales (2013-2015) (cuadro 8).

Cuadro 8 PEFA: Resultados de la Dimensión Escrutinio Legislativo del Presupuesto para El Salvador, Guatemala y Honduras

	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS
i) Escrutinio legislativos	D	C	A
ii) Procedimientos legislativos para el escrutinio presupuestario	A	B	B
iii) Oportunidad en la aprobación del presupuesto	C	C	B
iv) Reglas para las modificaciones presupuestarias por parte del Poder Ejecutivo	A	B	A
GENERAL	D+	C+	B+

Fuente: PEFA El Salvador 2019, Guatemala 2018 y Honduras 2017.

La Dimensión de Escrutinio Legislativo del Presupuesto contempla cuatro subcategorías, a continuación, se presentará un breve resumen para los tres países:

- i. Escrutinio Legislativo. Honduras logra la calificación más alta "A" debido a que el debate presupuestal contempla la parte macroeconómica y fiscal, la composición del gasto, las empresas públicas e instituciones descentralizadas, y un análisis de las implicaciones del Presupuesto al crecimiento (PEFA-Honduras 2017). Guatemala registra "C" debido a que cumple con los componentes de ingresos, gastos y previsiones; pero no incluye las previsiones de mediano plazo, ni la política fiscal (PEFA-Guatemala 2018). El Salvador "D", si bien cubre la información de ingresos, gastos, previsiones y financiamiento; estas no fueron exhaustivas y no se hace un análisis de la relación del gasto con las políticas públicas de mediano plazo (PEFA-El Salvador 2019).
- ii. Procedimiento legislativo para el escrutinio presupuestario. El Salvador alcanza "A" debido a que el Órgano Legislativo cuenta con los procedimientos normativos claramente establecidos y son respetados como la Comisión responsable, asistencia técnica, consultas públicas, y medios de negociación. Guatemala "B" cuenta con mecanismos normativos previamente establecidos, pero no permite consulta pública. Honduras "B" cuenta con un marco normativos claros, se realizan consultas con funcionarios de gobierno, se hacen consultas públicas y se elabora boletines para informar a la sociedad (PEFA-Honduras 2017).
- iii. Oportunidad en la aprobación del presupuesto. Honduras "B" el Órgano Legislativo aprobó oportunamente dos Presupuestos evaluados y uno fue con un retraso de un mes. Guatemala "C" los presupuestos 2015 y 2016 fueron aprobados a tiempos y 2014 no se aprobó. El Salvador "C", aprobaron a tiempo los presupuestos 2015 y 2016, y el 2017 tuvo un mes de rezago.
- iv. Reglas para las modificaciones presupuestarias por parte del Poder Ejecutivo. El Salvador "A" existe una normativa clara y se cumple para las modificaciones, no se permiten reasignaciones amplias, y no se puede aumentar el gasto total de presupuesto votado. Guatemala "B", se tiene normado las modificaciones, pero se permiten las reasignaciones amplias. Honduras "A", existen normas claras sobre las enmiendas y ajustes, y son respetadas por todas las entidades del Órgano Ejecutivo.

6.5. Auditoría externa y escrutinio legislativo

PEFA realiza un exhaustivo análisis sobre la auditoría externa (Pilar VII) al considerar que "Una auditoría externa integral y confiable es un requisito esencial para garantizar la rendición de cuentas y lograr transparencia en el uso de los fondos públicos" (PEFA-El Salvador 2019:126). Sobre la evaluación de auditoría externa, nuevamente El Salvador obtiene la calificación más baja "D", al no cumplir los estándares internacionales o no realizar ciertas medidas; mientras que Guatemala y Honduras registran la calificación "C+", ya que cumplen con las normas mínimas de los estándares internacionales (cuadro 9).

Cuadro 9 PEFA: Dimensión Auditoría Externa del Presupuesto para El Salvador, Guatemala y Honduras

	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS
i) Cobertura y normas de auditoría externa	D	C	B
ii) Presentación de los informes de auditoría al Poder Legislativo	D	A	B
iii) Seguimiento a las recomendaciones de la auditoría externa	A	B	C
iv) Independencia de la entidad fiscalizadora superior	C	C	C
GENERAL	D+	C+	C+

Fuente: PEFA El Salvador 2019, Guatemala 2018 y Honduras 2017.

La Dimensión de Auditoría Externa contiene cuatro subcategorías, a continuación, se presentará un breve resumen para los tres países:

- i. Cobertura y normas de auditoría externa. Honduras logra una evaluación alta "B", el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) a pesar de que no tiene permitido auditar los estados financieros del gobierno central, pero aplica la normativa para revisar y pronunciarse sobre las liquidaciones de ingresos y gastos (PEFA-Honduras 2017). Guatemala reporta "C", la Controlaría General de Cuentas (CGC) realiza las auditorías de ingresos y gastos de acuerdo a la norma nacional, pero sus hallazgos no son sistémicos y de control (PEFA-Guatemala 2018). El Salvador obtuvo la calificación más baja "D", la Corte de Cuentas de la República realiza auditorías financieras inferior al 50% del total por hacer, y realiza mayormente auditorías llamadas de "Exámenes Especiales"; si bien aplica la Normas de Auditoría Gubernamental (NAG), estas normas nacionales son parcialmente equivalentes a las normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) para la buena gobernanza (PEFA-El Salvador 2019).
- ii. Presentación de los informes de auditoría al Poder Legislativo. Guatemala alcanza la puntuación más alta "A", al entregar las auditorías a la Asamblea en los tiempos establecidos y cumpliendo los estándares internacionales. Honduras obtuvo "B", el TSC entregó oportunamente los informes y el análisis. El Salvador "D", el informe de la CCR que entrega a la Asamblea no cumple con las características de una auditoría financiera.
- iii. Seguimiento a las recomendaciones de la auditoría externa. El Salvador logra la tasa más alta "A" debido a que existe una tasa muy alta de implementación de las recomendaciones que realiza la CCR a partir de sus auditorías. En Guatemala "B", se cumplen en buena parte las recomendaciones de la CGC. Honduras "C", el TSC obtiene una respuesta formal sobre las recomendaciones, pero no existe certeza que se implementen.
- iv. Independencia de la entidad fiscalizadora superior. Guatemala "C" si bien el CGC es independiente de acuerdo a los estándares requeridos internacionalmente, pero el Órgano Ejecutivo puede modificar su presupuesto. Honduras "C", el TSC cumple con las normas internacionales de independencia, pero el Órgano Ejecutivo tiene la discrecionalidad de aprobarle el presupuesto. El Salvador "C" la CCR cumple con las normas internacionales, pero el Ejecutivo tiene la potestad de aprobarle el presupuesto.

Cuadro 10 PEFA: Escrutinio legislativo de los informes de auditoría para El Salvador, Guatemala y Honduras

	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS
i) Oportunidad del escrutinio de los informes de auditoría	D	D	A
ii) Audiencias acerca de las conclusiones de las auditorías	D	D	A
iii) Recomendaciones del Poder Legislativo sobre la auditoría	D	D	B
iv) Transparencia del escrutinio legislativo de los informes de auditoría	D	D	A
GENERAL	D	D	A

Fuente: PEFA El Salvador 2019, Guatemala 2018 y Honduras 2017.

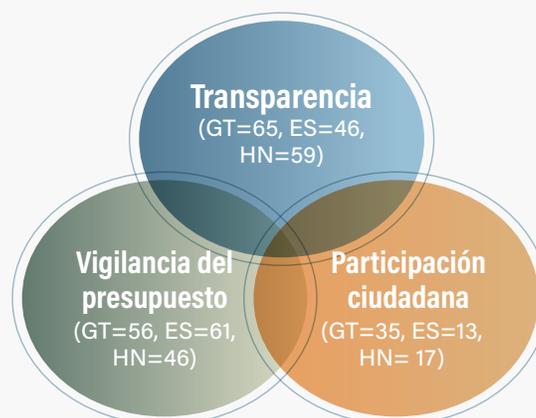
PEFA evalúa de manera muy importante el escrutinio que debe realizar la Asamblea Legislativa sobre los informes que elabora la entidad auditora. En Guatemala y El Salvador la Asamblea Legislativa de ambos países no realiza ningún escrutinio sobre dichos informes, siendo la calificación global “D” y para los cuatro sub ítems evaluados es “D” (cuadro 10). Esto presenta una oportunidad para mejorar en dos vías, por una parte dotando a la Asamblea de las normas para que lo realice y fortalezca técnicamente el personal para hacerlo; y por otra parte, fortalecer más a la entidad fiscalizadora para que sus informes sean acordes al estándar internacional. Honduras por su parte logra la calificación más alta “A” (cuadro 10), en julio la Asamblea recibe el informe de rendición de cuentas del TSC, se entrega una copia electrónica a cada representante del parlamento, y la Comisión Ordinaria de Presupuesto (COP) elabora un plan de audiencias para analizar y evaluar los resultados del informe, luego presenta a la Asamblea los resultados de su análisis y las recomendaciones que se derivan de ello.

6.6. Oportunidades de participación pública y efectividad de las políticas públicas

La participación ciudadana de manera activa es crucial para alcanzar políticas públicas de mejor calidad, aumentar la confianza en las instituciones públicas y lograr una democracia más fuerte (OCDE 2006). Una definición de participación pública se considera como “la interacción, ya sea formal o informal, entre el gobierno y los ciudadanos (por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector privado) a iniciativa de cualquiera de los dos de una manera que garantice una toma de decisiones bien informada y evite la captación de políticas” (OCDE 2016). La participación ciudadana en todo el ciclo de la política pública como la formulación, aprobación, implementación y evaluación; permite garantizar una mayor efectividad de las políticas públicas y reduce el riesgo de corrupción, y crea un sentimiento de pertenencia y responsabilidad ciudadana en la construcción del desarrollo y el fortalecimiento de la democracia.

Las instituciones públicas pueden promover un ambiente de participación ciudadana considerando los niveles siguientes: i) facilitar la información de manera oportuna y acorde a los estándares internacionales; ii) creando mecanismos de consulta, para que los usuarios puedan participar planteando mejoras o más información en las diferentes fases de la política pública; iii) participación activa, a través de procesos de participación institucional desde la identificación del problema, formulación de la solución, implementación y evaluación (OCDE 2006). La participación ciudadana juega un importante papel que contribuye a la toma de decisiones, pero no sustituye la responsabilidad de los funcionarios electos de tomar las decisiones e implementar las medidas de acuerdo a las normas del país.

Gráfico 7 Índice de Presupuesto Abierto, el componente de participación pública es más bajo que la transparencia y vigilancia del presupuesto

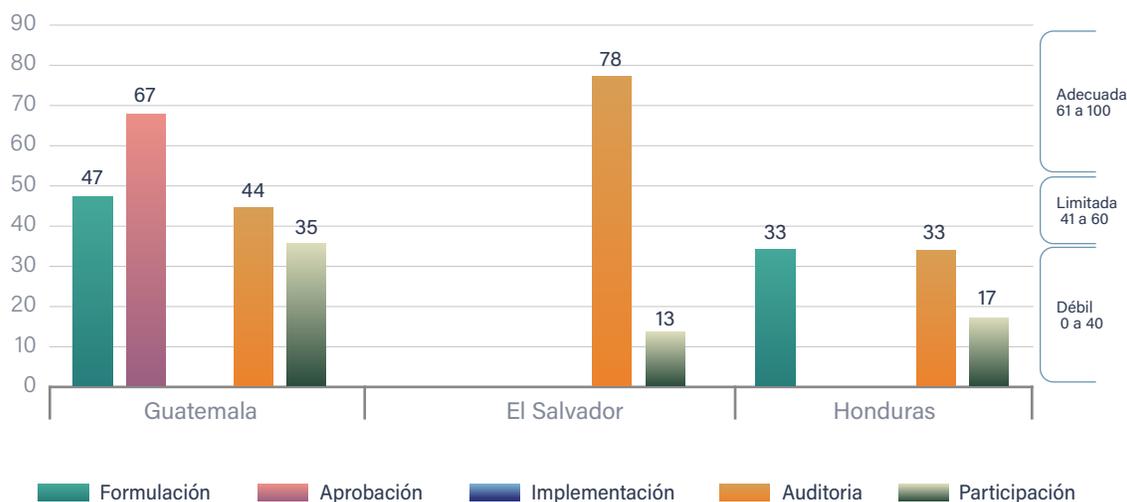


Fuente: Elaboración propia con base a IPA 2020.

El Índice de Presupuesto Abierto plantea que la transparencia por sí sola no es suficiente, y es muy importante analizar las oportunidades que se permiten al público para que participe en las fases del presupuesto. En los tres países del norte de América Central la participación pública o ciudadana es el componente con las calificaciones más bajas respecto a la transparencia y vigilancia del presupuesto, al encontrarse en el rango de 0 a 40, al respecto Guatemala registró 35, Honduras 17 y El Salvador 13 (gráfico 8).

Guatemala permite la mayor participación pública en la fase de aprobación 67, y nula participación en la implementación; Honduras alcanza la mayor participación en la formulación y auditoría 33, y nula en el resto; El Salvador en la auditoría alcanza la mayor puntuación 78, y en el resto ninguna (gráfica 8).

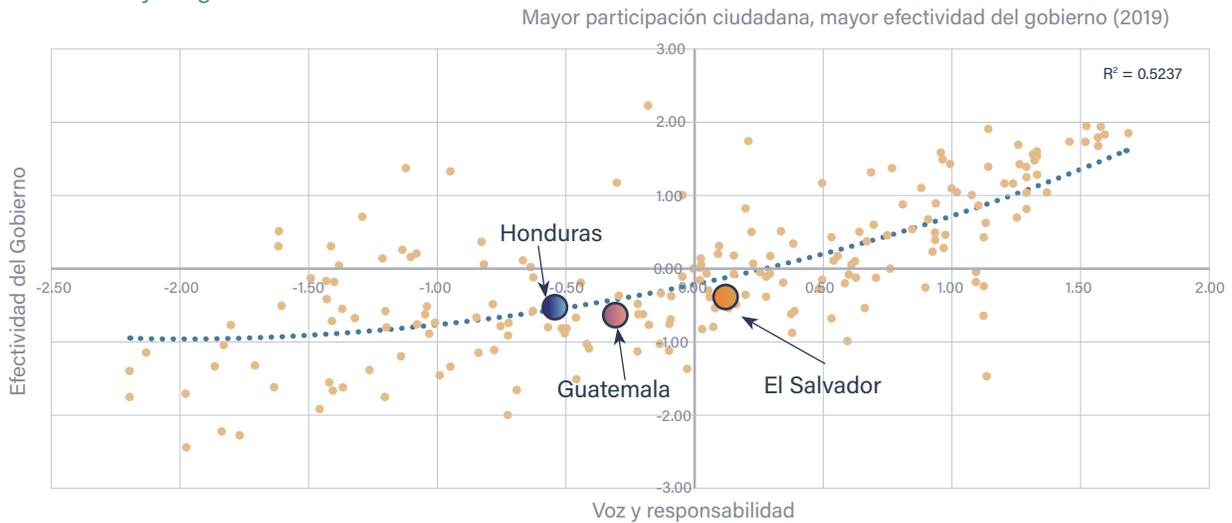
Gráfico 8 Participación pública en las fases del presupuesto



Fuente: Elaboración propia con base a IPA 2020.

El problema de una baja participación ciudadana en el proceso de formulación presupuestaria, es su falta de presión sobre los resultados e impacto de la política fiscal y la efectividad. Los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, muestran que al contrastar el indicador de voz y rendición de cuentas contra la efectividad de gobierno, se observa una relación positiva, es decir que en los países con mayor participación ciudadana la efectividad del gobierno se vuelve es más alta. Al respecto, Honduras, Guatemala y El Salvador tienen una efectividad de gobierno negativa, y solo El Salvador registra un resultado levemente positivo sobre voz y rendición de cuentas (gráfico 8).

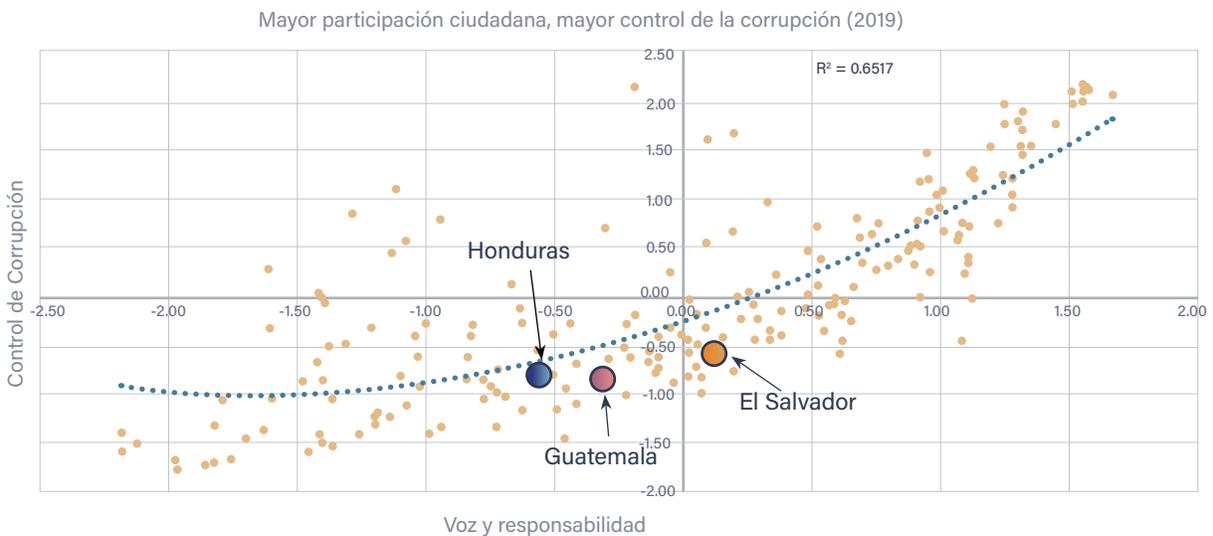
Gráfico 9 El Salvador, Guatemala y Honduras experimentan una baja participación ciudadana y un gobierno inefectivo



Fuente: The Worldwide Governance Indicators (WGI).

Los países del norte de América Central registran una percepción alta de corrupción, muchas decisiones y asignaciones de recursos se realizan bajo la mesa sin transparencia. Al retomar los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, se observa en el ámbito global que a mayor voz y participación ciudadana es mayor el control de la corrupción (gráfico 9). Honduras y Guatemala reportan índices negativos para la voz y participación ciudadana y genera una negativa control de la corrupción, un poco mejor posicionado se encuentra El Salvador, pero con índices negativo en control de corrupción.

Gráfico 10 El Salvador, Guatemala y Honduras necesitan mayor participación para reducir la corrupción 2019



Fuente: The Worldwide Governance Indicators (WGI).

VII. Comparación entre los marcos normativos e institucionales de control político y fiscalización presupuestaria en tiempos ordinarios y el contexto extraordinario derivado del COVID-19

A continuación, se presenta un cuadro comparativo de los marcos normativos nacionales vigentes, y seguidamente, se ilustrará otro cuadro comparativo, pero de los marcos institucionales nacionales vigentes.

7.1. Aspectos normativos nacionales vigentes

Contenido	El Salvador	Honduras	Guatemala
Forma de Gobierno	República	República	República
División de Poderes	Ejecutivo Legislativo Judicial	Ejecutivo Legislativo Judicial	Ejecutivo Legislativo Judicial
Política Presupuestaria	Consejo de Ministros (Ejecutivo)	Secretaría de Finanzas (Ejecutivo)	Ministerio de Finanzas Públicas (Ejecutivo)
Formulación Presupuestaria	Consejo de Ministros (Ejecutivo)	Secretaría de Finanzas (Ejecutivo)	Ministerio de Finanzas Públicas (Ejecutivo)
Aprobación Presupuestaria	Asamblea Legislativa	Congreso Nacional (legislativo)	Congreso de la República
Sanción y Promulgación	Presidente de la República	Presidente de la República	Presidente de la República
Seguimiento Presupuestario	Ministerio de Hacienda y Asamblea Legislativa	Secretaría de Finanzas y Tribunal Superior de Cuentas	Ministerio de Finanzas Públicas (Ejecutivo)
Fiscalización Presupuestario	Corte de Cuentas	Tribunal Superior de Cuentas	La Contraloría General de Cuentas de la República
Liquidación Presupuestaria	Ministerio de Hacienda a conocimiento de la Asamblea Legislativa	Secretaría de Finanzas a conocimiento del Congreso Nacional	Contraloría General de Cuentas a conocimiento del Congreso de la República

7.2. Aspectos normativos nacionales vigentes

Contenido	El Salvador	Honduras	Guatemala
Política Presupuestaria	Ministro de Hacienda propone la política presupuestaria al Presidente de la República, para aprobación del Consejo de Ministros	Secretaría de Finanzas Públicas, presenta la política presupuestaria al Presidente de la República	Ministerio de Finanzas Públicas, presenta la política presupuestaria al Presidente de la República
Formulación	Ministerio de Hacienda, somete proyecto de presupuesto para aprobación del Consejo de Ministros	Secretaría de Finanzas Públicas, somete el proyecto de presupuesto al Presidente y Consejo de Ministros para aprobación	Ministerio de Finanzas Públicas, somete el proyecto de presupuesto al Presidente de la República
Aprobación	La Asamblea Legislativa lo aprueba con mayoría simple o lo devuelve con observaciones	El Presidente de la República en Consejo de Ministros lo envía al Congreso Nacional	El Presidente de la República presenta el proyecto de Presupuesto a conocimiento del Congreso de la República
Ejecución	Asignación de fondos en todas las carteras de Estado, a cargo del Ministerio de Hacienda; y pago de obligaciones	La ejecución se hace por la Secretaría del Presidencia dividida en 5 gabinetes sectoriales	Asignación de fondos en todas las carteras de Estado, a cargo del Ministerio de Finanzas Públicas; y pago de obligaciones
Seguimiento y Evaluación del Presupuesto	A cargo del Ministerio de Hacienda, y del Director General del Presupuesto; puede intervenir la Asamblea mediante Comisión del Presupuesto u otra Comisión especial creada para tal efecto	La Dirección General del Presupuesto de la Secretaría de Finanzas, juntamente con el Tribunal Superior de Cuentas	El Ministerio de Finanzas Públicas, juntamente con la Contraloría General de Cuentas de la República
Fiscalización	Interviene en primer lugar Corte de Cuentas de la República, y también puede intervenir otras instituciones como la Fiscalía General de la República y la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala de lo Constitucional	Interviene en primer lugar Tribunal Superior de Cuentas, y también puede intervenir otras instituciones como el Ministerio Público, el Procurador General y la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala de lo Constitucional	Interviene en primer lugar la Contraloría General de Cuentas de la República, y también puede intervenir otras instituciones como la Fiscalía General de la República y la Corte de Constitucionalidad
Liquidación	Dirección General de Contabilidad Gubernamental, del Ministerio de Hacienda prepara informe de liquidación a conocimiento de la Asamblea Legislativa	Secretaría Finanzas presenta liquidación al Congreso Nacional	El Ministerio de Finanzas Públicas presenta liquidación a la Contraloría General de Cuentas, y esta con sus observaciones lo presenta al Congreso Nacional de la República

VIII. Conclusiones generales y principales mensajes: capítulo 1

8.1. Generales

- Los tres países del norte de América Central antes de la pandemia se clasificaban como economías de ingreso medio bajo, experimentan elevada pobreza, alta tasa de informalidad, y elevada percepción de la corrupción. Al observar los resultados por países, se muestran diferencias, en pobreza e informalidad, al respecto El Salvador se ubicaba en la parte baja con 28.5% y 64% respectivamente, mientras que Honduras 53.8% y 73%. Sobre la percepción de corrupción los tres países presentaban problemas ya que El Salvador se ubicaba en el lugar 104 de 180 naciones, Guatemala 149 y Honduras 157.
- La pandemia provocó retrocesos en los indicadores sociales y económicos. Estimaciones del BID plantean que el número de pobres se incrementó en 1.6 millones en los países del norte de América Central en el 2020. En El Salvador se registró el mayor aumento de la pobreza 7.4% llegando a 35.6%, en Honduras subió 5.3% alcanzando 59.3%, y Guatemala subió 3.5% aumentando a 54.9%. Honduras registró la mayor caída del crecimiento -9.0% afectado por los dos huracanes ETA e IOTA, seguido de El Salvador que se contrajo en -7.9%, y el menos afectado fue Guatemala -1.5%.
- Las finanzas públicas estuvieron bajo presión para aumentar el gasto público que permitiera enfrentar la pandemia. Si bien los tres países aumentaron su gasto, hay diferencias entre estos. El Salvador expandió la deuda pública en 17.2% del PIB elevándola a 88% en 2020, el gasto público del gobierno central lo aumentó en 6.9% del PIB, pero el gasto en salud se incrementó en menor medida 0.8%. Honduras incrementó la deuda pública en 7% del PIB, llegando a 49% en 2020, pero el gasto público subió en 2% y en salud fue 0.6%. Guatemala mostró el menor aumento de deuda 5% alcanzando 32%, el gasto público subió en 1.9% y en salud apenas 0.2%.
- El contagio Covid-19 ha continuado durante 2021, experimentando aceleramientos en diferentes en los tres países. El Salvador hasta abril se han contagiado 22,799 personas representando el 49% de todo el año pasado, han fallecido 797 ciudadanos, y el número de vacunados asciende a 1.1 millones; en Guatemala los contagiados ascienden a 80,659 a abril 2021 representando el 65% del año pasado, los fallecidos son 2,704, y los vacunados son 0.3 millones; Honduras los contagiados llegaron a 91,146 habitantes en abril 2021, que representan el 75% del año anterior, con 2,151 fallecidos, y vacunados 0.1 millones. Las presiones al gasto público por la pandemia continuarán, mientras no se alcance la inmunidad de grupo.

8.2. Formulación del Presupuesto

- La formulación del presupuesto por parte del Órgano Ejecutivo está normativamente bien definida en los tres países del norte de América Central, y cada uno de ellos cumple con los tiempos y actividades para ser entregado de manera oportuna a la Asamblea Legislativa. En el caso de El Salvador el proceso de formulación toma 5 meses, iniciando en abril y finalizando en septiembre; en cambio en Honduras dura 7 meses, empezando en marzo y finalizando en septiembre, con la característica que realizan una consulta pública en la elaboración de las proyecciones de mediano plazo; Guatemala empieza con mayor antelación la formulación en febrero y entregando en septiembre.

- El Índice de Presupuesto Abierto (IPA) en la fase de formulación evalúa la divulgación del documento preliminar del presupuesto, en el cual se presentan las proyecciones económicas, gastos e ingresos, y que este sea coherente con el Plan General de Gobierno; al respecto la mejor calificación la obtuvo Honduras 73 (suficiente, escala de 61 a 100), seguido de Guatemala 67 (suficiente) y por último El Salvador 56 con aceptable.
- El IPA califica la oportunidad de entrega y la calidad del ante proyecto de presupuesto elaborado por el Ejecutivo. Honduras obtuvo la mayor puntuación 64 (cerca del límite inferior de suficiente 60), seguido de Guatemala 60 que es aceptable, y más atrás El Salvador 43. Si bien los tres países cumplieron con las fechas de entrega, el problema principal es la calidad del presupuesto elaborado, por ejemplo, en el caso de El Salvador las proyecciones de ingresos para 2021 están sobrestimadas, mientras que Guatemala y Honduras las subestiman; también los tres países subestiman gastos.
- Una debilidad en los tres países es el poco avance en la estructuración de Presupuestos basados en resultados, lo cual permitiría evaluar mejor el impacto del gasto y realizar sobre esa base una asignación más eficiente y eficaz de los recursos en el presupuesto.

8.3. Discusión y aprobación

- Los tres países del norte de América Central cuentan con normativas sobre el inicio de la discusión y aprobación del proyecto de presupuesto en la Asamblea Legislativa. En términos generales dichos tiempos se cumplen, se destaca que Honduras cuenta con el mayor tiempo para dicha fase con 107 días iniciando el 15 de septiembre, seguido de El Salvador con 90 días empezando el primero de octubre, y Guatemala con 88 días siendo el que más temprano arranca el 3 de septiembre.
- El debate presupuestario se puede entrapar por falta de acuerdos entre el partido del gobierno con su coalición en la Asamblea Legislativa y los partidos de oposición. Hay una debilidad de la cultura del debate presupuestario, por lo que hay una tendencia a que el partido en el gobierno busca construir una coalición aritmética que le permita no entrar al debate con la oposición, y a veces la oposición demanda recursos bajo una óptica clientelar del gasto. El debate legislativo debe promoverse que sea transparente y abierto enfocado en los intereses nacionales del desarrollo nacional, y no en intereses particulares.
- Con base a la última medición del IPA 2020, los países del norte de América Central cumplen con la fecha de aprobación del presupuesto de parte de la Asamblea Legislativa, pero la calidad presenta áreas de mejora, la calificación fue suficiente (61 a 100), para El Salvador 89, y mejor para Guatemala y Honduras con 95. Pero un problema que enfrentan los tres países, es la calidad de lo que aprueban en términos de cumplir con toda la información, sin sobrestimaciones o subestimaciones en las partidas, también si lo que aprueban está acorde a las necesidades del desarrollo o de resolver los problemas más apremiantes del país.
- En los tres países el contagio del COVID-19 al finalizar el 2020 se mantuvo alto y durante 2021 en Honduras es más alto que Guatemala y El Salvador. No obstante, en el Presupuesto 2021, el gasto de salud se esperaba que aumentará, pero se recortó en Guatemala (-0.1% del PIB) y en Honduras (-0.2% del PIB); mientras que en El Salvador subió en 0.7% del PIB. Una encuesta de CID Gallup en 2020 (BID 2021), encontró que el servicio de menor satisfacción de los ciudadanos fue salud en los tres países, siendo más alto para El Salvador (19%), Guatemala (11%) y Honduras (12%),
- El proceso de discusión del presupuesto tiene deficiencias en los tres países. En El Salvador el debate contempló una amplia consulta pública invitando a Ministros para que explicaran sus asignaciones, a Organizaciones No Gubernamentales, entre otros. Al final se aprobó el presupuesto, pero con sobre estimaciones en los ingresos y subestimaciones de los gastos que se estiman en US\$1,400 millones, y no se conoció la asignación para adquirir las vacunas.

- En Guatemala se evitó el debate, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda (CFPM), el 17 de noviembre ocultó el dictamen favorable a la oposición y en la madrugada el Pleno lo aprobó bajo el mecanismo de urgencia nacional, a pesar de haber sido señaladas anomalías en las asignaciones de recursos y repartos de recursos a oenegés desconocidos, y proyectos de infraestructura sin control y transparencia (ICEFI 2020). Esta situación derivó en protestas sociales que incendiaron el parlamento, y dicho presupuesto fue retirado y archivado por los congresistas,²⁹ y se mantendrá el mismo de 2020.
- En Honduras el gobierno tiene mayoría en la Asamblea Legislativa, en los últimos años no se realiza una discusión y debate el cual siempre se aprueba por la bancada oficialista. El congreso en una sola sesión lo aprobó en diciembre, repitiendo la falta de discusión sin dejar mecanismos de control y transparencia. El Presupuesto aprobado recortó la asignación de recursos a salud, en plena pandemia y con la exigencia de adquirir vacunas.

8.4. Evaluación del presupuesto

- El IPA realiza una evaluación sobre la “vigilancia del presupuesto” basada en dos instituciones siendo la Asamblea Legislativa y la entidad auditora del Estado. En la medición 2020, se destaca que El Salvador logró una vigilancia que se califica como adecuada (61), aunque se situó en el límite inferior del rango 61 a 100; por su parte Guatemala y Honduras se clasifican con una vigilancia limitada (rango 40 a 60) al registrar una puntuación de 56 y 46 respectivamente. En los tres países, coincide que la entidad auditora alcanza las mayores calificaciones y en los tres se ubican en el rango de tener un papel adecuado (61 a 100), la más baja es Honduras con 61 y la más alta El Salvador con 72. Pero la vigilancia legislativa es más débil, El Salvador y Guatemala se califican como limitada, mientras que Honduras es débil (39).
- La Asamblea Legislativa en que cada uno de los países presenta tres tareas pendientes que no las realiza o es muy limitado lo que hace, siendo estas:
 - El debate sobre los criterios del presupuesto previo a que el Órgano Ejecutivo presente el ante proyecto, se debe realizar enfocado en las metas de mediano plazo, en gestionar recursos sobre ciertas áreas críticas.
 - La falta de monitoreo de la implementación del Presupuesto en el transcurso del año, limita la retroalimentación al Órgano Ejecutivo para que mejore su ejecución, o reasigne fondos a otras prioridades.
 - El Comité del Presupuesto debe revisar el informe presentado por la entidad fiscalizadora del Estado, para realizar recomendables al Ejecutivo o a la fiscalía para investigar usos indebidos de recursos.
 - No se garantiza que el Ejecutivo le consulte al Legislativo sobre cambios de recursos presupuestarios entre ramos del Estado, o recortes en ciertas carteras ante la caída de ingresos, tal como se hizo más evidente durante la crisis de la pandemia.
- Los tres países del norte de América Central fueron evaluados recientemente con la metodología de estándar internacional del Programa de Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA). Sobre el “Escrutinio legislativo del Presupuesto” que contempla cuatro sub componentes, El Salvador resultó con la posición más baja de la calificación con “D+”, es decir que no cumple con los estándares internacionales o no hay información sobre la cual se pueda evaluar; Guatemala alcanza “C+” es decir

²⁹ Para ver más detalles ver <https://elpais.com/internacional/2020-11-23/el-congreso-de-guatemala-suspende-la-aprobacion-del-presupuesto-que-desato-las-protestas.html>

que cumple con las normas mínimas de los requisitos planteados por PEFA; y Honduras registró la calificación más alta "B+", encontrándose con un mayor cumplimiento de las normas internacionales.

- En el subcomponente de escrutinio legislativo. Honduras logra la calificación más alta "A" debido a que el debate presupuestal contempla la parte macroeconómica y fiscal, la composición del gasto, las empresas públicas e instituciones descentralizadas, y un análisis de las implicaciones del Presupuesto al crecimiento. Guatemala registra "C" debido a que cumple con los componentes de ingresos, gastos y previsiones; pero no incluye las previsiones de mediano plazo, ni la política fiscal. El Salvador "D", si bien cubre la información de ingresos, gastos, previsiones y financiamiento; estas no fueron exhaustivas y no se hace un análisis de la relación del gasto con las políticas públicas de mediano plazo.
- PEFA considera muy importante el papel que juega una auditoría externa integral y confiable para garantizar la rendición de cuentas y lograr transparencia en el uso de los fondos públicos. Sobre la evaluación de auditoría externa, nuevamente El Salvador obtiene la calificación más baja "D", al no cumplir los estándares internacionales; mientras que Guatemala y Honduras registran la calificación "C+", ya que cumplen con las normas mínimas de los estándares internacionales. Debido a las brechas existentes, hay oportunidades de mejora en los cuatro subcomponentes siguientes: i) cobertura y normas de auditoría externa en la cual Honduras registra la nota más alta B y El Salvador la más baja D; ii) presentación de los informes de auditoría al Poder Legislativo, Guatemala es A y El Salvador D; iii) seguimiento a las recomendaciones de la auditoría externa, El Salvador es A y Honduras la menor C; y iv) independencia de la entidad fiscalizadora superior, los tres países tiene igual baja nota C.
- PEFA evalúa de manera muy importante el escrutinio que debe realizar la Asamblea Legislativa sobre los informes que elabora la entidad auditora. En Guatemala y El Salvador la Asamblea Legislativa de ambos países no realiza ningún escrutinio sobre dichos informes, siendo la calificación global "D" y para los cuatro sub ítems evaluados es "D".

Diagnóstico y Propuesta de Metodología Regional
en materia de control político y fiscalización presupuestaria
del gasto e inversión pública ordinaria y extraordinaria
incluyendo la realizada para atender la emergencia del Covid-19

Capítulo 2

Marco conceptual, enfoque
estratégico y propuesta de
metodología de control político
y fiscalización presupuestaria

IX. Marco conceptual, enfoque estratégico y propuesta de metodología de control político y fiscalización presupuestaria

1. Marco conceptual sobre control político y fiscalización presupuestaria

Para comprender el importante papel del control político en el proceso presupuestario, primeramente, se desarrollará el marco conceptual del sistema político de Easton (1965) que lo define como “el conjunto de pautas de interacción por medio de las cuales se asignan valores en una sociedad y que las más de las veces los integrantes de una sociedad en su mayor parte esas asignaciones como autoritativas” 1965: 138. Las interacciones entre los agentes individuales o de grupo se presentan en contexto formales e informales, por ejemplo, las formales se refieren a los Órganos Ejecutivo, Legislativo, partidos, tribunales, grupos de interés organizados; mientras que los informales son la familia, iglesia, etc. La concepción “autoritativa”, se refiere a que los valores son asignados desde una autoridad reconocida social y legalmente; y no se vincula a la concepción de un modelo autoritario. Una asignación es autoritativa, cuándo las personas que son afectadas se sienten obligadas a cumplirla; la obligación puede ser por la fuerza (uso de la PNC, Fuerza Armada), u obligatorias por sanción psicológica severa (ataques por troll center en redes sociales).

Las interacciones entre actores son para asignar valores a través de decisiones que son clasificadas como autoritativas. El Sistema político adopta decisiones con autoridad en aspectos que son valoradas entre personas y grupos, tales como:

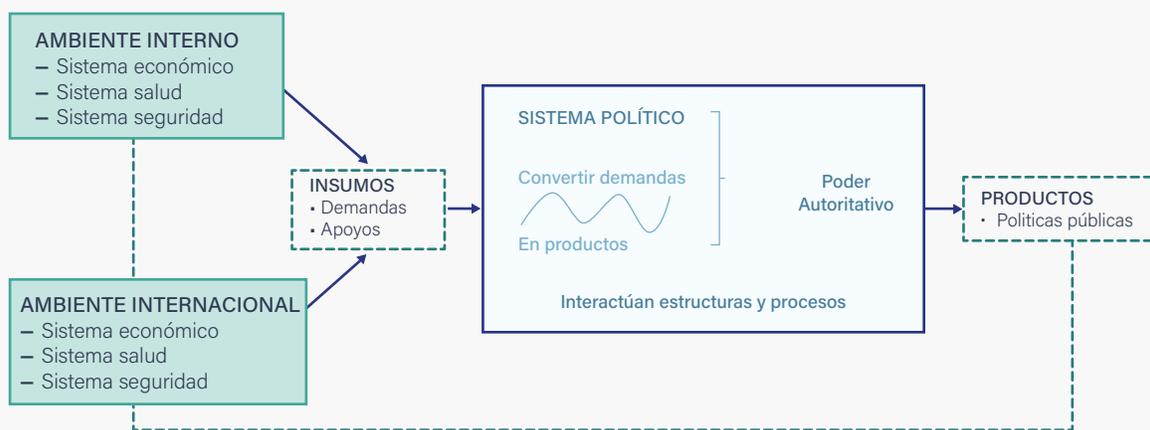
- Privando a la persona de algo valioso que poseía, un ejemplo aplicado fue la aprobación e implementación de largas cuarentenas que restringieron la libertad y movilidad, los países del norte de América Central estuvieron en los primeros diez lugares (BID 2021).
- Permitiendo el acceso a los valores a ciertas personas y negándolo a otros, un ejemplo, fue el establecimiento de centros de cuarentena para nativos que venían del exterior o los que no cumplían la cuarentena.
- Entorpeciendo la consecución de valores que de lo contrario se habrían alcanzado. (fondos para FODES, información a la ciudadanía (plan de educación).

El sistema político hace referencia a interacciones entre actores de una sociedad, que tienen diferentes intereses y motivaciones, las cuales van más allá de las estrictamente económicas. Esa visión, contrasta con el enfoque económico del bienestar, en el cual se establece que las decisiones se realizan por un planificador central con conocimiento, que busca el máximo bienestar social, en el cual las asignaciones de gasto permiten que todos logren la mejor situación (BID 2010). Lo que conocemos, es que el sistema político vive con tensiones que se derivan de esas interacciones, y muchas veces las decisiones no necesariamente coinciden o se sustentan en la valoración costo- beneficio.

Las fuentes de tensión de un sistema político pueden ser internas o externas, estas son generadas por la escasez de recursos, que no permiten satisfacer las expectativas de asignación de los fondos de parte de los integrantes de la sociedad. Las fuentes externas de tensión provienen de otros sistemas internacionales, por ejemplo, cuando el país no cumple normas democráticas el sistema político internacional (o los principales

actores) restringe el acceso a recursos, un ejemplo, es la publicación de la Lista Engel por el Departamento de Estado (*Department of State*, 2021) el cual señaló a decenas de funcionarios de países del norte de América Central por actos de corrupción o por debilitar la democracia. También el sistema internacional genera tensión cuando los riesgos macroeconómicos son altos, el sistema financiero internacional corta la provisión de financiamiento, o le antepone prerequisites. Por el lado de las fuentes internas, la tensión en el país, pueden derivarse por la asignación de mayores recursos a la seguridad pública, en lugar más fondos para educación, o por la falta de fondos para salud en medio de la pandemia, o por el uso indebido de recursos o poco transparentes.

Ilustración 3 Sistema político convierte demandas sociales en políticas públicas que asignan recursos



Fuente: Elaboración propia basado en David Easton, Esquema para el análisis del Sistema Político.

De acuerdo a Easton (1965:155), "El sistema político mediante sus estructuras y procesos, recibe insumos (demandas o apoyos) del ambiente (interno o externo) y los convierte en productos, es decir en decisiones autoritativas para que se ejecuten". El sistema político opera como una caja que en su interior se toman decisiones entre los diferentes actores, es decir que las diferentes demandas de la sociedad a través de la negociación las convierte en políticas públicas o productos. Un tema importante, es que exista la mayor transparencia en dicha caja, para que las asignaciones se fundamenten en análisis técnicos de mayor retorno social, y se reduzca asignaciones de negociaciones que respondan a intereses personales de los involucrados en tomar las decisiones. En sentido figurado, la caja del sistema político se necesita que sea transparente, y no negra, ya que esta última genera desconfianza de la sociedad hacia dichas autoridades por designar recursos para beneficio personal y no nacional.

2. Enfoque estratégico sobre cómo abordar el control político y la fiscalización presupuestaria a lo largo del ciclo de política y presupuestos públicos

El sistema político está compuesto de cinco subsistemas que cuentan con una estructura institucional y las normas que rigen los procesos de actuación e interacción de las instituciones. El subsistema de interés en la presente investigación es el de "control político relacionado a la fiscalización del presupuesto", pero

este interactúa con los otros subsistemas, para lo cual se realizará una breve descripción a continuación, para luego centrarnos en el control (Artiga 2015), así:

- Subsistema forma de gobierno. Hace referencia a las relaciones entre el Órgano del Ejecutivo y Legislativo, en los países del norte de América Central rige una forma de gobierno que privilegia “presidencialista” pero tienen independencia con el legislativo, ya que ambos son elegidos por votación de la población, esto implica que la Asamblea Legislativa no puede ser disuelto por el presidente, ni el presidente puede ser relevado de sus funciones por la Asamblea, salvo las causales señaladas por la Constitución. Una explicación del alcance de un gobierno presidencialista la ofrece Linz (1997), “Un ejecutivo con considerables poderes en la constitución, y generalmente con absoluto control de la composición de su Gobierno y la administración, es elegido por el pueblo (directamente o por un colegio electoral elegido con ese fin) por un periodo de tiempo fijo... el presidente no es sólo el que ejerce el poder ejecutivo, sino también el jefe simbólico del estado, y no se le puede destituir, excepto en algún caso excepcional de juicio político (impeachment), entre elecciones” (Linz, 1997:31-32).
- Subsistema de partidos. Está determinado por las relaciones entre partidos, las cuales están marcadas por los diferentes tipos de votaciones como lo son las presidenciales, diputados y alcaldes. También en el análisis se pueden considerar otros criterios, como el que proponía Sartori (1992), tomar en cuenta aquellos que tenían diputados en la Asamblea, también los que habían formado coaliciones, e incluir los partidos antisistema por su capacidad de veto o chantaje.
- Subsistema electoral. Está conformado por las reglas del juego que norman las relaciones entre los partidos políticos en el proceso de la competencia electoral, a través de la cual se alcanza la representación política de la población. Concretamente, con el sistema electoral se reparten puestos de elección popular. En los países del norte de América Central, los procesos electorales para la representación se desarrollan: Presidencia de la República, Asamblea Legislativa, las Alcaldías, y el Parlamento Centroamericano.

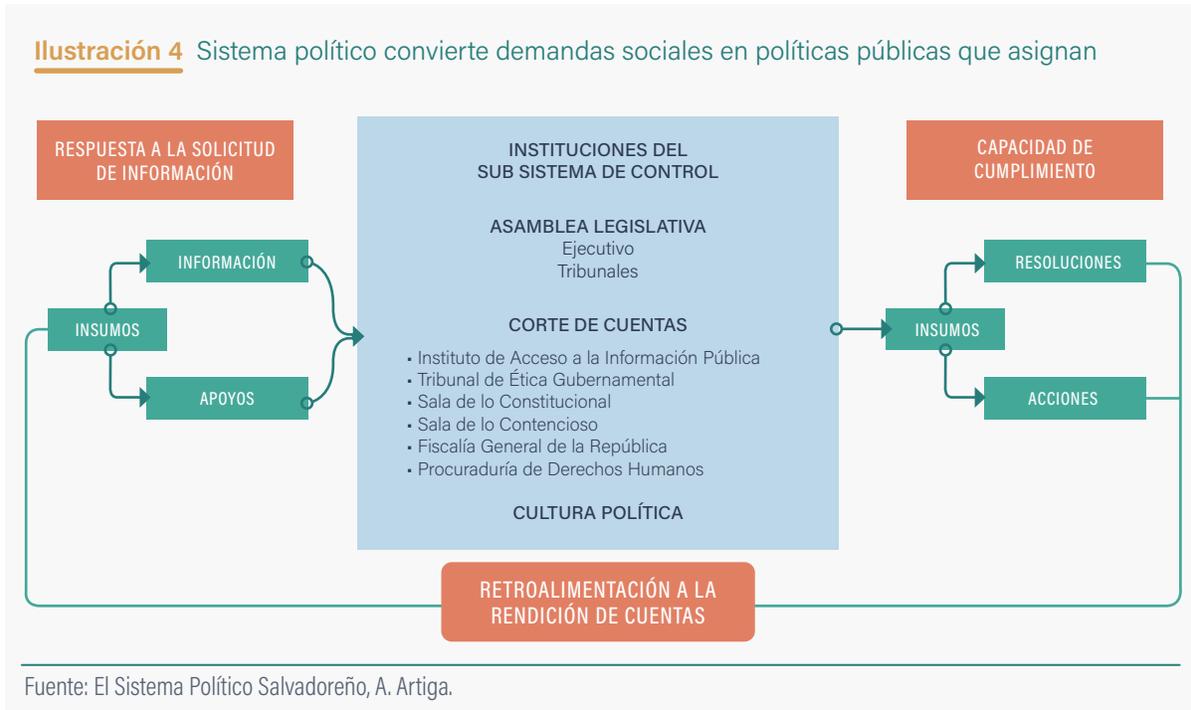
El subsistema de control

Las funciones de control son críticas en una sociedad, al respecto se ha destacado que “no existe democracia sin control, ni control sin democracia”, similarmente se puede establecer que el control permanente facilita la transparencia, es decir que “sin transparencia, no hay democracia”. En un subsistema con una forma de gobierno presidencialista, en la cual son electos funcionarios que reciben una cuota de poder en representación de la sociedad, estos deben ser controlados para evitar abusos o incentivar a mantener el uso para el desarrollo de la sociedad (Artiga 2015). El control político, en las democracias, se realiza a través de los ciudadanos por medio de las votaciones periódicas que establece el subsistema electoral, ya que pueden premiar o castigar a los funcionarios cuándo se realiza la reelección de estos (alcaldes, diputados, o en Honduras con el Presidente), la reelección y las elecciones periódicas libres incentivan a los candidatos a ejecutar una buena gestión, para que puedan ganarse el premio de la reelección. Pero, el control político debe ser permanente durante la gestión para el que fue electo el candidato, y se establecen un conjunto de instituciones para realizar la vigilancia del control político.

El subsistema de control político realiza sus tareas de manera permanente a través de instituciones que disponen de un mandato legal específico (Artiga 2015). En la ilustración 2, se listan las instituciones que tienen un mandato de control político, como lo son la Asamblea Legislativa, la Entidad Fiscalizadora (Corte de Cuentas), el Instituto de Acceso a la Información Pública, la Fiscalía, la defensa de los derechos humanos, Sala de lo Constitucional, etc. Estas entidades tienen el mandado de auditar y/o revisar el comportamiento de los funcionarios frente al uso del poder y realizar los señalamientos e implementar los procedimientos legales cuando se han incumplido, y transparentar el uso del poder en favor de la ciudadanía y que mandata la Ley. Cuando existe cultura política del control político, las instituciones pueden ejercer su papel adecuado

debido a que obtienen respuesta a la solicitud de información de los funcionarios “*answerability*”; también tienen la capacidad para que las entidades rindan cuentas o sean sancionadas por el mal uso de fondos-poder “*enforcement*”; y la apertura de retroalimentación que tienen las entidades a que les sea practicado el control político “*receptiveness*” (Artiga 2015).

Ilustración 4 Sistema político convierte demandas sociales en políticas públicas que asignan



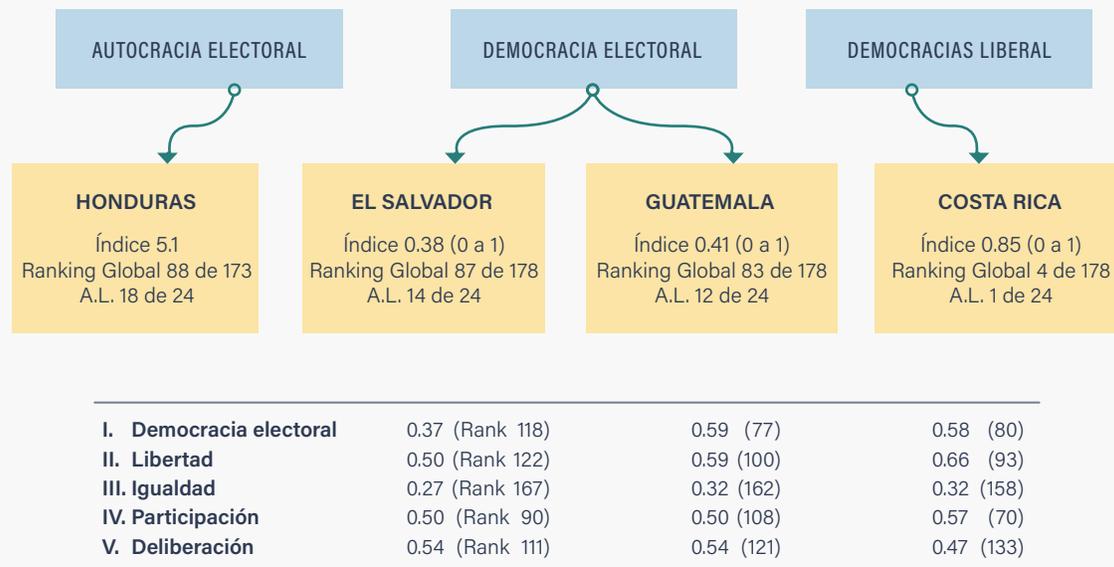
Fuente: El Sistema Político Salvadoreño, A. Artiga.

La presente investigación se centra en la fiscalización del gasto público, para lo cual las dos entidades institucionales fundamentales para el control político son la “Asamblea Legislativa y la Entidad Fiscalizadora Superior”; y recientemente se le está brindando mayor participación a la ciudadanía, a través del acceso a la información pública o el movimiento hacia un gobierno abierto aprovechando las herramientas de las tecnologías de la información y comunicación.

3. Desempeño de la democracia en tiempos de pandemia en los países del norte de América Central

El Instituto V-Dem en su Reporte sobre la Democracia en 2021, destacó que la pandemia durante el 2020 en la mayoría de países clasificados como democracias habían actuado responsablemente con el uso del poder, pero 9 de estos registraron las mayores violaciones a las normas internacionales, y 23 naciones habían realizado violaciones de manera moderada. El V-Dem (<https://www.v-dem.net>) clasifica los países en cuatro categorías, así: i) Democracia liberal son las de mayor puntuación, ii) Democracia electoral, iii) autocracia electoral, y iv) autocracia cerrada. Para su clasificación anual, evalúa cinco criterios claves en una democracia, siendo estos: i) la democracia electoral, la libertad individual, la igualdad frente a la ley, la facilidad de la participación ciudadana, y la deliberación en la sociedad. El Índice V-Dem de la democracia su escala es de 0 (autocracia) a 1 (democracia liberal), los países del norte de América Central, dos se clasifican como democracias electorales, Guatemala muestra el mayor resultado con 0.41 ocupando el ranking 83 de 178 naciones evaluadas, mientras que El Salvador registró un índice de 0.38 y ocupó el lugar 87; por su parte, Honduras se clasifica como autocracia electoral 0.23 con el lugar 122 (ilustración 5).

Ilustración 5 Índice de democracia liberal 2020 (V-Dem Institute)



Fuente: V-Dem Institute, Democracy Report 2021.

La pandemia del COVID-19 implicó durante 2020, la implementación de medidas que limitaron las libertades individuales y la suspensión de derechos en la mayoría de países del mundo, en la mayoría el uso se basó en información técnica y con expertos, y en otras se aprovechó para debilitar la democracia, y posicionar conductas autoritarias. Ante lo anterior, el Instituto V-Dem con base a las medidas implementadas por 144 naciones en el contexto de la pandemia, elaboró dos indicadores el “Índice de Violaciones Pandémica en los estándares democráticos” (PanDem) y el “Índice de Retroceso Pandémico” (PanBack); los resultados mostraron que la mayoría de países que implementaron graves faltas a la democracia eran países clasificados como autocracia antes de la pandemia; no obstante, algunas naciones clasificadas como democracias utilizaron la pandemia para erosionar las instituciones, experimentando un retroceso pandémico alto en El Salvador y Sri Lanka, y en menor medida en Nepal y Paraguay.

En los países del norte de América Central se implementaron medidas que restringieron la movilidad y las libertades democráticas, incluso un informe del BID señaló que los tres países se encontraron en los primeros 10 lugares con las cuarentenas más largas en el mundo (BID 2021). De acuerdo al Instituto V-Dem, El Salvador fue el que lideró las mayores violaciones durante la pandemia (PanDem) se ubicó en el lugar 7 de 144 países evaluados, y con respecto al retroceso pandémico (PanBack) fue 2 de 144 (cuadro 1); en el informe se destaca que en El Salvador el gobierno detuvo a cientos de personas por violar las normas de la cuarentena y las mantuvo en condiciones insalubres, e ignoró el cumplimiento de las resoluciones de la Corte Suprema (V-dem 2021). Los resultados para Guatemala fue que se realizaron algunas violaciones democráticas PanDem lugar 64 de 144, y PanBack 35; por su parte, en Honduras se presentaron violaciones menores PanDem 66 y PanBack 52 (cuadro 11).

Cuadro 11 Índices de violaciones democráticas durante la pandemia (marzo-diciembre 2020)

	Mayores violaciones (>=0.35)	Algunas violaciones (<0.35)	Violaciones menores (<0.2)	No violaciones (0)
	El Salvador	Guatemala	Honduras	Costa Rica
1. Índice de violaciones pandémicas estándares democráticos (PanDem)	0.55 7/144	0.25 64/144	0.25 66/144	0.15 100/144
2. El Índice de retroceso pandémico (PanBack)	0.48 2/144	0.21 35/144	0.16 52/144	0.07 100/144
3. Índice de Democracia Liberal (ILD)	0.44 (59/144)	0.40 (67/144)	0.20 (104/144)	0.82 (7/144)

Fuente: V-Dem Institute, Democracy Report 2021

4. Sistematización de metodologías y herramientas de control político y fiscalización presupuestaria

Para sistematizar las herramientas de control político y fiscalización presupuestaria, se adoptó la metodología del Ciclo Presupuestario que fue analizado en los capítulos del marco institucional y de diagnóstico. Esta parte del estudio se basó en aplicar una entrevista semiestructurada a especialistas de cada uno de los tres países del norte de América Central (anexo 1, personas entrevistadas por país) de los segmentos siguientes: funcionarios públicos, diputados y expertos técnicos legislativos, centros de investigación y especialistas en finanzas públicas, entidades internacionales. El equipo técnico del estudio realizó el proceso siguiente:

- El equipo técnico diseñó el instrumento de investigación, basándose en las encuestas internacionales del Índice de Presupuesto Abierto y del Programa Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA, por sus siglas en inglés), combinada con la experiencia experta de los integrantes para cumplir los objetivos del estudio.
- En cada país se seleccionó a expertos nacionales de diferentes sectores para tener visiones de diferentes perspectivas de cómo se debe mejorar el control político y fiscalización presupuestaria.
- Se realizaron las gestiones de entrevistas con más de 45 especialistas del norte de América Central, la mayoría de reuniones fueron de manera virtual y varias fueron de manera presencial cumpliendo el protocolo vigente en cada país de acuerdo con la evolución de la pandemia.
- Una vez realizadas las entrevistas se procedió a estudiar las mismas tabulando las respuestas, estas fueron confrontadas con la normativa vigente y su aplicación; se comparó con documentos publicados; así como contra la coyuntura del país a efecto de validar o rechazar las opiniones vertidas al respecto, al ser confrontada con evidencia cuantitativa o cualitativa.
- Con dicho proceso de depuración se procedió a realizar el presente informe el cual está organizado en función de las fases más relevantes del ciclo del presupuesto en todo país: i) formulación, ii) aprobación, iii) ejecución, y iv) evaluación.

4.1. El Salvador: control político y fiscalización en la pandemia

4.1.1. Formulación del presupuesto: control político y fiscalización presupuestaria

El marco Constitucional y las leyes secundarias establecen que la formulación del presupuesto la realiza el Órgano Ejecutivo, y no establece normas de procesos de consulta ciudadana o de interacción con la Asamblea Legislativa. El Ministerio de Hacienda en conjunto con el Consejo de Ministros definen la formulación del presupuesto. Varios entrevistados señalaron la conveniencia de actualizar el marco normativo a las mejores prácticas internacionales, las cuáles promueven que el Ejecutivo previamente discuta y acuerde los techos, metas y principales gastos con el Órgano Legislativo, o se nombre un Comité de Asesoría Fiscal con profesionales independientes para que contribuyan en la revisión de las metas y proyecciones de las finanzas públicas en materia de ingresos, gastos y sus áreas, y endeudamiento.

Se señaló que se ha presentado un deterioro en la oportunidad de difusión de la Política Presupuestaria, la cual se ha presentado con atrasos, por ejemplo para el Presupuesto 2021, el Ministerio de Hacienda presentó la política presupuestaria el 14 de septiembre de 2020, a pocos días que debía ser presentado a la Asamblea Legislativa. Hasta la primera quincena de agosto, la política presupuestaria de 2022, no se ha publicado de parte del Ministerio de Hacienda, en años anteriores se presentaba entre abril y junio.

Los entrevistados señalaron que el Órgano Ejecutivo estima los ingresos y distribuye los techos presupuestarios por áreas de gestión, pero estos no consideran el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo, ni tampoco el Plan de Gobierno. Se señaló que la actual administración (2019-2024), ha cumplido dos años en el gobierno y no ha presentado el Plan de Gobierno, tal como lo establece la Constitución de la República. Inclusive hay otros planes de educación, de salud y de vacunación que se han declarado reservados, esto es contrario a la transparencia y a la promoción de consensos en políticas públicas para enfrentar los desafíos del desarrollo del país.

Una organización de la sociedad civil ha realizado la solicitud de los techos presupuestarios, pero solo en un año fueron entregados oportunamente, a través de dichos documentos se pudo constatar que el Ministerio de Hacienda fija el monto asignado a las entidades, y establece que de ser necesario una mayor asignación, está tendrá que ser aprobada en Consejo de Ministros; no obstante, lo normal ha sido la no entrega de los techos presupuestarios.

Se señaló que desde 2018 al 2019, se empezó a realizar un esfuerzo institucionalizado de alinear el proyecto de presupuesto a la Ley de Responsabilidad Fiscal y al Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo. Estos documentos también permitieron realizar un debate en la Asamblea Legislativa considerando dichos criterios, pero que desde 2020 ante la falta de actualización de los instrumentos, el debate se debilitó para alcanzar metas acordadas de mediano plazo.

- ¿Cómo se fijan los techos presupuestarios en la estructura programática de las entidades?
- ¿Cuál es la relación de los ingresos estatales (tributarios o no) para fijar techos presupuestarios al sector?
- ¿Los techos presupuestarios de la entidad están basados en planificación estratégica, con criterios de transparencia y priorizados?

4.1. El Salvador

Los entrevistados señalaron que los techos presupuestarios no se alinean a una planeación programática, a criterios de ingresos tributarios o que consideren criterios de equidad. Señalaron lo que ocurre en el presupuesto por áreas de gestión, es que prácticamente se repite el del año anterior con cierto ajuste. El Presupuesto no se realiza sobre una base de programación plurianual, destacaron el ejemplo del Hospital de La Unión en la cual se preveía los fondos de inversión, pero no para equipamiento y funcionamiento; esto se solventaría si existiera una programación de varios años; por el contrario, cuándo los proyectos de inversión son realizados con préstamos de organismos internacionales, esta programación si se cumple (fondos para construcción, equipamiento y funcionamiento); señalaron que esto se presentó nuevamente con el Hospital El Salvador.

Los techos presupuestarios no cumplen los criterios de equidad y sostenibilidad, más bien están sujetos a las prioridades de políticas del Ejecutivo, los cuales pueden cambiar, pero no se ajustan a un esfuerzo de sostenibilidad o alcanzar objetivos de equidad. También se señaló, que los techos presupuestarios son una herramienta débil para la toma de decisiones del Presupuesto, ya que son cambiados en función de la valoración de la Presidencia. Un comportamiento que reduce el control sobre el gasto y el análisis de los techos presupuestarios, es que la actual administración ha declarado como información reservada varios planes en diferentes ministerios (educación, salud, vacunación), esto limita conocer las metas, y evaluar la adecuada o incompleta asignación de fondos.

Se destacó que desde 2012 se empezó a realizar un esfuerzo por pasar a un Presupuesto base resultados con el apoyo de la Cooperación Internacional, pero por falta de voluntad política no se implementó, aunque ya se había preparado técnicamente al personal, se habían realizado pilotos en entidades del gobierno, se debía aprobar ciertas reformas a la Ley AFI. Esta debería ser una medida que debería ser retomada, para alinear la política presupuestaria a los objetivos estratégicos del desarrollo, mejorar la evaluación de los resultados alcanzados, y fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Los techos presupuestarios deberían enmarcarse considerando la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) y el Marco Presupuestario de Mediano y Largo Plazo (MPMLP). Durante 2020, se derogó el cumplimiento de la LRF, durante el periodo de la emergencia por la pandemia y se recomendó ajustar sus criterios en función del impacto en las finanzas públicas, la emergencia finalizó en junio de 2020, pero el Ministerio de Hacienda a la fecha no ha presentado los ajustes a la LRF, ni el MPMLP. Por tanto, los techos presupuestarios no consideran la sostenibilidad de las finanzas públicas.

4.1.2. Discusión y aprobación del presupuesto: control político y fiscalización presupuestaria

Los anteproyectos de presupuesto fueron entregados por el Órgano Ejecutivo de manera oportuna a la Asamblea Legislativa el último día de septiembre de cada año (2019, 2020 y 2021), cumpliendo con la Ley. Se destaca también que la Asamblea Legislativa aprobó los Presupuestos de la nación (mayoría simple 43 votos) y su financiamiento (mayoría calificada 56 votos), antes que finalizará el año, se hace notar que el gobierno no contaba con un contingente de diputados a su favor para mayoría simple y calificada, esto promovió más debate, aunque no subsanó ciertas deficiencias.

Los entrevistados señalaron que el Anteproyecto del Presupuesto 2021 no estaba equilibrado como lo norma la Constitución de la República, pero la Asamblea en su proceso de debate tampoco lo corrigió, y la Ley de Presupuesto se aprobó violando la Constitución. Este mismo problema se presentó en 2017, y por este problema y otros, se declaró en aquella oportunidad como inconstitucional.

La Asamblea Legislativa a solicitud del Órgano Ejecutivo, para enfrentar los gastos de la pandemia aprobó un decreto para el endeudamiento por US\$2,000 millones, a través del cual se financiaría el presupuesto extraordinario del Fondo de Emergencia y de Recuperación y Reconstrucción Económica del país, por los efectos de la pandemia a causa del COVID-19. También se aprobó la autorización para un endeudamiento de US\$1,000 millones que crearía un fideicomiso para apoyar la recuperación económica pos covid-19 (presupuesto ordinario).

Sobre el presupuesto extraordinario de US\$2,000 millones, se estableció que un Comité integrado por representantes del gobierno y de la sociedad civil, tendrían las responsabilidades para asignar los recursos, promover la transparencia en el uso de los fondos, y velar por el uso eficiente y eficaz del financiamiento. Pero, al mes y medio los integrantes de la sociedad civil renunciaron al Comité, debido a la falta de transparencia y provisión de información del Órgano Ejecutivo, ya que había utilizado millones de recursos sin contar con la aprobación del Comité, violando lo establecido en la Ley. Esta situación se volvió la norma, el Órgano Ejecutivo empezó a gastar los recursos sin contar con el aval del Comité, muchos gastos fueron observados por uso indebido de fondos; o recursos que deberían ser entregados a las alcaldías el cual no fue realizado, y se volvió un escenario de alta tensión e incumplimiento del marco legal.

Los entrevistados señalaron que durante el 2020 se presentó un deterioro de la institucionalidad presupuestaria. Debido a que el Órgano Ejecutivo incumplió los procesos se realizaron varios gastos sin contar con aprobación de la Asamblea Legislativa. El proceso presupuestario establece, que la Asamblea aprueba con un decreto la autorización para el financiamiento, el Órgano Ejecutivo al conseguir la fuente de financiamiento lo presenta a la Asamblea para que apruebe la firma y la asignación de fondos, y luego el Ejecutivo presenta la incorporación de los fondos al presupuesto de las diferentes carteras de gobierno. Lo anterior se incumplió, y fue una tarea difícil la rendición de cuentas sobre el uso de los fondos.

En el proyecto de Presupuesto de 2021 no se presentó un apartado especial que consolidará los gastos que se realizarían relativos a la pandemia del COVID-19. También fue muy opaca la información sobre los gastos para la pandemia durante el 2020, esto dificultó el análisis de las finanzas públicas, solo había un gasto creciente, pero no era transparente en las áreas específicas que se realizaba el gasto. El gobierno utilizó la cuenta de gastos de emergencia conocida como FOPROMID, para canalizar los recursos para compras millonarias, ya que esta cuenta evita realizar compras cumpliendo la Ley de Adquisiciones y Contrataciones Públicas (LACAP). La discusión del Proyecto de Presupuesto 2021, se enmarcaba en un año preelectoral, y los partidos en la Asamblea Legislativa tenían incentivos para no recortar recursos, y tampoco parecer ante la sociedad que no apoyaban el combate de la pandemia.

Las compras a través de FOPROMID para el tema de gastos de salud fueron US\$74.9 millones (13.7% del total) utilizados para adquirir insumos, medicamentos e inversión en los hospitales para readecuarlos para la pandemia (cuadro 12); para apoyar la preparación de las canastas de alimentos solidarias US\$79.8 millones a través del MAG, la Corte de Cuentas elaboró una auditoría que develó compras constitutivas de delito por corrupción en compra de alimentos (Corte de Cuentas 2021); Bono a las familias por US\$375 millones, para transferir US\$300.0 por hogar.

4.1. El Salvador

Cuadro 12 FOPROMID detalles gastos por pandemia US\$657 millones

Institución	Suma solicitada en US\$	Suma Transferida en US\$	Destinos de los Fondos
Ministerio de Salud Pública	35,430,500.0	35,430,500.0	Para la adquisición de insumos, equipos y medicamentos para hospitales y unidades de Salud; y para el reacondicionamiento y equipamiento de Hospitales.
Ministerio de Obras Públicas y de Transporte	39,454,646.4	39,454,646.4	Ampliación, Construcción, Remodelación de la Red Hospitalaria a Nivel Nacional; alquiler de Unidades de Transporte, adquisición de materiales de protección, aseo, limpieza y alimentos.
Ministerio de Agricultura y Ganadería	79,788,563.0	79,788,563.0	Adquirir productos para el programa Cesta Alimentarias; contratar servicios de maquila para el empaquetado de 1.7 millones de cestas de alimentos; adquisición de equipos, contratación RRHH.
Ministerio de Economía	400,000,000.0	375,000,000.0	Para otorgar una compensación económica de US \$300 por familia, que no tengan un vínculo laboral ni otro ingreso permanente y que se han visto afectados económicamente, por la pandemia.
Ministerio de Turismo	5,905,200.0	5,905,200.0	Alquiler de hoteles, readecuación y habilitación de espacios Públicos y privados para Centros de Contención; alimentos e insumos varios para dichos centros.
Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial	5,041,600.0	5,041,600.0	Adquisición de alimentación, insumos y servicios requeridos para los centros de cumplimiento de cuarentena por el COVID- 19; adquisición de vehículos para el MIGOBDT a fin de atender la logística de la emergencia nacional y para el funcionamiento de los albergues habilitados, así como otros insumos, equipos e infraestructuras necesarias para el apoyo de las operaciones de asistencia de las personas afectadas por este y futuros eventos de esta naturaleza (incluye \$2.0 millones, por tormenta Amanda).
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	500,000.0	500,000.0	Adquisición de combustible para ejecutar operativos de control de circulación en fronteras y puntos ciegos.
Ministerio de Defensa Nacional	803,200.0	803,200.0	Habilitación de Centros de Contención y Ejecutar operativos de control de circulación en fronteras y puntos ciegos.
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Humanos	50,000.0	50,000.0	Gastos de operación para el manejo de la crisis.
Instituto Salvadoreño del Seguro Social	182,200.0	182,200.0	Para actividades logísticas, suministro de alimentos y equipamiento de centros de contención destinados a que las personas cumplan cuarentena por la pandemia del COVID- 19.
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)	2,800,000.0	2,800,000.0	Implementar medidas que permitan el abastecimiento de agua a la población.
Total	569,955,909.4	544,955,909.4	

Fuente: Ministerio de Hacienda 2021.

De acuerdo a los entrevistados, varias comisiones revisaron la parte correspondiente del proyecto de Presupuesto de 2021. En el caso de la Comisión de Salud, se destaca que solicitó los planes de salud y vacunación, pero las autoridades adujeron que era información reservada, esto limitó la discusión de los fondos para vacunas, y que luego se auditaran dichos recursos. Se mencionó que la Fiscalía de la República, había incautado información administrativa del Ministerio de Salud ante presuntos casos de corrupción, que fueron señalados por la Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador (CICIES), por la

Corte de Cuentas, y por la prensa de investigación. También se mencionó, que el Ministerio de Educación presentaba una partida para comprar computadoras para estudiantes y profesores por más de US\$200 millones, pero las autoridades no lograron explicar cómo se realizaría la adquisición, los planes de entrega y capacitación; en febrero de 2021, el Ejecutivo mencionó que las compras de computadoras serían superiores a los US\$400 millones, pero en el Presupuesto la partida era mayor a los US\$200 millones.

4.1.3. Ejecución del presupuesto y control político y fiscalización

Los entrevistados señalaron que la Unidad Técnica del Presupuesto de la Asamblea Legislativa elaboró informes sobre el desempeño del Presupuesto del 2020 y fueron presentados y analizados en la Comisión de Presupuesto permanente. También se creó una Comisión Especial para investigar las medidas implementadas por el Ejecutivo durante la pandemia, desde septiembre de 2020 entrevistó a 40 personas representantes de instituciones y expertos en salud, y encontró lo siguiente: se incumplió la Ley del Instituto Salvadoreño del Seguro Social ya que trasladó US\$25 millones al gobierno y está prohibido por ley; un centro de contención fue alquilado a un pariente del Ministro de Salud y está prohibido por ley; se encontró subestimaciones de los fallecidos por COVID-19, todos los pacientes ingresados al Hospital El Salvador eran por COVID-19, pero sus muertes no se registraban por la enfermedad ya que no habían suficientes pruebas PCR para hacerles a los fallecidos; lo adultos mayores de un asilo, que por contagio se habían enviado a centros de salud, se desconocía el paradero de varios de ellos en términos si se habían recuperado o fallecido, etc.

Se destacó que la Asamblea Legislativa solicitó a varios funcionarios del Órgano Ejecutivo que comparecieran para investigar sobre los gastos de la pandemia, uno de ellos fue el Presidente del BCR quién documentó que el Ejecutivo había gastado en promedio US\$.15 millones diarios³⁰ entre abril-agosto de 2020, mientras el discurso comunicacional era que no contaba con recursos, debido a que no le habían aprobado “ni un centavo partido por la mitad”.³¹ La opacidad fue una práctica extendida, y debilitó los mecanismos de control político presupuestario.

Los entrevistados señalaron que el Órgano Ejecutivo realizó gastos millonarios sin contar con la aprobación para usar los fondos de parte de la Asamblea Legislativa, esto incumplía el mandato de ley que entre diferentes ramos de gobierno, la Asamblea debe aprobar las transferencias; se señaló que el Ejecutivo buscó después la forma de incorporarlos al presupuesto ordinario. Un ejemplo de esta situación, fueran las compras de alimentos que realizó el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), las realizó sin autorización legislativa, y luego solicitó refuerzos presupuestarios. Otro ejemplo se presentó con la aprobación de buscar el financiamiento de los US\$1,000 millones, el Órgano Ejecutivo obtuvo los recursos a través de financiamiento puente, pero no realizó el procedimiento de solicitar a la Asamblea la aprobación de los gastos, y comenzó a ejecutar los recursos, incumpliendo la Ley.

También, los entrevistados señalaron que el Órgano Ejecutivo buscó que la Asamblea Legislativa dominada por la oposición, le aprobará en varias ocasiones transferir fondos entre diferentes carteras del Ejecutivo, pero la Asamblea no le aprobó; esto volvía tensa la relación, y en medio de la pandemia llevó al incumplimiento de la Ley.

Los entrevistados señalaron que se realizaron recortes de gastos en carteras del Ejecutivo, pero estas no fueron presentadas para aprobación de la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Hacienda lo justificaba a través de una interpretación extensiva del presupuesto, pero que incurría en incumplimiento de la Ley. También señalaron que el Ejecutivo recortó inversión pública, sin someter a aprobación a la Asamblea el recorte de la inversión.

³⁰ Ver detalle sobre el financiamiento recibido por el gobierno durante la pandemia en <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/pandemia-covid-19-asamblea-legislativa-gobierno-bukele/754050/2020/>

³¹ La presidencia comunicó que no habían recibido ni un dólar partido por la mitad para los gastos en la pandemia, ver nota oficial en <https://twitter.com/PresidenciaSV/status/1262567874662674435>

4.1.4. Evaluación del Presupuesto y control político y fiscalización

El marco legal vigente no establece que el poder legislativo examiné los informes de auditoría de la Corte de Cuentas. En la práctica de evaluación del presupuesto la Asamblea no utiliza o no existe evidencia que los haya utilizado en años atrás para evaluar la ejecución del presupuesto. Se hace notar que la Comisión Especial creada para analizar los gastos de la pandemia, si solicitó a la Corte de Cuentas los informes de auditoría, pero la entidad señaló que no había obtenido oportunamente las respuestas de información de los ministerios (MAG), ante las solicitudes de prorrogas para entregar los informes; la Corte de Cuentas entregó el informe en febrero de 2021 con los detalles de las irregularidades, y en mayo de 2021 el Ministro renuncia al Ministerio.³² Los entrevistados señalaron que la Asamblea aprobó como presupuesto extraordinario US\$2,000 millones para enfrentar la pandemia, y creaba un Comité público-privado del cual renunciaron los representantes privados por falta de información de parte del Ejecutivo, posteriormente la Asamblea nombró un Comité de Veeduría Ciudadana³³ del gasto en pandemia, entidad que también enfrentó dificultades para obtener información sobre los gastos. La transparencia del uso de fondos se deterioró de acuerdo a la investigación sobre transparencia de los gastos públicos relacionados para atender la pandemia, realizado por el International Budget Partnership (IBP 2021), El Salvador se ubicó en el segmento de transparencia limitada del gasto de pandemia (ilustración 6). Está evaluación coincide con lo comentado por los entrevistados, así como el Comité de Veeduría, y el cierre de la Comisión Interamericana contra la Impunidad CICIES, que había presentado 14 casos de posibles actos de corrupción ante la Fiscalía, pero el partido en el gobierno al ganar mayoría calificada en la Asamblea Legislativa depuso al anterior Fiscal, y el nuevo Fiscal canceló el acuerdo con la OEA para investigar los casos de corrupción.³⁴

Ilustración 6 Niveles de transparencia en las respuestas fiscales frente al COVID-19

Nivel	Países (18)
Sustancial	
Adecuado	Perú 
Algo	Brasil  Colombia  Paraguay  Chile  Costa Rica  Jamaica 
Limitado	Argentina  El Salvador  Ecuador  Bolivia  Guatemala  Honduras  México  Nicaragua  Trinidad y Tobago  República Dominicana 
Mínimo	Venezuela 

Fuente: IBP 2021.

Los entrevistados señalaron, que la nueva conformación de la Asamblea Legislativa que entró el primero de mayo de 2021, el partido a fin al Órgano Ejecutivo logró la mayoría calificada (56 diputados), y aprobó a los cinco días una ley sobre los gastos de salud durante la pandemia, que legalizaba de manera retroactiva

32 La La renuncia del Ministro de Agricultura, ver <https://www.eleconomista.net/actualidad/El-Salvador-Pablo-Anliker-se-despide-del-Ministerio-de-Agricultura-con-un-video-20210531-0029.html>

33 Para conocer los integrantes y los informes del Comité de Veeduría sobre el gasto en la pandemia ver <https://icefi.org/noticias/comite-de-veeduria-ciudadana-presenta-informes-mensuales>

34 Sobre el cierre de la CICIES, ver el pronunciamiento siguiente, <https://icefi.org/comunicados/ccinoc-pronunciamiento-ante-el-cierre-de-la-cicies-en-el-salvador>

todas las compras que realizó el ejecutivo durante la pandemia, y faculta realizar compras futuras sin pasar por la LACAP; esto se ha considerado un retroceso en el combate a la corrupción, y congela la persecución de los delitos con fondos públicos en materia de salud durante la pandemia. Se comentó que la Fiscalía había allanado el Ministerio de Salud en noviembre de 2020, para investigar las compras públicas que tenían sospechas, y la CICES también había investigado sobre dichas compras.

Los entrevistados coincidieron en señalar que la Corte de Cuentas de la República (CCR) sufre de captura partidaria; se hizo referencia a un estudio que encontró que el 50% de los funcionarios que dirigieron la Corte de Cuentas desde 1990 a 2018 habían tenido vinculación partidaria comprobada, esto afecta la imparcialidad del Órgano y su independencia de intereses partidarios. Otros, destacaron que los Magistrados que son nombrados por la Asamblea Legislativa para dirigir la entidad sufren la captura; pero, los técnicos están bien capacitados para hacer su trabajo independientemente de los intereses partidarios. Se señaló que la CCR realiza auditorías bajo manuales nacionales que no se encuentran alineados a las normas internacionales de auditoría, y esto ha sido observado en PEFA 2019. También se destacó que el informe que elabora la CCR sobre la Gestión Presupuestaria del Estado no cumple con los estándares internacionales, y no realiza una exhaustiva evaluación como ocurre en otros países; la recurrencia de esta práctica, crea incentivos negativos para que sea revisada por la Asamblea Legislativa y la sociedad en general.

Recomendaron para fortalecer la independencia de la Corte de Cuentas, es fortalecer el proceso de selección de magistrados, privilegiando la idoneidad y la transparencia en su elección. También es importante reformar la Ley de Servicio Civil, ya que actualmente mandos medios se consideran como puestos de confianza, y no se privilegia la carrera administrativa en el Estado. Esta situación implica que cambios en las elecciones Presidenciales, se traducen en la remoción de mandos medios, para ser sustituidos por personas de confianza de los nuevos funcionarios, y no se valora la formación para el cargo.

La CCR aprobó un plan especial para fiscalizar los gastos durante la pandemia, realizó auditoría especializadas sobre las compras de alimentos por el MAG para el Programa Emergencia Sanitaria (PES), la construcción y funcionamiento del nuevo Hospital El Salvador para atender los contagios de la pandemia, sobre las compras del Ministerio de Salud, sobre los fondos entregados a las alcaldías para enfrentar el COVID-19. Los entrevistados señalaron que las autoridades de varios ramos, solicitaron varias veces prorrogas para entregar la información, lo que retrasó la realización de las auditorías, y la preparación de los informes, esta práctica incluso se presentó en el Ministerio de Hacienda³⁵, entidad que tiene una denuncia en la IAIP por no entregar información. La CCR envió a juicio de cuentas a los Ministros de Obras Públicas y de Salud, por irregularidades no esclarecidas en la reparación de 30 hospitales durante la pandemia y las compras de irregulares de aires acondicionados que no fueron utilizados.

La CCR no fue invitada a la Asamblea Legislativa a presentar informes de auditoría, pero si le fue solicitado los informes, los cuales fueron entregados con el rezago ya comentado. Se destaca que en años anteriores, tampoco ha sido invitada la CCR para presentar los informes de auditoría o exámenes especiales, lo cual fue señalado por los informes PEFA 2019.

Los entrevistados señalaron que no se cuenta con un sistema de información de beneficiarios de la política pública, pero si hay listas de beneficiarios para programas muy específicos como lo son los subsidios a los paquetes agrícolas, electricidad, gas. Hace años se desarrolló el programa de red solidaria, que tenía por objetivo identificar a las personas por condición de pobreza y apoyarles con programas para salir de la situación crítica, pero fueron suspendidos. Se señaló que el subsidio directo que impulsó el gobierno de los US\$300 al inicio de la pandemia, no contaba con una red, y fueron encontradas irregularidades por la Corte de Cuentas al señalar que US\$30 millones fueron repartidos con criterios desconocidas a 100,000 beneficiarios.³⁶

35 La CCR señala bloqueo del Ministerio de Hacienda para las auditorías <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/presidente-corte-de-cuentas-hacienda-retiene-equipos-auditoria/782031/2020/>

36 CCR señala irregularidades en los subsidios entregados a beneficiarios (US\$30 millones) al inicio de la pandemia, ver , https://elfaro.net/es/202005/el_salvador/24423/Corte-de-Cuentas-Gobierno-reparti%C3%B3-2430-millones-a-100-mil-personas-con-criterios-desconocidos.htm

4.1. El Salvador

Los entrevistados señalaron que la cooperación internacional financió desde 2012 que se adoptara el Presupuesto con base a resultados, se realizó la capacitación a todas las entidades del gobierno, se llevaron a cabo pruebas piloto de implementación, se recomendaron reformas a la LAFI, pero faltó voluntad política para implementarlo completamente. Se destacó que existe la capacidad instalada y capacitada para implementarlo todavía, pero que debe existir voluntad política. Los informes anuales de la Política Presupuestaria siempre incluyen un apartado en el cual se informa las acciones vinculadas al Presupuesto con base a resultados. Pero desafortunadamente, no se implementó, afectando la transparencia, la eficacia, eficiencia, inclusión, y pertinencia del gasto público.

Los entrevistados señalaron el deterioro que observa la institucionalidad del proceso presupuestario, al destacar que la administración actual no ha publicado el Plan de Gobierno (lleva 2 años de ser gobierno), los planes de varias instituciones los ha declarado reservados (educación, salud o seguridad).

En el presupuesto no se establecen indicadores de brechas de cobertura y de equidad, y no se explicitan asignaciones presupuestarias para tales objetivos. El presupuesto se estructura por áreas de gestión para las entidades, pero no se establecen indicadores de brechas de manera desagregadas.

4.1.5. Transparencia

El derecho al acceso a la información se retrocedió durante la actual administración, agravado por las irregularidades en el uso de los recursos para la emergencia. Se debilitó la independencia del Instituto de Acceso a la Información, y muchas entidades públicas incrementaron la declaratoria de información reservada, con el fin de entorpecer las investigaciones, para conocer los criterios sobre los cuales se tomaron decisiones. Los hechos que aumentaron la opacidad fueron:

- Incumplir la ley de utilizar los fondos de los US\$2,000 millones como presupuesto extraordinario, y pasar las compras a través de presupuesto ordinario, y por medio de FOPROMID para evitar cumplir los criterios de la LACAP.
- Bloquear la entrega de información a los representantes privados del Comité que velaría por las decisiones de las compras del fondo para enfrentar la pandemia, que apoyaría la transparencia de los recursos. Luego limitar el acceso a información al Comité de Veeduría Ciudadana sobre los gastos de la pandemia.
- Debilitar la independencia del Órgano Ejecutivo del Instituto de Acceso a la Información Pública.
- Finalizar el convenio con la CICIES, cuando la entidad había investigado 14 casos de uso indebido de fondos durante la pandemia.
- Dar un golpe a los representantes de la Sala de lo Constitucional debilitando la democracia y el control entre poderes del Estado, y deponiendo al Fiscal General que estaba investigando los casos de corrupción.
- Aprobar la Ley de Salud para legalizar de manera retroactivas todas las compras públicas que se realizaron en el marco de la pandemia, y a futuro permitir las compras sin procedimientos de la LACAP.
- Declarar como reservados los planes de salud, vacunación, educación y seguridad; para evitar la evaluación independiente de la eficacia y pertinencia de las asignaciones de los fondos públicos.

4.2. Guatemala: control político y fiscalización en la pandemia

4.2.1. Formulación del presupuesto: control político y fiscalización presupuestaria

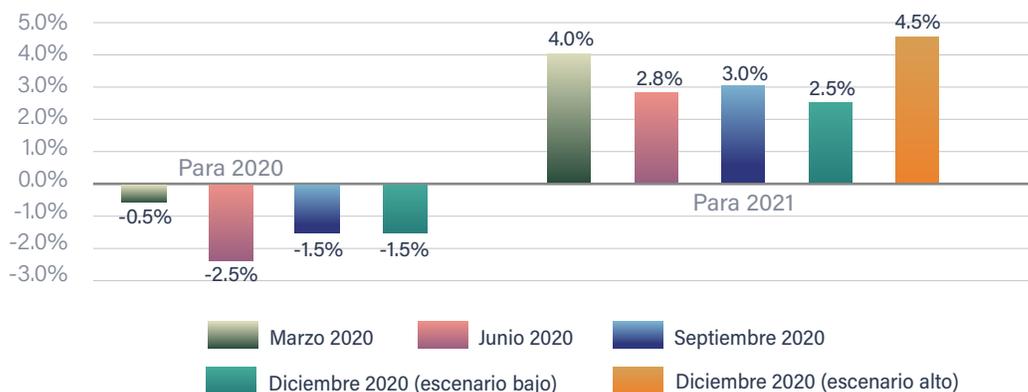
De acuerdo con el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Guatemala, específicamente el artículo 23, establece que: *“La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia «Segeplan», a más tardar el 28 de febrero de cada año, presentará el informe de evaluación de la ejecución de la política general del Gobierno. Con base en esta evaluación, el Ministerio de Finanzas Públicas, en coordinación con dicha Secretaría, propondrá las políticas presupuestarias y los lineamientos generales para la formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal que corresponda”* Esto significa que con este evento inicia el ciclo del presupuesto en Guatemala.

Más específicamente el (Ministerio de Finanzas Públicas «Minfin», 2005, págs. 1-2) indica que la formulación procede en dos grandes fases: i) la programación global la cual consiste en: *“inicia generalmente con la fijación de niveles de actividad del Gobierno para las diversas dependencias del Sector Público y la elaboración del presupuesto exploratorio, del cual resultan los techos presupuestarios o niveles de gasto máximo para las instituciones de la Administración Central”* como parte de este proceso se realizan estimaciones de los siguientes indicadores:

- Producto interno bruto «PIB».
- Gasto público.
- Carga tributaria.
- Nivel y capacidad de endeudamiento.
- Programación de ingresos públicos.
- Programación del gasto.

En esta actividad en particular es donde varios de los entrevistados señalaron que existe un problema en la formulación presupuestaria y es que en marzo de un año predecesor se realizan estimaciones sobre el crecimiento económico para el siguiente año (gráfico 11); obviando que el contexto económico puede cambiar abrupta mente tal cual es el caso de 2020 con la pandemia y esto impacta directamente en la estimación de ingresos tributarios lo que implica ajustar los techos presupuestarios para 2021, inclusive después de que el proyecto de presupuesto haya sido presentado al Congreso de la República para su aprobación y después de que éste Organismo del Estado se haya pronunciado al respecto (diciembre).

Gráfico 11 Proyecciones de crecimiento del PIB de Guatemala para 2020 y 2021 en diferentes momentos por parte del Banco Central



Fuente: elaboración propia con base en informes de política monetaria, cambiaria y crediticia a marzo 2020, junio 2020, septiembre 2020 y diciembre 2020.

4.2. Guatemala

De manera más específica se explica la gráfica anterior en función del ciclo del presupuesto: para marzo de 2020 se inicia la formulación de los programas operativos anuales «POAS» con base en el crecimiento esperado del 4.0% para 2021, no obstante, al mes de junio, previo a que el Ministerio de Finanzas Públicas «MINFIN» reciba los presupuestos institucionales (15 de julio) se realiza una revisión de las expectativas de crecimiento económico lo que pudo “ajustar” en el MINFIN los techos presupuestarios a la baja, y con esa información se presenta el proyecto de presupuesto al Congreso de la República (02 de septiembre); a fines de ese mes, nuevamente una revisión de las expectativas de crecimiento económico es trasladada a la Comisión de Moneda y Finanzas, quien puede ajustar techos presupuestarios previo a que el proyecto pase al pleno para su discusión y aprobación. Posteriormente a la decisión del Congreso sobre el proyecto de presupuesto (30 de noviembre) hay una nueva proyección de crecimiento económico y ya no puede ajustarse el techo presupuestario porque hay hubo un pronunciamiento legal y no queda al Ejecutivo más que emitir normas de contención del gasto público en caso sea necesario; pero es de reconocer que el rango de dichas expectativas es muy amplio: dos puntos porcentuales para 2021: un escenario bajo del 2.5% y un escenario alto de 4.5%.

En concreto: el presupuesto formulado, está sujeto cambios en el techo presupuestario debido a las proyecciones económicas del país, lo cual parece razonable, pero también recordar que debe tenerse claro que la consecución de objetivos de desarrollo y la planificación de del país, no puede depender únicamente de estimaciones macroeconómicas, sino de identificar los espacios fiscales para alcanzar tales objetivos.

Un ejemplo, de esa desconexión entre los POAS y el presupuesto recomendado debido a criterios del MINFIN es el caso de la formulación del presupuesto 2021 para el caso del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social «MSPAS» quien solicitó en el POA un total de Q14,305.9 millones y el MINFIN recomendó al Congreso de la República para esta entidad Q9,894.3 millones; es decir, un 30.8% menos de lo solicitado por el MSPAS. En el año de la pandemia, pues resulta muy cuestionable que una entidad que no es experta en temas de salud como el MINFIN recorte al MSPAS presupuesto con base en proyecciones económicas del Banguat; anteponiendo lo económico a la salud.

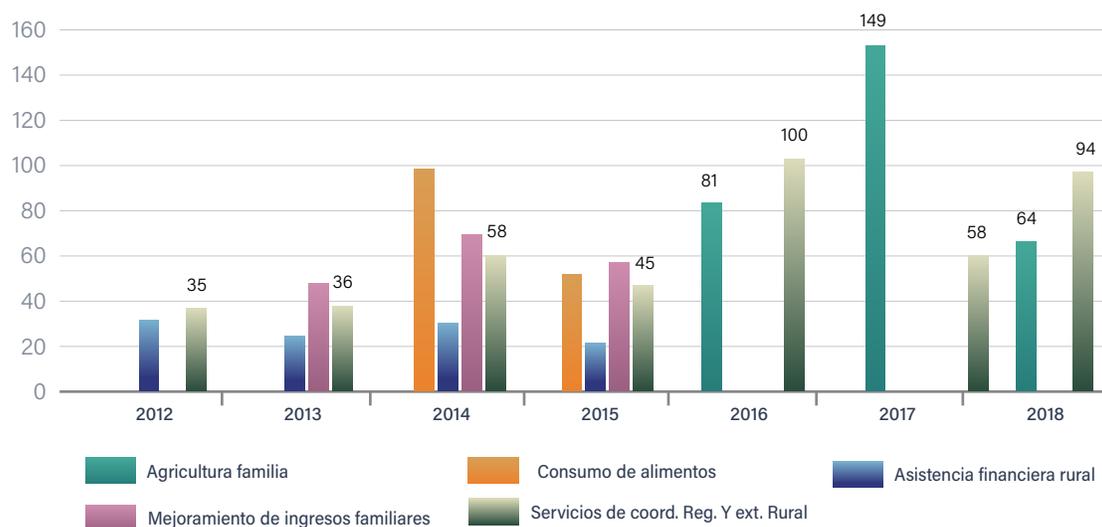
El otro tema con la formulación del presupuesto según indicó alguno de los entrevistados es que desde hace casi 9 años se formula de manera programática y por resultados; no obstante, esta última no tiene un seguimiento adecuado por parte de la Secretaría de Planificación.

Esta situación en la cual se le solicita a un funcionario público que formule presupuesto sin techo presupuestario que luego es ajustado por una entidad ajena quien lo formuló termina provocando que la planificación del desarrollo pierda valor; como ejemplo, la (Asociación Diálogos, 2021) evidenció en el caso del Sistema Penitenciario para el ejercicio fiscal 2022 *“que las partidas presupuestarias relativas a la rehabilitación y reinserción de las personas privadas de libertad no muestran los cambios esperados. En contraste, la educación formal y extraescolar de agentes penitenciarios y la atención psicológica, odontológica y laboral muestran un incremento del 15.8 %, lo cual, en términos relativos, puede ser oportuno, aunque en términos absolutos sean aumentos mínimos que oscilan entre los Q179.6 miles (educación) y los Q324.7 miles (en el caso de la formación de agentes penitenciarios).*

En este ejercicio de contraste entre lo que se hizo en 2020 y lo que se propone hacer en 2022, se puede concluir que la administración [.], no evidencia cambios o mejoras en los bienes y servicios para la población privada de libertad, sino que, más bien, se asemeja mucho a lo que se ha venido haciendo hasta ahora.

Otra forma mediante la cual se puede evidenciar la poca credibilidad que termina teniendo la planificación, al menos en el caso del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación «MAGA» es a través de la cantidad de modificaciones que realizan al mismo durante la ejecución del presupuesto. De esa cuenta a través de la Ley de Acceso a la Información Pública -LAIP- se sabe que durante 2012 a 2018 se realizaron un total de 1,473 modificaciones, es decir, se reconsideraron las asignaciones para tener un nuevo techo vigente, un 43.8% de esos cambios ocurrieron tan solo entre 2017 y 2018, al punto que en este último se realizaron un total de 316 modificaciones presupuestarias, es decir, más de una por día laboral (gráfico 12).

Gráfico 12 Cantidad de transferencias internas realizadas al presupuesto del Programa de agricultura familiar



Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA- con base en Ley de Acceso a la Información Pública –LAIP-.

Recapitulando las lecciones aprendidas de esta fase del ciclo: i) formulación con proyecciones económicas que ajustan las fases avanzadas, ii) POAS que son una copia de lo trabajado en años anteriores, y iii) constantes modificaciones durante la ejecución; son un reflejo de la poca gobernanza que existe en esta fase en cada una de las instituciones, que terminan provocando que el POA en vez de ser un instrumento inicial de planificación, reduzca su función a solo ser un instrumento para obtener asignaciones presupuestarias.

Esta hipótesis es respaldada con el ejemplo del Programa Nacional de Malaria, el cual dentro de su POA para 2015 presupuestó un total de Q74,318.65 en bolígrafos, fondos que finalmente fueron utilizados en deltametrina (Q53,469.28) y en insecticida bacillus sphaericus Q1,029.68. El cambiar el presupuesto de un insumo a otro puede suponer una modificación presupuestaria que podría llevar hasta veinte pasos que involucran a la Contraloría General de Cuentas de la Nación, a SEGEPLAN, al MINFIN y al MSPAS. Similar situación se presentó para el año 2018, en el cual para el mismo insumo «bolígrafos» se presupuestaron Q108,831.91, y para «técnico en microscopía» se presupuestaron Q120,144.37 siendo ésta última cifra devengada en servicios de análisis de muestras de laboratorio (cuadro 13).

Cuadro 13 Programa Nacional de Malaria, subproducto «análisis entomológico de resistencia y susceptibilidad de insecticidas para el control vectorial»: insumos asignados y devengados (en quetzales)

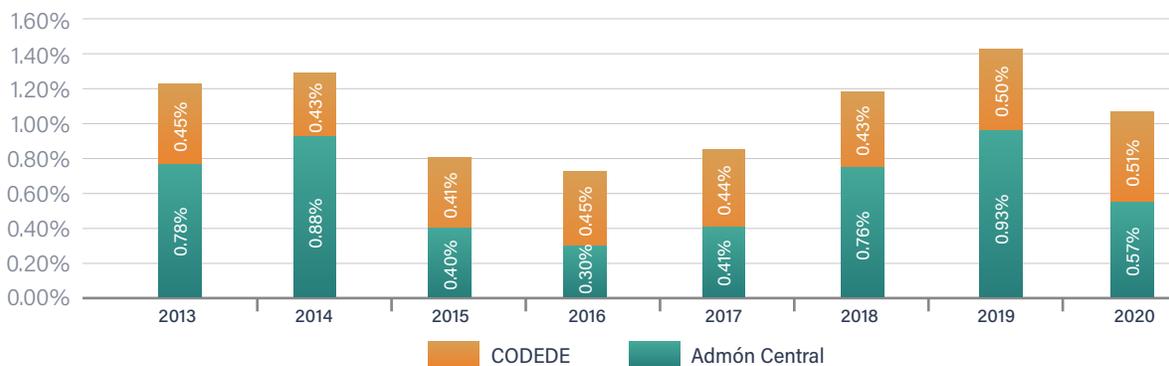
INSUMO	2015		2018	
	Asignado	Devengado	Asignado	Devengado
Bolígrafo	74,318.75		108,831.99	15.04
Deltametrina		53,469.36		
Insecticida		1,029.68		
Grapas				18.05
Lápiz				71.28
Servicios de análisis de muestras				71,280.87
Técnico en microscopía			120,144.37	
Total	74,318.75	54,499.04	231,005.69	120,249.64

Fuente: Elaboración propia con base en SIGES.

4.2. Guatemala

Si bien, lo anterior atañe sobre todo al gasto de funcionamiento, en lo que respecta al gasto de inversión; es un proceso que en palabras de un Viceministro de Hacienda “la formulación del programa de inversión del listado geográfico de obras sigue siendo como hace 40 años, lo cual es muy malo y lo que dice la ley que suceda, no se materializa. El problema consiste en que la formulación está totalmente politizada «es la arena de los caciques locales» y no es un tema de normativa, es un tema de realidad política, de institucionalidad; porque los proyectos que Segeplan presenta dentro del listado geográfico de obras al Congreso de la República no son los que se terminan ejecutando, porque el poder del diputado distrital incide al final en cuales se ejecutan o no”

Gráfico 13 Gasto de capital en la Administración Central y en los Consejos Departamentales de Desarrollo durante 2013 a 2020 como porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia con base en Sico y Segeplan.

Un ejemplo del “poder” que ha adquirido la ejecución del gasto de capital a través de los Consejo de Desarrollo «CODEDE» se observa en la gráfica anterior donde si bien el gasto de capital disminuyó entre 2015 a 2017 fue en la Administración Central y no en los CODEDE los cuales como porcentaje del PIB aumentaron su participación relativa del 0.45% en 2013 al 0.51%, mientras que la Administración Central disminuyó de 0.78% a 0.63% en dicho período (gráfico 13).

Una investigación realizada por el (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales «ICEFI» y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional «USAID», 2012, págs. 36-40) reconocen que este aumento de la inversión pública a través de Consejos de Desarrollo sucede por el “poder político” que ejercen i) Diputados Distritales, ii) empresarios y financistas de campañas electorales, iii) Gobernadores Departamentales, y iv) Alcaldes Municipales.

- Diputados Distritales: no son integrantes formales del CODEDE, pero ejercen control sobre sus decisiones suele ejercerse en función de los resultados electorales, en el sentido que los alcaldes electos mantienen lealtad y obediencia al diputado que, a través del partido político que financió la campaña proselitista, logró la victoria electoral. Pero en caso de alcaldes electos por otros partidos, el diputado distrital puede “ganar” su lealtad y obediencia vía la efectividad en la procura de contratos de obras para el municipio o el CODEDE a través de los mecanismos legales existentes para la reprogramación de obras.
- Empresarios y financistas de campañas electorales: ofrecen sus recursos financieros y capital como una inversión, la cual supuestamente recuperan con créditos en la forma de contratos con el Estado. El interés de los políticos bajo nómina o control de estos financistas se centra por supuesto en el poder político, pero en algunos casos priva el interés económico, al cobrar comisiones (ilegales), por las obras adjudicadas. La selección de los políticos que recibirán el apoyo de estos financistas generalmente se basa en los resultados de las encuestas de intención de voto que se realizan a nivel local, las cuales cada vez tienen más importancia en función del crecimiento del costo de las campañas.

- Gobernadores Departamentales: formalmente presiden y coordinan los CODEDES, y controlan el denominado “gobierno departamental”, entendido como las delegaciones departamentales de las entidades del Organismo Ejecutivo y el Gobierno Central. En teoría el gobernador es la voz y el brazo ejecutor del Ejecutivo en el departamento, lo que supondría una relación subordinada al Presidente de la República y el gabinete de gobierno. Sin embargo, el poder que detentan los diputados distritales y los financistas locales de campañas electorales en varios casos hace que la subordinación política real del gobernador departamentos ocurra con el diputado distrital que encabeza el listado departamental, más que con el Presidente de la República.
- Alcaldes Municipales: algunos han logrado cuotas de poder que equilibran, o posiblemente superen las de los diputados distritales. Esta situación es particularmente importante en el distrito metropolitano, en la que, por razones políticas y económicas, el alcalde de los municipios aledaños a la ciudad capital detenta más poder político y económico que los diputados del distrito. Sin embargo, en el resto de departamentos, especialmente los del área rural, en general los alcaldes mantienen una situación de subordinación política a los diputados distritales.

4.2.2. Discusión y aprobación del presupuesto: control político y fiscalización presupuestaria

De acuerdo con la Constitución Política de la República, en su artículo 171, inciso b) indica que una de las funciones del Congreso de la República es *“aprobar, modificar o improbar a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. El Ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal. Si al momento de iniciarse el año fiscal, el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso”*.

Situación que obviamente sucede cada año calendario y específicamente la Ley Orgánica del Organismo Legislativo su artículo 40 establece que: *“las comisiones [en este caso Comisión de Moneda y Finanzas] están obligadas a rendir los dictámenes en el plazo que no exceda de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que reciban los expedientes de que se trate, salvo que justifique la prórroga de dicho plazo mediante informe que deberá presentarse al Pleno y aprobado por éste”*.

No obstante, en la práctica durante la aprobación del proyecto de presupuesto 2021 no sucedió, sino hasta una semana antes de que venciera el plazo Constitucional de pronunciamiento del Congreso de la República sobre el proyecto de presupuesto 2021 compartió con el Pleno de Diputados 30 minutos antes de entrar a sesión plenaria el referido dictamen.

Este actuar, obviamente impidió que las demás bancadas, así como la Academia y Sociedad Civil pudiesen emitir comentarios al referido dictamen para que aún pudiese ser enmendado en las discusiones de aprobación del presupuesto para 2021. Debe hacerse énfasis que el referido dictamen tenía falencias graves como la reducción de Q200 millones a la Cruzada Nacional por la Nutrición, aspecto que al percatarse el Pleno de diputados y contra reloj, lo asignaron nuevamente. Un proceso pues, viciado que finalizó con que el Pleno de Diputados indicaron a la Junta Directiva que esa iniciativa de Ley fuese archivada y no enviada al Ejecutivo para su promulgación.

Diferentes medios de comunicación documentaron este proceso de la manera siguiente: *“Empezó como una promesa de campaña, pero para el próximo año no contará con recursos financieros propios. Se trata de la Gran Cruzada Nacional por la Nutrición que inició en enero como uno de los planes más importantes del Gobierno de Alejandro Giammattei, el cual contemplaba priorizar 114 municipios para detectar casos de desnutrición y por ello solicitaron ante el Congreso de la República Q200 millones que se incluirían en el Presupuesto General del 2021, pero la Comisión de Finanzas decidió eliminar esa propuesta”* (La Hora, 2020).

4.2. Guatemala

Como ejemplo de los cambios que la Comisión de Moneda y Finanzas realizó sobre el proyecto de presupuesto 2021, dentro de los más cuestionables pueden evidenciarse en la siguiente tabla, donde sobresale la reducción de 15.3% que hizo esta entidad a la infraestructura de nivel diversificado, cuando el país fue azotado por las tormentas Eta e Iota, así como por la pandemia Covid-19, lo que supone que "era necesario" reforzar la infraestructura educativa.

De igual manera esta Comisión redujo el presupuesto para educación preprimaria y primaria en Q75.3 y Q151.0 millones, respectivamente, por su parte en el área de salud se remarca la reducción que hicieron por 9.6% equivalente a Q109.0 millones al programa de prevención de la mortalidad de la niñez y la desnutrición crónica, cuando Guatemala es el país de Centroamérica con la mayor tasa de desnutrición crónica (46.5% a 2015).

También es evidente el manejo político y no acorde a la realidad del país lo que hicieron en el Ministerio de Agricultura, donde si bien se reitera los destrozos que causaron las tormentas Eta e Iota los Diputados que presiden la Comisión de Moneda y Finanzas Públicas, redujeron a esta institución y particularmente al programa de "construcción y reposición de infraestructura de riego" un total de Q95.0 millones equivalentes a una reducción del 34.5%, para aumentar en Q11.0 millones el presupuesto de cuotas y aportes a organismos nacionales, lo que significó un incremento de 36.1% (cuadro 14).

Cuadro 14 Modificaciones que hizo la Comisión de Moneda y Finanzas Públicas al proyecto de presupuesto 2021, de acuerdo con programas relevantes para la niñez y adolescencia. Cifras en millones de quetzales

Entidad	Programa	Vigente Octubre 2020	Recomendado 2021	Dictamen 2021	Dictamen/ Recomendado	Dictamen Recomendado
Ministerio de Gobernación	Servicios de custodia y rehabilitación privados de libertad	555.6	566.7	559.4	-1.30%	- 7.4
Ministerio de Educación	Infraestructura educativa de nivel diversificado	-	71.6	60.6	-15.38%	- 11.0
	Educación física, recreación y deportes	200.8	189.9	194.1	2.17%	4.1
	Educación pre-primaria	2,391.3	2,378.2	2,302.9	-3.17%	- 75.3
	Educación primaria	9,369.4	10,394.2	10,243.2	-1.45%	- 151.0
	Educación diversificada	609.7	573.7	561.5	-2.12%	- 12.2
	Educación extraescolar	116.9	102.7	99.8	-2.78%	-2.9
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Prevención de la mortalidad de la niñez y la desnutrición crónica	993.9	1,125.7	1,016.7	-9.68%	-109.0
	Prevención y control de enfermedades vectoriales y zoonóticas	209.9	230.3	223.8	-2.81%	-6.5
	Aportes y cuotas a entidades y organismos	561.4	520.2	535.4	2.92%	15.2
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	Construcción, y reposición de infraestructura de riego	29.3	274.9	179.9	-34.56%	-95.0
	Cuotas y aportes a organismos nacionales, regionales e internacionales	25.2	25.1	36.1	43.78%	11.0
Ministerio de Desarrollo	Dotaciones, servicios, infraestructura para el desarrollo social	332.9	549.3	344.0	-37.38%	-205.3
	Transferencias monetarias y dotaciones en salud y educación	413.1	868.6	368.6	-57.56%	-500.0

Fuente: elaboración propia con base en Sicoin, Proyecto de presupuesto 2021 y Dictamen de la Comisión de Moneda y Finanzas Públicas al proyecto de presupuesto 2021.

En palabras del Diputado Samuel Pérez, miembro de dicha Comisión, pero de la oposición política indica que esta Comisión *“durante el año fiscal está prácticamente desactivada y solo se activa al momento de conocer el proyecto y ni siquiera fiscaliza la ejecución, sino únicamente aquellas iniciativas que persigan otorgar mayores exenciones tributarias o bien los niveles de recaudación con la Administración Tributaria, de lo contrario la Comisión es inactiva.*

La opacidad con que se maneja esta Comisión rayó en el extremo cuando el año pasado ni siquiera los Diputados que formamos parte de esta Comisión conocimos el Dictamen al proyecto de presupuesto sino hasta media hora antes de que pasara al Pleno del Congreso para su votación donde ya tenían votos para su aprobación. Básicamente pareciese que el espacio de trabajo fuese una mesa de negociación de favores políticos, por ejemplo, cuando el Ministro de Infraestructura llegó a defender su presupuesto para 2021 allí si asistieron todos los Diputados miembros de la Comisión de Moneda para felicitar su trabajo, pero también para recordar que su voto dependía de las obras que asignara a sus distritos.

Dentro de las perspectivas para la aprobación del presupuesto 2022, el Diputado Pérez señala que no ve un panorama diferente y que duda que las audiencias de escuchar a diferentes Entidades por su presupuesto vayan a suceder; aunque debe reconocerse que el proceso ocurrido en 2020 le generó demasiado desgaste político tanto al Presidente del Congreso y sus aliados, así como al Presidente de la República; en tal sentido, podrían ser más cautelosos en su actuar, aunque con las últimas decisiones de por ejemplo, remover ilegalmente al Fiscal Especial Contra la Impunidad (Juan Francisco Sandoval) todo puede esperarse. Es probable que guarden las formas, aunque su finalidad sea la misma.

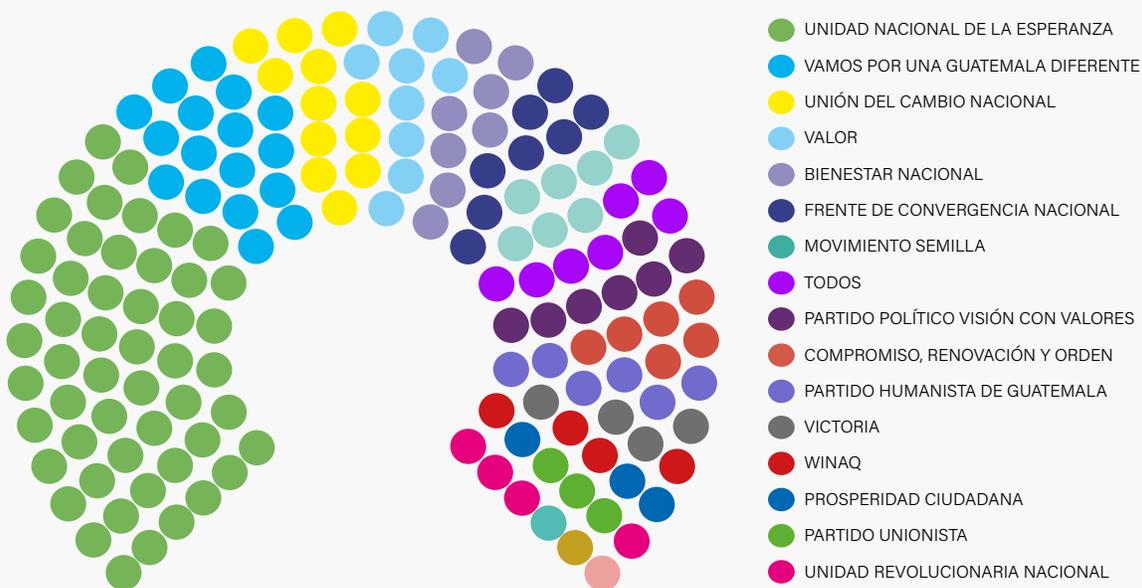
4.2.3. Ejecución del presupuesto y control político y fiscalización

En este estudio el módulo de ejecución del presupuesto de acuerdo con el instrumento diseñado hace énfasis en tres preguntas básicas:

- Durante el Presupuesto 2020, ¿examinó un comité permanente o temporal del Poder Legislativo la ejecución durante el año del Presupuesto Aprobado?
- Durante el Presupuesto 2020 y por el Covid-19 ¿El ejecutivo buscó la aprobación del Poder Legislativo antes de transferir fondos entre unidades administrativas que reciben financiamiento explícito en el Presupuesto Aprobado y financiamiento de gastos Covid-19, y está legalmente obligado a hacerlo?
- ¿El Poder Ejecutivo buscó la aprobación de la legislatura antes de reducir el gasto por debajo de los niveles del Presupuesto Aprobado en respuesta a un déficit de ingresos (es decir, ingresos inferiores a los inicialmente previstos) por el impacto de la pandemia en la economía durante la ejecución del presupuesto 2020? y está legalmente requerido para hacerlo?

Respecto de la primera pregunta, es de hacer énfasis que si bien en el actual Congreso de la República el partido oficialista tiene 17 escaños de 160, lo que la coloca en una franca desventaja para aprobar leyes en comparación con el resto del Legislativo, no obstante en los meses previos asumir sus curules se documentó las negociaciones con otros bloques políticos como los partidos (ilustración 5): Valor, Frente de Convergencia Nacional, Todos, y así como la conocida como “narco bancada Unión del Cambio Nacional” cuyo Secretario Ejecutivo está condenado en Nueva York por tráfico de droga a ese país, y la Vicepresidenta del Congreso, la diputada Sofía Hernández cuyo hermano está condenado por narcotráfico y en su juicio se declaró culpable de pertenecer al Cártel de “Los Huistas”; mientras que ella, sigue “bajo la lupa de Estados Unidos.” De igual manera inicio de la Legislatura hubo fracciones en los partidos Bienestar Nacional y Unión Nacional de la Esperanza «UNE», quien en la práctica conserva la mayoría de diputados y disputó la segunda vuelta electoral al actual Presidente Alejandro Giammattei.

Ilustración 7 Afiliación partidaria de la legislatura Guatemala 2020 - 2023



Fuente: elaboración propia con base en información del Congreso de la República.

En estas fracciones “Uno de los casos más emblemáticos desde el inicio de esta legislatura fue la fragmentación del bloque UNE, cuya fracción a fin al jefe de bancada, Carlos Barreda, señaló a otros de traición, incluido el diputado Santiago Nájera. En total son 11 los diputados que la UNE ya consideran fuera de su bancada, seis expulsados y cinco separados.” [...] También existe otra disputa a lo interno del bloque Bien, Fidel Reyes Lee fue aceptado como jefe de bloque por la Junta Directiva, mientras que otro grupo de diputados afirmó que quien ganó ese puesto fue la diputada Evelyn Morataya” (Prensa Libre, 2020).

Estas aclaraciones son importantes hacerlas pues de esa cuenta, estos bloques no realizan citaciones a funcionarios públicos para rendir cuentas sobre lo actuado sobre todo de cara a la repuesta estatal a la pandemia.

De esta cuenta, la fracción de la UNE liderada por los diputados: Carlos Barreda (a quien se le solicitó cita y no accedió), Orlando Blanco y Jairo Flores han realizado diversidad de citaciones a funcionarios del Ministerio de Salud Pública (principalmente); mientras el partido político Movimiento Semilla también cita a funcionarios de la referida cartera, así como de Educación y Desarrollo; en la misma dinámica se suman los diputados del Movimiento Político Winaq y la facción de Bienestar Nacional; de lo contrario no existen ejercicios de fiscalización relevantes para dar seguimiento y evaluar el trabajo de las diferentes carteras del Ejecutivo.

Dentro de los principales resultados de esas citaciones se pueden mencionar:

- En una citación al Congreso, la Comisión de Salud reveló que hay al menos 15 guatemaltecos contratados al despacho superior del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), que no tienen el perfil académico y ganan entre Q11 mil hasta Q30 mil. (Prensa Libre, 2020).
- En una citación de la bancada UNE diputados cuestionaron a la ministra de Salud, Amelia Flores, y la viceministra administrativa, Nancy Pezzarossi, respecto de la baja ejecución de esa cartera para enfrentar la pandemia [...] los legisladores afirmaron que se ha ejecutado el 8% de los Q1 mil 600 millones asignados para enfrentar la crisis. (Prensa Libre, 2020).
- Durante una citación en el Congreso de la República la bancada de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), señaló aparentes actos de corrupción en la compra de pruebas para la detección de Covid – 19, donde afirman que hay favoritismo para la adjudicación de dichos contratos. (Prensa Libre, 2020).

La segunda pregunta de esta sección, cuestiona si hubo modificaciones al presupuesto de la atención del Covid-19 por parte del Ejecutivo antes de recurrir al Congreso de la República y la respuesta es afirmativa, particularmente en el caso del MSPAS donde principalmente en el programa de “recuperación de la salud” fueron recortados Q460.2 millones principalmente producto de gastos imprevistos que le había autorizado el Congreso por Q351.0 millones, más Q100.6 millones en instrumental médico – quirúrgico y Q173.5 millones en productos medicinales y farmacéuticos; que si bien una parte fue distribuida dentro del mismo programa en renglones relacionados con la remuneración al personal fijo del Ministerio de Salud Pública; también es de reconocer que se trasladaron (cuadro 15):

- Q183.9 millones al programa de servicio de formación del recurso humano, principalmente para cubrir erogaciones en remuneraciones al personal temporal y fijo.
- Q199.2 millones al programa de fomento de la salud y medicina preventiva, principalmente para cubrir erogaciones en remuneraciones al personal fijo.

Cuadro 15 Modificaciones al presupuesto del Ministerio de Salud Pública entre enero y febrero de 2020. En millones de quetzales

Programa	Asignado	Modificado	Vigente
Administración institucional	350.8	49.1	399.9
Infraestructura en salud	76.1		76.1
Servicio de formación del recurso humano	243.5	183.9	427.4
Fomento de la salud y medicina preventiva	957.7	199.2	1,156.9
Recuperación de la salud	4,173.1	-460.2	3,713.0
Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica	1,040.4	10.7	1,051.1
Prevención de la mortalidad materna y neonatal	492.2		492.2
Prevención y control de its, vih/sida	117.3		117.3
Prevención y control de la tuberculosis	37.1		37.1
Prevención y control de las enfermedades vectoriales y zoonóticas	188.0	17.3	205.3
Partidas no asignables a programas	520.9		520.9
Total	8,197.2	0.0	8,197.2

Fuente: elaboración propia con base en Sicoín.

4.2. Guatemala

Respecto de la tercer pregunta sobre si el Ejecutivo buscó el apoyo del Legislativo para aprobar fuentes de financiamiento al presupuesto 2020 en vez de reducir el gasto público, previendo una reducción de ingresos públicos, la repuesta es positiva, de hecho en esta sección se describen los préstamos y emisiones de bonos que autorizó el Congreso con motivo de la pandemia Covid-19, así como por los efectos de las tormentas Eta e Iota los cuales se enumeran en el siguiente cuadro 6 se describen a continuación los más relevantes:

- **Decreto 12-2020 Ley de emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por la pandemia coronavirus COVID-19.**
 - Autoriza al MINEDUC para que los aportes de la refacción escolar puedan seguirse entregando aún los alumnos no asistan a clases.
 - Amplia el presupuesto de ingresos y gastos del Estado para 2020 en Q3,667.5 millones de los cuales:
 - Se hacen reajustes presupuestarios en los programas de Apoyo a la Economía Campesina en el MAGA y Apoyo al Adulto Mayor en el MINTRAB cada uno por Q50 millones.
 - De igual manera se autoriza al MSPAS y MINEDUC para que paguen sus pactos colectivos de trabajo, ambos por un monto de Q967.5 millones y al MINGOB para realizar pagos de años anteriores por Q450 millones; es decir estos dos montos no guardan relación con la pandemia.
 - Se crea el Fondo de Emergencia por Q1,500 millones del cual: Q700 millones son para el MSPAS para implementar la red de salud y Q700 dividido en Q350 millones para el MIDES y Q350 para el MAGA a fin de atender a las familias con entrega de vales o alimentos.
 - Se crea el Fondo de Protección de Capitales a cargo del Crédito Hipotecario Nacional «CHN» por Q250 millones.
 - Se crea el Fondo para las micro, pequeñas y medianas empresas a cargo del Viceministerio del ramo en el MINECO por Q400 millones.
- **Decreto 13-2020: Ley de rescate económico a las familias por los efectos causados por el COVID-19**
 - Se crea el Bono Familia por Q6,000 millones.
 - Se crea el Fondo de Protección al Empleo por Q2,000 millones.
 - Se crea el Fondo de Crédito para Capital de Trabajo por Q3,000 millones.
- **Decreto 30-2020: Estado de excepción para atender a damnificados por las tormentas Eta e Iota**
 - Se amplía en Q10 millones el presupuesto del RENAP con cargo al Viceministerio de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa para otorgar identidad a los damnificados.
 - Se autoriza al MAGA para que los Q50 millones de la atención para el Covid-19 que habían sido rediseñados en el Decreto 12-2020, ahora sean para atender a los damnificados de estas tormentas (se refiere a los saldos no ejecutados).

Cuadro 16 Decretos emitidos por el Congreso de la República para atender la crisis del COVID-19 y los efectos de las tormentas Eta e Iota en 2020

Decreto	Finalidad
8-2020	Mecanismos de transparencia en programas relacionados con COVID-19.
10-2020	Autorización de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo «BID» por USD200.0 millones para políticas de desarrollo sobre gestión de riesgos.
12-2020	Ley de emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por la pandemia coronavirus Covid-19.
13-2020	Ley de rescate económico a las familias por los efectos causados por el COVID-19.
15-2020	Medidas adicionales de protección a la población de los efectos económicos provocados por la pandemia Covid-19.
17-2020	Autorización de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo «BID» por USD100.0 millones para el fortalecimiento de la red institucional de servicios de salud.
18-2020	Autorización de préstamo con el Banco Centroamericano de Integración Económica «BCIE» para el programa de inversión en infraestructura y equipamientos hospitalario.
20-2020	Ampliación general del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2020.
22-2020	Modificaciones en la identificación de beneficiarios del Decreto 13-2020
25-2020	Modifica el artículo tercero del Decreto 13-2020 con Q150 millones a cargo del Fondo de Protección del Empleo que será una bonificación única para jubilados del Estado.
30-2020	Se amplía en Q10 millones el presupuesto del RENAP para otorgarle identificación a los damnificados por las tormentas. Se modifica el presupuesto del MAGA específicamente el programa de la economía campesina en Q50 millones.

Fuente: Elaboración propia con base en Diario Oficial.

4.2.4. Evaluación del Presupuesto y control político y fiscalización

Esta sección del documento guarda relación con cuestionar si la Contraloría de Cuentas de la Nación ha participado en procesos de auditoría de compras relacionadas con la atención de la pandemia COVID-19, así como el Congreso de la República. También en la evaluación se hace referencia al rol del sistema de información de beneficiarios de la política pública y de resultados para la formulación del presupuesto, ello con la finalidad de visibilizar el cierre de brechas de cobertura.

Entonces, son dos aspectos básicos los que se abordan en esta sección, primero: la participación de los Órganos de Control y Supervisión en la ejecución del gasto público, así como si este cumple con criterios de inclusión de las poblaciones más desamparadas del país.

Respecto de si se considera que la Contraloría de Cuentas hace su trabajo con independencia, en palabras del Diputado Edgar Batres:

Si bien la Contraloría de Cuentas tiene una Sub Contraloría de "calidad del gasto público" Estamos ante un Estado con características especiales respecto años anteriores y radican en que anteriormente se podía identificar un nivel de autonomía institucional para sus funciones, al día de hoy; como nunca, el bloque hegemónico se tomó todo el poder, estamos hablando del Congreso, Ejecutivo y Judicial logró cooptar varias instituciones, todo está en perfecta armonía para el reacomodo del bloque, antes sucedía por golpes de Estado y ahora es reacomodo de grupos de poder dentro de ese bloque, porque han triangulado todas las instituciones del Estado a favor de la corrupción y la impunidad, a favor de sus propios intereses y entonces allí es donde entra la Contraloría General de Cuentas de la Nación; porque ésta debería estar persiguiendo los actos de corrupción. Pero ¿qué hicieron? Le montaron una Comisión paralela a la Contraloría y es la Comisión de Transparencia que hace tres funciones básicas:

- Controla presupuesto (Contraloría de Cuentas)
- Controla acción jurídica (Procuraduría General de la Nación)
- Controla el Ministerio Público
- La forma de actuar es que, si la Contraloría detecta algo, le avisa a esta Comisión y en ese proceso, se cierran los casos, siendo esto testimonio de varios Contralores dentro de la Comisión de Transparencia.

4.2. Guatemala

Algo que refuerza lo anteriormente dicho y como blindaje a la corrupción e impunidad es la ilegal destitución del jefe de la Fiscalía Especial Contra la Impunidad «FECI» al no seguir los pasos establecidos en la Ley del Ministerio Público «MP», de hecho, el pasado 24 de julio el fiscal abandonó el país (el día de su destitución); vía terrestre acompañado del Embajador de Suecia y del Procurador de los Derechos Humanos, con destino a El Salvador, para resguardar su vida e integridad. *“Lo sacó del MP. Con ello, satisface uno de los últimos y mayores anhelos de los grupos que han buscado reestablecer la calma en el régimen de corrupción y de la impunidad. Sandoval calificó la decisión como ilegal, dijo que la impugnará porque no se respetó la carrera fiscal, y dejó entrever que investigaba el fracaso en la compra de las vacunas Sputnik y tenía información sobre conversaciones entre el presidente del Gobierno y ciudadanos rusos.* (Plaza Pública, 2021).

Por su parte, ante esta decisión:

- Provocó críticas del Departamento de Estado, que lo consideraba un "campeón anticorrupción", además de cuestionamientos de grupos humanitarios, organizaciones sociales y empresariales.
- El despido de Juan Francisco Sandoval es un retroceso para el Estado de Derecho en Guatemala", dijo en Twitter la subsecretaria interina del Departamento de Estado para las Américas, Julie Chung.
- La premio Nobel de la Paz 1992, la líder indígena guatemalteca Rigoberta Menchú, rechazó, condenó y mostró su indignación "por esta nueva ilegalidad y violación a la Constitución"
- Las entidades que integran el Centro Contra la Impunidad en el Norte de Centroamérica (CCINOC), rechazaron la decisión de la fiscal Porras al considerar que significa "retrocesos en la lucha anticorrupción en la región" (Deutsche Welle (DW), 2021).

Un evento que detalla lo expresado anteriormente sobre el poder de la Comisión de Transparencia, y filtrar casos, es con el de la compra de reactivos falsos para detectar Covid (Los Angeles Times, 2021), ya que de acuerdo con (El Periodico, 2021) el 25 de noviembre de 2020, químicos biólogos del área de salud de Chimaltenango alertaron sobre las pruebas falsas y previo a presentar caso a la Auditoría Interna del MSPAS o presentar denuncia en el MP la Ministra de Salud notificó al presidente Alejandro Giammattei de las pruebas falsas y la Comisión de Transparencia comenzó el proceso de acompañamiento a la cartera; siendo hasta febrero cuando se presenta denuncia en el Ministerio Público.

Otro aspecto importante analizar es la calidad del gasto público ejecutado en respuesta a la pandemia, aquí cabe resaltar las desafortunadas declaraciones del Ministro de Hacienda³⁷ *“Pela, el fondo de este dinero miren señores, es regalarlo, perdón el buen chapín señoritas; pela, no importa aquí no hay forma de salir ganando. Que firme su declaración jurada y después que mire qué hace pues; la doctrina de estos recursos: tenemos que entregarlos a como dé lugar, y simplemente para efectos de Contraloría, que sepamos a quién se lo están dando, no si está bien o está mal, no si el patrono mentiroso metió 20 empleados más, o sea, no importa, pela”* (La Hora, 2020).

A pesar del limitado e infectivo trabajo de la Contraloría y en ausencia de un compromiso con la calidad del gasto público por parte del Ministro de Hacienda y por iniciativa propia, varias organizaciones de Sociedad Civil realizaron seguimiento y evaluación a los programas en respuesta al Covid-19 durante 2020 encontrándose entre ellas la realizada por el (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales «ICEFI», 2020, págs. 19 - 21) quienes encontraron que la auditoría social a los diez programas de respuesta que creo el Gobierno de República fue laborioso y difícil porque no crearon una estructura programática específica para esta respuesta e inclusive algunos de los programas están implementados a nivel de actividad y otros a nivel de renglón presupuestario; inclusive las *“cajas kit saldremos adelante”* ni siquiera aparecen dentro de los sistemas de registro estatales porque fueron una donación privada.

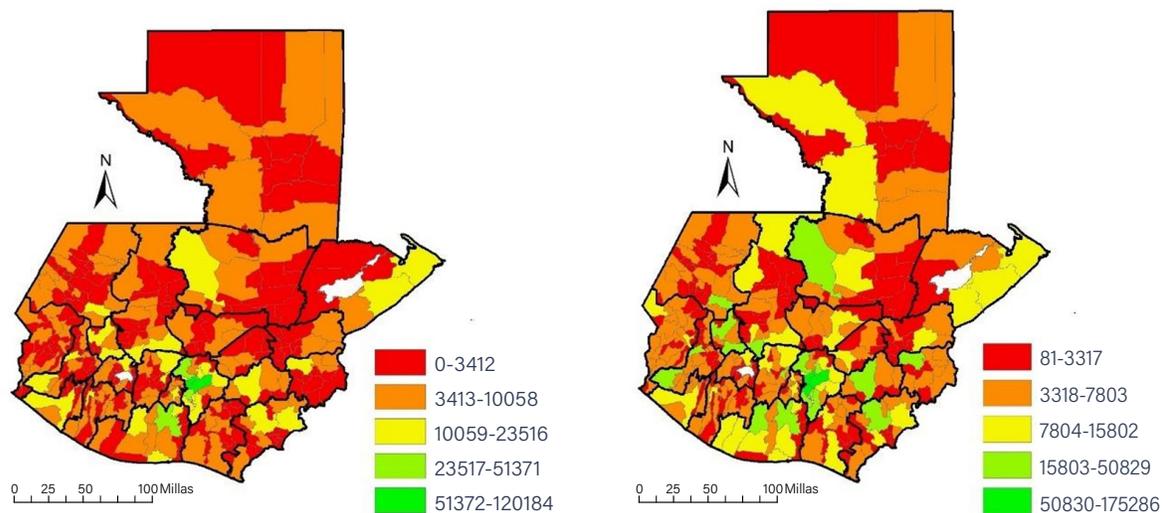
37 En detalle las declaraciones se pueden escuchar, <https://twitter.com/Ricigt1/status/1328741060319858688>

Por su parte, los programas “Bono de apoyo al comercio popular y bono familia” figuran en la estructura programática del MIDES dentro del programa “atención a desastres naturales y calamidades públicas” ambos en el renglón “otras transferencias a personas individuales” y la única forma de distinguirlos es el por el monto y fuente de financiamiento; ya que el primero se financia con préstamos externos y el segundo con colocaciones internas.

En cuanto al primer informe de monitoreo participativo del “bono familia” (Paraíso Desigual, 2020) analizaron el padrón reportado por el MIDES destacando el hecho de que en 133 municipios el número de hogares beneficiarios es menos de la mitad del número de viviendas en condiciones de pobreza (en 15 municipios no se había registrado ni una sola persona beneficiaria del programa Bono Familia), ubicados principalmente en el Norte y Occidente del país. Por otro lado, se registraron 19 municipios en donde el número de las personas beneficiarias del programa es más del doble (llegando hasta el cuádruple) del número de viviendas en condiciones de pobreza; principalmente en el área central.

En cuanto a la (Asociación Diálogos, 2020) generaron cuatro informes donde vincularon tanto la especialidad de análisis del presupuesto presentada por ICEFI como la identificación de beneficiarios que realizó Paraíso Desigual, dentro de sus hallazgos más notables en cuanto al “bono familia” que la primera entrega fue realiza sin las correcciones que introdujo el Decreto 22-2020 y ello implicó que en su mayoría hubiese quedado concentrado en municipios del área metropolitana y en la cabecera departamental de Escuintla, sin embargo, para el mes de julio cuando ya se había implementado dicho Decreto se encontró que la distribución de beneficiarios ya no estuvo concentrada en el área metropolitana sino que fue más desconcentrada y aunque si bien llegó a las grandes urbes del interior al menos sus impactos que percibieron de mejor manera.

Gráfico 14 Mapa de Distribución municipal de los beneficiarios del bono familia al mes de junio (izquierda) y julio (derecha)



Fuente: Asociación Diálogos.

Otra forma de evidenciar la descoordinación y desatención por parte de las autoridades gubernamentales a cargo de atender la seguridad alimentaria de los guatemaltecos es la identificación de beneficiarios de los programas de entrega de alimentos que fueron creados con los Decretos 12 -2020 y 13- 2020; así como con el Programa de Apoyo a la Economía Campesina que ya existe en el país desde 2012. Para ello se recurrió a las bases de datos que compiló la Asociación Diálogos sobre los beneficiarios de estos programas con fecha 31 de octubre.

En tal sentido se encontró que en el caso de Maga sus beneficiarios en su mayoría están concentrados únicamente en los municipios de El Estor en Izabal y Santa María Cahabón en Alta Verapaz; así como en varios municipios de Jalapa, en la cabecera departamental de Jutiapa; en el Chol y Granados en Baja

4.2. Guatemala

Verapaz, así como en Río Bravo y San Antonio en Suchitepéquez. El resto del país a la fecha indicada no había sido atendido por el MAGA.

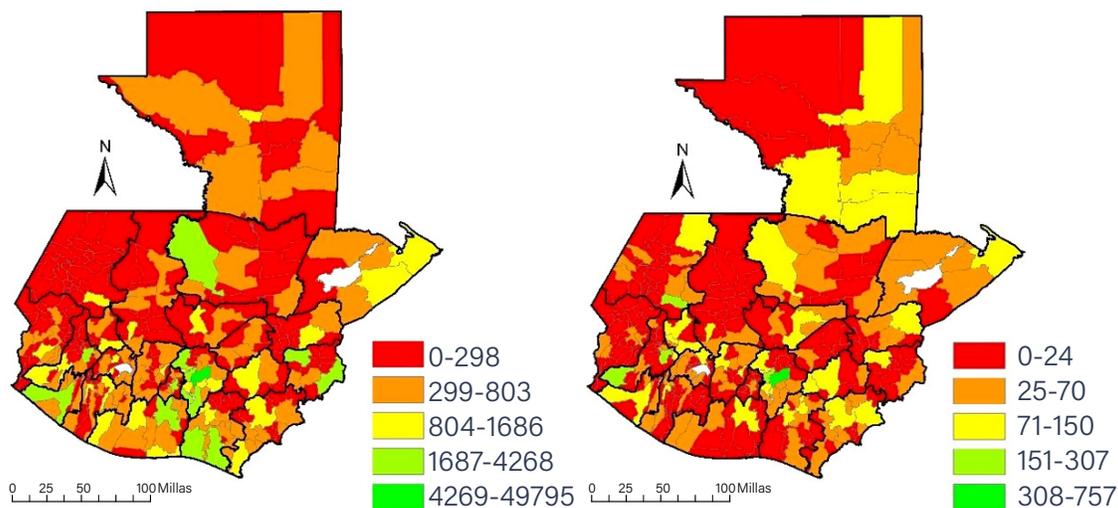
En el caso del MIDES su respuesta ha sido un poco más ágil que en el MAGA han logrado cubrir en el departamento de San Rosa casi todos los municipios, así como en Izabal, Zacapa, Jalapa, Baja Verapaz y Sacatepéquez, pero en el resto del país a la fecha referida es ausente la respuesta del MIDES.

Un ejemplo de la inacción del MAGA puede verse en lo reportado por (El Periodico, 2020) ya que en la Aldea Cahaboncito, Panzós, Alta Verapaz familias piden ayuda por pérdidas de cultivo. *“Hemos tenido pérdidas no solo de cultivos, sino también de aves y cerdos que murieron por la falta de alimentación ya que no se ha podido movilizar de forma normal. Las 650 familias que conformamos esta comunidad, hemos quedado a la deriva de encontrar una forma de subsistir con la alimentación necesaria.”*

En lo que respecta a los bonos de Protección del Empleo y del Fondo de Protección de Capitales estos fueron gestionados por el Ministerio de Trabajo y Economía (en el caso del primero) y por el Crédito Hipotecario Nacional en el caso del segundo. Al identificar la distribución territorial de ambos programas sociales con cifras al mes de octubre de 2020 se encontró que, en el caso del Bono de Protección del Empleo, éste quedó distribuido sobre todo en el área metropolitana del país, así como en las grandes cabeceras departamentales de Cobán, Retalhuleu, Chiquimula, Escuintla y Quetzaltenango. Como en el caso del Bono Familia; Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz, Petén y el norte de San Marcos, fueron los que menos recibieron el Fondo de Protección del Empleo en estos municipios cuando mucho 300 personas fueron beneficiadas.

En lo que respecta al Fondo de Protección de Capitales este tuvo un comportamiento igual que el anteriormente analizado solo que fue mucho más reducida su presencia en el interior del país únicamente los municipios de Coatepeque, Huehuetenango, Quetzaltenango y Guatemala recibieron entre 308 a 757 beneficiarios, en el resto del país hubo municipios donde tan solo 24 beneficiarios tuvieron, donde la temática se repite: Quiché, San Marcos, Petén, Huehuetenango y Jalapa de los departamentos con menos beneficiarios.

Gráfico 15 Mapa Guatemala: Cantidad de beneficiarios del Fondo de Protección del Empleo (izquierda) y del Fondo de Protección de Capitales (derecha) ambos a octubre 2020



Fuente: elaboración propia con base en Asociación Diálogos.

Respecto de estos resultados mostrados se puede concluir que Guatemala implementó políticas sociales como nunca en su historia ante el desafío de la pandemia Covid-19, sin embargo, lo hizo a través de instituciones debilitadas durante décadas que no tenían ni un registro de beneficiarios o reglamentos para su funcionamiento, ello implicó en algunos casos retrasos en la entrega o bien errores de omisión e inclusión. En ese orden de ideas debe reconocerse que no toda la responsabilidad recae en el Organismo Ejecutivo, sino principalmente en el Legislativo que diseñó de manera inadecuada estos programas como por ejemplo el Bono Familia, lo que implicó nuevos Decretos para corregir lo actuado.

Lo más grave de la aplicación de estos instrumentos concebidos como política social es que al final no actuaron como tal, sino como políticas de reactivación económica que debido a su diseño e implementación profundizaron las desigualdades en el país a nivel territorial, de género y etnia.

Sobre estos hallazgos (Asociación Diálogos, 2020) ha concluido que la implementación de la protección social en el contexto del COVID-19 se caracterizó por:

- Estar concentrada en el área metropolitana o en las grandes urbes en el interior.
- Llegó a destiempo y de manera limitada en el caso de los programas de apoyo alimentario.
- En algunos municipios como San Juan Bautista el programa de alimentación escolar llegó hasta en el último bimestre del ciclo escolar.
- Los programas implementados por el Ministerio de Economía se caracterizaron por estar concentrados en población masculina, del área urbana y metropolitana, así como por una notoria opacidad en la rendición de cuentas.

4.2.5. Transparencia

Por último, en esta sección se hace referencia a identificar las prácticas de transparencia y participación en la toma de decisión del techo presupuestario para la institución; así como identificar los hitos que brindaron información sobre los diferentes programas (su presupuesto y resultados) relacionados con la pandemia a la población.

Respecto del primer ámbito es de reconocer que desde 2016 en Guatemala se realizan los talleres de presupuesto abierto donde las entidades más relevantes de la Administración Central presentan a la Sociedad Civil los programas operativos anuales para el siguiente año, práctica que en el primer año de la pandemia sucedieron de manera virtual; pero es de resaltar la continuidad de esta iniciativa. Ahora bien, el techo presupuestario, no es algo negociado ni presentado a Sociedad Civil, sino que es una decisión de la Dirección Técnica del Presupuesto «DTP».

Como segundo punto, señalar uno de los hitos que brindó información a la población sobre los diferentes programas que se implementaron como respuesta a la pandemia, así como su presupuesto y resultados; puede reiterarse lo señalado por ICEFI que no hubo una estructura programática específica para éstos y varios de ellos si bien aparecían a nivel de programa, otros a nivel de subprograma e incluso a nivel de actividad.

No obstante, el MINFIN en su portal web creó uno específico para estos fines el cual brinda información por tipo de Decreto aprobado por el Congreso de la República, siendo éstos el 12-2020, 13-2020, 20-2020 y 25-2020 (ilustración 6); en cada uno de ellos se puede visibilizar la ejecución presupuestaria, así como un informe de rendición de cuentas que permite identificar en algunos casos la cantidad de beneficiarios, pero éstos no están filtrados por grupo etario, ascendencia étnica, ciclo de vida y ubicación geográfica (urbano o rural).

Ilustración 8 Diseño del portal web de transparencia de programas implementados como respuesta al COVID-19



Fuente: MINFIN.

Principalmente los problemas de registro de beneficiarios se deben a que Guatemala no posee un registro único de beneficiarios de la política pública que pueda integrar todos los beneficios que cada ciudadano recibe del Estado y esto permitiría formular, ejecutar y evaluar las políticas públicas sociales con mayor efectividad y transparencia. Al respecto, *Save the Children* produjo en 2021 una hoja de ruta para la mejora la institucionalidad del registro de beneficiarios; donde cuestiona y recomienda mejoras en la implementación de programas sociales.

Por su parte, la (Asociación Diálogos, 2020, pág. 13) encontró que entre el Bono Familia y el programa de Apoyo Alimentario del Maga existen alrededor de 1,276 casos de personas que se repiten en ambos programas, en términos porcentuales esta cantidad equivale a un 13.2% de los beneficiados por el programa de Apoyo Alimentario del Maga.

En el caso del cruce de información entre el Bono Familia y el Bono de Apoyo al Comercio Popular las cifras son mucho mayores, un total de 7,135 duplicados en 144 de los 159 municipios donde se implementó el Bono de Apoyo al Comercio Popular.

Cuadro 17 Casos detectados de duplicidad entre programas de emergencia

Programa	Total	Porcentaje con relación al total de beneficiarios de alimentos del MAGA	Porcentaje con relación al total de beneficiarios de bono	Número de municipios con algún caso de duplicados
Duplicidad entre Bono Familia y Programa de Alimentos en el MAGA	1,276	13.2%	0.10%	15/15
Duplicidad entre Bono Familia y Bono de Apoyo al Comercio Popular	7,135	11.5%	0.5%	144/159

Fuente: Asociación Diálogos.

4.3. Honduras: control político y fiscalización en la pandemia

En Honduras, el Congreso Nacional es unicameral conformado por 128 diputados, que representan a los 18 departamentos del país. Según lo investigado, para la aprobación del presupuesto, no es necesario la mayoría calificada por lo que es común que este sea aprobado con la mayoría simple. Vale la pena indicar que la mayoría calificada es obligatoria cuando se aprueban decretos que reforman la constitución o cuando un tratado internacional afecta disposiciones constitucionales.

La mayoría simple se configura con la mitad más uno (65) y la mayoría calificada se cuantifica como la suma de dos tercios del total de los diputados (86).

En cuanto a las sesiones que se celebran en el Congreso, existe una comisión permanente y dos tipos más de comisiones: las ordinarias y extraordinarias. Las comisiones se especializan en temas específicos como salud, educación, seguridad, justicia entre otras. En ese sentido, las sesiones por son de carácter público, según lo manda la ley salvo que el pleno de diputados o la junta directiva considere sesionar en privado. Para poder sesionar se necesita la mitad más uno del quórum de los diputados presentes. Además, existe una gerencia legislativa que es la encargada de brindar asistencia técnica a la junta directiva y a las comisiones.³⁸

Por otro lado, existen dos tipos de periodos para sesionar. El primero es el periodo ordinario que está comprendido entre el 25 de enero al 31 de octubre de cada año, el cual puede prorrogarse por iniciativa de alguno de los miembros a solicitud del Poder Ejecutivo o resolución del Congreso. Por su parte, el período de sesiones de naturaleza extraordinaria solo se realizará cuando lo convoque la Comisión Permanente, el Poder Ejecutivo o algunos de los miembros y en esa sesión solo se tratan temas que motivaron la convocatoria extraordinaria.³⁹

4.3.1. Formulación del presupuesto: control político y fiscalización presupuestaria

De acuerdo a los Artículos 5 del Órgano Rector del Sistema y el Art 17 de la Ley Orgánica de Presupuesto se establece que, según las Atribuciones de la Dirección General de Presupuesto, corresponde a la Secretaría de Finanzas (SEFIN) aprobar la política financiera de mediano plazo y la política presupuestaria anual y le asigna a la Dirección General de Presupuesto de la SEFIN la potestad de elaborar la política presupuestaria. El artículo 18 de la misma Ley establece que “el Presidente de la Republica aprobará anualmente la política presupuestaria a la que se sujetarán los Órganos y Organismos del Sector Público.

La Ley Orgánica de Presupuesto en su artículo 5 establece que “...como Órgano Rector del Sistema corresponde a la Secretaria de Estado en el Despacho de Finanzas: 1) Dirigir, supervisar y coordinar la implantación y desarrollo de los subsistemas a que se refiere la presente Ley; 2) Proponer al Presidente de la República, para su aprobación la política financiera de mediano plazo y la política presupuestaria anual y dirigir su ejecución una vez aprobada dictando, las disposiciones necesarias a tal fin”.

A partir del año 2014, se crea la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG)⁴⁰ como institución encargada de la planificación estratégica y coordinación interinstitucional, que entre otros, posee competencias para definir los mecanismos para la asignación eficiente de los recursos y del seguimiento de

38 Índice Latinoamericano De Transparencia Legislativa+ 2020, Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL),

39 Índice Latinoamericano De Transparencia Legislativa+ 2020, Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL),

40 Decreto 266-2013 de fecha 16 de Diciembre de 2013 y publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 33,336 del 23 de Enero de 2014. Léase [Acerca de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno | SCGG](#)

4.3. Honduras

los resultados de la gestión del Gobierno. Esta entidad tiene como objetivo el institucionalizar el Modelo de Gestión de Resultados en la administración pública a fin de lograr los objetivos de Desarrollo de la Nación, a partir de la formulación de las políticas, alineamiento de los planes institucionales y es la entidad responsable de elaborar el proyecto de Política Presupuestaria Anual en coordinación con la SEFIN y el Banco Central de Honduras. Esta entidad es también la responsable de establecer canales de comunicación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en el ámbito de la formulación de Presupuesto General de Ingresos y Gastos.

La formulación del Marco Macro-Fiscal de Mediano y Largo Plazo (MMFMP) respaldado por la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), como eje conductor de la política fiscal y presupuestaria, es definido, en la práctica, por la SEFIN. De acuerdo a lo que establece Artículo 10 de la LRF, el Poder Ejecutivo debe remitir al Congreso Nacional antes del 15 de septiembre de cada año el MMFMP y el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos para el siguiente ejercicio fiscal.

Al interior del Congreso Nacional se cuenta con una Comisión de Presupuesto, no obstante, en la práctica no existe una práctica o cultura de debate en torno a los criterios y asignaciones presupuestarias en el Pleno Legislativo. El Proyecto de Presupuesto tampoco es entregado a los diputados con la necesaria antelación para su respectivo análisis, lo cual a su vez, limita los mecanismos de control que por atribución constitucional le son asignadas al Congreso, además que la estructura de presentación del Presupuesto no es presentado suficientemente desglosado, para el análisis respectivo. Según apreciaciones de los entrevistados, existe una gran cantidad de recursos asignados a ciertos temas o sectores en partidas globales.

Los Artículos 18 al 24 de la Ley Orgánica de Presupuesto en su Capítulo II sobre LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS, reconoce que la formulación de la política presupuestaria es una actividad exclusiva del Poder Ejecutivo, a través de la SEFIN, misma Ley que no mandata a que se realice un debate en el Congreso Nacional sobre la política presupuestaria para plantear sugerencias que sean consideradas por el Poder Ejecutivo en la formulación de la política presupuestaria.

No obstante, hay un consenso entre los encuestados de que sería deseable que una vez que el Congreso reciba el Anteproyecto de Presupuesto para su aprobación, se realice en el marco de las Comisiones de Presupuesto que tiene el CN a nivel técnico y en consulta con otras de las Comisiones del Congreso, se realice debate técnico objetivo sobre el Anteproyecto del Presupuesto. Esto requiere que los diputados del Congreso Nacional tengan la capacitación requerida para poder hacerlo y/o cuenten con asesores o equipos técnicos capaces de hacer un análisis objetivo para asegurar que el Anteproyecto del Presupuesto apunte a las prioridades de desarrollo del país, y presentar las sugerencias al Poder Ejecutivo.

Sobre Techos Presupuestarios

La Ley Orgánica del presupuesto establece en su Artículo 9. las ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO BASE DEL SUBSISTEMA DE PRESUPUESTO, en las cuales "... establece los principios, normas y procedimientos que regirán el proceso presupuestario del Sector Público... El subsistema de presupuesto se sustentará en el Plan Nacional de Desarrollo; el Programa Financiero de Mediano Plazo y el Presupuesto Plurianual; el Marco Macroeconómico, los Planes Operativos Anuales y los Presupuestos Anuales. Estos instrumentos deben estar interrelacionados, reflejando las prioridades y metas de Gobierno.

Según la Ley Orgánica del Presupuesto en su Artículo 21 establece que las Unidades de Planeamiento y Evaluación de Gestión de las Secretarías de Estado, en función de la evaluación que hagan y de las directrices de política presupuestaria, "elaborarán una propuesta de prioridades presupuestarias y de los programas y actividades a desarrollar en el ejercicio, destacando, particularmente las inversiones a ser consideradas en la formulación del Anteproyecto de Presupuesto correspondiente."

Los techos presupuestarios se fijan a partir de un cálculo realizado por la Dirección de Política Macro Fiscal. Según la información recabada en las entrevistas, la metodología del cálculo de techos presupuestarios se consideran una serie de indicadores macroeconómicos, utilizando el clasificador del Banco Mundial del año 2014. Con esto se calculan los ingresos y gastos del año y luego un techo de gastos a nivel sectorial. En la práctica se define una cuenta económica “encima de la línea” en la cual se incluyen los ingresos tributarios y los no tributarios y “bajo la línea” las obligaciones que tiene el país las cuales van clasificadas por prioridad, los nuevos proyectos con financiamiento y sin financiamiento. En este proceso, se consideran las prioridades de política del ejecutivo y los documentos que se mencionan en el Artículo 9 de la Ley Orgánica de Presupuesto, el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) u otros documentos relevantes así como el presupuesto vigente de cada una de las instituciones que componen cada uno de los sectores (Gabinetes Sectoriales)⁴¹ coordinados por la SCGG.

No obstante, en la práctica, la experiencia de vinculación entre las prioridades y metas de Gobierno con la formulación y ejecución del Presupuesto no está lo suficientemente desarrollada; las prioridades de política no siempre están cuantificadas en términos de programas y proyectos así como la distribución de un techo global presupuestario entre la distribución sectorial y de entidades específicas vinculadas a las prioridades de política. Según los resultados de las entrevistas, la práctica de adhesión a techos presupuestarios en el contexto de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) iba en buen camino, pero las consecuencias de los eventos de la pandemia y las tormentas (sin desconocer temas políticos electorales) hicieron que las reglas macro fiscales se reformaran.

Por otra parte y a pesar de que existe un Plan de Gobierno, que responde al Plan de Nación y Visión del país y que debiese ser operativizado a través de Planes Operativos Anuales (POAs) definidos por las Secretarías de Estado, se carece de una política sectorial articulada con planificación global eficiente. Los techos presupuestarios, por ende, obedecen principalmente a compromisos legales, planilla, techos de asignación de gastos corrientes, los sectores que desea beneficiar el ejecutivo y a problemas coyunturales.

Los hallazgos encontrados en las entrevistas apuntan a que la fijación de los techos presupuestarios obedece a un criterio más bien político que técnico que busca a la vez, conciliarse con el cumplimiento de metas macro-fiscales dadas las condicionalidades establecidos en los dos convenios firmados desde el 2013 con el FMI.

Por lo tanto, lo que existe en la práctica son techos presupuestarios para cumplir con el déficit global neto del Sector Público No Financiero (SPNF) tomando en consideración a la vez lo que establece la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) y el MMFMP. En ese marco se definen las políticas y las metas fiscales de mediano y las proyecciones de ingresos y gastos para los 4 años, que se van ajustando en cada periodo que se elaboran los presupuestos para el ejercicio fiscal anual. En la práctica, no hay una discusión para fijar los techos o prioridades a nivel sectorial de manera de lograr eficiencia y sostenibilidad en la asignación del gasto para las diferentes entidades. La gran debilidad radica en no vincular el presupuesto con la planificación sectorial.

Es recomendable, por tanto, que las unidades operativas y directivas de las instituciones públicas dispongan de adecuados y efectivos procesos de planificación que identifiquen y atiendan necesidades de la población -en particular la más rezagada- y asegurar que la asignación presupuestaria se haga considerando los “criterios de equidad, suficiencia, sostenibilidad”. También, cumplir con lo que la Ley Orgánica de Presupuesto establece en su Artículo 21 que manda que las Unidades de Planificación del sector público elaboren “una propuesta de prioridades presupuestarias y de los programas y actividades a desarrollar en el ejercicio, destacando, particularmente las inversiones a ser consideradas en la formulación del Anteproyecto de Presupuesto correspondiente.”

41 El Decreto Ejecutivo Número PCM 001-2014, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 33,362 el 22 de febrero de 2014, crea la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG) y siete (7) Gabinetes Sectoriales.

Fijación de techos en la estructura programática

En el caso de Honduras, la “estructura programática” es una técnica presupuestaria. El Artículo 14. TECNICAS PREUPUESTARIAS de la Ley Orgánica del Presupuesto, indica, entre otras cosas, “Asimismo, los clasificadores permitirán identificar los programas de acción de los entidades y los objetivos y metas perseguidas de manera que puedan vincularse con los costos asociados de las actividades y proyectos a ejecutar.”

Las asignaciones presupuestarias de las entidades resultan de una combinación de elementos como: prioridades de política (nuevos programas y proyectos), prioridades coyunturales, prioridades del ejecutivo, distribución del techo sectorial y crecimiento vegetativo que además incluye los llamados gastos rígidos como sueldos y salarios y otros asociados (como aportaciones sociales), gastos de funcionamiento y el pago de la deuda. Todo esto deja un espacio fiscal muy reducido para inversión real y otros programas y proyectos.

Se fijan basados en la limitación al crecimiento del gasto corriente establecidos en la LRF y la regla de déficit establecida en esa misma ley, que por lo tanto limita el gasto de capital y en base a las compromisos contractuales y legales en el gasto corriente. Se utilizan los criterios como la base del comportamiento histórico, la inflación esperada y a las estimaciones de recaudación fiscal más financiamiento externo.

Por tanto, se puede concluir que los niveles de gasto se proyectan con base a la ejecución del gasto y su comportamiento histórico en forma anualizada a nivel institucional. Son análisis de prospectiva y diagnósticos coyunturales cuyos topes de gasto quedan reflejado en su estructura programática. La estructura del gasto en Honduras es sumamente rígida y los niveles de endeudamiento restringe el margen o espacio fiscal para reasignar / reorientar recursos.

En este ámbito, es pertinente procurar atender las prioridades indicadas en el plan de desarrollo de país, para ello podrían considerarse cambios a la Ley Orgánica de Presupuesto u otras vinculadas, que busque garantizar la correspondencia del proceso de formulación y fijación de techos presupuestarios según las prioridades acorde a una Visión de Mediano y Largo plazo, que pueda ser sujeta a medición y seguimiento.

A modo de conclusión se señala que la fijación de techos presupuestarios es definido por la SEFIN y no incorpora un proceso participativo, ni siquiera a nivel de los técnicos de las instituciones, para definir los techos presupuestarios de las instituciones, ello reduce la transparencia con que se definen.

Relación de los ingresos estatales y techos presupuestarios

En el ámbito de la formulación del Presupuesto de Ingresos Fiscales, Honduras dispone de una metodología de cálculo de los ingresos corrientes (i.e., crecimiento económico, elasticidades, mejoras administrativas en la recaudación y otros) que al ser aplicada conlleva a la publicación de los estimados de ingresos por rubro y la presión tributaria esperada. El incremento esperado en el PIB y en la recaudación tributaria sirve de referencia para el ajuste total en la masa de recursos a distribuir. Sin embargo, la distribución de los techos sigue un proceso de negociación independiente entre cada institución y la SEFIN.

En este sentido, no se logra definir, en la práctica, claramente la relación de los ingresos estatales para fijar techos presupuestarios a un sector en particular. Lo que se conoce es que se calcula cual es el déficit presupuestario total, luego ese déficit se distribuye entre los sectores y luego entre instituciones.

Según lo recopilado en la gestión de entrevistas, en varios sectores del sector público la fijación del techo presupuestario depende de los recursos esperados derivados de la prestación de servicios (Ej. Marina mercante, Secretaría de Salud, MiAmbiente, entre otros). En otros sectores sus techos presupuestarios son fijados como un porcentaje del presupuesto o en función no sólo de los tributos esperados sino también de las negociaciones de endeudamiento disponibles y que se harán efectivos durante el ejercicio presupuestario.

Es importante tener en cuenta, que en la distribución de los techos depende fundamentalmente de las prioridades fijadas por el Ejecutivo coyunturalmente y de los acuerdos con el FMI. En este sentido, la distribución de los techos sigue un proceso de negociación independiente entre cada institución y la SEFIN.

También se reconoce que las instituciones que generan ingresos tienen un tratamiento especial en la fijación de techos presupuestarios, diferente a las que no generan ningún tipo de ingreso

Resulta evidente que las consideraciones políticas tienen una fuerte influencia en la fijación de los techos presupuestarios por sector/institución, pero forzosamente toman como referencia para fijarlos la relación de los ingresos estatales (tributarios o no).

Según los hallazgos de las entrevistas, el Anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República conlleva estimaciones de dos años hacia adelante del presupuesto anual por aprobar. Sin embargo, la planeación estratégica a menudo no es respetada porque lo que impera son decisiones de política vinculados a la coyuntura económica, social o ambiental e inclusive política electoral.

Es por ende, recomendable incorporar en las normas de formulación del presupuesto la obligatoriedad de una consulta previa -con un mecanismo transparente y definido- a que el Anteproyecto de Presupuesto esté aprobado, con el fin de buscar que los techos presupuestarios de las entidades públicas "están basados en planificación estratégica, con criterios de transparencia y priorizados.

4.3.2. Discusión y aprobación del presupuesto: control político y fiscalización presupuestaria

La Ley Orgánica del Presupuesto de Honduras establece en su artículo 25 PRESENTACIÓN LEGAL DEL PRESUPUESTO, que el Presupuesto será presentado al Congreso Nacional "durante la primera quincena del mes de septiembre del año anterior al que regirá."

De acuerdo con los resultados de las entrevistas, el Proyecto de Presupuesto General se presenta en tiempo y es aprobado por el Poder Legislativo antes del inicio del año Presupuestario del Ejecutivo correspondiente.

Aspectos relevantes sobre la aprobación del Presupuesto en marco de la pandemia del COVID-19

En Honduras, los fondos necesarios para afrontar la emergencia de la COVID-19 fueron utilizados como un Presupuesto Ordinario dado que no se formuló ni aprobó un presupuesto extraordinario o de emergencia, a pesar de la Declaratoria de Emergencia puesta en vigencia a partir de los Decretos 031-2020 y 033-2020, que definieron la necesidad de reasignar fondos públicos y establecer un Fondo de Emergencia COVID19. En la práctica, esto se llevó a cabo a partir de reasignaciones presupuestarias, pero no así la conformación de fondos. Es decir, que las asignaciones fueron presentadas y aprobadas según se fueran presentando las necesidades, bajo la modalidad de modificaciones presupuestarias. A través de los Decretos Ejecutivos y Legislativos se nombraron instituciones que manejarían esta reasignación de fondos dentro de sus partidas ordinarias presupuestarias. Esto podría ser el caso de la adquisición de vacunas, que aparecen insertas en el presupuesto asignado a la Secretaría de Salud, y no estructurado como presupuesto extraordinario, sino como reasignaciones o modificaciones a los presupuestos ordinarios.

Para efectos de un mejor seguimiento al gasto Covid-19, funcionarios públicos señalaron la incorporación de mejoras en las estructuras programáticas para el marcaje o etiquetado y mantener así actualizado el sitio Transparencia COVID-19 en la Web.

Figura de Fideicomisos en Honduras

En Honduras una gran parte de la ejecución del presupuesto se hace por fideicomisos, los cuales tienen sus propias normas de ejecución, por este medio se ejecutaron gastos de COVID por INVEST H. Expertos afirman que este es un problema grande pues cada año aumenta más la ejecución del gasto por esta vía, así se evade la Ley de contratación del Estado y otros controles para el manejo presupuestario.

Los fideicomisos son un instrumento financiero que en los últimos años se viene utilizando en Honduras para administrar fondos públicos. Las operaciones de fideicomiso de naturaleza pública se rigen por las disposiciones generales sobre el particular incluidas en el Código de Comercio; las leyes financieras y las resoluciones sobre fideicomisos de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros o el Banco Central de Honduras en el ámbito de sus competencias.

Hasta marzo del 2021, no existía una Ley especial que regulara los fideicomisos, se regulaban utilizando unos artículos del Código del Comercio y con las Disposiciones del Presupuesto en el Título VII del Control de Fideicomisos y Alianzas Públicos Privadas (APP), donde se establecen algunas normas para su ejecución. El 16 de abril del 2021, SEFIN aprobó el Acuerdo 203-2021, Norma Técnica para la Operación de Fideicomisos Públicos, con lo que se pretende llenar un vacío legal sobre el manejo de los fideicomisos. Es muy prematuro afirmar como impactará esta Ley en la administración de los fideicomisos.

En esta normativa técnica se designa a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, por medio de la Dirección General de Fideicomisos, es la autoridad técnica que supervisa la estructuración y ejerce control posterior sobre la ejecución de los recursos administrados por medio de fideicomisos públicos.⁴²

Los fideicomisos pueden ser constituidos de dos formas: 1) por Decretos del Poder Legislativo, cuando van a ser operados por el Sistema Financiero Privado nacional y 2) por Acuerdos -que pueden ser de la SEFIN o Ministeriales, o PCM (Presidente en Consejo de Ministros) cuando serán manejados por instituciones financieras públicas (i.e., BANADESA, BANHPROVI).

Los fideicomisos se constituyen para facilitar la ejecución de programas y proyectos porque tienen su propio reglamento de manejo, en especial para hacer las adquisiciones. La intención es buena, pero a través de ellos se han encontrado con mucha frecuencia casos de corrupción como es el caso de la compra de hospitales móviles para atender el COVID-19, por mencionar un caso.

En el Presupuesto General de la República del año 2021, aparecen 16 fideicomisos detallados en el presupuesto que manejan en total de Lps. 13,278,496,145.00, pro se omite el fideicomiso sobre el registro vehicular por un monto de Lps. 3,016,700,000.00 para un total de Lps. 16,295,196,145.00, que representa un 5.6% del presupuesto total, aunque si lo mencionan.

Mecanismos de Control político y fiscalización presupuestaria

La Legislación faculta al Congreso Nacional para hacer enmiendas o modificaciones al Proyecto de Presupuesto elaborado y presentado por la SEFIN, no obstante, en la práctica el Congreso no ejerce esta facultad, inclusive, el Poder Legislativo ha delegado – de facto - algunas funciones de reasignaciones de presupuesto al Ejecutivo, limitando su rol a un mero tramitador que aprueba lo propuesto por el Ejecutivo.

El Artículo 36 de la Ley Orgánica del Presupuesto establece cómo competencia exclusiva del Congreso Nacional la aprobación de modificaciones que afecten el monto total del Presupuesto General de Ingresos y Gastos inicialmente aprobado así como el monto del endeudamiento interno previsto, previo dictamen de la SEFIN.

⁴² PCM 029-2019 de fecha 12 de Junio de 2019, publicado en el Diario Oficial "La Gaceta" número 35,106 de fecha 23 de noviembre de 2019.

Si las modificaciones presupuestarias no afectaren el monto global del Presupuesto, las transferencias entre objetos específicos del gasto o entre categorías de un mismo programa, pueden ser autorizadas por la SEFIN, siguiendo el procedimiento correspondiente. La SEFIN también cuenta con la facultad para autorizar, mediante Resolución Interna, el traslado de fondos de las Asignaciones Financieras para Contingencias así como aquellos que se realizan entre las Secretarías de Estado y el Congreso Nacional. En tanto que las transferencias entre Secretarías de Estado o Instituciones Descentralizadas es una facultad exclusiva del Presidente de la República.

En la práctica, se interpreta que la SEFIN cuenta con las facultades para poder introducir modificaciones presupuestarias y transferencias de fondos sin pedir autorización al Congreso Nacional, cuando la Legislación establece que el debido proceso contempla mecanismos de comunicación (Art. 26 LOP) y discusión previa a estas modificaciones entre ambos Poderes del Estado.

En el marco de la atención a la Emergencia, la única reforma que el Poder Legislativo realizó fue con respecto al monto máximo del déficit y para ello aprobó un Decreto para una excepción a la Ley de Responsabilidad Fiscal en su Artículo 1. REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR Público NO FINANCIERO que establece “un techo anual para el déficit del balance global del sector público no financiero (SPNF), igual al uno por ciento (1.0%) del Producto Interno Bruto” modificándolo a “un techo ... que no podrá ser mayor a cinco punto cuatro por ciento (5.4%) del Producto Interno Bruto (PIB) para el año 2021; para el año 2022 el techo no podrá ser mayor en un rango establecido entre dos punto tres por ciento (2.3%) del Producto Interno Bruto (PIB) y dos punto nueve por ciento (2.9%) del Producto Interno Bruto (PIB); y, no podrá ser mayor al uno por ciento (1.0%) del Producto Interno Bruto (PIB) para el año 2023 como lo establece el Artículo 3, numeral 1), inciso a) de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)”.⁴³

La Comisión de Finanzas y Presupuesto del Congreso Nacional es responsable de las discusiones y preparación del dictamen del Presupuesto General que será sometido a aprobación en el seno de Asamblea Legislativa. En este proceso incorpora consultas específicas a otras Comisiones al interior del CN para analizar los presupuestos a nivel de cada institución, principalmente con los temas de salud y medio ambiente. Asimismo, la información recabada en las entrevistas apunta a que también se realizaron consultas a algunas instituciones del Poder Ejecutivo y otras Instituciones responsables de atender las emergencias.

En cuanto a la conformación de una Comisión Especial responsable de examinar las propuestas de presupuesto del Ejecutivo en la pandemia, los entrevistados señalaron que no fue creada una comisión de esta naturaleza y por tanto, las propuestas y ejecución del gasto de Emergencia no fue revisada ni controlada por una tercera entidad.

Asimismo, dado que el Poder Legislativo no realiza amplias discusiones antes, ni durante la aprobación del Presupuesto, este poder del Estado no ejerce su autoridad para hacer modificaciones, aún y cuando el país se encuentre en crisis como sucede en el marco de la pandemia del COVID-19.

Ante estos hallazgos es recomendable, por efectos de transparencia y para asegurar el buen uso de los recursos públicos para el logro de los objetivos definidos, y especialmente ante una situación de emergencia, que haya al menos una comisión y/o ente responsable de revise el Anteproyecto de Presupuesto para asegurar que se están destinando los recursos disponibles requeridos para atender la pandemia.

Asimismo, se considera oportuno revisar el mecanismo de los fideicomisos que actualmente representan el 5.6% del Presupuesto (Lps 16,295.2 millones), que si bien permite agilidad en la ejecución, debe mejorar sus mecanismos de rendición de cuentas, a fin de reducir el uso indebido de fondos, como ha sido señalado en el emblemático caso de la compra de hospitales para atender la pandemia.

Finalmente, se recomienda el evaluar el impacto de las Normas Técnicas para la Operación de Fideicomisos Públicos (abril de 2021), para que mejoren la eficacia, eficiencia, transparencia en el uso de los fondos para atender necesidades.

43 Decreto No. 27-2021 publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 35,599 el 14 de mayo de 2021.

4.3.3. Ejecución del presupuesto y control político y fiscalización

Durante el año 2020 la única instancia que realizó un seguimiento de carácter ordinario a la ejecución del Presupuesto es la Dirección General de Presupuesto adscrita a la Secretaría de Finanzas. El Artículo 45 de la Ley Orgánica del Presupuesto establece a la Dirección General de Presupuesto como entidad responsable de evaluar la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y de las Instituciones Descentralizadas.

Por otra parte, el Artículo 12 del Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica del Presupuesto establece que los informes de resultados físicos y financieros sean presentados trimestralmente por la Dirección General de Presupuesto al Despacho de Finanzas y éste en la práctica envía al Congreso Nacional, los informes de ejecución trimestral del presupuesto, no obstante, en estas instancias no se generan debates o discusiones en torno a sus resultados. Cabe mencionar que este mecanismo de comunicación entre la SEFIN y el Congreso no está explícitamente contemplado en las disposiciones legales o en las normativas / reglamentación técnica de las entidades en cuestión, únicamente se contemplan los mecanismos de comunicación en el marco de la elaboración de la Política Presupuestaria Anual y Proyectos de Presupuestos, previa aprobación del Consejo de Secretarios de Estado.

Modificaciones presupuestarias en el marco de la pandemia del COVID-19

Con el objeto de atender los impactos de la crisis sanitaria, el Poder Ejecutivo solicitó al Congreso Nacional su aprobación antes de transferir fondos y éste, a través de los Decretos No. 031-2020 y No. 033-2020 le otorgó la potestad a otras instituciones que no eran las instituciones “de línea” a manejar los fondos asignados para el combate del COVID-19.

El problema central sobre el manejo de los fondos asignados para la atención a la emergencia radicó en el hecho que el Poder Ejecutivo aprobó una estructura programática para la Ejecución del Gasto, en la cual asignó recursos, en algunos casos, en forma descentralizada a terceros, vía transferencias hacia instituciones reguladas por sus propias leyes, en una clara omisión de las normas de la Ley de Contratación del Estado, sin el debido proceso y evadiendo los mecanismos de control del Gasto de la Secretaría de Finanzas. Estas instituciones seleccionadas además no contaban con el *expertise* necesario para la ejecución de fondos en medio de una emergencia sanitaria.

Bajo este nuevo mecanismo o modalidad de gestión presupuestaria descentralizada, se pierde el control político y la fiscalización de la ejecución del gasto vía bajo el Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI), instrumento de gestión del gasto público que regula/norma TODAS estas operaciones de las instituciones centralizadas y descentralizadas del Sector Público no financiero (SPNF).

Por otra parte, respecto a un eventual recorte del gasto por debajo de los niveles aprobados por el Poder Legislativo por el impacto de la pandemia, se hace propicio señalar que la Ley Orgánica del Presupuesto (LOP) en su Artículo 39 establece que “...En los casos en que la situación económica y financiera del país lo requiera, cuando la estimación de la percepción de los ingresos sea menor a los gastos proyectados a pagar con tales ingresos o en casos de emergencia, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, emitirá el Decreto ordenando el recorte o congelamiento de las distintas asignaciones presupuestarias ...’ esto en el marco de la Disciplina Presupuestaria que establece la legislación.

De acuerdo Art. 36 de la LOP, el Congreso Nacional debe autorizar cualquier modificación que afecte el monto total del Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la República inicialmente aprobado, por lo que, cualquier disminución o alza que afectara la asignación global de recursos, requiere de aprobación Legislativa.

En este respecto, el Presidente de la República a través del Decreto Ejecutivo número PCM-020- 2020, publicado en el Diario Oficial La Gaceta de 16 de marzo de 2020, detalló una serie de medidas para la austeridad y contención del gasto en todas las instituciones del sector público ante la declaratoria de

Emergencia Sanitaria por el COVID-19 en el territorio hondureño. El decreto Ejecutivo tuvo como propósito la reorientación de recursos para cubrir los insumos, materiales, suministros y todos los gastos necesarios para hacer frente a la emergencia. El Decreto que se ampara en el objeto de mantener una disciplina presupuestaria acorde a lo establecido en la LOP y las metas estipuladas por la Ley de Responsabilidad Fiscal, instruyó a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas a aplicar en todas las Instituciones del Sector Público No Financiero una reducción en sus presupuestos que le permita obtener al menos el 2% del total del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República para el ejercicio fiscal vigente. El Decreto excluye de esta reducción a los servicios de salud, educación, energía, seguridad y defensa.

No obstante, los entrevistados señalaron que en el caso de la Ejecución presupuestaria del año 2020, la programación del Gasto no experimentó recortes respecto de las asignaciones globales previamente aprobadas por el Congreso, por lo que no se requirió solicitar aprobación del Congreso para realizar reformas presupuestarias. Aún más, existe una interpretación errónea respecto de las facultades de la SEFIN en este ámbito, dado que la Legislación le faculta realizar reasignaciones en una misma Secretaría de Estado y/o bajo un mismo programa, no así, para autorizar transferencias de recursos entre / hacia otras dependencias del Estado, lo cual únicamente puede ser avalado por el Presidente de la República y por el Congreso Nacional, en aquellos casos, en los que se modifiquen las asignaciones globales de ingresos y gastos previamente aprobados.

Ante las mayores presiones del gasto en un entorno adverso derivado por la pandemia, la Comisión de Finanzas y Presupuesto del Congreso Nacional mantuvo canales de comunicación abiertos con el Ejecutivo y en particular con la SEFIN, a fin de agilizar los procesos de aprobación de medidas de apoyo a la población y a las empresas, así como de distribución de recursos para la atención de la Emergencia. Entre estos casos destaca la suspensión de la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal y el incremento en el techo anual del déficit fiscal para los años 2020 y 2021, por razón del impacto de la pandemia, lo cual requirió aprobación Legislativa.

Algunas de las medidas que fueron tomadas por el Congreso Nacional en apoyo a la gestión del Ejecutivo en el combate de la pandemia, se mencionan a continuación:⁴⁴

- Beneficios fiscales a personas naturales y jurídicas en el Impuesto de Producción y Consumo e Impuesto Sobre Ventas para la fabricación de productos sanitizantes y medicamentos. (Decreto No.29-2020 publicado en el Diario Oficial la Gaceta 12 de marzo del 2020).
- Exoneración del Impuesto Sobre Ventas a la población en general por la compra de mascarillas y gel de manos. (Decreto No.29-2020 publicado en el Diario Oficial la Gaceta 12 de marzo del 2020).
- Exoneración al Comité Permanente de Contingencias (COPECO) en compras locales e importaciones de bienes necesarios para atender la emergencia (Decreto No.29-2020 publicado en el Diario Oficial la Gaceta 12 de marzo del 2020).
- Autorización a los Regímenes especiales para que puedan donar y vender insumos y equipo médico para atender la emergencia sanitaria. (Decreto No.29-2020 publicado en el Diario Oficial la Gaceta 12 de marzo del 2020 y sus reformas).
- Simplificación de requisitos en el trámite de franquicias aduaneras, exoneraciones de compras locales, así como donaciones en concepto de ayuda humanitaria en el área de la salud, educación y alimentos. (Decreto No.29-2020 publicado en el Diario Oficial la Gaceta 12 de marzo del 2020).
- Decreto Legislativo 31-2020 publicado en el Diario Oficial La Gaceta de 16 de marzo de 2020, que contiene la Ley especial de aceleración económica y protección social frente a los efectos del corona-virus.

⁴⁴ <https://www.sefin.gob.hn/covid-19-historico/>

4.3.4. Evaluación del Presupuesto y control político y fiscalización

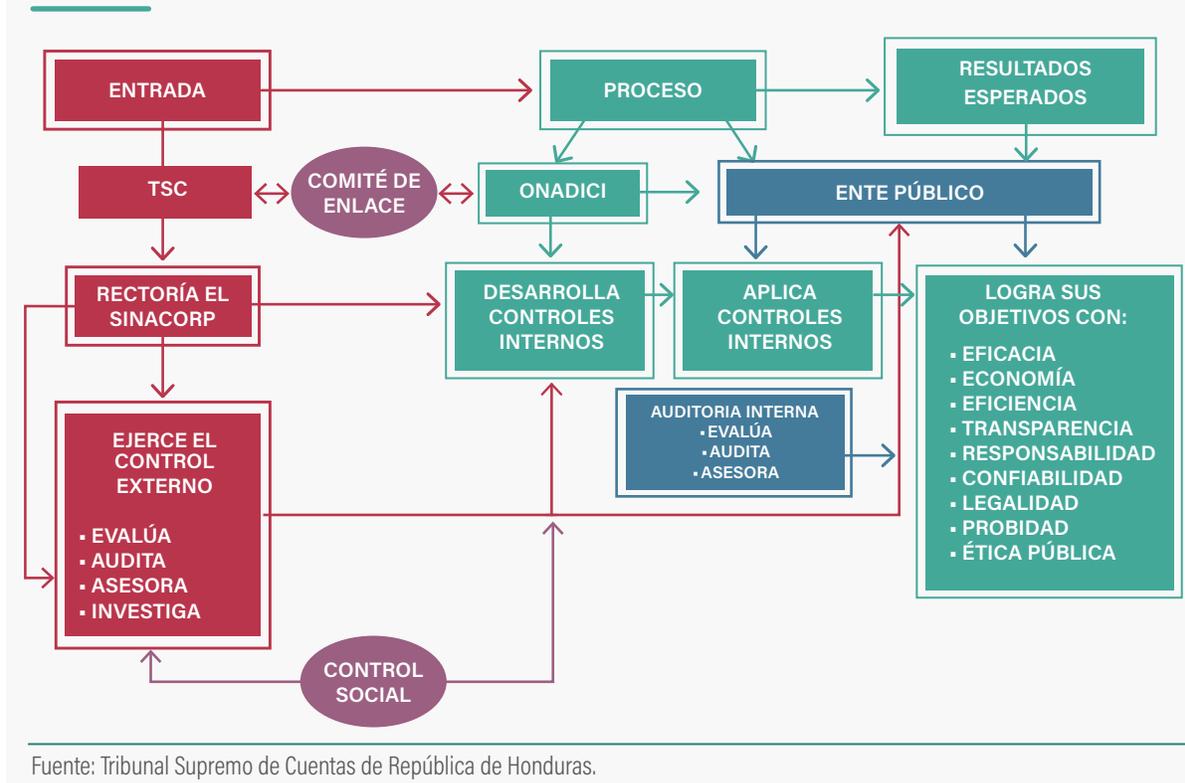
La República de Honduras ha tenido 13 Constituciones a lo largo de su historia (1824 -1982) y las figuras de "fiscalización" y "a priori" aparecen como conceptos en las constituciones de los años 1898, 1904, 1921, 1955, 1965 y 1982. La relevancia del concepto "a priori" y "a posteriori" permite delimitar a su vez las competencias y el accionar de las entidades del aparato público en los mecanismos de control político y fiscalización del Estado.

El Art. 371 de la Constitución establece que la fiscalización preventiva o "a priori" de la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, estará a cargo del Poder Ejecutivo, que deberá especialmente:

- Verificar la recaudación y vigilar la custodia, el compromiso y la erogación de fondos públicos y,
- Aprobar todo egreso de fondos públicos, de acuerdo con el presupuesto. La ley establecerá los procedimientos y alcances de esta fiscalización.

Por otra parte, el Art. 222 de la Constitución de la República de Honduras establece que el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) es el ente rector del sistema de control de los recursos públicos, con autonomía funcional y administrativa de los poderes del Estado y tiene como función la fiscalización "a posteriori" de los fondos, bienes y recursos administrados por los poderes del Estado, instituciones descentralizadas, municipalidades y, cualquier otro órgano especial o ente público o privado que reciba o administre recursos públicos de fuentes internas o externas.

Gráfico 16 Honduras: Proceso de Sistema de Control de los Recursos Públicos



De esta manera, y de conformidad con su mandato constitucional y legal, el TSC tiene la atribución del ejercicio del control integral exclusivo y único de la Gestión Pública y del proceso de Rendición de Cuentas que realiza la Administración Pública en general. Entre sus funciones destacan las siguientes:

- Verificar la administración de los fondos y bienes públicos y glosar las cuentas de los funcionarios y empleados que los manejen;
- Fiscalizar la gestión financiera de las dependencias de la administración pública, instituciones descentralizadas, inclusive las municipalidades, establecimientos gubernamentales y las entidades que se costeen con fondos del erario nacional o que reciban subvención o subsidio del mismo;
- Examinar la contabilidad del estado y las cuentas que sobre la gestión de la hacienda pública presente el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional y rendir a éste el informe correspondiente.

En cuanto a los tipos de Control que ejerce el Tribunal Superior de Cuentas, el Art. 38 de la Ley Orgánica del TSC establece las siguientes:

1. Control financiero (Auditorías financieras)
2. Control de Gestión y de Resultados (Auditorías de Desempeño)
3. Control de Probidad y Ética Públicas (Investigaciones patrimoniales por Enriquecimiento Ilícito)
4. Control del Patrimonio del Estado

En lo relativo a las competencias del TSC la ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuenta, en su artículo 32 relacionada a la Rendición de la Cuenta General del Estado, establece que..."Dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes de recibir las liquidaciones indicadas en el párrafo segundo de este artículo, el Tribunal deberá informar al Congreso Nacional sobre la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y de las Instituciones descentralizadas y desconcentradas. Dicho Informe deberá observar el cumplimiento de las normas de auditoría gubernamental y realizar una evaluación del gasto, organización, desempeño, gestión cumplimiento de planes operativos y confiabilidad del control de las auditorías internas, el plan contable y su aplicación..."

En este sentido, el informe elaborado por el TSC se concentra en la Gestión y Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, por lo que aborda aspectos relacionados a la eficiencia en el manejo y al control de los fondos y bienes públicos, y a partir de ellos, emite valoraciones y recomendaciones a los diferentes entes estatales e informa directamente al Presidente de la República, según su mandato constitucional.

Este Informe del TSC que por sus características no constituye un Informe de Auditoría sobre la Ejecución del Presupuesto, sino más bien sobre su visión sobre la eficiencia y eficacia de la ejecución del año previo, el cual debe ser presentado para el conocimiento del Congreso Nacional hasta el mes de julio del siguiente año. La dilación en la presentación de estos informes limita el accionar de resto de instituciones públicas que cumplen funciones de control fiscal y político, entre ellas el Congreso Nacional, que entre sus facultades está el ejercer control sobre las rentas públicas y aprobar las cuentas de los gastos públicos tomando como base los informes rendidos por el TSC.

Como se ha mencionado anteriormente, en la práctica, la presentación del Informe de Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República del TSC ante el Congreso Nacional no es discutido adecuadamente en el pleno, aún más el TSC y el Legislativo básicamente toman una actitud perfunctoria sobre estos informes: el TSC emite Informes y el Legislativo toma nota, sin cuestionamientos, recomendaciones o respuestas. A esta actitud pasiva del Legislativo, se suma la tardía publicación y remisión de estos Informes por parte de la SEFIN, que en el caso particular del Ejercicio del año 2020 fue remitido a las

4.3. Honduras

instancias respectivas hasta finales de abril 2021, en buena medida debido a las incidencias de la pandemia, entre otros factores. El Tribunal Superior de Cuentas por su parte, contaba hasta finales de agosto para emitir sus valoraciones y remitir su Informe al Poder Legislativo. Estas demoras evidencian la ineficiencia de los mecanismos y procedimientos institucionales de rendición de cuentas y control, particularmente vulnerados por la situación de la pandemia.

Evaluación del Gasto Público en el marco de pandemia

En cuanto a la evaluación de la ejecución del gasto de la Pandemia, el Ejecutivo no elaboró ningún informe integral sobre las asignaciones y ejecución del gasto de Emergencia, tanto por motivo de la atención al COVID-19 como por otros efectos durante 2020, como los gastos derivados de la incidencia de las tormentas tropicales y de reactivación económica. No obstante, el sitio Web Transparencia COVID-19 de SEFIN y el portal único COVID-19 del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) fueron lanzados para la divulgación proactiva de información, que si bien no cuenta con un análisis técnico riguroso, cumple con el propósito de proveer de información a la sociedad civil, llenando en parte un vacío del TSC.

Por otra parte, en el año 2020 se ejecutaron reformas a la Ley Orgánica de TSC que estuvieron orientadas a fortalecer su independencia administrativa, así como a garantizar su autonomía presupuestaria y fomentar la realización de auditorías preventivas en las instituciones que manejan fondos públicos, con evaluaciones permanentes y no a posteriori (al cierre de cada Ejercicio fiscal) como se venían realizando desde su creación TSC.

Estas auditorías denominadas "concurrentes" permiten que los actos administrativos sean examinados desde el inicio del proceso hasta finalizar el mismo y son aplicadas a través de las unidades de Auditoría Interna como un proceso de su función asesora y complementario con el control posterior que realiza el TSC. A partir de estas nuevas atribuciones y ante indicios de fraude o de malversación de fondos por parte del Ministerio Público y del Consejo Nacional Anticorrupción (CNA)⁴⁵, el TSC realizó tres (3) auditorías (especializadas), dos a la Cooperación Permanente de Contingentes (COPECO) y una auditoría a INVEST-Honduras (INVEST-H)⁴⁶ referentes a las compras de Hospitales móviles, las cuales requieren de posterior acción por parte del Ministerio Público, ante indicios de responsabilidad civil y penal, dado que el TSC no es un órgano jurisdiccional, ni un tribunal de alzada.

Los informes de estas auditorías corresponden ser judicializados por la Procuraduría General de la República si se trata de responsabilidades civiles y al Ministerio público si se trata de responsabilidades penales. En el caso de responsabilidades administrativas y de control interno, le corresponde a los entes auditados implementar las recomendaciones surgidas de las auditorías; y el TSC les da el seguimiento correspondiente a su ejecución."

No obstante, se consideran que estas últimas reformas a la Ley Orgánica del TSC vigentes a partir de marzo 2020, han debilitado las atribuciones de auditoría y fiscalización del TSC así como la independencia del Ministerio Público, lindando con tintes de impunidad. Diversos analistas destacan que estas reformas inhiben la acción penal del Ministerio Público en contra de los funcionarios públicos de las diferentes unidades del aparato estatal, siendo reemplazado por las figuras del "Control del desempeño" (control financiero, control de desempeño y resultados, y auditoría de desempeño) bajo la égida de los auditores internos subordinados al TSC⁴⁷.

⁴⁵El Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) es un organismo independiente encargado del combate contra la corrupción creado a partir del Decreto 007-2005, publicado en la Gaceta el 07 de mayo del año 2005.

⁴⁶Informe 002-2020-CEAI-GAE

⁴⁷Centro de Estudios para la Democracia "El resultado del "blindaje" a la corrupción de Honduras", febrero 08 de 2021. [El resultado del "blindaje" a la corrupción en Honduras | CESPAD](#)

Algunas de las observaciones más relevantes señaladas por la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), que finalizó su Misión en el país en enero del 2020, fue la relativa a la supresión de los incisos 7, 8, 9, 10, 11, 12 de artículo 5 de la Ley Orgánica del TSC. Esta reforma implicó que el TSC no podrá auditar ni fiscalizar fondos de concesionarios privados, las alianzas público-privadas (APP), las privatizaciones de las empresas del Estado y los fideicomisos, así como recursos estatales ejecutados por Organizaciones No Gubernamentales. Con ello se debilita la capacidad del TSC para auditar y restringe las acciones de fiscalización a aquellas instituciones que utilizan las modalidades de descentralización financiera para ejecutar fondos públicos. Esto presumiría un retroceso en los procesos en la transparencia y la rendición de cuentas.

En el marco del gasto para la atención a la emergencia, a partir de la vigencia del Decreto Legislativo 031-2020 que declaró el Estado de Emergencia Sanitaria por el COVID-19 en el territorio hondureño, se propuso inicialmente que la supervisión de las compras de la Pandemia fuera ejercida por el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), no obstante esta entidad no fue considerada en el decreto finalmente aprobado. Sin embargo, ante las presiones sociales, el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) comenzó a investigar las irregularidades a raíz de múltiples denuncias de la ciudadanía, en diversos espacios, sobre compras sobrevaloradas en hospitales móviles, mascarillas y ventiladores mecánicos, entre otros insumos. A las investigaciones del CNA se sumaron las auditorías sociales efectuadas a estos procesos de compras por parte la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ).⁴⁸

De esta manera, el CNA y la Asociación para una a Sociedad más Justa (ASJ) elaboraron varios documentos publicados (11 informes del primero, 7 del segundo), que abordaron el análisis de las prácticas de las instituciones ejecutoras de los procesos de contratación directa para atender las necesidades surgidas en el marco de la pandemia. Se desconoce si estos informes fueron analizados o reconsiderados por la Comisión de Finanzas y Presupuesto del Congreso Nacional para valorar o certificar el gasto presupuestado para 2020.

Por otra parte, en el contexto de la redición de cuentas del Gasto ejecutado por la pandemia, también señalar, que no se configuró ningún Comité de carácter especial en el Congreso que velara por el manejo de los fondos en el marco de la pandemia y tampoco se extendió invitación de parte del Poder Legislativo para la realización de audiencias para las entidades autorizadas y responsables de ejecutar el gasto para atención a la Emergencia, las cuales tampoco fueron organizadas.

Entre los desafíos que se identifican en las capacidades del TSC para ejercer con mayor agilidad sus auditorías para que puedan ser vinculantes con procesos judiciales, radica principalmente en la necesidad de establecer verdaderas conexiones entre el control que ejerce el TSC, que por su naturaleza es de carácter externo, con los controles internos que ejercen los entes públicos; y estos a su vez, con los objetivos instituciones de los entes auditados. Estas necesidades pasan por una asignación presupuestaria insuficiente, requerimientos de mejora de competencias del personal técnico así como su depuración y un intercambio de información y comunicación poco efectivo entre la TSC y la Secretaría de Finanzas (SEFIN). Lo anterior, debido a la necesidad de incorporar mejoras en la infraestructura tecnológica en el TSC, entre ellas, la conexión al Sistema de Administración Financiera (SIAFI), que es la principal herramienta de gestión presupuestaria de las entidades públicas y que establece las normas y línea informática utilizada por el resto de las entidades. La independencia del TSC se vuelve adecuada cuando la Ejecución del Gasto es controlada o fiscalizada bajo las normas y en línea informática vía el sistema de SIAFI.

En el ámbito de la implementación del Control Interno que actualmente implementa el TSC, se identifica un área de oportunidad que radica en asegurar la existencia de procesos y procedimientos en cada una de las entidades del gobierno así como su puesta en práctica, junto con otorgarle una funcionalidad plena a las Unidades de auditoría interna.

En el ámbito de la transparencia, se recomienda fomentar una mayor participación del público en el análisis de los productos del TSC.

48 CESPAD. Honduras: La corrupción en el contexto de la pandemia y los desafíos de la UFERCO. Marzo, 2021.
<http://cespad.org/hn/wp-content/uploads/2021/05/Contexto-corrupcion-WEB.pdf>

Independencia de la Entidad Fiscalizadora

El Tribunal Superior de Cuentas (TSC) de la República de Honduras nace como resultado de un llamado Acuerdo de Consolidación Democrática, en el cual, entre otros, convino integrar las funciones de la Contraloría General de la República y la Dirección de Probidad Administrativa en una sola institución denominada TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS, dirigido en forma colegiado por tres miembros electos por mayoría calificada por el Congreso Nacional.

Esta decisión política tuvo como fundamento, entre otros, que la función contralora se realizara por un órgano colegiado, que fuese integral y único, y, que tuviera como objetivo el mejoramiento de la gestión pública, mediante la aplicación de un sistema de control a posteriori, tanto externo como interno, que permita el establecimiento de procedimientos idóneos y transparentes que garanticen una correcta administración de los recursos del Estado.

A partir de este Acuerdo, se hizo una repartición porcentual de los puestos y cargos, donde le correspondió el 40% al Partido Liberal, el 40% al Partido Nacional y el 20% al Partido Democracia Cristiana.

El nombramiento de los magistrados del TSC es atribución del Congreso Nacional lo que, a opinión de analistas y entrevistados, condiciona su accionar y compromiso en la lucha contra la corrupción. El TSC es el ente rector del control de los recursos públicos y su independencia se asegura con la despolitización de sus magistrados.

En este sentido, se percibe al TSC como una institución supeditada al Legislativo y a la correlación de fuerzas que ejerzan la mayoría en el Congreso, por lo que puede considerarse como una entidad que sufre de captura partidaria.

Por otra parte, se menciona como una de las fortalezas, el rango Constitucional del TSC, que le otorga potestades para ejercer el control de los recursos públicos, con autonomía tanto funcional como administrativa de los Poderes del Estado. Asimismo, se destaca como otra fortaleza es que el nombramiento de sus magistrados sea para un período de siete años, por lo que no responden a cambios en la Administración del Ejecutivo (cada 5 años).

En el ámbito de la transparencia, se recomienda implementar un mecanismo transparente para el nombramiento de los Magistrados del TSC, donde haya audiencias públicas que certifiquen la imparcialidad y transparencia del proceso.

Sobre el Presupuesto basado en Resultados

En Honduras, existen ciertos avances en el diseño y formulación del Presupuesto basado en Resultados. Los primeros esfuerzos se hicieron hasta el año 2009 siguiendo los lineamientos de la Declaración de París.

Las Normas de Ejecución Presupuestarias del Presupuesto aprobado para el Ejercicio Fiscal 2020, indican en su Artículo 6 que la Secretaria de Coordinación General de Gobierno (SCGG), creada mediante la modificación a la Ley General de Administración Pública (artículo 29) tal como consta en la Ley para Optimizar la Administración Pública⁴⁹, es la entidad a través de la Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación, que llevará a cabo el monitoreo de la planificación nacional...” y que “... la información relativa al avance en los indicadores deberá ser registrada de manera periódica por las instancias correspondientes en el Sistema Presidencial de Gestión por Resultados (SGPR) y presentada mediante informes contentivos del avance en las medidas de política, a petición de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG).”

⁴⁹ Publicada en La Gaceta el 23 de enero de 2014

Por tanto, la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG) fue creada para mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno⁵⁰. El Artículo 7 establece que la SCGG “realizará el monitoreo de la planificación institucional a nivel de resultados y de la producción de bienes y servicios entregados a la ciudadanía. A fin de cumplir con lo establecido, la información deberá ser registrada por las instituciones del Sector Público obligatoriamente en el Sistema Presidencial de Gestión por Resultados a más tardar diez (10) días calendario finalizado el mes.”

No obstante, esta metodología en la práctica aún debe ser desarrollada e implementada en las entidades del Estado desde el ámbito de la formulación hasta la ejecución / evaluación del presupuesto. En la actualidad se destaca el Acuerdo No. SCGG-00046-2020 cuyo Artículo 1 aprueba “el marco normativo de planificación del desarrollo municipal de gestión por resultados” que introduce también esta metodología a nivel de las instituciones descentralizadas.

Comenzar a formular los Planes Estratégicos Institucionales en el marco de Gestión por Resultados como los establecen las normas y directrices de la SCGG, requiere de un fortalecimiento de la planificación global y sectorial y de un buen sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E).

Actualmente, los sistemas del gobierno arrojan esta información, no obstante, aún no es considerada en el proceso de evaluación de la ejecución presupuestaria, que permita garantizar la eficiencia y eficacia del gasto público, sino también, el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad, equidad y cierre de brechas de cobertura en los servicios públicos en el territorio nacional.

La visión en la formulación, ejecución y evaluación presupuestaria que prevalece en las instituciones públicas es meramente sobre el control del gasto y carece de una visión más amplia e integrada respecto del objetivo primordial de las asignaciones presupuestarias, que radica en la entrega de un bien o servicio a la población. Esta visión requiere de modificar la estructura presupuestaria actual e incorporar esta metodología y cultura de trabajo y de evaluación a nivel de las unidades presupuestarias y ejecutoras de fondos públicos.

El Presupuesto y su vinculación con los planes de Gobierno

En opinión de los entrevistados, el presupuesto es un ejercicio formal que se limita a las necesidades presupuestarias. La Secretaría de Finanzas cuenta con clasificación del gasto presupuestado a nivel funcional y económico, que procura reflejar/mostrar las prioridades y la asignación de recursos para algunas actividades de tipo sectorial. El cierre de brechas y equidad es complejo que se reflejen con mucha precisión en los presupuestos, dada la rigidez del gasto público y los límites de endeudamiento interno y externo del Sector Público no financiero y a nivel Municipal, que no permiten contar con espacios fiscales para atender brechas principalmente en materias de salud y educación.

Por tanto, podría concluirse que en las asignaciones presupuestarias no están adecuadamente reflejadas “el cierre de las brechas en cobertura y equidad”, especialmente las de equidad.

En cuanto a las asignaciones presupuestarias destinadas a segmentos de población vulnerable, las opiniones de los entrevistados señalan que en Honduras existe un registro de beneficiarios de la política – para la entrega de subsidios, transferencias monetarias condicionadas- , sin embargo, su utilización como criterio de asignación presupuestaria así como de evaluación sobre la efectividad del gasto -en cuanto a la reducción de brechas, cobertura y equidad - no ha logrado ser implementada de manera adecuada. Entre los factores que pueden explicar este hecho, se menciona fundamentalmente la débil planificación del gasto público y la continuidad de la formulación presupuestaria por objeto del gasto bajo el concepto de universalidad de servicios y bienes, lo que no permite visibilizar a los beneficiarios o población destinataria, ni determinar impactos a nivel de territorios, que aunado a la desactualización de un mapa de pobreza del país, dificulta

⁵⁰ Decreto número 266-2013 del 16 de diciembre de 2013.

4.3. Honduras

aún más el proceso de formulación y explica la baja correspondencia de las asignaciones presupuestarias con la realidad de los diferentes segmentos de población que buscan atender los Programas Sociales, por ejemplo.

A la fecha, podría concluirse que no existe una asignación presupuestaria diferenciada por tipos de población, ni siquiera a nivel departamental en el Presupuesto General de la República, lo que limita la toma de decisiones y aleja cada vez más al presupuesto de ser una herramienta de equidad y desarrollo para el país.

Recientemente se ha puesto en práctica la elaboración de un “Presupuesto Ciudadano” que la SEFIN pública anualmente, con el objetivo de mostrar o dar a conocer áreas prioritarias o las poblaciones meta a beneficiar con los pocos recursos asignados en el presupuesto, así como se mencionan esfuerzos por implementar principios de focalización de grupos especialmente con relación a mujeres, como los primeros esfuerzos en esa línea.

Entre las recomendaciones recopiladas en la fase de entrevistas, es que a medida que los planes estratégicos de las diferentes instituciones se elaboren en el marco de una gestión por resultados, podrá avanzarse hacia una formulación y evaluación que permita que lo “recursos sean agrupados y asignados para diferentes tipos de poblaciones de manera tal que sean visibilizados en el presupuesto”, especialmente a nivel municipal. Por ello es importante, en el corto plazo, asegurar que los planes estratégicos tanto de las instituciones del sector público como las descentralizadas, como las municipales, se elaboren aplicando la metodología de gestión por resultados.

3.4.5. Transparencia

En Honduras, la Transparencia y Rendición de Cuentas son valores o preceptos de interés del Tribunal Superior de Cuentas (TSC), los cuales han sido incluidos entre los principios fundamentales del Marco Rector del Control Interno que opera la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI)⁵¹, que es el ente técnico especializado del Poder Ejecutivo responsable de asegurar, razonablemente, la efectividad del proceso de control interno institucional, en procura del logro de una gestión de la Hacienda Pública eficaz, eficiente, responsable, transparente y proba, en el marco de la Constitución y Leyes de la República e instrumentos que las desarrollan.

En este respecto, la Constitución de la República⁵² prevé que el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) sea la entidad responsable de crear un sistema de transparencia de la gestión de los servidores públicos, a partir de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El ONADICI cuenta a su vez, con alianzas estratégicas con el Tribunal Superior de Cuentas, el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), el Instituto de Acceso a Información Pública (IAIP) para el cumplimiento de sus labores. No obstante, mencionar que la emisión y aprobación del Marco Rector del Control Interno se produjo en febrero del 2009, de tal forma que el proceso de implementación y desarrollo del Modelo de gestión del Control Interno de los recursos públicos se inició hasta el año 2010, cuatro años más tarde de la entrada en vigencia del ONADICI.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Decreto Legislativo No. 170 – 2006) dispone en su Artículo 4º que todas las instituciones obligadas deberán publicar la información relativa a su gestión o, en su caso, brindar toda la información concerniente a la aplicación de los fondos públicos que administren o hayan sido garantizados por el Estado.

El Artículo 8 de la mencionada Ley crea el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) para promover y facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública y de regular y supervisar los procedimientos de las instituciones obligadas respecto a la protección, clasificación y custodia de la información pública.

⁵¹ Decreto PCM-26-2007

⁵² La Constitución de la República de Honduras en su Art. 222 dispone que el Tribunal Superior de Cuentas debe establecer un sistema de transparencia de la gestión de los recursos públicos

Así mismo, la Ley establece en su Artículo 10 el Sistema Nacional de Información Pública con el propósito de integrar, sistematizar, publicar y dar acceso a la información pública por medio de todos los subsistemas de información existentes, los cuales deberán integrarse en formatos uniformes de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos en el mismo.

Por otra parte, la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG) coordina el proceso de *Open Government Partnership* (OGP) una iniciativa voluntaria que tiene como objetivo asegurar compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. La SCGG es responsable del diseño e implementación de los planes de acción en el marco de la OGP, no obstante, de acuerdo al Informe del período 2016-2018⁵³, la implementación de los planes reportó un nivel de compromiso bajo, a pesar de la financiación de múltiples fuentes de cooperación internacional.

Asimismo, los resultados del Índice de Transparencia Legislativa de ILTL 2020 arrojan que el Congreso Nacional de la República de Honduras reporta un resultado altamente deficitario en su nivel de transparencia, ubicándose en el penúltimo lugar del ILTL en el ranking regional.

Este resultado se atribuye a las significativas restricciones en el acceso a la información en materias propias de la Labor del Congreso, ámbito en el cual, por ejemplo, solo se puede acceder a limitada información respecto de la tramitación legislativa y no se cuenta con acceso alguno a las funciones de control político.

El Congreso difunde información general sobre la discusión y aprobación del presupuesto nacional y sobre la ejecución del ejercicio presupuestario y la evaluación de sus asignaciones, pero no difunde los informes de las actividades de control sobre las reasignaciones presupuestarias que efectúa el poder ejecutivo y tampoco los informes de auditorías externas para examinar el gasto realizado solicitado por el Congreso. A la vez, no se consideran mecanismos de participación ciudadana en la discusión del proyecto de presupuesto.

Adicionalmente, no es posible acceder a información general sobre las funciones de control político, sus herramientas y las acciones que se realizan para cumplir con este importante rol, consecuentemente, no se cuenta con una base de datos y no se puede acceder a documentos relativos a las tareas de control ni al trabajo de las comisiones investigadoras.

Más recientemente, el Congreso Nacional, atendiendo los compromisos / convenios suscritos con organismos internacionales, impulsa iniciativas orientadas a instalar un modelo de Parlamento Abierto. Actualmente, el Congreso Nacional ha configurado una Comisión de Parlamento Abierto, la cual ha emprendido capacitaciones sobre herramientas de apertura y participación ciudadana dirigidos a los diputados de la comisión como a los equipos técnicos a cargo de las diferentes gerencias del Congreso con la finalidad de enrumbar el proceso de co-creación del plan de acción para la instalación del parlamento abierto, que aún no cuenta con una fecha definida para su implementación y operatividad.

En términos generales, si bien existe una publicación o informe del balance de la gestión y desempeño político, administrativo y legislativo del Congreso, no está instalada la práctica de rendición de cuentas participativa.

En cuanto a la Participación Ciudadana, Honduras cuenta con una Ley de Participación Ciudadana (Decreto No.3-2006) que tiene por objeto promover, regular y establecer las instancias y mecanismos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del Estado, conforme a la Constitución de la República.

Esta Legislación establece el marco general de la participación en Honduras definiendo los principios, atribuciones, derechos, obligaciones y formas de su ejercicio a través del plebiscito, referéndum, cabildos abiertos municipales, iniciativa ciudadana, y otros señalados en la Ley.⁵⁴

53 [Informe de fin de período de Honduras 2016-2018 \(opengovpartnership.org\)](https://opengovpartnership.org/)

54 [Ley de Participación Ciudadana \(Decreto No. 3 de 2006\) | Observatorio del Principio 10 \(cepal.org\)](https://www.observatorio.org/)

4.3. Honduras

En el año 2012 fue aprobada la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana: (Decreto 190-2012) que tiene como objetivo regular los mecanismos de participación de la ciudadanía en asuntos de interés nacional, regional, subregional, departamental y municipal para las prácticas y consultas ciudadanas.

Asimismo, señala que las instancias de participación ciudadanas tienen la responsabilidad de conocer los Planes de Desarrollo y Estrategias de ejecución de la autoridad pública de la circunscripción territorial correspondiente, evaluar la gestión y resultados de estas instancias y emitir opiniones sobre éstos.

Los Artículos 6 y 8 de la Ley de Participación Ciudadana establecen que son instancias de la Participación Ciudadana: 1) el Foro Nacional de Participación Ciudadana; 2) los consejos de desarrollo municipal; y 3) las mesas comunitarias de la participación ciudadana.

El foro nacional de participación ciudadana tiene las funciones siguientes: velar por el cumplimiento de esta ley; dirigir la organización y funcionamiento de las instancias de la participación ciudadana; recibir peticiones de los ciudadanos o grupos de ciudadanos y turnarlas a la institución respectiva para su resolución; rendir anualmente al congreso nacional un informe sobre su gestión con copia al Tribunal; superior de cuentas; recibir denuncias sobre faltas en el cumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos y remitirlas a la autoridad competente; asesorar a las autoridades o particulares que lo soliciten; entre otras.

En cuanto a la dimensión de Participación Ciudadana, Índice de Transparencia Legislativa de ILTL 2020 destaca un hallazgo positivo dice relación con la existencia de una instancia independiente con competencia para resolver los conflictos sobre acceso a la información pública.

La transparencia y participación en la fijación de los techos presupuestarios

- i. En la práctica los techos presupuestos son una tarea del poder ejecutivo durante todo el proceso de formulación del Presupuesto. El Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH)⁵⁵ siempre ha manifestado su crítica a la poca participación de la sociedad civil, por lo tanto, esas decisiones son discrecionales y de alto nivel político a nivel del Poder Ejecutivo.
- ii. La participación en algunos casos se limita a discusiones con las diferentes Secretarías que buscan justificar los aumentos solicitados. La mayoría de las veces, la SEFIN, con instrucciones de las Presidencia, fija los techos. Hacia afuera la participación es nula, excepto que algunos programas o proyectos reflejan los intereses de determinados grupos.
- iii. La SEFIN envía a las instituciones un calendario con el instructivo y lineamientos para la formulación del presupuesto en el mes de mayo de cada año. Cada institución elabora una primera versión de su presupuesto y luego lo debe "negociar" con la SEFIN. Esto puede requerir una serie de reuniones y, finalmente, la SEFIN define el presupuesto final preliminar para la institución en el mes de julio y es entonces que las instituciones comienzan a "cargar" el presupuesto en el SIAFI GES.⁵⁶ En los meses de agosto y hasta el 15 de setiembre, la SEFIN se dedica a consolidar el Presupuesto General que será remitido al Poder Legislativo. En este paso, también puede haber modificaciones en los presupuestos de las instituciones.
- iv. El espacio fiscal resulta de un trabajo técnico interinstitucional (SEFIN, BCH y SCGG), que luego pasa a nivel político (Presidente en Gabinete Económico) y enseguida en al Consejo de Ministros. De aquí resulta el documento público de Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo. Los Secretaros de Estado de línea junto con los ministros coordinadores de sector presentan sus demandas resaltando los nuevos programas y proyectos.

55 "El Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), es una organización comprometida con la lucha contra la corrupción, los principios de rendición de cuentas y transparencia para alcanzar políticas públicas orientadas a la transformación nacional." <https://fosdeh.com/pronunciamentos/pronunciamento-del-fosdeh-sobre-auditoria-al-cna/>

56 "SIAFI-GES: es un sistema de gestión administrativa y modular, en donde los procesos nacen de la gestión propia de las unidades ejecutoras y administrativas institucionales y que su finalización tiene incidencia en los sistemas de administración financiera: Tesorería, Contabilidad y Presupuesto o en el registro, control y seguimiento de la deuda pública." <file:///C:/Users/Teresa/Downloads/Manual-de-Usuarios-Sistema-de-Seguridad-SSO-Final.pdf>

La metodología que utiliza la SEFIN a nivel institucional consiste en la creación de una “Línea de Base”, que es enviada a cada institución, es una página de Excel donde en una columna se “carga” el último presupuesto aprobado, luego se “cargan” los compromisos para el siguiente año y los nuevos proyectos que haya aprobado la SEFIN (ya sea por endeudamiento o con fondos nacionales aprobados por la SEFIN), todo por objeto del gasto.

Una vez que el analista de la SEFIN aprueba la línea de base, esta es devuelta a la autoridad máxima de la institución y el encargado de presupuesto lo “carga” en el SIAFI GES. Esta metodología, tiene como base el último presupuesto aprobado, desde aquí la metodología, ya no considera las nuevas necesidades de Proyectos nuevos.

Hitos que brindaron información sobre los gastos relacionados con la pandemia a la población

- i. La Secretaría de Finanzas y el IAIP ofrecieron en su página web información sobre la ejecución del gasto público para la atención a la pandemia. En ciertas oportunidades, algunas instituciones de manera particular ofrecieron información sobre sus acciones en pro de atender las necesidades COVID-19.
- ii. La creación del sitio Transparencia Covid-19 (<https://covid19honduras.org/porta-de-transparencia-web>) marcó un hito y posteriormente el sitio emergencia Eta Iota. Ello permitió la identificación de gastos especialmente identificados para la emergencia sanitaria, humanitaria y de reactivación económica. De la información estrictamente financiera (precios, cantidades y montos) se derivó la información documental.
- iii. Denuncias de la sociedad civil sobre manejo de fondos, Informes del Ministerio Público, entre las que destacan: i) la compra amañada de los siete (7) hospitales móviles y su enorme retraso de llegada al territorio nacional, así como equipos e insumos y ii) la lentitud en la contratación de recursos humanos y la oportunidad de entrega de alimentos a la población vulnerable.
- iv. Una Evaluación realizada por el CNA y la ASJ sobre el funcionamiento de las instituciones al frente de la gestión y adquisición de bienes y servicios públicos en el marco de la pandemia COVID-19, donde plantean la problemática identifica y realizan sus propias observaciones sobre los hechos acerca de la integralidad de las compras realizadas durante la Pandemia del COVID-19.
- v. Las aprobaciones de asignaciones especiales por parte del Poder Legislativo, siempre a solicitud del Poder Ejecutivo. Información de la SEFIN sobre transferencias realizadas a las instituciones para gastos relacionados al Covid-19; sin embargo, las instituciones tardaron en reportar el detalle de los gastos realizados con dichos recursos. En el mes de mayo del 2021, la SEFIN, a través de su Unidad de Transparencia, puso en funcionamiento una sección especializada con información sobre gastos en COVID-19, la que puede ser consultada a través su página web.

En este respecto, es recomendable promover y apoyar la auditoría social y el cumplimiento de la ley cuando se detecten potenciales casos de corrupción. Esto requiere de mejorar los mecanismos de comunicación y la manera de informar a la sociedad de los acontecimientos con el fin de que haya confianza en la información que el gobierno presenta. Se considera que la habilitación de un sitio de internet que consolide y asegure la consistencia de toda la información relacionada con un evento en particular, como ha sido la pandemia del COVID 19 o el paso de los huracanes, respecto de la presentada por las diferentes instituciones del Estado, del sector privado y sociedad civil, es una buena práctica que puede ser implementada en el país.

En cuanto a la evaluación de los resultados de la implementación de los diferentes programas en respuesta a la pandemia, se destaca la ausencia de la información o análisis sobre la eficiencia, resultados o impactos de los programas y recursos destinados al combate de la pandemia y del aporte de los mismos a minimizar sus efectos negativos en la población.

5. Propuesta de una metodología y herramientas, incluyendo dimensiones - calidad y efectividad -, variables e indicadores de aplicación común en los tres países del norte de Centroamérica, así como también, para cada país en particular.

5.1. El Salvador: propuesta para fortalecer el control político y fiscalización

5.1.1. Formulación del presupuesto: control político y fiscalización presupuestaria

- Implementar el presupuesto con base a resultados, sustituyendo por áreas de gestión. Esto mejorará todo el ciclo presupuestario: formulación, discusión y aprobación, ejecución, evaluación, y transparencia.
- Redactar reformas para que en la fase de formulación sea establecido un proceso de consultas desde el Órgano Ejecutivo con el Legislativo y ciudadanía; orientado a las metas estratégicas, definición de proyecciones, y asignaciones presupuestarias estratégicas para el desarrollo.
- Fortalecer la participación civil independiente, por medio de la creación de un Consejo Asesor Fiscal, conformado por especialistas, para que asesoren en el ciclo presupuestario, y propongan la adopción de prácticas internacionales desde la fase de la formulación. (Consejo Fiscal Asesor-Chile).
- Actualizar la Ley de Responsabilidad Fiscal y el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo, para que el ciclo presupuestario anual con su respectiva fiscalización, se enmarque en parámetros de sostenibilidad y desarrollo de mediano y largo plazo (anteriormente meta era 60% del PIB de deuda en 2029).
- Publicar oportunamente la Política Presupuestaria, con sus techos presupuestarios, acotados a los ingresos esperados, e incluyendo criterios de equidad y sostenibilidad.
- Mejorar la versión "Guía del Presupuesto General del Estado para el Ciudadano", adoptando las normas internacionales, para una mejor educación y comprensión de la ciudadanía.
- Publicar el Plan de Gobierno con sus planes sectoriales, para vincular los techos presupuestarios a la programación de mediano plazo del gobierno.

5.1.2. Discusión y aprobación del presupuesto: control político y fiscalización presupuestaria

- Fortalecer la institucionalidad de la discusión, aprobación del presupuesto y sus modificaciones, hacer cumplir que los cambios de gasto entre carteras del Estado o recortes, sean presentadas y aprobadas por la Asamblea; establecer mecanismos permanentes de participación de la sociedad civil, y establecer reportes especiales sobre la pandemia gastos y resultados.

- Promover una agenda permanente del debate y el consenso parlamentario, realizando capacitaciones con organismos internacionales (PEFA, IBP, etc), y talleres con representantes de parlamentos de otros países, para adoptar mejores prácticas, y reducir la búsqueda de aritméticas legislativas que limitan el consenso.
- Realizar reformas legales para que la Asamblea Legislativa establezca una mayor participación de la ciudadanía en la discusión del presupuesto; tanto para temas macro fiscales, como de reducción de la pobreza y la asignación de recursos.
- La Asamblea debería elaborar una agenda que contenga el programa de la participación ciudadana en los temas macro y sociales, así como la redacción de y de las recomendaciones incluidas del Presupuesto, elaborando un informe público.
- Fortalecer el equipo técnico de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, para cumplir con las recomendaciones de Inconstitucionalidad del Presupuesto 2017, y las tareas de evaluación.
- La Asamblea debe promover que el Órgano Ejecutivo publique los planes sectoriales de educación, salud, vacunación y seguridad; con el fin de discutir y aprobar presupuestos acorde a metas y resultados.
- La Asamblea debe promover que el Presupuesto establezca un módulo especial sobre los gastos de COVID-19, para una asignación apropiada de fondos, para mejorar su ejecución y evaluación.
- La Asamblea debe promover que el Ejecutivo actualice la Ley de Responsabilidad Fiscal y el MFMLP, ya que esto le permite priorizar el gasto y aprobar un endeudamiento sostenible en el tiempo.

5.1.3. Ejecución del presupuesto y control político y fiscalización

- Fortalecer los mecanismos para que la Ejecución sea acorde a la Ley de Presupuesto aprobada, y que los recortes o mayores asignaciones a carteras del Estado sean aprobadas por la Asamblea, en especial cuando ocurren pandemias.
- Promover la independencia del Instituto del Acceso de Información Pública, la cual avaló la declaración de información reservada de gastos asociados para atender la pandemia, lo cual limitó conocer la ejecución.
- Durante la pandemia las carteras involucradas en los gastos (Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Economía y Turismo) retrasaron la información para ser auditados por la Corte de Cuentas, Fortalecer la Unidad Técnica del Presupuesto de la Asamblea Legislativa, para elaborar más reportes de seguimiento de la ejecución, y así anticipar problemas o reasignar los recursos, y hacerlos públicos
- Promover reformas para que los informes de ejecución se presenten adicionalmente a la base devengado, también con la base pagado y comprometido.
- Establecer sanciones para las carteras del Estado que ejecuten más o menos de lo establecido en la Ley de Presupuesto, o Presupuestos Extraordinarios como fue la pandemia.
- Promover que los informes de ejecución que elabora el Órgano Ejecutivo mejoren su calidad explicando las causas de la baja ejecución, y que no sea solo descriptivo.
- Mejorar la oportunidad de los reportes de Corte de Cuentas de la República del año en curso, para que sean revisados por la Asamblea oportunamente y ajustar las asignaciones presupuestarias.

5.1.4. Evaluación del presupuesto y control político y fiscalización

- Ajustar las normas nacionales de auditoría de la Corte de Cuentas, para que sean consistentes con las normas internacionales.
- Realizar reformas para establecer normativamente que la Asamblea realice el escrutinio de los informes de auditoría de la CCR, estableciendo los plazos para realizarlo, y dotar de recursos humanos para su ejecución.
- Promover las interpelaciones a funcionarios de parte de la Asamblea Legislativa, basados en los informes de auditoría de CCR. Durante la pandemia, la Asamblea creó una Comisión Especial para investigar las compras del Ejecutivo, pero los informes de CCR no estaban finalizados en buena parte por bloqueos de información de las entidades.
- Crear una unidad técnica independiente que realice una evaluación ex post de los programas y políticas públicas implementadas por el gobierno, para verificar la eficacia, eficiencia, pertinencia y fundamentos que determinen la continuidad, cambios o eliminación.
- Implementar reformas a la CCR que reduzcan el riesgo de captura de los funcionarios seleccionados para dirigir la institución, adoptando las mejores prácticas internacionales.
- Promover que en el Presupuesto se identifiquen los segmentos de población en pobreza que serán beneficiados a través de diferentes programas, para que la evaluación pueda verificar si efectivamente se asignaron los recursos a la población necesitada.

5.1.5. Transparencia

- El derecho al acceso a la información se deterioró durante la actual administración, agravado por las irregularidades en el uso de los recursos para la emergencia. Las diferentes instituciones que apoyan la transparencia y el acceso a la información de la sociedad sobre el uso de recursos del Estado fueron neutralizadas, debilitadas o cerradas:
 - La Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador (CICIES), fue creada 6 septiembre de 2019 a solicitud del GOES, en octubre de 2020 presentó 14 casos de investigación a la fiscalía de presuntos casos corrupción, y en junio de 2021 el gobierno la canceló.
 - La Fiscalía General de la República (FGR) estaba realizando investigaciones sobre presuntos casos de corrupción y allanó las oficinas del Ministerio de Salud para investigar las compras irregulares; pero, el Fiscal fue depuesto por la nueva Asamblea con dominio del partido del gobierno.
 - El Instituto de Acceso de Información Pública (IAIP) fue debilitada su independencia y autonomía, y se retrocedió en acceso a la información.
 - Los magistrados de la Sala de lo Constitucional fueron depuestos por la nueva Asamblea Legislativa, violando la Constitución, y rompiendo con la independencia de poderes de la democracia.
 - Las Comisiones creadas con representación de la sociedad civil para gestionar y apoyar con el Presupuesto Extraordinario por la pandemia, su actividad fue bloqueada, lo cual obligó a su renuncia en mayo de 2020, y el Comité de Veeduría experimentó bloqueos para el desarrollo de sus funciones.

- La Corte de Cuentas de la República enfrentó bloqueos para acceder a la información de diferentes carteras para realizar las auditorías o estudios especiales, esto limitó la transparencia, la corrección y sanción en el uso de los recursos.
- Aprobar la Ley de Salud para legalizar de manera retroactivas todas las compras públicas que se realizaron en el marco de la pandemia, y a futuro permitir las compras sin procedimientos de la LACAP.
- Declarar como reservados los planes de salud, vacunación, educación y seguridad; para evitar la evaluación independiente de la eficacia y pertinencia de las asignaciones de los fondos públicos.

5.2. Guatemala: propuesta para fortalecer el control político y fiscalización

5.2.1. Formulación del presupuesto: control político y fiscalización presupuestaria

- Fortalecer la conexión entre las carteras de Estado con sus prioridades presupuestarias y la visión desde el MINFIN. Un ejemplo, de esa desconexión entre los POAS y el presupuesto recomendado debido a criterios del MINFIN es el caso de la formulación del presupuesto 2021 para el caso del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social «MSPAS» quien solicitó en el POA un total de Q14,305.9 millones y el MINFIN recomendó al Congreso de la República para esta entidad Q9,894.3 millones; es decir, un 30.8% menos de lo solicitado por el MSPAS.
- Promover el seguimiento e implementación del Presupuesto con base a resultados. El otro tema con la formulación del presupuesto según indicó alguno de los entrevistados es que desde hace casi 9 años se formula de manera programática y por resultados; no obstante, esta última no tiene un seguimiento adecuado por parte de la Secretaría de Planificación.
- Revisar, ajustar y coordinar mejor el proceso de definición de techos entre el gobierno central y las entidades presupuestarias. Esta situación en la cual se le solicita a un funcionario público que formule presupuesto sin techo presupuestario que luego es ajustado por una entidad ajena quien lo formuló termina provocando que la planificación del desarrollo pierda valor, por ejemplo en el Sistema Penitenciario para 2022:
 - La formulación del presupuesto de las entidades presupuestarias, deberá ser ajustadas a los resultados esperados. En este ejercicio de contraste entre lo que se hizo en 2020 y lo que se propone hacer en 2022, se puede concluir que la administración [...], no evidencia cambios o mejoras en los bienes y servicios para la población privada de libertad, sino que, más bien, se asemeja mucho a lo que se ha venido haciendo hasta ahora.

5.2.2. Discusión y aprobación del presupuesto: control político y fiscalización presupuestaria

- Cumplir la Ley Órgánica del Organismo Legislativo, para realizar el debate parlamentario, con la participación de la sociedad civil, evitando repetir sus graves violaciones que han provocado una amplia protesta social.
- Promover la participación de la sociedad civil con sus organizaciones, para apoyar el análisis del presupuesto e incorporar sus observaciones técnicas.
- Fortalecer el equipo técnico de la Comisión Moneda y Finanzas, para realizar los ajustes al Presupuesto y reducir la alta tasa de modificaciones al presupuesto.
- Transparentar el debate de las asignaciones presupuestarias territoriales con criterios técnicos (pobreza y crear oportunidades), y disminuir las asignaciones clientelares.

5.2.3. Ejecución del presupuesto y control político y fiscalización

- Modificar la Ley Orgánica del Presupuesto en lo referente a las modificaciones al presupuesto, puesto que en muchas de ellas se requiere la firma del Secretario de Planificación y Contraloría de Cuentas e incluso Ministro de Finanzas, lo cual ralentiza la ejecución del gasto público.
- Limitar la cantidad de modificaciones que trimestralmente se puedan hacer al presupuesto público, ya existe una buena práctica de esta recomendación en el período 2012 – 2015.
- Llevar los bienes públicos donde se necesitan no donde hay interés político, un claro ejemplo es el programa de comedores sociales que acaba de implementar el MIDES el cual no está llegando donde están las personas más pobres del país.
- Con una mirada de urgencia, capacitar a los funcionarios públicos de entidades clave relacionadas con el gasto social en el uso de la ley de compras y contrataciones pues esta es una debilidad y por ello muchos de los concursos de cotización o licitación no logran concretarse, por ejemplo, en la pandemia el Ministerio de Finanzas Públicas, durante 2020 únicamente capacitó a 10 funcionarios del Ministerio de Salud Pública en el uso de la subasta pública inversa.
- Debe existir mayor coordinación en el Comité de Programación de la Ejecución Presupuestaria pues muchas veces los programas retrasan su ejecución porque éste ente no les transfiere en tiempo la cuota presupuestaria un ejemplo claro en 2021 es el Comité Nacional de Alfabetización «CONALFA» quien al mes de julio debía servicios básicos y sueldos precisamente porque no les habían autorizado cuota.

5.2.4. Evaluación del presupuesto y control político y fiscalización

- Restablecer las facultades e independencia de la Contraloría de Cuentas tiene una SubContraloría de "calidad del gasto público".
- Suspender la Comisión de Transparencia por falta de independencia y cooptación total, está ha sustituido las labores de la Contraloría de la República, a través de sus funciones: i) controla presupuesto (Contraloría de Cuentas); ii) controla acción jurídica (Procuraduría General de la Nación); iii) controla el Ministerio Público.

5.2.5. Transparencia

- Mantener y ampliar la transparencia para acceder de manera desagregada al presupuesto, y avanzar en difundir los resultados para un mayor involucramiento de la sociedad, para que exija un mejor gasto.
- Utilizar la transparencia en el acceso a información del presupuesto, para aumentar la eficiencia y eficacia del gasto, partiendo por eliminar los programas con fondos duplicados, por ejemplo, Duplicidad entre Bono Familia y Programa de Alimentos en el MAGA.

5.3. Honduras: propuesta para fortalecer el control político y fiscalización

5.3.1. Formulación del presupuesto: control político y fiscalización presupuestaria

- Asegurar que se cumple con lo dispuesto en el CAPITULO I DE LAS NORMAS Artículo 9 de la Ley Orgánica de Presupuesto que manda que “El subsistema de presupuesto se sustentará en:
 - Plan Nacional de Desarrollo;
 - Programa Financiero de Mediano Plazo;
 - Presupuesto Plurianual;
 - Marco Macroeconómico;
 - Planes Operativos Anuales y
 - Presupuestos Anuales.
- Fortalecer la Política Presupuestaria con los techos presupuestarios vinculados al Plan de Gobierno, y transparentar las prioridades de la Presidencia para los acuerdos con la sociedad y el congreso.
- Mejorar la versión del “Presupuesto para el ciudadano”, adoptando las normas internacionales, para una mejor educación y comprensión de la ciudadanía.

5.3.2. Discusión y aprobación del presupuesto: control político y fiscalización presupuestaria

- Cuando ocurren este tipo de situaciones de emergencia, siempre es deseable, por transparencia y para asegurar que se están logrando los objetivos definidos, que haya al menos una comisión independiente y/o ente responsable que revisen el Anteproyecto de Presupuesto para asegurar que se están destinando los recursos disponibles requeridos para atender la emergencia.
- Revisar el mecanismo de los fideicomisos que han llegado a representar el 5.6% del Presupuesto (Lps 16,295.2 millones). Si bien permite agilidad en la ejecución, pero debe mejorar la rendición de cuentas, para reducir el uso indebido de fondos, como el de la compra de hospitales móviles para atender la pandemia.
- Evaluar el impacto de las Normas Técnicas para la Operación de Fideicomisos Públicos (abril de 2021), para que mejoren la eficacia, eficiencia, transparencia en el uso de los fondos para atender necesidades.

5.3.3. Ejecución del presupuesto y control político y fiscalización

- Recobrar la institucionalidad para la ejecución del presupuesto, y reducir o eliminar los fideicomisos.
 - Los fideicomisos son un instrumento financiero que en los últimos años se ha utilizado en Honduras para administrar fondos públicos, por considerar que facilitan (agilizan) la ejecución.
 - En el presupuesto del año 2021 aparecen 16 fideicomisos detallados en el presupuesto, que manejan en total de Lps. 13.278MM y un fideicomiso que se menciona pero no se incluye, por un monto de Lps. 3,016.7 MM para el registro vehicular. Estos fideicomisos representan un 5.6% del presupuesto total.
- En el corto plazo, implementar lo que la Ley manda para asegurar “el vínculo entre las prioridades de política, los programas existentes en el presupuesto, objetivos de política y asignaciones presupuestarias” lo que evitaría, en cierta medida, que las prioridades de la política se tomen con base a decisiones políticas.
- Aumentar la eficiencia del gasto público, simplificando procesos y digitalizando los procedimientos, para desestimular mecanismos alternos como los fideicomisos.

5.3.4. Evaluación del Presupuesto y control político y fiscalización

- Incrementar las auditorías concurrentes del Tribunal Superior de Cuentas, las cuáles han mostrado su efectividad en entidades sospechosas de uso indebido de fondos como son el caso de COPECO e INVEST-H.
- Implementar el Presupuesto con base a resultados, si bien está aprobado pero las instituciones no lo aplican.
- Fortalecer la vinculación entre las prioridades de política del plan de gobierno, y los programas existentes en el presupuesto; al ser evaluados su vinculo es débil.
- Introducir al presupuesto los criterios de cierre de brechas de cobertura y equidad, ya que al evaluar el gasto no existe relación.
- Cumplir el marco normativo vigente “el vínculo entre las prioridades de política, los programas existentes en el presupuesto, objetivos de política y asignaciones presupuestarias”, para reducir el riesgo de decisiones sin fundamento legal y técnico.

5.3.5. Transparencia

- Promover y apoyar la auditoria social y el cumplimiento de la ley cuando se detecten potenciales casos de corrupción.
- Una actuación expedita de parte de los entes contralores del Estado.
- Mejorar los mecanismos de comunicación y la manera de informar a la sociedad de los acontecimientos con el fin de generar confianza en la información que se presenta.
- Fortalecer el Instituto Acceso a la Información Pública.

5.4. Países del norte de América Central: propuesta para fortalecer el control político y fiscalización

5.4.1. Formulación del presupuesto: control político y fiscalización presupuestaria

- Apoyar el fortalecimiento del Presupuesto basado en Resultados. En Honduras y Guatemala profundizar su avance con base a estándares internacionales, y en El Salvador promover su implementación.
- Cumplir los marcos normativos existentes del Órgano Ejecutivo para el proceso de formulación del presupuesto, y reducir la discrecionalidad y arbitrariedad.
- Consolidar una gestión eficaz de la Política Presupuestaria, en la fijación de sus proyecciones, establecimiento de los techos presupuestarios, y asignaciones con equidad e inclusión, y sostenibilidad.
- Promover reformas de ley, que establezcan las consultas en la fase de formulación entre el Órgano Ejecutivo con el Órgano Legislativo y la ciudadanía; en temas de proyección de ingresos, asignaciones de gasto para el desarrollo y sostenibilidad.
- Fortalecer la sociabilización de la Política Presupuestaria con el establecimiento de sus techos presupuestarios, considerando los ingresos, las asignaciones por equidad y grupos sociales en desventaja, y manteniendo la sostenibilidad.
- Fortalecer el “presupuesto ciudadano” para que la publicación facilite su comprensión, y ampliar su difusión a través de videos e infográficos para una mejor comprensión.
- Crear un Consejo Asesor de Finanzas Públicas, conformado por expertos independientes de reconocida trayectoria profesional, para que plantee propuestas de mejoramiento de cada una de las fases del ciclo presupuestario, con énfasis en la fiscalización.

5.4.2. Discusión y aprobación del presupuesto: control político y fiscalización presupuestaria

- Promover el cumplimiento del marco legal existente (enforcement) dentro del Órgano Legislativo, y su relación con los otros Órganos del Estado. Los tres países coinciden con un serio incumplimiento de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, para realizar el debate parlamentario, con la participación de la sociedad civil, esto evitaría que ante el cierre de espacios institucionales de participación de la sociedad civil, esta se vea obligada a convocar amplias protestas sociales en los tres países.
- Fortalecer la institucionalidad de la discusión, aprobación del presupuesto y las modificaciones del Presupuesto.
- Promover la participación de la sociedad civil con sus organizaciones, para apoyar el análisis del presupuesto e incorporar sus observaciones técnicas.
- Desarrollar una cultura del debate y el consenso parlamentario, realizando capacitaciones con organismos internacionales (PEFA, IBP, etc), y talleres con representantes de parlamentos de otros países, para adoptar mejores prácticas, y reducir la búsqueda de aritméticas legislativas que eluden el debate.

- Realizar reformas legales para que la Asamblea Legislativa establezca una mayor participación de la ciudadanía en la discusión del presupuesto y se incorporen sus observaciones; tanto para temas macro fiscales, como de reducción de la pobreza y la asignación de recursos.
- Promover que el debate presupuestario anual se enmarque en un examen del gasto vinculado a las políticas de mediano plazo (pobreza, acceso a servicios, educación, sostenibilidad).
- Crear informes adicionales sobre objetivos, gastos y resultados cuando aparecen fenómenos como la pandemia que demandan ajustes importantes en los presupuestos.

5.4.3. Ejecución del presupuesto y control político y fiscalización

- Promover el cumplimiento del marco normativo existente sobre transferencias entre carteras de estado o recortes, siempre que sean autorizadas por la Asamblea Legislativa.
- Fortalecer la calidad de los informes de seguimiento periódico al gasto ejecutado de parte de la autoridad hacendaria, para realizar los ajustes con base a sustento técnico, y explicar las causas cuando le ejecutado se desacopla de lo programado.
- Fortalecer el equipo técnico de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, para realizar un seguimiento a la ejecución del Presupuesto, elaborando un reporte con recomendaciones y ajustes que sea público.
- Incrementar los informes de auditoría con carácter concurrente de la Entidad Fiscalizadora, para contribuir a los ajustes del presupuesto en el año en curso, tanto en términos de gestión, como su vinculación a objetivos estratégicos.
- Llevar los bienes públicos donde se necesitan no donde hay interés político, un claro ejemplo es el programa de comedores sociales que acaba de implementar el MIDES el cual no está llegando donde están las personas más pobres del país.
- Con una mirada de urgencia, capacitar a los funcionarios públicos de entidades clave relacionadas con el gasto social en el uso de la ley de compras y contrataciones pues esta es una debilidad y por ello muchos de los concursos de cotización o licitación no logran concretarse.

5.4.4. Evaluación del presupuesto y control político y fiscalización

- Fortalecer la independencia de la entidad fiscalizadora, para evitar la captura política partidaria que busca anular las auditorías a sus funcionarios o solo aplicarlas a su oposición.
- Promover que las recomendaciones de auditoría, sean efectivamente implementadas por las entidades en cada país.
- Fortalecer las normas nacionales de auditoría, acorde a los estándares de las normas internacionales, mantenerse actualizado y capacitado.
- Implementar reformas para que la Asamblea Legislativa realice el escrutinio de los informes de auditoría de la entidad fiscalizadora, estableciendo los plazos para realizarlo, y dotar de recursos humanos para su ejecución.
- Promover las interpelaciones a funcionarios de parte de la Asamblea Legislativa, basados en los informes de la entidad fiscalizadora.
- Crear una unidad técnica independiente que realice una evaluación ex post de los programas y políticas públicas implementadas por el gobierno, para verificar la eficacia, eficiencia, pertinencia y fundamentos que determinen la continuidad, cambios o eliminación.

5.4.5. Transparencia

- Crear una cultura de la transparencia y la participación de la sociedad civil, facilitando su participación permanente en las diferentes fases del ciclo presupuestario.
- Reformar los marcos normativos para establecer la participación de la sociedad civil para apoyar la fiscalización en cada una de las fases del ciclo presupuestario: formulación, discusión y aprobación, ejecución y evaluación.
- Crear un Consejo Asesor en Finanzas Públicas, para que promueva las reformas basadas en las mejores prácticas internacionales, asesorar en su implementación, y realización de informes sobre los resultados para ajustar procesos.

X. Bibliografía

- Argumedo (2019). "Acuerdo fiscal: estrategias de juego de los partidos políticos 2009-2016". Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, tesis para optar grado de Maestro en Ciencias Políticas, octubre 2019.
- Artiga, A. (2015). "El Sistema político salvadoreño". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD-El Salvador, 2015.
- Asamblea Legislativa (1995). "Ley de la Corte de Cuentas de la República", 31 de agosto de 1995.
- Asamblea Legislativa (2005). "Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa", 28 de julio de 2005.
- Asamblea Legislativa (2016). "Ley de Responsabilidad Fiscal", 11 de noviembre de 2016.
- Asamblea Legislativa (2016). "Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado", 23 denoviembre de 1995.
- Asamblea Legislativa (2019). "Dictamen favorable para Ley de Presupuesto; Presupuestos Especiales; y Ley de Salarios para el ejercicio fiscal 2020". Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto, 13 diciembre de 2019.
- Asamblea Legislativa (2020). "Dictamen favorable para Ley de Presupuesto; Presupuestos Especiales; y Ley de Salarios para el ejercicio fiscal 2021". Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto, 23 diciembre de 2020.
- Asamblea Legislativa (2020). "Fondo de Emergencia y Recuperación y Reconstrucción Económica del país, por los efectos de la pandemia a causa del COVID-19", Decreto Legislativo no. 608, 26 de marzo de 2020.
- Asamblea Legislativa (2020a). "Autorización de gestión de US\$1000 millones para crear fideicomiso para la recuperación económica y reforzar el presupuesto". Decreto Legislativo no. 640, 5 de mayo de 2020
- Asamblea Legislativa (2021a). "Comisión especial para investigar las sistemáticas acciones irregulares del Órgano Ejecutivo, afectando el tratamiento, prevención y combate de la pandemia", Decreto Legislativo no. 608, 26 de marzo de 2020.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1985). Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala: Congreso de la República.
- Asociación Diálogos. (2020). ¿A quién no llega la ayuda? cuarto informe. Guatemala: Diálogos.
- Asociación Diálogos. (11 de Julio de 2021). Diálogos. Obtenido de Cárceles en Guatemala: ¿más de lo mismo para 2022?: <https://www.dialogos.org.gt/index.php/blog/carceles-en-guatemala- mas-de-lo-mismo-para-2022>.
- Banco de Guatemala. (2020). Evaluación de Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia a noviembre de 2020 y perspectivas económicas para 2021. Guatemala: Banguat.

- Banco de Guatemala. (2020). Informe de Política Monetaria a Junio 2020. Guatemala: Banguat.
- Banco de Guatemala. (2020). Informe de Política Monetaria a marzo 2020. Guatemala: Banguat.
- Banco de Guatemala. (2020). Informe de Política Monetaria a septiembre 2020. Guatemala: Banguat.
- BID (2021). "COVID-19: las medidas de contención y la confianza", enero de 2021, ver <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/covid-19-las-medidas-de-contencion-y-la-confianza/>
- BID (2018). "Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos". Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 2018
- BID (2010). "¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo, 2010
- Centro de Estudios para la Democracia (CESPAD), Honduras. "El resultado del "blindaje" a la corrupción de Honduras", febrero 08 de 2021. Obtenido de El resultado del "blindaje" a la corrupción en Honduras | CESPAD
- Centro de Estudios para la Democracia (CESPAD), Honduras. Honduras: La corrupción en el contexto de la pandemia y los desafíos de la UFERCO. Marzo, 2021. Obtenido de <http://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2021/05/Contexto-corrupcion-WEB.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas. Observatorio del Principio 10. Honduras. Obtenido de Ley de Participación Ciudadana (Decreto No. 3 de 2006) | Observatorio del Principio 10 (cepal.org)
- Comité de Seguimiento (2021). "Tercer informe mensual". Comité de Seguimiento y Veeduría Ciudadana del Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción Económica de El Salvador, febrero 2021
- COMURES (2021). "Tercer avance del informe sobre inhumaciones por COVID19, neumonía atípica, sospecha por COVID-19". Corporación de Municipalidades de la República (COMURES), 17 de febrero de 2021
- Congreso de la República. (1997). Ley Orgánica del Presupuesto. Guatemala: Congreso de la República.
- Congreso de la República de Guatemala. (2017). Decreto 57-92 Ley de Compras y Contrataciones del Estado y sus modificaciones. Guatemala: Contraloría General de Cuentas de la Nación.
- Corte de Cuentas (2021). "Informe de examen especial al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), relativo a los procesos de adquisición, distribución y liquidación de la ayuda alimentaria para familias en situación de vulnerabilidad, afectadas por el covid-19, por el periodo del 1 de febrero al 30 de septiembre de 2020". Dirección Auditoría Seis, 23 de febrero de 2021.
- Department of State (2021). "Report to Congress on Foreign Persons who have Knowingly Engaged in Actions that Undermine Democratic Processes or Institutions, Significant Corruption, or Obstruction of Investigations into Such Corruption in El Salvador, Guatemala, and Honduras"
- Deutsche Welle (DW). (25 de Julio de 2021). Fiscal de Guatemala destituido abandona el país por seguridad. Obtenido de <https://www.dw.com/es/fiscal-de-guatemala-destituido-abandona-el-pa%C3%ADs-por-seguridad/a-58628515>
- El Periódico. (23 de Octubre de 2020). Familias piden ayuda por pérdidas de cultivo en Cahaboncito de Panzós, Alta Verapaz. Obtenido de <https://elperiodico.com.gt/nacionales/2020/10/23/familias-piden-ayuda-por-perdidas-de-cultivo-en-cahaboncito-de-panzos-alta-verapaz/>
- El Periódico. (24 de Febrero de 2021). Cronología del fraude por compra de pruebas falsas. Obtenido de <https://elperiodico.com.gt/nacionales/2021/02/24/cronologia-del-fraude-por-compra-de-pruebas-falsas/>

- Fondo de Emergencia y Recuperación y Reconstrucción Económica del país, por los efectos de la pandemia a causa del COVID-19; Decreto Legislativo no. 608, 26 de marzo de 2020.
- Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH). Pronunciamiento sobre Auditoría al CNA. Obtenido de <https://fosdeh.com/pronunciamientos/pronunciamiento-del-fosdeh-sobre-auditoria-al-cna/>.
- FUSADES (2020). "Aprobación del presupuesto 2020 ¿decisiones políticas? ¿se corrigen fallas?". Serie de Investigación 2 de 2020, abril 2020.
- FUSADES (2020). "El presupuesto 2021 debe mostrar responsabilidad fiscal en el contexto de la pandemia". Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), Análisis Económico 54, septiembre de 2020.
- FUSADES (2021) "Un presupuesto irreal y desfinanciado en 2021 amenaza tu presente y tu futuro". Serie de Investigación 2 de 2021, marzo 2021.
- Gobierno de la República de Guatemala. (2016). Acuerdo Gubernativo 122-2016 Reglamento de la Ley de Compras y Contrataciones del Estado. Guatemala: Contraloría General de Cuentas de la Nación.
- Índice Latinoamericano De Transparencia Legislativa+ 2020, Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL).
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales «ICEFI». (2020). Guatemala, seguimiento a la ejecución presupuestaria con énfasis en 10 programas gubernamentales de asistencia para enfrentar el impacto del Covid-19. Guatemala: Icefi.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales «ICEFI» (2020). "Los proyectos de presupuesto 2021 de El Salvador, Guatemala y Honduras ¿una respuesta a la crisis? Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales", Centroamérica, diciembre 2020
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales «ICEFI» y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional «USAID». (2012). Análisis económico-financiero y presupuestario del modelo de gestión de la infraestructura vial rural en Guatemala, y recomendaciones para su modernización. Guatemala: ICEFI.
- La Hora. (17 de Noviembre de 2020). Comisión de Finanzas deja sin recursos a la Gran Cruzada por la Nutrición. Obtenido de <https://lahora.gt/comision-de-finanzas-deja-sin-recursos-a-la-gran-cruzada-por-la-nutricion/>
- La Hora. (17 de Noviembre de 2020). Declaraciones de Ricci evidencian incapacidad del Estado para "controlar" el dinero de ayuda. Obtenido de <https://lahora.gt/declaraciones-de-ricci-evidencian-incapacidad-del-estado-para-controlar-el-dinero-de-ayuda/>
- Linz, Juan J. (1997). "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica? Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (Comps.), La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas, Madrid: Alianza.
- Los Angeles Times. (21 de Febrero de 2021). Guatemala: Denuncian compra de pruebas falsas de COVID-19. Obtenido de <https://www.latimes.com/espanol/articulo/2021-02-21/guatemala-denuncian-compra-de-pruebas-falsas-de-covid-19>
- Maldonado, E. (2018). "Análisis de los ciclos presupuestarios en Centroamérica para visibilizar el gasto público en VIH". Proyecto de Sostenibilidad y Derechos Humanos en VIH para Centroamérica, septiembre de 2018.
- Ministerio de Finanzas Públicas «MINFIN». (2005). Manual de Formulación Presupuestaria. Guatemala: Minfin.

- Ministerio de Finanzas Públicas «MINFIN». (31 de Enero de 2021). Sistema Informático de Gestión «SIGES». Obtenido de <https://siges.minfin.gob.gt/SIGESWeb/login/frmLogin.aspx>
- Ministerio de Finanzas Públicas. (1997). Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 540-2013. Guatemala: Minfin.
- Ministerio de Finanzas Públicas. (2018). Manual de clasificaciones presupuestarias 6ta. Edición. Guatemala: Minfin.
- Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN-. (01 de Marzo de 2021). Sistema de Contabilidad Integrada -Sicoin-. Obtenido de <https://sicoin.minfin.gob.gt/sicoinweb/menu/index.html>
- Ministerio de Hacienda (2021). "Informe de seguimiento y evaluación de los resultados presupuestarios del gobierno central al mes de diciembre de 2020", abril de 2021
- Ministerio de Hacienda (2021). "Política Presupuestaria 2021". Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Hacienda (2021a). "Informe de Ejecución Presupuestaria del Estado", Segundo semestre 2020, enero de 2021
- Ministerio de Hacienda (2021b). "El Informe de Gestión Financiera del Estado 2020", marzo de 2021
- Ministerio de Hacienda (2021). "Informe de Seguimiento y Evaluación de los Resultados Presupuestarios del Gobierno Central al mes de marzo de 2021"
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS-. (2016). Adquisiciones por Modalidad de Compra por Contrato Abierto. Guatemala: MSPAS.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS-. (2016). Procedimiento adquisiciones por modalidad de compra por cotización. Guatemala: MSPAS.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS-. (2016). Procedimiento adquisiciones por modalidad de compra por licitación. Guatemala: MSPAS.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS-. (2016). Procedimiento: Adquisiciones por Modalidad, Compra Directa. Guatemala: MSPAS.
- OCDE (2006). "Participación ciudadana. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas". Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2006
- Open Budget Survey (2020). "El Salvador". April 2020.
- Open Budget Survey (2020a). "Guatemala". April 2020.
- Open Budget Survey (2020b). "Honduras". April 2020.
- Open Government Partnership. Informe de fin de período 2016-2018. Obtenido de Informe de fin de período de Honduras 2016-2018 (opengovpartnership.org).
- Paraíso Desigual. (2020). Primer informe: monitoreo participativo del Bono Familia. Guatemala: Oxfam.
- PEFA (2019). "Estudio para Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas en la República de El Salvador, utilizando el programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas", Informe Final, 3 de julio de 2019.

- PEFA- El Salvador (2019). "Estudio para Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas en la República de El Salvador, utilizando el programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas", Informe Final, 3 de julio de 2019.
- PEFA-Guatemala (2018). "Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas" Informe Final, 31 de mayo de 2018.
- PEFA-Honduras (2017). "Elaboración de un informe de gasto público y de rendición de cuentas en medición desempeño", Informe Final, 13 de marzo de 2017.
- Plaza Pública. (24 de Julio de 2021). Porras trata de rematar la lucha contra la impunidad con un procedimiento ilegal. Obtenido de <https://www.plazapublica.com.gt/content/porras-trata-de-rematar-la-lucha-contra-la-impunidad-con-un-procedimiento-ilegal>.
- Prensa Libre. (24 de Agosto de 2020). CGC auditará compras del Ministerio de Salud por Q55 millones de pruebas para coronavirus. Obtenido de <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/cgc-auditara-compras-del-ministerio-de-salud-por-q55-millones-de-pruebas-para-coronavirus/>
- Prensa Libre. (17 de Diciembre de 2020). Cómo los diputados logran burlar el transfuguismo y separarse de sus bancadas. Obtenido de <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/como-los-diputados-logran-burlar-el-transfuguismo-y-separarse-de-sus-bancadas/>
- Prensa Libre. (02 de Julio de 2020). Coronavirus: Ministerio de Salud con baja ejecución y autoridades explican por qué. Obtenido de <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/coronavirus-ministerio-de-salud-con-baja-ejecucion-y-autoridades-explican-por-que/>
- Prensa Libre. (27 de Mayo de 2020). Plazas fantasma en el Ministerio de Salud son investigadas por comisión anticorrupción y MP. Obtenido de <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/plazas-fantasma-en-el-ministerio-de-salud-son-investigadas-por-comision-anticorrupcion-y-mp/>
- Secretaría de Finanzas, Sitio web Transparencia COVID-19. Obtenido de <https://www.sefin.gob.hn/covid-19-historico/>
- Secretaría de Finanzas. Unidad de Modernización. Manual de Usuario Sistema de Seguridad SSO.
- Tsebellis, G. (2006). "Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas". Editado por Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Tribunal Superior de Cuentas, Gerencia de Auditorías Especiales (GAE). Informe 002-2020-CEAI-GAE-INVEST-H-A. Informe Especial (penal) derivado de la Investigación Especial practicada a las compras realizadas por Invest-H en el marco de la emergencia sanitaria por Covid-19, en atención al interés de la Secretaría de Salud en que Invest-H interponga sus buenos oficios para la compra, construcción o adecuación de obras de infraestructura medica provisional, así como del acuerdo de cooperación interinstitucional entre inversión estratégica de Honduras (investhonduras) y la Secretaria de Salud (SESAL). Obtenido de 002-2020-CEAI-GAE-INVEST-H-A.pdf (tsc.gob.hn).
- V-Dem Institute (2021). "Autocratization Turns Viral. Democracy Report 2021", V-Dem Institute at the University of Gothenburg, march 2021.

XI. Anexos

Anexo 1: expertos entrevistados en países del norte de América Central

Guatemala

Los expertos que accedieron a ser entrevistados fueron los siguientes, aunque se gestionó con más de 15 expertos:

Tabla 1 Listado de personas entrevistadas en Guatemala.

Nombre	Cargo
Sofía Montenegro	Investigadora Asociación Diálogos
Ricardo Barrientos	Investigador Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales «ICEFI»
Paúl Boteo	Director Fundación Libertad y Desarrollo
Jorge Benavides	Fundación para el Desarrollo de Guatemala «FUNDESA»
Dorval Carías	Ex Ministro de Hacienda de Guatemala
Funcionaria 1	Funcionaria Ministerio de Desarrollo, área de planificación
Funcionario 2	Funcionario Ministerio de Desarrollo, área de monitoreo
Alberto Sánchez	Diputado Movimiento Semilla
Samuel Pérez	Diputado Movimiento Semilla
Edgar Batres	Diputado Movimiento Político Winaq
Karin Slowing	Ex Secretaria de Planificación y Programación
Asesor 1	Asesor del Ministerio de Economía

Fuente: elaboración propia.

Debe también indicarse que se solicitó entrevista con la Diputada Vicenta Jerónimo del Comité de Desarrollo Campesino «CODECA»; quien indicó que no podía atender ni presencial ni virtual la reunión, sino que se le enviara la entrevista, procediendo como ella indicó, pero al momento de realizar este informe, a pesar de haber escrito para requerir sus apreciaciones nunca hubo respuesta.

Por su parte, también se solicitó entrevista con el Diputado Carlos Barreda de la Unidad Nacional de la Esperanza «UNE» quien ofreció espacio en su agenda que nunca se concretó. En la misma dirección se procedió con el Ex Ministro de Hacienda Julio Héctor Estrada sin éxito alguno.

En el sector académico también se solicitó entrevista la actual Decana de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Rafael Landívar quien ofreció tiempo en su agenda que nunca pudo concretarse.

Un aspecto importante para indicar es que se logró la participación en reuniones de seguimiento al gasto público lo que permitió tener una visión global del proceso presupuestario.

El Salvador

Los expertos que accedieron a ser entrevistados fueron los siguientes, aunque se gestionó con más de 15 expertos:

Tabla 2 Listado de personas entrevistadas en El Salvador.

Nombre	Cargo
Rafael Lemus	Asesor técnico en la Asamblea Legislativa
Esaú Ponce	Asesor técnico en la Asamblea Legislativa
Nelsón Fuentes	Ex Ministro de Hacienda
Rommel Rodríguez	Coordinador Macroeconómico de FUNDE
Carlos Pérez	Especialista en Finanzas Públicas de FUNDE
Wilson Sandoval	Coordinador de Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC)
Camila Figueroa	Analista Legal de FUSADES
Joaquín Ernesto Rodríguez Molina	Analista Legal de FUSADES

Fuente: elaboración propia.

Honduras

Los expertos que accedieron a ser entrevistados fueron los siguientes, aunque se gestionó con más de 15 expertos:

Tabla 3 Listado de personas entrevistadas en El Honduras.

Nombre	Institución	Cargo
José Luis Ortega	Secretaría de Finanzas (SEFIN)	Director de Presupuesto
Jorge Navarro	Secretaría de Finanzas (SEFIN)	Asesor
Hugo Castillo	Secretaría de Finanzas (SEFIN)	Asesor
Mario Alonso Pérez	Congreso Nacional de la Republica	Presidente Comisión de Presupuesto
Doris Gutiérrez	Congreso Nacional de la Republica	Jefe de bancada del PINU
Ricardo Rodríguez	Tribunal Superior de Cuentas (TSC)	Presidente
Santiago Herrera	Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP)	Gerente de Política Económica
Guillermo Matamoros	Asociación Hondureña de Maquiladores (AHM)	Representante en Tegucigalpa
Mauricio Díaz Bourdeth	Fondo Social de la Deuda Externa de Honduras (FOSDEH)	Director
Daniel Durón	Organizaciones Sindicales	Dirigente Sindical
Evelia Hernández Urbina	Colegio Hondureño de Economistas (CHE)	Secretaria
Julio Raudales	Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)	Vicerrector de Relaciones Internacionales
Hugo Noé Pino	Unidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC)	Docente Investigador
Ralph Oberholzer		Ex Viceministro de SEFIN
Ricardo Arias		Ex Viceministro de la Presidencia
Efraín Corea		Exdirector Presidencial de Planificación, Presupuesto por Resultados e Inversión Pública
Amalia Guzmán	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Especialista técnico
Boris Weber	Banco Mundial	Representante Residente
Jaume Puig Forme	Fondo Monetario Internacional	Representante Residente

Fuente: elaboración propia.

Anexo 2

Anexo 2: boleta de entrevista semiestructurada del ciclo presupuestario

Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales

ENCUESTA SEMI ESTRUCTURADA

“Elaboración de un diagnóstico y propuesta de metodología regional en materia de control político y fiscalización presupuestaria del gasto e inversión pública ordinaria y extraordinaria (incluyendo la realizada para atender la emergencia del COVID-19) en El Salvador, Honduras y Guatemala”

Confidencialidad: Los resultados de la encuesta se utilizarán bajo referencia general en el trabajo, y no se citará un comentario vinculante con el entrevistado, salvo que el entrevistado este de acuerdo con previa autorización.

Objetivo: Elaborar un estudio diagnóstico de base sobre los marcos normativos, institucionales, de políticas y presupuestos públicos con que cuentan los países del norte de Centroamérica, valorando sus fortalezas y debilidades en materia de capacidades de control político y fiscalización presupuestaria.

El partido del Poder Ejecutivo cuenta con un contingente de diputados del mismo partido o alianza para aprobar

Mayoría Simple Si No Cuántos diputados _____ de un total de _____

Mayoría calificada Si No Cuántos diputados _____ de un total de _____

I. Formulación del presupuesto: control político y fiscalización presupuestaria

1. ¿ La Asamblea Legislativa en pleno y/o un comité legislativo realizan un debate de la política presupuestaria y plantean sugerencias, para que sean consideradas en la formulación de la propuesta del Ejecutivo⁵⁷?

Si No

¿Por qué? _____

Recomendaciones _____

⁵⁷ Este análisis, en varios países (Brasil, Suecia) el Ejecutivo envía a la Asamblea sus intenciones de política pública; el legislativo las revisa y realiza sugerencias, generalmente asociado a presupuestos plurianuales y establecer límites del gasto

2. ¿Cuál es el vínculo entre las prioridades de política y la fijación del techo presupuestario del sector?

3. La fijación de techos presupuestarios, ¿cumple con criterios de equidad, suficiencia, sostenibilidad?

Sí No ¿Por qué? _____

4. ¿Cómo se fijan los techos presupuestarios en la estructura programática del presupuesto de la entidad?

5. ¿Cuál es la relación de los ingresos estatales (tributarios o no) para fijar techos presupuestarios al sector?

6. ¿Los techos presupuestarios de la entidad están basados en planificación estratégica, con criterios de transparencia y priorizados?

II. Discusión y aprobación del presupuesto: control político y fiscalización presupuestaria

7. ¿Los anteproyectos de los Presupuestos 2020 y 2021 del Poder Ejecutivo, fueron presentados oportunamente al Poder Legislativo?

7.1. 2020 Sí No Si la opción es No, ¿Por qué? _____

7.2. 2021 Sí No Si la opción es No, ¿Por qué? _____

8. ¿El Poder Legislativo aprobó las propuestas de los Presupuestos 2020 y 2021, antes de que iniciara el año Presupuestario del Ejecutivo?

8.1. 2020 Sí No Si la opción es No, ¿Por qué? _____

8.2. 2021 Sí No Si la opción es No, ¿Por qué? _____

8.3 En 2021, incluyó un apartado especial o un presupuesto extraordinario sobre gastos de Covid-19

Sí No Si la opción es No, ¿Por qué? _____

9. ¿Para el Presupuesto aprobado 2020, los nuevos gastos e ingresos provocados por el Covid-19 se formularon como un presupuesto extraordinario u ordinario o?

Presupuesto Ordinario _____ Extraordinario _____ Ambos _____

10. En la propuesta de Presupuesto 2021, ¿El Poder Legislativo utilizó su autoridad legal para enmendar la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo con respecto a los gastos o financiamiento del Covid-19? ¿el Poder Legislativo devolvió con observaciones las partidas relacionadas con el combate y erradicación del COVID-19?

2021 Sí No Si la opción es Sí, explique si fue en gastos, ingresos, o ambos _____

Si la opción es No, explique si la legislación no le permite o le permite y no lo realizó _____

11. En la propuesta de Presupuesto 2021, ¿Solo la Comisión especial de Presupuesto de la Asamblea Legislativo examinó la propuesta, o también otras comisiones legislativas responsables de sectores particulares relacionados a la Pandemia (por ejemplo, salud, educación, defensa, etc.)?

Comisión Presupuesto Otras Comisiones

Indicar cuáles con informe _____

III. Ejecución del presupuesto y control político y fiscalización

12. Durante el Presupuesto 2020, ¿examinó un comité permanente o temporal del Poder Legislativo la ejecución durante el año del Presupuesto Aprobado?

Comisión Permanente Comisión Especial por COVID-19 Ninguna Comisión

Explique, y comente si existió un informe institucional _____

13. Durante el Presupuesto 2020 y por el COVID-19 ¿El ejecutivo buscó la aprobación del Poder Legislativo antes de transferir fondos entre unidades administrativas que reciben financiamiento explícito en el Presupuesto Aprobado y financiamiento de gastos COVID-19, y está legalmente obligado a hacerlo?

El ejecutivo buscó aprobación Sí No Algunas veces

Explique, _____

14. ¿El Poder Ejecutivo buscó la aprobación de la legislatura antes de reducir el gasto por debajo de los niveles del Presupuesto Aprobado en respuesta a un déficit de ingresos (es decir, ingresos inferiores a los inicialmente previstos) por el impacto de la pandemia en la economía durante la ejecución del presupuesto 2020? y está legalmente requerido para hacerlo?

El ejecutivo buscó aprobación Sí No Algunas veces

Explique, _____

IV. Evaluación del Presupuesto y control político y fiscalización

15. Para el Presupuesto 2020 ¿Algún comité del Poder Legislativo examinó el Informe de auditoría sobre el presupuesto anual elaborado por la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS), y valoró el gasto de la Pandemia?

Un comité lo examinó y dio dictamen Sí No

Explique y cuál fue el impacto sobre los señalamientos de la EFS _____

16. Considera usted que la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) sufre de captura partidaria, y eso inhibe su trabajo independiente para auditar al poder Ejecutivo

EFS es independiente Sí No

Si la opción es Sí, explique que factor asegura su independencia _____

Si la opción es NO, explique qué medidas podrían fortalecer su independencia _____

17. Durante el Presupuesto 2020 ¿la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS), con base a sus facultades (si las tiene) realizó auditorías especializadas sobre los gastos de COVID-19 en entidades del Ejecutivo?

La EFS realizó auditorías especializadas COVID-19 Sí No

Si fue positiva, explique en qué áreas y cuál es su impacto en acatar las recomendaciones o judicializar las irregularidades _____

Si fue NO, explique las razones legales o de independencia que incidieron en la decisión _____

18. Debido al gasto extra que implicó la pandemia Covid-19, ¿fue invitada la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) participó y testificó en las audiencias de un comité del Poder Legislativo?

La EFS fue invitada al Poder Legislativo por gasto COVID-19 Si No

Explique la respuesta _____

19. ¿Cuál es el rol del sistema de información de beneficiarios de la política pública y de resultados para la formulación del presupuesto?

20. ¿Se aplica el presupuesto basado en resultados?, ¿qué seguimiento se le da?, ¿cuáles son las lecciones aprendidas de su aplicación?, ¿qué mejoras debería haber?

21. ¿Cuál es el vínculo entre las prioridades de política, los programas existentes en el presupuesto, objetivos de política y asignaciones presupuestarias?

22. ¿El cierre de las brechas en cobertura y equidad, están adecuadamente reflejadas en las asignaciones presupuestarias?

23. ¿Los recursos son agrupados y asignados para diferentes tipos de poblaciones de manera tal que sean visibilizados en el presupuesto?

V. Transparencia

24. ¿Cuáles son las prácticas de transparencia y participación en la toma de decisión del techo presupuestario para la institución?

25. ¿Cuáles fueron los hitos que brindaron información sobre los gastos relacionados con la pandemia a la población?

26. ¿Cuáles fueron los hitos que brindaron información sobre los resultados de la implementación de diferentes programas en respuesta a la pandemia?



**Diagnóstico y Propuesta de Metodología Regional
en materia de control político y fiscalización
presupuestaria del gasto e inversión pública
ordinaria y extraordinaria
incluyendo la realizada para atender
la emergencia del COVID-19**

El Salvador • Honduras • Guatemala

