



Instituciones fiscales en El Salvador

**Su impacto en la situación
fiscal y macroeconómica
del país**

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Instituciones fiscales en El Salvador

**Su impacto en la situación
fiscal y macroeconómica
del país**

2015
Fundación Nacional para el Desarrollo
San Salvador

336

P438i Pérez Trejo, Carlos Armando, 1971-

sv Instituciones fiscales en El Salvador [recurso electrónico] :
su impacto en la situación fiscal y macroeconómica del país / Carlos Armando
Pérez Trejo. -- 1ª. ed. -- San Salvador, El Salv. : FUNDE, 2015.

1 recurso electrónico (78 p. : gráficos, figuras).

Datos electrónicos (1 archivo : pdf, 637 kb.). --
<http://www.repo.funde.org/>

ISBN 9789996149337 (E-Book)

1. Finanzas públicas--El Salvador. 2. Política fiscal. 3. Legislación.
I. Título

BINA/jmh

FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE

Una publicación del Área de Macroeconomía y Desarrollo

Primera Edición E-Book

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

Junio 2015.

Investigación elaborada por:

Carlos Armando Pérez Trejo

Diseño editorial y diagramación:

Contracorriente Editores.

© FUNDE, 2015

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación
siempre y cuando se cite a la FUNDE.

Con el apoyo de:



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Coopération luxembourgeoise

Contenido

Introducción	6
Antecedentes	08
Conceptualización. Las instituciones	08
Las instituciones fiscales y la política fiscal	09
Evolución del concepto “Instituciones fiscales”	11
Importancia de las instituciones fiscales	13
El FMI y las instituciones fiscales	15
Prácticas internacionales	17
Evaluaciones internacionales de las instituciones fiscales	21
Evaluación de instituciones fiscales del FMI	21
Informe del desempeño de la gestión de las finanzas públicas (PEFA)	22
Otras evaluaciones	23
Instituciones fiscales en El Salvador	26
Desarrollo reciente: estudios previos	26
Caracterización y evaluación de las instituciones fiscales en El Salvador	32
Sistema presupuestario	32
Sistemas de información financiera, construcción de cifras y proyecciones fiscales	36
Reglas fiscales	39
Sistema impositivo, política y administración tributaria y aduanera	44
Sistema de adquisiciones y contrataciones públicas	48
Auditoría externa	50
Transparencia fiscal y rendición de cuentas	53
Funcionamiento del Estado y relaciones intersectoriales	57
Efectos de las instituciones fiscales en el crecimiento económico y en el bienestar	60
Riesgos en las instituciones fiscales	61
Reflexiones finales	64
Referencias	70
Anexos	74

Introducción

La política fiscal es la herramienta fundamental del Estado para participar en la economía de un país. A través de sus dos instrumentos, los ingresos y el gasto público, el Estado incide directamente en el rumbo de la actividad económica y tiene la capacidad para influir en el comportamiento de los agentes económicos y en sus decisiones de inversión y consumo, todo ello con el objeto de asegurar la estabilidad macroeconómica y garantizar un mayor bienestar; pero éstos no actúan por arte de magia, sino que las instituciones del Estado, las “instituciones fiscales” en particular, juega un papel protagónico en el éxito o fracaso de las acciones de política.

Las instituciones fiscales son un conjunto de normas jurídicas, convenciones, disposiciones administrativas y entidades, que inciden en el desempeño fiscal y económico de los países y constituyen las “reglas del juego” en las relaciones entre las entidades del gobierno y los agentes económicos. Su importancia radica precisamente en su papel regulador del accionar del Estado y en la capacidad de influir preponderantemente en los resultados fiscales.

Respecto de dicha influencia, el Fondo Monetario Internacional (FMI) hizo después de la recesión económica global de 2008-2009, una evaluación del desempeño de las instituciones fiscales en los países del G-20 y luego en países de bajo ingreso. Sus conclusiones son categóricas al afirmar que aquellos países con instituciones fiscales más fuertes resistieron en mejores condiciones la crisis y pudieron llevar a cabo ajustes fiscales más efectivos y menos dolorosos. Por el contrario, los países con instituciones débiles, a pesar

de sus esfuerzos, aún no se han recuperado y siguen bregando para lograr salir de sus respectivas crisis, pero con poco éxito.

El Salvador se ubica en el segundo grupo de estos países, pues a pesar de haber logrado un déficit fiscal de 2% del PIB y mantener un nivel de deuda pública no mayor al 40% del PIB hasta 2007, la crisis global sacudió fuertemente los fundamentos macroeconómicos del país, llevándolo a una desaceleración repentina en 2008 y luego, en 2009, a una recesión sin precedentes en los últimos 25 años (-3.1%). Como consecuencia, las finanzas públicas se deterioraron en 2009 debido a la caída de los ingresos tributarios del 8.2%, frente a un incremento del 4% en los gastos totales, obteniéndose un déficit fiscal de 5.7% y elevando la deuda a 50% del PIB en solo un año. En los años siguientes, se han hecho muchos esfuerzos por reducir el déficit fiscal y controlar el crecimiento de la deuda, pero no ha sido posible. Así pues, a seis años

de la crisis, el déficit sigue en torno al 4%, la deuda cercana al 60% del PIB (incluyendo la deuda previsional) y el crecimiento económico no ha pasado del 2%.

Este comportamiento de la economía y las finanzas públicas domésticas, puede atribuirse a diversos determinantes, como la vulnerabilidad de los fundamentos macroeconómicos y de los principales sectores productivos ante shocks externos, el complicado clima de negocios imperante en el país debido a la inseguridad física, la relación conflictiva entre el gobierno y la empresa privada, la incertidumbre ante ciclos electorales demasiado cortos y muy probablemente a fallas en las instituciones fiscales.

El presente trabajo se inscribe en la discusión sobre los determinantes de los resultados fiscales y con base en la práctica internacional, en particular los estándares del FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se elabora un diagnóstico del estado de las instituciones fiscales en El Salvador, con el objetivo de determinar sus fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.

El trabajo comienza con una conceptualización teórica de las instituciones y un recuento de la evolución del concepto “instituciones

fiscales” y su importancia para el aseguramiento de la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica. En segundo lugar se presentan algunos elementos del desarrollo reciente del tema en El Salvador, poniendo énfasis en evaluaciones hechas por parte del FMI y la Secretaría PEFA.

Luego, el trabajo se dedica al análisis detallado y la evaluación de las instituciones fiscales vigentes en el país, resaltando en cada una sus puntos fuertes, pero además señalando sus falencias y su impacto en los resultados fiscales y en el crecimiento económico. El estudio analiza también los riesgos existentes y probables que pueden afectar negativamente el desempeño de las instituciones fiscales; para luego presentar un resumen de los hallazgos encontrados en el diagnóstico y las conclusiones del estudio.

Finalmente se presentan algunas líneas generales de propuestas de política relacionadas con el fortalecimiento de los sistemas de gestión, pero el énfasis se coloca en proponer acciones relacionadas con el establecimiento de un conjunto de reglas fiscales enmarcadas en una ley de responsabilidad fiscal creíble, que restrinja la conducta del gobierno y lo lleven a una senda de disciplina fiscal.

Antecedentes

CONCEPTUALIZACIÓN. LAS INSTITUCIONES

De acuerdo a North (1991), las instituciones son restricciones ideadas por la humanidad que estructuran la interacción política, económica y social de las personas. Las instituciones han sido creadas para establecer cierto orden y con ello reducir la incertidumbre en las relaciones de la sociedad. Junto a las restricciones económicas, las instituciones contribuyen a definir el conjunto de elecciones y, por tanto, determinan los costos de transacción, la rentabilidad y la viabilidad de llevar a cabo cualquier actividad económica. Las instituciones proveen la estructura de incentivos de una economía; direccionan los cambios económicos hacia el crecimiento, estancamiento o hacia el declive.

Del análisis anterior surge una pregunta fundamental: ¿Qué hace necesario restringir la interacción humana mediante el establecimiento de instituciones? North responde esta interrogante ejemplificando que en la maximización del bienestar, los individuos encuentran más beneficioso cooperar con otros jugadores cuando se dispone de completa información sobre el desempeño del resto y cuando se tiene un pequeño número de ellos. Pero la cooperación es difícil en la realidad, donde la información de los demás jugadores –agentes económicos y políticos– es escasa y son muchos los participantes. En estos casos, la existencia de unas simples instituciones y la efectividad de su cumplimiento facilitan la interacción y reducen los costos de transacción en la sociedad. Para North, tanto las instituciones políticas como económicas son partes esenciales de una efectiva matriz institucional.

La teoría de North está en sintonía con los hallazgos de Coase, quien estableció la co-

nexión crucial entre instituciones, costos de transacción y teoría neoclásica. El resultado de mercados eficientes pretendido por los neoclásicos sólo se obtiene cuando el intercambio no implica costos; es decir, las instituciones no importan en un mundo sin costos de transacción. Pero los costos de transacción siempre son importantes, y aún más en las economías modernas donde son elevados y crecientes (IIG, 1998).

En un plano más general, el “orden institucional” es un marco de reglas formales e informales que orientan el comportamiento individual en una dirección específica; y que en los términos definidos por North, pretenden reducir la incertidumbre del individuo frente al futuro, impone una trama de mecanismos para hacer viable el funcionamiento del mercado.

Un aspecto relevante en el análisis es la distinción entre organizaciones e instituciones. En este punto, Hayek (1985, citado en IIG, 1998),

ubica las instituciones y organizaciones en planos diferentes: las instituciones son el propio orden social, pertenecen al plano de la sociedad; en cambio, las organizaciones, junto con los individuos, son los elementos componentes o actuantes en dicho orden social.

Las instituciones son órdenes abstractos, independientes de los individuos que las componen, que cumplen la función de facilitar a los individuos y las organizaciones la consecución de sus fines particulares, pero que en sí mismas no tienen fines específicos; las organizaciones, en cambio, son órdenes concretos, determinados por los individuos y los recursos que los integran, creados para la consecución de fines particulares y específicos. Así pues, cuando los institucionalistas hablan de organizaciones se refieren “al perfil más personal de las instituciones”, es la forma que adquieren las instituciones cuando se trata de que los sujetos se organicen para conseguir un objetivo específico. Las organizaciones son el aspecto específico de un fenómeno más general, las instituciones.

En la acepción más general, North (1991) reconoce dos tipos de instituciones: las formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad) y las informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta). En consecuencia, investigar el sistema institucional de un país es tarea que excede, con mucho, el estudio de sus instituciones formales, ya que exige la exploración de las convicciones, valores, principios o creencias que pautan el comportamiento real, determinan la interpretación de las normas formales, las completan o hasta producen in extremis su inaplicación. En conclusión, quien no conoce las instituciones informales no puede pretender conocer un país. La dificultad, para North, está en que uno

de los efectos del subdesarrollo consiste en bloquear o censurar con más fuerza la emergencia o visibilidad de lo informal.

En el mismo contexto, Williamson (1985, citado en Asensio, 2003), distingue dos grandes tipos de instituciones: las que operan bajo las pautas del mercado y las que lo hacen bajo pautas jerárquicas. Las primeras pueden ser definidas como un conjunto de normas y mecanismos de fiscalización que determinan el escenario para la realización de transacciones impersonales y discretas. Las jerarquías son conjuntos de normas para la realización de transacciones basadas en líneas verticales de autoridad mediante las que se expresan facultades para la toma de decisiones.

Para Williamson, las instituciones entendidas como normas se diferencian del sentido convencional del término, análogo a entidades u organizaciones. Dado el énfasis en las normas, se sustenta que ellas también existen internamente en los entes u organizaciones para manejar sus procedimientos financieros, operativos y de otro carácter. Estas organizaciones, por tanto, tienen un ambiente institucional “externo” y otro “interno”. En tal sentido, con el ánimo de conciliar ambas realidades conceptuales, señala que la generalidad de la noción aconseja identificar tal marco institucional como comprendido por a) instituciones norma, b) instituciones órgano, c) instituciones tradición y, d) instituciones procedimiento, entre otras.

LAS INSTITUCIONES FISCALES Y LA POLÍTICA FISCAL

La política fiscal es la herramienta fundamental del Estado para participar en la economía de un país, y sobre todo en un país con tipo

de cambio fijo, en el que no opera de manera activa la política monetaria. A través de las decisiones fiscales el Estado incide directamente en el rumbo de la actividad económica y tiene la capacidad para influir en el comportamiento de los agentes económicos y en sus decisiones de inversión y consumo, todo ello con el objeto de asegurar la estabilidad macroeconómica y garantizar un mayor bienestar. La política fiscal actúa fundamentalmente a través sus dos instrumentos básicos: los ingresos y el gasto público, pero éstos no actúan por arte de magia, sino que el conjunto de instituciones del Estado o “instituciones fiscales” juega un papel protagónico en el éxito o fracaso de las acciones de política.

Las instituciones fiscales se conciben como un conjunto de normas jurídicas, convenciones, disposiciones administrativas, entidades, que inciden en el desempeño fiscal y económico de los países, son las “reglas del juego”. Las instituciones fiscales tienen que ver entonces con el sistema impositivo, el sistema presupuestario, el marco de gastos, reglas fiscales, relaciones interinstitucionales, entre otros. Para Kopits (2001, citado en Asensio, 2003), las instituciones fiscales son esencialmente “restricciones de conducta” gubernamental perseguidas con fines fundamentalmente macroeconómicos y monetarios.

De la definición anterior destacan las instituciones presupuestarias, concebidas como el conjunto de reglas y regulaciones de acuerdo a las cuales es formulado, aprobado y ejecutado el presupuesto público (Alesina y Peroti, 1999). Estos autores afirman que las instituciones tienen efectos significativos en el tamaño y la composición del presupuesto, y en alguna medida son determinantes de la responsabilidad fiscal. Poterba (1996) agrega

además que dicho conjunto de reglas constituyen importantes restricciones en el proceso presupuestario.

Existen dos tipos de instituciones presupuestarias:

a) Leyes que prescriben metas cuantitativas en el presupuesto.

De acuerdo a Von Hagen (2002), son reglas fiscales del tipo presupuestos equilibrados, techos de deuda, límites a gastos, entre otros. El autor sugiere que de acuerdo a la historia, estos controles han sido impuestos por los contribuyentes, para controlar la profusión al gasto de sus representantes en el gobierno y constituyen el mecanismo más directo para controlar su comportamiento. De ellos, el más típico ejemplo es la exigencia de presupuestos equilibrados, aunque Alesina y Peroti (1999), opinan que en muchos casos no es una regla óptima, dada la necesidad recurrente de utilizar la política fiscal de manera anticíclica. Además, tanto los mismos autores, como Von Hagen (2002), coinciden en que, ante normativas de este tipo, los gobiernos tenderán a buscar alternativas para evadirla, razón por la cual se vuelven prácticamente inoperantes y contraproducentes, ya que crean incentivos para que se recurra a “presupuestos creativos” y políticas complejas, simplemente para saltarse la regla. En todo caso, de acuerdo a la evidencia empírica, una regla fiscal que exija un presupuesto equilibrado, puede ser una “segunda mejor opción” para contener el déficit y el nivel de deuda pública.

b) Reglas procedimentales.

Estas se refieren a leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que nor-

man el ciclo presupuestario: formulación, aprobación, ejecución y monitoreo del presupuesto. Estos, aunque son meros procesos, influyen de manera sustancial en los resultados fiscales, tanto en lo relacionado con el balance presupuestario y deuda pública, como en materia de eficiencia, calidad y transparencia de las operaciones financieras del gobierno.

Respecto a estas últimas, se distinguen dos tipos de instituciones: a) las “jerárquicas”, aquellas caracterizadas por una limitación de la democracia en el proceso presupuestario, manifestada a través de la atribución de fuertes prerrogativas al ministro de finanzas por sobre los ministros ejecutores, dentro de las negociaciones intragobierno para la determinación de asignaciones presupuestarias; asimismo, limitan la capacidad del Congreso de modificar el proyecto de presupuesto propuesto por el gobierno; y b) las “colegiadas”, que enfatizan la toma de decisiones democráticas, como el derecho de los ministros ejecutores de proponer sus asignaciones, así como la potestad de la legislatura de modificar el presupuesto (Alesina y Peroti, 1999).

Cada tipo de institución tiene sus propias ventajas, por un lado, las “jerárquicas” se enfocan en las restricciones fiscales, como evitar grandes déficits y altos niveles de deuda; mientras que las “colegiadas” velan más por el respecto de los derechos de las minorías, la correcta redistribución de los recursos, etc. En general, cuando el proceso presupuestario está dotado de instituciones jerárquicas, el ministro de finanzas ostenta un status más alto respecto de los ministros ejecutores, lo que permite que los presupuestos sean aprobados rápidamente y reflejen las preferencias del gobierno. Por su parte, las reglas colegia-

das son más igualitarias y dan prioridad a la eficiencia y equidad en la asignación.

Otro aspecto importante es la transparencia en el control de los procesos presupuestarios, precisamente por la cultura de los gobiernos de sobrestimar las cifras de ingresos y ocultar obligaciones, dejándolas fuera del presupuesto o ejecutándolas a través de presupuestos paralelos; así como también implementando políticas confusas. Una vez más, la evidencia empírica muestra que procedimientos más jerárquicos están correlacionados positivamente con una mayor transparencia y disciplina fiscal (Von Hagen, 1992), aunque según Alesina y Peroti (1999), existe evidencia empírica de que imponer reglas complicadas crea incentivos para llevar a cabo procedimientos no transparentes.

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO “INSTITUCIONES FISCALES”¹

La historia de las instituciones fiscales está ligada a las “reglas fiscales”, que surgen ante la necesidad de imprimir disciplina a los gobiernos en su posibilidad de financiarse con recursos provenientes del endeudamiento y llevar esta práctica hasta niveles insostenibles para el Estado.

Según Balassone y Franco (2001), la humanidad siempre ha mostrado un cierto grado de conocimiento de los posibles efectos negativos de un excesivo endeudamiento. La primera exhortación a un sólido comportamiento fiscal se encuentra ya en la Biblia: “Y tú le

1. Esta sección se basa en Balassone, F. y Franco, D.(2001); “EMU Fiscal Rules: A new answer to and oldquestion?”; en Fiscal Rules, Banca d’Italia.

prestarás a muchas naciones, mas tú no tomarás prestado... ”(Deuteronomio 15: 6). Varios siglos después, como Hansen (1941) relata como teólogos escolásticos, como Santo Tomás de Aquino, se opusieron fuertemente a los préstamos. En el mismo sentido, la filosofía política de la época moderna consideraba que era prioritario acumular tesoros antes que endeudarse. Para ellos, las emergencias debían financiarse con fondos acumulados y solo la guerra justificaba la imposición de gravámenes o contratación de créditos extraordinarios. Thomas Hobbes fue más realista al pensar que el monarca podía recurrir ocasionalmente a la deuda pública; pero Adam Smith volvió a la tradición más antigua, para él y otros tratadistas, hipotecar los ingresos públicos era una práctica ruinosa para los países y más allá de cierto umbral la deuda pública conduce a la bancarrota del Estado. Para Smith, el endeudamiento significaba además una pérdida de bienestar, pues privaba a la sociedad de recursos que podrían ser invertidos en una forma más productiva. En la misma línea, Ricardo se refería a la deuda como “...uno de los más terribles flagelos que fueron inventados para afligir a una nación”. Pero el problema es que para los políticos seguía siendo preferible el endeudamiento a imponer altos gravámenes, porque la población tiende a subestimar la futura carga de los intereses.

A raíz de tal corriente de pensamiento, surgió la regla de un presupuesto equilibrado, basada en la analogía entre las finanzas del Estado y las de una familia. El precepto era evitar vivir más allá de las propias posibilidades, lo que solo podría lograrse pasando al nivel nacional la prudencia en la conducción de cada familia. Ya en el siglo XX, los escritos de Pigou (1929) señalan que “en tiempos normales se exige que los ingresos de un gobierno se utilicen

para financiar los gastos ordinarios. No puede haber ninguna duda de que en un Estado disciplinado dichos recursos se obtendrán de los impuestos y no del endeudamiento.

Sin embargo, el endeudamiento no es necesariamente malo, incluso los defensores clásicos del presupuesto equilibrado eran conscientes de la necesidad de permitir el endeudamiento en determinadas circunstancias. El problema ha sido definir bajo qué circunstancias es aplicable esa excepción, sin caer en una situación de inestabilidad. Pigou (1929) ya hablaba de algunas excepciones, como el financiamiento de gastos extraordinarios surgidos en el combate de las consecuencias de un desastre natural o para hacer frente a una inminente amenaza de guerra. En estos casos era imposible obtener los recursos necesarios de manera rápida a través del sistema impositivo, por lo que se justificaba recurrir a la deuda. Lo mismo sucede con los recursos necesarios para financiar la formación de capital, para lo cual se justifica la obtención de préstamos. Finalmente, Pigou se pronunciaba por un sistema impositivo con tasas constantes para no causar distorsiones a la economía y para que el presupuesto se balanceara automáticamente: los años malos (déficit) se compensan con los años buenos (superávit).

El dilema de las excepciones a la regla del presupuesto balanceado dio lugar, en la segunda mitad del siglo XIX, a lo que se llamó “doble presupuesto”, que consiste en elaborar un presupuesto para gastos corrientes y uno para gastos de capital. Mientras el primero debe estar equilibrado, el segundo puede operar con déficit (la llamada Golden rule) y de esta forma distribuir el costo de los bienes durables a lo largo de su vida útil en vez

de cargarlo en un solo año. Este mecanismo se convierte entonces en un poderoso instrumento para sortear las restricciones de liquidez y para fortalecer el desarrollo económico de los países. A pesar de su fortaleza, la Golden rule siempre ha sido difícil de aplicar dada la dificultad para distinguir lo que es gasto corriente de lo que es gasto de capital.

Los gobiernos sub nacionales en algunas federaciones han adoptado en forma autónoma la Golden rule (Estados Unidos, desde mediados del siglo XIX y de varios cantones suizos desde 1920), orientados principalmente a conseguir financiamiento en los mercados de capital, en ausencia de transferencias desde su respectivo gobierno central. Esto fue una primera ola de reformas institucionales. En una segunda ola, después de la Segunda Guerra Mundial, Japón, (al igual que Alemania, Italia y los Países Bajos) y a partir de los 60's, Indonesia y los países del área del franco, introdujeron reglas de equilibrio presupuestario complementarias a la política monetaria y restricciones al financiamiento del déficit fiscal (Regoli y Otros, 2005).

La sostenibilidad fiscal, fundamentada en sólidas reglas o instituciones fiscales, se convirtió también en el dogma central de la Unión Europea (UE) y fue una precondition para la consecución de la estabilidad financiera y monetaria. Las reglas fiscales de la UE fueron diseñadas con la meta de asegurar que las políticas nacionales mantuvieran una sólida posición fiscal, al mismo tiempo que se les permitía contar con suficiente margen de flexibilidad presupuestaria en tiempos no favorables. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento comprometía a los Estados miembros a tener una posición fiscal de mediano plazo cercana al equilibrio o a un superávit, aunque les

permitía tener déficits de hasta 3% del PIB y acumular deuda hasta 60% del PIB. De esta forma, se podía prevenir que los países cayeran en sendas insostenibles.

Con el tiempo, también ha surgido la necesidad de imponer reglas para el monitoreo de la gestión de las finanzas públicas, pues los políticos en el gobierno tienden a utilizar los recursos públicos para alimentar intereses particulares, afianzar posiciones en el gobierno o bien se realizan prácticas fraudulentas. Es así como nacen las instituciones relacionadas con las adquisiciones del Estado, la contraloría fiscal y las reglas de transparencia y rendición de cuentas.

Un aspecto relevante es que la evolución de las reglas fiscales ha tenido lugar en países desarrollados, principalmente de la OCDE, otra historia es la de los países en subdesarrollo, donde todavía hay carencias en dicha materia y se sigue manejando las finanzas del Estado con criterios discrecionales; aunque algunos organismos internacionales han hecho esfuerzos por recomendar y auxiliar a muchos países en la adopción de un marco consistente de instituciones fiscales.

IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES FISCALES

Alesina y Peroti (1999) se plantean una pregunta básica: ¿Por qué ciertos países acumulan grandes cantidades de deuda pública mientras otros no? Ellos sostienen que las variables económicas por si solas no proveen respuestas satisfactorias a dicha interrogante, por lo que consideran una explicación político-institucional: que en el comportamiento de las cuentas fiscales tienen que ver otros factores,

como el rol y el nivel de independencia del sistema electoral, la estructura de partidos, la fragmentación del gobierno, la polarización política. Por ejemplo, en países gobernados por coaliciones se tiende a postergar ajustes fiscales, así que la deuda se acumula más rápidamente. De la misma forma, los principios ideológicos y las preferencias de política de los gobiernos definen la facilidad de tomar decisiones de ajuste fiscal, como lo demuestra el hecho que en los últimos 30 años, los programas de transferencias a terceros han crecido más rápidamente que otros rubros de gasto público, y esto se debe a que las transferencias son notoriamente más difíciles de cortar. Para el caso de El Salvador, la eliminación o reducción de los programas de subsidios a los servicios básicos y de asistencia social del gobierno ha sido un tema prohibitivo en las discusiones de política. Incluso, en 2013 se elevó a categoría de ley la obligatoriedad de su financiamiento.

La importancia de las instituciones fiscales radica entonces en su capacidad para incidir en las decisiones de política y en los significativos efectos que tienen en el tamaño y composición del presupuesto. Alesina y Peroti (1999) señalan además a las instituciones fiscales como importantes determinantes de los resultados fiscales.

La tesis de Alesina y Peroti es comprobada más tarde empíricamente por Debrun y Kumar (2007), quienes cuantificaron la relación entre las instituciones y los resultados fiscales. De la misma forma, un informe del FMI para los países del G-20 (IMF, 2014a), muestra como los países con instituciones presupuestarias fuertes han sido más exitosos en la implementación de programas de ajuste fiscal en la etapa posterior a la crisis de 2008-2009.

El informe indica además que aquellos con un buen sistema de reportes fiscales, pronóstico y divulgación de riesgos fiscales parecen haber tenido un mejor entendimiento de su posición fiscal post crisis y las alternativas de solución. Asimismo, aquellos con marcos fiscales creíbles, sistemas presupuestarios basados en resultados y con acuerdos fiscales intergubernamentales, fueron más rápidos y efectivos en anunciar sus planes de ajuste y mejores en proteger la inversión pública dentro de dichos planes. Finalmente, países con procesos presupuestarios unificados y disciplinados fueron más efectivos en implementar sus planes de ajuste.

Un moderno marco institucional para la conducción de la política fiscal y la gestión financiera pública también es importante para solucionar los problemas principal-agente que se dan entre votantes y autoridades políticas debido a la impaciencia del gobierno, la falta de representación de futuras generaciones, la competencia electoral, la sensibilidad a los grupos de presión con intereses especiales, la corrupción y el uso de información asimétrica y sesgada (von Hagen 2005, citado en Schmidt-Hebbel, 2012). En estos casos, la literatura académica y la experiencia internacional sugiere que el marco institucional se base en un conjunto de componentes, como: una ley de responsabilidad fiscal, una moderna gestión financiera, un horizonte de planificación que sobrepase un año, una regla fiscal para el presupuesto, reglas para la gestión de activos y obligaciones del Estado, requerimientos de rendición de cuentas y de información pública sobre la gestión financiera pública, un efectivo control externo y auditoría y el establecimiento de un consejo fiscal o comités fiscales (Ter-minassian 2010; IMF 2009, Debrun et al 2009, citados en Schmidt-Hebbel, 2012).

Una función adicional de las instituciones fiscales es la promoción de la estabilidad macroeconómica y el desarrollo en el largo plazo (IADB, 2013). Los autores apuntan que reglas como los límites al endeudamiento, gasto y déficit, originalmente fueron establecidas para reducir la discrecionalidad de las autoridades y para reforzar la sostenibilidad y la credibilidad de la política fiscal, pero luego adquirieron un rol importante en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica.

En resumen, las instituciones fiscales contribuyen a numerosos objetivos, desde la estabilización macroeconómica, la asignación de recursos públicos y su gestión, así como el incremento de la productividad privada. De acuerdo a IADB (2013), una combinación de instituciones como las ya acotadas, puede derivar en una panacea de políticas fiscales que serían a) estables y sostenibles, b) focalizadas en proveer mejores servicios públicos, y c) sostenida por una moderna plataforma tecnológica de información que facilite una eficiente y transparente gestión pública.

EL FMI Y LAS INSTITUCIONES FISCALES

El principal objetivo que busca un país al adoptar reglas y otras instituciones fiscales es encausar las finanzas públicas en una senda de disciplina y sostenibilidad. Esta iniciativa surge algunas veces como una decisión soberana, pero también surge derivada de compromisos suscritos con organismos supranacionales o multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Unión Europea, la Comunidad Andina de Naciones, el Mercosur, entre otros.

El FMI es un organismo multilateral surgido de los Acuerdos de Bretton Woods (julio 1944) con el objetivo de promover la cooperación monetaria internacional, la estabilidad cambiaria, facilitar el crecimiento equilibrado del comercio internacional, proveer recursos para auxiliar a sus miembros en situaciones de crisis de balanza de pagos y fiscales o para asistir en los programas de reducción de la pobreza.²

En su origen, el FMI debía garantizar la estabilidad del sistema monetario internacional después de la crisis financiera de 1929; pero después de 1976 y tras la desaparición del sistema de cambio fijo, el FMI heredó un nuevo papel ante los problemas de deuda pública de países en desarrollo y ante las crisis financieras internacionales, como sucedió durante los distintos shocks de precios del petróleo, materias primas y alimentos en los últimos 40 años, la crisis de deuda de los 80's, la crisis financiera global de 2008-2009, entre otros.

A través de su vigilancia económica, el FMI monitorea permanentemente la salud económica de sus países miembros, alertándolos de riesgos en el horizonte y proveyendo asistencia técnica y capacitación para cooperar con los países en la mejora de la gestión económica y fiscal.

La vigilancia económica es desarrollada a nivel global, regional a nivel de países en el plano individual, a través de diversos instrumentos. En primer lugar se señala la verificación o consulta periódica de los compromisos establecidos en el Artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI. Esta es una evaluación anual

2. International Monetary Fund Website: www.imf.org

del desarrollo económico y financiero de los países; por ejemplo, para el caso de El Salvador, los últimos staff report del FMI contienen una revisión del desarrollo económico reciente, pronósticos macroeconómicos y riesgos, así como una discusión sobre las políticas de corto y mediano plazo adoptadas o por adoptar por parte del gobierno, poniendo especial énfasis en el desempeño y en las medidas de política fiscal. Luego se encuentra el Financial Sector Assessment Program (FSAP), evaluación bajo responsabilidad del FMI y el Banco Mundial dedicada a calibrar las fortalezas y debilidades del sector financiero de un país. Un tercer instrumento es la evaluación de la observancia de estándares y códigos por parte de los países. Aquí cobra relevancia la evaluación de la transparencia de las políticas, que comprende el compromiso de diseminar datos de país, la transparencia de la política fiscal y la transparencia de la política monetaria y financiera.

De manera puntual, en el ámbito fiscal se cumple el Código de Transparencia Fiscal, instrumento articulado en cuatro pilares o instituciones fiscales: i) reportes fiscales, ii) proyecciones fiscales y presupuestación, iii) análisis y gestión de riesgos fiscales, iv) gestión de ingresos.

De esa manera como el FMI ha jugado y juega actualmente un papel preponderante en la implementación de reglas y en el establecimiento de un conjunto de instituciones fiscales en las países miembros, especialmente en países emergentes y en vías de desarrollo, con el objeto de contribuir al aseguramiento de la disciplina fiscal, con miras al logro de un objetivo más transversal y relevante: la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

En 2014 el FMI preparó un informe que contiene la evaluación de las instituciones presupuestarias en los países de bajo ingreso enfocándose en tres fases del proceso de formación de políticas: a) entendimiento del horizonte fiscal y desafíos, b) formulación de una estrategia fiscal creíble y, c) implementación de la estrategia fiscal (IMF, 2014b). El informe fue originalmente desarrollado para los países del G-20, pero ante el hecho de que todos los países necesitan asegurar la credibilidad y la sostenibilidad, fue ampliado a más naciones. El documento presenta 12 instituciones (Recuadro 1) que pueden apuntalar la planeación y puesta en marcha de la estrategia fiscal en las tres etapas acotadas, aplica el marco de políticas a una muestra de siete países de bajo ingreso y compara el resultado con el obtenido en el G-20, para luego deducir las debilidades y fortalezas del grupo de países estudiado.

Recuadro 1. DOCE INSTITUCIONES FISCALES

Entendimiento del horizonte fiscal y los desafíos

1. Reportes fiscales
2. Proyecciones macroeconómicas y fiscales
3. Gestión del riesgo fiscal
4. Agencia fiscal independiente

Formulación de una estrategia fiscal creíble

5. Objetivos y reglas fiscales
6. Marco presupuestario de mediano plazo
7. Orientación a resultados
8. Arreglos fiscales intergubernamentales

Implementación de la estrategia fiscal

9. Unidad de presupuestos
10. Presupuestación de arriba hacia abajo
11. Aprobación legislativa del presupuesto
12. Ejecución presupuestaria

Fuente: IMF (2014b)

Otro caso de influencia de los organismos internacionales es el de los países de la Unión Europea. Como ya fue acotado, éstos están sujetos al cumplimiento de una institución fiscal importante: el Tratado de Maastricht, que a su vez establece dos instituciones o reglas fiscales fundamentales: los déficits no pueden ser mayores a 3% del PIB, salvo bajo circunstancias excepcionales, como una recesión profunda, pero la desviación solo es permitida por un tiempo limitado, ante lo cual el país debe tomar medidas correctivas para regresar al equilibrio, so pena de incurrir en infracciones merecedoras de sanciones monetarias. La segunda regla obliga a los países a contar con un objetivo de mediano plazo tendiente al equilibrio o superávit fiscal y limita el endeudamiento a 60% del PIB.

Lo anterior se complementa con un complejo entramado de organizaciones comunitarias encargadas de verificar el cumplimiento de los acuerdos suscritos por los países de la Unión y por una serie de directivas que marcan la pauta de dicho cumplimiento.

PRÁCTICAS INTERNACIONALES

Gobiernos estatales de Estados Unidos:

Todos los estados de Estados Unidos, excepto Vermont, funcionan con un marco de restricciones fiscales auto impuestas. El objetivo primordial es limitar la deuda y el tamaño de los déficits. En algunos casos, la regla exige que se presente y se apruebe un presupuesto equilibrado. En otros casos se prohíbe al Estado arrastrar un déficit hacia el próximo año fiscal o arrastrarlo por más de uno o dos años. En el mismo orden de ideas, las constituciones estatales establecen límites al endeudamiento diseñados para restringir a los gobiernos

en la emisión de títulos de deuda; asimismo, en algunos Estados se exige un referéndum para aumentar las tasas impositivas (Eichengreen y Bayoumi, 1994), Von Hagen (2002). Al final, los gobiernos subnacionales se ven obligados a tomar decisiones difíciles a fin de restablecer el balance fiscal, como convencer a sus votantes de la necesidad de aumentar los impuestos o bien reducir los gastos (Poterba, 2000).

Estas instituciones fueron impuestas por los mismos contribuyentes ante la conducta racional de los políticos de gastar en exceso no importando los déficits ni la deuda resultante. Las restricciones ex-ante podrían servir para controlar el comportamiento de los gobiernos. Pero, ¿Qué tan exitosas son las reglas impuestas? Von Hagen (2002) considera que en efecto, limitan el tamaño del déficit y reducen el ratio de deuda, pero si solo se toma en cuenta la deuda garantizada, pero si se incluye otro tipo de deuda, como la de entidades que operan fuera del presupuesto, las restricciones cuantitativas no tienen efecto en los niveles de endeudamiento. Su conclusión es que los gobiernos tienden a sustituir los instrumentos de deuda para saltarse la deuda.

En segundo lugar, Poterba (1993) revela que a pesar de que en 37 estados se exige que el Congreso apruebe presupuestos equilibrados, se permite que los ingresos y el gasto difieran de lo aprobado si lo ejecutado dista de lo esperado. Asimismo, a pesar de que en 24 estados se exige una combinación de equilibrio presupuestado y prohibición de arrastre del déficit, esta regla se cumple a cabalidad en los estados pequeños, mientras que en siete de los territorios más grandes sí se permite que los déficits se arrastren a los años subsecuentes. El autor concluye entonces que las reglas

aplican solo a una parte de los presupuestos, generalmente el fondo general, mientras en los fondos especiales y en los ingresos con destino específico, no se aplica el equilibrio.

Nueva Zelanda:

Nueva Zelanda ha sido reconocida como el punto de referencia en materia de institucionalismo. De acuerdo a Campos y Pradhan (1999), luego de una época de economía centralizada, este país adoptó a partir de 1986 un conjunto de reformas institucionales radicales que redefinieron completamente el funcionamiento del gobierno. Entre las muchas reformas se encontraba la Ley de finanzas públicas (1989) y la Ley de responsabilidad fiscal (1993). La primera aumentó la transparencia de la gestión financiera pública, poniendo a disposición del público toda la información relacionada con la contabilidad del Estado. Por su parte, la ley de responsabilidad fiscal aumentó también la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno a través de la exigencia de una frecuente divulgación de información fiscal agregada y del benchmarking entre el desempeño real y los objetivos trazados.

Las reformas incluían una serie de disposiciones que restringieron la gestión de los funcionarios de primer nivel. En primer lugar, se cambió el contrato indefinido de la principal autoridad de las entidades públicas por uno de cinco años, además, en el caso del ministro de hacienda, su evaluación del desempeño y su salario dependían del cumplimiento de la regla fiscal que establecía el máximo déficit fiscal permitido.

En su análisis, Campos y Pradhan (1999) concluyen que las instituciones fiscales pueden ser efectivas solo si hay mecanismos que obli-

guen a los funcionarios públicos a cumplirlas, de modo que los funcionarios incurran en un alto costo si violan las normas y eso fue lo que precisamente sucedió en Nueva Zelanda. Finalmente, los mecanismos que aumentaron la transparencia y la rendición de cuentas permitieron que Nueva Zelanda tuviera mejores resultados fiscales y una gestión pública más transparente.

Unión Europea:

Como se mencionó antes, la Unión Europea descansa en un conjunto de instituciones fiscales acordadas en el Tratado de Maastricht y en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Hasta la crisis global de 2008, las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento funcionaron relativamente, aunque los países lograron sortearlas, como lo manifiesta von Hagen (2002), los políticos siempre encontrarán formas de eludirlas. Por ejemplo, cuando los límites acotados fueron establecidos en 1992, el nivel de deuda promedio de los países de la UE era 60% del PIB; luego en 1998, cuando se decidió la formación de la Zona Euro, el promedio ya era 75% del PIB. El incremento se debió al manejo fiscal de Alemania, Francia, España, Italia y Reino Unido; lo que demostró que las presiones políticas externas no tuvieron efecto en los países grandes, lo que se ha confirmado en los últimos 15 años con la negativa de estos países a cumplir con sus compromisos fiscales. Hay también reclamos sobre la existencia de prácticas de doble contabilidad con el objeto de eludir las reglas de la Unión.

Más recientemente, luego de la crisis global de 2008-2009, algunos de los países reacios a aplicar las reglas tuvieron problemas de sostenibilidad fiscal y sufrieron un deterioro muy fuerte en el sector real de su economía, con-

tagiando al mismo tiempo a toda la región y en alguna medida a todo el mundo.³ Los más notables fueron los llamados PIIGS (Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España). Estos países realizaban prácticas en extremo riesgosas y por fuera de las restricciones de la Unión, lo que les permitió endeudarse de manera excesiva, hasta que la crisis desembocó en defaults y en la necesidad de ser rescatados por la UE y por el FMI.

América Latina:⁴

Bajo la presión de mejorar sus balances fiscales, muchos países de América Latina comenzaron un proceso de reformas en sus instituciones fiscales durante los 90's y 2000's. Las reformas se enfocaron en mantener o mejorar la disciplina fiscal agregada a través de políticas que buscaban el control del gasto, reducción de la deuda y la mejora en los resultados fiscales. Para lograr dichos objetivos, algunos países han introducido reglas fiscales, marcos de gasto de mediano plazo, se trabajó en mejorar la eficiencia a través de la introducción de indicadores de desempeño en los presupuestos y sobre los procesos de gestión, entre otros.

A finales de la década pasada, la mayoría de países de la región tenían reglas fiscales activas, la excepción era y sigue siendo Centroamérica, subregión que registra un retraso significativo y como consecuencia sufre ac-

tualmente problemas de sostenibilidad. Por ejemplo, Costa Rica y El Salvador, han mantenido déficits por sobre el 4% del PIB en los últimos cinco años.

México y Sudamérica en cambio, han implementado una serie de restricciones que han contribuido al logro de sus objetivos de crecimiento sostenido. Todos los países, excepto Colombia tienen un límite para el déficit anual o superávit, Argentina, Bolivia y Uruguay tienen un límite para el gasto nominal; mientras que Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay tienen un límite para el gasto real. Todos, excepto Argentina, Chile, Perú y Venezuela, tienen un límite para la deuda pública.

En la mayoría de casos, las reglas fiscales están definidas en la legislación formal, pero también existen instituciones surgidas de compromisos políticos, como es el caso de Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay. Ahora bien, siguiendo la lógica de la necesidad de las cláusulas de escape, algunos países permiten incumplir las reglas, tal es el caso de Brasil con el límite de deuda, Colombia, Uruguay y Venezuela con el límite de gasto y México con el límite del déficit anual.

La mayoría de países han implementado también marcos fiscales de mediano plazo, lo que ha contribuido a reducir la incertidumbre sobre el financiamiento futuro de los gobiernos y la orientación de política de los mismos. En el caso de Centroamérica, todos los países cuentan hoy en día con dicho instrumento, aunque aún no forma parte integral de la planificación fiscal de mediano plazo, sino que son meros documentos orientativos que muestran las proyecciones fiscales para un horizonte que va de los tres a los cinco años.

3. La gravedad de la situación fiscal y económica derivada de la crisis, en países como Grecia, incluso llevó a pensar en un colapso de la Unión Europea.

4. Sección basada en Curristine T., Bas M. (2007b); "Budgeting in Latin America: Results of the 2006 OECD Survey"; in OECD Journal on Budgeting, Volume 7, No. 1; OECD, 2007.

Otra institución importante es la formulación y ejecución del presupuesto. En América Latina, el Ejecutivo está autorizado para reasignar, ajustar o modificar el gasto dentro de ciertos límites durante la ejecución del presupuesto. Dependiendo del tipo de transferencia, la aprobación de la autoridad máxima presupuestaria o del Congreso puede ser requerida. De manera específica, en Costa Rica, Guatemala, México y Venezuela, hay reducciones automáticas en situaciones económicas críticas. En Brasil, Costa Rica y México también existen leyes que regulan la modificación del gasto a la luz de cambios en los pronósticos a medio ejercicio.

Como parte de los esfuerzos por mejorar el desempeño de la gestión pública y la rendición de cuentas, la mayoría de países han institucionalizado la inclusión de información sobre el desempeño en los sistemas presupuestarios. Estas disposiciones han sido establecidas en la mayoría de los casos a través de reformas legales, aunque en la práctica, no en todos los casos se cumple en su totalidad. Los indicadores de gestión y evaluaciones son los métodos más comúnmente utilizados.

Un último elemento de análisis es la transparencia fiscal. En este campo, las mejores prácticas establecen que todos supuestos económicos clave deberían ser revelados, incluyendo los pronósticos del PIB, la composición del crecimiento económico, la tasa de empleo y desempleo, el saldo de la cuenta corriente, la inflación y tasas de interés. Todos ellos son importantes para efectos de llevar a cabo análisis independientes de la política fiscal. En la región, la mayoría de los países publican los datos, pero solo en la mitad se realizan revisiones independientes.

Otro aspecto de la transparencia presupuestaria es en qué medida el Ejecutivo provee acceso a la información fiscal, tanto al Congreso como al público. En este punto, la mayoría de países tienen la información fiscal disponible al público, ya sea dentro de los documentos presupuestarios o separadamente. Asimismo, la mayoría de países que elaboran marcos fiscales de mediano plazo, los tienen a disposición públicamente.

Para Lora y Cárdenas (2006), las normas de transparencia también contribuyen a hacer observables las decisiones fiscales y facilitan verificar el cumplimiento de las reglas numéricas. Estas normas han adquirido importancia en la última década con la expedición de leyes que establecen el libre acceso a la información y la divulgación de los resultados fiscales. La mayoría de países de la región han expedido leyes o regulaciones con el propósito de mejorar la transparencia y la divulgación de las cuentas fiscales. Los aspectos más relevantes son la homogeneización de los datos, la especificación de pasivos contingentes, la estimación de los costos fiscales de los diferentes tipos de beneficios tributarios, la publicación de los supuestos y métodos estadísticos utilizadas para construir las proyecciones, la publicación del valor de la deuda pública (incluida la flotante) de los distintos niveles de gobierno, el análisis del impacto fiscal de las normas impulsadas por los distintos poderes del Estado, y la divulgación periódica por medios físicos y electrónicos de la información fiscal.

En resumen, tanto Currístine y Bas (2007), como Lora y Cárdenas (2006), muestran que los países con mejores instituciones fiscales han obtenido también mejores resultados; pero estos últimos autores agregan que es impor-

tante reconocer no solamente que los avances son incompletos, sino que la eficacia de las instituciones fiscales depende crucialmente del soporte de los sistemas políticos. Las leyes de responsabilidad fiscal han funcionado en algunos países, pero en otros han resultado irrelevantes al ser manipuladas o sencillamente ignoradas en aras de intereses políticos de corto plazo. Los escasos logros en materia de recaudación tributaria son atribuibles en gran medida a las restricciones impuestas por los procesos políticos de toma de decisiones y a su interacción con las limitadas capacidades de las administraciones tributarias. Con todo, la evidencia empírica indica no solo que es posible el cambio de las instituciones fiscales, sino que progresivamente la región ha ido discerniendo cuáles aspectos específicos de las instituciones presupuestales, tributarias o de descentralización son más efectivos para hacer compatibles los objetivos de sostenibilidad, flexibilidad, eficiencia y representatividad.

EVALUACIONES INTERNACIONALES DE LAS INSTITUCIONES FISCALES

Uno de los principales beneficios de contar con un marco institucional sólido es poder evaluar su funcionamiento de cara a estándares internacionales. En ese contexto, diversos organismos han diseñado modelos de evaluación de los sistemas de instituciones fiscales o presupuestarias vigentes en el mundo, tanto para países desarrollados como para los menos desarrollados. En esta sección se destacan las evaluaciones que realizan periódicamente el FMI y otras que se han realizado a lo largo de los últimos 15 años por diversos investigadores de la gestión fiscal, tanto a nivel de países desarrollados como emergentes

y en desarrollo. En una sección posterior del estudio se presentan los resultados obtenidos por El Salvador en algunas de las evaluaciones mostradas.

EVALUACIÓN DE INSTITUCIONES FISCALES DEL FMI

La revisión del estado de las instituciones fiscales de los países miembros es desarrollada a través de un cuestionario que explora todas las áreas de gestión de las finanzas públicas. De acuerdo al FMI, la finalidad de dicho cuestionario es reunir información básica acerca de las instituciones y las prácticas fiscales que se utiliza a su vez como base para examinar el sistema de administración fiscal de un país con referencia al Código de buenas prácticas de transparencia fiscal, de cara a la realización del Informe sobre la Observancia de los Códigos y Normas (IOCN o ROSC). Los datos recolectados con el cuestionario también se utilizan en general para realizar una serie de diagnósticos de la administración fiscal por parte de organismos internacionales o bilaterales, o del gobierno mismo, incluida una autoevaluación basada en el código de transparencia fiscal.

El cuestionario consta de nueve secciones:

- a) Estructura y relaciones del gobierno: explora el alcance del sistema presupuestario, las funciones de los distintos órganos del Estado en el proceso presupuestario y las relaciones intergubernamentales en cuanto a la distribución de recursos y facultades de los gobiernos subnacionales.
- b) El gobierno, el banco central y las sociedades financieras: describe las relaciones cuasi fiscales que puedan significar riesgo fiscal para las finanzas públicas.

- c) El gobierno, las sociedades públicas no financieras y el sector privado: busca reunir información sobre la participación del gobierno en la actividad comercial del país, la gestión de las empresas públicas y las condiciones de los contratos entre el gobierno y las empresas públicas o privadas.
- d) El presupuesto y la documentación presupuestaria: trata sobre la cobertura del presupuesto; la documentación incluida en el proyecto presentado a la Asamblea Legislativa y sobre la inclusión de temas de política, como la discusión de nuevos proyectos de política económica, riesgos fiscales, sostenibilidad fiscal y previsión de largo plazo.
- e) Elaboración y aprobación del presupuesto: reúne información sobre los plazos del calendario presupuestario, facultades del congreso para modificar el proyecto de presupuesto, el nivel de institucionalización de marcos fiscales y macroeconómicos y la disponibilidad de revisiones independientes de los supuestos y pronósticos fiscales.
- f) Ejecución presupuestaria y presentación de informes: explora las normas que regulan el uso de los recursos públicos, gestión de la deuda, procedimientos administrativos, monitoreo de la ejecución y cumplimiento de metas de política. Aquí se indaga también sobre la realización y divulgación de estados de la situación fiscal y de las actividades de todos los niveles del gobierno y componentes de las finanzas públicas.
- g) Mecanismos de contabilidad y fiscalización: aborda lo relativo a aspectos contables, registro, conciliación de cuentas, control interno y auditoría externa de las operaciones del gobierno. También se trata sobre el sistema de adquisiciones y contrataciones del Estado y las características aplicables al empleo público.
- h) Ley, política y administración tributaria: que estudia los procesos de análisis y diseño de la política impositiva, las características del aparato recaudador y aspectos relacionados con la eficiencia recaudatoria.
- i) Auditoría externa: explora las facultades y funciones del organismo contralor de las operaciones del Estado, así como los procedimientos y mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas.

INFORME DEL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (PEFA)

El Informe PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) es un programa instituido por un consorcio formado por el Banco Mundial, FMI, BID, Unión Europea y apoyado por otros organismos internacionales, para evaluar el desempeño del gasto público, sistemas de adquisiciones, rendición de cuentas y la gestión presupuestaria de los países. El objetivo es juzgar si un país dispone de las herramientas para lograr una disciplina fiscal agregada, una asignación estratégica de los recursos y un eficiente uso de los mismos. El PEFA es la evolución de la anterior “Evaluación de Administración Financiera en el Sector Público” (Country Financial Accountability Assessment, CFAA), desarrollada por el Banco Mundial en conjunto con el BID.

Con el informe PEFA se busca: a) Proveer información confiable sobre el desempeño de los sistemas de gestión financiera, procesos e instituciones; b) Contribuir con los gobiernos en los procesos de reforma, determinando el

alcance de las mismas y su impacto; c) Facilitar un diálogo armónico sobre el desempeño fiscal, las reformas y la asistencia requerida de parte de la cooperación internacional para contribuir a reducir los costos de transacción para los gobiernos.

La evaluación consta de 31 indicadores distribuidos en tres áreas interrelacionadas: a) Resultados de la gestión financiera, en la que se evalúa la credibilidad del presupuesto; b) Características, alcance y transparencia del presupuesto; c) Ciclo presupuestario, donde se juzgan las políticas presupuestarias, la certeza y control de la ejecución, la contabilidad e informes financieros y el control interno y externo de las operaciones del gobierno; d) Prácticas de donantes, que trata sobre la coordinación entre los organismos cooperantes y el gobierno para la gestión de los recursos provenientes de la cooperación.

OTRAS EVALUACIONES

Basado en los trabajos de Von Hagen (1992) y Von Hagen - Harden (1994), para Europa y Estados Unidos; Alesina y Otros (1999) construyeron un índice de procedimientos presupuestarios para América Latina,⁵ en el que incluyeron 20 países. Los insumos principales fueron un cuestionario de 10 preguntas contestado por los directores de presupuesto de cada país sobre los procedimientos presupuestarios utilizados en el período 1980-1992 y el examen de la legislación relacionada pertinente.⁶ El índice se enfoca en un conjunto de aspectos clave de la gestión presupuestaria,

con el objeto de evaluar si los procesos presupuestarios de cada país pertenecen a una dimensión “jerárquica” o “colegiada” y si son o no transparentes. Principalmente, los autores indagan si el presupuesto es aprobado en el contexto de un programa macroeconómico vinculante, el rol del ministro de hacienda en el proceso presupuestario, la relación entre el órgano ejecutivo y el congreso, el procedimiento para la aprobación legislativa y algunos “proxies” del grado de transparencia presupuestaria.

De acuerdo a los resultados obtenidos, los autores dividieron los países en tres grupos: a) los que obtuvieron un alto puntaje y cuyas instituciones presupuestarias pueden catalogarse como “jerárquicas-transparentes”, b) puntaje medio, y c) bajo puntaje, que en promedio tienen instituciones “colegiadas/no transparentes”. Esta agrupación fue introducida como variable en una regresión que buscaba asociar las instituciones presupuestarias a los resultados fiscales, obteniéndose que en efecto, los países con un alto puntaje en el índice presentan balances primarios menores que aquellos con bajos puntajes o procedimientos colegiados.

La conclusión más importante del estudio regional, al igual que lo afirmado por Gavin y Peroti, así como Stein, Talvi y Grisanti (Citados por Alesina y Peroti, 1999), es que en efecto, las instituciones fiscales o presupuestarias son determinantes importantes de los resultados fiscales.

Al igual que la evaluación elaborada por Von Hagen, Harden, Alesina y Otros, la OCDE realizó en 2003 una nueva evaluación de las instituciones fiscales, prácticas y procedimientos en 45 países (27 de la OCDE y 18 no miembros de

5. Para efectos del estudio el “Índice Alesina”.

6. El cuestionario utilizado en el estudio se presenta en el Anexo 1.

África, Asia, América Latina, Europa del Este y del Medio Oriente). El instrumento utilizó más de 350 preguntas sobre todos los aspectos del proceso presupuestario (Curristine y Bas, 2007).

A continuación, en 2005, la OCDE en conjunto con el BID y la London School of Economics, realizaron una actualización del estudio en América Latina,⁷ pero reduciendo el número de preguntas a 97, que cubren cuatro grandes áreas: a) información general, b) formulación y aprobación del presupuesto, c) ejecución presupuestaria y, d) Información del desempeño. Adicionalmente se incluyen preguntas relacionadas con reformas implementadas

en temas como reglas fiscales, marcos fiscales de mediano plazo, prácticas financieras y evaluaciones del desempeño fiscal.

Los resultados de esta última evaluación son muy reveladores del papel que juegan las instituciones fiscales en el desempeño y resultados fiscales de los países de la región. Los mismos, fueron utilizados para ser comparados con los obtenidos por los países de la OCDE en la evaluación llevada a cabo en 2003.

Una síntesis para los países de América Latina que participaron en el estudio se presenta en la sección “Prácticas internacionales, América Latina”.

7. Para esta evaluación fueron seleccionados 17 países: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Instituciones fiscales en El Salvador

DESARROLLO RECIENTE: ESTUDIOS PREVIOS

Existe poco desarrollo académico relacionado con el estudio del desempeño de las instituciones fiscales en El Salvador; pero existen algunos antecedentes recientes sobre el tema en las evaluaciones hechas por los organismos internacionales, como el Reporte de la observancia de estándares y códigos –módulo de transparencia fiscal– del FMI y los informes PEFA realizados en 2009 y 2013. Años antes, El Salvador fue incluido en la muestra de países del estudio realizado para América Latina por Alesina y Otros en 1999, con datos de 1980 a 1992, que se describe brevemente en la última sección del apartado anterior.

Evaluación de instituciones presupuestarias (Alesina y Otros, 1999):

En este estudio, El Salvador obtuvo uno de los puntajes más bajos de la región (Gráfico 1), ubicándose en el grupo de países con instituciones colegiadas (débiles) y no transparentes. El resultado se debe a la no existencia de un programa macroeconómico aprobado previo a la autorización del presupuesto, a la escasa existencia de restricciones para que el gobierno central y las entidades del gobierno general y empresas públicas puedan endeudarse y a la dificultad que representa para el gobierno hacer recortes de gasto ante la caída de los ingresos fiscales.

La conclusión principal del estudio es que la posición en el índice determina el nivel del resultado fiscal de los países (Gráfico 2). Para el caso de El Salvador, en el período considerado en la investigación, el balance global del

gobierno central promedió -2.6%, ratio congruente con su ubicación en el índice.

Informe PEFA 2009:

En los años siguientes a 1999 no se encontró evidencia de otras evaluaciones de las instituciones fiscales en el país, salvo un CFAA hecho por el Banco Mundial y el BID en 2004, pero que no llegó a publicarse. No fue sino hasta en 2009, cuando el gobierno de El Salvador gestionó una evaluación bajo la metodología PEFA, misma que fue coordinada por la Unión Europea y ejecutada por Ecorys (Ecorys, 2009).

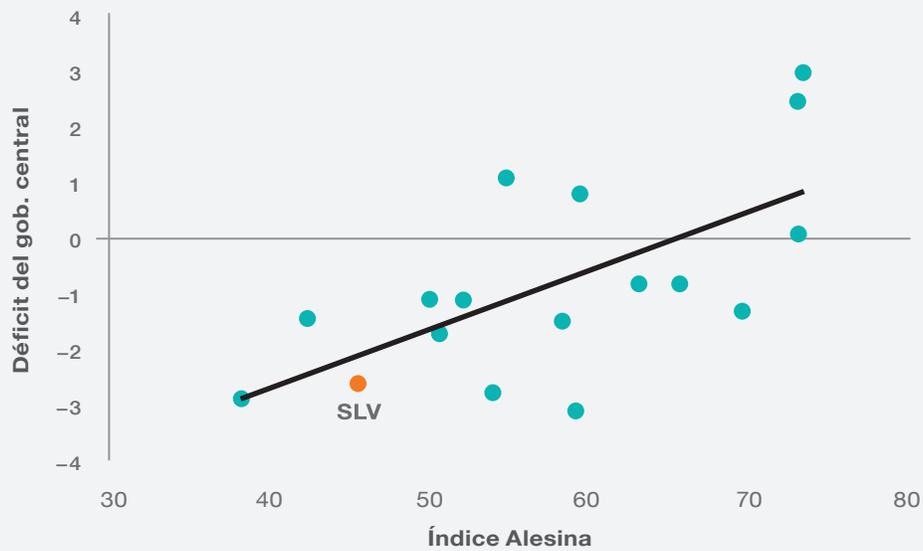
El informe PEFA de 2009 destaca que El Salvador obtuvo un nivel de desempeño elevado en la mayoría de las dimensiones fundamentales identificadas de acuerdo a la metodología utilizada. No obstante, se detectaron debilidades en algunas áreas que inciden sobre la calidad global del sistema:

Gráfico 1.
ÍNDICE DE INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS 1980-1992



Fuente: elaboración propia con datos de Alesina y Otros (1999).

Gráfico 2.
EFFECTO DE LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS EN LOS RESULTADOS FISCALES



Fuente: elaboración propia con datos de Alesina y Otros (1999).

- La credibilidad del presupuesto se ve afectada por la incorporación de ampliaciones presupuestarias durante el ejercicio que resultan en un aumento significativo del gasto aprobado por la Asamblea Legislativa y aunque la recaudación de ingresos permite cubrir las estimaciones iniciales, las previsiones del ingreso están muy por debajo de los valores reales. El origen de esta subestimación del ingreso está relacionado con las limitaciones que presenta el marco fiscal, pero también con prácticas derivadas de disposiciones legales que, entre otras cosas, facultan al ejecutivo para reforzar las asignaciones de gasto con montos percibidos en exceso de las estimaciones de ingresos.
- El Ministerio de Hacienda (MH) tiene un doble incentivo para realizar previsiones conservadoras del ingreso: no sólo se evita incurrir en un déficit presupuestario, sino que además aumenta su intervención en la afectación de los recursos públicos. Esta práctica influye negativamente sobre algunas de las restantes dimensiones del desempeño fiscal. En primer lugar, la mayor parte de la desviación del gasto real agregado escapa a la aprobación ex-ante del poder legislativo. En segundo lugar, al tener previsiones tan ajustadas, se genera un recorte del espacio fiscal necesario para sustentar las estrategias sectoriales. Por último, la ejecución presupuestaria queda en ocasiones condicionada a que se aprueben dichas partidas adicionales.
- La gestión de diferentes tipos de presupuesto de forma simultánea, aunque es legal, no es una buena práctica dado que puede generar incentivos para incrementar la utilización de mecanismos de asignación de recursos extra-presupuestarios y limita la transparencia a efectos del escrutinio legislativo del presupuesto.
- Las reformas tributarias efectuadas en los años previos a 2009, si bien fueron eficaces y generaron un crecimiento acelerado de los ingresos del Estado, dicho efecto imprevisto ha contribuido en la subestimación del ingreso mencionada anteriormente que ha conllevado la fijación de techos presupuestarios subestimados de gasto y la posterior asignación discrecional de los ingresos adicionales por parte del MH. Debido a que las asignaciones adicionales de recursos no son previsibles por las instituciones, ni en oportunidad ni en monto, el beneficio que éstas pudieran aportar en la provisión de servicios a la comunidad era limitado.
- La auditoría interna está descentralizada y cuenta con reglamentos y procesos modernos, pero los informes de las auditorías son de circulación limitada (titular de la institución y Corte de Cuentas de la República-CCR-), por lo que no suponen un insumo relevante para la revisión y el mejoramiento permanentes de los sistemas de gestión financiera y de prestación de servicios públicos.
- La CCR tiene un mandato relativamente amplio para controlar la ejecución presupuestaria, pero en la práctica, su enfoque se centra en verificar el cumplimiento a la normatividad y el manejo financiero y apenas se realizan auditorías sobre la eficacia de la gestión. Los informes de las auditorías pueden comprender información judicial, conllevando que su circulación sea limitada o tardía dado que su difusión sólo es posible una vez terminados los procesos correctivos. La Asamblea Legislativa por su parte, tiene el derecho de solicitar los informes, pero sólo lo hace en casos excepcionales. Como consecuencia de su limitada difusión, por lo general los informes y recomendaciones emitidos

por la CCR no generan mucho debate, ni contribuyen significativamente al mejoramiento de la eficacia operativa en la gestión financiera.

- Finalmente, la evaluación PEFA cuestiona que el escrutinio legislativo del proyecto de ley de presupuesto anual es de alcance limitado. A parte de las razones políticas que puedan influir en ello, los diputados tienen una visión global restringida como consecuencia del desglose del presupuesto nacional en varios presupuestos distintos. El poder ejecutivo entrega la política presupuestaria para el año entrante de forma tardía y ésta no llega a discutirse en el pleno de la Asamblea. Aunque se celebran audiencias con los ministros de las carteras principales para que expongan sus presupuestos con mayor detalle, se trata de exposiciones que no conllevan negociaciones. Salvo excepciones, no se genera un debate en el seno de la Asamblea respecto a la asignación estratégica de recursos públicos.

Repetición del informe PEFA 2013:

De acuerdo a la metodología PEFA, las evaluaciones del desempeño deben repetirse cada tres años, debido a ello, el gobierno solicitó una repetición del estudio, concretándose en 2013. Esta también fue coordinada por la Unión Europea y fue realizada por ACE International Consultants (ACE, 2013).

Este nuevo informe destaca una vez más muchos aspectos positivos del sistema de gestión financiera del Estado, como los avances en materia de transparencia debido a la entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP); pero al mismo tiempo resalta nuevas fallas que se suman a otras que no han cambiado desde la evaluación de 2009. Las principales son:

- La credibilidad del presupuesto es buena, pero se encontró un monto creciente (y significativo) de cuentas por pagar que con mucha probabilidad incluía atrasos de pagos, aunque no se estableció con exactitud su monto porque los sistemas existentes no permitían generar datos sobre los saldos de los atrasos. Un aspecto importante es el cuestionamiento que se hace al puntaje asignado a dicha variable en la evaluación de 2009,⁸ debido a que no reflejaba la realidad pues no hubo datos disponibles para identificarlos. Ante ello, se concluyó en que la credibilidad no ha mejorado respecto a 2009.
- El MH recibe periódicamente la información sobre la gestión financiera de todas las entidades del Sector Público No Financiero (SPNF) –incluyendo las municipalidades–, pero no se hace el seguimiento de la misma ni se hace la supervisión del riesgo fiscal provocado por dichas entidades. Respecto al seguimiento de los riesgos fiscales, el Informe menciona la asignación de dicha responsabilidad a una dependencia del MH, pero que al momento del informe no se había realizado ninguna acción al respecto.
- Para el proceso de preparación presupuestaria existe un calendario rudimentario que puede sufrir frecuentes retrasos. Las entidades tienen aproximadamente tres semanas para preparar sus propuestas. El Consejo de Ministros no participa

8. En el Informe PEFA 2009 se asignó al Indicador ID-4. Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos, el puntaje “B”, que de acuerdo a la metodología corresponde cuando el saldo se sitúa entre el 2% y 10% del total del gasto, existen pruebas de que se ha reducido considerablemente (más del 25%) en los últimos dos años; además de generarse anualmente datos sobre el saldo de los atrasos.

en la definición de los techos presupuestarios que son establecidos por el MH y comunicados a las instituciones mediante notas específicas para cada entidad.

- En el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) hay una proyección del comportamiento fiscal con carácter anual rotatorio. En este sentido el MFMP proporciona una visión a cinco años, pero esta solo plantea algunos valores del gasto público en términos de clasificación económica y sin tener un carácter vinculante con los estimados presupuestarios, debido a ello, la mayoría de las entidades no cuenta con estrategias sectoriales ni con estimados de costos plurianuales de gasto corriente y de capital.
- El estado consolidado del Gobierno (Informe de Gestión Financiera del Estado) contiene, información completa acerca de los ingresos, gastos, y activos y pasivos financieros; pero es incompleto, pues no incluye información sobre los atrasos de pagos.
- La cobertura de las auditorías de la CCR es parcial sin que llegue a superar el 50% del gasto total ejecutado. Los informes de auditoría realizados a las entidades siguen sin ser publicados bajo la premisa de que sobre los mismos pesa la reserva de la información y tampoco son entregados a la Asamblea Legislativa, aunque el Órgano Legislativo puede solicitarlos en cualquier momento, situación que no ocurre en la práctica y con lo cual el conocimiento y el examen de la Asamblea es mínimo y no se presentan recomendaciones al ejecutivo.
- La CCR emite opinión sobre los estados financieros consolidados durante el plazo legal, pero al igual que como sucede con los informes de auditoría, no existe un pronunciamiento por parte del legislativo.

En resumen, el informe 2013 concluye que el sistema de gestión financiera pública en El Salvador, analizado desde las seis dimensiones PEFA, tiene muchos elementos positivos que facilitan su funcionamiento y están en conformidad con las buenas prácticas internacionales. Sin embargo, el sistema muestra también fallas importantes –ya mencionadas–. Estas fallas dan pautas para impulsar las medidas correctivas y estructurales existentes que deben ser implementadas para mejorar el desempeño del sistema eso contribuirá a apoyar el desarrollo económico del país (incluido el estímulo del crecimiento que es un objetivo primordial). Finalmente se destaca que las condiciones generales para las reformas son muy buenas y que en tal sentido el MH estaba ejecutando un Plan Estratégico Institucional (2012-2014) de reformas encaminadas a mejorar la gestión de las finanzas públicas.

Informe sobre la Observancia de los Códigos y Normas 2011 (IOCN o ROSC)

–Módulo fiscal–:

El ROSC fiscal se compone de cuatro áreas: a) Claridad de roles y responsabilidades, b) Apertura del proceso presupuestario, c) Disponibilidad pública de información y d) Aseguramiento de la integridad. El informe tiene como insumo básico el cuestionario de instituciones fiscales tratado en una sección anterior.

Al igual que los informes PEFA, el ROSC fiscal de 2011 destaca que El Salvador cumple con el Código de Transparencia Fiscal en varias áreas, por ejemplo: en que la estructura y funciones del gobierno están claramente especificadas; el cronograma del proceso presupuestario es claro y se cumple; la legislación tributaria y disposiciones que regulan la recaudación de todos los ingresos es razonable, clara y entendible; los mecanismos

para la coordinación y gestión de las actividades presupuestarias y extra presupuestarias están bien definidas dentro del marco general de la política fiscal; el balance general y la deuda bruta del gobierno central son indicadores sintéticos estándar de la situación fiscal del gobierno; el calendario de divulgación de cifras es anunciado con anticipación y observado plenamente; el presupuesto anual y el registro de la ejecución presupuestaria aplican los principios contables generalmente aceptados.

Pero de manera paralela hace ver una serie de fallas importantes en todas las áreas vistas, algunas de las cuales también fueron observadas en el informe PEFA. Los nuevos hallazgos son los siguientes:

- Las relaciones entre el gobierno central y las Empresas Públicas no Financieras (EPNF) no es clara, especialmente en el caso de CEL y ANDA. En el primer caso, el FMI observa que es difusa la participación de CEL en cuatro sociedades anónimas;⁹ mientras que en el caso de ANDA, no está claro por qué su presupuesto siempre es deficitario y por qué no tiene la capacidad de cubrir el servicio de energía eléctrica con CEL, motivo por el cual el gobierno tiene que emitir deuda soberana para saldar dicha deuda. Los mecanismos que regulan la transferencia de utilidades de las EPNF al gobierno también son confusos o poco claros.
- Las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno y sus interrelaciones requieren de mayor clarificación. Por ejemplo, el Código Municipal lista 30 áreas de competencia de las municipalidades en las que el gobierno central solo puede intervenir cuando el gobierno local no ejerza su autoridad o lo haga de manera insuficiente; pero en la práctica, no se puede distinguir entre las funciones de uno u otro.
- La administración tributaria está fragmentada en cuatro entidades, lo que complica la gestión del ciclo tributario, pues ninguna tiene el control total del sistema. Dicha estructura también tiene sustanciales repercusiones en los contribuyentes, para quienes es difícil entender y aplicar las distintas reglas y procedimientos existentes. Además, las dos principales entidades (Dirección de Impuestos Internos y Dirección de Aduanas) no tienen autonomía administrativa o financiera, lo que influye en la eficiencia recaudatoria.
- No existen disposiciones o procedimientos para incluir la consulta pública en la formulación de nuevas leyes o regulaciones, aunque el gobierno sostiene discusiones informales con ciertas organizaciones empresariales.
- Los supuestos macroeconómicos presentados en la documentación presupuestaria no son realistas, pues el MH no tiene la suficiente capacidad técnica ni obligación legal para elaborar un marco macroeconómico. Ante ello se coordina con el BCR para su preparación, pero los mecanismos de coordinación entre ambas entidades son informales. De manera adicional, no hay una evaluación independiente que compare los supuestos elaborados, ni existen los incentivos para la

9. Inversiones Energéticas, S.A. de C.V.; Empresa Transmisora de El Salvador, S.A. de C.V.; Compañía Eléctrica Cucumacayán, S.A. de C.V. y La Geo, S.A. de C.V.

participación externa en la construcción de pronósticos.

- No existen límites legales al nivel máximo de déficit, expansión del gasto, inversión, deuda u otros agregados fiscales. La única excepción es el límite a la deuda de los municipios.
- La documentación presupuestaria no incluye una evaluación de la sostenibilidad fiscal o análisis de sensibilidad de los principales supuestos macroeconómicos y fiscales. Al respecto, el informe reitera la falta de capacidad del Ministerio de Hacienda para conducir estudios de tal naturaleza.
- Los documentos presupuestarios y los informes fiscales no reflejan la situación financiera completa de los municipios, pues solo se informa de manera general sobre la transferencia FODES. Ello a pesar de que la Dirección de Contabilidad del MH monitorea y recibe informes periódicos de la totalidad de los gobiernos locales.
- Las actividades cuasi fiscales realizadas por las instituciones financieras públicas no son informadas ni evaluadas en la documentación del presupuesto, en particular las operaciones con tasas subsidiadas, garantías, banca de segundo piso, entre otras. Lo mismo sucede con las obligaciones contingentes, como garantías, obligaciones contractuales, disputas, obligaciones derivadas de desastres, etc.
- No se hace una cuantificación del gasto tributario derivado de exenciones, deducciones y diferimientos de tasas impositivas.

El objetivo del presente estudio es hacer una nueva evaluación de las instituciones fiscales en El Salvador, para lo cual se considerará los hallazgos de los estudios hechos por los or-

ganismos internacionales detallados en esta sección y se agregarán otras valoraciones derivadas de los distintos análisis hechos en el país sobre el comportamiento de las finanzas públicas y el impacto de éstas en la sostenibilidad fiscal, en la estabilidad macroeconómica y en el bienestar de la población. Para ello, en la siguiente sección se presenta en primer lugar un recuento del desempeño macroeconómico y fiscal en los últimos años, para luego pasar al punto central del estudio.

CARACTERIZACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FISCALES EN EL SALVADOR

SISTEMA PRESUPUESTARIO

El presupuesto en El Salvador se basa en un sistema de “áreas de gestión”: una aproximación a la clasificación funcional del gasto, aunque no posea una desagregación subfuncional o programática conforme con las normas de Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (CFAP) de las Naciones Unidas (Ecorys, 2009). Esta clasificación responde a la pregunta ¿Para qué se gasta?, complementando a la clasificación económica, que a su vez atiende a la pregunta ¿En qué se gasta? El sistema agrupa el gasto en siete áreas de gestión:

- a) Conducción administrativa
- b) Administración de justicia y seguridad ciudadana
- c) Desarrollo social
- d) Apoyo al desarrollo económico
- e) Deuda pública
- f) Obligaciones generales del Estado
- g) Producción empresarial pública

El marco jurídico en el que se circunscribe el sistema presupuestario y la gestión financiera en general es el siguiente:¹⁰

- Constitución de la República
- Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (Ley AFI)
- Reglamento de la Ley AFI
- Ley de Presupuesto General del Estado (anual)
- Disposiciones generales de presupuestos
- Manual técnico del SAFI
- Manual de procesos para la ejecución presupuestaria
- Manual de clasificación para las transacciones financieras del sector público
- Manual de organización para las Unidades Financieras Institucionales (UFIs)
- Norma de formulación presupuestaria

De acuerdo a la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (Ley AFI), el proceso presupuestario comprende las etapas de formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto. Estas fases son desarrolladas a lo largo del ejercicio fiscal previo y el vigente. De todas ellas, la fase de formulación adquiere especial relevancia debido a que es en dicho momento en que se define la política presupuestaria que guiará el destino de la política fiscal para el ejercicio siguiente.

El presupuesto es un subsistema del Sistema de Administración Financiera Integrada (SAFI), marco que permite desarrollar procesos de gestión conjunta mediante la inte-

gración de funciones, procedimientos, registros e información relativos a los ingresos y gastos públicos. Otros subsistemas son: inversión y crédito público, tesorería y contabilidad gubernamental. La característica básica del SAFI es la “centralización normativa” y “descentralización operativa”. La primera le compete al MH como ente rector de las finanzas públicas del país; mientras que la descentralización operativa implica que la responsabilidad de las operaciones financieras en el proceso administrativo la tienen las unidades ejecutoras.

Se elaboran tres tipos de presupuestos: a) el presupuesto ordinario, que abarca todas las entidades primarias del gobierno central, es decir, el órgano ejecutivo, legislativo, judicial, además de las entidades autónomas de carácter nacional; b) presupuestos especiales, que corresponden a cada una de las instituciones descentralizadas y empresas públicas que reciben recursos ordinarios vía transferencias del gobierno central; c) presupuestos extraordinarios, pueden crearse a propuesta del MH para casos especiales o por exigencias derivadas del financiamiento, para proyectos de inversión, obras de interés público o administrativo, y para la consolidación o conversión de la deuda pública.

Análisis:¹¹

Tal como lo sostienen los estudios PEFA 2009 y 2013, así como las evaluaciones de cumplimiento de normas del FMI, el sistema presupuestario en El Salvador tiene muchas fortalezas en la parte institucional (normativa), pero

10. En el Anexo 2 se presenta un detalle más amplio del marco jurídico de todas las instituciones fiscales.

11. Un análisis completo del presupuesto en El Salvador puede consultarse en GTSF (2014); “Análisis del proceso de formulación presupuestaria y del proyecto de presupuesto 2015”.

a la vez adolece de una serie de problemas en su operatividad que afectan su credibilidad y legitimidad.

En primer lugar, de acuerdo a la Ley AFI, el presupuesto debe reflejar el equilibrio financiero entre sus ingresos, egresos y fuentes de financiamiento, lo que es un mandato constitucional para el MH. La Constitución también manda a que el presupuesto debe incluir la estimación de “todos” los ingresos que espera percibir y la autorización de “todas” las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado. No obstante, la gestión presupuestaria en El Salvador ha sido cuestionada duramente debido a que, a pesar que el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo y aprobado por la Asamblea Legislativa muestra un equilibrio aparente, dicho instrumento no es fiel reflejo de la realidad, pues no contiene la totalidad de ingresos y gastos que se espera ejecutar, si no que estos aparecen en el transcurso del ejercicio fiscal, escapando de la aprobación ex-ante del poder legislativo. Con ello, la ejecución presupuestaria queda condicionada a que se aprueben dichas partidas adicionales, las que en muchas ocasiones se refieren a gastos sensibles e ineludibles de las áreas de salud, educación, seguridad, programas sociales, etc., viéndose obligada la Asamblea Legislativa a aprobar las modificaciones so pena de cargar con el costo político de no atender dichas necesidades ineludibles.

Estos problemas no son nuevos, sino que han estado presentes en la programación y ejecución presupuestaria de los últimos 15 años, pero se han profundizado en los años posteriores a la crisis debido a los problemas de insuficiencia de recursos que enfrenta el gobierno, generando con ello mayores presiones a la liquidez de la caja fiscal.

El incumplimiento se presenta tanto en los ingresos como en el gasto. Los ingresos se presupuestan sobreestimados debido a que en su proyección se utilizan supuestos macroeconómicos demasiado optimistas. En los últimos años, por ejemplo, la estimación del crecimiento ha presentado desviaciones significativas respecto al rendimiento real,¹² ocasionando que la recaudación tributaria haya sido inferior a los ingresos del presupuesto aprobado, generándose con ello una brecha de financiamiento que en los últimos años ha sobrepasado los US\$250 millones anuales, siendo luego cubierta con la emisión de deuda de corto plazo, como se verá más adelante.

Una segunda falla es que en el presupuesto se consideran los ingresos tributarios brutos (sin restar las devoluciones) y, al mismo tiempo, no se incluyen en los gastos la totalidad de las devoluciones de impuestos a realizarse, con lo que se crea una “burbuja de cobertura presupuestaria ficticia”, al reflejar un ingreso sobrevaluado y un gasto subvaluado. Dicha brecha supera los US\$200 millones en los últimos tres años, que se agregan los US\$250 millones mencionados antes.

Un aspecto relevante en este punto es que, al no incorporar la totalidad de las devoluciones de impuestos, se generan –en teoría– ingresos corrientes mayores a la disponibilidad real de recursos, lo que eleva la asignación de partidas preestablecidas (rigideces), como el presupuesto del Órgano Judicial (6% de los ingresos corrientes) y las transferencias a los gobiernos locales (8% de los ingresos corrientes).

12. En el período 2011-2014, la proyección oficial del crecimiento económico promedió 2.5%, mientras el crecimiento realmente obtenido promedió 1.9%, generando una brecha anual de 0.6 puntos porcentuales.

Las devoluciones de impuestos son solo un primer caso de partidas subvaluadas en el proyecto de presupuesto, pues existen otras igual de relevantes en el lado del gasto público. Las más relevantes son los subsidios a los servicios públicos: gas licuado de petróleo, energía eléctrica y transporte público, rubros en los que solo se presupuesta una porción del gasto que se ejecuta realmente, aun sabiendo que la necesidad de recursos será mucho mayor. Por ejemplo, en los últimos cinco años se dejó fuera del presupuesto entre US\$104 millones y US\$330 millones, que al presentarse la necesidad de los recursos han sido cubiertos con deuda de corto plazo.

Otras partidas de gasto también se consiguan subvaluadas o se dejan fuera del proyecto presentado a la Asamblea Legislativa y del aprobado por ésta, pero luego en el transcurso del ejercicio se solicita la modificación presupuestaria. Aquí pueden mencionarse asignaciones para programas sociales, mejora de infraestructura, obligaciones laborales, adquisición de medicamentos, armas y municiones para la Policía Nacional Civil (PNC), pago de arrendamiento de locales para la PNC, financiamiento de litigios y condenas al Estado, entre otros. Como fue mencionado, la principal característica de todos estos conceptos es que se trata de gastos sensibles, que de no aprobarse, el Ejecutivo los utiliza durante el proceso de discusión política para acusar a la oposición en el Congreso de bloquear el financiamiento del gasto social.

La no inclusión de la totalidad de los gastos en el presupuesto conduce a que el presupuesto con el que se cierra el ejercicio sea siempre mayor al aprobado (US\$500 millones anuales promedio en exceso en los últimos cuatro años). Al respecto, no se trata de que deban

coincidir exactamente con lo votado o proyectado con el gasto real, pues es normal que durante la ejecución se den desviaciones, las cuales se pueden originar por variaciones en precios u otras variables externas. Además, la modificación de presupuesto ante demandas imprevistas pareciera lógica si se tratara de situaciones verdaderamente no previstas; pero en la realidad, las modificaciones se refieren a gastos catalogados como “ineludibles” que ya están previstos desde el primer momento de la formulación del presupuesto y por diversas razones no son incluidos en el proyecto enviado a la Asamblea Legislativa.

Incentivos de los tomadores de decisiones.

Economía política del presupuesto:

El arreglo institucional de aprobación del presupuesto y de la deuda puede explicar la razón por la cual el presupuesto no incluye ingresos mejor presupuestados y la totalidad de los compromisos de gasto a realizarse en el ejercicio.

Así pues, si el presupuesto se presentara con los ingresos netos y con las obligaciones reales de gasto, entonces requeriría de la aprobación de deuda pública como condición previa para completar el financiamiento del mismo. Pero la aprobación de deuda de largo plazo requiere de al menos las dos terceras partes de los votos legislativos (artículo 148 Cn), mientras que el presupuesto solo necesita la mitad más uno de los votos e incluye en el mismo acto el permiso para contraer deuda de corto plazo (artículo 227 Cn).

Entonces, desde la lógica del Ejecutivo, es preferible presentar un presupuesto con ingresos sobrestimados y gastos subestimados, para luego financiar la brecha resultante con Letras del Tesoro (LETES), Notas de Crédito del

Tesoro Público (NCTP) y en los últimos años con la constitución de deuda flotante y el uso de fondos ajenos en custodia; pues tiene mayor viabilidad política por requerir de menos votos legislativos para su aprobación. Así se evita recurrir, al menos en un primer momento, a solicitar aprobación de deuda de largo plazo, evadiendo una negociación legislativa que requiera de más votos.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN FINANCIERA, CONSTRUCCIÓN DE CIFRAS Y PROYECCIONES FISCALES

El monitoreo de la ejecución financiera es una de las actividades más importantes de la gestión financiera pública, pues de ello depende la toma de decisiones de política y de la oportunidad y calidad de las cifras depende la efectividad de las acciones adoptadas.

En El Salvador, el SAFI comprende una plataforma informática para el registro y monitoreo de las transacciones financieras que realiza el sector público. El SAFI opera en el 100% de las entidades del gobierno central, en el 98% de entidades descentralizadas y en el 50% de las empresas públicas no financieras. Las municipalidades no están integradas, pero sí manejan un sistema de contabilidad gubernamental estandarizado y transmiten su información financiera de manera periódica a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG).

Cada entidad es responsable del registro de sus operaciones en el SAFI, mientras la DGCG y la Dirección General de Presupuesto (DGP) se encargan de consolidar la información, que se registra sobre una base de “devengado”. Las operaciones de caja, por su parte, son manejadas por la Dirección General de Teso-

rería (DGT), entidad responsable de la recaudación y de la programación de los egresos de todas las entidades del gobierno central.

Como parte de sus funciones, tanto la DGP, como la DGCG y la DGT emiten reportes financieros periódicos para la toma de decisiones: la primera de la ejecución presupuestaria, la segunda de los estados financieros y la deuda municipal, y la tercera de la situación del efectivo. Pero estos informes son en la generalidad de los casos, excluyentes, pues sirven para fines distintos y en el caso de la DGT, sus reportes son con una base de “caja”, por lo que arrojan resultados diferentes a los que emiten las otras entidades.

Por otro lado opera la Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP), que maneja sus propios sistemas de información: el Sistema de Información Gerencial de la Administración de la Deuda (SIGADE) y el Sistema Integrado de Inversión Pública (SIIP), que hoy en día están conectados a la plataforma SAFI, pero siguen siendo operados de manera paralela.

Para resolver el problema de la heterogeneidad de las cifras y convertirla en información gerencial, la Dirección de Política Económica y Fiscal (DPEF) reprocessa los datos y emite informes de la situación fiscal, que luego son presentados a las autoridades de hacienda, otras entidades del gobierno y usuarios externos.

La DPEF es también la responsable de la construcción de proyecciones y escenarios fiscales para el mediano y largo plazo, para lo cual se alimenta de la información producida por el BCR y organismos internacionales, en cuando a supuestos económicos; así como del resto de dependencias del MH, especial-

mente la DGT, DGICP, de las EPNF y el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), en este último caso para incorporar cifras de la deuda previsional. Desde 2010, los principales pronósticos fiscales se incluyen en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), documento que, de acuerdo a su enunciado, es un instrumento de la planificación financiera del SPNF, que tiene su fundamento en la evaluación del comportamiento de las distintas variables económicas y fiscales; y se constituye en la herramienta fundamental para la formulación de la política fiscal.

Análisis:

Los sistemas de información fiscal del gobierno son efectivos en la dimensión de generación de datos. La cobertura de la plataforma informática del SAFI y de los sistemas paralelos existentes (sistemas de contabilidad gubernamental, SIGADE y SIIP) es tan amplia que se tiene la capacidad suficiente para gestionar toda la información necesaria para la acertada toma de decisiones. De hecho, las entidades productoras de datos emiten los informes idóneos, cada una en su campo.

No obstante, una fase de la generación de información fiscal tiene una serie de anomalías que afectan la calidad y credibilidad del sistema en general. Se trata de las tareas de la DPEF, dependencia directa de los titulares de hacienda, cuya función, entre otras, es preparar información gerencial para las autoridades hacendarias. Para cumplir tal objetivo, la DPEF realiza un seguimiento paralelo a la ejecución fiscal, pero utilizando herramientas en extremo básicas. La información es tomada de los reportes periódicos generados por la DGT, DGICP y EPNF, pero los mecanismos de transmisión son demasiado frágiles y riesgosos: archivos en Excel e informes en papel.

Luego, los datos son reprocesados, es decir, digitados manualmente en los formatos de salida –también hojas de Excel–. En dicho “reproceso”, se realiza también una suerte de reclasificación de cuentas, así como distribución y consolidación de cifras en los distintos niveles de gobierno, de manera manual y discrecional, con el objeto darle consistencia a los informes y que estos estén elaborados acorde a los estándares internacionales, principalmente el Manual de Estadísticas Fiscales del FMI. Algunos ejemplos de reclasificaciones son: a) el registro de las transferencias desde el gobierno central a las entidades descentralizadas y a los gobiernos subnacionales, pues la DGT lo registra como transferencias, mientras la DPEF lo asigna a las cuentas de la clasificación económica del gasto; b) el registro de la deuda pública, que mientras la DGICP lo hace con base “devengado”, la DPEF lo hace con base “caja”; c) el registro de las LETES, la DGICP lo hace a su “valor precio” y la DPEF a “valor nominal”, entre otros.

Como se ha acotado, todas estas operaciones se hacen de manera manual y discrecional por parte del equipo técnico de la DPEF, por lo que están sujetas a un gran riesgo inherente y de control, pues por un lado, las personas que elaboran los reportes pueden cometer errores de digitación o de clasificación, lo que se agudiza al no contar la dependencia con sistemas de verificación y control. Debe reconocerse que el personal técnico de la oficina tiene mucha capacidad y experiencia en el manejo de las cifras fiscales, lo que reduce relativamente el riesgo, pero no lo elimina.

Un aspecto muy importante en el seguimiento financiero que hace la DPEF es el registro irreal e incompleto de las operaciones de las

entidades descentralizadas y gobiernos municipales. En primer lugar, como se ha acotado, se menciona la distribución irreal de los recursos transferidos desde el gobierno central. En las descentralizadas, una vez considerado el valor incurrido en inversión pública –dato proporcionado por la DGICP–, el resto de lo transferido distribuye en el gasto corriente utilizando porcentajes fijos (70% remuneraciones, 30% bienes y servicios). En el caso de los municipios, el valor transferido se distribuye también automáticamente en gasto corriente e inversión, 25% y 75%, respectivamente, en este caso asumiendo los porcentajes que establece la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES). En segundo lugar, la DEPF solo incluye en la situación financiera los valores transferidos desde el gobierno central, sin contar los ingresos propios¹³ y los verdaderos gastos de las entidades. La consecuencia es que los informes de la situación fiscal del SPNF no incluyen la totalidad de las operaciones realizadas, afectando los indicadores financieros¹⁴ y con ello la toma de decisiones de política.

La DPEF es también la oficina responsable de elaborar las proyecciones fiscales, para lo cual, al igual que en el seguimiento financiero, se hace de manera manual por parte del equipo técnico de la oficina. Aunque se cuente con la información macroeconómica proporcionada por el BCR y el FMI, en los pronósticos no se utilizan modelos estadísticos de compor-

tamiento, por lo que se construyen sobre una base meramente histórica e incrementalista. El resultado es la obtención de proyecciones que algunas veces no son coherentes con los valores ejecutados. Ahora bien, las evaluaciones realizadas por organismos internacionales, si bien cuestionan estos procedimientos, no rechazan el método, pues en la mayoría de los casos las desviaciones no son exageradamente grandes.

Las proyecciones también acarrear el problema de fundamentarse en supuestos macroeconómicos demasiado optimistas, lo que afecta negativamente la estimación de los ingresos tributarios; pero esta situación tiene una racionalidad más política que técnica, como ya fue acotado antes.

Algunas de las evaluaciones realizadas en los últimos años han observado también la ausencia de un marco fiscal y presupuestario de mediano plazo creíble. Actualmente el MH cuenta con el “Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011-2015”, pero éste no contiene elementos esenciales de un marco fiscal, como un completo desarrollo de los supuestos macroeconómicos utilizados en las proyecciones, una discusión seria sobre los riesgos fiscales, un cálculo realista del gasto tributario y un detalle concreto de las medidas de política a ejecutar en el período tendientes a lograr los objetivos y metas trazadas. Además, tal como se ha cuestionado en el informe PEFA de 2013, el MFMP solo plantea algunos valores generales del gasto público en términos de clasificación económica y no tiene un carácter vinculante con los estimados presupuestarios a nivel de unidades organizativas, debido a ello, la mayoría de las entidades ejecutoras de los recursos no cuenta con estrategias sectoriales ni con estimados de costos plurianuales de

13. Impuestos, tasas y otros ingresos de los municipios; venta de servicios y otros ingresos de las entidades descentralizadas.

14. Por ejemplo, la carga tributaria deja fuera los ingresos tributarios municipales, afectando los indicadores de productividad del sistema impositivo.

gasto corriente y de capital. Todo ello lleva a la carencia de credibilidad, transversalidad y verificabilidad de la política fiscal.

REGLAS FISCALES

Las reglas fiscales forman parte de las instituciones presupuestarias y constituyen esencialmente “restricciones de conducta” gubernamental perseguidas con fines fundamentalmente macroeconómicos y monetarios.

Las práctica internacional muestra países que establecen distintos tipos de reglas, como: equilibrio presupuestario, techos de déficits y deuda, límites a gastos, algunos países limitan el endeudamiento para inversión, otros se imponen la obligatoriedad de obtener superávits estructurales, entre otras restricciones.

En El Salvador existen pocas reglas fiscales, las más importantes son las siguientes:

- Disposiciones generales de equilibrio presupuestario que emanan de la Constitución (Art. 226) y la ley AFI (Art. 27).
- La utilización de deuda flotante para financiar deficiencias temporales de ingreso (Art. 227 Cn). Esta regla se complementa con un artículo en la ley anual del presupuesto general del Estado que establece que la deuda flotante no debe superar el 40% de los ingresos corrientes presupuestados para el ejercicio.
- La prohibición a la Asamblea Legislativa para aumentar el valor del proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo (Art. 227 Cn).
- La prohibición de cubrir gastos corrientes con recursos del crédito público u otros asignados a la inversión pública –Golden rule– (Art. 92 Ley AFI).

Análisis:

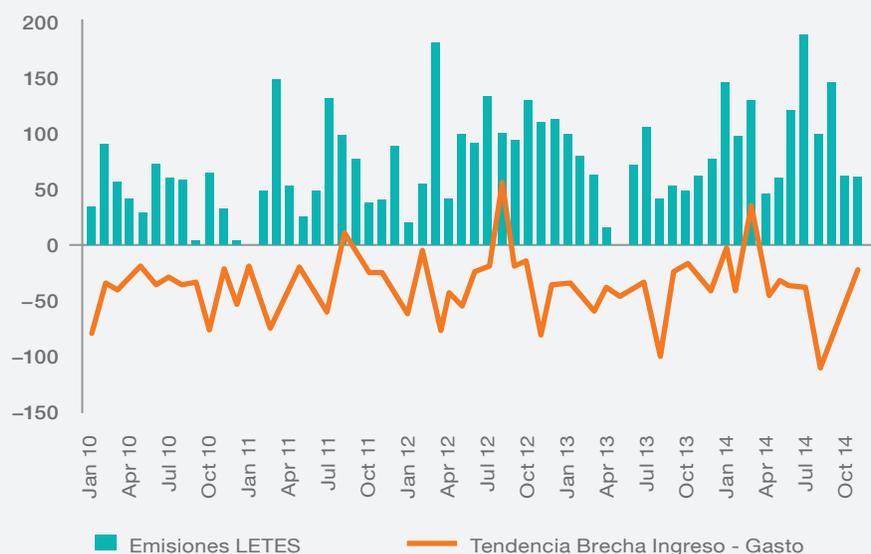
Al tenor de la ley, El Salvador dispone de algunas de las restricciones más importantes y que más influyen en los resultados fiscales, pero en la práctica, dichas reglas no son observadas con un rigor estricto. Por ejemplo, tal como se mencionó antes, el Ejecutivo presenta a la Asamblea Legislativa, un proyecto de presupuesto “aparentemente” equilibrado, pero éste no contiene la totalidad de ingresos y gastos que se espera ejecutar, sino que deja fuera importantes partidas de gasto ineludibles, que en los últimos años superan los US\$300 millones anuales, apareciendo luego como gastos imprevistos durante el ejercicio fiscal, por lo que la Asamblea Legislativa se ve “casi” obligada a aprobar las modificaciones solicitadas por el Ejecutivo.

Una segunda violación a los principios constitucionales es la utilización de la deuda flotante, no para deficiencias temporales de ingreso, sino para cubrir los permanentes problemas de liquidez que afronta el gobierno. Esta realidad se confirma al observar el Gráfico 3, que muestra como el componente tendencial de la brecha entre ingresos y gastos totales ha sido negativo en 56 de los últimos 60 meses, por lo que el gobierno ha estado emitiendo LETES de manera permanente, a un ritmo de US\$73 millones mensuales, alimentando con ello el stock de deuda pública.

Lo anterior afecta también la Golden rule impuesta por la ley AFI, pues las LETES se utilizan fundamentalmente para completar el financiamiento de gastos corrientes que no es posible cubrir con los ingresos propios.

La legislación vigente no incluye otras restricciones importantes como el límite al déficit o techo de deuda, por lo que el gobierno no ha

Gráfico 3.
LIQUIDEZ DEL SPNF Y EMISIONES DE LETES 2010-2014



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y BCR.

enfrentado problemas al haber obtenido déficits que promedian 4.2% del PIB en el período 2009-2014 y al haber aumentado el saldo de la deuda desde 40.9% en 2008 a casi el 58% del PIB en 2014, es decir, más de 17 puntos del PIB.

Ante los resultados acotados, desde 2012 se discute la necesidad de aprobar una “ley de responsabilidad fiscal”, que impulse la disciplina en la gestión de las finanzas públicas y conduzca a un ajuste fiscal. Desde entonces se han mostrado diferentes propuestas tanto del gobierno como de partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa y por parte de entidades académicas y centros de investigación privados. En mayo de 2014, el MH presentó al legislativo un proyecto de ley –elaborado con la asistencia de expertos extranjeros–, pero dicho cuerpo adolecía de

una gran cantidad de problemas de fondo y forma, por lo que fue desestimado y no se llevó a votación al pleno de diputados. En el último bimestre de 2014, se volvió a tocar dicho tema en la Asamblea Legislativa, también con la asistencia técnica de otros expertos, por lo que se espera que en los primeros meses de 2015 se exponga una nueva propuesta de ley.

De manera particular, el proyecto de ley llevado por el MH a aprobación legislativa contenía metas cuantitativas (carga tributaria, ajuste al déficit fiscal y deuda, límite al gasto corriente, entre otras) a ser cumplidas en plazos de 3 y 10 años, pero sin poner rigurosidad para asegurar su cumplimiento, pues el mismo instrumento establecía que el MH podía cambiar las metas de manera unilateral y discrecional en cualquier momento. Debido a ello y a otras inconsistencias, la crítica académica consideró

que de aprobarse dicha ley sería “letra muerta”. Asimismo, el FMI, en la revisión del Artículo IV 2014, recomendó que la ley debía ser mejorada en el ámbito de los procedimientos y en la definición de las metas cuantitativas para convertirla en un instrumento estratégico que conduzca a la consolidación fiscal (IMF, 2015).

Actualización del Índice Alesina para El Salvador:

Un aspecto importante del estudio que Alesina y Otros hicieron sobre las instituciones presupuestarias de América Latina –que se muestra en un apartado anterior del documento–, es que se basa en datos de hace más de 20 años, lo que vuelve obsoletos los resultados, por lo que en el presente estudio se aplicó el mismo instrumento a las instituciones presupuestarias actuales con el objeto de constatar los avances o retrocesos registrados en el período mencionado. Para ello se examinó la legislación vigente y se tabuló utilizando los mismos puntajes del estudio original.

Los resultados se muestran en el Gráfico 4,¹⁵ donde el panel a) ilustra como el país ha registrado mejoras en dos componente del índice (la facultad de activar el presupuesto del año anterior si el del ejercicio corriente no se ha aprobado y la facultad del gobierno de cortar gastos después que el presupuesto ha sido aprobado). Dos áreas presentan retroceso (la posibilidad del Congreso de modificar el déficit¹⁶ y el peso del ministro de hacienda

en la toma de decisiones sobre el gasto) y las seis restantes no presentan cambios sustanciales. Respecto a estas últimas, tal como en el estudio de Alesina en los 90’s, destaca la no exigencia de un programa macroeconómico previo a la presentación del proyecto de presupuesto. En la práctica, el Ministerio de Hacienda prepara un documento “Mensaje del presupuesto” que va adjunto al proyecto de presupuesto y en la que se presentan de manera breve los supuestos macroeconómicos que se utilizaron de base para la elaboración del presupuesto; pero dicho documento no reúne los requisitos mínimos de un plan económico sistemático y, además, en la aprobación legislativa, no se reconoce la importancia que reviste el contar con un marco macroeconómico que sienta las bases de una política fiscal disciplinada, transparente y transversal. Es de destacar que para la aprobación del presupuesto del ejercicio 2015, el Mensaje del presupuesto no incluyó información sobre el contexto macroeconómico ni sobre el desempeño de la política fiscal reciente y para el año a presupuestar, lo que se ha considerado como una deficiencia en materia de transparencia.

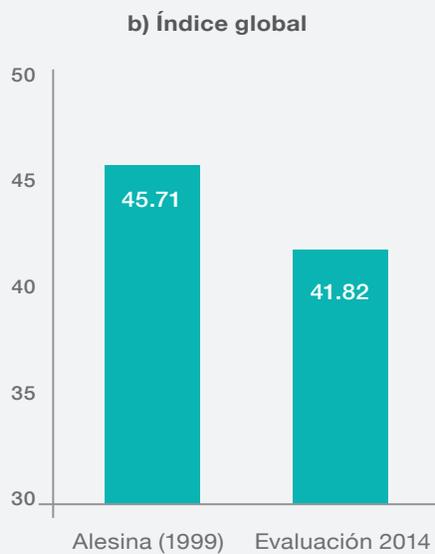
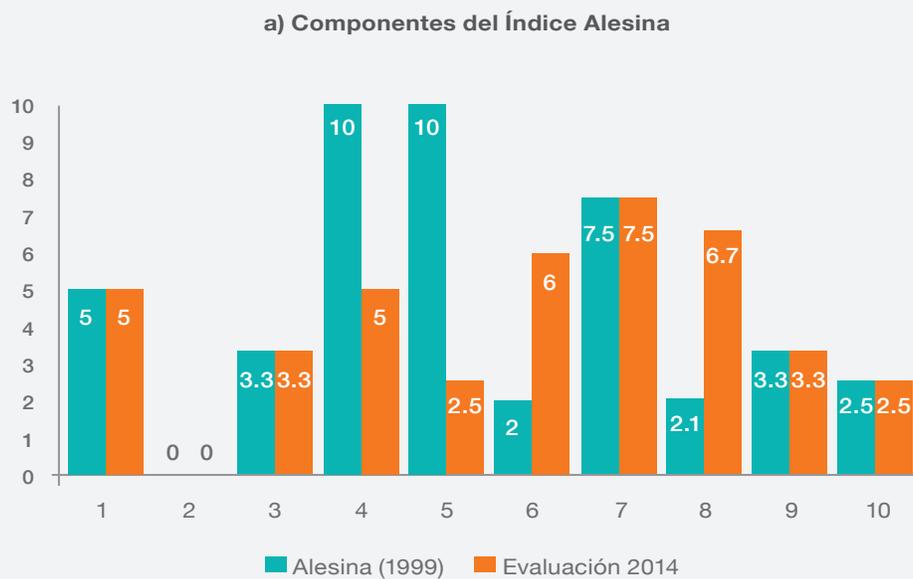
En términos agregados, el panel b) muestra que el puntaje de El Salvador se ha deteriorado respecto a la evaluación de 1999. Con este nuevo puntaje, asumiendo que el resto de países no hubieran mejorado su calificación, El Salvador cae al penúltimo lugar de la región.

15. El detalle completo de la evaluación se presenta en el Anexo 1.

16. Es posible en la evaluación de 1999 la pregunta “Respecto a las modificaciones hechas por el Congreso, puede el Congreso solo proponer modificaciones que...” no se haya respondido correctamente, pues en aquella ocasión se seleccionó la opción “No incrementen el déficit ni

el gasto”; mientras que el Art. 227 de la Constitución solo establece que “el Órgano Legislativo podrá disminuir o rechazar los créditos solicitados pero nunca aumentarlos”, es decir que sí puede modificar el déficit vía los ingresos. Ante ello, en la evaluación de este estudio se ha seleccionado la opción “No incrementen el gasto”.

Gráfico 4.
ÍNDICE ALESINA PARA EL SALVADOR 1999 Y 2014



Fuente: Alesina y Otros (1999) y cálculos propios.

Tanto la evaluación de 1999 como la actualización a 2014 muestran a El Salvador como un país con instituciones presupuestarias débiles, lo que incide directamente en los resultados fiscales, tal como lo descubrieron Alesina y Peroti (1999), Debrun y Kumar (2007), IMF (2014a), entre otros estudios. Especialmente éste último organismo comprobó como los países con instituciones presupuestarias fuertes han sido más exitosos en la implementación de programas de ajuste fiscal en la etapa posterior a la crisis de 2008-2009 (IMF (2014a).

El sistema de reglas fiscales o presupuestarias muestra otras carencias clave para la gestión de las finanzas públicas. Tal como se acotó antes, en el país no se elabora un programa financiero como lo establecen los Art. 5 al 6-A de la ley AFI. Dicha disposición responsabiliza al MH y al BCR para que coordinen el plan monetario y financiero anual, mismo que debe compatibilizar los flujos monetarios de la balanza de pagos, del sector fiscal y del sector financiero, con la evolución de los precios y de la producción real de la economía dentro de un marco de estabilidad macroeconómica. Dicha función se cumplió hasta la entrada en vigencia de la Ley de integración monetaria en enero de 2001. A partir de dicho ejercicio, el BCR no elaboró más un programa monetario y cambiario, mientras el MH se ha limitado a hacer su programación fiscal de corto plazo, pero solo para uso interno. En todo caso, en los últimos años, la cantidad de información accesible al público es cada vez menor.

Como ha sido señalado, el MFMP contiene solo proyecciones generales del desempeño de cada nivel de gobierno, pero sin llegar hasta la presupuestación a nivel de unidades primarias o ejecutoras de gasto, además de no

contener algunos de los elementos clave de un marco fiscal, como la evaluación de riesgos fiscales, entre otros. Este instrumento, en otros países tan importante, únicamente se utiliza como una referencia para cumplir condicionalidades de préstamos o programas de cooperación financiera externa.

Al no contar con un instrumento concreto, objetivo, riguroso y vinculante que guíe las decisiones de política, las finanzas públicas carecen de rumbo, lo que se refleja en la ausencia de disciplina fiscal y en el deterioro de los fundamentos de la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

La evaluación de la sostenibilidad fiscal es otra carencia en materia de reglas fiscales, pues a pesar de que se han hecho algunos esfuerzos por hacer mediciones, en el MH no está institucionalizada dicha práctica. No se realizan suficientes estudios del perfil de la deuda pública ni análisis de sensibilidad ante distintos escenarios de tasas de interés, crecimiento económico, tipos de cambio, plazos de deuda y otros riesgos que puedan afectar las perspectivas de la deuda pública y la estabilidad macroeconómica. La DGICP dispone de capacidad técnica para llevar a cabo estas tareas, pero la limitada planta de personal y la extensa lista de actividades rutinarias por cubrir vuelven muy difícil cumplir tal responsabilidad. Por su parte, la DPEF no cuenta con las herramientas necesarias para hacerlo.

Como consecuencia lógica, al no hacer cálculos y estimaciones sobre los temas aquí vistos, no se elaboran informes que puedan adjuntarse a la documentación presupuestaria que puedan utilizarse para la toma de decisiones de política y que estén al alcance de la comunidad académica y público en general.

Finalmente, las mejores prácticas internacionales en materia de reglas fiscales recomiendan que exista una agencia fiscal independiente o un consejo de política fiscal que provea análisis independientes de las proyecciones macroeconómicas y fiscales, además de evaluar el desempeño de la política fiscal a la luz de los objetivos del gobierno. Muchos países cuentan con estos consejos y la experiencia muestra que han contribuido a lograr la disciplina fiscal y al logro de los objetivos del Estado. Sin embargo en El Salvador, dado el estilo vertical de la conducción de las finanzas públicas existente en la actualidad, no es viable el establecimiento de una institución de este tipo.

SISTEMA IMPOSITIVO, POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y ADUANERA

El sistema impositivo salvadoreño se caracteriza por su simplicidad, que se refleja en pocos impuestos, leyes breves y sencillas. Hacia el final de 2014, la estructura del sistema era la que presenta la Figura 1: dos grandes grupos, donde destacan dos grandes pilares que representan en conjunto el 87% de los ingresos tributarios: el IVA y el Impuesto sobre la renta (ISR). Es de destacar que a finales de 2013 y a principios de 2014, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el Impuesto a las llamadas telefónicas internacionales entrantes, el FONAT (Fondo de Atención a las Víctimas de Accidentes de Tránsito) y el Impuesto mínimo a la renta, aunque éste fue aprobado nuevamente con algunas variantes en la reforma de julio 2014.

La recaudación es gestionada por cuatro entidades:

- Dirección General de Impuestos Internos (DGII): encargada de la administración de los tributos internos y todos los procesos relacionados con la asistencia a contribuyentes, manejo de cuentas corrientes, asuntos jurídicos, fiscalización, estudios tributarios, entre otros.
- Dirección General de Aduanas (DGA): es responsable de la gestión de los impuestos y derechos arancelarios a las importaciones, realiza también acciones de fiscalización aduanera.
- Dirección General de Tesorería (DGT): entidad responsable de la recaudación y del cobro administrativo de la deuda tributaria.
- Fiscalía General de la República (FGR): interviene en las acciones de cobro ejecutivo de la deuda tributaria.

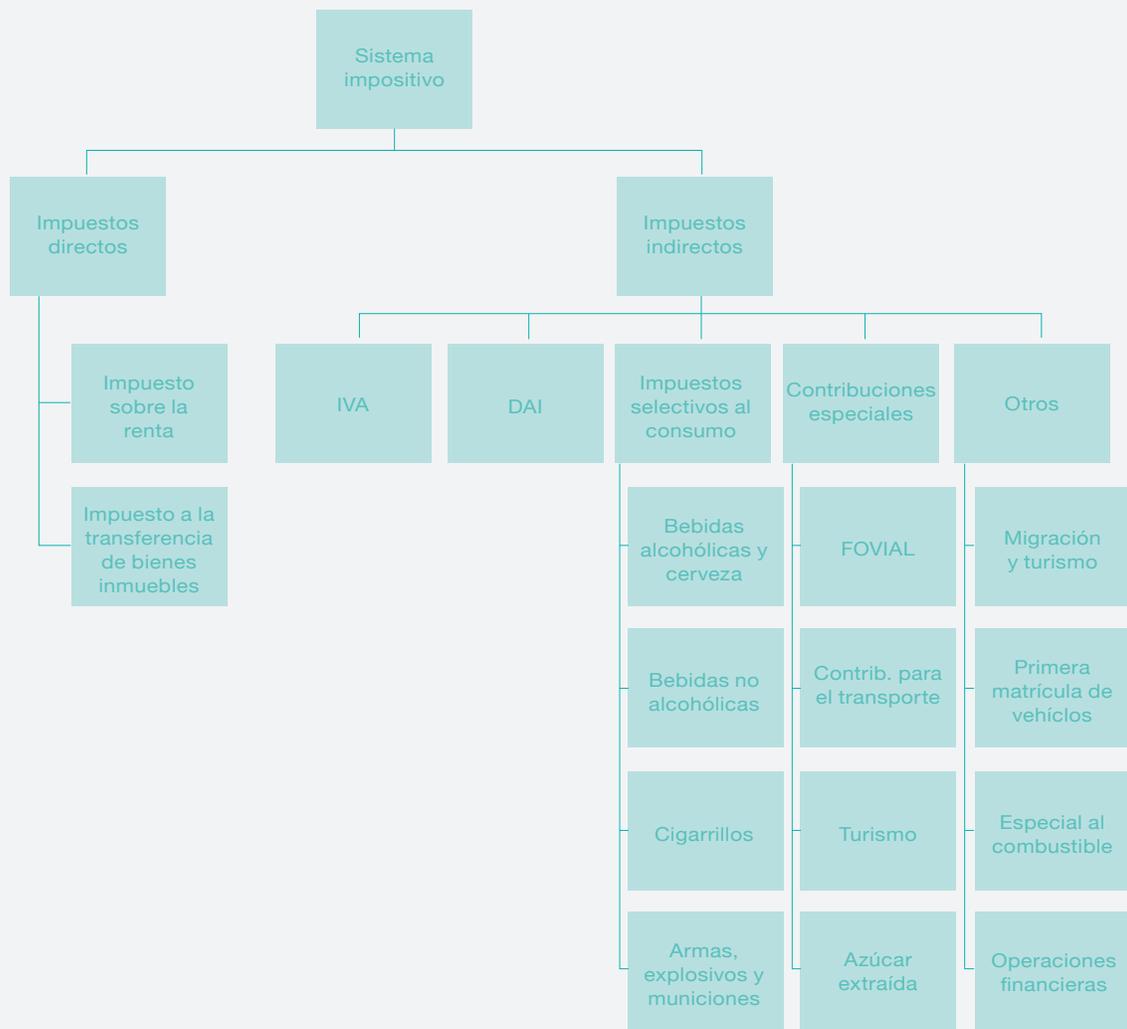
La DGII, DGA y DGT son entidades que dependen jerárquicamente del Ministerio de Hacienda y por lo tanto no tienen autonomía administrativa y financiera. De manera particular, la DGII y DGA operan bajo el marco de sus respectivas leyes orgánicas.

La política tributaria está bajo la responsabilidad de la DGII, entidad que elabora, propone y discute nuevas leyes y modificaciones a las existentes. La misma tarea realiza la DGA en cuanto a la política aduanera, la que también es coordinada con las entidades e instituciones de la integración centroamericana.

Análisis:

El objetivo de las reformas estructurales de inicios de los 90's fue darle simplicidad al sistema impositivo y a la administración tributaria. Por dicha razón, se unificó la administración tributaria interna y se derogó una buena cantidad de tributos pequeños y distorsivos, dejando únicamente los impuestos básicos y

Figura 1.
SISTEMA IMPOSITIVO DE EL SALVADOR 2014



Fuente: Elaboración propia.

de mayor recaudación: ISR, IVA, DAI, transferencia de bienes inmuebles y selectivos a las bebidas alcohólicas, tabaco y gaseosas. Con dicha estructura se cumplía el objetivo de la reforma; pero desde principios de la década del 2000, la insuficiencia de recursos llevó a las autoridades fiscales a comenzar una etapa de creación de nuevos impuestos –esencialmente indirectos– que con el tiempo han venido a darle, una vez más, complejidad al sistema. El detalle es:

- FOVIAL
- Contribución al turismo
- Contribución para el transporte
- Selectivo a bebidas no alcohólicas
- Impuesto a las armas, explosivos y municiones
- Impuesto a las llamadas internacionales entrantes (declarado inconstitucional en 2014)
- Impuesto a los dividendos
- Primera matrícula de vehículos
- Impuesto especial al combustible
- FONAT (declarado inconstitucional en 2014)
- Impuesto mínimo a la renta
- Impuesto a las operaciones financieras

La consecuencia de un sistema tributario con muchos impuestos es la distorsión que ocasiona en la actividad económica del país, pues a mayor carga impositiva en los agentes económicos menor neutralidad, es decir, las decisiones de inversión y consumo se ven más influidas por la política impositiva, conduciendo al diferimiento o cancelación importantes proyectos productivos. El hecho es que al existir muchos impuestos pequeños, éstos se entrecruzan con los principales, causando distorsiones en su manejo, lo que deviene en

pérdida de eficiencia en la recaudación. Finalmente, la mayor carga lleva a los contribuyentes a aumentar las prácticas de elusión y evasión fiscal.

En los últimos seis años se han realizado tres reformas tributarias (2009, 2011 y 2014), mediante las cuales se aumentó las tasas del ISR, se crearon nuevos impuestos y se emitieron nuevas disposiciones de control, todo con el objeto de aumentar la recaudación tributaria. Los resultados recaudatorios han sido conservadores, pues de las estimaciones previas, en la primera y segunda reforma únicamente se obtuvo entre el 55% y 60%, mientras la tercera aún está en los primeros meses de su entrada en vigor, en particular el impuesto a las operaciones financieras, pero considerando lo recaudado en los primeros tres meses de su vigencia, se presume que el comportamiento de tal tributo será el mismo que las reformas anteriores (US\$60 millones de US\$100 millones esperados). Las posibles causas de los bajos rendimientos obtenidos son el débil crecimiento económico, la fragilidad de las normas aprobadas y la baja eficiencia recaudatoria de la administración tributaria.

Respecto de los impuestos “pequeños” creados en la última década, la experiencia internacional indica que los países, ante deficiencias en el nivel de la carga tributaria, recurren a este tipo de tributos por ser de fácil implementación y de fácil recaudación, además, algunos tienen un buen potencial recaudatorio, como es el caso del impuesto a las operaciones financieras. Frente a estas ventajas los efectos distorsivos y el impacto sobre la eficiencia del sistema tributario han sido minimizados o considerados de menor importancia por los gobiernos frente a la posibilidad de acceder a

mayores ingresos. Es decir que se opta por las “salidas fáciles” sin apreciar suficientemente los costos económicos de las mismas ((Sabaini y Morán, 2013, citados en FUNDE, 2014).

Un aspecto de suma importancia es que con las reformas colaterales aprobadas y con la creación de impuestos “pequeños”, el gobierno elude los problemas estructurales de los dos principales pilares de la recaudación, especialmente la baja productividad del ISR debido al nivel de evasión y a la política de gasto tributario existente. Lo mismo sucede con el IVA, tributo que a pesar de su alta productividad, mantiene una tasa de evasión de alrededor del 30% (DGII, 2012). El gasto tributario es un asunto de preferencias de política que debería ser revisado acorde a una visión de promoción y fomento de actividades de alto valor agregado, pero en una lógica temporal y decreciente. Mientras tanto, la evasión tiene que ver con la eficiencia del aparato recaudador.

En este último aspecto, Pérez (2014) agrega que la administración tributaria de El Salvador ha sido cuestionada por diversos estudios por una serie de carencias que limitan su efectividad en la labor de gestión de los tributos.¹⁷ Uno de los señalamientos es la distribución de las tareas de recaudación en cuatro entidades en vez de una sola, lo que impide que la entidad principal: la DGII, tenga el control del ciclo tributario en su totalidad, al no te-

ner competencias en materia de recaudación y cobranza administrativa y coactiva, ya que estas son realizadas por la DGT y por la FGR.

Además, a pesar de los esfuerzos realizados en el quinquenio 2009-2014 por mejorar la eficiencia, como la ejecución de diversos proyectos de modernización de procesos e implementación de mejoras tecnológicas en la gestión y control de los tributos; la efectividad de estos procesos se ha visto limitada en la medida que la administración tributaria tiene una serie de carencias, como la falta de visión estratégica debido a la no formación gerencial de los jefes de nivel medio hacia arriba, insuficiente capacidad en el nivel técnico, carencias de infraestructura y equipamiento, falta de coercitividad en la aplicación del régimen sancionatorio, entre otros.

Además del problema gerencial, muchos de los proyectos iniciados en el período 2009-2014 han obtenido su financiamiento de parte de agencias internacionales de cooperación, pero en algunos casos, la asistencia financiera ha finalizado y debido a los permanentes problemas de liquidez del gobierno, algunos proyectos han quedado abandonados sin haber sido concluidos debido a la falta de voluntad política para asegurarles su continuidad.

Otro elemento importante es la asignación presupuestaria hecha a la administración tributaria y aduanera, área cuestionada pues dichas entidades no poseen la autonomía ni los recursos suficientes para ejercer eficazmente su función recaudadora. Sin embargo, en el período 2009-2013 se dio un aumento de 30% en el presupuesto asignado a la DGII y DGA, lo que en alguna medida ha contribuido a mejorar la eficiencia recaudatoria. No obstante,

17. Tributación a la renta en el istmo centroamericano (Gómez-Sabaini, 2005), Seguridad Fiscal en El Salvador (FUNDE 2008, 2009); Propuestas para la construcción de un entendimiento nacional en materia fiscal (Pérez, et al, 2012), La política fiscal en Centroamérica en tiempos de crisis (ICEFI, 2012), entre otros.

el presupuesto asignado no supera todavía el 1% de la recaudación, situándose por debajo de los otros países de la región.

A pesar de todo, en los últimos cinco años se han producido algunas medidas positivas que han derivado en el aumento de la recaudación por la vía de la fiscalización, que pasó de un promedio de US\$57.7 millones en el período 2005-2009 a US\$87.5 millones en 2010-2012, lo que se atribuye a mejoras en los procesos de planificación.

SISTEMA DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES PÚBLICAS

Las compras del Estado están reguladas por la Ley de adquisiciones y contrataciones de la administración pública (LACAP). Atendiendo al mandato de la Ley AFI, el sistema se rige por los principios de centralización normativa y descentralización operativa. La primera consiste en la existencia de una entidad superior que dicta las normas y coordina el funcionamiento de todo el sistema: el Ministerio de Hacienda a través de la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC); mientras la descentralización implica que las unidades ejecutoras del gasto son responsables de la ejecución.

La LACAP establece que la UNAC debe elaborar y someter a aprobación del Consejo de Ministros una política anual de adquisiciones y contrataciones, además de velar por su cumplimiento. La UNAC debe también definir las políticas y lineamientos de participación en procesos de licitación y adjudicación; normar y administrar el sistema electrónico de compras públicas; asesorar y capacitar a las entidades ejecutoras sobre el cumplimiento

de la normativa; publicar el banco de información sobre los proyectos, adquisiciones y contratos realizados, en ejecución y pendientes, proveedores, auditorías.

Cada unidad presupuestaria del gobierno tiene una Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (UACI), responsable de realizar todas las actividades relacionadas con la gestión de adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios. Las UACI trabajan de manera coordinada con las Unidades Financieras Institucionales (UFI) del SAFI, en lo concerniente a la programación de compras y disponibilidad presupuestaria.

El régimen de adquisiciones de la LACAP se extiende a todas las entidades del Estado, incluyendo autónomas y empresas públicas, las municipalidades, entidades que comprometan fondos públicos y asociaciones público-privadas. En todas ellas, la autoridad competente para la adjudicación de los contratos y para la aprobación de las bases de licitación o de concurso, será el titular, la junta, consejo directivo o el concejo municipal en su caso.

La ley establece cinco tipos de contratos: a) obra pública, b) suministro, c) consultoría, d) concesión, y e) arrendamiento de bienes muebles. Asimismo, las formas de contratación utilizadas, dependiendo de la naturaleza y magnitud de la operación, son: i) licitación o concurso público, ii) libre gestión y iii) contratación directa.

Para proceder a las adquisiciones, las entidades públicas exigirán, según el caso, las garantías necesarias para asegurar el interés fiscal: a) mantenimiento de oferta, b) buena inversión de anticipo, c) cumplimiento de con-

trato, d) buena obra, y e) buen servicio, funcionamiento y calidad de los bienes.

Una buena parte de los procesos de adquisiciones y contrataciones es desarrollada a través del Sistema electrónico de compras públicas de El Salvador (COMPRASAL), portal web en el que son publicados los planes de adquisiciones de las entidades públicas, convocatorias bajo las distintas modalidades, términos de referencia de proyectos, banco de proveedores, resultados, estadísticas, entre otros.

Análisis:

Las compras del Estado son un componente clave dentro del gasto público, tanto por el uso que se da a los recursos públicos como por su impacto sobre la actividad económica de un país, lo que incide en el bienestar de sus habitantes. Ante ello, Estado y sociedad deben velar por la transparencia y probidad de los procesos, dado que éstos podrían ser susceptibles de ineficiencia, abusos o prácticas fraudulentas (Cerritos, 2011).

En El Salvador, los procesos de adquisiciones han sido catalogados como uno de los principales obstáculos de la eficiencia en la ejecución del gasto público. De acuerdo a Pérez y Otros (2012), esto se refleja en numerosas notas de prensa en las que tanto el gobierno como los privados se quejan de la excesiva burocracia y de lo engorroso de los trámites necesarios para concretar una contratación. Otro elemento inherente a dicho sistema es la falta de transparencia y prácticas fraudulentas en la adjudicación de los contratos. La inversión pública se ve precisamente afectada por esta situación, ya que muchos proyectos no se ejecutan en el momento oportuno o sufren aumentos de costos debido a la distancia

entre la presentación de la oferta por parte del proveedor, la adjudicación y el inicio de la obra física.

En la inversión, precisamente, de la acertada selección del contratista o proveedor –aunado un estudio de factibilidad certero y objetivo– dependerá la eficiencia y calidad en la obra a ejecutar. Aquí, como lo señala la Política de Inversión 2010-2014 del Ministerio de Hacienda, suceden eventos que muchas veces ocasionan atrasos en el calendario de ejecución y aumentos de costos en los proyectos, situación que es confirmada por las unidades ejecutoras. En gran medida, estos problemas se asocian a la complejidad de la LACAP, pues ésta comprende procesos largos y engorrosos para llevar a cabo una contratación. En 2011 se aprobó una serie de reformas a dicha ley, con el objetivo de facilitar la adquisición de bienes y servicios, pero a la fecha no se perciben los beneficios.

Desde 2004, el MH trabaja en un plan de modernización y automatización del sistema COMPRASAL, pero a diez años de haber iniciado no se ha concluido, en parte debido a que desde el principio, dicho plan se realiza con recursos provenientes de la cooperación internacional, por lo que al agotarse dichos fondos, las tareas pendientes quedan sin financiamiento y no se les da continuidad. Tiempo después se retoma el proyecto, pero el destino es el mismo.

El sistema COMPRASAL inició operaciones en 2004, con un solo módulo de divulgación (MODDIV) y con la promesa de incorporar en los siguientes años los módulos de: banco de proveedores, licitaciones, libre gestión, catálogo de bienes y servicios, y pagos en línea, así como la entrega de los documentos de las

licitaciones. En Vergara y González (2006) se estimaba que dicho proceso tardaría de 18 a 24 meses, es decir, ya estaría disponible a finales de 2007. Sin embargo, a la fecha, el desarrollo de los módulos mencionados no se ha puesto en marcha.

El último de los diversos esfuerzos por modernizar el sistema de compras públicas se presenta en el “Plan Estratégico del Ministerio de Hacienda 2012-2014”, en el que se incluye el proyecto del portal electrónico de compras públicas (COMPRASAL II), lo que se suma a otros proyectos, como la modificación del marco regulatorio, fortalecimiento de la UNAC y las UACI, y el desarrollo de un sistema de capacitación de adquisiciones y contrataciones. Sin embargo, a junio de 2014, el MH reporta que el portal COMPRASAL II apenas está en la fase de diagramación de flujo y casos de uso para desarrollar y poner en producción la fase I del portal (MH, 2014). Esto significa que habrá seguir esperando para que el proyecto esté concluido en su totalidad.

El proceso de contrataciones y adquisiciones es también muy susceptible para realizar malas prácticas u operaciones fraudulentas, tal como lo sostiene Pérez (2014), lo que se da en gran medida por la “fragilidad” de la normativa, la carencia de adecuados controles y sanciones severas para los agentes públicos o privados que infrinjan las disposiciones legales vigentes y por la escasa o nula transparencia con que se gestionan los procesos. Aquí también incide la obsolescencia de las normas, pues no se han actualizado al mismo ritmo de la dinámica de la economía global. Existen antecedentes de adjudicación de proyectos a empresas que carecen de capacidad financiera y técnica o que subvaloran los costos con el objeto de ganar la licitación, por

lo que terminan en aumentos –algunas veces exorbitantes– en los costos, proyectos abandonados sin haber sido finalizados, litigios que en muchas ocasiones pierde el Estado. Algunos ejemplos recientes son: el proyecto RHESSA, el Boulevard Diego de Holguín –hoy Boulevard Monseñor Romero–, la central hidroeléctrica El Chaparral, el hospital de maternidad, el SITRAMSS, entre otros.¹⁸

AUDITORÍA EXTERNA

El control externo posterior de las finanzas públicas es competencia de la Corte de Cuentas de la República (CCR.), siendo sus funciones principales fiscalizar, en sus dimensiones administrativa y jurisdiccional, la hacienda pública en general y la ejecución del presupuesto. Su base legal está enmarcada en los artículos 195 y siguientes de la Constitución y la Ley orgánica de la Corte de Cuentas de la República (D.L. 438, del 31 de agosto de 1995).

De acuerdo a la ley, la CCR es independiente del Órgano Ejecutivo, en lo funcional, administrativo y presupuestario. En este último punto, la entidad elabora el proyecto de su presu-

18. El Proyecto RHESSA consistió de un préstamo del BIRF por US\$169.4 millones, para la reconstrucción y equipamiento de 7 hospitales dañados por los terremotos de 2001. Los trabajos comenzaron en 2005 y estaban programados para finalizar en abril de 2007, pero aumentos de costos en los proyectos y obras abandonadas, llevaron a dos arbitrajes, que fueron perdidos y tres conciliaciones con altos costos para el Estado. Además, se tuvo que contratar un préstamo adicional por US\$35 millones con el BCIE para concluir el último hospital, que fue inaugurado hasta en mayo de 2014.

La construcción de la Central hidroeléctrica El Chaparral es un proyecto de US\$219.2 millones, adjudicado en septiembre de 2008 para ser finalizado en 2013. Un año después de iniciados

puesto y lo remite al Ejecutivo para su inclusión íntegra en el presupuesto general del Estado.

La jurisdicción de la CCR se extiende a todas las entidades del sector público y sus servidores, a las actividades de entidades y personas que reciban asignaciones, privilegios o participaciones ocasionales de recursos públicos.

Sus funciones se sintetizan en:

- Practicar auditoría externa financiera y operacional o de gestión a las entidades que manejen recursos del Estado, y determinar la responsabilidad administrativa o patrimonial a servidores que manejen fondos públicos.
- Dictar las políticas y normas técnicas de control interno y de auditorías gubernamental.
- Examinar y evaluar los resultados, sistemas operativos y de información.
- Evaluar las unidades de auditoría interna de las entidades públicas.
- Proporcionar asesoría técnica y capacitar a servidores de las entidades públicas en materia de control.

- Aplicar sanciones y velar porque se hagan efectivas las responsabilidades determinadas.
- Examinar los estados financieros y el Informe de gestión financiera del Estado e informar a la Asamblea Legislativa sobre ello.

De las funciones anteriores, la determinación de responsabilidades es una de las más importantes. La ley reconoce dos tipos: a) responsabilidad administrativa, por inobservancia de las disposiciones legales y reglamentarias, y por el incumplimiento de sus atribuciones; b) responsabilidad patrimonial, por el perjuicio económico demostrado en la disminución del patrimonio, sufrido por la entidad, debido a la acción u omisión culposa de sus servidores o de terceros.

En cuanto a su competencia, las auditorías que realiza la CCR examinan los sistemas administrativos de: planificación, inversión pública y presupuesto, organización administrativa, administración de ingresos, tesorería, crédito público y contabilidad, contratación pública, administración de bienes y servicios y recursos humanos. Las normas de auditoría

los trabajos, la obra se detuvo entre acusaciones de la empresa contratista de que la CEL no hizo estudios previos para determinar la ubicación idónea de la obra, mientras la empresa era acusada de no hacer estudios ni previsiones de seguridad para el proyecto. Al final, a mediados de 2012, con tan solo el 23% de ejecución, el contrato se rescindió y el Estado pagó US\$108.5 millones para evitar un arbitraje. La obra no se ha realizado aún.

El proyecto de construcción del Boulevard Diego de Holguín, se adjudicó en 2005 por un monto inicial de US\$25.7 millones, pero errores de diseño, la falta de estudios previos, aumento de costos, arbitrajes oscuros, etc., hicieron que un importante tramo de la obra no se finalizara, viéndose obligado el Estado a contratar a una empresa diferente para concluir los

trabajos, lo que elevó el costo del proyecto en más del 100%. La obra se finalizó en 2013.

El proyecto del Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS) es un proyecto actualmente en ejecución, financiado con una operación con el BID por US\$45 millones. Los trabajos debieron concluirse en diciembre de 2013, pero obras adicionales, aumentos de costos y problemas administrativos, han llevado a la modificación de las obras, retrasos y a la rescisión de contratos con algunas empresas contratadas. A enero de 2015 el proyecto aún no se ha concluido. En este caso también es inminente un aumento en el costo de la obra.

gubernamental utilizadas son compatibles con las normas internacionales de la International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) y toman como referencia conceptual la publicación básica de las Government Auditing Standards (GAO) conocida como “libro amarillo” y que contiene normas internacionales aceptadas por el American Institute of Certified Public Accountants (AICPA).

Análisis:

En lo referente a su papel de contralor, las auditorías se realizan anualmente a cada una de las entidades del gobierno central sobre los estados financieros y sobre rubros específicos importantes como la nómina, activos fijos, las deudas, proyectos y obras de infraestructura. El proceso de la auditoría inicia con una planeación anual, en la se definen las acciones de control que se realizan sobre la totalidad de las entidades, priorizando aquellos ministerios más importantes como son los de educación, salud, obras públicas y defensa (ACE, 2013). El cumplimiento a las recomendaciones por parte de la CCR es de carácter obligatorio y es objeto de seguimiento en la siguiente auditoría. En caso de incumplimiento, la CCR inicia un proceso de sanción legal. De acuerdo a informes de labores de la entidad, el nivel de cumplimiento de sus recomendaciones alcanza un promedio anual del 90%.

Adicionalmente, la CCR emite un dictamen sobre el Informe de la Gestión Financiera del Estado, aunque el alcance de este dictamen es limitado dado que se refiere exclusivamente a la racionalidad del proceso de consolidación de la DGCG y no juzga la calidad de los propios estados financieros (Ecorys, 2009).

El proceso fiscalizador, si bien cumple con los estándares internacionales, está viciado por una falla estructural, la falta de independencia funcional, pues la CCR actúa como juez y parte. El hecho es que la CCR además de realizar investigaciones (función de investigación o fiscalización), es un tribunal que juzga a los funcionarios y servidores públicos por irregularidades en el uso de los recursos (función jurisdiccional). Esta situación afecta o beneficia injustamente a los supuestos responsables de irregularidades al ser investigados y juzgados por un mismo ente. Por esta falta de independencia entre las funciones de investigación y jurisdiccionales, el presidente y demás funcionarios de la entidad poseen excesiva discrecionalidad que les brinda la oportunidad de emitir fallos no fundamentados en criterios técnico-legales, es decir, ocultar la evidencia, desvanecer faltantes y aún no investigar (Hemby, 2001).

Por otro lado, el trabajo de la CCR ha sido cuestionado históricamente por la falta de independencia política, pues por más de 30 años ha estado presidida por representantes de ciertos partidos políticos,¹⁹ quienes han incorporado una cultura de favorecimiento a funcionarios afines al partido de gobierno o al que domina la CCR, minando la poca credibilidad que la entidad pueda tener por parte de la sociedad. Dicha injerencia partidista le ha significado falta de voluntad para cumplir con el mandato de

19. A partir de 2013, la Corte Suprema de Justicia emitió un fallo declarando inconstitucional la elección de presidente y magistrados de la CCR cuando los candidatos tengan militancia partidaria (Sentencia 23-I-2013).

la ley y de modernizar dicho ente fiscalizador, perder el criterio técnico y la imparcialidad en sus investigaciones y convertirse en una fuente de clientelismo político.

TRANSPARENCIA FISCAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Como representantes de la sociedad, los gobiernos deben revelar la forma en que se usan los recursos públicos. Los principios de la transparencia están enmarcados en la Constitución y en una serie de convenciones internacionales suscritas por El Salvador y por leyes secundarias, en la que destaca la Ley de acceso a la información pública (LAIP).²⁰

Uno de los considerandos de la LAIP recuerda que el poder público emana del pueblo y los funcionarios son sus delegados, en razón de lo cual los habitantes tienen derecho a conocer la información que se derive de la gestión gubernamental y del manejo de los recursos públicos, por lo que es una obligación de los funcionarios públicos actuar con transparencia y rendir cuentas.

Además, la convención interamericana y la convención de las Naciones Unidas contra la corrupción reconocen que la transparencia, el derecho de acceso a la información, el derecho a la participación ciudadana y la obligación de las autoridades a la rendición de cuentas de la gestión pública, son herramientas idóneas para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción. En

la misma línea de acción, para la International Budget Partnership (IBP), la transparencia posibilita a la población tener conocimiento pleno de la gestión de los gobernantes, lo que les permite juzgar si éstos últimos están administrando bien los fondos públicos.

Bajo tales postulados, la LAIP establece que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas y demás entes obligados de manera oportuna y veraz, sin sustentar interés o motivación alguna.

Todas las entidades públicas están obligadas a cumplir las disposiciones de la LAIP, incluyendo otras que administren recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de la administración pública en general. En consecuencia, todos los servidores públicos y las personas que laboren en las entidades mencionadas, están obligados al cumplimiento de la presente ley.

La ley distingue tres tipos de información pública: a) Oficiosa: información pública que los entes obligados deberán difundir al público sin necesidad de solicitud directa; b) Reservada: su acceso se restringe de manera expresa en razón de un interés general durante un periodo determinado y por causas justificadas; y c) Confidencial: información privada en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés personal jurídicamente protegido.

20. D.L. 534 del 02 de diciembre de 2010.

Análisis:

En El Salvador, la práctica histórica ha sido publicar solo una limitada cantidad de información fiscal. Esto se ha reflejado en que hasta 2010 únicamente el Banco Central de Reserva divulgaba algunas cifras del desempeño fiscal, mientras el Ministerio de Hacienda publicaba alguna información en las memorias de labores y en su sitio web, pero no es sino hasta finales de 2010 cuando éste último pone en funcionamiento el “Portal de Transparencia Fiscal”²¹, sitio web que contiene información relevante de los presupuestos votados y ejecutados, ingresos fiscales y deuda pública, así como importantes informes sobre el desempeño de las finanzas públicas.

El Portal de Transparencia Fiscal ha sido un paso importante para abonar a la transparencia en las finanzas públicas; no obstante, aún falta mejorar en cantidad y calidad la información fiscal que se presenta —ampliar la base de datos, con series históricas, de ingresos, gastos y deuda pública— (Cerritos, 2011). Esta posición es compartida por Serpas y Otros (2012), citados en Cerritos (2011) quienes consideran que no se dispone de informes periódicos sobre el desempeño fiscal por parte de los responsables, en los que se expliquen las metas y las causas de las desviaciones, así como los mecanismos correctivos a emplearse; hace falta un informe pormenorizado de la ejecución de la inversión pública y sobre la ejecución financiera de las municipalidades.

Luego, como consecuencia de la aprobación de la LAIP, el gobierno dio un paso más en pro de la transparencia de la gestión de las finanzas públicas; aunque, tal como lo explican Serpas y otros (2012), las complicaciones surgidas

en el proceso de entrada en vigencia de la ley atrasaron la creación de las condiciones que permitieran el funcionamiento de la institucionalidad necesaria para aplicar plena y correctamente la LAIP. En este punto, los autores se refieren a la falta de asignación presupuestaria para el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), el atraso en el nombramiento de los comisionados y de todos los oficiales de información y la publicación completa de la información oficiosa. Sobre todo, la falta de presupuesto impidió que el IAIP comenzara a operar de manera inmediata y fue hasta en 2013 cuando le fueron asignados US\$0.9 millones, monto que de acuerdo a dicha entidad es insuficiente para ampliar la capacidad de respuesta del organismo a todo el país.²²

Pero la transparencia no es solo publicar cifras e informes, también cuenta el nivel de claridad, objetividad y transversalidad de las decisiones tomadas por las autoridades fiscales y en los últimos años se han adoptado acciones poco transparentes en la gestión fiscal. El mejor ejemplo es la formulación del presupuesto del Estado. Tal como ya se explicó, el proyecto de ley que el Órgano Ejecutivo envía a la Asamblea Legislativa no contiene la totalidad de los gastos que se prevé ejecutar en el ejercicio, es decir, no incluye los valores reales de las devoluciones de impuestos, subsidios, ampliaciones presupuestarias a entidades y otras asignaciones que por lo general son conocidas desde el momento de la formulación. Todos estos compromisos se quedan fuera del presupuesto por la falta de financiamiento y al excluirlos se asegura el equilibrio contable. Luego, el problema se agudiza porque el

21. www.transparenciafiscal.gob.sv

22. Nota de prensa disponible en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=8836606

Congreso sabe de dicha estrategia y a pesar de ello aprueba el proyecto desfinanciado. La falta de transparencia se consolida en el transcurso del ejercicio con la declaración del gobierno de que necesita cubrir los compromisos y no dispone de recursos.

En el caso acotado, el gobierno oculta los verdaderos valores de los compromisos de gasto, convirtiendo el presupuesto en un simple documento con cifras no creíbles, lo que redundará en una pérdida de confiabilidad de las políticas y de la credibilidad de las autoridades fiscales.

Esto sucede también con los flujos de Notas de Crédito del Tesoro Público (NCTP) y deuda flotante, de los cuales no se conocen datos oficiales, incluso en el caso de los atrasos a proveedores, el Ministerio de Hacienda no reconoce públicamente su existencia o minimiza su valor. La consecuencia de ocultar estos datos es la presentación de una situación financiera incompleta y no realista, con resultados menos desfavorables de lo que realmente son, creando confusión sobre la verdadera realidad de las cuentas fiscales.

En el mismo sentido, de acuerdo al informe PEFA 2013 (ACE, 2013), el Ministerio de Hacienda recibe periódicamente la información sobre la gestión financiera de todas las entidades del SPNF, incluidas las municipalidades, pero no se hace el seguimiento de la misma ni se hace la supervisión del riesgo fiscal provocado por dichas entidades. Esta carencia tiene incidencia en las cifras totales, pues como ya se mencionó, el valor registrado en las estadísticas del desempeño del SPNF no incluye las cifras de ejecución financiera de las municipalidades, excepto la transferencia del FODES.

Una vía para evaluar el estado de la transparencia fiscal del país es recurrir a mediciones internacionales que utilizan sistemas estandarizados para medir los avances en dicha materia. Uno de los principales es el Índice de Presupuesto Abierto (OBI),²³ instrumento que evalúa la cantidad y tipo de información que el gobierno pone a disposición del público en los documentos presupuestarios clave que deben prepararse durante el año presupuestario y las oportunidades que la sociedad tiene para participar en el proceso presupuestario del nivel nacional. A través de la realización de una encuesta, el OBI asigna un puntaje a cada país basado en la información que se pone a disposición del público durante todo el proceso presupuestario (Gráfico 5).

El Salvador se somete a la evaluación del OBI desde el año 2006, cuando, con un 27% de puntaje, se ubicó en el grupo de países que solo ponen a disposición del público “una mínima cantidad” de información relacionada con los procesos presupuestarios.

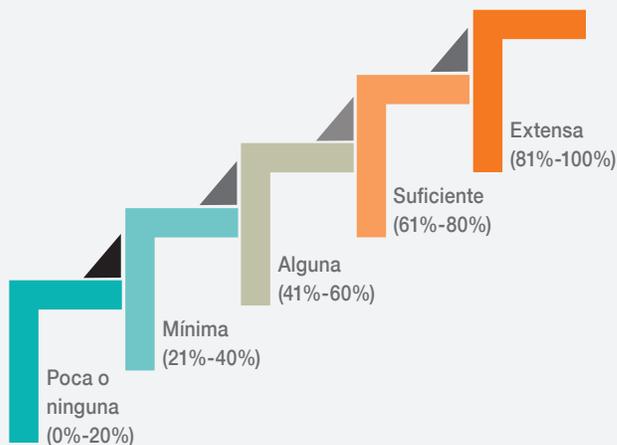
En la siguiente evaluación, en 2008, se tuvo un aumento de 10 puntos en la escala. Este puntaje situó a El Salvador en el puesto 48 de 85 países (arriba de la media), pero superando en América Latina solo a Venezuela, Nicaragua, Honduras, República Dominicana y Bolivia.

La última evaluación disponible es la realizada en 2012, que le asignó al país un puntaje de 43%, que indica que el gobierno proporciona al público “únicamente alguna información” sobre el presupuesto y las actividades

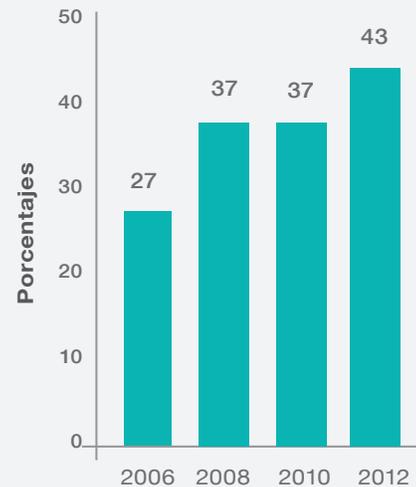
23. El Open Budget Index(OBI) es elaborado por la International Budget Partnership (IBP), disponible en <http://internationalbudget.org/>

Gráfico 5.
EL SALVADOR Y EL OPEN BUDGET INDEX (OBI)

a) Escala de puntajes Open Budget Index



b) Puntajes de El Salvador



Fuente: International Budget Partnership (IBP)

financieras durante el año presupuestario. El resultado obtenido significa que se produjo un aumento en la cantidad de información puesta a disposición del público con respecto a la situación vigente en 2008; sin embargo, al hacer la comparación con el resto de países, El Salvador se coloca en la posición 43 de 100 países, es decir debajo de la media, lo que marca un retroceso respecto a 2008 o bien, un mayor avance de sus pares.

Las observaciones encontradas por el IBP se refieren principalmente respecto a la no publicación de un informe de medio año sobre la ejecución presupuestaria; la no publicación de los informes de auditoría y la poca exhaustividad de la información contenida en el proyecto de presupuesto presentado a la Asamblea Legislativa por el Órgano Ejecutivo, en

particular, la inclusión de proyecciones por lo menos para los dos años siguientes sobre los ingresos y gastos, información de la deuda, pronósticos y supuestos macroeconómicos utilizados en la elaboración del presupuesto, fondos extrapresupuestarios, transferencias a entidades públicas, actividades cuasi fiscales, activos financieros, retrasos en gastos, pasivos contingentes, gastos tributarios y partidas secretas.

Pérez (2014) sostiene que que la mayoría de los informes y documentos mencionados en la evaluación del Open Budget Index ya son preparados actualmente, pero lo son para uso interno del Ministerio de Hacienda, como los informes mensuales de seguimiento presupuestario, proyecciones fiscales y los pronósticos macroeconómicos. En cambio, otros

aspectos, como los pasivos contingentes y el gasto tributario, no está institucionalizada su medición y por lo tanto no se dispone de datos oficiales sobre dichos tópicos.

Finalmente, en los últimos años, a pesar de los avances vistos en divulgación de información fiscal, se vienen dando algunos retrocesos, por ejemplo: en el proyecto de presupuesto 2015 el documento “Mensaje del Presupuesto” no contiene el tradicional apartado relacionado con el entorno macroeconómico en el que se circunscribe el plan de gastos, debido a ello no se conocen los supuestos utilizados en su elaboración. De la misma forma, el documento no contiene las estimaciones del déficit fiscal y la deuda pública para 2015, ni proyecciones fiscales para el mediano plazo; con lo que el presupuesto carece de fundamentos y no tiene visión, afectando la credibilidad de la política y minando la transversalidad y predictibilidad de la misma.

Otros ejemplos que confirman la menor cantidad de información disponible al público son:

- La ausencia de un informe que acompañaba la documentación presupuestaria, pero a partir de 2011 no se publica. Se trata del “Análisis del gasto por áreas de gestión”, un documento que contenía un relato exhaustivo de las asignaciones presupuestarias.
- La información aduanera también ha desaparecido de los portales del MH (www.mh.gob.sv y www.transparenciafiscal.gob.sv). Actualmente, solo se divulga una breve presentación sobre las importaciones y exportaciones, pero no se informa de la recaudación por impuestos y derechos, regímenes arancelarios, origen, procedencia, etc.

- Hasta mediados de 2011, los boletines estadísticos previsionales eran un amplio compendio estadístico que se elaboraba y se divulgaba en el portal de la Superintendencia del Sistema Financiero (www.ssf.gob.sv), además de publicarse una revista trimestral que informaba ampliamente sobre el estado y evolución del sistema previsional; pero a partir del tercer trimestre de 2011 se dejó de publicar la revista y solo se publica un breve resumen mensual de algunas variables básicas, dejando de informar sobre aspectos clave del sistema, como la proporción de la inversión de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en Certificados de Inversión Previsional (CIP A). Esta es importante porque muestra el nivel de acercamiento al límite máximo de inversión en dichos títulos de deuda.

FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO Y RELACIONES INTERSECTORIALES

Todas las instituciones fiscales ya analizadas en este trabajo son esencialmente del tipo “instituciones formales”, aludiendo a la clasificación de North (North, 1991); pero el Estado no puede funcionar si la existencia de un conjunto de instituciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta). De acuerdo a North, estas últimas son convicciones, valores, principios o creencias que pautan el comportamiento real, determinan la interpretación de las normas formales, las completan o hasta producen in extremis su inaplicación.

En dicho contexto se inscriben las relaciones interinstitucionales del gobierno de un país y el éxito o fracaso de la gestión pública depende del nivel de eficiencia y compromiso que alcancen dichas relaciones. Como lo manifiesta

North, el mismo funcionamiento de las reglas formales deriva de como las personas interactúan entre sí y del conjunto de reglas explícitas o de hecho que normen dicha interacción. Lo más importante es que tanto formales como informales inciden en los resultados fiscales del país.

Aquí caben algunos acuerdos implícitos entre los distintos actores de la vida nacional, que a pesar de no estar suscritos de manera concreta, son los que posibilitan el funcionamiento del Estado. Un ejemplo notable de estos “acuerdos implícitos” se da en Guatemala, donde los grupos económicos de interés inciden de manera protagónica en la definición de la política tributaria del país, la que se ha manifestado a través de los innumerables recursos de inconstitucionalidad presentados a la Corte de Constitucionalidad para impugnar cuanta disposición legal apruebe el Congreso y que tenga como objetivo aumentar la recaudación, lo que ha dejado al descubierto la fragilidad del sistema impositivo y ha obligado al Estado a una permanente negociación con dichos grupos de poder para definir su política fiscal y obtener los ingresos mínimos necesarios para financiarla.

En El Salvador se está avanzando a ese estadio en la evolución del Estado, pues en los últimos años ha aumentado sustancialmente las demandas en contra de normas fiscales –esencialmente tributarias, muchas de las cuales han terminado en la declaración de inconstitucionalidad de las normas recurridas. Esto obligará al gobierno a que, en futuras propuestas de reformas tributarias, tenga que consensuar las medidas con las gremiales empresariales y organizaciones sociales representativas de la sociedad.

Otro aspecto importante de analizar es la relación entre las diferentes entidades del gobierno. Merece especial atención el papel de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), entidad que en los últimos años ha ido cobrando más protagonismo dentro del gobierno, debido al aumento de las funciones que realiza, las que tienen que ver con las áreas de gestión más importantes del gobierno. El problema es que en la medida que se van ampliando las funciones, se va invadiendo la jurisdicción de otras entidades, llegando un punto en el que se comienza a desplazar a estas últimas, que en estricto rigor, son las responsables de su jurisdicción. Algunos ejemplos son: el diseño de la política fiscal y la gestión de la inversión pública, que por ley corresponden al MH; los programas sociales (educación, salud, subsidios), la política de seguridad, la regulación del transporte, la cultura, la coordinación de la cooperación internacional, entre otros. La consecuencia es que la acción de la STP crea una gestión pública paralela a la formal, que muchas veces va más allá que aquella, generando dualidad de mando, así como incertidumbre e ineficiencia.

La dualidad de mando se presenta también en el Ministerio de Obras Públicas, Vivienda, Transporte y Desarrollo Urbano (MOPVTDU), específicamente por la operatividad del Viceministerio de Transporte, ya que éste solo está adscrito formalmente al MOPVTDU, pero en la práctica es autónomo, manejándose incluso fuera del ministerio

En materia de gestión de la política fiscal la relación del Ministerio de Hacienda con la STP y con la Asamblea Legislativa es crucial. En el primer caso, en los últimos años, en particular durante la administración 2009-2014,

se conoció de conflictos entre las autoridades precisamente por la injerencia que tiene la STP en el diseño y propuesta de políticas. Para sobrellevar la relación sin sobresaltos fue necesaria la intervención de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia (SAE). Esta última también ha sido clave en la consecución de apoyos –a través de un fuerte lobby– para la aprobación legislativa de diversas leyes enviadas por el Ejecutivo, principalmente fiscales, como las últimas reformas tributarias y la aprobación - ratificación de la emisión de deuda pública. En todo caso, el peso logrado por el actual ministro de hacienda en su relación con la comisión de hacienda y con la fracción oficialista en el Congreso ha sido determinante en el logro de los objetivos del Ejecutivo, sean estos válidos o no.

Un ejemplo de lo anterior se da año con año en el proceso de aprobación del presupuesto del Estado y de la deuda. Aquí, un arreglo institucional puede explicar la razón por la cual el presupuesto no incluye ingresos mejor presupuestados y la totalidad de los compromisos de gasto a realizarse en el ejercicio, como se acotó antes.

Así pues, si el presupuesto se presentara con los ingresos netos y con las obligaciones reales de gasto, entonces requeriría como condición previa de la aprobación de deuda pública para completar el financiamiento del mismo; pero la aprobación de deuda de largo plazo requiere de al menos las dos terceras partes de los votos legislativos (artículo 148 de la Constitución), mientras que el presupuesto solo necesita la mitad más uno de los votos e incluye en el mismo acto el permiso para contraer deuda de corto plazo hasta por el 40% de los ingresos corrientes (artículo 227 de la Constitución).

Entonces, desde una lógica política, el Órgano Ejecutivo prefiere presentar un proyecto de presupuesto con ingresos sobrestimados y gastos subestimados, para luego financiar la brecha resultante con LETES, NCTP y deuda flotante; así el proyecto tiene mayor viabilidad política al requerir de menos votos legislativos para su aprobación. De esta forma se evita recurrir, al menos en un primer momento, a solicitar aprobación de deuda de largo plazo, evadiendo una negociación legislativa que requiera de más votos, pero muy probablemente incumpliendo los preceptos constitucionales.

En el funcionamiento del Estado también es importante destacar el papel de la Corte Suprema de Justicia, órgano que ha cobrado especial protagonismo por los efectos jurídicos y económicos de una serie de sentencias emitidas en el transcurso de los últimos seis años, que han obligado al gobierno a realizar cambios sustanciales y radicales en la gestión pública, por ejemplo, el manejo de las transferencias presupuestarias interinstitucionales, el manejo de los fondos imprevistos, la aplicación de algunos impuestos (el impuesto a las llamadas telefónicas internacionales entrantes, la contribución al FONAT y el impuesto mínimo a la renta) y la determinación de la capacidad contributiva, la forma de elegir a los diputados y concejos municipales, rendimientos de los títulos de la deuda previsional, entre otros.

Finalmente, existe un tema de “política de la política fiscal” que concierne al comportamiento de los políticos respecto al funcionamiento de las finanzas públicas. Tiene que ver con los intereses y la racionalidad respecto a los cuales los políticos toman sus decisiones, afectando de sobremanera la gestión fiscal.

Por ejemplo, en cualquier país del mundo, los congresistas actúan con el objeto de mantenerse en las preferencias de sus votantes o bien, para cumplir con mandatos o exigencias de su “principal”, actuando ellos en calidad de “agentes”. A raíz de esta conducta, se toman decisiones que muchas veces resultan no lógicas. Lo mismo sucede con los funcionarios del Ejecutivo, los que se ven capturados por intereses políticos o económicos, haciéndolos cambiar su conducta, pasando de proteger los objetivos colectivos a defender los objetivos de los grupos de interés, ya sean éstos económicos o políticos.

EFFECTOS DE LAS INSTITUCIONES FISCALES EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EN EL BIENESTAR

Ya se ha visto que las instituciones fiscales inciden directamente y de manera sustancial en los resultados de las finanzas públicas, pero su importancia va más allá, pues el conjunto de reglas y procedimientos fiscales pueden apuntalar la estabilidad económica y el desarrollo en el largo plazo de un país. En IADB (2012), se comprueban las posibles ventajas y reintegros de que un país cuente con reglas fiscales. Éstas que fueron originalmente impuestas para restringir la conducta y reducir la discrecionalidad de las autoridades fiscales en procura de fortalecer la sostenibilidad y credibilidad de la política fiscal, llegan a convertirse en factores clave de la estabilidad macroeconómica, en particular las reglas que establecen la obligatoriedad de que los presupuestos sean equilibrados, las que fijan límites al nivel de gastos, metas estrictas de recaudación y los que se exigen que se trabaje con un balance fiscal estructural. De acuerdo a los autores, dichas reglas llevan a que

los gobiernos ahorren durante los períodos prósperos del ciclo económico y permiten que el balance fiscal se deteriore durante los momentos adversos.

Las teorías expresadas y comprobadas en IADB (2012) se confirman en IMF (2014a y 2014b), en donde se manifiesta que aquellos países con instituciones fiscales más fuertes enfrentaron de mejor manera la crisis de 2008-2009 y han diseñado y llevado a cabo más ajustes fiscales exitosos para salir de la crisis y esto ha sido igual tanto para países desarrollados como para los menos desarrollados. Se ha visto también como los países con marcos procedimentales más estrictos, han logrado mejores resultados fiscales y económicos.

En el caso de El Salvador este estudio ha evidenciado el funcionamiento ineficiente de muchas de sus instituciones fiscales formales e informales. Como es de esperar, esta realidad se ha visto reflejada en los resultados fiscales y macroeconómicos obtenidos en los últimos años en el contexto de la crisis económica global. De hecho, la economía salvadoreña no se ha recuperado de la crisis, pues luego de crecer a tasas mayores al 3% en 2005-2007, en 2008 la actividad económica se desaceleró y en 2009 se contrajo en 3.1% dejando una estela de caída en la inversión, el consumo, pérdida de empleos formales y una crisis fiscal sin precedentes en los últimos 25 años. En esta coyuntura, lo más difícil de asumir por parte de las autoridades económicas y fiscales del país fue ver la fragilidad de los fundamentos macroeconómicos, de los que se creía eran sólidos y que resistirían la crisis.

En los años siguientes a la crisis, el PIB ha crecido a una tasa promedio de 1.7% en términos

reales y se espera que en 2014 el crecimiento se mantenga por debajo del 2%. Estos resultados se han dado por el bajo desempeño de los principales sectores productivos del país, como la agricultura, la industria, la construcción y el comercio, los que han crecido, en promedio, a tasas no mayores al 2%. Además, la confianza de los inversionistas es cada vez más baja,²⁴ dado el hostil clima de negocios que impera en el país y la poca acción del gobierno para cambiar dicha realidad.

El bajo desempeño económico y la crisis fiscal forman parte de un círculo vicioso de subdesarrollo, que no permite avanzar hacia una consolidación fiscal creíble y sostenible, además de impedir que el país crezca a tasas más elevadas. Esta situación se complica en el mediano plazo por la debilidad de las instituciones del Estado –fiscales y no fiscales–, pues no se avizoran planes creíbles que puedan reforzar la confianza de los agentes económicos e impulsar el crecimiento. Recientemente se divulgó el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, pero un análisis preliminar de dicho instrumento permite observar que no se aborda con profundidad los problemas estructurales del país, pues se limita a plantear enunciados que quedan en un plano

meramente filosófico, sin propuestas concretas para encausar la economía nacional en una senda de crecimiento y desarrollo. Lo mismo sucede con la política fiscal.

Por otro lado, las instituciones fiscales, especialmente las relacionadas con el presupuesto público, pueden contribuir a lograr mejoras en el bienestar de la población. De acuerdo con (IADB, 2012), la base de esta afirmación es que el presupuesto es el resultado de procesos políticos y técnicos que no solo organizan y regulan el gasto público en el corto plazo, sino que debe proveer de indicadores para medir las actividades y los resultados de la gestión de los gobiernos, contribuyendo a la eficiente asignación de recursos. Por ejemplo, un sólido marco fiscal y reglas procedimentales estrictas pueden posibilitar el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales del gobierno, al garantizar que los fondos se orienten a actividades realmente relacionadas con dichos objetivos. Al mismo tiempo, el sistema de reglas debe permitir la generación de información sobre la eficiencia del programa y sus diversos elementos, facilitando la toma de decisiones para maximizar los resultados.

RIESGOS EN LAS INSTITUCIONES FISCALES

El buen funcionamiento del Estado depende del nivel de exposición al riesgo que tenga el país. De manera específica, en un país como El Salvador, las instituciones fiscales están expuestas actualmente a una gran cantidad de factores cuya existencia u ocurrencia afectan negativamente su funcionamiento y por ende los resultados fiscales, provocando crisis de sostenibilidad y de crecimiento económico en el mediano plazo.

24. De acuerdo al Staff report de la revisión del Artículo IV 2014 realizada por el FMI (IMF, 2015), El Salvador está a la zaga en Centroamérica en cuanto a la calidad de sus instituciones, lo que incide negativamente en la competitividad y por ende en la atracción de inversiones. El informe estima que si la deuda pública se redujera a 40% del PIB, la inversión privada aumentaría hasta en un 2% del PIB. Asimismo, si se mejorara la calidad de las instituciones al nivel de Costa Rica o Panamá, la inversión aumentaría 1.25% del PIB. Finalmente, si se combina una mejora en las instituciones y se reduce la incertidumbre derivada de los frecuentes ciclos electorales, la inversión privada podría aumentar hasta en un 6% del PIB.

En primer lugar es de mencionar la polarización política existente en el país desde siempre, pero que cobró especial protagonismo en los últimos 25 años con la entrada al espectro político del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), partido de izquierda que a partir de entonces ha disputado el poder al partido de derecha Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), hasta lograrlo plenamente en 2009.

La excesiva polarización derecha-izquierda no favorece la gobernabilidad democrática. Mientras tanto, en el ámbito fiscal, la fricción que caracteriza la relación entre los dos principales partidos políticos y sus simpatizantes puede limitar las expectativas de deuda e inversión en el país y aumentar el riesgo país, como ha sucedido en los últimos años con las sucesivas pérdidas de rating crediticio de la deuda soberana.

Un segundo factor de riesgo son las políticas populistas. El Populismo es un estilo de gobernar mediante políticas asistencialistas y basado en la figura de un líder carismático que es percibido como parte del pueblo, y que como parte de este, entiende sus problemas y dificultades. Los líderes populistas se mantienen en el poder precisamente por medio de su popularidad, y por esto, es necesario para ellos implementar políticas que favorezcan al pueblo, aunque eso signifique poner en riesgo la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país.

El riesgo viene entonces de la preferencia de los gobiernos por gastar innumerables recursos en programas asistencialistas orientados a dar a la población algo de lo que necesita, pero sin resolver los problemas estructurales, de modo que se genere una dependencia de

dichas “ayudas”, algo que luego es utilizado por los políticos para obtener réditos electorales. Precisamente, este aprovechamiento es uno de los gatillantes del establecimiento de instituciones o reglas fiscales. Las características comunes de los países gobernados mediante políticas populistas son los altos niveles de gasto corriente, déficit fiscal y deuda pública, lo que en un momento se convierte en un detonante de la insostenibilidad fiscal, del deterioro de las instituciones y de la pérdida de bienestar. El Salvador está viviendo dichos problemas actualmente.

Las instituciones fiscales se ven también afectadas por los ciclos electorales. Tal como se comentó antes, los frecuentes eventos electorales tienen implícito un alto grado de incertidumbre política que trasciende a lo económico y por ende a lo fiscal.

En el Salvador se tienen por lo menos cinco elecciones cada 10 años (en promedio, una cada dos años), por lo que el país vive en una permanente campaña proselitista. Esta situación se traduce en menos confianza para los agentes económicos, baja actividad económica, menor recaudación, más gasto público y por ende mayores déficits y niveles de deuda, causando a su vez estragos en la capacidad del Estado para afrontar eventos fortuitos o para pensar en tomar decisiones de más largo plazo.

En otro plano de discusión, los riesgos macroeconómicos pueden causar daños en el buen funcionamiento de las instituciones fiscales. Ya se acotó como antes de la crisis de 2008-2009 el gobierno tenía una falsa concepción de los fundamentos macroeconómicos del país, de los que se creía eran sólidos, pero al recibir toda la fuerza de la recesión mundial, las bases y los escudos anti crisis

se erosionaron y permitieron que la economía salvadoreña sufriera una fuerte caída, de la que aún no se recupera a pesar de haber transcurrido más de cinco años.

La economía doméstica es tan frágil que cualquier shock macroeconómico externo tiene la capacidad de causar daños sustanciales al aparato productivo, el ingreso y el empleo. Lo mismo sucede con las finanzas públicas, las que se nutren de la recaudación obtenida de los contribuyentes, pero si éstos no producen, los ingresos tributarios se vienen abajo. Al mismo tiempo, la actividad económica se ralentiza y el bienestar desmejora.

Finalmente, los desastres naturales constituyen un riesgo muy alto para el funcionamiento

de las instituciones fiscales. Básicamente se trata de eventos que ocurren de manera fortuita e imprevista y causan muchos daños a la infraestructura productiva y social, llevando a la necesidad de hacer grandes desembolsos de recursos públicos para atender a las víctimas y reconstruir la infraestructura dañada. Esto pone más presión a las finanzas públicas, aumenta el déficit y la deuda pública. Pero además, el riesgo fiscal se agudiza por la no existencia de medidas contingenciales ante los desastres, como la constitución de un fondo suficiente y permanente para atender los eventos que se presenten. Ante ello, siempre que ocurre un evento, los recursos tienen que salir de los ingresos corrientes del Estado, causando problemas de liquidez y sostenibilidad.

Reflexiones finales

Las instituciones fiscales son las reglas del juego que demarcan las relaciones entre los distintos actores de la economía de un país y regulan el comportamiento de los gobiernos ante la necesidad de imprimir disciplina fiscal con miras a preservar la sostenibilidad y la estabilidad macroeconómica. El funcionamiento de las instituciones fiscales deriva entonces en el éxito o fracaso de la gestión pública.

En El Salvador, como en cualquier país, un diagnóstico de las instituciones fiscales permite comprobar que hay fortalezas pero también hay debilidades y estas últimas tienen un peso significativo en los resultados fiscales vistos a través de los últimos años.

De acuerdo a las evaluaciones PEFA y ROSC hechas desde 2009 y lo encontrado en este estudio, el sistema presupuestario de El Salvador está bien resguardado en la parte normativa, pues todo el proceso presupuestario está regulado. Además, los sistemas de información son efectivos y confiables, pues descansan en plataformas tecnológicas que operan en casi la totalidad de entidades del sector público y que tienen la capacidad suficiente para gestionar la información de manera eficiente para la acertada toma de decisiones.

Pero el sistema presupuestario y de gestión financiera en general adolece de una serie de problemas en su operatividad que afectan su credibilidad y legitimidad. Es así como el pre-

supuesto aprobado por la Asamblea Legislativa ha sido catalogado como incompleto, por estar sus ingresos basados en supuestos demasiado optimistas y por no comprender la totalidad de compromisos de gasto a asumir, a pesar de ser conocidos en la fase de formulación presupuestaria. Esto conlleva luego al apareamiento de problemas de liquidez y por ende a la emisión constante de deuda de corto plazo para cumplir con los compromisos reales ineludibles, como las devoluciones de impuestos, subsidios y gastos generales. Luego de cierto tiempo –que cada vez es más corto– la acumulación de deuda de corto plazo se vuelve insostenible y es necesaria una reestructuración del portafolio para convertirla en deuda soberana de largo plazo, con lo que se viola la disposición legal de no utilizar los recursos del crédito público para gastos que no sean inversión pública.

Otra de las carencias relevantes es no cumplir o no darle la importancia debida a las pocas reglas fiscales existentes. Tanto a la utilización

de recursos provenientes de la deuda solo para inversión, como el principio de equilibrio presupuestario y la utilización de deuda flotante solo para cubrir deficiencias temporales de ingresos, se han quedado solo en enunciados legales, pues los aplicadores las incumplen en forma reiterada.

El incumplimiento de las disposiciones legales agrega otro elemento: la falta de un programa financiero y un marco fiscal de mediano plazo que compatibilice los flujos de la balanza de pagos, sector fiscal y sector financiero. Ante ello, los agentes económicos no pueden ver el rumbo de la economía y de las finanzas públicas, las acciones de política a seguir para cumplir los objetivos y la asignación de recursos a nivel de unidades ejecutoras de gasto. El MFMP que se publica actualmente únicamente se utiliza como referencia para cumplir condicionalidades de préstamos o programas de cooperación internacional.

A pesar de la importancia que reviste, no se ha institucionalizado en el Ministerio de Hacienda la realización de evaluaciones de sostenibilidad fiscal, pruebas de sensibilidad ante distintos escenarios de tasas de interés, crecimiento económico, plazos y otros riesgos. Las unidades técnicas del ministerio se limitan a llevar a cabo sus actividades rutinarias, por lo que no se presta atención a temas estratégicos, como la sostenibilidad fiscal, estudios de evasión, gasto tributario, entre otros.

El sistema impositivo sigue caracterizándose por su simplicidad, a pesar de que en los últimos años se hayan aprobado nuevos impuestos que le van regresando al complejidad que tenía antes de las reformas de inicios de los 90's. El agravante de tener un sistema con muchos impuestos es la distorsión en la acti-

vidad económica, además de la mayor carga en los agentes económicos, lo que deriva en una menor neutralidad, pérdida de eficiencia en la recaudación y creación de incentivos para aumentar las prácticas de elusión y evasión fiscal.

Un aspecto del sistema impositivo cobra especial importancia, la administración tributaria, función que es desempeñada por cuatro entidades distintas e independientes entre sí (DGII, DGA, DGT y FGR). Esta división del trabajo impide que se tenga el control del ciclo tributario en su totalidad por parte de una sola entidad, al no tener competencias en materia de recaudación y cobranza coactiva.

La eficiencia recaudatoria no ha mejorado lo suficiente para reducir los índices de evasión, a pesar de que en los últimos años, la administración tributaria y aduanera ha sido beneficiaria de diversos programas de asistencia técnica financiados con cooperación internacional. El resultado es un sub óptimo aprovechamiento de la asistencia debido a falta de voluntad política para dar continuidad a los programas, pues una vez finaliza la cooperación, los proyectos quedan abandonados. Aquí es importante destacar la ausencia de autonomía presupuestaria, pues la administración tributaria depende financieramente del Ministerio de Hacienda y su presupuesto no supera el 1% de la recaudación, lo que se vuelve insuficiente para cubrir todas las necesidades y proyectos de fortalecimiento de la organización.

Las compras del Estado son un componente clave dentro de los resultados fiscales. En El Salvador, el sistema de compras públicas se basa en una ley compleja que hace los procesos engorrosos, restando eficiencia y aumentando los costos. Tanto así que los procesos

de adquisiciones han sido catalogados como uno de los principales obstáculos de la eficiencia en la ejecución del gasto público. El sistema es cuestionado también por su falta de transparencia y por prácticas fraudulentas en la adjudicación de contratos, como la adjudicación de proyectos a empresas que carecen de capacidad financiera y técnica o que subvaloran los costos con el objeto de ganar la licitación, por lo que terminan en aumentos exorbitantes en los costos, proyectos abandonados sin haber sido finalizados, litigios, etc.

En cuanto a la función de auditoría externa, el papel de la Corte de Cuentas de la República se cuestiona por la falta de independencia funcional, pues actúa como juez y parte; pero lo más importante es que la entidad está viciada por injerencias políticas, pues ha sido y es actualmente manejada por funcionarios ligados a ciertos partidos políticos, quienes realizan prácticas no éticas que comprometen la legitimidad de sus actuaciones y la credibilidad de la institución.

En la transparencia fiscal se han dado importantes avances en los últimos años, especialmente la aprobación de la Ley de acceso a la información pública y la puesta en operación de algunos portales web que ponen a disposición del público información valiosa sobre la gestión pública. Sin embargo hace falta mejorar en cantidad y calidad la información fiscal publicada, pues lo que sucede es que las entidades se han dado a la tarea de recategorizar la información como reservada o confidencial. Un elemento adicional es el ocultamiento, por parte del gobierno, de los verdaderos valores de los compromisos de gasto que deben in-

cluirse en el presupuesto, convirtiendo a éste en un simple documento con cifras no creíbles que redundan en la pérdida de confiabilidad de las políticas y la credibilidad del gobierno. El gobierno oculta también datos referentes a pagos atrasados a proveedores, notas de crédito del tesoro público, uso de fondos ajenos en custodia, entre otros.

A partir del diagnóstico realizado se puede concluir con solvencia que el desempeño de las instituciones fiscales ha incidido de sobremanera en los resultados fiscales del país. Derivado de la política asistencialista del Estado y de la carencia de reglas para restringir la conducta de los políticos en el gobierno, el déficit fiscal no ha podido bajar de la banda del 3.5% - 4%, mientras la deuda pública ha aumentado casi 18 puntos porcentuales en seis años. Mientras tanto, las iniciativas de las autoridades fiscales para cambiar dicho comportamiento y marcar un punto de inflexión en el crecimiento de la deuda, enfrentan la resistencia de las preferencias del gobierno, para quienes es más conveniente mantener el gasto a restringir el uso de los recursos.

La actividad económica es la receptora de todo el impacto de las falencias vistas en materia de disciplina fiscal. Los agentes económicos carecen de incentivos para invertir y no disponen del suficiente ingreso disponible para consumir, con lo que se forma un círculo vicioso de bajo crecimiento que conduce a reducidos flujos de ingresos hacia el Estado en forma de impuestos. Al final del ciclo, el bienestar de la población se deteriora, al mismo tiempo que persiste la desigualdad en la distribución del ingreso.

¿Qué se debe hacer para cambiar la dirección en las perspectivas de crecimiento económico y en los esfuerzos por asegurar la sostenibilidad fiscal?

Las recomendaciones pueden sintetizarse en cuatro grandes apuestas:

- a) Fortalecimiento de las capacidades hacia adentro de las organizaciones clave en la gestión de la hacienda pública. Esto implica invertir en tecnología, formación de personal técnico y gerencial, una política de desarrollo del personal que incluya incentivos.
- b) Institucionalización de un conjunto de reglas fiscales a través de la aprobación de una ley de responsabilidad fiscal objetiva, creíble y estricta en su cumplimiento. Las reglas más necesarias son:
 - Resultado primario estructural positivo, siendo el mínimo el estimado para estabilizar la deuda en el nivel máximo de acuerdo al DSF.
 - Desviaciones del déficit fiscal limitadas a situaciones de caída de los ingresos tributarios mayores a un nivel considerable o aumentos en el gasto corriente, derivados de shocks exógenos
 - Plazo no mayor a tres años para regresar a la senda de la meta fiscal
 - Prohibición de uso de recursos provenientes del endeudamiento para financiar gastos corrientes, salvo en condiciones de crisis derivadas de desastres.
 - Límite en el saldo de LETES a un nivel vinculado con el comportamiento de los ingresos tributarios del ejercicio anterior y la recaudación esperada del año en curso
- c) Fortalecer la función de seguimiento fiscal, adhiriéndola al SAFI y la elaboración de proyecciones fiscales, incluyendo la totalidad de operaciones del sector público. Establecer además, un sistema de reportes de seguimiento fiscal periódicos extraídos también del SAFI.
- d) Establecimiento de un marco macroeconómico y fiscal de mediano plazo integral, que comprenda los pronósticos macroeconómicos y fiscales (de todo el sector público), estimación de evasión, gastos tributarios, riesgos fiscales, acciones de política a implementar, etc.

- e) Actualización y fortalecimiento de la normativa relacionada con la gestión financiera.
- f) Constitución de un Consejo de política fiscal, formado por representantes del ministerio de hacienda, BCR, secretaría técnica de la presidencia, centros de investigación económica y fiscal, y principales universidades del país. Dicho consejo debe tener facultades de análisis de estimaciones macroeconómicas y fiscales, análisis y diseño de propuestas de política, evaluación de resultados e impactos, entre otras funciones.
- g) Fortalecimiento de la transparencia de las instituciones fiscales, aumentando la cantidad y mejorando la calidad de la información disponible al público.

Finalmente, todo lo anterior no podría realizarse sin la existencia de un compromiso político del gobierno y los principales actores del Estado para ejecutar las medidas necesarias de manera consensuada y sin enfrentar obstáculos de ninguna naturaleza.

Referencias

- ACE (2013); “Repetición del estudio PEFA para El Salvador”; Estudio elaborado para la Comisión Europea y el Gobierno de El Salvador, San Salvador, Agosto de 2013.
- Alesina A., Peroti R. (1999); “Budget Deficits and Budget Institutions”; en “Fiscal Institutions and Fiscal Performance”; University of Chicago Press; Enero de 1999.
- Alesina A., Hausmann R., Hommes R., Stein E. (1999) “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”; IADB Working paper 394; Washington, D.C.; 1999.
- Asensio M. (2003); “Federalismo e instituciones fiscales”; en Revista Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal No. 4; Universidad Nacional del Litoral; Santa Fe, Argentina, 2003.
- Balasone F. y Franco D. (2001); “EMU Fiscal rules: a new answer to an old question”; Research Department, Bancad’Italia, Perugia, Italia, 2001.
- CEPAL (2009); “Rigideces y espacios fiscales en América Latina”; Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Santiago, Chile; Septiembre de 2009.
- Cerritos M. (2011); “Compras gubernamentales: el proceso de adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública”; Área de Transparencia; FUNDE; San Salvador, El Salvador; Junio de 2011.
- Curristine T., Lonti Z., Joumard I. (2007a); “Improving public sector efficiency: challenges and opportunities”; in OECD Journal on Budgeting, Volume 7, N° 1; OECD, 2007.
- Curristine T., Bas M. (2007b); “Budgeting in Latin America: Results of the 2006 OECD Survey”; in OECD Journal on Budgeting, Volume 7, No. 1; OECD, 2007.
- Eichengreen B., Bayoumi T. (1994); “The political economy of fiscal restrictions: implications for Europe from the United States”; in European Economic Review 38; Amsterdam, Holanda; 1994.

- Debrun X. y Kumar M. (2007); “The discipline-enhancing role of fiscal institutions: theory and empirical evidence”; IMF Working paper 07/171; Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington, D.C., July, 2007.
- Ecorys (2009); “Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA)”; Estudio elaborado para la Comisión Europea y el Gobierno de El Salvador, San Salvador; Mayo de 2009.
- FUNDE (2014); “Caracterización y análisis de la propuesta de reforma tributaria 2014”; Área de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE; San Salvador; Mayo de 2014.
- GTSF (2014); “Análisis del proceso de formulación presupuestaria y del proyecto de presupuesto 2015”; Grupo Técnico de Sostenibilidad Fiscal (ESEN, FUNDE, FUSADES, UFG, UJMD); San Salvador, Noviembre de 2014.
- Hayec (1985); “COMPLETAR”
- Hemby L. (2001); “La falta de transparencia y ética gubernamental: el ejemplo de la Corte de Cuentas”; en Revista Probidad N° 12; San Salvador, Enero-Febrero 2001.
- IADB (2012); “The fiscal institutions of tomorrow”; Inter-American Development Bank, Washington, D.C. 2012.
- IIG (1998); “Douglas C. North: La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano”; Instituto Internacional de Gobernabilidad, Proyecto PNUD “Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina”; Barcelona, España, 1998.
- IMF (2014a); “Budget institutions in G-20 countries: an update”; IMF Policy paper; International Monetary Fund; Washington, D.C., April 2014.
- IMF (2014b); “Budget institutions in low-income countries. Lessons from G-20”; IMF Policy paper WP/14/164; International Monetary Fund; Washington, D.C., September 2014.
- IMF (2015); “EL SALVADOR. 2014 Article IV consultation –Staffreport”; IMF Country Report No. 15/13; International Monetary Fund; Washington, D.C., January 2015.
- Lora E., Cárdenas M. (2006); “La reforma de las instituciones fiscales en América Latina”; Documento de trabajo 559, Departamento de Investigación; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, D.C.; Abril 2006.
- MH (2011); “Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011-2015”; Dirección de Política Económica y Fiscal, Ministerio de Hacienda, San Salvador, El Salvador.
- MH (2012); “Plan Estratégico Institucional 2012-2014”, Ministerio de Hacienda; Diciembre de 2012.
- MH (2014); “Memoria de labores”; Edición 2013-2014; Ministerio de Hacienda; San Salvador, Julio de 2014.
- North D. (1991); “Institutions”; Journal of economic perspectives, volume 5, number 1, winter 1991, pages 97-112.
- Pérez C. (2013); “Rigideces y eficiencia presupuestaria en Guatemala”; Banco Interamericano de Desarrollo; Guatemala, Enero de 2013.

- Pérez C. (2014); "Gestión de las finanzas públicas. Período 2009-2014"; Área de Macroeconomía y Desarrollo; FUNDE, San Salvador, Julio de 2014.
- Pérez C., Rodríguez R. y Tolentino J.A. (2012); "Propuestas para la construcción de un entendimiento nacional en materia fiscal", Serie Seguridad Fiscal en El Salvador, Área de Macroeconomía y Desarrollo; FUNDE, San Salvador, Marzo 2012.
- Poterba J. (1996); "State responses to fiscal crises: the effects of budgetary institutions and politics"; Working paper 4375, National Bureau of Economic Research; Cambridge, Ma; May 1993.
- Poterba J. (1996); "Do budget rules work?"; Working paper 5550, National Bureau of Economic Research; Cambridge, Ma; April 1996.
- Regoli S., Demaría A. y Lenclud G. (2005); "Instituciones Fiscales en la Unión Europea. Lecciones para Brasil y Argentina"; en revista "Aportes para el Estado y la administración gubernamental" No. 22 (Primavera 2005); Buenos Aires, Argentina.
- Schmidt-Hebbel Claus (2012); "Fiscal institutions in resource-rich economies: lessons from Chile and Norway"; Documento de trabajo N° 416; Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile; Santiago, Chile, Mayo de 2012.
- Vergara R. y González M. (2006); "El gasto público en El Salvador"; Estudios económicos y sectoriales; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, D.C., Febrero de 2006.
- Von Hagen J. (2002) "Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance"; in "The Economic and Social Review", Vol. 33, No. 3, Winter, 2002, pp. 263-284; Bonn, Alemania, 2002.

Anexos

Anexo 1. CUESTIONARIO DE EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS (ALESINA)

TÓPICOS	Alesina (1999)	Evaluación 2014
1. ¿QUÉ RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES EXISTEN RESPECTO AL DÉFICIT FISCAL?		
a. No hay restricciones	5	5
b. La Constitución estipula u “apropiado” financiamiento del déficit		
c. El déficit debe ser cero.		
2. ¿EXISTEN REQUERIMIENTOS LEGALES PARA LA APROBACIÓN DE UN PROGRAMA MACRO PREVIO A LA PRESENTACIÓN DEL PRESUPUESTO AL CONGRESO?, ¿QUÉ TAN IMPORTANTE ES EN LA PRÁCTICA?		
a. Muy importante		
b. Relativamente importante		
c. No es importante o no es requerido	0	0
3. ¿QUÉ TIPO DE RESTRICCIONES AL ENDEUDAMIENTO EXISTEN EN EL GOBIERNO?		
a. No hay restricciones: el gobierno se endeuda si hay déficit		
b. Techo establecido por el gobierno		
c. Techo establecido por el Congreso		
d. El Congreso debe aprobar cada operación	3.33	3.33
4. ¿TIENE EL MINISTRO DE FINANZAS MÁS AUTORIDAD QUE LOS MINISTROS EJECUTORES EN LO QUE RESPECTA AL PRESUPUESTO?		
a. Considerablemente más que los otros ministros (formal y en la práctica)	10	
b. Relativamente más que los otros ministros		5
c. Igual o casi igual que los otros ministros		
5. RESPECTO A LAS MODIFICACIONES HECHAS POR EL CONGRESO, PUEDE EL CONGRESO SOLO PROPONER MODIFICACIONES QUE...		
a. No incrementen el déficit		
b. No incrementen el gasto		2.5
c. No incrementen el déficit ni el gasto	10	
d. Con aprobación del gobierno		
e. No hay restricciones		

TÓPICOS	Alesina (1999)	Evaluación 2014
6. ¿QUÉ PASA SI EL CONGRESO RECHAZA EL PRESUPUESTO?		
a. Se activa el presupuesto del año previo		6
b. Se activa el presupuesto propuesto por el gobierno		
c. El gobierno remite un nuevo presupuesto	2	
d. Se suspende el gasto		
e. El gobierno renuncia		
7. ¿PUEDE MODIFICARSE EL PRESUPUESTO DESPUÉS DE LA APROBACIÓN DEL CONGRESO?		
a. A iniciativa del gobierno con aprobación del Congreso		
b. A iniciativa del gobierno sin aprobación del Congreso	7.5	7.50
c. A iniciativa del Congreso		
d. No (no durante el año)		
8. ¿ESTÁ AUTORIZADO EL GOBIERNO PARA CORTAR GASTOS DESPUÉS DE LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO?		
a. A discreción del gobierno en cualquier rubro	2.06	6.66
b. Para gastos no rígidamente (non-emmarked)		
c. Cuando los ingresos son menores a los proyectados		
d. No		
9. ¿ASUME EL GOBIERNO CENTRAL LA DEUDA ORIGINALMENTE CONTRATADA POR OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS?		
a. Ocasionalmente		
b. Frecuentemente	3.33	3.33
c. Excepcionalmente		
d. Solo deuda garantizada		
e. Incluyendo la deuda no garantizada		
10. ¿PUEDEN LAS OTRAS INSTITUCIONES PÚBLICAS ADQUIRIR DEUDA DE MANERA AUTÓNOMA?		
Gobiernos locales		
a. Con aprobación legislativa local		
b. Con aprobación del gobierno central		
c. Con aprobación del Congreso		
d. Sí, sin restricciones	2.50	2.50
e. No		
Empresas públicas		
a. Con aprobación del gobierno central		
b. Con aprobación del Congreso		
c. Sí, sin restricciones		
d. No		
TOTAL	45.7	41.8

Fuente: Alexina y Otros (1999).

Anexo 2.

MARCO JURÍDICO DE LA GFP

General

Constitución de la República de El Salvador

Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Crédito Público

Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (Ley AFI)

Reglamento de la Ley AFI

Leyes del Presupuesto General del Estado

Disposiciones generales de presupuestos

Manual técnico del SAFI

Manual de procesos para la ejecución presupuestaria

Manual de clasificación para las transacciones financieras del sector público

Manual de organización para las Unidades Financieras Institucionales (UFIs)

Norma de formulación presupuestaria

Adquisiciones y contrataciones

Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP)

Reglamento de la LACAP

Sistema y administración tributaria

Código Tributario

Código Aduanero Unificado Centroamericano (CAUCA)

Ley de Impuesto a la Renta

Ley del IVA

Otras leyes de impuestos

Ley del Registro y Control de Contribuyentes

Ley Orgánica de la DGII

Control y Auditoría

Ley de la Corte de Cuentas de la República

Normas Técnicas de Control Interno

Normas Técnicas de Control Interno Específicas (NTCIE)

Normas de Auditoría Gubernamental

Manual para la Auditoría Gubernamental

Escrutinio legislativo

Reglamento interno de la Asamblea Legislativa

Descentralización

Código Municipal

Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (Ley FODES)

Reglamento de la Ley FODES

Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal

Fuente: Estudio PEFA 2013 y legislación vigente.

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

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



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Coopération luxembourgeoise