

El Empleo Público de acuerdo al Presupuesto del Sector Público No Financiero 2020

FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO

El Empleo Público de acuerdo al Presupuesto del Sector Público No Financiero 2020

ÁREA MACROECONOMÍA Y DESARROLLO



2020

Fundación Nacional para el Desarrollo
San Salvador

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE),
Centro de Monitoreo e Incidencia Fiscal (CEMIF)
Una publicación del Área Macroeconomía y Desarrollo.
Autor: Maritza Yanira Linares García.

Primera edición
San Salvador, El Salvador, Centroamérica
Febrero de 2020
FUNDE, 2020. Derechos Reservados.

La preparación de este documento fue posible gracias al apoyo de la Cooperación Luxemburguesa para el Desarrollo. Los contenidos de este documento son responsabilidad exclusiva de la FUNDE, y no representa, necesariamente, el pensamiento de Cooperación Luxemburguesa para el Desarrollo.

LUXEMBOURG
AID & DEVELOPMENT



Tabla de contenido

Introducción/ **página 7**

CAPÍTULO **UNO**

Marco general/ **página 9**

CAPÍTULO **DOS**

Los componentes de las remuneraciones de SPNF/ **página 21**

CAPÍTULO **TRES**

Contraste de las plazas del SPNF en el proyecto de presupuesto con el votado 2020 y su costo económico/ **página 25**

CAPÍTULO **CUATRO**

Plazas en las instituciones descentralizadas/ **página 35**

CAPÍTULO **CINCO**

Plazas en las empresas públicas para el 2020/ **página 39**

Introducción

El Presupuesto General es el elemento principal para el funcionamiento del Estado, pues es donde se encuentran las estimaciones de todos los ingresos que se espera obtener durante el ejercicio fiscal para cubrir todos los gastos necesarios que el Estado ha programado. Los presupuestos aprobados en años anteriores han venido creciendo; principalmente, porque los gastos han tenido un crecimiento continuo mucho mayor al ritmo de crecimiento de los ingresos, provocando que haya un desequilibrio presupuestario, por lo que el Estado se ve en la necesidad de hacer uso de financiamiento para cubrir totalmente todos los gastos.

Esta investigación se enfocará en las variaciones o cambios que surgieron en el Presupuesto 2020 para ser aprobado, principalmente de parte del Gobierno central. Se profundizará en cómo quedó el presupuesto por institución y área de gestión; asimismo, se abordará sobre cuál es la clasificación económica de los ingresos y de gasto del presupuesto del Gobierno.

La principal parte de esta investigación es el análisis del nivel de personal en el Sector Público No Financiero (SPNF), buscando cambios en los dos sistemas de pagos, ya sea del Gobierno central, instituciones descentralizadas o empresas públicas, para el presente ejercicio fiscal. Asimismo, y tomando en cuenta que el nivel de personal afecta directamente las remuneraciones, se conocerá qué otros factores o componentes inciden en que el gasto de remuneraciones sea más rígido en el Gobierno central.

A partir de los resultados que se obtenga de la investigación, se realizará una serie de conclusiones sobre el Presupuesto, nivel de personal y su costo económico.

“

El Presupuesto General de la Nación es el **elemento principal** para el **funcionamiento** del Estado

Marco general

CAPÍTULO UNO

Constitucionalmente, el Presupuesto General de Estado debe de cumplir con los principios de universalidad, unidad y equilibrio presupuestario. El primer principio se refiere a que el presupuesto de cada ejercicio fiscal tiene que tener las estimaciones de los ingresos que se espera percibir de acuerdo a las leyes vigentes, así como la autorización de todos los gastos que sean convenientes para realizar con base en los fines del Estado. En cuanto al segundo, el Presupuesto General de Estado debe incluir los presupuestos especiales de las entidades autónomas y los presupuestos extraordinarios, lo cual debe de presentarse en un solo documento con el propósito de que se observen todos los ingresos y gastos estatales. Por último, es el órgano Ejecutivo el que tiene la obligación de conservar el equilibrio del presupuesto, hasta donde sea compatible.

El Presupuesto 2020 cumple con los primeros dos principios, al igual que el último, pero con financiamiento; es decir, realizando préstamos externos e internos para poder mantener el equilibrio presupuestario. Se estima que, para el 2020, el Sector Público No Financiero (SPNF) ejecute un monto neto de 8,466.1 millones de dólares estadounidenses (\$), monto que no cambió cuando se presentó como proyecto, pero sí hubo orientación de recursos de una institución a otra, pues se puede ver (en la Tabla 1) la disminución del Gobierno central que se relaciona con la variación positiva de las instituciones descentralizadas para el presupuesto votado.

Tabla 1

Presupuesto del SPNF (proyecto y votado 2020) en millones USD

Concepto	Proyecto	Votado
Gobierno Central	4,976.22	4,972.96
Instituciones Descentralizadas	2,738.13	2,741.39
Empresas Públicas	751.73	751.73
SPNF	8,466.08	8,466.08

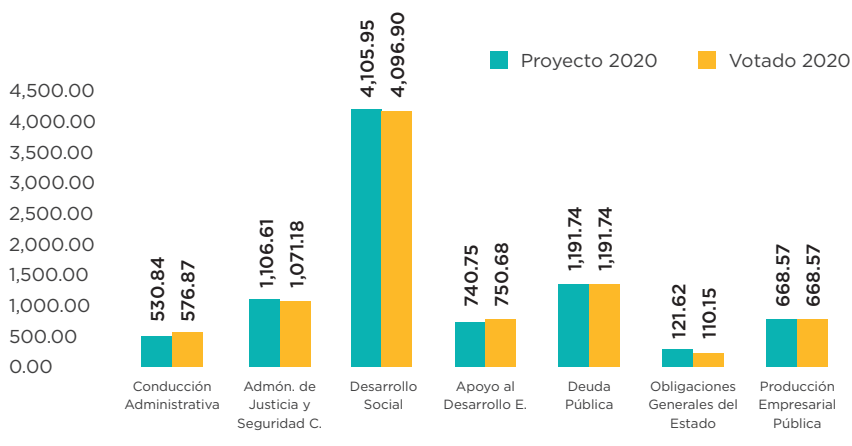
Fuente: Proyecto y Ley de Presupuesto 2020.

El monto del presupuesto del SPNF 2020 es menor en \$302.6 millones, respecto al monto votado de 2019; el Gobierno central concentra el 58.7 % del presupuesto votado, las instituciones descentralizadas el 32.4 % y las empresas públicas estiman ejecutar el 8.9 % del monto total.

Desde el punto de vista del área de gestión, más del 48 % del Presupuesto se destina al área de desarrollo social, con el propósito de elevar el nivel de calidad de vida de los ciudadanos mediante los servicios de Salud y Educación; por otra, esta y el área de administración de Justicia y Seguridad ciudadana presentaron disminuciones de recursos para orientarlos a las áreas de conducción administrativa y apoyo al desarrollo económico. El pago de la deuda pública del SPNF es bastante alto, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 1

Presupuesto del SPNF por área de gestión, proyecto y votado 2020, en millones USD

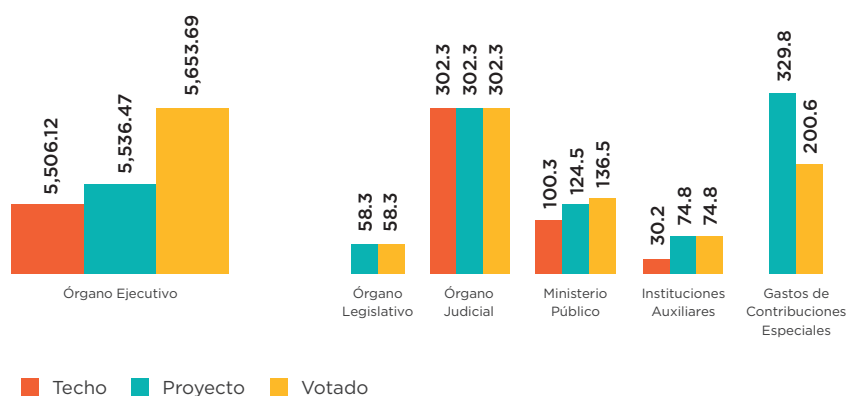


Fuente: Ministerio de Hacienda.

El presupuesto más importante del SPNF es el del Gobierno central, pues es de donde se distribuyen los recursos que se estiman percibir durante el ejercicio fiscal. El ente principal para administrar las finanzas públicas es el Ministerio de Hacienda y tiene la obligación de conservar el equilibrio presupuestario. Es importante mencionar que las instituciones, principalmente las del órgano Ejecutivo, tienen un techo presupuestario base para luego presentarlo a la Dirección General de Presupuestos; ahí, surgen cambios para consolidar finalmente el presupuesto y presentarlo al órgano legislativo para su debida aprobación; en este órgano del Estado, también surgen cambios a realizar, tal como ha sido en el Presupuesto 2020. Estos cambios se reflejan en el gráfico 2.

Gráfico 2

Modificaciones para la aprobación del Presupuesto 2020 en millones USD



Fuente: Ley del Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

De acuerdo al Gráfico 2, el monto al que asciende el presupuesto para el ejercicio fiscal 2020 es de \$6,426.11 millones, que fue el mismo monto del proyecto, con la diferencia que para su aprobación hubo variaciones en algunas divisiones como en el órgano Ejecutivo y el Ministerio Público. El techo presupuestario no es para todas las instituciones del Estado, tal es el caso del órgano Legislativo y la Corte de Cuentas de la República (está dentro de las instituciones auxiliares), a las que no se limita su presupuesto. Solo el órgano Judicial mantiene el mismo monto presupuestario en el techo, proyecto y votado; el órgano Legislativo no tiene variación, pues es el mismo presupuesto para el proyecto y votado.

El órgano Ejecutivo, en tanto, concentra la mayor parte del presupuesto con el 87.9 % del total, pues contiene los 17 ramos o ministerios que, a su vez, registran las transacciones o la subvención que reciben sus instituciones descentralizadas

**EL EMPLEO PÚBLICO DE ACUERDO AL PRESUPUESTO DEL
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO 2020**

y, además, contiene el costo previsional, pago del servicio de la deuda pública, obligaciones generales del Estado, entre otras transferencias. El órgano Judicial estima ejecutar el 4.7 % del presupuesto total, los gastos de contribuciones especiales serán de 3.1 %; mientras, el Ministerio Público tiene el 2.1 % y el resto lo ejecutará el órgano Legislativo e instituciones auxiliares.

En la Tabla 2 se detalla cómo está distribuido el Presupuesto por instituciones del Gobierno central y por área de gestión; asimismo, se refleja cuáles son las variaciones internas que surgieron para aprobarlo. Las instituciones con mayor presupuesto son: Educación, Salud Pública y Seguridad Pública.

Tabla 2

Presupuesto por instituciones y área de gestión,
proyecto y votado 2020 en millones USD

Cód	Área de Gestión / Institución	Conducción Administrativa		Administración de Justicia y		Desarrollo Social		Apoyo al Desarrollo Económico		Deuda Pública		Obligaciones Generales del		Total	
		P	V	P	V	P	V	P	V	P	V	P	V	P	V
100	Órgano Legislativo	58.30	58.30											58.30	58.30
200	Corte de Cuentas de la República	44.27	44.27											44.27	44.27
300	Tribunal Supremo Electoral	18.33	18.33											18.33	18.33
400	Tribunal de Servicio Civil	1.00	1.00											1.00	1.00
500	Presidencia de la República	59.70	59.70			33.91	34.19							93.61	93.89
600	Tribunal de Ética Gubernamental	2.76	2.76											2.76	2.76
650	Instituto de Acceso a la Información Pública	1.90	1.90											1.90	1.90
700	Ramo de Hacienda	112.14	111.84											112.14	111.84
800	Ramo de Relaciones Exteriores	45.03	44.91											45.03	44.91
900	Ramo de la Defensa Nacional	171.95	220.39											171.95	220.39
1500	Consejo Nacional de la Judicatura			6.51	6.51									6.51	6.51
1600	Órgano Judicial			302.25	302.25									302.25	302.25
1700	Fiscalía General de la República			83.52	91.52									83.52	91.52
1800	Procuraduría General de la República			30.77	34.27									30.77	34.27
1900	Procuraduría para Defensa de los Derechos Hum.			10.19	10.69									10.19	10.69
2300	Ramo de Gobernación			65.97	67.17									65.97	67.17
2400	Ramo de Seguridad Pública			474.07	554.68									474.07	554.68
3100	Ramo de Educación					1,039.74	1,039.24							1,039.74	1,039.24
3200	Ramo de Salud Pública y Asistencia Social					709.58	711.65							709.58	711.65
3300	Ramo de Trabajo y Previsión Social					18.00	18.00							18.00	18.00
3500	Ramo de Cultura					22.60	23.46							22.60	23.46
3600	Ramo de Vivienda					12.69	12.53							12.69	12.53
3700	Ramo de Desarrollo Local					13.26	13.26							13.26	13.26
4100	Ramo de Economía							111.50	111.77					111.50	111.77
4200	Ramo de Agricultura y Ganadería							63.33	65.70					63.33	65.70
4300	Ramo de Obras Públicas y de Transporte							214.99	221.84					214.99	221.84
4400	Ramo del Medio Ambiente y Recursos Naturales							15.05	14.98					15.05	14.98
4600	Ramo de Turismo							15.80	16.30					15.80	16.30
	Deuda Pública							0.00	0.00	1,102.04	1,102.04			1,102.04	1,102.04
	Obligaciones Generales del Estado							0.00	0.00			121.62	110.15	121.62	110.15
	Transferencias Varias	5.00	3.00	4.00	4.00	1,025.04	1,013.44	79.46	79.46					1,113.50	1,099.90
	Gastos de Contribuciones Especiales			129.23	46.21	46.21	154.41	154.41	154.41					329.85	200.62
	Total	520.38	566.40	1,106.51	1,071.08	2,921.02	2,911.97	654.55	664.47	1,102.04	1,102.04	121.62	110.15	6,426.11	6,426.11

Fuente: Ministerio de Hacienda.

* “P” es para Proyecto del Presupuesto y “V” es para Presupuesto Votado

Para la aprobación del presupuesto del Gobierno central, el órgano Legislativo acordó que el bono que obtiene el personal que brinda el servicio de Seguridad aumente a \$700.00; este gasto se financiará con la partida de Ingresos por Contribuciones Especiales Seguridad Ciudadana y Convivencia y con los grandes contribuyentes para el Plan de Seguridad Ciudadana¹. Los ingresos que se estiman percibir mediante estas dos contribuciones especiales ascienden a \$129.23 millones; por lo que las instituciones del ramo de Seguridad Pública y el ramo de Defensa Nacional muestran aumentos en sus presupuestos, por esta orientación de recursos que viene de la partida de Gastos de Contribuciones Especiales.

Es importante destacar el presupuesto de la Presidencia de la República; en la Tabla 2 se observa que no tuvo mayor variación en su presupuesto pero, al conocer cuál fue su techo presupuestario (\$85.6 millones), se determina que hubo un aumento de \$8.3 millones en relación con el presupuesto votado. Por otra parte, esta institución eliminó la partida de Gastos Reservados, algo que, en un principio, la nueva administración había prometido; sin embargo, en la Ley de Presupuesto de esta institución se encuentra la Unidad Presupuestaria (UP) de Inteligencia del Estado, con un monto programado de \$17.53 millones, la cual tiene tres líneas de trabajo: 1001, Inteligencia del Estado; 1002, Protocolo del Estado y 1003, Seguridad del Estado, con un monto asignado de \$12 millones, \$1.82 millones y \$3.71 millones, respectivamente. De estos montos programados en la Ley del Presupuesto no se sabe en qué gastos están asignados o programados; pero contrastándolos con la base de datos del presupuesto votado, solo se sabe a qué rubros están asignados estos montos: Remuneraciones, Bienes y Servicios, y Gastos Financieros y otros; mas no se da a conocer el objeto específico de los gastos². Para una mejor comprensión y comprobar lo antes mencionados, se muestra la tabla 3.

-
1. De acuerdo a la reforma, mediante el decreto legislativo No.519, a la Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia; publicada en el Diario Oficial No.239, Tomo No.425.
 2. Estos rubros contiene varios gastos o específicos, estos los detalla el Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público, el cual es utilizado o es la base para realizar el Presupuesto General del Estado y los Presupuestos Especiales. En esta investigación se conocerán, al menos, los componentes o gastos que incluye el rubro de Remuneraciones.

Tabla 3

Destino de los recursos de la Inteligencia del Estado, votado 2020, en millones USD

Concepto	Votado	Presidencia	Remuneraciones ³	Bienes y Servicios	Gastos Financ.
Ley Presupuesto	6426.11	93.89	25.18	32.29	1.87
Base de Datos	6408.58	76.36	19.68	21.79	0.34
Diferencia	17.53	17.53	5.5	10.5	1.53

Fuente: Ley de Presupuesto y base de datos del Presupuesto 2020.

Comparando el presupuesto del Gobierno central con la Ley del Presupuesto y la Base de Datos (BD) no cuadra por \$17.53 millones, debido a que la BD refleja que la Presidencia de la República no da a conocer ciertos objetos específicos, pero sí los rubros, por lo que se verificaron los montos programados de estos rubros (Remuneraciones, Bienes y Servicios y Gastos Financieros); en la Ley de Presupuesto y en la BD dan una diferencia del mismo monto de la UP Inteligencia del Estado, tal como se muestra en la tabla anterior⁴.

El Ministerio Público (FGR, PGR, PDDH) tuvo aumentos en su presupuesto; para ello se disminuyó otros gastos de otras instituciones, debido a que se consideró que había gasto con montos muy altos.

3. Estos montos pertenecen a la Presidencia de la República, al igual que los Bienes y Servicios, y Gastos Financieros.

4. La base de datos fue proporcionada por el Ministerio de Hacienda, mediante solicitudes de información pública.

Tabla 4

Fuentes de Ingresos del Gobierno central para el Presupuesto 2020 en millones USD

Concepto	Proyectado 2020	Votado 2020	Variación	
			Abs.	%
Ingresos	6,426.11	6,426.11	110.00	0.02
Ingresos corrientes	5,111.30	5,221.30	110.00	2.15
Ingresos de capital	24.92	24.92	0.00	0.00
Contribuciones especiales	329.85	329.85	0.00	0.00
Financiamiento	960.03	850.03	-110.00	-11.46

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Para elaborar el Presupuesto se tiene que tener fuentes de financiamiento para cubrir en su totalidad los gastos que se estiman realizar durante el ejercicio fiscal. Para ello, los ingresos corrientes son la principal fuente de recursos, pues para el 2020 cubrirán el 81 % del Presupuesto debido a que se estima a que se recauden \$110 millones adicionales a lo que se tenía proyectado, ya que se aprobó un decreto transitorio fiscal que favorece a empresas y personas naturales deudoras al Ministerio de Hacienda; según esto, se facilitará el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias y aduaneras sin necesidad de incurrir en el pago de intereses, recargos o multas previas⁵. Con esta aprobación también se busca que la brecha de financiamiento disminuya en esta misma proporción; mientras que los Ingresos de Capital solo cubrirán el 0.38 % del Presupuesto, las Contribuciones Especiales serán el 5.13 % y lo restante de 13.22 % será por financiamiento, 1.9 % menos a lo que se tenía estimado antes de la aprobación de la Amnistía Fiscal.

5. Decreto Legislativo No.521: Ley Especial y Transitoria que otorga Facilidades para el Cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias y Aduaneras; publicado en el Diario Oficial No.242, Tomo No.425.

Tabla 5

Clasificación Económica del Gasto Público
(proyecto y votado 2020) en millones USD

Concepto	Proyectado 2020	Votado 2020	Variación	
			Abs.	%
Gasto Público	5,707.26	5,707.26	0.00	-0.35
Gasto corriente	4,452.84	4,569.58	116.74	2.62
Gasto de capital	924.58	937.06	12.48	1.35
Gasto de contribuciones especiales	329.85	200.62	129.23	-39.18
Apliaciones financieras	321.52	321.52	0.00	0.00
Costo previsional	397.33	397.33	0.00	0.00
Superávit-déficit	-960.03	-850.03	110	37.36
Financiamiento	960.03	850.03	110	37.36

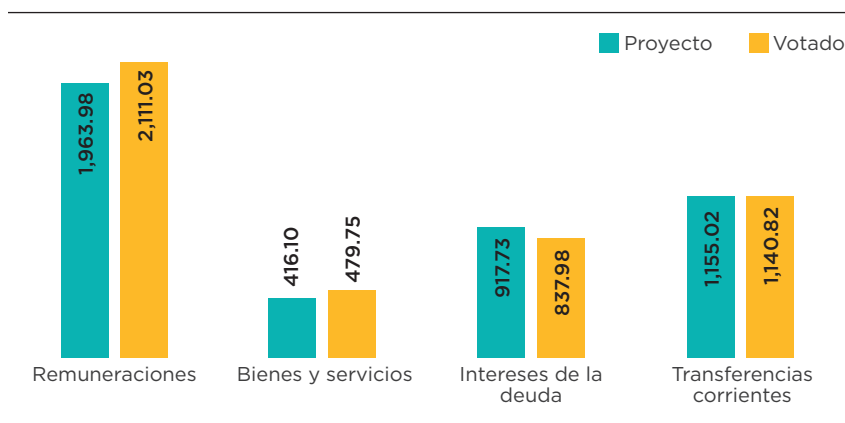
Fuente: Ministerio de Hacienda.

Según el presupuesto votado 2020, se estima que el Gasto Corriente ejecute el 71.1 % del mismo, debido a que contempla el gasto de Remuneraciones, Bienes y Servicio, intereses de la comisión de la deuda y transferencias corrientes. Estos gastos absorben casi todos los ingresos corrientes; los cuales, en teoría, deberían cubrir el Presupuesto sin incurrir a financiamiento. Sin embargo, por el continuo aumento de cada uno de estos gastos, no se logra cubrir totalmente.

En cuanto al Gasto de Capital, se proyecta ejecutar el 14.6 % del Presupuesto, mientras que el gasto de Contribuciones Especiales será de 3.2 %; de acuerdo a la Tabla 4, este gasto es menor al monto del proyecto, esto se debe a que los recursos se orientaron a Gasto Corriente para cubrir gastos para Seguridad Ciudadana, que tienen los ramos de Defensa Nacional y Seguridad Pública. A estos gastos se suma el costo previsional (6.8 %) y las aplicaciones financieras (pago de deuda pública). En esta última parte de los gastos podemos observar que el Estado está creando deuda (financiamiento) para pagar deuda anterior, causando un círculo vicioso del cual es muy difícil salir.

Gráfico 3

Gastos Corriente del Gobierno central (proyecto y votado 2020) en millones USD



Fuente: proyecto y Ley de Presupuesto 2020.

El Gasto Corriente es el más importante debido a que concentra la mayor parte del Presupuesto. Dentro de este gasto, el rubro de Remuneraciones es el que más recursos públicos absorbe (el 32.8 % del Presupuesto). En el Gráfico 3 se muestra que aumentó su monto para su aprobación, debido a que estaba desfinanciado, no porque no existieran recursos; sino, porque no se quería

incumplir la Ley de Responsabilidad Fiscal. En el proyecto, estos gastos se programaron en Gastos Financieros, pero el órgano Legislativo tomó la decisión de trasladarlos donde correspondían, que es en el gasto de Remuneraciones, mediante el dictamen 265. Asimismo, se trasladaron a este gasto los recursos que se perciben de contribuciones especiales para el pago del aumento que tuvo el bono trimestral del personal que brinda el servicio de Seguridad Ciudadana.

Las Transferencias Corrientes es otro rubro que incide en que el gasto público sea más rígido, pues tiene una participación del 16.2 % del Presupuesto debido a que estas transacciones se dirigen a las instituciones descentralizadas que están adscritas a las instituciones del Gobierno central, ya que con esta subvención se realizan los presupuestos especiales; también se hacen transacciones al sector privado.

A pesar de que Bienes y Servicios tiene una participación menor del 10 % en el Presupuesto, tuvo aumentos en el presupuesto votado, en el que se adicionaron \$63.65 millones con respecto al proyecto.

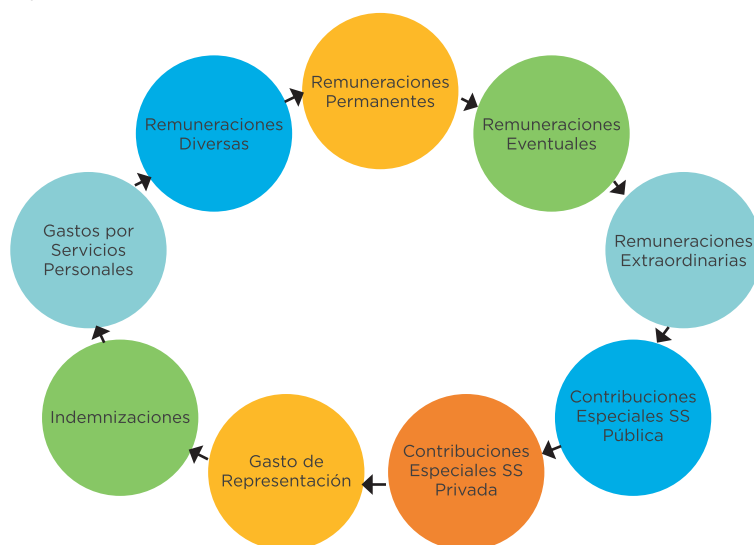
Los componentes de las remuneraciones del SPNF

CAPÍTULO DOS

Al revisar el Presupuesto 2020 se observa que el rubro de Remuneraciones es uno de los que más recursos públicos absorbe, debido a que su comportamiento ha sido creciente en los últimos 10 años; esto, por varias razones: se ha contratado nuevo personal en casi todas las instituciones del Sector Público No Financiero (SPNF), la aplicación de escalafón (en los ramos de Salud y Educación) y el incremento salarial (para algunos empleados), lo cual provoca que los salarios sean altos. De acuerdo al Manual de Clasificación de Transacciones Financieras del Sector Público, el rubro de Remuneraciones contempla varios elementos (ver figura 1).

Figura 1

Componentes de las remuneraciones



Fuente: elaboración propia en base al Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público

Estos componentes también son condicionantes que afectan las Remuneraciones, pues cada componente absorbe recursos públicos⁶. Las Remuneraciones Permanentes son para el personal que está por Ley de Salario; por ejemplo, en el Gobierno central estas remuneraciones ascienden a \$1,620.12 millones; mientras que las Eventuales son para aquellos empleados quienes están bajo el sistema de pago de contrato. Estas dos remuneraciones incluyen sueldos, aguinaldos, sobresueldos, complementos y beneficios adicionales. En cuanto a las Remuneraciones Extraordinarias, comprenden aquellas remuneraciones que obtienen los empleados por realizar horas extras en sus funciones cuando es necesario; las instituciones que programaron estas remuneraciones son: Ramo de Hacienda, la Corte de Cuentas de la República y el órgano Legislativo, estimando ejecutar un monto total de \$3.04 millones.

El gasto de las Contribuciones Patronales va dirigido a aquellas instituciones de Seguridad Social Públicas y Privadas (AFP, ISSS, INPEP, IPSFA, ISBM). Los Gastos de Representación son aquellos que se le asignan a los funcionarios o empleados que van en representación de instituciones públicas o comisiones de servicios hacia el exterior: viático y costo de traslado. Las Indemnizaciones es otro elemento que incide en las Remuneraciones, pues hoy en día existen muchos decretos, como el 592⁷, que benefician o incentivan a los empleados para que se retiren del sector público, con el propósito de disminuir el personal en dicho sector; pero, finalmente, el costo de las indemnizaciones es alto, pues cubre al personal de Ley de Salario y por contrato.

En el caso de las Comisiones por Servicios Profesionales, se dice que es nula en el Presupuesto y son con base en actividades o resultados obtenidos, tales como: ventas, recaudación de ingresos o recuperación de carteras. Por último, están las Remuneraciones Diversas, que comprenden otros gastos no previstos

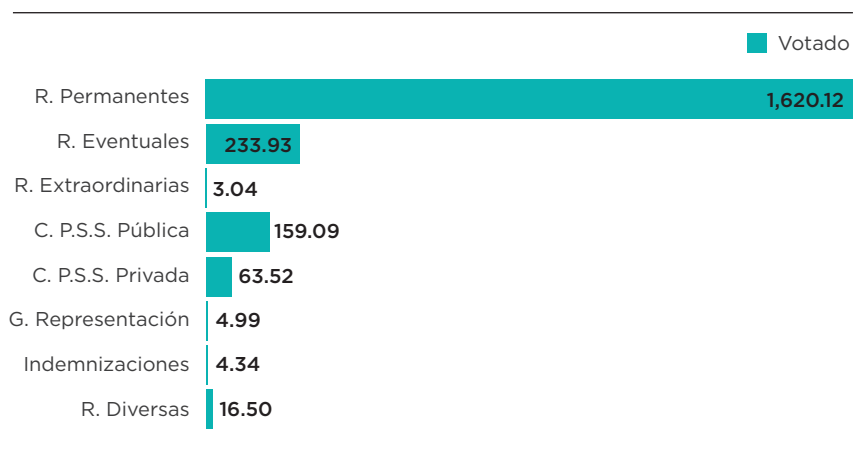
6. Los montos que se mencionan en cada uno de estos componentes solo son del Gobierno central, que es de acuerdo a la Base de Datos del presupuesto votado 2020, proporcionado por el Ministerio de Hacienda.

7. Decreto Legislativo No.592: Ley Reguladora de la Prestación Económica por Renuncia Voluntaria; publicada en el Diario Oficial No.12, Tomo No.402.

en las cuentas o remuneraciones antes mencionadas. La distribución de los recursos en estos componentes se puede ver en el gráfico 4.

Gráfico 4

Distribución de los Componentes de las Remuneraciones del Gobierno central (votado 2020) en millones USD⁸



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Al sumar todos los montos de los componentes de las Remuneraciones, que se reflejan en el gráfico anterior, da un total de \$2,105.53 millones, lo cual no coincide con el monto de las Remuneraciones que se muestra en la Ley de Presupuesto, que es de \$2,111.03 millones; la diferencia de estos montos es de \$5.50 millones. Con este resultado, podemos decir con certeza que este monto es parte de los \$17.53 millones que la Presidencia de la República destina a la Inteligencia del Estado, que no detalla el objeto específico del gasto de Remuneraciones⁹.

8. Los montos que se reflejan en el gráfico son de acuerdo a la base de datos proporcionado por el Ministerio de Hacienda.

9. El destino de los \$17.53 millones de Inteligencia del Estado se explica en la Tabla 3.

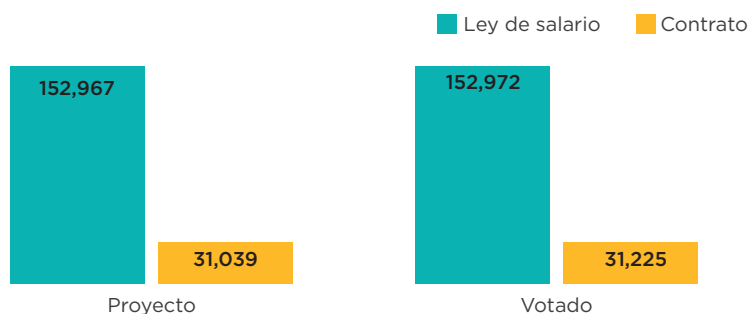
Contraste de las plazas del SPNF en el proyecto de Presupuesto con el votado 2020 y su costo económico

CAPÍTULO TRES

Anteriormente, se mencionó que la contratación de nuevo personal en el sector genera un costo económico en el Presupuesto y va creciendo constantemente; en este apartado conoceremos cuál es el nivel de personal en el SPNF. Asimismo, determinaremos cuál es la variación de plazas entre el proyecto de Presupuesto y el votado 2020.

Gráfico 5

Plaza del SPNF en el proyecto de Presupuesto y Votado 2020

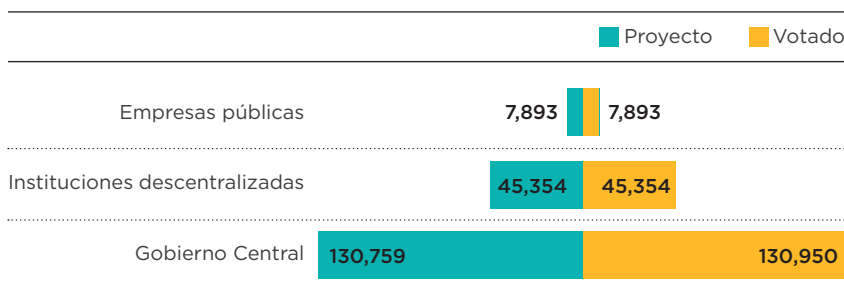


Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuando se presentó el proyecto de Presupuesto 2020 del SPN, se registró un total de 184 mil 6 plazas, de las cuales 152 mil 967 plazas se registraban por Ley de Salario y 31 mil 39 empleados por contrato; sin embargo, en el presupuesto votado 2020 surgieron cambios en los dos sistemas de pagos, pues por Ley de Salario aumentaron cinco plazas y 186 plazas nuevas surgieron por contrato. Ante esta situación, surgen preguntas como: ¿en qué instituciones se registran estos cambios?, ¿cuál es el costo económico de estas nuevas plazas?, ¿se destinó más recursos económicos para esta nuevas plazas o habrá desequilibrio presupuestario en ejercicio fiscal 2020? Estas preguntas se responderán más adelante.

Gráfico 6

Número de plazas en las divisiones del SPNF, proyecto de presupuesto y votado 2020

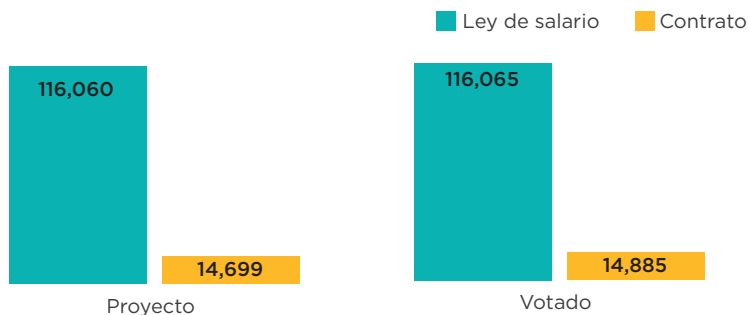


Fuente: Ministerio de Hacienda.

De acuerdo al Gráfico 3, el Gobierno concentra la mayor parte de personal y es en este donde se crearon las 191 plazas, pues pasó de 130 mil 759 en el proyecto de Presupuesto a 130 mil 950 en el votado 2020. De las plazas nuevas, cinco son por Ley de Salario y 186 quedaron bajo el sistema de pago de contrato, esto se detalla en el gráfico 7.

Gráfico 7

Plazas por sistema de pago del Gobierno central, proyecto de presupuesto y votado 2020

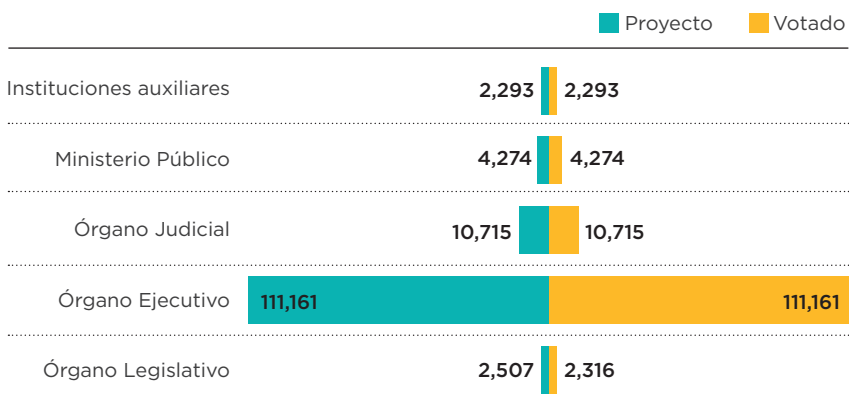


Fuente: Ministerio de Hacienda.

Estas plazas nuevas tienen un costo económico de \$2.72 millones, por lo que el monto del salario votado quedó de \$1,405.16 millones. Para ver en qué instituciones o institución están estas plazas, se muestra el gráfico 8.

Gráfico 8

Plazas en las divisiones del Gobierno central



Fuente: Ministerio de Hacienda.

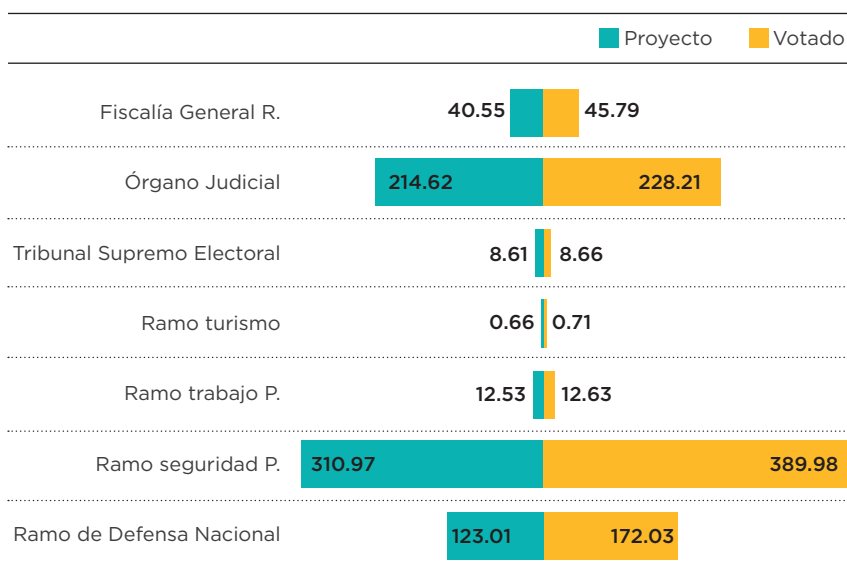
Ahora se puede responder la pregunta: ¿En qué institución se crearon las nuevas plazas? De acuerdo al gráfico 8, es en el órgano Legislativo, lo cual es bastante curioso porque es en este órgano donde se aprueba el Presupuesto General del Estado. En este sentido, se puede decir que hubo negociación entre el órgano Ejecutivo y el Legislativo en crear nuevas plazas en la Asamblea Legislativa a cambio de aprobar el Presupuesto, que por cierto es el primero por la nueva administración actual. El Presupuesto se aprobó con el mismo monto que se había presentado en el proyecto, con la diferencia de que surgieron cambios en los rubros de Gastos y en las áreas de gestión.

En cuanto al rubro de Remuneraciones, el Gobierno central tuvo cambios; es decir, se aprobó con \$147.05 millones adicionales, con el propósito de financiar totalmente los pagos en concepto de Remuneraciones de algunas instituciones; a la vez, se aprobó este monto sabiendo que no se cumple la Ley de Responsabilidad Fiscal. Las instituciones del Gobierno central que tuvieron cambios en el rubro de Remuneraciones son siete; de estas, cinco están acordes al dictamen 265 que realizó la comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto, de la Asamblea Legislativa (ver gráfico 9).

Para los ramos de Seguridad Pública y Defensa Nacional se orientaron más recursos para Remuneraciones; hubo un agregado de \$79 y \$49 millones, respectivamente, debido a que se tomó la decisión de reorientar los recursos proyectados de la Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia. Es importante destacar que el órgano Legislativo no tiene variación en su rubro de Remuneraciones, a pesar de que se crearon 191 plazas; este dato llama la atención, porque para crear plazas se necesita de recursos para el pago de salario. Por ende, el rubro de Remuneraciones se tiene que alterar y, sin embargo, este no es el caso de dicho órgano, pues el monto que se presentó en el proyecto es el mismo con el que se aprobó (ver gráfico 10).

Gráfico 9

Instituciones con variaciones en las remuneraciones en millones USD



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Gráfico 10

Remuneraciones del órgano Legislativo (proyecto de presupuesto y votado 2020) en millones USD

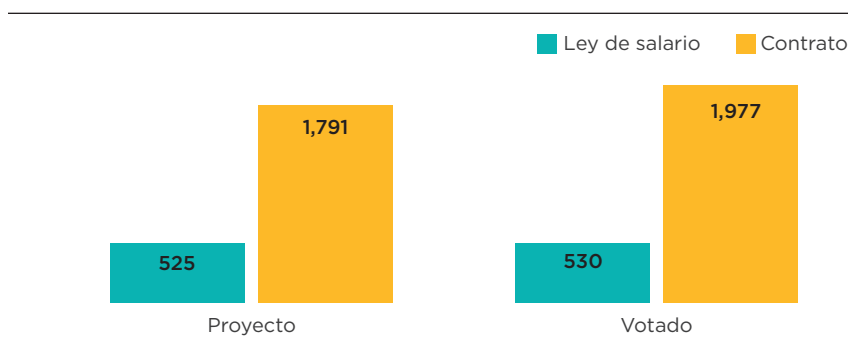


Fuente: Ministerio de Hacienda.

Se descarta la posibilidad de que la Asamblea haya presupuestado desde un inicio, en el proyecto de presupuesto, el gasto de salario de las 191 plazas, debido a que el monto de las Remuneraciones es el mismo del presupuesto votado 2019; entonces, esto significa que el órgano Legislativo está consciente de que va a tener un desequilibrio presupuestario durante el ejercicio fiscal 2020, por lo que tendrán que pedir un refuerzo presupuestario o tendrá que disminuir otros rubros para poder cubrir totalmente el pago de esta plazas creadas a último momento.

Gráfico 11

Plazas del órgano legislativo en el proyecto de presupuesto y votado 2020



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Para el presente ejercicio fiscal, el órgano Legislativo cuenta con 2 mil 507 empleados, de los cuales 191 iniciaron a laborar en dicha institución; como se mencionaba anteriormente, cinco son por Ley de Salario y 186 por contrato.

Este tipo de decisiones o negociación hacen que se incumpla la Ley de Responsabilidad Fiscal y las normas de formulación presupuestaria; pues, en ellas se establecen lineamientos para contener el gasto en Remuneraciones y limitar el contrato de personal, a menos de que sea personal para áreas prioritarias como Salud, Educación, Defensa o Justicia y Seguridad, con el propósito de prestar este servicio. En ese sentido, se puede decir que las plazas creadas en esta institución no son necesarias, ya que no brinda ningún servicio que demande la sociedad.

La Asamblea Legislativa es una de las instituciones en las que su mayor parte de presupuesto, que es de \$58.3 millones, se destina a Remuneraciones (87.5 %) y el resto se orienta a los demás clasificadores económicos del gasto. Profundizando con las plazas de esta institución se observa, en la Ley de Salario, que tampoco se cumple lo que ordenó la Sala de lo Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, cuando declaró inconstitucional el Presupuesto 2017 y determinó: suspender la creación de nuevas compensaciones adicionales a los salarios que se devengan, como las bonificaciones y retribuciones de cualquier tipo; suspender los incrementos salariales para las plazas y contratos de funcionarios públicos y jefaturas en las instituciones del sector público, entre otras (ver tabla 6).

En la Ley de Salario de la Asamblea Legislativa se observa que hay sobresueldos para algunos empleados, los cuales se detallan en la Tabla 6. Son 18 empleados quienes reciben sobresueldos y se encuentran bajo el sistema de pago de Ley de Salario; este beneficio tiene un costo de \$48,420 al año; asimismo, hay empleados por contrato que tienen este mismo beneficio (no se sabe cuántos con exactitud) y su costo en el Presupuesto 2020 es de \$104,460.

Tabla 6

Plazas por Ley de Salario que tienen sobresueldos en la Asamblea Legislativa (2020), en miles USD

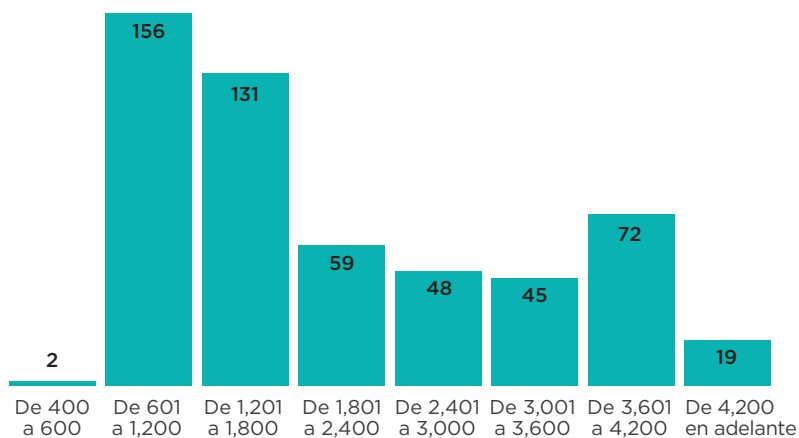
Sobresueldos	Núm. Plaza	Monto USD	Monto USD
Subdirectora de Protocolo Interina	1	415	4,980
Jefa interina de la UACI	1	400	4,800
Analista de Fracción	1	230	2,760
Asistente I	2	230	5,520
Asistente de Relaciones Públicas y Protocolo	1	230	2,760
Colaborador Administrativo V	1	230	2,760
Colaborador de Departamento IV	1	230	2,760
Recepcionista	1	230	2,760
Secretaria V	3	230	8,280
Secretaria IV	2	230	5,520
Ordenanza IV	1	115	1,380
Secretaria IV	1	115	1,380
Colaborador Administrativo IV	1	115	1,380
Ordenanza IV	1	115	1,380
Total	18	3,115	48,420

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Por otro lado, en la Ley de Salario de la Asamblea Legislativa se observa que hay plazas con altos niveles salariales; por ejemplo, hay una plaza nombrada como Asesor que se encuentra en el último rango salarial, ya que tiene un salario de \$4,400; este salario es mayor al salario de la plaza de un diputado, que es de \$4,025.75; el resto que conforma este rango salarial son diputados que están bajo el nombre de presidente, vicepresidente, secretario, coordinador de grupo parlamentario y hay dos plazas en este rango que no son de diputados, como gerente de Operaciones Legislativas y director general de Protocolo y Relaciones Internacionales.

Gráfico 12

Rangos salariales en el órgano Legislativo 2020 en dólares de los Estados Unidos



Fuente: Ley de salario.

El rango de 3,601 a 4,200 dólares lo conforman las plazas de Diputado, que son 68; una plaza de Asesor Legal, un Contador General y un Jefe de la Unidad de Asesoría Técnica. Los rangos más devengados son 601 a 1,200 dólares y 1,201 a 1,800 dólares. En este órgano no hay ningún personal o una plaza, al menos en el sistema de Ley de Salario, con un salario mínimo.

Plazas en las Instituciones Descentralizadas

CAPÍTULO CUATRO

De acuerdo a la información recolectada, en estas instituciones no hubo variación de personal en el proyecto de presupuesto y votado 2020. Las instituciones descentralizadas poseen el 24.62 % de personal respecto al total del SPNF, de los cuales la mayor parte están bajo el sistema de pago de Ley de Salario (35 mil 808 empleados) y el resto (de 9 mil 546) se encuentran por contrato. Los hospitales nacionales y descentralizadas de Salud Pública tienen en total 16 mil 846 empleados; luego le siguen las instituciones de Seguridad Social, con 12 mil 271 plazas.

Tabla 7

Personal en las Instituciones Descentralizadas para el 2020

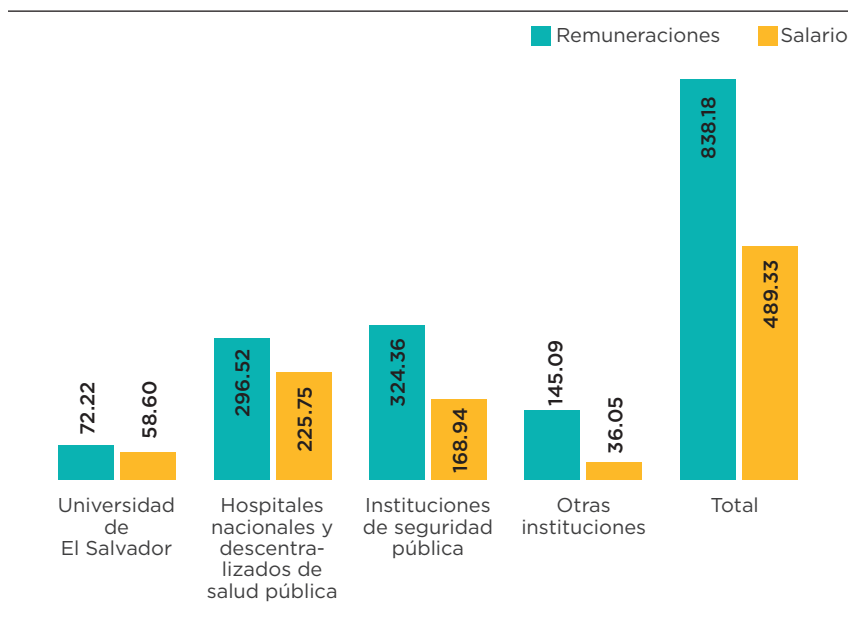
Instituciones	Ley de Salario	Contrato	Total
Universidad de El Salvador	3,329	-	3,329
Hospitales Nacionales y Descentralizadas de Salud Pública	15,734	1,112	16,846
Instituciones de Seguridad Pública	12,271	4,096	16,367
Otras Instituciones Descentralizadas	4,474	4,338	8,812
Total	35,808	9,546	45,354

Fuente: Ministerio de Hacienda.

En la Universidad de El Salvador todo el personal está por Ley de Salario, por lo que las remuneraciones se ven afectadas en el sentido de que, cuando se aplica un escalafón, ya sea para personal administrativo o docentes, se lo tienen que aplicar a todo aquel personal que está bajo el sistema de Ley de Salario.

Gráfico 13

Instituciones con variaciones en las remuneraciones en millones USD



Fuente: Ministerio de Hacienda.

EL EMPLEO PÚBLICO DE ACUERDO AL PRESUPUESTO DEL
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO 2020

En cuanto al monto a que asciende las Remuneraciones en el presupuesto votado 2020, de las Instituciones Descentralizadas, es de \$838.18 millones, de los cuales \$489.33 millones se destinan a salarios, lo demás se destina a otros gastos de Remuneraciones¹⁰. La mayor parte de los recursos de estas remuneraciones proviene del Fondo General; es decir, recursos o ingresos corrientes que perciben el Estado, y la otra parte de las remuneraciones son cubiertas por recursos propios que las mismas instituciones estiman percibir durante el ejercicio fiscal.

10. Estos montos son de acuerdo a los proyectos y Ley de Presupuesto que se encuentra en el Portal de Transparencia Fiscal.

Plazas en las **Empresas Públicas para el 2020**

CAPÍTULO CINCO

Las empresas públicas, al igual que las instituciones descentralizadas, no tuvieron ninguna variación en cuanto a su personal. En la siguiente tabla se detalla el nivel de personal de cada una de las empresas públicas. Una característica de estas empresas es que la mayoría del personal está por contrato y muy pocos se encuentran por Ley de Salario (86.078 % y 13.92 %, respectivamente); esto es muy diferente a lo que se registra en el Gobierno central e instituciones descentralizadas. Las instituciones que tienen altos niveles de personal son la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), con 4 mil 320 empleados, y la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), que cuenta con 2 mil 532 plazas (ver tabla 8).

Con respecto a las remuneraciones y salario de las empresas públicas, estas no registraron ninguna variación en el presupuesto aprobado; es decir, los montos detallados en el Gráfico 10 son los mismos que se presentaron en el proyecto de presupuesto y así quedó aprobado para el 2020. Las instituciones ANDA y CEPA, que tienen altos niveles de personal, destinan de sus remuneraciones a salarios el 73.8 % y 67.7 %, respectivamente; sin embargo, se puede observar que la CEL absorbe el 95.9 % del rubro Remuneraciones, solo para el pago de salario de los empleados (ver gráfica 14).

Tabla 8

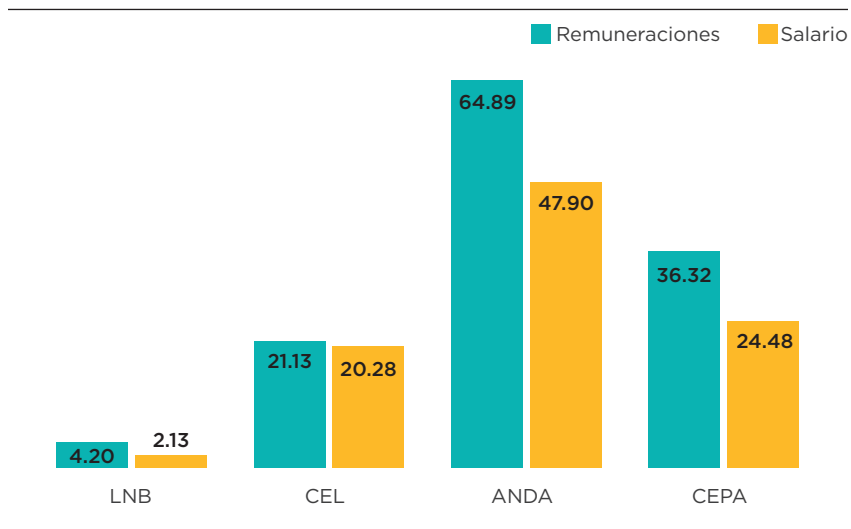
Nivel de personal en las Empresas Públicas para el 2020

Instituciones	Ley de Salario	Contrato	Total
Lotería Nacional de Beneficencia	37	113	150
Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	120	771	891
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	762	3,558	4,320
Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma	180	2,352	2,532
Total	1,099	6,794	7,893

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Gráfico 14

Instituciones con variaciones en las remuneraciones
en millones USD



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Conclusiones

El presupuesto aprobado del Sector Público No Financiero y del Gobierno central es el mismo monto cuando se presentó como proyecto en el órgano Legislativo, solamente hubo cambios internos; es decir, que en las instituciones del Gobierno central surgieron variaciones que no alteraron el monto total del proyecto.

A pesar de que el monto total del presupuesto votado del Gobierno central es el mismo del proyecto, se logró reducir el financiamiento en \$110 millones mediante el decreto de Amnistía Fiscal, que busca que las empresas y las personas naturales que están pendientes con sus pagos en el Ministerio de Hacienda realicen los mismo sin tener intereses adicionales, multas o recargos posteriores; el plazo máximo para el cumplimiento del arreglo de pago será hasta el 30 de junio de 2020¹¹.

El 71.1 % del presupuesto aprobado se destina al Gasto Corriente, representando \$116.74 millones adicionales en relación con el proyecto, debido a que se tomó la decisión de que los ingresos que se obtienen para el Plan de Seguridad Ciudadana se reorientaran para Remuneraciones, con el propósito de financiar el aumento del bono trimestral que se le otorgó al personal que brindan este servicio. En ese sentido, las Remuneraciones ascendieron a \$2,111.03 millones.

11. Dicho decreto es sobre la Ley Especial y Transitoria que otorga Facilidades para el Cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias y Aduaneras; publicado en el Diario Oficial No.242, Tomo No.425.

El presupuesto del Gobierno central ya no cuenta con la partida de Gastos Reservado; sin embargo, llama la atención que la Unidad Presupuestaria de Inteligencia del Estado estima ejecutar \$17.53 millones en los rubros de Remuneraciones y de Bienes y Servicios, mas no se sabe qué específicos de gasto irán a cubrir de estos rubros.

Las plazas del Gobierno central mostraron cambios, específicamente en el órgano Legislativo, lo cual no deja de llamar la atención porque es la autoridad máxima para aprobar el Presupuesto; además, es un órgano independiente a tal punto que no tiene obligación a tener un techo presupuestario y no presenta su proyecto de presupuesto a vista pública. Son 191 plazas las que se crearon en dicho órgano, de las cuales cinco están por Ley de Salario y 186 bajo el sistema de pago por contrato.

El órgano Legislativo tendrá un desequilibrio presupuestario porque la creación de estas plazas genera un costo adicional al monto programado que se tiene en las remuneraciones, ya que se conoce que el Presupuesto 2020 con que se aprobó es el mismo monto del presupuesto aprobado en 2019.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa. (2019). *Expediente No.1324-10-201-1, en el sentido que se aprueben las Leyes de Presupuestos, Presupuestos Especiales y de Salarios para el Ejercicio Fiscal del año 2020*. San Salvador, El Salvador.
- Asamblea Legislativa . (2014). *Ley Reguladora de la Prestación Económica por Renuncia Voluntaria*. San Salvador, El Salvador: Diario Oficial No.12, Tomo No.402, Decreto Legislativo No.592.
- Asamblea Legislativa. (2008). *Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado*. San Salvador, El Salvador: Diario Oficial No.71, Tomo No.379, Decreto No.586.
- Asamblea Legislativa. (2019). *Análisis del Contenido del Proyecto de Presupuesto año 2020 Expediente No. 1324-10-2019-1*. San Salvador.
- Asamblea Legislativa. (2019). *Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia*. San Salvador, El Salvador: Diario Oficial No.239, Tomo No.425, Decreto Legislativo No.519.
- Asamblea Legislativa. (2019). *Ley Especial y Transitoria que otorga Facilidades para el Cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias y Aduaneras*. San Salvador, El Salvador: Diario Oficial No.242, Tomo No.425, Decreto Legislativo No.521.
- El Diario de Hoy. (14 de Diciembre de 2019). *Estos son los 6 acuerdos logrados por el Presupuesto 2020*. Recuperado el 20-31 de Enero de 2020, de <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/estos-son-los-6-acuerdos-logrados-por-el-presupuesto-2020/668374/2019/>

- El Mundo. (13 de Diciembre de 2019). *Aprueban Amnistía Fiscal para financiar el plan de gastos*. Recuperado el 20-31 de Enero de 2020, de <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0a9Eavmf-EQJ:https://elmundo.sv/aprueban-amnistia-fiscal-para-financiar-el-plan-de-gastos/+&cd=5&hl=es&ct=clnk&gl=sv>
- HLB El Salvador. (Diciembre de 2019). *Aprueban Ley para el Cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias*. Recuperado el 20-31 de Enero de 2020, de <https://www.hlb.com.sv/aprueban-ley-para-el-cumplimiento-voluntario-de-obligaciones-tributarias/>
- Ministerio de Hacienda. (2008). *Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado*. San Salvador: Diario Oficial No.135, Tomo No.380, Decreto Ejecutivo No.71.
- Ministerio de Hacienda. (2013). *Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público*. San Salvador.
- Ministerio de Hacienda. (s.f.). *Portal de Transparencia Fiscal de El Salvador*. Recuperado el 13-31 de Enero de 2020, de <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Gastos.html>

