

Presupuesto aprobado

del Sector Público No Financiero 2020

ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO



FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO

Presupuesto aprobado del Sector Público No Financiero 2020

Análisis del Presupuesto General Estado



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.

Primera edición Ebook
San Salvador, El Salvador, Centroamérica
Junio 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 de Luxemburgo para el Desarrollo.

LUXEMBOURG
AID & DEVELOPMENT



Tabla de contenido

Introducción/ **página 7**

CAPÍTULO **UNO**

Presupuesto aprobado del Sector Público No Financiero (SPNF)/ **página 9**

CAPÍTULO **DOS**

Presupuesto del Gobierno central 2020/ **página 13**

CAPÍTULO **TRES**

Presupuesto de las instituciones descentralizadas/ **página 31**

CAPÍTULO **CUATRO**

Presupuesto de las empresas públicas/ **página 35**

Conclusiones/ **página 37**

Bibliografía/ **página 39**

Introducción

La presente investigación aborda el Presupuesto General de Estado 2020, así como también el presupuesto consolidado del Sector Público No Financiero (SPNF). En esta se presenta el proyecto de presupuesto y el presupuesto aprobado o votado, con el propósito de observar y explicar las razones de las variaciones de estos.

Para todo gobierno, empresa privada o persona es idóneo que realice un presupuesto; es decir, que determine de dónde se originarán los ingresos para realizar los gastos que son necesarios para su existencia y funcionamiento durante un periodo determinado. En este documento se explica cuáles son las fuentes de financiamiento del SPNF, los ingresos que se estima percibir, entre otros, del Gobierno central.

Lo más importante de esta investigación es dar cuenta de cuál es el destino programado de los recursos públicos; para ello, se analiza el presupuesto del gasto desde diferentes puntos de vista: clasificador económico, clasificador presupuestario y clasificación institucional por área de gestión. En este sentido, la idea es que el presupuesto se pueda conocer de diferentes maneras, debido a que cada institución que maneja información de presupuesto, como el Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva, es diferente. La última parte de esta indagación detalla los principales hallazgos, tanto en el proyecto de presupuesto como en el votado.

“

Lo más **importante** de esta investigación es dar cuenta de **cuál es el destino** programado de los **recursos públicos...**

Presupuesto aprobado del Sector Público No Financiero (SPNF)

CAPÍTULO UNO

El presupuesto aprobado del SPNF se refiere a la integración de los tres presupuestos: Gobierno central, instituciones descentralizadas y empresas públicas. Los montos de estos presupuestos no deben incluir las transferencias que puedan generar doble contabilidad en este mismo sector. Se estima que para el 2020, el Sector Público No Financiero (SPNF) ejecute un monto neto de \$8.466.08 millones (dólares estadounidenses, USD); monto que fue el mismo del proyecto de presupuesto, solamente que se reorientaron recursos entre instituciones. A continuación, se presenta el proyecto de presupuesto y el presupuesto votado del SPNF, correspondientes al ejercicio fiscal 2020.

Tabla 1

Presupuesto del SPNF 2020 (proyecto y votado), en millones de 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
Total	8,466.08	8,466.08

Fuente: proyecto y Ley de Presupuesto 2020

Es importante destacar que estos montos fueron tomados del Portal de Transparencia Fiscal de El Salvador y que difieren con las Bases de Datos (BD) que solicitó la FUNDE y proporcionó el Ministerio de Hacienda (MH). En primer lugar, la BD del proyecto de presupuesto detalla que el monto global es de \$8,390.25 millones, por lo que hacen falta \$75.83 millones; en la BD del presupuesto votado muestra un monto de \$8,448.55 millones. La explicación se debe a que el órgano Legislativo no tiene la obligación de presentar un proyecto de presupuesto, solamente lo incorpora en la Ley de Presupuesto; es decir, cuando se haya aprobado el Presupuesto General del Estado¹. Sin embargo, los documentos consolidados referentes a los proyectos de presupuesto, que se encuentran en el Portal, indican que el monto del dicho órgano Legislativo es el mismo del año anterior; es decir, \$58.3 millones. Aun con este monto en el proyecto de presupuesto, las cifras no cuadran por el monto de \$17.53 millones; mismo monto que no coincide en la BD del presupuesto votado, pues la razón es que le pertenecen al Organismo de Inteligencia del Estado, que no especifica el destino de este monto.

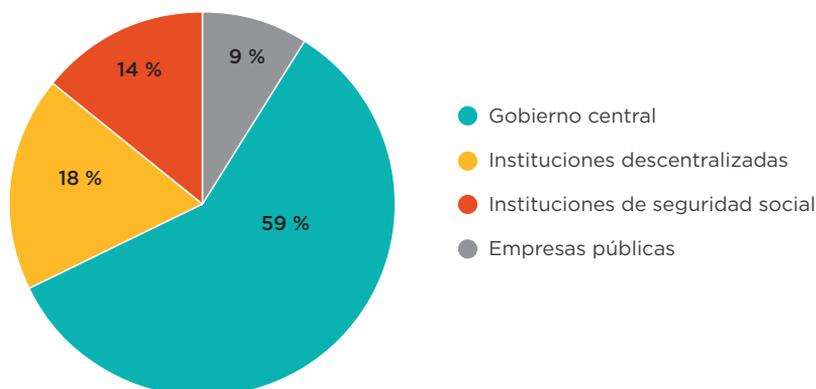
El Gobierno central concentra la mayor parte del presupuesto del SPNF, pues estima ejecutar el 59 %, sin contar con las transferencias que realiza a sus instituciones adscritas; el 18 % lo cubren las instituciones descentralizadas y su fuente de financiamiento depende del fondo general y recursos propios; las instituciones de seguridad social poseen el 14 % del presupuesto del SPNF, sus recursos son propios, provenientes de su prestación de servicios; y, por último, las empresas públicas pretenden ejecutar el 9 %, estas autónomas transfieren recursos de sus utilidades al Gobierno central.

Desde el punto de vista de fuente de financiamiento, el 73.21 % será financiado con el Fondo General (incluye títulos valores por \$645.8 millones); recursos

1. En la Ley Orgánica de Administración Financiera, artículo 35, se establece que el órgano Legislativo elaborará y aprobará su propio presupuesto y sistema de salarios, consultándolos previamente con la Presidencia de la República, para efecto de garantizar que existan fondos necesarios para su cumplimiento. Una vez aprobado dicho presupuesto, se incorporará al Presupuesto General del Estado.

Gráfico 1

Presupuesto aprobado del Sector Público No Financiero (SPNF) 2020, en porcentaje



Fuente: base de datos proporcionada por el Ministerio de Hacienda

propios cubrirá el 23.22 % del presupuesto del SPNF; otra parte será financiada con préstamos externos e internos con 3.19 % y 0.06 %, respectivamente; finalmente, las donaciones solo serán el 0.31 % del presupuesto.

Los montos detallados en la tabla 2 son los presupuestos netos con los que cuenta cada división del SPNF; es decir, no se cuentan las transferencias que se realizan dentro del mismo SPNF; el Gobierno central y empresas públicas realizan este tipo de transferencias².

2. Transferencias del mismo SPNF, se refiere cuando el Gobierno central transfiere cursos a instituciones descentralizadas o empresas públicas. Estas transferencias se contabilizan solo una vez y la registra quien la reciba o se beneficie de ella; esto solo es cuando las transferencias surgen dentro del mismo SPNF y cuando se analicen en conjunto el presupuesto del mismo o se quiera consolidar el presupuesto.

Tabla 2

Fuente de financiamiento del presupuesto del SPNF 2020, en millones de USD

Financiamiento /SPNF		Gobierno central	Instituciones descentralizadas	Instituciones de Seguridad Pública	Empresas públicas	Total
Fondo General	P	4,766.06	1,301.26	124.30	6.00	6,197.61
	V	4,762.80	1,304.52	124.30	6.00	6,197.61
Recursos propios	P		211.58	1,084.76	669.67	1,966.01
	V		211.58	1,084.76	669.67	1,966.01
Préstamos Externos	P	191.04	5.69		74.06	270.79
	V	191.04	5.69		74.06	270.79
Préstamos Internos	P		5.00			5.00
	V		5.00			5.00
Donaciones	P	19.13	5.53		2.01	26.27
	V	19.13	5.53		2.01	26.27
Total	P	4,976.22	1,529.06	1,209.06	751.73	8,466.08
	V	4,972.96	1,532.32	1,209.06	751.73	8,466.08

Fuente: Ministerio de Hacienda

Presupuesto del **Gobierno central 2020**

CAPÍTULO **DOS**

El presupuesto del Gobierno central es el más importante, pues percibe recursos mediante los diferentes impuestos que establecen las leyes vigentes; asimismo, estos recursos se distribuyen para el funcionamiento institucional del Gobierno. Legalmente, el proyecto de presupuesto se debe presentar tres meses antes de que finalice el ejercicio fiscal, con el propósito de que los diputados de la Asamblea Legislativa lo analicen y realicen los cambios que consideren necesarios para su debida aprobación. El presupuesto debe estar aprobado antes de que inicie el ejercicio fiscal; si esto no sucede, se comenzará a ejecutar el último presupuesto votado; es decir, el presupuesto del año anterior.

Ingresos fiscales 2020

El monto con el que fue aprobado el presupuesto del Gobierno central fue de \$6,426.11, mismo monto que se presentó en el proyecto de presupuesto. La tabla 3 muestra el origen de los recursos con que se espera cubrir el gasto público del Gobierno central.

Tabla 3

Ingresos del Gobierno central 2020 (proyecto y votado), en millones de USD

Concepto	Proyecto	Votado
Ingresos	6,426.11	6,426.11
Ingresos Corrientes	5,111.30	5,221.30
Ingresos de Capital	24.92	24.92
Contribuciones Especiales	329.85	329.85
Financiamiento	960.03	850.03

Fuente: Ministerio de Hacienda

Ingresos corrientes

Los ingresos corrientes son la principal fuente de recursos que tiene el Gobierno central, ya que provienen de ingresos tributarios como el Impuesto sobre la Renta (ISR), impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios (IVA), impuestos a productos específicos, impuesto sobre transferencias de bienes raíces, entre otros. Con los primeros dos impuestos, el Estado logra cubrir gran parte de su gasto público, tal como lo muestra el gráfico 2.

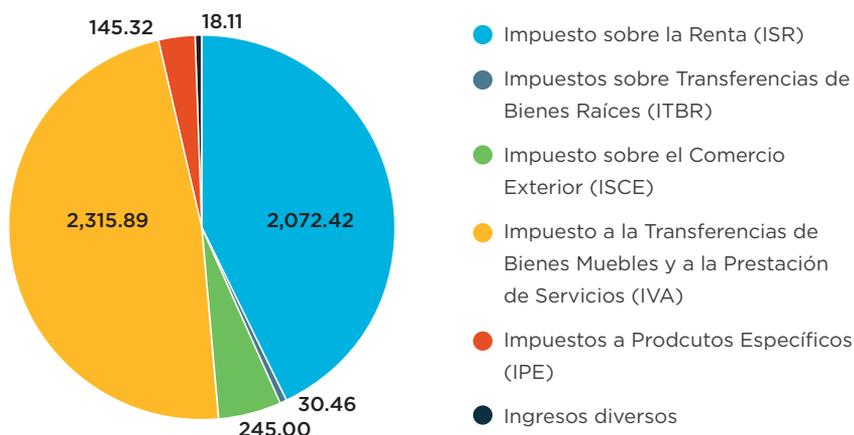
Los ingresos corrientes aumentaron \$110 millones en el presupuesto votado, debido a que se aprobó una ley especial transitoria para exonerar de intereses, multas y recargos a las persona jurídicas y naturales que tiene pendientes pagos tributarios, que hayan vencido con anterioridad; por lo que se le dará un periodo de ocho meses para que efectúe su pago, sin incurrir en ninguna multa.

Ingresos de capital

El monto de los ingresos de capital que se estima percibir en 2020 asciende a \$24.92 millones; lo cual es mínimo, comparado con los demás ingresos del

Gráfico 2

Ingresos tributarios del Gobierno central 2020, en millones de USD³



Fuente: Ministerio de Hacienda

Estado, pues solo representa 0.39 % del presupuesto del Gobierno central. Estos ingresos provienen de la venta de activos muebles, transferencias del sector externo y recuperación de préstamos.

Ingresos de contribuciones especiales

Estos ingresos provienen de contribuciones especiales sobre el diésel y gasolina; sobre bebidas alcohólicas, tabaco y armas; a los grandes contribuyentes, sobre la utilización de servicios de telefonía y de turismo. En conjunto, se estima percibir un monto de \$329.85 millones; estos recursos ya tienen un destino específico de gasto que cubrirán en el presupuesto.

Financiamiento

El financiamiento vía deuda es utilizado debido a que los ingresos son insuficientes para cubrir el gasto público, por lo que el Estado se ve obligado a usar este tipo de financiamiento para cubrir las brechas presupuestarias que se generan entre ingresos y gastos. El presupuesto aprobado 2020 tiene un préstamo externo por \$204.23 para realizar proyectos de inversión social; asimismo, el Gobierno central financiará la brecha presupuestaria mediante la colocación de títulos valores en el mercado externo, por el monto de \$645.80 millones. En un principio, el Gobierno central estableció en el proyecto previo que el monto por esta colocación era mayor por \$110 millones; pero, como se mencionó anteriormente, las autoridades de los órganos Legislativo y Ejecutivo acordaron una ley transitoria o amnistía fiscal, que pretende que el Estado obtenga más recursos, por lo que el monto de la colocación de títulos valores pasó de \$755.80 (en el proyecto) a \$645.80 millones (en el aprobado).

Actualmente, es importante mencionar que los ingresos tributarios se verán afectados por la baja actividad económica, debido a la emergencia nacional e internacional a causa de la COVID-19. Es seguro que los ingresos proyectados no se logren recaudar plenamente y sufran una caída gradual en el proceso, mientras la economía se desacelera. Según lo previsto, este impacto será mucho mayor al registrado en la crisis financiera de 2009, ya que el paro de labores nacional e internacional que se está dando hará que la economía se acerque a una recesión. En este caso, el Gobierno tendrá que ejecutar un mayor gasto social y tomar medidas para reactivar la economía, con la finalidad de contrarrestar el impacto negativo, por lo que será necesario buscar más financiamiento externo, aunque esto implique mayor deuda.

Gasto público

Gasto público por clasificador económico

Una de las formas de analizar el gasto público, y que el mismo Ministerio de Hacienda utiliza para hacerlo público en su página web de Portal de Transparencia Fiscal, es mediante el clasificador económico, debido a que tiene varios

componentes como el gasto corriente, gasto de capital, aplicaciones financieras y gasto de contribuciones especiales, que indican la naturaleza económica del gasto. A continuación, se presenta el gasto público del Gobierno central a través de este clasificador, tanto en el proyecto de presupuesto como en el presupuesto aprobado.

Tabla 4

Presupuesto de gasto público del Gobierno 2020
(proyecto y votado) en millones de USD

Clasificación Económica del Gasto	Presupuesto	
	Proyecto	Votado
Gasto Corriente	4,850.17	4,966.91
Gasto de Consumo o Gestión Operativa	2,380.08	2,590.78
Gastos Financieros y otros	917.73	837.98
Transferencias Corrientes	1,552.35	1,538.15
Gasto de Capital	924.58	937.06
Inversiones en Activos Fijos	271.95	279.76
Inversión de Capital Humano	18.78	18.78
Transferencias de Capital	633.85	638.52
Aplicaciones Financieras	321.52	321.52
Amortización de Endeudamiento Público	321.52	321.52
Gasto de Contribuciones Especiales	329.85	200.62
Transf. de Contribuciones Especiales	329.85	200.62
Total de Gastos	6,426.11	6,426.11.

Fuente: Ministerio de Hacienda

El primer componente corresponde al gasto corriente y es el que más recursos públicos tiene programados para su ejecución, pues posee más del 75 % del presupuesto del Gobierno central, debido a que concentra gasto de consumo, gastos financieros (pago de los intereses de la deuda) y transferencias corrientes. Estos dos últimos gastos mostraron disminuciones en el presupuesto votado, en relación con el proyecto: \$79.75 y \$14.2 millones, respectivamente (ver gráfico 4). Dentro del gasto financiero aprobado, las cuentas como los Impuestos, Tasas y Derechos; Seguros, Comisiones y Gastos Bancarios; por último, Otros Gastos No Clasificados fueron las que presentaron disminuciones (\$68.48 millones, \$7.20 millones y \$4.07 millones, respectivamente), en relación con el proyecto de presupuesto.

Gráfico 3

Gasto Corriente del Gobierno 2020 (proyecto y votado), en millones de USD



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Las disminuciones en las transferencias corrientes se dieron hacia el sector público y privado, con \$2.94 y \$11.26 millones, respectivamente. En tanto, las transferencias corrientes es el segundo componente del gasto corriente que absorbe más recursos públicos por varias razones:

- En primer lugar, el Gobierno central, mediante esta cuenta, transfiere recursos a las instituciones descentralizadas que están adscritas al mismo gobierno, con el propósito de que puedan ejecutar sus presupuestos especiales para el funcionamiento institucional y brindar los servicios que son demandados por los ciudadanos.
- Por medio de esta cuenta, se transfiere el pago previsional tanto a las instituciones del sector público como privado (ISSS, INPEP y AFP). El monto total al que asciende el costo de las pensiones es de \$397.33.
- Además, se transfieren recursos al resto del sector público y al sector privado, con el propósito de ejecutar programas sociales y cubrir subsidios como el gas propano, transporte público, energía eléctrica, entre otros.

El aumento de 2.4 % que mostró el gasto corriente aprobado (equivalente a \$116.74 millones) fue reorientado, prácticamente, al gasto de consumo, pues fue el único que mostró aumento con respecto a los demás componentes, tal como se aprecia en el gráfico 4; en total, este gasto registró un monto de \$210.7 millones adicionales, en relación con el que se tenía en el proyecto; de estos, \$147.05 millones fueron dirigidos a remuneraciones y lo restante, de \$63.65 millones, se agregó a bienes y servicios. Las remuneraciones son el principal gasto rígido del presupuesto, pues para el 2020 se estima ejecutar \$2,111.03 millones, el cual representa el 32.8 % del total del presupuesto del Gobierno. En cuanto a los bienes y servicios, sólo se estima ejecutar \$479.75 millones.

El gasto de capital es otro componente del clasificador económico que mostró una variación positiva en el presupuesto aprobado, pues aumentó \$12.48 millones en relación con el proyecto; este aumento se reflejó en las cuentas de Inversiones en Activos Fijos y Transferencias de Capital, \$7.81 y \$4.67 millones, respectivamente. El gasto de capital sigue en estancamiento, pues se espera ejecutar menos de mil millones de dólares en 2020.

En cuanto a las aplicaciones financieras que tiene que realizar el Gobierno central para el presente año, el monto es de \$321.52 millones, esto se refiere al pago de préstamos que se han realizado con anterioridad.

Los gastos de contribuciones especiales tienen su partida de origen; es decir, tiene sus propios ingresos mediante las leyes creadas con el fin de destinar recursos a ciertas instituciones, para cubrir servicios sociales o públicos; las instituciones que son beneficiadas por estos recursos son: el Fondo de Conservación Vial, Fondo Solidario para la Salud, Corporación Salvadoreña de Turismo, Transporte e instituciones para la Seguridad Ciudadana y Convivencia. El monto de este gasto es equivalente a de los ingresos que se obtienen por la entrada de recursos por estas contribuciones especiales, solo que las autoridades legislativas tomaron la decisión de reorientar los recursos de seguridad ciudadana a los ramos de Seguridad y Justicia y al de Defensa, debido a que estos recursos financiarán el aumento del bono trimestral para cada elemento policial y de la Fuerza Armada.

Gasto público por clasificador presupuestario

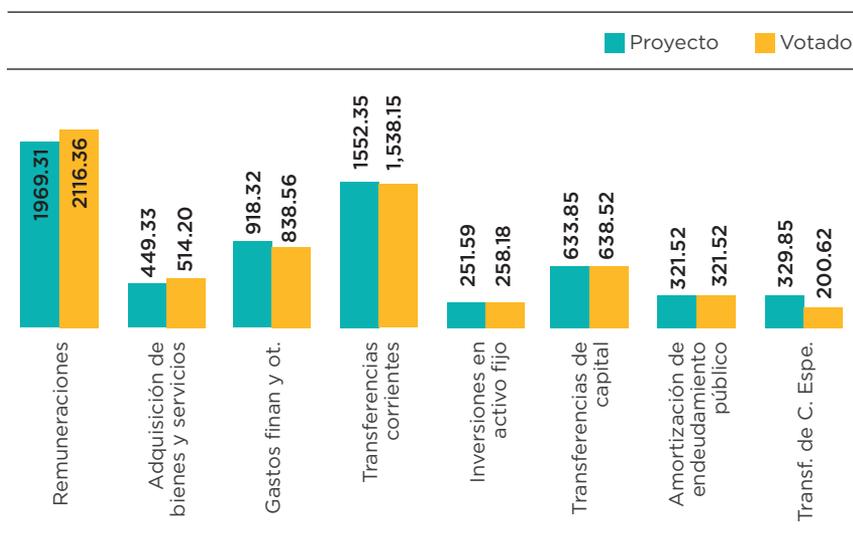
El clasificador presupuestario se refiere a cuál es el destino de los recursos públicos. Este es utilizado para elaborar los presupuestos institucionales del Estado, debido a que tiene tres elementos principales (rubros de agrupación, cuenta y objeto específico) para programar los gastos que se estiman ejecutar; el gráfico 4 representa el presupuesto por rubro de agrupación.

De acuerdo a este clasificador, el rubro de remuneraciones absorbe más del 30 % del presupuesto del Gobierno, debido a que este clasificador incluye remuneraciones de gasto de capital, ya que se ejecutan obras públicas y programas sociales en los que se requiere personal; además, se ha contratado personal en el Gobierno central por los dos sistemas de pagos (por Ley de Salarios y por contrato).

Transferencias corrientes es el segundo rubro que más recursos tiene programado; como se había mencionado anteriormente, contempla el costo de las pensiones y las transferencias que se realizan a las instituciones descentralizadas.

Gráfico 4

Gasto público por rubro, proyecto y votado 2020, en millones de USD



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Asimismo, gastos financieros es otro rubro con mayor recurso asignado, debido a que se tienen que pagar los intereses de la deuda, estos intereses van creciendo por el continuo financiamiento vía deuda que se adquiere para cubrir las brechas presupuestarias. Las autoridades deben contener, mediante una gestión estratégica de la deuda, la adquisición de financiamiento vía empréstitos o títulos valores, ya que esto afecta el presupuesto, debido a que los recursos se pagan por intereses y podrían asignarse a gasto de capital o programas sociales para mejorar el bienestar social y la inversión pública. Este rubro fue uno de los principales que se discutió en el órgano Legislativo, pues el Gobierno había programado muchos recursos, por lo que se

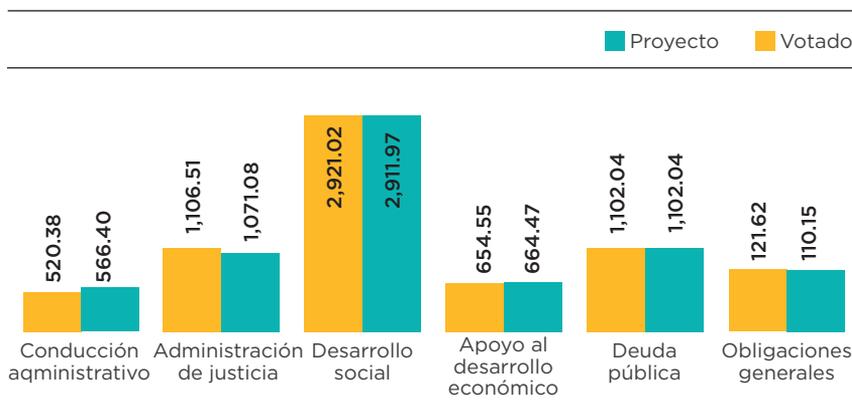
recomendó reorientar un monto de \$104.50 de todo el SPNF a ciertas instituciones a las que les hacían falta recursos para actividades operativas y de gestión (en remuneraciones y bienes y servicios). El Gobierno explicó que se vio obligado a programar recursos en el rubro de gasto financiero para evitar incumplir la Ley de Responsabilidad Fiscal; en ese sentido, se explica la variación negativa en gastos financieros y la variación positiva en el gasto de consumo, al comparar el proyecto de presupuesto con el presupuesto aprobado.

Gasto público por clasificación institucional y áreas de gestión

El gasto público también se puede analizar por áreas de gestión, las cuales son seis dentro del Gobierno central; de acuerdo con el manual de clasificación para las transacciones financieras del sector público, este clasificador busca determinar y medir los impactos económicos y sociales que el Estado propicia en la economía y en la población del país.

Gráfico 5

Gasto público por áreas de gestión 2020 (proyecto y votado), en millones de USD



Fuente: Ministerio de Hacienda.

El área de desarrollo social contiene el 45 % de los recursos del presupuesto del Gobierno, con el propósito de mejorar ciertos servicios como Educación y Salud, aunque este monto no significa que va destinado directamente a estos servicios, pues en esta área de gestión comprende remuneraciones, bienes y servicios, entre otros gastos orientados a otras carteras de Estado que también realizan gastos sociales.

Otra área que tiene más mil millones de dólares en el presupuesto es administración de justicia, debido a que el gobierno actual ha implementado el Plan de Control Territorial, con el propósito de combatir la delincuencia que afecta el país. Este plan implica contratar más personal para que brinde este servicio, por lo que esto se traduce en un alza de las remuneraciones.

Desde el punto de vista del área de gestión, la deuda pública es muy alta; esta, al igual que el área de administración de justicia, tiene presupuestado para el 2020 más de mil millones de dólares, equivalente al 17 % del presupuesto 2020. Esta área comprende el pago de los intereses de la deuda y la amortización de la deuda (pago de capital).

La tabla 5 permite conocer el presupuesto de cada institución y en qué área está su presupuesto; solamente la Presidencia de la República tiene dos áreas de gestión: conducción administrativa y desarrollo social. Es de mencionar que esta institución, dentro de su presupuesto 2020, eliminó la partida de gastos reservados, tal como se observa en la base de datos proporcionada por el Ministerio de Hacienda; sin embargo, el presupuesto no cuadra por el monto de \$17.53 millones, determinándose en la misma base de datos que esta cantidad pertenece a esta institución en la Unidad Presupuestaria 10, titulada como Inteligencia del Estado, el cual fue verificado en la Ley de Presupuesto de la Presidencia, disponible en el sitio web del Portal de Transparencia Fiscal.

Tabla 5

Gasto por institución y área de gestión (proyecto y votado) 2020, en millones de USD

Área de gestión/Institución	Conducción Administrativa		Administración de Justicia y Seguridad		Desarrollo Social	
	P	V	P	V	P	V
Órgano Legislativo	58.30	58.30				
Corte de Cuentas de la República	44.27	44.27				
Tribunal Supremo Electoral	18.33	18.33				
Tribunal de Servicio Civil	1.00	1.00				
Presidente de la República	59.70	59.70			33.91	34.19
Tribunal de Ética Gubernamental	2.76	2.76				
Instituto de Acceso a la Información Pública	1.90	1.90				
Ramo de Hacienda	112.14	111.84				
Ramo de Relaciones Exteriores	45.03	44.91				
Ramo de la Defensa Nacional	171.95	220.39				
Consejo Nacional de la Judicatura			6.51	6.51		
Órgano Judicial			302.25	302.25		
Fiscalía General de la República			83.52	91.52		
Procuraduría General de la República			30.77	34.27		
Procuraduría para Defensa de los Derechos Humanos			10.19	10.69		

PRESUPUESTO APROBADO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

Apoyo al Desarrollo Económico		Deuda Pública		Obligaciones Generales		Total	
P	V	P	V	P	V	P	V
						58.30	58.30
						44.27	44.27
						18.33	18.33
						1.00	1.00
						93.61	93.89
						2.76	2.76
						1.90	1.90
						112.14	111.84
						45.03	44.91
						171.95	220.39
						6.51	6.51
						302.25	302.25
						83.52	91.52
						30.77	34.27
						10.19	10.69

Área de gestión/Institución	Conducción Administrativa		Administración de Justicia y Seguridad		Desarrollo Social	
	P	V	P	V	P	V
Ramo de Gobernación			65.97	67.17		
Ramo de Justicia y Seguridad Pública			474.07	554.68		
Ramo de Educación					1,039.74	1,039.24
Ramo de Salud					709.58	711.65
Ramo de Trabajo y Previsión Social					18.00	18.00
Ramo de Cultura					22.60	23.46
Ramo de Vivienda					12.69	12.53
Ramo de Desarrollo Local					13.26	13.26
Ramo de Economía						
Ramo de Agricultura y Ganadería						
Ramo de Obras Públicas y Transporte						
Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales						
Ramo de Turismo						
Deuda Pública						
Obligaciones Generales del Estado						
Transferencias varias	5.00	3.00	4.00	4.00	1,025.04	1,013.44
Gastos de Contribuciones Especiales			129.23		46.21	46.21
Total	520.38	566.40	1,106.51	1,071.08	2,921.02	2,911.97

Fuente: Ministerio de Hacienda

PRESUPUESTO APROBADO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

Apoyo al Desarrollo Económico		Deuda Pública		Obligaciones Generales		Total	
P	V	P	V	P	V	P	V
						65.97	67.17
						474.07	554.68
						1,039.74	1,039.24
						709.58	711.65
						18.00	18.00
						22.60	23.46
						12.69	12.53
						13.26	13.26
111.50	111.77					111.50	111.77
63.33	65.70					63.33	65.70
214.99	221.84					214.99	221.84
15.05	14.98					15.05	14.98
15.80	16.30					15.80	16.30
		1,102.04	1,102.04			1,102.04	1,102.04
				121.62	110.15	121.62	110.15
79.46	79.46					1,113.50	1,099.90
154.41	154.41					329.85	200.62
654.55	664.47	1,102.04	1,102.04	121.62	110.15	6,426.11	6,426.11

Lo importante es que en dichas bases no se da a conocer el objeto específico de gasto; solamente se conocen los rubros en que se asignaron al Organismo de Inteligencia del Estado (OIE): remuneraciones, adquisiciones de bienes y servicios, y gastos financieros y otros; asimismo, se determina la clasificación económica de este monto: remuneraciones, bienes y servicios, e Impuesto, Tasa y Derechos⁴. Haciendo operaciones matemáticas, y contrastando datos con la Ley de Presupuesto y la base de datos, se concluye que el destino de los \$17.53 millones es el siguiente:

Tabla 6

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

Institución	Rubro	Clasificación Económica	Monto	Líneas de trabajo	Unidad Presupuestaria	Áreas de Gestión
Presidencia de la República	Remuneraciones	Remuneraciones	5.50	Inteligencia, Protocolo y Seguridad del Estado	Inteligencia del Estado	Conducción Administrativa
	Adquisiciones de B y S	Bienes y Servicios	10.50	Inteligencia, Protocolo y Seguridad del Estado		
	Gastos Financieros	Impuestos, Tasas y D.	1.53	Seguridad del Estado		

Fuente: bases de datos proporcionado por el Ministerio de Hacienda

4. En ambas bases de datos de presupuesto (proyecto y votado) vienen sus partidas, pero los montos y el objeto específico vienen sombreados de color negro.

De acuerdo con la Ley de Presupuesto de la Presidencia, el destino de los U\$17.53 por línea de trabajo queda así: se asignó \$12.0 millones en la Inteligencia del Estado, en la línea de Trabajo Protocolo del Estado se programó \$1.82 millones y en la Seguridad del Estado se asignó el monto de \$3.71 millones. Es importante destacar que la Asamblea Legislativa acordó auditar estos recursos asignados en la Inteligencia del Estado.

Por otra parte, el órgano Legislativo no presenta proyecto de presupuesto como lo hacen las demás instituciones, internamente aprueban su presupuesto y lo incorporan al Presupuesto General de Estado; es decir, cuando este es aprobado⁵. Entonces, no se puede hacer una comparación entre el proyecto de presupuesto y el votado del órgano Legislativo, por lo que en la base de datos del proyecto de presupuesto no viene información de dicho órgano; pero, verificando documentos acerca del proyecto de presupuesto de 2020, se puede notar que el monto que le asignan en el proyecto de la Asamblea Legislativa es el mismo con que fue aprobado en el 2019.

El presupuesto del órgano Judicial tiene casi la misma independencia del Legislativo, con la diferencia de que presenta su proyecto de presupuesto como las demás instituciones del SPNF, pero este no será modificado a menos que la Asamblea lo considere necesario; para ello, se hará consulta con la Corte Suprema de Justicia, ya que esta es la encargada de elaborar el presupuesto. En ese sentido, se observa que para el órgano Judicial el monto del presupuesto aprobado es el mismo del proyecto.

Los ramos de Educación y Salud Pública mantienen los presupuestos más alto a nivel institucional: \$1,039.24 y \$711.65 millones, respectivamente. En cuanto al de Defensa Nacional y Seguridad Pública, que ha tenido un papel muy importante en los últimos meses, su presupuesto aprobado tuvo un aumento

5. Lo establece el artículo 35 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y en el reglamento de este mismo.

en relación con el proyecto, debido a que se le trasladó recursos de gastos de contribuciones especiales para financiar el aumento de un pago de \$300.00 a cada elemento policial y de la Fuerza Armada que colaboran en combatir la delincuencia; ambas instituciones aumentaron en total \$129.05 millones⁶.

Se destinaron más recursos al Ministerio Público para gastos de operación, \$8.0 millones adicionales recibió la Fiscalía General de la República, la Procuraduría General de la República tuvo un incremento de \$3.5 millones y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos solo aumentó \$500 mil.

6. Este aumento del bono trimestral fue tomado por el órgano Legislativo cuando se analizaba el presupuesto para ser aprobado.

Presupuesto de las instituciones descentralizadas

CAPÍTULO TRES

Las instituciones descentralizadas tienen sus propios presupuestos, a los que se les suele llamar presupuestos especiales. La mayor parte de los recursos provienen del Fondo General; es decir, del Gobierno central. Estas instituciones están adscrita a ciertos ramos o instituciones del Gobierno central.

Es importante destacar que dentro de esta categoría de instituciones se encuentran cuatro instituciones de seguridad social: Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM) y Caja Mutual de Empleados Público. La característica principal de estas instituciones es que no reciben recursos del Gobierno central, ya que realizan su presupuesto con base en sus propios recursos, los cuales perciben mediante los servicios que brindan; el ISSS solamente recibe recursos del Gobierno central para el pago de pensiones⁷.

El gasto corriente de las instituciones descentralizadas absorbe la mayor parte de su presupuesto, pues es del 76.3 %; porque comprende el gasto como las remuneraciones y bienes y servicios, que en conjunto representan el 52.29 % del total del presupuesto votado, equivalente a \$1,433.17 millones.

7. Los recursos de costo de las pensiones provienen del Certificado de Inversión Previsional.

También comprende las prestaciones de la seguridad social (pago de pensiones públicas), gastos financieros y transferencias de capital.

En cuanto a las variaciones, los gastos financieros aprobados disminuyeron \$31.67 millones en relación con el proyecto, estos se reorientaron a remuneraciones y bienes y servicios para cubrir servicios de vigilancia, financiar el incremento de escalafón, servicios de publicidad y otros de operación. Las instituciones beneficiadas de esta reorientación de recursos son: Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador, Universidad de El Salvador, Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral, Hospitales Nacionales, Defensoría del Consumidor y Corporación Salvadoreña de Turismo.

Por otro lado, el gasto de capital que se estima ejecutar es de \$643.82 millones, el cual tuvo aumento de más de un millón de dólares con respecto del proyecto presentado; dicho aumento se dio en inversiones de activo fijo. El presupuesto especial de las instituciones descentralizadas solamente registra un aumento total de \$3.26 millones.

Tabla 7

Gasto de las instituciones descentralizadas por clasificación económica 2020, en millones USD

Clasificación Económica del Gasto	Presupuesto	
	Proyecto	Votado
Gasto Corriente	2,090.94	2,093.09
Gasto de Consumo o Gestión Operativa	1,400.13	1,433.17
Prestaciones de la Seguridad Social	513.41	513.41
Gastos Financieros y otros	58.26	26.58
Transferencias Corrientes	119.15	119.93
Gasto de Capital	642.70	643.82
Inversiones en Activos Fijos	96.40	97.51
Inversión de Capital Humano	10.02	10.02
Transferencias de Capital	515.55	515.55
Inversiones Financieras	20.74	20.74
Aplicaciones Financieras	4.48	4.48
Total de Gastos	2,738.13	2,741.38

Fuente: Ministerio de Hacienda

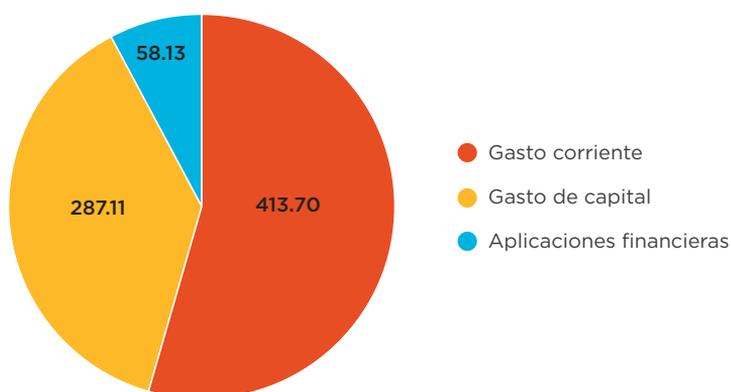
Presupuesto de las empresas públicas

CAPÍTULO CUATRO

El presupuesto de las empresas públicas no presenta ningún cambio al momento de ser analizado para su aprobación, por lo que su presupuesto queda de la misma manera de como cuando se había presentado el proyecto.

Gráfico 6

Presupuestos de las empresas públicas 2020, en millones de USD



Fuente: Ministerio de Hacienda

El monto del presupuesto de las empresas es de \$758.94, donde la mayor parte del presupuesto (el 54.5 %) se destina al gasto corriente para cubrir remuneraciones, bienes y servicios, gastos financieros y transferencias corrientes; mientras que el 38.2 % se destina a gasto de capital, principalmente a inversiones en activos fijos. Es de mencionar que la Lotería Nacional de Beneficencia y la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma transfieren recursos de sus utilidades de operación al Gobierno central; por lo que, cuando se consolida el presupuesto del SPNF, las empresas públicas no registran esta transferencia porque solo lo hace quien se beneficie de ella, que es el Gobierno central. El monto de esta transferencia es de \$7.20 millones.

El Gobierno central también transfiere recursos a las empresas Públicas; para el presupuesto 2020, la transferencia será de \$13.5 millones; la entidad encargada de ejecutar será la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados. De este monto, \$6 millones provienen de Fondo General y lo restante, de \$7.5 millones, será por préstamo con el propósito de que la institución realice mejoras en la infraestructura para la producción de bienes y servicios.

Conclusiones

El presupuesto consolidado del SPNF fue aprobado con \$8,466.08 millones y el Presupuesto General del Estado es de \$6,426.11. Durante el análisis de la aprobación del presupuesto, se aprobó una ley especial y transitoria, que otorga facilidades para el cumplimiento voluntario de obligaciones tributarias y aduaneras; con esta normativa, el Gobierno estima percibir \$110 millones que, a su vez, permitió que el financiamiento vía deuda disminuyera el mismo monto.

A parte de que el presupuesto del Gobierno central será financiado con ingresos tributarios, también será con títulos valores en el mercado externo; con el supuesto apoyo a la recaudación que dará de la ley especial y transitoria, se estima que el financiamiento mediante títulos valores será de \$645.80 millones. A futuro, las finanzas públicas se pueden complicar aún más y requerir más deuda, pues se prevé alto desequilibrio presupuestario: en primer lugar, los ingresos podrían mostrar una desaceleración por el bajo dinamismo de la actividad económica nacional e internacional, afectada por la emergencia mundial del nuevo coronavirus (COVID-19); además, como sucede casi siempre, el gasto público será mayor de lo programado. Esto implica mayor financiamiento externo, incremento de deuda pública y altas tasas de interés al acceder a los mercados internacionales de deuda.

En la práctica de la elaboración del proyecto de presupuesto se eliminó formalmente la partida de gastos reservados por parte de la Presidencia de la República; aunque ahora, en la práctica, oculta y no concede información desglosada del destino de los recursos de la unidad presupuestaria “Inteligencia del Estado”. Es tan evidente que, en el Portal de Transparencia Fiscal,

se eliminó dicha unida en la base de datos que el ciudadano puede descargar para revisar la ejecución presupuestaria; esto inhibe que este tipo de gasto sea verificado por parte de la ciudadanía. El monto que tiene se programado en esta unidad presupuestaria es \$17.53 millones y se desconoce a qué gastos específicos serán orientados.

Los gastos financieros aprobados mostraron disminuciones con respecto al proyecto, los cuales fueron reorientados para cubrir el gasto de remuneraciones y de bienes y servicios a diferentes instituciones a las que les hacían falta estos recursos. Esta reorientación implicó incumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

El presupuesto del órgano Legislativo es de \$58.3 millones, mismo monto con que fue aprobado en el 2019. Este presupuesto es aprobado por el mismo órgano de Estado y no tiene la obligación de presentarse en el proyecto de presupuesto como lo hacen las demás instituciones, que lo presentan en una fecha establecida en la Dirección General de Presupuesto para luego ser consolidado.

El presupuesto aprobado de las instituciones descentralizadas tuvo un aumento de \$3.26 millones, en relación con el proyecto; principalmente, para cubrir gastos de remuneraciones y bienes y servicios.

Finalmente, el presupuesto de las empresas públicas no mostró mayor variación; tal y como se presentó en el proyecto, así fue aprobado.

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 (2008). *Ley Órgánica de Administración Financiera del Estado*. San Salvador.

Asamblea Legislativa (2008). *Reglamento de la Ley Órgánica de Administración Financiera del Estado*. San Salvador.

Asamblea Legislativa (2019). *Análisis del Contenido del Proyecto de Presupuesto año 2020 Expediente No. 1324-10-2019-1*. San Salvador.

Asamblea Legislativa (2019). *Ley Especial y Transitoria, que otorga Facilidades para el Cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias y Aduaneras*. San Salvador, El Salvador.

El Diario de Hoy (4-15 de marzo 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 (14 de marzo 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>

Ministerio de Hacienda (2013). *Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público*. San Salvador.

Ministerio de Hacienda (21-20 de febrero-marzo de 2020). *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>

