

A siete años de la inconstitucionalidad del presupuesto 2017 [El Salvador]

Por Rommel Rodríguez
Economista. Coordinador del Área de
Macroeconomía y Desarrollo de FUNDE.

Publicado en agosto 19, 2024

ELEMENTOS
PERIODISMO DE PROFUNDIDAD
[Revista digital]

Portada » Palestra



Desde 2020, y en el marco de la pandemia del Covid-19, se han suscitado una serie de prácticas que también vulneran la institucionalidad presupuestaria: el uso exacerbado de la partida del FOPROMID para la atención de emergencias, la falta de acceso a información sobre los gastos reservados del OIE y su incremento en la ejecución de recursos en los últimos años.

En julio de 2017, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el Presupuesto del Estado 2017. En la sentencia, la Sala develó una serie de prácticas que desde el Órgano Ejecutivo y el Legislativo habían contribuido a la violación del principio de equilibrio presupuestario: ingresos sobreestimados, por un lado, gastos subestimados a través de partidas incompletas, por otro; esto era lo que caracterizaba a los presupuestos aprobados en la Asamblea.

Todo esto resultaba en una mayor emisión de deuda de corto plazo para financiar el presupuesto durante su ejecución, y, a su vez, a un incremento concomitante del endeudamiento público. Ni que decir hay de las prioridades de gasto del Estado, que la Sentencia estableció que deberían enfocarse en Educación, Salud y el ámbito de la Seguridad: la prioridad no podría ser el aumento de la masa salarial de los empleados del sector público por encima de los gastos en atención en las carteras anteriormente mencionadas.

El fallo judicial de carácter estructural fue un hito en la historia económica y judicial del país. Lo que fue una demanda de inconstitucionalidad por la no incorporación o falta de recursos en unas partidas de gasto, se tradujo en jurisprudencia, y una serie de lineamientos y acciones concretas para contribuir a elaborar un buen presupuesto equilibrado en los años siguientes.

¿Cómo estamos a siete años de la emisión de esta sentencia por parte de la Sala de lo Constitucional? ¿Qué ha sucedido en los últimos años en el marco de esta sentencia judicial? En principio las cosas no han cambiado mucho, al punto que bajo la nueva administración que gobierna el país a partir de 2019 se han visto el uso de prácticas «creativas» para la violación de la sentencia emitida. Por ejemplo, para 2021 un grupo ciudadanos y de organizaciones sociales pidió un cumplimiento de la sentencia emitida en 2017 y expresó que el proyecto de ingresos y gastos para 2021 tenía visos de inconstitucionalidad.^[1] En esa oportunidad, el financiamiento programado gracias los préstamos y donaciones de la comunidad internacional dieron una gran cantidad de recursos pero el destino de estos no estaba claramente establecido en las partidas presupuestarias que componían el proyecto del presupuesto estatal.

Desde 2020, y en el marco de la pandemia del Covid-19, se han suscitado una serie de prácticas que también vulneran la institucionalidad presupuestaria: el uso exacerbado de la partida del Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID) para la atención de emergencias, la falta de acceso a información sobre los gastos reservados del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE) y su incremento en la ejecución de recursos en los últimos años. Pero uno de los sucesos más icónicos del modus operandi ha sido la aprobación por US\$1,000 millones en préstamos para el Fideicomiso para la Recuperación Económica de las Empresas Salvadoreñas (FIREMPRESA) y otras necesidades de gasto que no fueron incorporados al presupuesto a través de la Asamblea Legislativa.

Finalmente, una de las prácticas más preocupantes ha sido la incorporación al pleno legislativo de modificaciones presupuestaria pero sin indicar el destino de fondos, lo cual ha sido una tradición en virtud de que el presupuesto siempre debe estar equilibrado y se deja de financiar una partida de gasto para financiar otra^[2].

¿A dónde nos ha llevado todo esto? La respuesta se podría dar en dos partes, desde una perspectiva estrictamente cuantitativa y desde una perspectiva más institucional en el marco del Estado de Derecho. Comenzando por esta última, el resultado inmediato ha sido la disolución de la institucionalidad fiscal, es decir, hacer las cosas conforme a lo que establece la Constitución y las normas secundarias que establecen los procedimientos presupuestarios. Ciertamente no todo está escrito desde la perspectiva institucional, pero las prácticas que durante décadas han sido interiorizadas para hacer más claro el uso de fondos no deberían de ser soslayadas o dejadas de lado. Mas bien parece que fuera intencional dejar estas prácticas porque son las que dejan registro de las personas que tomaron decisiones de gasto y autorizaron operaciones con fondos públicos.

A nivel cuantitativo, esta administración asumió con una deuda pública, sin incluir pensiones, de US\$ 12,647.36 millones y a mayo del año en curso, alcanza los US\$ 19,111.78 millones. Es decir, US\$6,394 millones en cinco años. Asumamos que los US\$3,000 millones que se solicitaron en

2020 se usaron bien por el COVID-19[3], eso nos dejaría con US\$3,394 millones, que sigue siendo un endeudamiento exacerbado. Todo esto encuentra sentido si se recuerda que el país se salió de la Iniciativa del Gobierno Abierto[4], y que recientemente el índice de Presupuesto Abierto mostró una fuerte caída en la transparencia presupuestaria desde la edición de 2021 a la de 2023[5].

No obstante, no todo parece estar perdido, ya que en la búsqueda de un acuerdo con el FMI el gobierno se ha comprometido a introducir prácticas que transparenten el uso de fondos públicos, al tiempo de hacer un esfuerzo fiscal por racionalizar el gasto. Además, hay iniciativas de entidades multilaterales y la cooperación internacional para fortalecer la gestión de las finanzas públicas. El tiempo dirá si estos esfuerzos rendirán frutos, o quedará como un intento más de mejorar la administración fiscal, pero sin resultados sustanciales, como sucedió con otros gobiernos de antaño.

[1] Repositorio de la Fundación Nacional para el Desarrollo. **“El Presupuesto 2021 viola la Constitución”**. 9 de febrero de 2021.

[2] La Prensa Gráfica. **“Cuestionan falta de transparencia en refuerzo presupuestario en El Salvador”**. 13 de diciembre de 2023.

[3] La CICLES se retiró por orden del presidente de la República porque se identificó que en el marco de la Pandemia del COVID 19 había irregularidades en el proceso de adquisiciones con recursos públicos.

[4] Open Government Partnership. **“El Salvador Exits International Partnership on Open Government.”** , 28 de marzo de 2023.

[5] International Budget Partnership. **“Encuesta de Presupuesto Abierto 2023”**.