

Desempeño del gasto público en 2013

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Desempeño del gasto público en 2013

2014

Fundación Nacional para el Desarrollo
San Salvador

336.39

P438d Pérez Trejo, Carlos Armando, 1971-
Desempeño del gasto público en 2013 / Carlos Armando Pérez
Trejo. -- 1ª. ed. -- San Salvador, El Salv. : FUNDE, 2014.
sv 48 p. : gráf., tablas ; 28 cm.

En formato pdf, 541 kb. -- <http://www.repo.funde.org/>

ISBN 9789996149191 (E-book)

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

BINA/jmh

FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE

Una publicación del Área de Macroeconomía y Desarrollo

Primera Edición E-Book

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

Diciembre de 2014

Investigación elaborada por:

Carlos Armando Pérez Trejo

Diseño editorial y diagramación:

Contracorriente Editores

ISBN (E-Book):

9789996149191

© FUNDE, 2014

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

Los contenidos de este documento son responsabilidad exclusiva de FUNDE y en ningún caso debe considerarse que reflejan la postura de Irish Aid.

Con el apoyo de:



Índice general

Introducción/ 04

01 Rol del Estado y la importancia del gasto público en el desarrollo económico y social de un país/ **06**

02 Desempeño macroeconómico de El Salvador/ **10**

03 Desempeño fiscal reciente/ **16**

04 Desempeño del gasto público en 2013/ **24**
a. Enfoque económico del gasto/ **25**
b. Enfoque funcional: gasto por áreas de gestión/ **32**

05 Reflexiones finales y recomendaciones/ **36**

Referencias/ 39

Anexos/ 40

Introducción

“ El presente informe hace, entonces, un diagnóstico del comportamiento el gasto público; pero, con el objeto de tener un marco general en el que se desenvuelve el Estado, se presenta en primer lugar una breve reseña del entorno macroeconómico del país y de las finanzas públicas en general, para luego hacer el análisis exhaustivo del gasto.

Los pilares de la política fiscal de un país son los ingresos fiscales y el gasto público. A través de ellos, el Estado puede cumplir sus funciones primordiales para con la sociedad: el suministro de bienes y servicios en condiciones no de mercado y la función redistribuidora del ingreso. En dicha lógica, el Estado debe preocuparse por obtener los recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones subsidiarias y solidarias con la población. Por otro lado, debe preocuparse por hacer una eficiente y productiva utilización de dichos recursos, de modo que pueda cumplir con sus compromisos sin necesidad de recurrir a un excesivo endeudamiento que ponga en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas. Es de esta forma como la gestión del gasto público resulta ser tanto o más importante que la de los ingresos, pues de nada sirve contar con abundantes recursos si éstos se utilizan de manera ineficiente.

En El Salvador, las finanzas públicas se caracterizan por ser históricamente deficitarias, es decir, se gasta más de lo que se recauda en ingresos, pero de manera especial, en los últimos años se atraviesa por una situación complicada agravada por los impactos de la crisis económica global que afectara el país desde mediados de 2008 y que cinco años más tarde aún no se logran resultados plausibles en materia económica. Es de esta manera como en el período 2009-2013, el déficit fiscal promedio 4.3% del PIB, al mismo tiempo que la deuda pública ha aumentado 15 puntos porcentuales, al pasar de 40.9% en 2008 a 55.8% en 2013.

La gestión del gasto ha sido crucial en el período mencionado, pues los ingresos han crecido en una proporción considerable, pero el gasto ha crecido en una proporción mayor, constituyéndose en una de las causas de los altos déficits obtenidos en el período.

El presente informe hace, entonces, un diagnóstico del comportamiento del gasto público; pero, con el objeto de tener un marco general en el que se desenvuelve el Estado, se presenta en primer lugar una breve reseña del entorno macroeconómi-

co del país y de las finanzas públicas en general, para luego hacer el análisis exhaustivo del gasto.

Así las cosas, durante 2013, el gasto volvió a crecer más que los ingresos, manteniéndose la tendencia deficitaria. En tal sentido, el presente informe explora el desempeño del gasto del Sector Público no Financiero, analizando rubro por rubro de la clasificación económica, para conocer los determinantes de su comportamiento y las perspectivas para el mediano plazo.

Se presenta también un análisis del gasto del gobierno central atendiendo la clasificación por áreas de gestión, como una aproximación del enfoque funcional del gasto. De la misma forma, se presenta un examen de la programación y ejecución presupuestaria a nivel de entidades del gobierno central, con el objeto de analizar la eficiencia en la asignación de los recursos del presupuesto.

Finalmente, se hace una síntesis del informe, presentando además algunas recomendaciones encaminadas a mejorar la gestión del gasto público, en particular, y de las finanzas públicas en general.

Rol del Estado y la importancia del gasto público en el desarrollo económico y social de un país

“...así pues, para efectos del Estudio, se utilizará la definición de Groppali (1944), quien concibe el Estado como “la agrupación de un pueblo que vive permanentemente en un territorio con un poder de mando supremo representado éste en el gobierno”.

En el análisis de la evolución de las sociedades modernas siempre ha estado presente un dilema respecto al rol del Estado en el funcionamiento de las mismas, surgiendo una serie de preguntas relativas a la actuación de aquel. Pero antes de abordar dichas interrogantes, es necesario definir qué se entiende por “Estado”.

Hay muchas definiciones, pero la mayoría tiene un elemento común: la subordinación a un poder supremo que tiene la potestad de imponerse al resto de individuos. Así pues, para efectos del Estudio, se utilizará la definición de Groppali (1944), quien concibe el Estado como “la agrupación de un pueblo que vive permanentemente en un territorio con un poder de mando supremo representado éste en el gobierno”.

La primera pregunta que surge respecto al Estado es precisamente ¿Por qué los individuos aceptan la existencia de un sistema de subordinación o un gobierno? La respuesta tiene que ver con un análisis racional, en el que la presencia del gobierno implica costos y beneficios y si los individuos lo aceptan es porque el beneficio es mayor que el costo (Mendoza, 2000). Dicho excedente está relacionado con la necesidad de que exista un sistema de ordenación económica y política, así como un ente (gobierno) con la suficiente autoridad para fijar las reglas institucionales bajo las cuales deba darse la interacción social; pues en la medida en que el accionar del individuo está determinado por su objetivo económico existe la posibilidad de que el mismo entre en conflicto con otros individuos.

Otras interrogantes están relacionadas con su rol en la sociedad: ¿Qué debe hacer el Estado?, ¿Por qué el Estado hace unas cosas y no otras?, ¿Realiza el Estado demasiadas actividades?, ¿Realiza bien las que intenta realizar?, ¿Podría realizarlas mejor?

Estas y otras preguntas, que reflejan el rol del Estado, pueden contestarse dependiendo del enfoque del pensamiento económico. Así pues, según la escuela keynesiana, el mercado por sí solo no tiende a asignar eficientemente los recursos, por lo que se necesita la intervención del gobierno de una manera activa, para generar el impulso necesario a la inversión y el consumo, de modo que se logre mayores niveles de empleo y por ende mayor crecimiento económico. Por su parte, el pensamiento neoclásico defiende una mínima participación del Estado en la economía, pues los recursos se asignan eficientemente mediante la determinación de los precios relativos en una situación de competencia perfecta.

No obstante la tesis neoclásica, en la realidad, en la gran mayoría de los mercados no se da una competencia perfecta, si no que existen monopolios, competencia monopolística, oligopolios, etc., produciéndose entonces “fallas de mercado”, que limitan la asignación eficiente de los recursos, volviéndose necesario que el Estado implemente regulaciones de manera tal que el mercado funcione como si fuera de competencia perfecta y se dedique además al suministro de bienes y servicios públicos no provistos por los privados, como la defensa y justicia.

Además de la función reguladora y proveedora, le corresponde al Estado la redistribución del ingreso y la riqueza en el país, en

donde adquieren vital importancia dos premisas básicas: la equidad y la eficiencia. La primera tiene que ver con dividir los costos, ya sea entre individuos de una misma generación o entre distintas generaciones. La eficiencia por su parte aborda el dilema de a quien cobrar impuestos y como hacerlo para minimizar las pérdidas de la economía y el bienestar. En todo caso, el rol del Estado debe estar enfocado en garantizar que la sociedad mejore su nivel de vida de una manera permanente.

Para cumplir con dichas responsabilidades, el Estado debe contar con recursos que obtiene a través de la producción de bienes y servicios, la recaudación de tributos, donaciones, deuda y en algunas ocasiones a través de la venta de activos del Estado. En los países con vastas dotaciones de recursos naturales, que muchas veces son propiedad del Estado, la principal fuente de ingresos es la venta de dichos bienes o el cobro de regalías por la explotación de la fuente natural. En muchos de estos países, la carga impositiva es relativamente baja. Por el contrario, países con escasa dotación de recursos naturales tienen que recurrir a las otras fuentes de recursos, siendo la recaudación de tributos la que aporta una mayor proporción. Esta es también la única fuente bajo control del Estado.

Las donaciones y la deuda son fuentes que dependen de factores exógenos y tienen limitaciones. En el primer caso, las donaciones provienen de la cooperación internacional que acude previo la ocurrencia de un evento –un desastre natural– o ante proyectos específicos, siendo la principal característica su transitoriedad. En cuanto a la deuda, si bien es cierto que, de acuerdo al BID (2007, citado en Pérez, 2013a), es uno de los instrumentos más poderosos de la política económica,

también puede causar graves daños. Esto sucede cuando los recursos son utilizados para fines no productivos, es decir, aquellos que no se ajustan al concepto de la restricción intertemporal, de contratar deuda “hoy” con el objeto de ganar bienestar, y “mañana”, generar recursos para repagarla junto con sus intereses, sin sacrificar el bienestar ganado.

El problema de la deuda, desde la óptica de la restricción intertemporal, consiste en que, de no lograr altas tasas de crecimiento económico en el corto y mediano plazo, el gobierno seguirá obteniendo altos déficits y contratará más y más deuda, asumiendo una mayor carga en intereses –tanto por el mayor saldo de capital como por las más altas tasas de interés a pagar a medida el nivel de deuda va en aumento–, y así sucesivamente hasta llegar a un límite en el que no se tendrá más acceso a los mercados financieros como producto del aumento del riesgo crediticio y falta de confianza,¹ dando lugar a un posible “default” o suspensión de pagos; ante lo que viene luego el rescate por parte del Fondo Monetario Internacional u otras instituciones financieras internacionales, que imponen fuertes condicionalidades para recuperar la estabilidad macroeconómica y fiscal, que se traducen en medidas de política “dolorosas” para la población.

Pero bien, sea cual fuere el caso, el Estado, contando con recursos “escasos” obtenidos de cualquiera de las fuentes mencionadas, se enfrenta a una gran cantidad de necesidades “ilimitadas”, a las que tiene que atender para cumplir con su función subsidiaria y solidaria, dando origen al gasto público.

Desde el punto de vista microeconómico, los recursos públicos se utilizan en diversos destinos: pago de salarios a servido-

res públicos, compra de bienes y servicios para el funcionamiento del aparato estatal, otorgar subsidios u otros beneficios a todos o a ciertos estratos de la población, el pago de intereses por la deuda adquirida, la construcción o adquisición de bienes de capital, entre otros. En todos los casos, la forma en que se distribuyan los recursos dependerá de las preferencias de política de los gobernantes.

La anterior es una clasificación económica, es decir, “en qué” se gastan los recursos y dependiendo de la naturaleza del gasto, puede ser corriente o de capital. El primero es aquel que no aumenta los activos del gobierno, mientras el gasto de capital aumenta la capacidad productiva del país.

Existe también la clasificación funcional,² que analiza “para qué” se utilizaron los recursos. Aquí, el gasto puede ser en conducción administrativa, desarrollo social, desarrollo económico, seguridad, etc. Esta clasificación permite evaluar las prioridades de política del gobierno.

Desde la óptica macroeconómica, el gasto público constituye un pilar fundamental en la actividad productiva de un país, por cuanto es uno de los instrumentos de política fiscal que el gobierno utiliza para influir de manera directa en el rumbo de la economía. Así pues, en momentos de crisis, el gobierno puede aumentar el gasto público para frenar una caída del PIB y dinamizar la actividad económica. Por el contrario, en épocas de auge, en que la economía puede estar sufriendo un recalentamiento, el gobierno puede recortar el gasto público para frenar el ímpetu de los agentes económicos y presionar para regresar al comportamiento tendencial del PIB.

La dinamización de la actividad económica se produce en dos vías: a través del gasto corriente, pues las adquisiciones del gobierno posibilitan el aumento en la producción de bienes y servicios en los sectores productivos, lo mismo sucede con las transferencias al sector privado. Por otro lado, a través de la inversión pública, se moviliza la construcción de obras de infraestructura física que contribuye a la realización de las actividades productivas, aumenta la conectividad e incrementa la competitividad del país. En cualquiera de los casos, la inyección de fondos públicos en la economía estimula la inversión privada y el empleo, generándose por ende, un aumento en el ingreso y en el consumo privado, para finalmente convertirse en mayor recaudación de impuestos.

Pero la influencia del gasto público no se queda en el plano macroeconómico, pues al mismo tiempo, se constituye en el principal instrumento redistribuidor del ingreso en el país. Esto se logra a través del gasto social, área que absorbe una considerable proporción de los recursos públicos,³ en rubros como la educación, salud, vivienda, protección social y otros.

NOTAS

1. Una deuda soberana riesgosa en una economía emergente también eleva el costo de la obtención de préstamos en los mercados internacionales para las empresas privadas de esas economías. El nivel de riesgo asignado a la deuda soberana por lo general sirve como referente para valorar la deuda privada en el país (BID 2007).
2. El presupuesto público de El Salvador funciona bajo un sistema basado en áreas de gestión, que básicamente son una especie de agrupación funcional del gasto público, aunque no posea una desagregación sub-funcional o programática conforme con las normas de Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (CFAP) de las Naciones Unidas (Ecorys, 2009).
3. En El Salvador, el gasto social, representado por el área de gestión “Desarrollo Social”, constituye entre el 40% y 45% del presupuesto del gobierno central y asciende a 8.5% del PIB.

Desempeño macroeconómico de El Salvador

“ El desempeño macroeconómico en los últimos 15 años ha sido el mismo, con altibajos marcados por una serie de eventos externos e internos que han condicionado el ritmo de crecimiento de la actividad económica, como las crisis mexicana y asiática en la segunda mitad de los 90's, los terremotos de 2001, y los frecuentes huracanes y tormentas tropicales que han causado efectos negativos en los sectores productivos del país.

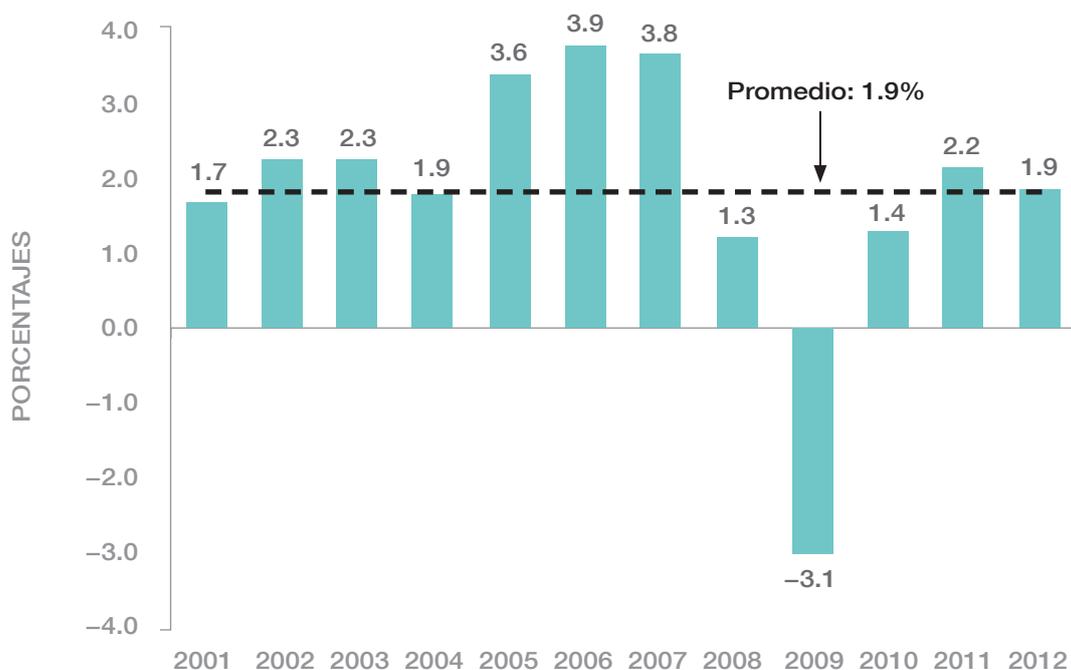
La economía salvadoreña es una permanente historia de altibajos –como cualquier país–, pero este comportamiento, si bien forma parte del ciclo económico natural de un país, en el caso de El Salvador las fases de expansión no han sido lo suficientemente prolongadas para garantizar una mejora significativa en el bienestar de la población. Además, se observa una gran fragilidad de los logros en materia de bienestar, ya que, cuando la economía se desacelera o se contrae, las pérdidas son mayores a las ganancias logradas en las fases expansivas, es decir, que el bienestar es rígido hacia arriba, pero muy elástico hacia abajo, algo que es típico de los países con bajo nivel de desarrollo (Pérez, et al, 2012).”

En esa lógica, el desempeño macroeconómico en los últimos 15 años ha sido el mismo, con altibajos marcados por una serie de eventos externos e internos que han condicionado el ritmo de crecimiento de la actividad económica, como las crisis mexicana y asiática en la segunda mitad de los 90’s, los terremotos de 2001, y los frecuentes huracanes y tormentas tropicales que han causado

efectos negativos en los sectores productivos del país. Es de esta forma como en el período 2001-2012, el PIB real solo alcanzó a crecer a una tasa promedio de 1.9%.

Una nueva prueba de la hipótesis de la rigidez del crecimiento se manifestó partir de 2005, cuando la economía tuvo una leve fase de auge (2005-2007), en la que prome-

Gráfico 1
Crecimiento económico 2001-2012



Fuente: elaboración propia con datos del BCR

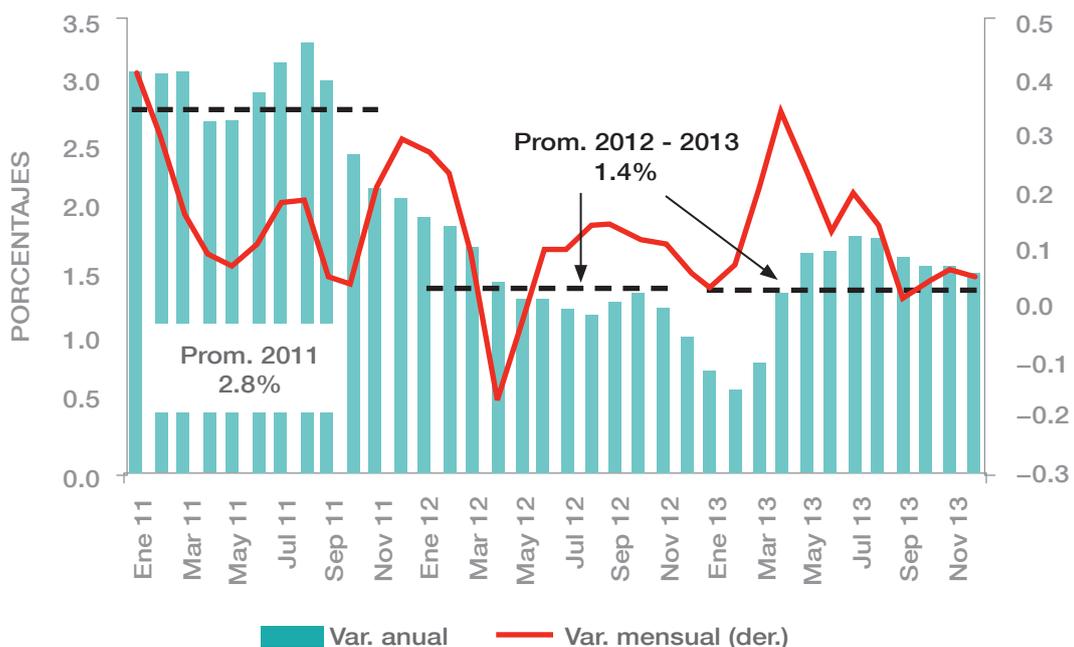
dió 3.8% de crecimiento, pero luego, contagiada por la crisis económica mundial, su ritmo cayó abruptamente hasta contraerse en 2009 y aún tres años después, la actividad económica no recupera su nivel pre crisis y en los cinco últimos años promedia 1.7% (sin incluir la contracción de 2009, pues al considerar dicho año el crecimiento promedio apenas alcanza 0.7%).

Como consecuencia de las bajas tasas de crecimiento, el bienestar se ha estancado, tal como ha sucedido en ocasiones anteriores. Es así como el PIB real per cápita muestra un crecimiento de tan solo 0.2% en el período 2008-2012, nivel insuficiente para asegurar una disminución de la pobreza, que a 2012 ascendía a 38.9% de los hogares y 45.3% de la población, no presentando variaciones significativas en los años de la crisis (CEPAL, 2013).⁴

Finalmente, 2013 significó un año pre-electoral, caracterizado por una extendida campaña proselitista, de casi dos años, que condicionó el ritmo de la actividad económica del país y que fue uno de los factores que influyó en las decisiones de inversión y consumo de los agentes económicos. El peso del proceso electoral se puede deducir del análisis detallado de las principales variables macroeconómicas.

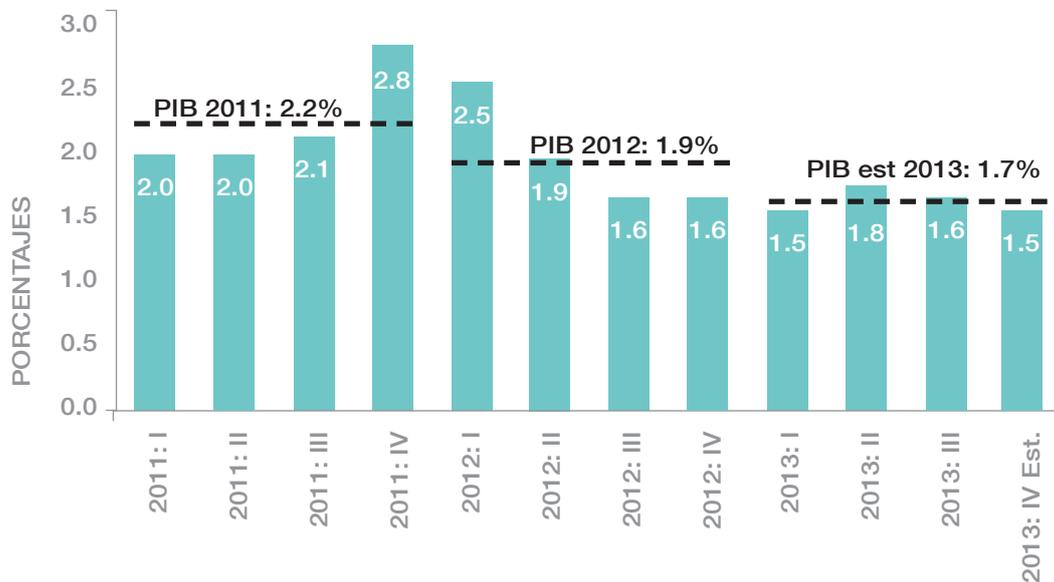
En primer lugar, el Índice de Volumen de la Actividad Económica (IVAE), que representa un indicador aproximado del comportamiento del PIB, registró en 2012 y 2013 una variación promedio de 1.4%, ritmo mucho menor al mostrado en 2011 (Gráfico 2), lo que lleva a presumir que el crecimiento económico de 2013 será igual o menor al obtenido en 2012.

Gráfico 2
Comportamiento del IVAE (tendencia ciclo)



Fuente: elaboración propia con datos del BCR

Gráfico 3
Comportamiento del PIB real trimestral



Fuente: elaboración propia con datos del BCR

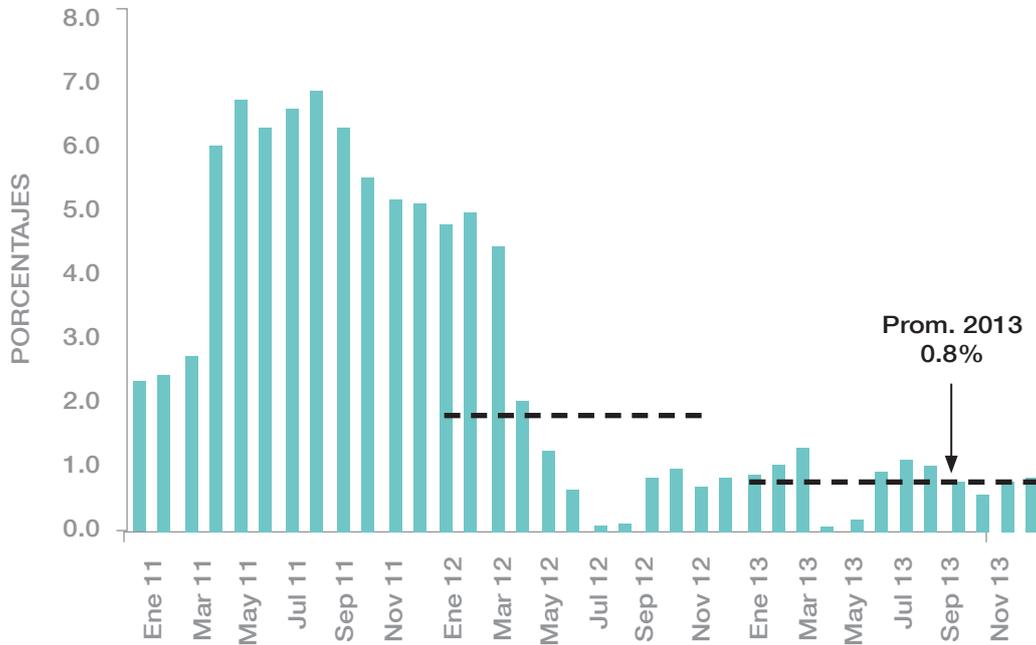
Lo anterior se puede comprobar también al observar el comportamiento del PIB real trimestral, que al tercer trimestre de 2013 registra un crecimiento promedio de 1.6% y considerando su alta correlación con el IVAE, se podría estimar que en el cuarto trimestre del año el PIB trimestral creció a una tasa de 1.5%. Como resultado, si se cumple este último supuesto, el crecimiento del PIB anual no sobrepasará el 1.7% (Gráfico 3), prolongando la fase de ralentización de la economía a seis años desde que se comenzaron a percibir los efectos de la crisis financiera mundial en 2008.

El bajo ritmo de la actividad económica en 2013 ha sido acompañado también por una inflación que no supera el 1%, lo que puede interpretarse como la evidencia del poco dinamismo de la demanda agregada y de una oferta sin incentivos para aumentar la producción.

En el comportamiento del IPC cobra importancia la política de control de precios de las medicinas impuesto por la Ley de Medicamentos, que influyó para que la división “Salud” tuviera variaciones promedio de -7% a partir de la entrada en vigencia en abril de 2013; aunque el peso de dicha división en el índice general es de solo 5%, por lo que la disminución experimentada en el rubro no es el único causante de la baja inflación. Sí lo es el rubro “Alimentos y bebidas no alcohólicas”, pues a pesar de los altos precios de las materias primas en los mercados internacionales, en El Salvador solo presenta una inflación interanual de 1.9%.

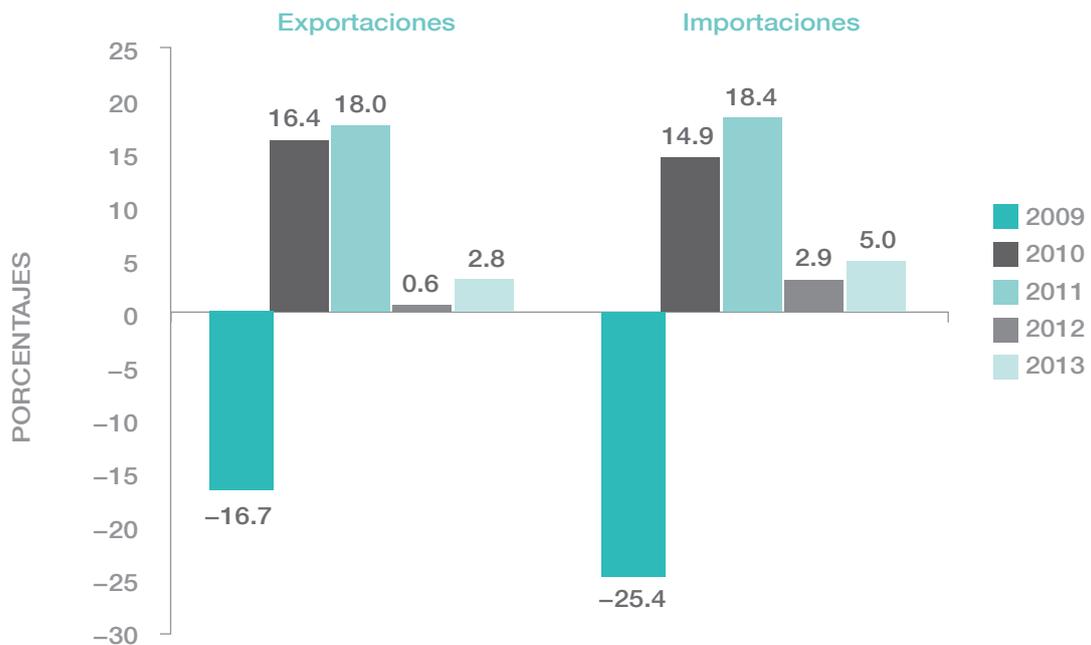
Otras variables importantes para estimar el comportamiento de la economía son las relacionadas con el comercio exterior. Al observar el Gráfico 5 se puede comprobar como en los últimos dos años, el desempeño de las exportaciones e importaciones

Gráfico 4
Ritmo inflacionario interanual



Fuente: elaboración propia con datos del BCR

Gráfico 5
Comportamiento del comercio exterior



Fuente: elaboración propia con datos del BCR

ha sido muy modesto, con tasas de crecimiento por debajo del 3% anual.

En este caso, el bajo ritmo de las importaciones es el reflejo de la menor demanda de bienes de capital, insumos y bienes de consumo final por parte de los agentes económicos hacia el interior del país. Por su parte, el “cuasi” estancamiento de las exportaciones puede identificarse con la pérdida de competitividad de los bienes salvadoreños en el mercado mundial. El efecto combinado en el sector real es la menor inversión y consumo privado, escasa generación de empleo y una menor recaudación tributaria y aduanera.

Por otro lado, la entrada de capital vía inversión extranjera directa se ha deteriorado en los últimos años y de mane-

ra particular, en 2013 solo se recibieron US\$224 millones, valor muy bajo comparado con lo recibido por otros países de la región, como Guatemala, Honduras y Nicaragua, que captaron más de US\$1,000 millones cada uno, mientras Panamá recibió US\$4,370 millones.⁵

NOTAS

4. El dato de pobreza publicado por la CEPAL difiere en mucho con la información publicada por el gobierno de El Salvador, que afirma que en el período 2009-2013, la pobreza se ha reducido en más de 10 puntos porcentuales, habiéndose situado en 2013 en 29.3% (Comunicado de la Presidencia de la República, disponible en <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/pobreza-en-el-salvador-disminuyo-cuatro-puntos-porcentuales-durante-el-ano-2013/>).
5. Datos de CEPAL. Disponibles en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

Desempeño fiscal reciente

“ Los ingresos fiscales están constituidos por ingresos tributarios (impuestos), no tributarios (tasas, derechos, otros), donaciones e ingresos de capital. En el caso de El Salvador, los impuestos son la principal fuente de financiamiento del Estado, representando alrededor del 80% de los ingresos totales...”

Al igual que las variables de los sectores real y externo vistas, el sector fiscal ha presentado también un comportamiento irregular en los cinco últimos años, como consecuencia de que las finanzas públicas reflejan los vaivenes de la economía de un país, no siendo El Salvador una excepción. Es de esta forma como a raíz del contagio de la economía salvadoreña por la crisis global, en 2009, el déficit fiscal alcanzó el 5.7% del PIB, mientras la deuda del Sector Público no Financiero (SPNF) pasaba de 40.9% a 50% del PIB en un solo año. Asimismo, reflejando la hipótesis de rigidez del crecimiento, en los años siguientes, la situación fiscal no ha mejorado, pues se siguen dando resultados globales en el orden del 4% y la deuda supera el 55% del PIB.

Al hacer un análisis de los pilares de la política fiscal se encuentra que los altos déficits son derivados, tanto de los insuficientes ingresos, como del incremento del gasto público, que no va acorde con los primeros.

Los ingresos fiscales están constituidos por ingresos tributarios (impuestos), no tributarios (tasas, derechos, otros), donaciones e ingresos de capital. En el caso de El Salvador, los impuestos son la principal fuente de financiamiento del Estado, representando alrededor del 80% de los ingresos totales y están cimentados en dos grandes pilares: el IVA y el impuesto sobre la renta (ISR), que en conjunto aportan el 86% de la recaudación. Los ingresos propios o corrientes (tributarios y no tributarios) solo alcanzan a cubrir el 83% de los compromisos de gasto –incluyendo el pago de pensiones a los beneficiarios del Sistema Público de Pensiones (SPP) –, por lo que el 17% restante es cubierto vía endeudamiento. Estos últimos recursos se destinan al pago de pensiones, proyectos de inversión y una tercera porción para cubrir gastos corrientes desfinanciados, lo que se materializa a través de la emisión de LETES.

Luego de la caída de 8.2% en 2009 que provocó una reducción en la carga tributaria de 14.4% a 13.7% del PIB, los ingresos tributarios brutos se recuperaron rápi-

damente hasta alcanzar el 16.0% del PIB en 2013, lo que se atribuye en gran parte al efecto recaudatorio de las reformas tributarias implementadas a finales de 2009 y 2011, las que, a pesar de que no rindieron el efecto esperado,⁶ sí constituyeron un aporte importante a la recaudación, especialmente las relacionadas con el aumento de tasas en el impuesto sobre la renta.

No obstante, en 2013, los ingresos tributarios totales tuvieron un desempeño modesto, con una tasa de crecimiento del 7.0%, que contrasta con el crecimiento del 14.2% del ISR (Tabla 1), crecimiento que se explica por el efecto del aumento de la tasa impositiva a las personas jurídicas y a las personas naturales de más alto ingreso, de 25% a 30%.

Dicho rendimiento del ISR se vio atenuado por la recaudación IVA, que solo llegó a crecer 0.8%, como resultado del poco dinamismo de las importaciones y de la actividad económica interna. En el primer caso, el IVA proveniente de las importaciones de bienes tuvo una variación de 1.6%; mientras el resultante de operaciones domésticas apenas creció 3.0%, resultado que a su vez es congruente con las tasas de crecimiento del IVAE y el PIB trimestral y que está vinculado al bajo crecimiento de la economía.

Tabla 1
Desempeño de los ingresos fiscales en 2013

DESCRIPCIÓN	RECAUDACIÓN (MILL. US\$)		VARIAC. %	% DEL PIB	
	2012	2013		2012	2013
Corrientes	4,492.3	4,806.2	7.0	18.8	19.5
Tributarios	3,685.4	3,944.1	7.0	15.4	16.0
IVA	1,860.9	1,901.7	2.2	7.8	7.7
Impuesto sobre la renta	1,317.4	1,506.3	14.3	5.5	6.1
Derecho arancelario	179.6	199.2	10.9	0.8	0.8
Impuestos específicos	146.1	145.1	-0.7	0.6	0.6
Contribuciones especiales	116.1	125.9	8.5	0.5	0.5
Otros	65.3	65.9	0.8	0.3	0.3
No tributarios	645.1	755.8	17.2	2.7	3.1
Superávit EPNF	161.8	106.3	-34.3	0.7	0.4
Donaciones	178.0	70.8	-60.2	0.7	0.3
Total	4,670.4	4,877.0	4.4	19.6	19.8

Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

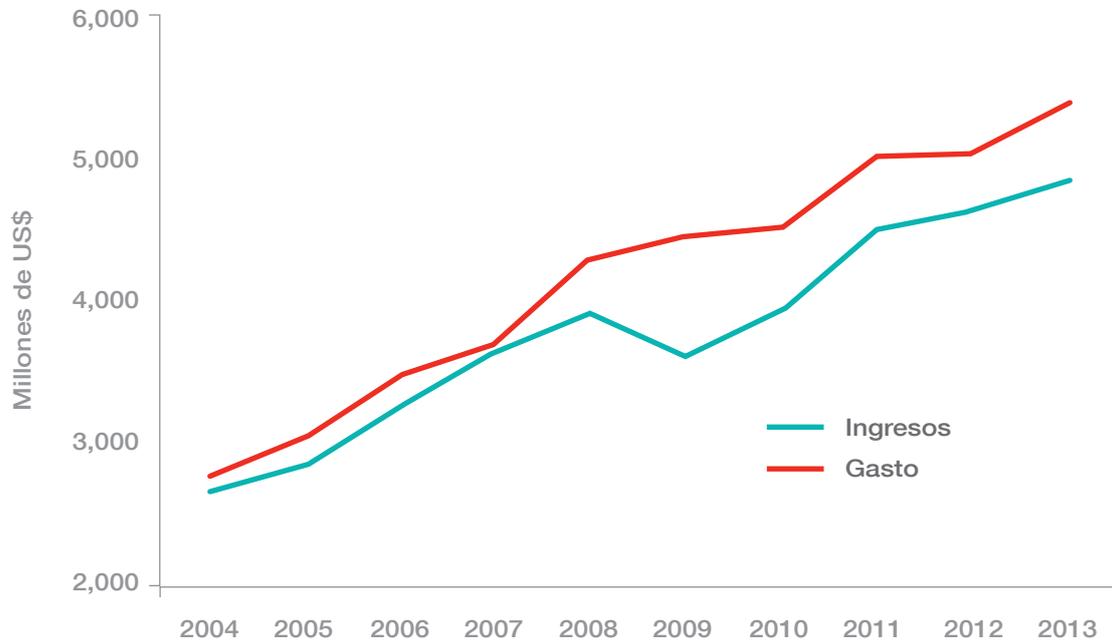
En el resto de tributos destacan los derechos arancelarios, que crecieron 10.9% en 2013, ratio que contrasta con la variación de la recaudación del IVA importaciones, que como ya se comentó, tuvo un leve aumento de 1.6%, lo que abre una paradoja, pues la base imponible de ambos es similar, es decir que se puede estar frente a una práctica elusiva, por ejemplo, declarar los bienes importados como exentos de IVA, haciendo uso de las exoneraciones establecidas en la ley del IVA y otras disposiciones legales.

Por su parte, los ingresos no tributarios tuvieron un desempeño aceptable, no así el superávit de las Empresas Públicas no Financieras (EPNF) y las donaciones, que acusan fuertes caídas. En el primer caso,

la caída se relaciona con el menor rendimiento de CEL; mientras que las donaciones se contrajeron debido en parte a la no ocurrencia de eventos fortuitos –desastres naturales, por ejemplo– que ameritaran el influjo de recursos por esa vía.

En cuanto al gasto público, su comportamiento ha tenido un gran protagonismo en el contexto de la crisis económica y en los años posteriores. En especial, en 2008 y 2009, debido a la ampliación de la brecha entre el gasto –sin pensiones– y los ingresos totales, ya que el primero creció 20% en ambos años, mientras los ingresos sufrieron una caída de 0.4% en el mismo período. En términos del PIB esto significó que los ingresos retrocedieran 0.5 puntos en los dos años (de 18.1% en 2007 a 17.6%

Gráfico 6
Comportamiento de los ingresos y el gasto del SPNF



Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

en 2009) frente a un aumento de 3.0% en los gastos (de 18.5% en 2007 a 21.5% en 2009). Como puede observarse en el Gráfico 6, en los años anteriores a 2008 esa brecha era muy reducida.

La justificación del gobierno ante el aumento del gasto frente a la caída de los ingresos fue mantener e implementar nuevos programas sociales para atenuar los efectos de la crisis en la economía familiar, en especial el aumento en los subsidios a los servicios básicos (gas propano, energía eléctrica y transporte público). No obstante en Pérez (2014a) se profundiza en el análisis de los renglones específicos de gasto y se descubre que en 2009, los subsidios mencionados tuvieron una caída de US\$111.7 millones (-28.5%), contribuyendo a que el incremento del gasto total no fuera mayor. Por el contrario, los componen-

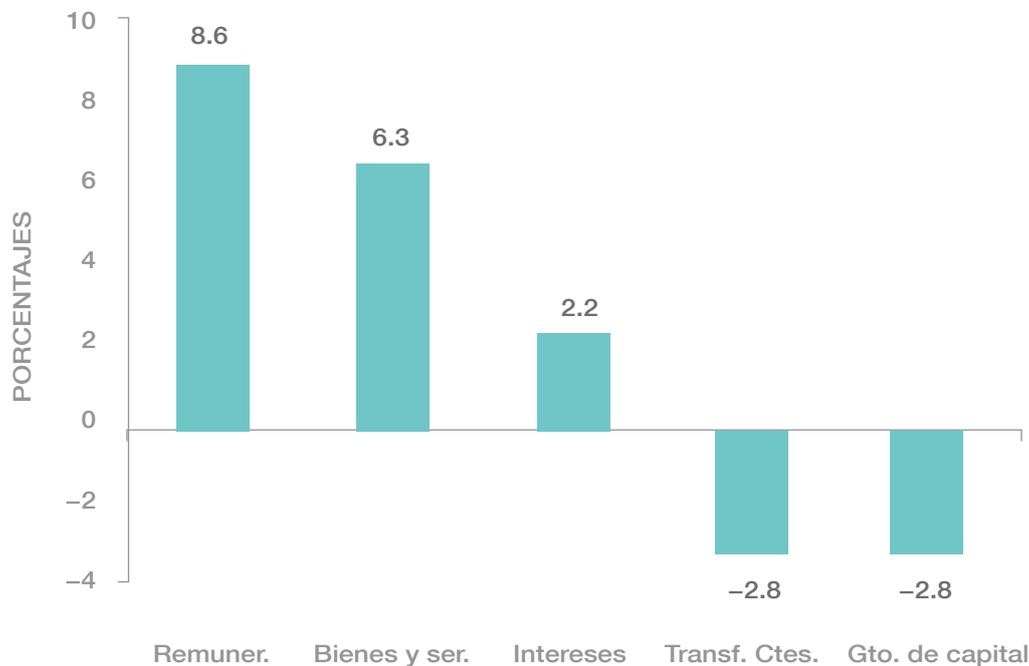
tes que explican la variación total son las remuneraciones y los bienes y servicios (Gráfico 7).

Posteriormente, en el período 2010-2013, el gasto sin pensiones ha registrado un crecimiento promedio de 5.1%, mientras que en términos del PIB ha oscilado entre 21.5% y 22.0%, ratios que suben al 23.8% del PIB al incluir el pago de prestaciones a los beneficiarios del SPP. En cuanto a los rubros específicos, tal como sucedió en 2008-2009, los más dinámicos han sido las remuneraciones y bienes y servicios.

Un aspecto importante en cuanto al gasto y una de las causas clave de su incremento es la extrema rigidez del presupuesto, pues debido a las asignaciones pre establecidas en la Constitución y otras leyes secundarias, alrededor del 90% de los recursos está

Gráfico 7

Variación de componentes del gasto del SPNF en 2009



Fuente: Pérez (2014).

comprometido de manera ineludible, no pudiéndose reducir a través de una simple decisión de las autoridades fiscales.⁷

A raíz del incremento inusual del gasto y la insuficiencia de ingresos, el gobierno se vio obligado a efectuar dos reformas tributarias en 2009 y 2011, que si bien es cierto, han aportado una cantidad considerable de ingresos adicionales, como ya se acotó, no han sido suficientes para disminuir el déficit fiscal, que se ha mantenido en torno al 4.0% del PIB.

La alternativa utilizada por el gobierno para cubrir las deficiencias de fondos, ha sido el endeudamiento, por una parte a través de préstamos de apoyo presupuestario provenientes de los organismos multilaterales (BID y Banco Mundial) y la emisión de deu-

da de corto plazo (Letras de Tesorería, o LETES). Al respecto, las LETES presentan el problema de que una vez el saldo llega a un umbral determinado,⁸ se vuelven insostenibles y el gobierno tiene que emitir bonos de largo plazo para amortizar el saldo acumulado, dejando libre el saldo para volver a emitir nueva deuda.

En 2012, como consecuencia de los problemas de liquidez, se agregó un problema más: el atraso excesivo en el pago a proveedores de bienes y servicios, transferencias a municipalidades y subsidios, lo que se conoce como “deuda flotante” y que es una práctica común en el sector público, pero a diferencia de años anteriores, en 2012 el valor de dicha deuda sobrepasó los US\$300 millones. Dicha situación contribuyó a que el déficit fiscal de

2012 no fuera mayor, pues debido a que El Salvador maneja sus transacciones con base al criterio de “percibido-incurrido”, aunque los bienes o servicios se recibieron en 2012, el diferimiento del pago traslada la carga para 2013. Dicho problema se dio también en 2013, trasladándose para el ejercicio 2014, un valor pendiente de pago no menor a los US\$350 millones en concepto de bienes, servicios y transferencias de recursos.

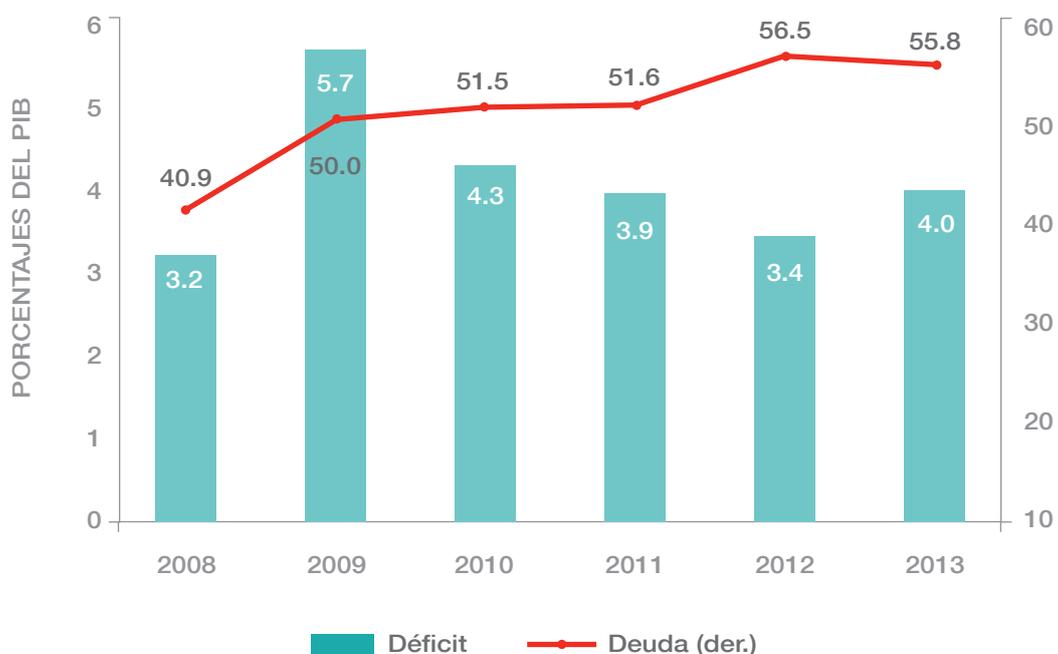
Como se ha mencionado, a raíz del aumento en la brecha entre ingresos y gastos, el déficit fiscal se ha mantenido en torno al 4.0%, existiendo una sola excepción: 2012, cuando se obtuvo un resultado global equivalente a 3.4% del PIB, aunque éste se explica más por la decisión de

constituir en dicho año, una deuda flotante mayor a la histórica.

Finalmente, como ya se mencionó, la deuda pública ha aumentado 15 puntos del PIB en el último quinquenio, pasando de 40.9% en 2008 a 55.8% en 2013 (Gráfico 8), siendo su causante principal, los altos déficits obtenidos en el período, en los que juegan un papel protagónico las pensiones pagadas a los beneficiarios del SPP, concepto que representa cada año 1.8% del PIB y que va en ascenso.

Merece especial atención el comportamiento de la deuda en 2013, que no obstante presentarse en dicho ejercicio un aumento en el déficit fiscal (de 3.4% a 4.0%), su saldo disminuyó en 0.7 puntos del PIB.

Gráfico 8
Déficit y deuda del SPNF



Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

Dicha reducción se explica en parte por la amortización de LETES efectuada durante el año, para lo cual, en diciembre de 2012 se hizo una emisión de US\$800 millones en bonos a largo plazo, de los cuales se utilizó el 50% para pagar LETES. En todo caso, a pesar de la reestructuración mencionada por US\$400 millones, al final de 2013 el nivel ya superaba nuevamente los US\$600 millones, previéndose una nueva emisión de bonos hacia el inicio de la nueva administración que toma posesión en junio de 2014.

NOTAS

6. De acuerdo al Ministerio de Hacienda, de la reforma de 2009 se esperaba recaudar US\$250 millones y solo se logró captar US\$106 millones, es decir, el 42%. En la reforma de 2011, se recaudó US\$114 millones sobre US\$158 millones esperados (72%).
7. Las principales rigideces del gasto están relacionadas con el presupuesto del Órgano Judicial, transferencias a las municipalidades, presupuestos de la Asamblea Legislativa, Corte de Cuentas, remuneraciones, intereses de la deuda, inversión financiada con préstamos y donaciones, entre otras.
8. Pérez (2013a) afirma que el umbral de la insostenibilidad de las LETES es cuando el saldo asciende aproximadamente a US\$800 millones. En dicha lógica, en la última década se han realizado tres reestructuraciones de LETES por bonos de largo plazo: 2002, 2009 y 2012; tardándose en las primeras dos operaciones, 7 años de acumulación de deuda; pero en la última, el ciclo fue de 3 años, lo que evidencia la profundización de los problemas de liquidez.

Desempeño del gasto público en 2013

“...en este apartado se hace un análisis exhaustivo del comportamiento del gasto del Sector Público no Financiero (SPNF) en el año 2013, considerando su clasificación económica. En un segundo momento, se presenta también el desempeño del gasto del gobierno central atendiendo a su clasificación funcional y el gasto por entidades del mismo nivel de gobierno.

En el apartado anterior se expuso el desempeño general de las finanzas públicas en los últimos años, destacando la ampliación de la brecha entre el ingreso y el gasto a partir del contagio de la crisis económica en 2008, misma que ha tenido como consecuencia la obtención de altos déficits fiscales en todos los años y un fuerte aumento de la deuda pública que pone en peligro la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. Con dicho antecedente, en este apartado se hace un análisis exhaustivo del comportamiento del gasto del Sector Público no Financiero (SPNF) en el año 2013, considerando su clasificación económica. En un segundo momento, se presenta también el desempeño del gasto del gobierno central atendiendo a su clasificación funcional y el gasto por entidades del mismo nivel de gobierno.

Enfoque económico del gasto

En 2013, el gasto del SPNF mantuvo la misma tendencia alcista de los últimos años, registrando un incremento del 6.9% y alcanzando el 22% del PIB (Tabla 2). El rubro más dinámico es el gasto corrien-

te, al haberse incrementado en US\$343 millones (8.0%); por el contrario, el gasto de capital, solo tuvo un aumento de US\$6.3 millones, lo que equivale a 0.8% y dentro de este último, la inversión permaneció estancada, al mostrar una caída de 0.1%.

Tabla 2
Desempeño del gasto del SPNF en 2013

DESCRIPCIÓN	GASTO (MILL. US\$)		VARIAC. %		% DEL PIB	
	2012	2013	Mill. US\$	%	2012	2013
Gastos totales (sin pensiones)	5,065.0	5,414.4	349.3	6.9	21.2	22.0
Gastos corrientes	4,281.6	4,624.6	343.0	8.0	17.9	18.8
Consumo	2,805.9	3,176.8	370.9	13.2	11.8	12.9
Remuneraciones	1,947.4	2,116.3	168.9	8.7	8.2	8.6
Bienes y servicios	858.5	1,060.5	202.0	23.5	3.6	4.3
Intereses	536.4	593.8	57.4	10.7	2.2	2.4
Transferencias corrientes	939.3	854.0	-85.3	-9.1	3.9	3.5
Gastos de capital	783.9	790.1	6.3	0.8	3.3	3.2
Inversión bruta	727.3	726.6	-0.7	-0.8	3.0	2.9
Transferencias de capital	56.5	63.5	7.0	12.3	0.2	0.3
Pensiones	419.3	442.3	22.9	5.5	1.8	1.8

Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

Gasto corriente

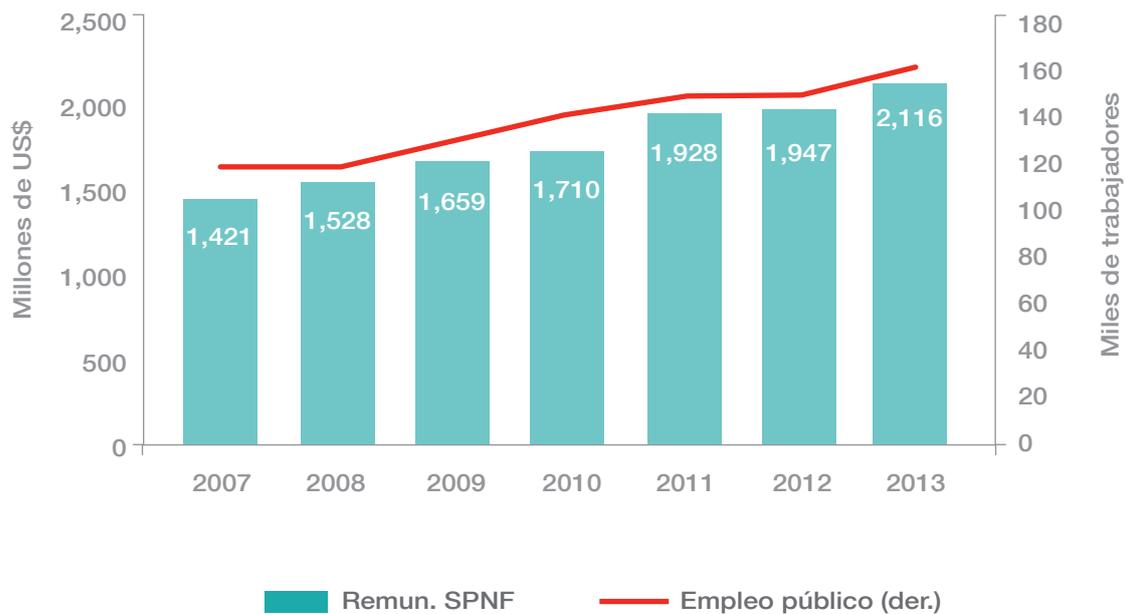
A nivel de gasto corriente, los componentes del gasto en consumo, son los que registran las mayores variaciones en términos nominales en 2013. En particular el rubro bienes y servicios, que pasó de 3.6% a 4.3% del PIB, producto de haber experimentado un incremento de 23.5%, valor que contrasta con las disminuciones de 1.3% y 7.9% vistas en 2011 y 2012, respectivamente. Dicha alza se explica, entre otras razones, por la deuda flotante constituida en 2012, es decir, los gastos devengados y no pagados en dicho ejercicio y que fueron trasladados para ser cancelados en 2013. Este hecho se corrobora también con la caída en términos del PIB que los bienes y servicios tuvieron en 2011 y 2012, años en los que pasó de 4.4% a 3.6% del PIB.

Respecto de las remuneraciones, en 2013 su comportamiento siguió la tendencia de los últimos cuatro años, en los que el empleo público experimentó variaciones considerables, a tal grado que en el lapso comprendido de diciembre de 2008 (en los inicios de la crisis económica global) a octubre de 2013, el número de trabajadores del Estado aumentó en un 32.0% (38,177 nuevos puestos), frente a un crecimiento de 11.0% del empleo privado formal (62,297 puestos de trabajo). Como consecuencia, el gasto en salarios a nivel de SPNF aumentó a una tasa promedio de 7.0%, pasando de 7.1% del PIB en 2008 a 8.6% del PIB en 2013.

En el mismo sentido, los intereses de la deuda registraron en 2013 un alza del 10.7%, resultado que merece mucha atención por ser la primera vez que la varia-

Gráfico 9

Remuneraciones y evolución del empleo en el SPNF



Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda y el ISSS.

ción supera los dos dígitos en seis años. El hecho es que la crisis financiera global provocó una caída abrupta de las tasas de interés de referencia hacia 2008 y los años siguientes, por lo que el interés efectivo pagado por la deuda pública salvadoreña comenzó a crecer a tasas menores que las vistas en los años anteriores a la crisis. Sin embargo, el acelerado crecimiento del saldo de la deuda y la gradual recuperación de las tasas internacionales en el último año, han llevado a que la carga financiera sea cada vez más alta (Gráfico 10).

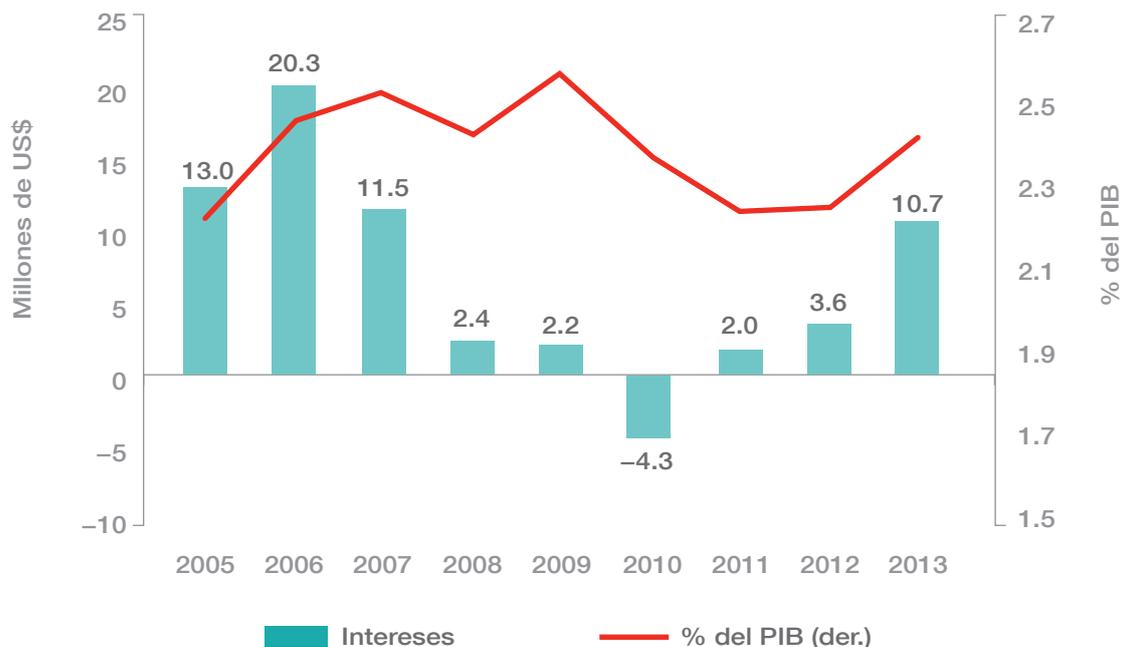
Un aspecto importante de resaltar es que en los siguientes años, las tasas de interés seguirán su proceso de recuperación cíclica y el saldo de la deuda seguirá al alza, por lo que en el mediano plazo el peso del servicio de la deuda será mayor y se con-

vertirá en un problema para los objetivos de consolidación fiscal.

El último concepto del gasto corriente lo constituyen las transferencias corrientes, rubro que contiene las devoluciones de impuestos y los subsidios a los servicios básicos, entre otros. En 2013 este rubro tuvo una caída de US\$85 millones (-9.1%), resultado que se explica por la disminución experimentada en los subsidios a los servicios básicos y las devoluciones impuestos.

De manera puntual, se destaca la caída de US\$36.3 millones en el subsidio al consumo de energía eléctrica, lo que puede derivarse de los menores precios de la energía vigentes en 2013 en comparación con 2012. Por su parte, el subsidio al transporte público de pasajeros registra una caída de US\$8.6

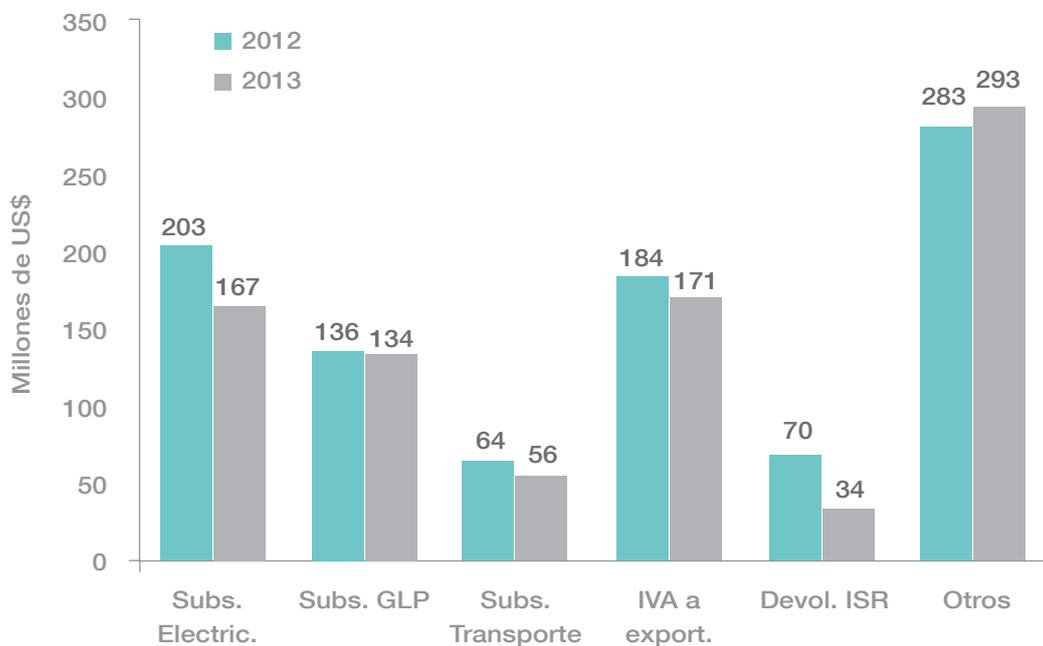
Gráfico 10
Evolución de los intereses de la deuda del SPNF



Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 11

Desempeño de las transferencias corrientes en 2012 y 2013



Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

millones, lo que puede atribuirse a atrasos en el pago a los transportistas y a la suspensión del subsidio para algunos beneficiarios. En cuanto al subsidio al gas licuado de petróleo, no obstante desde mediados de 2013 el gobierno puso en marcha gradual el sistema de entrega del subsidio a través del uso de tarjetas personalizadas, el total egresado apenas disminuyó US\$1.4 millones respecto del gasto de 2012.

Por otro lado, las devoluciones del impuesto sobre la renta tuvieron una caída del 51.2% (US\$35.6 millones) respecto del valor pagado en 2012, lo que representa un logro de la reforma al impuesto aprobada a finales de 2011, pues ésta aumentó el tramo exento y modificó la tabla de retenciones por remuneraciones permanentes, igualando, en la mayoría de los casos,

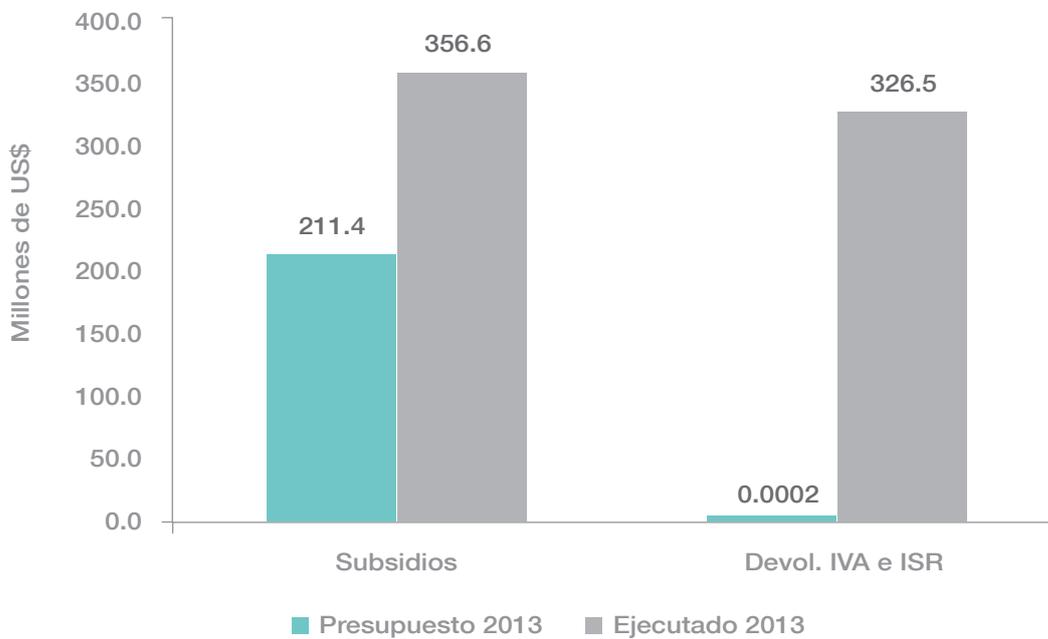
el valor retenido con el impuesto a pagar, medida que permitió bajar el número y el valor de las devoluciones del impuesto. 2013 fue el año en que se percibieron los efectos de dicha reforma.

Finalmente, los reintegros de IVA a exportadores tuvieron una disminución de US\$13 millones (-7.1%), lo que puede atribuirse al bajo dinamismo de las exportaciones, lo que impacta negativamente en el nivel de compras de las empresas exportadoras.

La menor ejecución en subsidios y devoluciones tiene importantes implicancias para la liquidez del gobierno, pues ambos conceptos han sido cuestionados por la existencia de grandes brechas entre el valor aprobado por la Asamblea Legislativa y su ejecución. Por ejemplo, en el presupuesto

Gráfico 12

Subsidios y devoluciones según el presupuesto aprobado vs gasto ejecutado en 2013



Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

2013 se aprobó un total de US\$211.4 millones para los subsidios a la electricidad, gas licuado y transporte público; el valor ejecutado una vez finalizado el ejercicio resultó mayor en US\$145.2 millones. De la misma forma, en el presupuesto se aprobó únicamente US\$200.00 para devoluciones de impuestos, cuando en realidad su valor superó los US\$326 millones.

Gasto de capital

El gasto de capital registró en 2013 un crecimiento de 0.8% (US\$6.3 millones), producto del aumento de US\$7.0 millones en las transferencias de capital. Por su parte, la inversión física del SPNF tuvo una leve caída de 0.1%, permaneciendo estancada en torno a los US\$727 millones, que es el mismo valor ejecutado en 2012.

Respecto al presupuesto, la inversión pública no alcanzó a cubrir la meta trazada (US\$1,140.9 millones), es decir, que la inversión ejecutada se ubicó en el 63.7% del valor programado, algo común en la historia reciente del sector público, pues en el período 2007-2013, la ejecución promedio el 65% de la meta establecida en el presupuesto, comportamiento en el que se involucran problemas de eficiencia y transparencia de las instituciones, pues es normal que los procesos de adjudicación de obras sean engorrosos y largos; además, muchos proyectos de inversión son adjudicados a empresas que no tienen la capacidad técnica para ejecutarlos o están subvaluados, lo que redundará en el aumento de costos y obras abandonadas sin haber sido finalizadas. Además, la inversión ha sido utilizada como rubro de

ajuste para no reflejar un mayor déficit fiscal, es decir, se sacrifica la ejecución de proyectos de infraestructura para tener un menor resultado global.

De la misma forma, en términos del PIB, en 2013 se dio un leve retroceso en la inversión pública, pues pasó de 3.0% a 2.9%, con lo que se termina promediando 2.87% del PIB en el presente quinquenio.

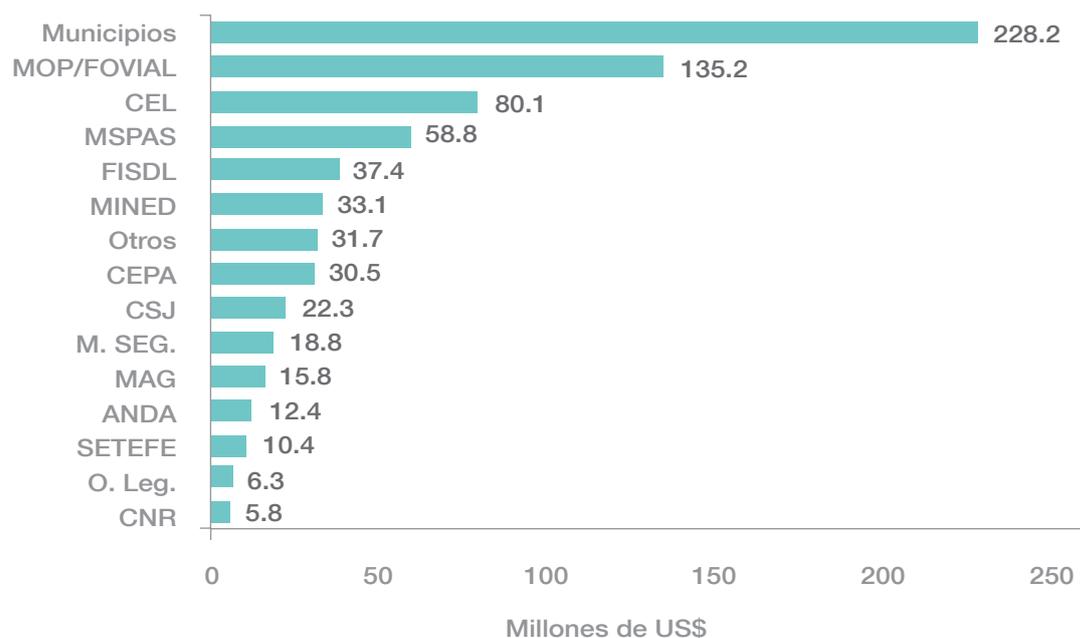
Las razones para explicar el comportamiento de la inversión pasan en primer lugar por la preferencia del gobierno por los programas sociales de gasto corriente, principalmente subsidios. En segundo lugar se menciona el papel de “rubro de ajuste” que ha jugado la inversión en los últimos años para lograr un menor resultado global, lo que se convierte en el sacrificio de avances en proyectos de infraestructura productiva y social. En ambos casos, el

verdadero efecto lo recibe el sector real de la economía, por cuanto la inversión pública es uno de los motores de la inversión privada, el empleo y el consumo. Así pues, en la medida que no se presenta un impulso considerablemente mayor por parte de la inversión pública, el crecimiento económico tiende a ser más bajo.

Otro elemento relevante en el análisis de la inversión, es que las entidades con mayor ejecución, son las municipalidades (Gráfico 13), con un total que casi duplica a la entidad con el segundo mayor nivel de inversión (MOP/FOVIAL); pero el valor imputado a los gobiernos locales es cuestionable, por cuanto resulta de una operación matemática que establece que el 75% de la transferencia del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES) a los gobiernos locales debe ser utilizado en la realización de obras de infraestructura

Gráfico 13

Inversión del SPNF en 2013 por entidad



Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

(Art. 8 de la Ley de Creación del FODES). Dicho valor es el que se registra en las estadísticas fiscales, pero el mismo no tiene precisamente relación directa con el verdadero manejo que las municipalidades dan a los recursos transferidos del gobierno central, presentándose muchos casos en que los fondos son utilizados para financiar gastos corrientes o bien, casos de malversación –que en muchas ocasiones no son investigados ni sancionados–. Al final del día, la población de los municipios termina no percibiendo mejoras en su bienestar y la actividad económica de los mismos no se ve impactada positivamente por los efectos de la inversión pública.

Pensiones

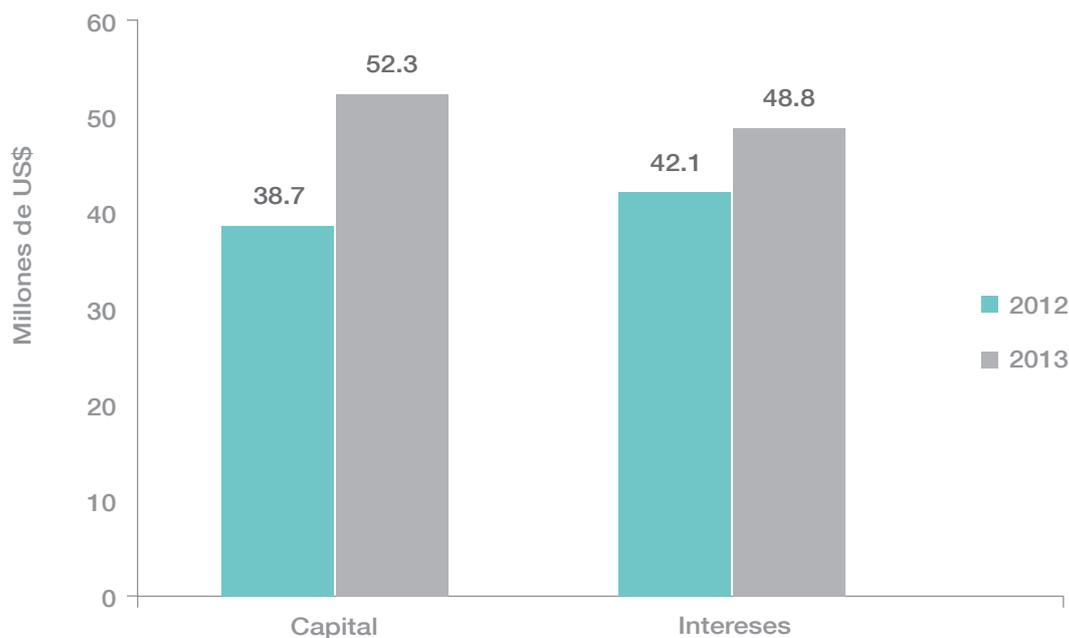
Las obligaciones previsionales del gobierno se dividen en dos categorías: a) El pago de pensiones a los beneficiarios del Siste-

ma Público de Pensiones (SPP), responsabilidad que es asumida por el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), entidad que emite títulos de deuda –adquiridos por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)–, trasladando luego los recursos al ISSS e INPEP, para ser transferidos a los pensionados; y b) El servicio de la deuda con las AFP, que el gobierno registra como obligación propia a pesar que la deuda ha sido emitida por el FOP.

En 2013, el pago de pensiones ascendió a US\$442.3 millones, registrando una variación de 5.5% respecto al valor de 2012. En términos del PIB, las pensiones alcanzaron el 1.8%, manteniendo la tendencia al alza derivada del incremento natural de la deuda emitida por el FOP.

Lo mismo sucede con el servicio de la deuda (Gráfico 14), en donde la amortización

Gráfico 14
Desempeño del servicio de la deuda del FOP



Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

de capital tuvo un incremento del 35%, como producto del aumento en la proporción destinada al capital programada en la ley del FOP. En cuanto a los intereses, a pesar de que la tasa de referencia (LIBOR a 180 días) continuó baja en 2013, el mayor saldo de la deuda elevó la carga financiera en un 15.9%.

Enfoque funcional: gasto por áreas de gestión

La agrupación por áreas de gestión constituye una aproximación a la clasificación funcional del gasto. En tal sentido, la Tabla 3 muestra la distribución de los recursos del Estado en 2013 y su comparación con el desempeño de los mismos en 2012. Así pues, a nivel general, el aumento registrado de 6.6% es notable, especialmente si se toma en cuenta que la mayor variación se dio en el área “Desarrollo social”,

que contiene el gasto público social y que concentra el 45% del total del gasto presupuestario.

La preferencia de política de la administración 2009-2014 queda revelada al observar el área “Apoyo al desarrollo económico”, que en 2013, al igual que en 2012 y en todo el período, presenta una leve caída. Si se considera que en dicha área de gestión están incluidas las carteras de agricultura y ganadería, obras públicas, medio ambiente y turismo, el hecho que los recursos ejecutados disminuyan puede acarrear problemas de competitividad para el país, pues no se están impulsando suficientes proyectos de inversión en infraestructura productiva, que aumenten la productividad, que aumenten y mejoren la conectividad y que se destinen a la protección y preservación del medio ambiente.

Tabla 3

Gasto del gobierno central por áreas de gestión 2012 y 2013

DESCRIPCIÓN	GASTO DEVENGADO (MILL. US\$)		VARIAC. %		% DEL PIB	
	2012	2013	Mill. US\$	%	2012	2013
Conducción administrativa	480.3	506.0	25.6	5.3	2.0	2.1
Administración de justicia y seguridad	637.2	679.1	41.9	6.6	2.7	2.8
Desarrollo social	1,927.8	2,107.2	179.4	9.3	8.1	8.5
Apoyo al desarrollo económico	519.0	517.0	-2.0	-0.4	2.2	2.1
Deuda pública	742.1	769.1	27.0	3.6	3.1	3.1
Obligaciones generales del Estado	35.1	47.6	12.5	35.6	0.1	0.2
Total presupuesto ejecutado	4,341.5	4,625.9	284.4	6.6	18.2	18.8

Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

En el mismo sentido, en lo referente a participación en el gasto del presente quinquenio, el resto de las áreas de gestión han visto reducida su cuota en la utilización de los recursos presupuestarios en beneficio del sector social.

En cuanto al gasto social del gobierno central, su avance en los últimos años ha sido significativo, pues en el período 2009-2013, especialmente por el impulso del aumento en el costo de los subsidios a los servicios básicos (consumo de energía eléctrica, gas licuado de petróleo y transporte público terrestre de pasajeros),

que experimentaron un alza considerable a partir de la crisis. También tiene que ver el gradual aumento del servicio de la deuda del FOP, debido a un cada vez mayor saldo adeudado a los tenedores de CIP, el aumento de la proporción de capital a amortizar cada año –en cumplimiento al programa de pago establecido en la ley del FOP– y al alza de las tasas de interés de referencia (Pérez, 2014b).

En efecto, en 2013 el gasto social aumentó a 8.5% del PIB, es decir, un aumento de 0.5 desde 2009. Sin embargo, este desempeño podría considerarse modesto, pues

Tabla 4
Gasto social del gobierno central 2009-2013

ENTIDADES	2009	2010	2011	2012	2013
Millones de US\$					
Presidencia de la República	23.3	45.0	61.3	60.2	71.5
Educación	756.2	687.8	764.0	823.2	859.1
Salud y Asistencia social	422.4	443.0	471.6	493.7	579.3
Trabajo y Previsión Social	10.2	11.5	12.8	12.9	14.3
Obras Publ., Transp., Viv.	15.8	19.9	2.3	15.9	22.2
Oblig. y transf. grales. del Edo.	414.5	414.5	463.9	521.9	558.3
Otros	1.7	1.4	1.3	0.0	2.5
Total	1,644.2	1,623.2	1,777.3	1,927.8	2107.2
Porcentajes del PIB					
Presidencia de la República	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3
Educación	3.7	3.2	3.3	3.4	3.5
Salud y Asistencia social	2.0	2.1	2.0	2.1	2.3
Trabajo y Previsión Social	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1
Obras Publ., Transp., Viv.	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1
Oblig. y transf. grales. del Edo.	2.0	1.9	2.0	2.2	2.3
Otros	0.01	0.01	0.01	0.00	0.01
Total	8.0	7.6	7.7	8.1	8.5

Fuente: Informe de Gestión Financiera del Estado 2009-2013

en dicho período se crearon nuevos programas sociales y se redefinieron otros ya existentes, que debieron incrementar el gasto en una proporción mayor: la ampliación de Red Solidaria a las áreas urbanas y su redefinición como “Comunidades solidarias”, la entrega de uniformes y útiles escolares y el vaso de leche; además del programa “Ciudad Mujer”, que es la evolución de los centros de formación de la mujer iniciados por el Comité de Proyección Social en 1995.

Al analizar el peso del gasto social dentro del gasto, su participación ha experimentado un aumento notable a partir de 2009, al pasar de 34.1% al 46.4% en 2013, lo que se relaciona en gran parte al efecto de los subsidios, el incremento en el servicio de la deuda previsional (Pérez, 2014b).

El siguiente análisis trata sobre la eficiencia en la planificación y ejecución presupuestaria, a través del examen de la asignación de los recursos a nivel de entidades, poniendo énfasis en el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa y las modificaciones realizadas en el transcurso del ejercicio fiscal.

Es una práctica que una vez aprobado el presupuesto por la Asamblea Legislativa, en el transcurso del ejercicio se aprueben diversas modificaciones que aumentan o disminuyen los presupuestos de las entidades; lo que depende de factores como el surgimiento de necesidades urgentes en un sector específico, la entrada de recursos provenientes del endeudamiento o donaciones o también la incorporación de compromisos que no fueron incluidos en la fase de formulación ante el desfinanciamiento del proyecto de presupuesto. Esta última situación es abordada ampliamente en Pérez (2013b).

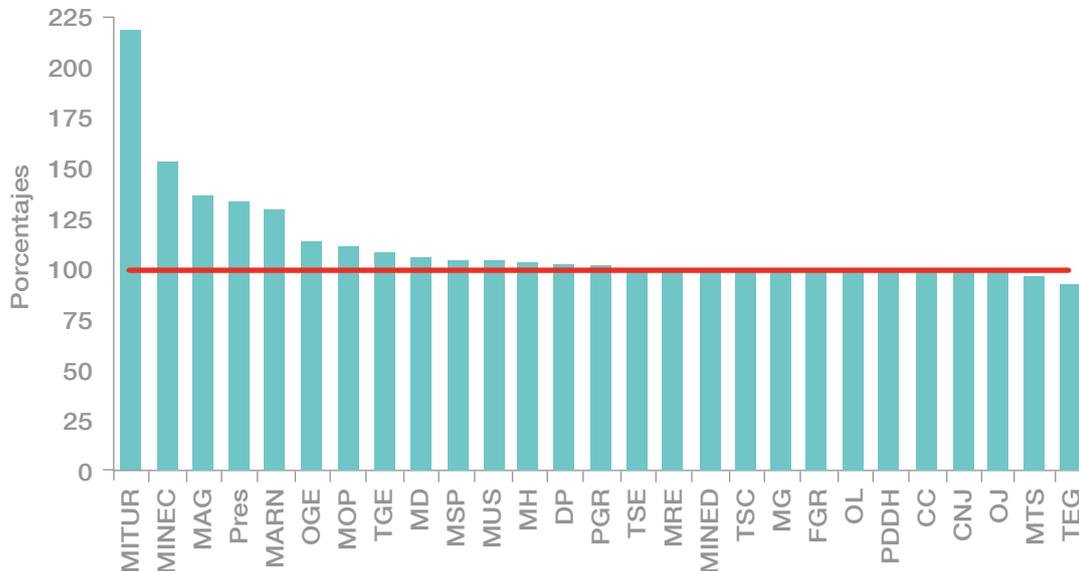
En 2013, las modificaciones ascendieron al 6.9% del presupuesto votado, lo que podría considerarse normal, sin embargo, al hacer una revisión a nivel de entidades, se observan comportamientos peculiares en algunas de ellas (Gráfico 15).

Del gráfico se extrae que en 2013, 10 de las 27 entidades del gobierno central habían realizado modificaciones (aumentos) presupuestarias mayores al 5% de lo aprobado por la Asamblea Legislativa. De las 10, 7 tenían modificaciones arriba del 10% y en 5 entidades, el presupuesto se había aumentado en un porcentaje mayor al 20%. Estas últimas son el Ministerio de Turismo (119%), el Ministerio de Economía (54%), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (37%), la Presidencia de la República (34%) y el Ministerio de Medio Ambiente (30%).

Las razones que explican las altas variaciones están relacionadas en gran parte, como ya se acotó, con la práctica del gobierno de no incluir la totalidad de los compromisos de gasto en el proyecto de presupuesto enviado a la Asamblea Legislativa para su aprobación. En la práctica, surgen los verdaderos compromisos, a los que se suman necesidades emergentes y ante los problemas de liquidez, el gobierno recurre a la emisión de LETES para poder amortizarlos. Esto sucede en carteras como el Ministerio de Economía, con el subsidio al gas licuado de petróleo y el Ministerio de Obras Públicas, con el subsidio al transporte público de pasajeros.

Ahora bien, el Ministerio de Turismo es la entidad con el mayor aumento, pues el presupuesto aprobado para 2013 se duplicó en el transcurso del ejercicio, pero al ser una unidad pequeña –su presupuesto votado fue US\$8.6 y con las modificaciones llegó a US\$18.8 millones– su impacto

Gráfico 15
Presupuesto modificado como porcentaje del presupuesto votado



Fuente: elaboración propia con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

en el gasto público no es tan sensible. Lo mismo sucede con el Ministerio de Medio Ambiente. En cambio, entidades como el Ministerio de Economía y el Ministerio de Agricultura, al ser carteras más grandes, el peso de las modificaciones es mayor en el gasto del Estado, pues suman US\$92 millones.

Merece especial atención el desempeño de la Presidencia de la República, debido a que su presupuesto modificado supera el aprobado en 34%, lo que equivale a US\$42 millones. Lo peculiar es que no obstante el valor devengado de 2012 asciende a US\$ 153.7 millones (sobre un presupuesto votado de US\$113 millones), el valor propuesto por el Ejecutivo y aprobado para 2013 fue US\$125.3 millones, los que en la práctica terminaron convirtiéndose en

US\$160.8 millones; por lo que se percibe que existe una conducta sistemática de reflejar un presupuesto aprobado menor, pero al final la ejecución siempre resulta mayor, algo que se ha repetido en todos los ejercicios fiscales desde hace 10 años.

Del resto de entidades, 7 presentan un desempeño aceptable, con modificaciones que han alterado su presupuesto en proporciones no mayores al 5%, en 7 casos, el presupuesto no sufrió modificaciones y en 3 se dio una disminución.⁹

NOTAS

9. En el Anexo 1 se presenta el detalle completo de los indicadores de eficiencia presupuestaria de las entidades del gobierno central.

Reflexiones finales y recomendaciones

“ La sostenibilidad fiscal depende de la eficiente gestión de los ingresos y del gasto público.

Las finanzas públicas salvadoreñas sufren una situación complicada desde la manifestación de la crisis económica global a mediados de 2008. Es así como en los últimos 5 años, los resultados fiscales han sido un déficit promedio de 4.0% y el incremento de la deuda del SPNF en 15 puntos del PIB. Derivado de ello, El Salvador vive hoy en día en una situación de riesgo de insostenibilidad de su política fiscal. Algunos de los hechos que llevan a dicha conclusión son los constantes problemas de liquidez, que obligan al Estado a diferir pagos a proveedores y al cada vez más frecuente uso de LETES para financiar obligaciones de gasto corriente.

El año 2013 siguió la misma tendencia de los años anteriores: un gasto público al alza, pero con una característica importante: la preferencia del Estado por el gasto corriente, pues éste captó el 85% de los recursos públicos, en detrimento de la inversión pública, que permaneció estancada en términos nominales y retrocedió en términos del PIB, al pasar de 3.0% a 2.9%.

A nivel de componentes del gasto corriente, las remuneraciones se constituyen en el rubro que más recursos absorbe, algo que se explica por la alta tasa de contratación de personal en el gobierno central y otras entidades públicas.

Otro concepto importante son los bienes y servicios, que en 2013 registraron el mayor incremento respecto a los años anteriores y con relación a los demás componentes del gasto. La razón es el diferimiento de pagos devengados en 2012, pero amortizados en 2013 (deuda flotante), situación derivada de los problemas de liquidez.

El pago de intereses de la deuda registró el mayor incremento en cinco años, lo que debe constituir un mensaje de alerta para los tomadores de decisiones, pues el saldo de la deuda seguirá creciendo y las tasas de interés están en un proceso de recuperación gradual, a lo que se suman

probables aumentos del “premio de riesgo” de los inversionistas; por lo que en los años próximos la carga financiera será inminentemente mayor, lo que a su vez causará más problemas de liquidez e insostenibilidad o sacrificio de otros destinos de gasto con el objeto de no caer en default.

Un hecho favorable es la disminución de las transferencias corrientes en 9.1%, algo que tiene diversas explicaciones: la reforma del impuesto sobre la renta, que produjo una caída en las devoluciones; el bajo desempeño del comercio exterior y lento ritmo de la actividad económica, que derivaron en una disminución de las devoluciones IVA; menores precios de energía eléctrica, que llevó a gastar menos en el subsidio al consumo de energía eléctrica, entre otros.

Por su parte, las obligaciones previsionales registraron un alza respecto a 2012, algo lógico si se considera que de acuerdo a las proyecciones actuariales, la carga previsional no ha llegado a su punto máximo. En el mismo sentido, el servicio de la deuda del FOP sigue creciendo a tasas mayores al 20%. En el mediano plazo, tanto el pago de pensiones como el servicio seguirán en aumento, por lo que se vuelve necesario y urgente formular medidas de política orientadas a atenuar su impacto

en la sostenibilidad fiscal y a garantizar el cumplimiento de los derechos adquiridos por los cotizantes de los sistemas de pensiones público y privado.

¿Qué hacer para mejorar la gestión del gasto? Diversos estudios han hecho muchas propuestas encaminadas a dicho fin. Entre ellas se destaca la búsqueda de la eficiencia de las entidades ejecutoras, a través de la mejor planeación y toma de decisiones, la priorización de proyectos y la optimización en el uso de bienes y servicios.

También es importante el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los recursos públicos. En los últimos años se han dado importantes avances en dicha materia, con la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública, pero esta norma aún adolece de serios problemas de alcance y deja grandes vacíos que son aprovechados por las entidades públicas para eludir su responsabili-

dad de permitir el acceso a la información. En este sentido, deberían impulsarse reformas que establecieran de manera más concreta los límites de lo público, lo reservado y lo confidencial, así como las potestades de las instituciones y sus funcionarios.

La sostenibilidad fiscal depende de la eficiente gestión de los ingresos y del gasto público. En el primer caso, la carga tributaria ha tenido un importante aumento en los años recientes, gracias al impacto recaudatorio de las reformas tributarias implementadas, especialmente al impuesto sobre la renta y aún hay espacio para llevarla a los estándares de América Latina, toda vez que se lleven a cabo las reformas necesarias para avanzar en materia de equidad horizontal y eficiencia. Por su parte, la gestión del gasto es tanto o más importante que los ingresos, porque de la eficiente y productiva utilización de los recursos depende el éxito o fracaso de la política fiscal.

Referencias

- CEPAL (2013); “Panorama social de América Latina”; División de Desarrollo Social y División de Estadísticas; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Santiago, Chile; 2013.
- Ecorys (2009); “Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas(PEFA)”; Estudio elaborado para la Comisión Europea y el Gobierno de El Salvador, San Salvador, Mayo de 2009.
- Groppali A. (1944); “Doctrina General del Estado”, Editorial Porrúa, México, 1944.
- Mendoza J. (2000); “¿Cuál es el rol del Estado?”; en Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos –UNMSM; No. 15; Lima, Perú; Marzo de 2000.
- Ministerio de Hacienda (2013a); “Memoria de labores junio 2012 – mayo 2013”; Ministerio de Hacienda; San Salvador, Julio de 2013.
- Ministerio de Hacienda (Varios años); “Ley del Presupuesto General de la Nación”; Dirección General de Presupuesto; Ministerio de Hacienda; San Salvador.
- Ministerio de Hacienda (Varios años); “Informe de la gestión financiera del Estado”; Dirección General de Contabilidad Gubernamental; Ministerio de Hacienda; San Salvador.
- Ministerio de Hacienda (2014); “Estadísticas básicas sobre las finanzas públicas a diciembre de 2013”; Dirección de Política Económica y Fiscal; Ministerio de Hacienda; San Salvador, Marzo de 2014.
- Pérez C. (2013a); “El Salvador: análisis de sostenibilidad fiscal”; Área de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE, San Salvador; Marzo de 2013.
- Pérez C. (2013b); “Credibilidad y transparencia del presupuesto público en El Salvador”; en Finanzas públicas y transparencia del presupuesto en El Salvador; Pags. 93-103; Áreas de Macroeconomía y Desarrollo, Transparencia; FUNDE, Abril de 2013.
- Pérez C. (2014a); “Equidad tributaria en El Salvador: productividad e impacto redistributivo del sistema impositivo”; Área de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE, San Salvador; Enero de 2014.
- Pérez C. (2014b); “Ley de desarrollo y protección social de El Salvador: su impacto en la sostenibilidad de las finanzas públicas”; Área de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE, San Salvador; Febrero de 2014.
- Pérez C., Rodríguez R. y Tolentino J.A. (2012); “Propuestas para la construcción de un entendimiento nacional en materia fiscal”, Serie Seguridad Fiscal en El Salvador, Área de Macroeconomía y Desarrollo FUNDE; San Salvador, El Salvador; Marzo 2012.

Anexos

Anexo 1

Programación, ejecución e indicadores de eficiencia presupuestaria del gobierno central 2012 y 2013

ENTIDADES	2012			2013		
	Presup. Votado	Presup. modif.	Gto. Deveng.	Presup. Votado	Presup. modif.	Gto. Deveng.
Ramo de Turismo	6.5	16.5	15.9	8.6	18.8	15.3
Ramo de Economía	93.8	175.1	173.1	120.4	185.4	180.1
Presidencia de la República	113.0	161.2	153.7	125.3	167.5	160.8
Ramo de Medio Ambiente y Rec. Naturales	12.6	15.6	12.1	12.4	16.0	15.5
Ramo de Obras Públ., Transp. Viv. y Des. Urb.	238.2	275.4	239.7	268.8	299.9	255.9
Ramo de Hacienda	69.2	78.5	68.4	78.0	80.3	72.8
Ramo de Gobernación	17.4	19.7	19.2	19.3	19.3	18.3
Ramo de la Defensa Nacional	144.1	160.6	160.6	153.3	163.8	163.3
Ramo de Agricultura y Ganadería	65.6	72.9	70.0	72.9	99.8	65.8
Transferencias Generales del Estado	560.2	589.3	563.0	575.1	626.6	593.0
Deuda Pública	705.7	742.3	742.1	749.5	769.1	769.1
Ramo de Justicia y Seguridad Pública	326.0	337.9	336.6	356.0	370.0	365.1
Fiscalía General de la República	33.6	34.4	34.3	39.2	39.2	39.2
Procuraduría General de la República	20.4	20.8	20.8	21.2	21.7	21.7
Ramo de Educación	827.7	833.2	823.2	864.0	865.8	859.1
Ramo de Salud	522.6	526.0	493.7	565.6	594.4	579.3
Procur. para la Def. de los Derechos Humanos	8.6	8.6	8.5	8.9	8.9	8.6
Órgano Legislativo	56.3	56.3	54.8	57.9	57.9	57.5
Consejo Nacional de la Judicatura	5.8	5.8	5.8	5.9	5.9	5.8
Ramo de Trabajo y Previsión Social	13.3	13.1	12.9	14.8	14.5	14.3
Órgano Judicial	226.9	224.6	208.1	244.4	242.2	216.4
Corte de Cuentas de la República	35.8	35.3	33.4	36.9	36.9	36.4

	INDICADORES DE EFICIENCIA 2012			INDICADORES DE EFICIENCIA 2013		
	Mod./Vot	Dev/Mod	Dev/Vot	Mod./Vot	Dev/Mod	Dev/Vot
	2.55	0.96	2.45	2.19	0.82	1.78
	1.87	0.99	1.85	1.54	0.97	1.50
	1.43	0.95	1.36	1.34	0.96	1.28
	1.23	0.78	0.96	1.30	0.97	1.26
	1.16	0.87	1.01	1.12	0.85	0.95
	1.13	0.87	0.99	1.03	0.91	0.93
	1.13	0.97	1.10	1.00	0.95	0.95
	1.11	1.00	1.11	1.07	1.00	1.07
	1.11	0.96	1.07	1.37	0.66	0.90
	1.05	0.96	1.00	1.09	0.95	1.03
	1.05	1.00	1.05	1.03	1.00	1.03
	1.04	1.00	1.03	1.04	0.99	1.03
	1.02	1.00	1.02	1.00	1.00	1.00
	1.02	1.00	1.02	1.02	1.00	1.02
	1.01	0.99	0.99	1.00	0.99	0.99
	1.01	0.94	0.94	1.05	0.97	1.02
	1.00	0.99	0.99	1.00	0.96	0.96
	1.00	0.97	0.97	1.00	0.99	0.99
	0.99	1.00	0.99	1.00	0.99	0.99
	0.99	0.99	0.98	0.97	0.99	0.96
	0.99	0.93	0.92	0.99	0.89	0.89
	0.99	0.95	0.93	1.00	0.99	0.99

ENTIDADES	2012			2013			
	Presup. Votado	Presup. modif.	Gto. Deveng.	Presup. Votado	Presup. modif.	Gto. Deveng.	
Tribunal Supremo Electoral	15.9	15.5	15.4	17.5	17.6	17.2	
Ramo de Relaciones Exteriores	41.0	39.5	39.5	44.5	44.9	44.5	
Obligaciones Generales del Estado	41.0	35.2	35.1	41.8	47.9	47.6	
Tribunal de Servicio Civil	0.8	0.7	0.7	0.8	0.8	0.7	
Tribunal de Ética Gubernamental	1.4	1.1	1.0	2.3	2.2	2.0	
Instituto de Acceso a la Informac. Pública					0.9	0.6	
Totales	4,203.4	4,495.1	4,341.5	4,505.3	4,818.1	4,625.9	

Fuente: Informe de Gestión Financiera del Estado 2009-2013

	INDICADORES DE EFICIENCIA 2012			INDICADORES DE EFICIENCIA 2013		
	Mod./Vot	Dev/Mod	Dev/Vot	Mod./Vot	Dev/Mod	Dev/Vot
	0.98	0.99	0.97	1.01	0.98	0.99
	0.96	1.00	0.96	1.01	0.99	1.00
	0.86	1.00	0.86	1.15	0.99	1.14
	0.85	0.98	0.83	1.00	0.87	0.87
	0.78	0.92	0.72	0.93	0.91	0.85
					0.61	
	1.07	0.97	1.03	1.07	0.96	1.03

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

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

