

Análisis del
Presupuesto del Estado
Compilación de documentos
2014

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Análisis del Presupuesto del Estado **Compilación de documentos** **2014**

2014
Fundación Nacional para el Desarrollo
San Salvador

Análisis del Presupuesto del Estado **Compilación de documentos** **2014**

336

L864a López, Jaime Alberto, 1969-

sv Análisis del presupuesto del estado : compilación de documentos /
Jaime Alberto López. -- 1ª. ed. -- San Salvador, El Salv. : FUNDE,
2014.

94 p. : gráf., tablas ; 28 cm.

ISBN 9789996149207

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

BINA/jmh

FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE

Una publicación del Área de Macroeconomía y Desarrollo

Primera Edición, 300 ejemplares

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

diciembre de 2014

Investigación elaborada por:

Jaime Alberto López

Diseño editorial y diagramación:

Contracorriente Editores

Impresión:

Servicios Técnicos Sorto

© FUNDE, 2014

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

Con el apoyo de:



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Coopération luxembourgeoise

Índice general

Presentación.....6

Sección uno

Apertura del presupuesto: un aspecto clave de la transparencia fiscal8

1. Introducción8
2. Acerca de la apertura..... 11
3. Condiciones para la apertura.....18
4. Apertura y capacidades.....27
5. Conclusión36
6. Referencias38

Sección dos

Lecciones del proceso de preparación, discusión y aprobación del Presupuesto del Estado 201440

1. Introducción40
2. Antecedentes41
3. Hechos destacados46
4. Aspectos críticos para la ejecución53
5. Lecciones del debate presupuestario.56
6. Anexos58

Sección tres

Las finanzas municipales en El Salvador durante el ejercicio 2012.....68

1. Introducción68
2. Notas metodológicas.....69
3. Antecedentes70
4. Agregados de las finanzas municipales71
5. Análisis a nivel de municipios77
6. Conclusiones81

Sección cuatro

Evolución del gasto de la Asamblea Legislativa 2003-2012.....82

1. Introducción82
 2. Comportamiento del gasto83
 3. Comportamiento de las plazas85
 4. Seguros de personas87
 5. Conclusión87
- Apéndice estadístico88

Presentación

“ El supuesto que guió la elaboración de estos trabajos es que si la política fiscal y los presupuestos se desarrollasen de forma más abierta, ofreciendo oportunidades de participación más amplias y equitativas, entonces aumentará la probabilidad de que la intervención del Estado sea más efectiva y justa, fomentando la estabilidad, el crecimiento y el bienestar del país.

En esta publicación se presenta una compilación de cuatro (4) documentos de trabajo de seguimiento a los presupuestos públicos, elaborados por FUNDE. Estos documentos fueron terminados entre septiembre de 2013 y enero de 2014, y abordan los siguientes temas:

Apertura del presupuesto, un aspecto clave de la transparencia fiscal. Es el documento más extenso. Contiene una descripción conceptual acerca de la apertura y la participación en el presupuesto; y presenta los principales estándares que existen en esta materia; resalta la importancia de la clasificación y del proceso presupuestario; y propone una guía de análisis, cuya aplicación es mostrada con un ejemplo.

Lecciones del proceso de preparación, discusión y aprobación del Presupuesto del Estado 2014. Consiste en una revisión de los principales aspectos que marcaron las decisiones iniciales sobre el presupuesto de 2014. Describe las reglas constitucionales y principales fuentes de controversia en relación con éstas; los actores que participan del proceso y los incentivos que los guían; las fortalezas y debilidades y el proyecto de presupuesto. Al final se sugiere las dificultades que enfrentan los tomadores de decisión para enfrentar las debilidades estructurales del presupuesto, así como los incentivos que operan para la construcción de entendimientos.

Las finanzas municipales en El Salvador durante el ejercicio 2012. En este trabajo se toma al sector municipal como un todo y se describen las principales características de sus finanzas: ingresos, gastos y deuda. Se compara al sector municipal en relación con el sector público no financiero y con la economía nacional. También, en la medida en que la aún escasa información lo permite, se analizan por habitantes y municipios la proporción que representan las transferencias del gobierno central y la deuda municipal.

Evolución del gasto de la Asamblea Legislativa 2003-2012. La motivación de este trabajo son los cuestionamientos que durante 2013 fueron hechos a la Asamblea Legislativa por el incremento de su planta de personal y la negativa de sus titulares a revelar el listado de asesores asignados a cada fracción legislativa. En este trabajo se da cuenta sobre como en el período analizado el presupuesto de la Asamblea Legislativa y su planta de personal crecieron de forma significativa.

Como se demuestra en estos trabajos, los presupuestos no responden a un interés abstracto y general. En realidad, lo que hay son intereses de distintos grupos en conflicto, además de servicios con cobertura limitada, transferencias ineficientes y obstá-

culos en la construcción de acuerdos, por mencionar algunos aspectos. Mediante los presupuestos esa dinámica de intereses y de limitaciones es balanceada. Si algún objetivo de política llega a convertirse en una prioridad, entonces por lo general se concretará en una asignación presupuestaria.

El supuesto que guió la elaboración de estos trabajos es que si la política fiscal y los presupuestos se desarrollasen de forma más abierta, ofreciendo oportunidades de participación más amplias y equitativas, entonces aumentará la probabilidad de que la intervención del Estado sea más efectiva y justa, fomentando la estabilidad, el crecimiento y el bienestar del país.

Lo anterior es relevante en el contexto salvadoreño. En los últimos años el peso del Estado en la economía ha crecido, lo cual ha estado acompañado de un incremento en las expectativas acerca de los servicios y proyectos que el Estado debe atender. Sin embargo, con dificultad puede haber un equilibrio entre dichas expectativas y los niveles de ingresos y gastos de la Administración Pública. En consecuencia, en el contexto salvadoreño el debate presupuestario es el único medio por el cual puede haber un proceso racional en el que dichas expectativas se ajusten.

Apertura del presupuesto: un aspecto clave de la transparencia fiscal

SECCIÓN **UNO**

SEP/ 2013

1. Introducción

“...este documento ofrece algunos elementos para analizar la apertura de las finanzas públicas, particularmente del presupuesto, desde la perspectiva del ciudadano. Se inicia con una aproximación conceptual, para lo cual se retoman estándares e iniciativas que gozan de aceptación en el plano internacional. Como parte de esa aproximación, se plantean algunos elementos sobre la participación ciudadana.

Hay distintos motivos por los cuales una persona o grupo puede interesarse en el proceso presupuestario o en la política fiscal. Así, el análisis que esa persona o grupo haga tendrá su particularidad, pues buscará responder a cierto interés. Ese interés puede manifestarse con diferentes grados (de permanencia, cobertura, agregación, alcance, cooperación, explicitud o utilidad, entre otras posibles características). De hecho, los asuntos fiscales y presupuestarios poseen las propiedades de despertar interés muy variados.

Las virtudes que se atribuyen a la política fiscal corresponden al fomento de la estabilidad, el crecimiento y el bienestar. La política fiscal es concebida bajo la idea de que existe un interés general al que responde la intervención del Estado; siendo los aspectos relevantes de esa intervención la seguridad, la regulación de los mercados, la redistribución de beneficios y, en especial, la tutela y promoción de los derechos.

Sin embargo, en ocasiones lo que ocurre en el día a día puede parecer alejado de ese ideal: hay intereses en conflicto, servicios con cobertura limitada, transferencias ineficientes y obstáculos en la construcción de acuerdos,

por mencionar algunos aspectos. Al no haber en sí un solo interés general, sino más bien una dinámica de intereses diversos, ocurre entonces que la política fiscal desempeña un importante papel de mediación entre la situación actual y las posibilidades existentes de mejora social.

Esa mediación es algo concreto. Los acuerdos políticos inician con discursos promisorios, seguidos de debates (algunas veces con actitudes cargadas de confrontación), para terminar —tarde o temprano— en una redistribución y asignación de recursos. Si algún objetivo de política llega a convertirse en una prioridad, entonces su concreción se manifestará —por lo general, como condición necesaria— en una partida presupuestaria que posibilite su realización.

Este proceso de equilibrio de intereses, dentro del cual un hito clave es el nunca acabado desenlace de los dilemas fiscales, conforma un ciclo que contribuye a definir las

reglas del juego y a generar aprendizajes. La evolución del *cómo se hace* es a lo que, en gran medida, llamamos *institucionalidad*. Esa es la condición sobre la cual los diferentes grupos articulan sus intereses frente a la intervención del Estado, en particular sobre el manejo de las finanzas públicas.

Lo anterior, de alguna manera, esboza el escenario de la política fiscal y del proceso presupuestario. Se trata de una interrelación entre finalidades, intereses, restricciones, reglas, incentivos y aprendizajes. Estos aspectos son factores subyacentes que determinan el comportamiento de las finanzas públicas y del tipo de retroalimentación que las mismas desempeñan con la economía del país, los entendimientos políticos y el bienestar de la sociedad.

Sobre dicha reflexión, este documento ofrece algunos elementos para analizar la apertura de las finanzas públicas, particularmente del presupuesto, desde la perspectiva del

ciudadano. Se inicia con una aproximación conceptual, para lo cual se retoman estándares e iniciativas que gozan de aceptación en el plano internacional. Como parte de esa aproximación, se plantean algunos elementos sobre la participación ciudadana. Luego se describen dos aspectos cuya comprensión es básica para cualquier esfuerzo de análisis: la clasificación y el proceso del presupuesto. Seguidamente se presenta, como ejemplo, una metodología básica de análisis, cuya aplicación es demostrada con un ejemplo: una revisión del presupuesto por áreas de gestión. El documento cierra con algunas conclusiones.

El supuesto que se encuentra en la base de esta exposición es que si la política fiscal en general y el presupuesto, en particular, se desarrollan de forma más abierta, ofreciendo oportunidades de participación más amplias y equitativas, entonces la primera puede ser más efectiva en la consecución de sus fines, como lo es el fomento de la estabilidad, el crecimiento y el bienestar.

Es importante mencionar que este trabajo parte de la existencia en El Salvador de un

escenario diferente, caracterizado por nuevos instrumentos que favorecen la apertura. En concreto, dichos instrumentos son la Ley de Acceso a la Información Pública¹ y el Portal de Transparencia Fiscal.²

La referida ley establece garantías para que cualquier persona pueda consultar y solicitar documentos públicos. En cada entidad pública existe una oficina de información responsable de atender las peticiones. Además, se cuenta con el Instituto de Acceso a la Información Pública, al que se puede recurrir cuando alguien considera que su derecho ha sido afectado.

El Portal de Transparencia Fiscal es un sitio en Internet donde se pueden consultar los documentos y resultados del proceso presupuestario. Incluye la posibilidad de hacer consultas personalizadas.

La ley y el portal son instrumentos que cuentan con un soporte organizativo que garantiza su sostenibilidad y desarrollo. Además, existen actitudes proactivas por parte de los profesionales que son responsables de su operación.³

Notas relacionadas

1. Decreto Legislativo No. 534, del 10 de diciembre de 2010, publicado en el Diario Oficial No. 70, tomo 391, del 8 de abril de 2011.
2. Enlace: <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/>
3. Por supuesto, esto no implica que no existan limitaciones, desacuerdos o conflictos. Dichos aspectos inevitablemente están presentes en todo proceso de cambio institucional.

2. Acerca de la apertura

Aproximación conceptual

Con el concepto de apertura (o de abierto) se busca englobar diferentes atributos que están relacionados con la esfera pública.⁴ La palabra apertura y otros conceptos relacionados han ganado preponderancia en los últimos años. Como muestra, ahora existen varias iniciativas, más que todo en el mundo anglosajón,⁵ que la llevan como parte de sus nombres. Una de esas iniciativas, para mencionar un caso, es el asocio de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil denominado *Open Government Partnership* (OGP).

Lo abierto comprende iniciativas de transparencia, ética pública,⁶ participación, rendición de cuentas y otras. Desde luego, no es que el concepto de apertura las englobe a todas ellas. Cada una de esas palabras tiene un significado y una tradición particular. Más bien, la intención es contar con un término que nos permita asociarlas de forma práctica.

En el caso del OGP, esa relación se ve reflejada en los propósitos que persigue dicha iniciativa, que son: aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, apoyar la participación ciudadana, aplicar altos estándares de integridad y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas [OGP, 2011]. Una de las áreas destacadas dentro del OGP es la transparencia fiscal, que es definida como la publicación oportuna de documentos esenciales para la rendición de cuentas en el campo presupuestario.

Para evaluar la transparencia fiscal de los países, el OGP —al igual que otras inicia-

tivas— usa la Encuesta de Presupuesto Abierto (Open Budget Survey). Dicha encuesta, que es elaborada por el *International Budget Partnership* (IBP), mide la transparencia y la rendición de cuentas en los presupuestos gubernamentales en alrededor de 100 países.

El IBP sostiene que el público tiene derecho de recibir información comprehensiva, oportuna y útil sobre como los gobiernos utilizan los fondos públicos; e infiere que si las personas tienen información, habilidades y oportunidades para participar, entonces puede darse una amplia deliberación pública sobre el presupuesto que promueva sustantivas mejoras en la gobernabilidad y en la reducción de la pobreza [IBPc].

Desde la perspectiva del IBP, un presupuesto abierto incluye la participación del público, así como la fortaleza de la legislatura y de la institución superior de auditoría (Corte de Cuentas en el caso de El Salvador), más la publicación de documentos claves del proceso presupuestario, como lo son: la propuesta preliminar, proyecto de presupuesto, presupuesto aprobado, informes periódicos, informe de revisión de medio año, informe de cierre del ejercicio fiscal y auditoría del informe financiero [IBPa].

La concepción de apertura en la Encuesta de Presupuesto Abierto está fundada en otros estándares internacionales, entre los que destaca el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional [IMF, 2007], la guía de Buenas Prácticas de Transparencia Presupuestaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD, 2002], y la

Declaración de Lima de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores [INTOSAI, 1977].

Para el FMI, la transparencia fiscal supone *“un esfuerzo por informar al público sobre las actividades pasadas, presentes y futuras del gobierno y sobre la estructura y las funciones gubernamentales que determinan las políticas y los resultados fiscales”*. Ese organismo señala cuatro principios generales: claridad de funciones y obligaciones, actividad presupuestaria abierta, disponibilidad pública de información y garantías de integridad.

Para el FMI, las ventajas de la transparencia fiscal comprenden mejoras en los debates, en el establecimiento y delimitación de responsabilidades, en la credibilidad y comprensión de las opciones que se escogen en las políticas públicas, en el acceso del país a los mercados de capital y en la detección de riesgos que pueden afectar las perspectivas fiscales.

Por otra parte, la OECD define la transparencia como la apertura acerca de las intenciones, formulación e implementación de las políticas públicas. De forma particular advierte que la transparencia presupuestaria es la plena divulgación de la información fiscal que sea relevante, en forma oportuna y sistemática. Para la OECD, el presupuesto es el documento más importante sobre la política de los gobiernos, porque es *“donde los objetivos de política son reconciliados e implementados en términos concretos”* [2002].

El presupuesto constituye una norma que agrega las asignaciones de cargas y beneficios y las redistribuye para el conjunto de personas que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado. Por eso, para que el presupuesto en cuanto norma sea legítimo, requiere de la publicidad como condición necesaria. Cabe

citar acá la máxima de Kant en relación con la publicidad: *“las acciones referentes al derecho de otros hombres son injustas, si su máxima no admite publicidad”*⁷.

Como objeción al argumento expresado en el párrafo anterior puede surgir la pretensión de que se admita que el presupuesto ya es suficientemente publicitado, porque el documento que lo contiene es difundido ampliamente o es accesible sin mayores restricciones. Entonces, se podría sostener que la condición de publicidad ya se cumple y que no es necesario demandar que la misma se aplique en todo el proceso (el cual se describe en el apartado "Estándares y evaluaciones").

Sin embargo, tal objeción pierde fuerza cuando se introduce la consideración sobre los cambios que ocurren en el tiempo. El presupuesto no constituye una relación estática entre propósitos y recursos; al contrario, su contenido va siendo ajustado gradualmente a lo largo del proceso presupuestario (de hecho, en eso consiste la naturaleza de este instrumento), y eso ocurre como consecuencia de los cambios en las prioridades políticas o por la necesidad de adecuarlo en respuesta a las circunstancias.

Se puede trazar una sucesión de hitos en los que se agregan las decisiones de distintos niveles y sectores relacionadas con prioridades y asignación de recursos, y así es como se va configurando la dinámica presupuestaria. Algunos momentos clave son la estimación inicial de recursos y techos presupuestarios, la revisión de prioridades y la redistribución proyectada de recursos en cada entidad, el proyecto consolidado que prepara el Ministerio de Hacienda, los ajustes que introduce la Asamblea Legislativa en la discusión del proyecto, el presupuesto votado, las frecuentes modificaciones que tienen lugar durante la ejecución y las deci-

siones sobre gastos específicos. Cada uno de esos pasos requiere de un nivel adecuado o aceptable de publicidad.

La participación ciudadana

La apertura implica varios elementos. Ya se ha explicado la importancia que tiene la publicidad. Hay cuestiones, como los sistemas de clasificación y el proceso presupuestario que determinan que tanta apertura puede existir. Además, para que los ciudadanos logren una participación significativa, éstos deben desarrollar capacidades básicas de análisis.

Por otra parte, más allá de las finanzas públicas, los problemas de legitimidad o carencias democráticas limitan o pueden desviar cualquier tentativa de participación. Este asunto no es nuevo. Al reseñar la reforma presupuestaria de la ciudad de New York entre 1908 y 1911, que tuvo entre sus propósitos ampliar el conocimiento y participación del público en esas decisiones, Kahn [1993] advierte que: *“Los ciudadanos atomizados pudieron considerar el presupuesto al distribuir sus votos, pero les faltó un adecuado sentido de comunidad política para sostener la participación directa en el proceso presupuestario. Los grupos de interés, sin embargo, tuvieron estructuras organizacionales bien definidas e imperativos claros para animar y guiar sus acciones”*.⁸

Salvando las posibles restricciones, la participación es vista como un medio para reducir la desconfianza de los ciudadanos hacia el gobierno y hacia los políticos. Ayuda a educar a los ciudadanos sobre las actividades del gobierno, las necesidades de recursos que éste tiene y sus limitaciones; el presupuesto es un medio para comunicar las preferencias sobre las fuentes de ingresos y el destino de los gastos. Mediante los procesos participativos se puede recolectar mejor

información sobre el contexto o la situación, lo cual por lo general está fuera del alcance de la burocracia. Además, entre otras virtudes que se atribuyen a la participación, los ciudadanos tienen oportunidades de ser escuchados, lo cual les habilita para realizar evaluaciones del gobierno e influir en las decisiones [Ebdon & Franklin, 2004]. Algunos autores sostienen que la participación permite un proceso presupuestario más tranquilo y mayor en niveles de aceptación hacia las decisiones [Stampfler, 2005].

Se considera que la participación es más beneficiosa cuando ocurre desde las primeras etapas del proceso presupuestario y la comunicación entre tomadores de decisión y ciudadanos tiene un carácter deliberativo. Las características deseables en un proceso participativo es que las personas sean representativas, que los espacios estén abiertos para un gran número de participantes, que los insumos revelen las preferencias de los ciudadanos y que sus aportes sean efectivamente considerados por los tomadores de decisión.

Entre los mecanismos que pueden ser utilizados para llevar adelante procesos de participación en el presupuesto, se encuentran: audiencias públicas, encuestas ciudadanas, comités de consulta, talleres de priorización, simulaciones y grupos de enfoque.

Todos los mecanismos tiene ventajas, pero ninguno es efectivo por sí mismo. Por ejemplo, en las audiencias públicas la asistencia puede ser baja o bien, los participantes pueden tener poco conocimiento sobre lo tratado, o no ser representativos de la comunidad. En el caso de las encuestas, puede haber error al estimar la intensidad de las opiniones ciudadanas, las personas consultadas podrían no haber tenido información apropiada o las preguntas pueden haber estado sesgadas. Los comités consultivos

requieren de más tiempo y esfuerzo, y sus integrantes podrían dejar de ser representativos de la comunidad. Frente a esas limitaciones, la experiencia indica que el uso de más de un método aumenta las probabilidades de que la participación sea efectiva [Ebdon & Franklin, 2004].

Las siguientes aspectos pueden ayudar a establecer si el uso de ciertos mecanismos de participación o el desarrollo de un proceso en particular ha sido efectivo: representatividad de los participantes, amplitud de los espacios para que un gran número de ciudadanos puedan participar, momento dentro del proceso presupuestario, grado de revelación de las preferencias de los ciudadanos y nivel de consideración de los aportes por parte de los tomadores de decisión. En general, se debe preguntar qué factores son los que más influencia tienen para la efectividad de la participación y si estas experiencias pueden ser aplicadas en otros contextos.

Ebdon & Franklin [2004] recomiendan los siguientes pasos para el desarrollo de un proceso participativo en el presupuesto: establecer los objetivos de la participación, llevar a cabo una selección estratégica de los mecanismos, implementar las consultas o espacios de participación, y valorar la efectividad del proceso.

Estándares y evaluaciones

En el apartado "Aproximación conceptual", se mencionaron estándares e iniciativas internacionales que están relacionadas con el presupuesto. En este apartado se describen con mayor detalle algunas de ellas, en particular el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional, el Programa de Gasto Público y de Rendición de Cuentas (PEFA) y la Encuesta de Presupuesto Abierto.

Código de buenas prácticas de transparencia fiscal

El Fondo Monetario Internacional usa tres instrumentos para promover la transparencia en las finanzas públicas. Uno de ellos, como ya se mencionó, es el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal. Los principios y prácticas recomendadas por ese código están desarrollados en el Manual de Transparencia Fiscal. El tercer instrumento es la guía sobre la transparencia de los ingresos provenientes de los recursos naturales. Este último no es aplicable en el caso de El Salvador, pues no existen fuentes importantes de ingresos que provengan de la extracción de recursos naturales, a diferencia de lo que ocurre en países con industrias estatales dedicadas a la explotación del petróleo, minerales, bosques y otros recursos naturales⁹.

El Código y el Manual desarrollan estándares en las siguientes áreas¹⁰:

- **Claridad de roles y responsabilidades:** recomienda una clara delimitación del sector gubernamental en relación con el resto del sector público y del resto de la economía, así como la existencia de un marco para la administración de las finanzas públicas.
- **Proceso presupuestario abierto:** objetivos fiscales y macro-económicos bien definidos y un calendario establecido para la preparación del presupuesto, así como procedimientos claros de ejecución, monitoreo e informes del presupuesto.
- **Disponibilidad pública de información:** información comprensiva y oportuna sobre el pasado, presente y futuro proyectado de las actividades y riesgos fiscales, que facilite el análisis de las políticas y que promueva la rendición de cuentas.

- **Medidas de integridad:** cumplimiento de estándares sobre calidad de los datos, una efectiva fiscalización de las actividades fiscales, así como el escrutinio externo de la información fiscal.

Motivados por las lecciones aprendidas en la crisis financiera internacional que tuvo lugar en 2008, el FMI está en el proceso de mejorar sus instrumentos de transparencia fiscal en áreas como la presentación de la información financiera, la coordinación de esfuerzos y el seguimiento internacional¹¹.

La evaluación sobre la aplicación del código y el manual de transparencia fiscal es realizada por medio de reportes sobre la observación de estándares y códigos (ROSC, por sus siglas en inglés)¹². En esos reportes se documentan las prácticas vigentes en el país bajo estudio, se evalúa el cumplimiento del código y se priorizan prácticas específicas para mejorar la transparencia fiscal. En lo que respecta a El Salvador, se han hecho dos informes sobre transparencia fiscal (2005 y 2011) y uno sobre diseminación de datos (2004)¹³.

En el reporte de 2011 se concluye que El Salvador cumple con muchos de los estándares del Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal. Entre otros aspectos se destaca que la estructura y funciones del gobierno central y sus interrelaciones con el gobierno local están claramente especificadas, existe un calendario presupuestario y éste es observado, y la Asamblea Legislativa cuenta con un tiempo adecuado para revisar la propuesta del presupuesto. Se agrega que las leyes y regulaciones tributarias son claras y comprensibles, además de que en el presupuesto las partidas de ingreso están indicadas de forma separada según su fuente. Entre los desafíos, en el reporte se advierte la importancia de presentar ante la Asamblea Legislativa un informe de medio

año sobre la ejecución del presupuesto, mejorar la preparación del mismo en un marco de mediano plazo, así como la inclusión de información complementaria que facilite las comparaciones y agregaciones.

Programa de gasto público y rendición de cuentas

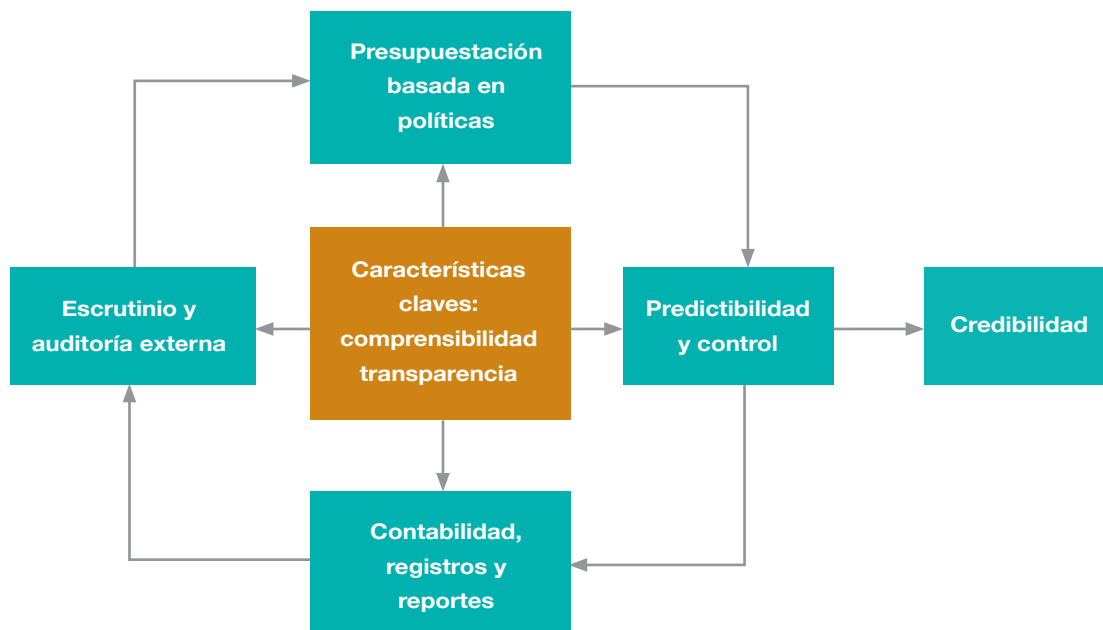
El Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA, por sus siglas en inglés)¹⁴ promueve la disciplina fiscal, la asignación estratégica de los recursos y el uso eficiente de los mismos en la provisión de servicios públicos. Las dimensiones que toma en cuenta el PEFA son las siguientes: *credibilidad del presupuesto, universalidad y transparencia, presupuestación basada en políticas, previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria, contabilidad, registro e información, escrutinio y auditoría externa*. En la figura 1 está representada la relación entre esas dimensiones.

En el PEFA el seguimiento se realiza por medio de informes de desempeño de la gestión de las finanzas públicas elaborados sobre la base de un conjunto de indicadores de alto nivel. Los principios en los que se basa el seguimiento son los siguientes :

- *Controles eficaces* sobre los agregados presupuestarios y en la gestión de los riesgos fiscales.
- *Planificación y ejecución* del presupuesto conforme a las prioridades gubernamentales.
- *Uso adecuado de los recursos* para que exista una eficiente prestación de servicios.

En 2009 se realizó una evaluación a El Salvador en el marco del PEFA. Uno de los aspectos que se destaca en la misma es que la credibilidad del presupuesto se ve afectada por la incorporación de ampliaciones

Figura 1: Marco de desempeño del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA)



Fuente: adaptado de *The PEFA framework*.

presupuestarias durante el ejercicio fiscal, lo que resulta en un aumento significativo en relación con el gasto aprobado inicialmente. Lo mismo ocurre en el lado del ingreso, donde las previsiones están por debajo de los valores reales. Como aspecto positivo se reconoce que la información que requiere la Asamblea Legislativa para el escrutinio del presupuesto se presenta de forma completa y coherente. Dicha información también está a disposición del público. Sobre el vínculo del presupuesto con las políticas públicas, se advierte que si bien es cierto que éste es un instrumento de aplicación de las políticas del gobierno y del Ministerio de Hacienda, no lo es de las políticas institucionales y sectoriales.

Encuesta de Presupuesto Abierto

La Encuesta de Presupuesto Abierto es una evaluación sobre la disponibilidad y conte-

nido de documentos que son considerados básicos en el proceso presupuestario, así como de las oportunidades que existen en el mismo para la participación del público. Es realizada por organizaciones de la sociedad civil e investigadores independientes bajo la coordinación del International Budget Partnership (IBP).¹⁶

La encuesta se realiza cada dos años desde 2006. El Salvador ha sido incluido en todas las evaluaciones. En una escala de 0 a 100, El Salvador obtuvo 27 puntos en 2006, 37 puntos en 2008 y 2010 y 43 puntos en 2012. IBP agrupa a los países conforme el resultado que obtengan en las siguientes categorías: escasa o ninguna información (de 0 a 20 puntos), mínima (de 21 a 40), alguna (de 41 a 60), sustancial (de 61 a 80) y extensa (de 81 a 100). En consecuencia, hasta 2010 El Salvador estuvo entre los países que proporcionaban “información mínima” sobre el

presupuesto. Con el resultado obtenido en 2012, nuestro país pasó al siguiente grupo, el de los países que dan “*alguna información*” [IBPb].

Esta encuesta permite hacer comparaciones entre países. Con los datos de 2012, en el nivel global los países mejor evalua-

dos resultaron ser Nueva Zelanda (93 puntos), Sudáfrica (90) y Reino Unido (88). Los peor evaluados, todos con 0 puntos, fueron Guinea Ecuatorial, Myanmar y Qatar. En Centroamérica, Honduras fue el país mejor evaluado, con 53 puntos, seguido de Guatemala (51), Costa Rica (50), El Salvador (43) y Nicaragua (42).¹⁷

Notas relacionadas

4. Según Habernas [1989], la *esfera pública* es un lugar donde las personas se juntan para identificar problemas sociales, discutir con libertad sobre los mismos e influenciar la acción política. Él sostiene que la esfera pública se encuentra entre la esfera privada y la esfera de la autoridad pública (el Estado).
5. En este documento se usan como equivalentes los términos abierto o apertura, en correspondencia con las palabras en inglés *open* y *openness*.
6. En este punto la ética pública se entiende tal y como es aplicada en el ámbito gubernamental, es decir como una serie de normas sobre la forma en que los servidores públicos deben conducirse en el ejercicio de sus cargos. Se reconoce que esta visión de la ética pública es estrecha.
7. Para justificar la máxima de publicidad, Kant recurrió a una demostración por contradicción: “*En efecto; una máxima que no puedo manifestar en alta voz, que ha de permanecer secreta, so pena de hacer fracasar mi propósito; una máxima que no puedo reconocer públicamente sin provocar en el acto la oposición de todos a mi proyecto; una máxima que, de ser conocida, suscitaría contra mí una enemistad necesaria y universal y, por tanto, cognoscible a priori; una máxima que tiene tales consecuencias las tiene forzosamente porque encierra una amenaza injusta al derecho de los demás.*” [La Paz Perpetua, 1795]
8. Kahn agrega lo siguiente: “*originally conceived as an avenue for public expression, the hearings had soon degenerated into and indeed served as an arena for the development of interest group lobbying*”.
9. Fondo Monetario Internacional. ¿De qué manera promueve el FMI una mayor transparencia fiscal?. Ficha técnica. Enlace: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/fiscals.htm> (consultado el 15 de agosto de 2013).
10. Fondo Monetario Internacional. Code of Good Practices on Fiscal Transparency. 2007. Enlace: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm> (consultado el 15 de agosto de 2013).
11. Nota: Consultation on IMF’s Revised Draft of the Fiscal Transparency Code. International Monetary Fund. 10 de julio de 2013. Enlace: <http://www.imf.org/external/np/exr/consult/2013/fisctransp/index.htm> (consultado el 30 de agosto de 2013).
12. ROSC: Reports on the Observance of Standards and Codes. Enlace: <http://www.imf.org/external/NP/rosc/rosc.aspx> (consultado el 15 de agosto de 2013).
13. Fondo Monetario Internacional. Reports on the Observance of Standards and Codes (ROCSs). Enlace: <http://www.imf.org/external/NP/rosc/rosc.aspx> (consultado el 26 de agosto de 2013).
14. PEFA: Public Expenditure and Accountability. Enlace: <http://www.pefa.org/en>
15. Programa de Gasto Público y de Rendición de Cuentas. Gestión de las Finanzas Públicas. Marco de referencia para la medición del desempeño. Revisión de enero de 2011. Enlace: <http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PMF\%20Spanish-draft2.pdf> (consultado el 15 de agosto de 2013).
16. Enlace: <http://internationalbudget.org>
17. Enlace: <http://survey.internationalbudget.org/#rankings> (consultado el 29 de agosto de 2013).

3. Condiciones para la apertura

En los apartados anteriores se hizo una aproximación al concepto de apertura y se describieron estándares e iniciativas que la evalúan en las finanzas públicas. Acá se hace la exposición sobre algunas condiciones que son necesarias para la apertura, como lo es la clasificación y el proceso presupuestario.

Clasificación presupuestaria

En relación con la clasificación, el asunto es que puede existir abundante información, los documentos ser accesibles e incluso, existir muchas oportunidades de participación. Pero esos mecanismos serán poco efectivos si el presupuesto no cuenta con categorías adecuadas que permitan hacer comparaciones, agregar o desagregar datos o bien, cruzar variables, entre otras operaciones, conforme los diversos intereses de los usuarios de la información.

Clasificaciones y códigos presupuestarios

Con el objeto de facilitar el análisis del presupuesto se usan distintas clasificaciones. Estas incluyen categorías por entidad administrativa, por tipo de bienes económicos, por fuentes de financiamiento y por finalidades.

Para tal efecto, cada partida presupuestaria tiene asociado un cifrado en el que se identifican las distintas clasificaciones que le corresponden. Dicho cifrado es utilizado en todas las transacciones que se realizan con cargo a la respectiva partida presupuestaria. De esa forma, luego es posible elaborar informes que resuman las operaciones según los diferentes tipos de clasificación.

Por ejemplo, el siguiente es un cifrado contenido en un presupuesto del Ministerio de Educación: 2013-3100-3-05-01-21-1-55: 2013 representa al año; 3100 es el código de la entidad administrativa, que en este caso es el Ministerio de Educación; el dígito 3 representa el área de gestión de desarrollo social; 05 es la unidad presupuestaria, educación básica; 01 es la línea de trabajo, atención a educación básica; 21 es el clasificador económico, bienes de consumo; 1 es la fuente de financiamiento, fondo general; y 55 es el rubro presupuestario, gastos financieros.

La traducción de los códigos presupuestarios en las operaciones de comparación, agregación o cruce de variables, entre otras, por lo general se hace en forma automatizada. El gobierno dispone de sistemas informáticos distribuidos en cada entidad administrativa. En esos sistemas se registran y compilan los datos, se conserva la información, a la vez que se generan consultas y reportes periódicos para responder a las necesidades de distintos usuarios [MdeH, 2012].

Estándar internacional

Para poder evaluar en términos cualitativos los resultados del gobierno, la clasificación que más interesa es la funcional. Por esa razón, en lo que sigue la atención se dedica a esta clasificación, que también es llamada de las funciones del gobierno, y que es una de las categorizaciones de gastos por finalidades del sistema de cuentas nacionales [UN, 2001]. Su propósito es detallar los objetivos socioeconómicos que persigue el gobierno cuando hace distintos tipos de erogaciones.

Con la clasificación funcional se pueden evaluar las tendencias de las erogaciones en finalidades determinadas a lo largo del tiempo. La clasificación no se ve afectada por los cambios organizacionales (creación, reorganización o cierre de oficinas). Además, sirve para hacer comparaciones internacionales respecto al alcance de las funciones económicas y sociales que desempeñan los gobiernos.

El FMI recomienda que los gobiernos usen una clasificación funcional y que ésta tenga al menos tres niveles de desagregación [2001, pp. 85-122], además de que sea posible realizar análisis cruzados con las otras clasificaciones, en particular con la económica. Como ilustración en la tabla 1 se presenta el primer nivel de agregación de la clasificación funcional recomendada por el FMI.

El hecho de que los gobiernos cuenten con una adecuada clasificación funcional se considera una medida de transparencia. El FMI recomienda que la información fiscal se presente de manera que facilite el análisis de

Tabla 1: Primer nivel de agregación de la clasificación funcional recomendada por el FMI

Código	Nombre
701	Servicios públicos generales
702	Defensa
703	Orden público y seguridad
704	Asuntos económicos
705	Protección del medio ambiente
706	Vivienda y servicios comunitarios
707	Salud
708	Actividades recreativas, cultura y religión
709	Educación
710	Protección social

las políticas y que estimule la rendición de cuentas. En particular, plantea que se debe hacer un desglose de ingresos, gastos y financiamiento, clasificando los gastos por categorías económicas, funcionales y administrativas.¹⁸ En la misma dirección, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico recomienda que en los principales documentos presupuestarios los gastos sean clasificados por unidad administrativa y que, en forma suplementaria, se presente información clasificando los gastos por categorías económicas y funcionales.¹⁹

Clasificación funcional en El Salvador

En El Salvador no existe propiamente una clasificación funcional del presupuesto, como la recomendada por el Fondo Monetario Internacional. En principio solo hay un nivel de clasificación que puede ser interpretado como funcional y que es denominado “*por áreas de gestión*”. Las áreas de gestión son siete y están relacionadas con las finalidades y obligaciones generales del Estado. Sus códigos y nombres se presentan en la tabla 2.

Además, existe un clasificador administrativo que incorpora aspectos funcionales. La

Tabla 2: Clasificador por áreas de gestión

Código	Nombre
1	Conducción administrativa
2	Administración de justicia y seguridad ciudadana
3	Desarrollo social
4	Apoyo al desarrollo económico
5	Deuda pública
6	Obligaciones generales del Estado
7	Producción empresarial pública

asignación de cada entidad administrativa se divide entre unidades presupuestarias y líneas de trabajo, a las cuales se asocian objetivos y montos financieros para su realización.

La limitación que tiene la clasificación por unidades presupuestarias y líneas de trabajo es que dependen en gran medida de la unidad administrativa responsable de su ejecución. Si dicha unidad es reorganizada, entonces por lo general cambian las unidades presupuestarias o líneas de trabajo asociadas a ella, con lo cual ya no es posible hacer comparaciones directas.

Cabe mencionar que uno de los aspectos que revisa la Encuesta de Presupuesto Abierto (fue descrita antes) es si el presupuesto se clasifica en forma funcional. En la edición de 2012, de las respuesta posibles (a, b, c o d) en la pregunta correspondiente (No. 2), El Salvador recibió una b, la cual indica que los gastos son clasificados funcionalmente, pero que dicha clasificación no es compatible con estándares internacionales²⁰.

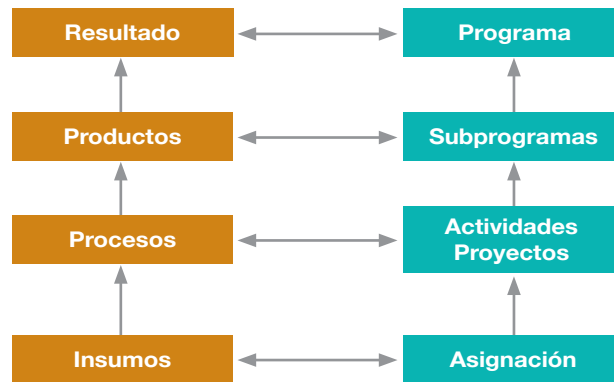
Al respecto, es interesante citar las palabras que dio sobre este punto el representante del gobierno que comentó la Encuesta: *“En el caso de El Salvador, el presupuesto es preparado con un enfoque de áreas administrativas y es estructurado en forma agregada con las áreas administrativas que corresponde a los principales fines que el gobierno debe cumplir. A pesar del hecho de que tal clasificación no es compatible con los estándares internacionales, es posible enlazar las áreas administrativas con la clasificación funcional.”*

Efectivamente, como lo advirtió el representante gubernamental, es posible hacer un enlace funcional por medio de las unidades presupuestarias y líneas de trabajo, pero tal tarea es en gran medida de carácter

manual. Implica identificar por cada objetivo la función a la que corresponde, de conformidad con los estándares internacionales. Además, es un ejercicio que tendría que revisarse año con año, conforme la estructura administrativa va reflejando su reorganización en el presupuesto. Cabe a la vez advertir que en los informes de seguimiento y de liquidación del presupuesto no se incluye información por líneas de trabajo. En tales informes la desagregación solo llega hasta las unidades presupuestarias.

Como ilustración, a continuación se comenta la estructura presupuestaria que tiene el Ministerio de Educación en el presente ejercicio fiscal (2013), considerando que en dependencias como ésta es donde hay una mayor correspondencia funcional. El presupuesto del Ministerio de Educación está dividido en 11 unidades presupuestarias y 14 líneas de trabajo. Cada unidad presupuestaria se divide en una o más líneas de trabajo, y éstas últimas tienen asociados un propósito y una asignación financiera. En este caso, la mayoría de las líneas de trabajo ciertamente tienen una naturaleza de carácter funcional, por ejemplo: atención a educación parvularia, educación básica y educación media. Pero otras tienen un carácter administrativo, como las que corresponden a transferencias para la Universidad de El Salvador, Caja Mutual de Empleados del Ministerio de Educación e Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.²¹

Vale la pena destacar que, precisamente, uno de los objetivos que persigue el Plan de Reforma del Presupuesto Público de El Salvador (2012), que implica la incorporación de una clasificación funcional, es convertir a los objetivos y resultados en el principal eje para estructurar el presupuesto. En la figura 2 se muestra la cadena de valor de un programa: en la base están los insumos, con los cuales

Figura 2: Cadena de valor de un programa presupuestario

Fuente: adaptado de ilustración contenida en el Plan de Reforma del Presupuesto Público de El Salvador (2012, p. 17).

se desarrollan procesos; se generan productos y estos dan resultados en respuesta a las necesidades de la población. En una secuencia similar, la estructura presupuestaria asociará las asignaciones financieras a los insumos, actividades y proyectos a los procesos, los sub-programas a los productos y los programas a los resultados.

Objetivos y líneas de trabajo en el presupuesto

Para concluir esta sección sobre la clasificación presupuestaria, en este apartado se ofrece una idea del tamaño del presupuesto en relación con las líneas de trabajo existentes. Así el lector podrá tener una idea cuantitativa del volumen de objetivos que las entidades públicas buscan cumplir con los fondos que les son asignados para cada ejercicio fiscal.

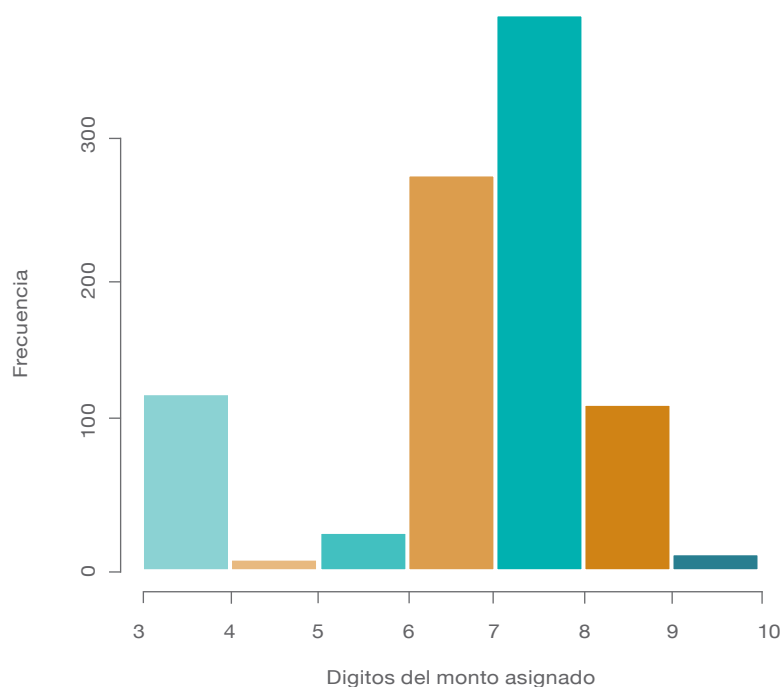
En el proyecto de presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal 2013 hubo 370 unidades presupuestarias y 856 líneas de tra-

bajo en las entidades del gobierno central, autónomas y empresas públicas.²² En otras palabras, 856 es el número de los objetivos específicos contenidos en el presupuesto. De ese total, 113 correspondieron al área de conducción administrativa, 85 a la de administración de justicia y seguridad ciudadana, 445 a desarrollo social, 134 a apoyo al desarrollo económico, 15 a deuda pública, 11 a obligaciones generales del Estado y 53 a producción empresarial pública.

En la figura 3 se muestra una distribución de frecuencia de las líneas de trabajo representando el número de dígitos de su monto asignado.²³ El 45% de las líneas de trabajo recibe asignaciones entre 1 y 10 millones de dólares, mientras que el 31% obtienen entre 100 mil y 1 millón de dólares. El promedio del monto asignado al universo de líneas de trabajo es 8.4 millones de dólares.

Cabe mencionar que en las propuestas de presupuesto, como ocurrió en 2013, alrededor del 5% de líneas de trabajo tienen una

Figura 3: Distribución de frecuencia de líneas de trabajo en relación con el número de dígitos del monto asignado



asignación simbólica (por lo general de 100 dólares).²⁴ Estas líneas se incluyen con la intención que queden abiertas en la Ley del Presupuesto, para luego ser reforzadas durante la ejecución.

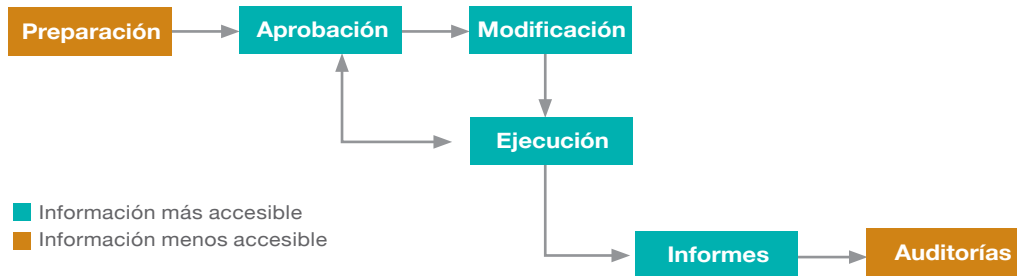
El proceso presupuestario

Al inicio de la sección 1 se mencionó que la clasificación y el proceso presupuestario son dos aspectos necesarios para llevar a cabo ejercicios de análisis en este campo. En esta sección se describe el proceso presupuestario, señalando cuáles son sus etapas, qué entidades son las responsables y qué tipo de información se va generando.

En la figura 4 se presentan las etapas del proceso presupuestario, las cuales son:

preparación, aprobación, modificación, ejecución, informes y auditorías. Se aclara que estas etapas pueden recibir diferentes nombres o variar en número según la fuente que se consulte. Por ejemplo, en el Portal de Transparencia Fiscal se indica que el proceso presupuestario tiene cuatro etapas: formulación, discusión y aprobación, ejecución, y seguimiento y evaluación.²⁵ Para salvar esas diferencias, más que los nombres, lo importante es captar el propósito de cada una de las etapas.

Siempre en la figura 4 se ha representado si hay más o menos accesibilidad a la información que se genera en las etapas del proceso presupuestario. Dentro de ellas destacan, por las restricciones existentes, las etapas de formulación y de auditoría, las

Figura 4: Proceso presupuestario

Fuente: elaboración propia.

cuales en la actualidad están prácticamente cerradas al conocimiento del público.

Preparación

En esta etapa se prepara la propuesta del presupuesto que será presentada por el Órgano Ejecutivo ante la Asamblea Legislativa. Tiene lugar aproximadamente entre marzo y septiembre del año previo al ejercicio fiscal al que corresponda el presupuesto en cuestión.

La preparación inicia con un presupuesto preliminar que contiene la proyección de escenarios macroeconómicos en los cuales podría encontrarse el país en el ejercicio fiscal a presupuestar, y lo que eso implicaría en términos de ingresos para el Estado. Sobre esa estimación, se hace una distribución inicial del gasto, asignando techos a cada entidad administrativa. Los techos presupuestarios son comunicados a cada entidad para que priorice los objetivos que tratará de alcanzar en el año siguiente. Para concluir esta etapa, el Ministerio de Hacienda consolida las propuestas de las distintas entidades administrativas y prepara la propuesta global que presenta al Órgano Legislativo.

Aprobación

Cuando la Asamblea Legislativa recibe la propuesta del presupuesto del próximo año, que por lo general sucede en la última semana de septiembre, inicia una discusión de varias jornadas en la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto. A esas jornadas en ocasiones son invitados titulares de distintas entidades, o son recibidos grupos sociales que piden exponer sus demandas presupuestarias.

Por mandato de la Constitución, corresponde a la Asamblea Legislativa aprobar el presupuesto. Esta puede disminuir o rechazar las asignaciones solicitadas, pero no aumentarlas (artículo 227).

El presupuesto generalmente es aprobado antes que inicie el ejercicio fiscal al que corresponda. Si llegara a ocurrir un atraso, el gobierno puede seguir operando con el presupuesto previo. El artículo 38 de la Ley de Administración Financiera del Estado dispone que *“si al cierre del ejercicio financiero fiscal no se hubiesen aprobado las leyes del presupuesto general del Estado y de presupuesto especiales y la respectiva ley de salarios, en tanto se da la aprobación*

del ejercicio entrante, se iniciará aplicando las respectivas leyes de presupuesto tanto general como especial y la correspondiente ley de salarios vigentes en el ejercicio fiscal inmediato anterior, incorporando todas las reformas realizadas a estos cuerpos de ley en dicho ejercicio fiscal”.

Modificación

Esta etapa en realidad es parte de la ejecución, pero ha sido diferenciada por la importancia práctica que tiene. Independientemente de la forma en que la Asamblea Legislativa apruebe el presupuesto, durante el ejercicio fiscal éste sufre muchos cambios, llegando algunas asignaciones a ser muy distintas de lo inicialmente votado. Como se mencionó antes, uno de los aspectos que fue destacado en la evaluación del PEFA es que la credibilidad del presupuesto se ve afectada por la incorporación de ampliaciones presupuestarias durante el ejercicio fiscal, lo que resulta en un aumento significativo en relación con el gasto aprobado inicialmente. En esa evaluación se agregó que lo mismo ocurre en el lado del ingreso, donde las previsiones están alejadas de los valores reales [Palacio Blasco, 2009].

El artículo 45 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado dispone las reglas que deben observarse para hacer modificaciones al presupuesto: las transferencias entre distintas entidades administrativas son aprobadas por la Asamblea Legislativa; mientras que las transferencias entre asignaciones de una misma entidad administrativa son autorizadas por el Ministerio de Hacienda. Cabe advertir que en cada presupuesto existen asignaciones que se declaran intransferibles.

Además, es común que en el presupuesto de cada año se incluyan otras reglas que deben observarse para hacer modificaciones.

Por ejemplo, en el presupuesto del ejercicio fiscal 2013 se dispuso que las economías de salarios serían transferidas a una unidad presupuestaria llamada “Financiamiento de Gastos Imprevistos” incluida en el presupuesto de cada entidad.²⁶ Dicha unidad presupuestaria también es reforzada con montos que van quedando sin ejecutar de otros rubros. Luego esos recursos pueden ser reorientados para atender otras necesidades que tenga el gobierno.

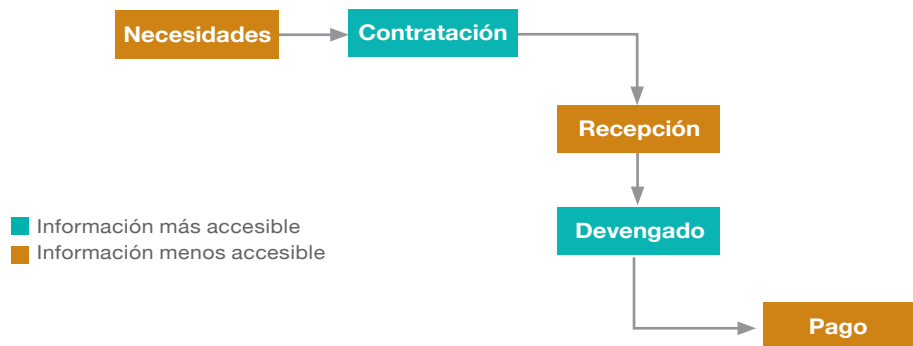
Ejecución

La ejecución del gasto es propiamente la erogación para pagar obligaciones, adquirir bienes o servicios y desarrollar obras públicas. Aquí, el presupuesto se cruza con otros sistemas de gestión, como los de administración de recursos humanos, el de compras y adquisiciones y, entre otros, el de inversión pública. Al igual que con el proceso general, según la fuente que se consulte, los nombres de las etapas varían, pero en general siguen la secuencia representada en la Figura 5.

El proceso de ejecución del gasto inicia con la identificación de necesidades. Luego se contrata la provisión de insumos para satisfacer dichas necesidades. Cuando esos insumos son recibidos, su precio se descuenta del monto de la asignación, procedimiento que es llamado devengado. El devengado es a la vez el reconocimiento de una obligación monetaria que se tiene hacia un proveedor o contratista, la cual es liquidada cuando se hace el pago respectivo.²⁷

Informes

La generación de informes públicos es una tarea que se realiza al menos cada mes y al final del ejercicio fiscal. Los informes pueden contener datos estrictamente presupuestarios o combinarse con información contable. Además, la información financiera puede ser

Figura 5: Proceso de ejecución del gasto

Fuente: elaboración propia.

parte de informes de gestión que dan cuenta sobre los resultados obtenidos por las distintas entidades administrativas. En la actualidad los principales informes son:

- Los estados financieros generados por cada entidad administrativa: situación financiera, ejecución presupuestaria, flujo de fondos y rendimiento económico.²⁸
- Los informes consolidados de seguimiento, preparados mensual y trimestralmente por la Dirección General del Presupuesto.²⁹
- El Informe Financiero del Estado, preparado por el Ministerio de Hacienda y presentado ante la Asamblea Legislativa, que resume la situación de las finanzas públicas al final del ejercicio.³⁰
- Memorias de labores preparadas por cada entidad pública para dar cuenta sobre las actividades hechas y logros obtenidos. En el caso de los ministerios e instituciones requeridas por ley, las memorias son presentadas ante la Asamblea Legislativa para su aprobación. Hay que destacar que en el actual

gobierno se introdujo la práctica de hacer eventos para presentar públicamente estas memorias (que son llamados de rendición de cuentas).

Como se señaló en la introducción, la accesibilidad a la información financiera ha mejorado significativamente en años recientes. Los factores más destacados que marcan ese cambio son la apertura del Portal de Transparencia Fiscal³¹ y la entrada en vigor de la Ley de Acceso a la Información Pública. Otros sitios, como el de estadísticas del Banco Central de Reserva,³² también tienen una posición relevante a la hora en que se necesita recolectar datos fiscales.

Auditoría

El proceso presupuestario concluye cuando se audita el uso de los fondos. La responsabilidad de esta labor recae en la Corte de Cuentas, entidad que tiene el mandato constitucional de “fiscalizar la hacienda pública en general y la ejecución del presupuesto en particular” (artículo 195). Las auditorías las

hace directamente la Corte de Cuentas, las unidades de auditoría interna de cada entidad administrativa o, cuando la ley así lo exige o permite, firmas privadas. Producto de las auditorías surgen recomendaciones que buscan mejorar la administración de los recursos, así como señalamientos en caso de existir irregularidades. Si ocurre esto úl-

timo, el proceso puede pasar a un juicio de cuentas.

Es importante mencionar que, además de las auditorías que se hacen a cada entidad, la Corte de Cuentas debe presentar ante la Asamblea Legislativa los resultados de su examen al informe financiero del Estado.

Notas relacionadas

18. Ver el Código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal. Fondo Monetario Internacional. 2007.
19. OECD Best Practices for Budget Transparency. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 2002.
20. Open Budget Survey. El Salvador: country info. International Budget Partnership. 2012.
21. Presupuesto 2013: 3010 - Ramo de Educación. Portal de Transparencia Fiscal. Enlace: http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Presupuestos_votados/A\F1o\%202013/Presupuestos/LP3100-13.pdf (consultado el 27 de junio de 2013).
22. Los datos consignados en este apartado fueron calculados a partir de un archivo digital del proyecto de presupuesto 2013, el cual obtenido mediante una petición de información dirigida al Ministerio de Hacienda (Resolución Ref. UIAP/RES.052.1/2012, 5 de octubre de 2012).
23. Para generar la distribución, el monto se multiplicó por 10 y se le aplicó la función logaritmo base 10.
24. Las líneas de trabajo con asignaciones presupuestarias simbólicas son las representadas por la primera barra en la figura 3.
25. Presupuestos públicos. Portal de Transparencia Fiscal. Enlace: http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos (consultado el 28 de julio de 2013).
26. Ver el artículo 11. Enlace: http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Presupuestos_votados/A\F1o\%202013/Presupuestos/ArticulosLP2013.pdf (consultado el 28 de julio de 2013).
27. La diferencia entre el momento del devengado y el pagado puede llegar a ser significativa. Como se mostrará más adelante, en 2012 el saldo de esas operaciones superó el 2% del PIB.
28. De conformidad con la Ley de Acceso a la Información Pública, estos informes deben ser publicados en el sitio web de cada entidad administrativa. Por lo general, en la página principal de los sitios de cada entidad hay un logo que dice Gobierno Transparente. Al darle click a ese logo se llega a la sección donde está publicada la información oficiosa que manda la Ley de Acceso a la Información Pública, lo cual incluye a los informes financieros.
29. Seguimiento del Presupuesto. Portal de Transparencia Fiscal. Enlace: http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Seguimiento\%20a\%20Presupuesto (consultado el 28 de julio de 2013).
30. Presupuestos Ejecutados. Portal de Transparencia Fiscal. Enlace: http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Presupuestos_ejecutados (consultado el 28 de julio de 2013).
31. Enlace: <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/>
32. Enlace: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&title=Base\%20de\%20Datos\%20Econ\%C3%B3mica-Financiera&lang=es#ancla1001>

4. Apertura y capacidades

La apertura exige una concepción adecuada que haya sido interiorizada por los ciudadanos y los tomadores de decisión, y un compromiso práctico, expresado en aspectos como la publicidad y el acceso a la información. De otra forma, aunque se adopten mecanismos de apertura, estos pronto quedan en meras simulaciones, sin implicaciones significativas en las políticas públicas y en el quehacer del gobierno. Además, deben existir condiciones adecuadas para la apertura. En este trabajo se ha expuesto la importancia de la clasificación y del proceso presupuestario. Pero sobre todo, y esto es sumamente importante, los ciudadanos necesitan desarrollar capacidades de análisis. Esta sección trata acerca de dicho aspecto.

Como aporte y en forma de propuesta, se presenta a continuación una guía básica de análisis presupuestario. Esta consiste en hacer comparaciones con montos y proporciones. Debe señalarse que no existe una sola metodología para analizar el presupuesto; de hecho, la misma debe corresponder al propósito que se persiga. Por lo tanto, pueden existir muchas maneras de hacer un análisis. Además del propósito, las metodologías pueden variar en su naturaleza (por ejemplo cuantitativa o cualitativa), la complejidad de sus herramientas o, entre otros aspectos, por el alcance que tengan.

Luego se usa la guía antes indicada en una aplicación. El ejercicio consiste en un análisis del comportamiento del presupuesto general del Estado entre los años 2002 y 2012, tomando como base la clasificación por áreas de gestión. El análisis parte de su-

puestos que se consideran de interés desde el punto de vista de la participación del público en el proceso presupuestario.

Los datos usados en este apartado fueron tomados del Portal de Transparencia Fiscal, específicamente de los presupuestos votados y de los informes de fin de año.

Una guía básica de análisis

Supuestos y criterios

Por lo general, al hacer un análisis del presupuesto se buscan respuestas a preguntas relacionadas con el manejo de una asignación o de un conjunto de ellas. Algunas de esas preguntas son:

- ¿Cuándo se asigna y con qué finalidad?
- ¿Qué tan significativa es dicha asignación?
- ¿Cómo se distribuyen los fondos asignados?
- ¿Qué cambios ocurren en relación con lo que se asigna inicialmente?
- ¿Cuánto de lo que se asigna se usa?
- ¿Qué productos o resultados se obtienen?
- ¿Quiénes se benefician?
- ¿Qué impacto tiene el gasto o la inversión hecha?

La guía que se desarrolla en este apartado solo sirve para analizar agregados presupuestarios en forma cuantitativa. Lo que busca, de una forma limitada, son respuestas a las primeras preguntas de la lista anterior: cuánto se asigna, cómo se compara

esa asignación con otras prioridades, de qué magnitud son los cambios que se hacen a las asignaciones iniciales y cuánto de lo que se vota es usado.

Se debe reconocer que todas estas preguntas presentan cierto grado de dificultad, pero las últimas son las más difíciles de responder satisfactoriamente; de hecho, algunas veces resulta imposible hallarles solución. De por sí el querer conocer sobre los impactos es un problema complejo. A eso se agrega que, por lo general, ni el presupuesto ni los sistemas de planificación pública vigentes son instrumentos adecuados para dar cuenta de los productos generados y de los resultados obtenidos. Y como se mencionó en el apartado 1, una limitante básica es la carencia de una adecuada clasificación funcional

Así, los supuestos que sirven de orientación para esta guía son los siguientes:

- **Credibilidad:** Los montos de las asignaciones pueden variar en relación con lo votado. Lo que se aprueba para iniciar el ejercicio fiscal solo es una estimación. ¿Qué tan creíble es el presupuesto que la Asamblea Legislativa aprueba?
- **Priorización:** Las prioridades de gasto pueden modificarse. Unas áreas pueden cobrar más importancia que otras

en relación con la distribución inicial. ¿Se mantienen las mismas prioridades o éstas se modifican?

- **Eficiencia:** Lo que se autoriza no se ejecuta totalmente. Por lo general, quedan recursos sin colocar. ¿Es significativo el monto del presupuesto que queda sin ejecutar?

De nuevo, estos supuestos son abiertos y quizás no exista una sola respuesta. Para algunas personas cierta proporción será aceptable, mientras que para otras no. Lo positivo es que el debate sobre estos puntos, luego de hacer un análisis, estará mejor informado.

Herramientas de análisis

En esta guía el presupuesto es asociado con la idea de un círculo que es dividido en segmentos para responder a diferentes objetivos (como un pastel). Así, como se muestra en la figura 6, a un determinado objetivo se le asigna un segmento del círculo, representando cierto monto financiero.

Siguiendo con la analogía de que el presupuesto es como un círculo, la asignación puede variar en monto, con lo que el radio del segmento se modificará (figura 6b); o puede variar la proporción, con lo que su án-

Figura 6: Representación de una asignación presupuestaria y de sus posibles variaciones

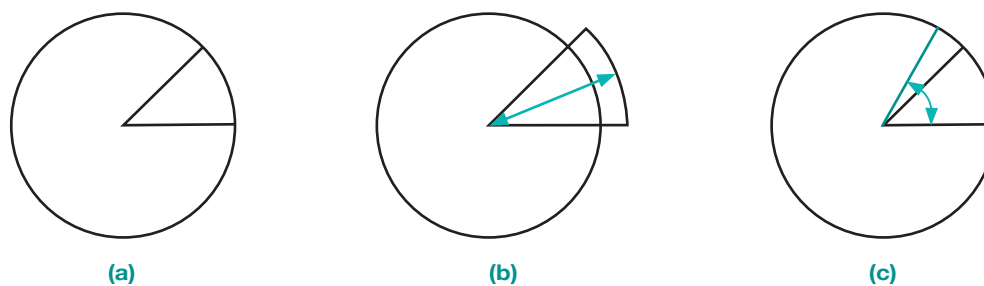


Figura 7: Fórmulas para analizar cambios de montos y proporciones

$$\text{Proporción: } p_j = \frac{x_j}{\sum_{i=1}^n x_i} \quad (\text{a})$$

$$\text{Variación: } \Delta x = \frac{x_1 - x_0}{x_0} \quad (\text{b})$$

$$\text{Distancia: } d_E(P, Q) = \sqrt{\sum_{i=1}^n (p_i - q_i)^2} \quad (\text{c})$$

Fuente: Zaki, Mohammend J. & Meira Jr., Wagner. Data Mining and Analysis. Fundamental Concepts and Algorithms. Chapter 1. 2013. Enlace: <http://dataminingbook.info>

gulo cambiará (figura 6c). En realidad, monto y proporción no son independientes; por lo general, una variación en el monto conlleva una redistribución del presupuesto, con lo que las proporciones de cada asignación también se modificarán.

En la figura 7 se presentan las fórmulas que son usadas para este tipo de análisis. La proporción y la variación pueden ser multiplicadas por cien para expresar los resultados en porcentajes. La distancia mide que tan próximas o alejadas están dos observaciones P y Q, sumando los cuadrados de las diferencias de sus atributos y luego calculando la raíz cuadrada.³³

Ejemplo de aplicación

Presupuesto por áreas de gestión

En la figura 8 están representados los porcentajes del PIB que corresponden a los presupuestos devengados entre 2002 y 2012. Se trata del cálculo de una proporción (fórmula (a) de la figura 7), dividiendo el monto asignado a cada área de gestión entre el total de producto interno bruto. Se observa que la mayor proporción de los egresos corresponden a las áreas de desarrollo

social y deuda pública (amortizaciones e intereses). En esa figura se ve que en 2002 y 2009 hubo incrementos sustanciales en el pago de la deuda y que a partir de 2009 los egresos del gasto social aumentaron su proporción.

Siempre mediante el cálculo de una proporción, la figura 9 muestra el porcentaje de lo devengado en cada área de gestión en relación con el presupuesto total. Esta figura ofrece una perspectiva distinta en relación con lo expresado en el párrafo anterior. Reafirma, por ejemplo, que en 2009 y 2011 la proporción de lo gastado en el servicio de la deuda pública aumentó, pero señalando que eso implicó una reducción en las proporciones del área de desarrollo social y, en menor medida, en la de justicia y seguridad.

Credibilidad

Los montos de las asignaciones pueden variar en relación con lo votado. Como se vio antes, lo que se aprueba para iniciar el ejercicio fiscal solo es una estimación. La credibilidad del presupuesto disminuye en la medida en que las variaciones que ocurren durante la ejecución son más significativas en relación con lo aprobado inicialmente.

Figura 8: Presupuesto de egresos devengado por áreas de gestión (% PIB)

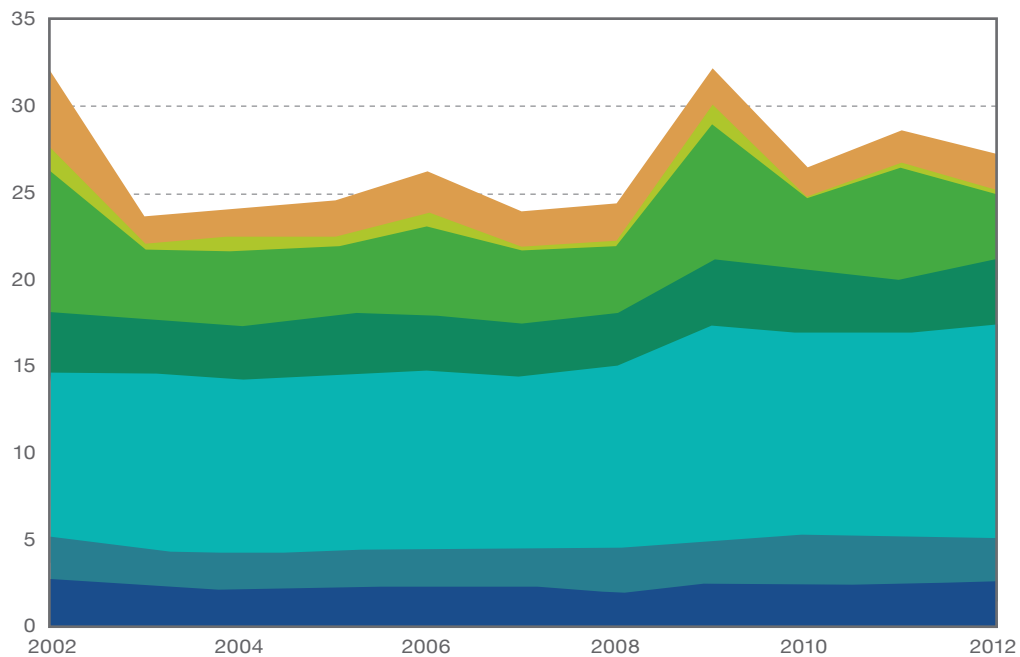
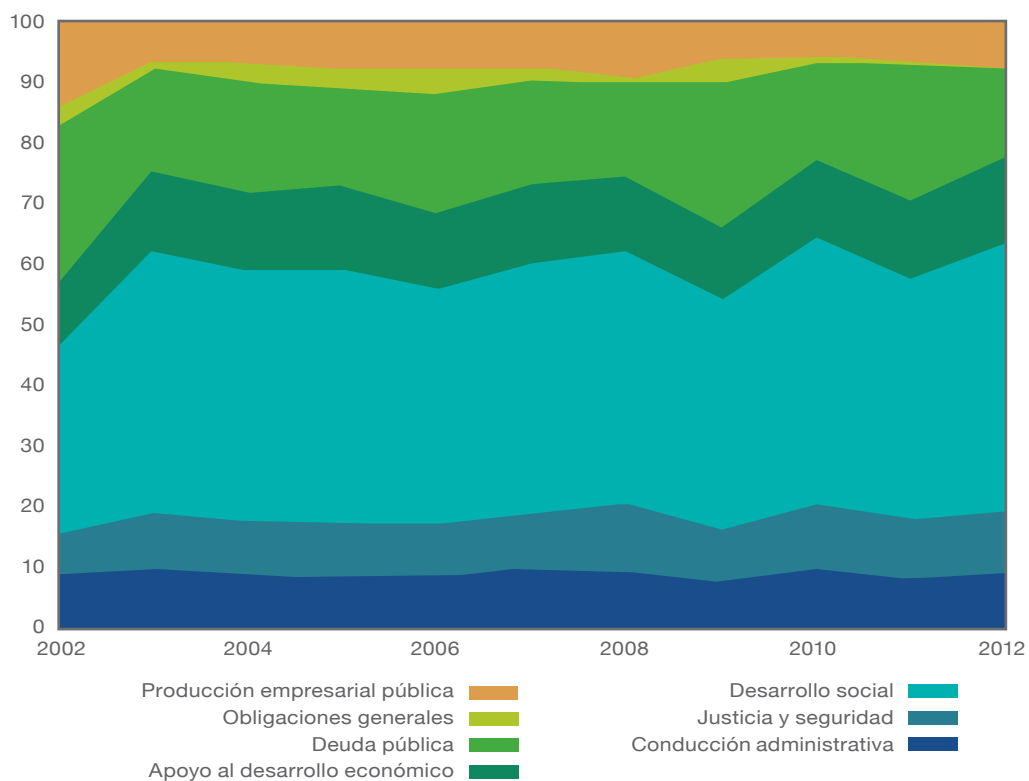


Figura 9: Presupuesto de egresos devengado por áreas de gestión (proporciones)



En la figura 10 se muestra la variación entre el presupuesto devengado y el aprobado (fue calculada con la fórmula (b) de la figura 7). Se observa que en 2002 y 2009 dicha variación superó al 30%, mientras que en 2003 y 2004 se observaron los menores valores, inferiores al 10%.

Sin tomar en cuenta los años 2002 y 2009, la variación promedio entre el presupuesto ejecutado y votado es 11.4%. Sobre esa base y si las mismas condiciones se mantiene, se puede esperar que un presupuesto aumente durante la ejecución alrededor de 10% en relación con lo que inicialmente se aprueba.

Las áreas de gestión que presentan las mayores variaciones entre lo aprobado y lo ejecutado son la de apoyo al desarrollo económico y la de conducción administrativa (ver figura 11). En el primer caso hubo años en que lo ejecutado duplicó a lo aprobado, mientras que en el segundo caso el

aumento promedio fue 42.5%. En el área de desarrollo social, con excepción de 2006, las variaciones son menores y en algunos casos negativas.

Priorización

El presupuesto es una representación de las prioridades. Es decir que un cambio en el presupuesto representa una variación en las prioridades. Durante la ejecución, unas áreas pueden ganar más importancia que otras en relación con la distribución inicial.

La figura 12 representa una medición de la distancia entre las proporciones del presupuesto votado y ejecutado (para el cálculo se usaron las fórmulas (a) y (c) de la figura 7). Representa los cambios en la distribución del presupuesto entre las diferentes áreas de gestión. Es una visualización de la magnitud con que cambiaron las prioridades durante la ejecución presupuestaria.

Figura 10: Variación entre presupuesto devengado y aprobado (en porcentaje)

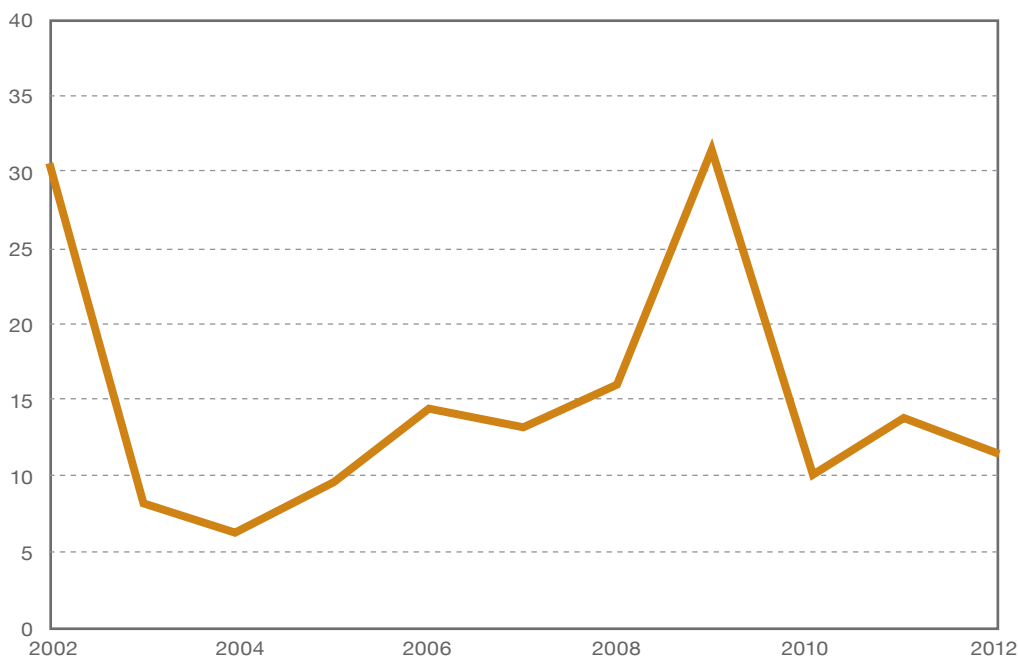


Figura 11: Variación entre presupuesto devengado y aprobado por áreas de gestión (porcentaje)

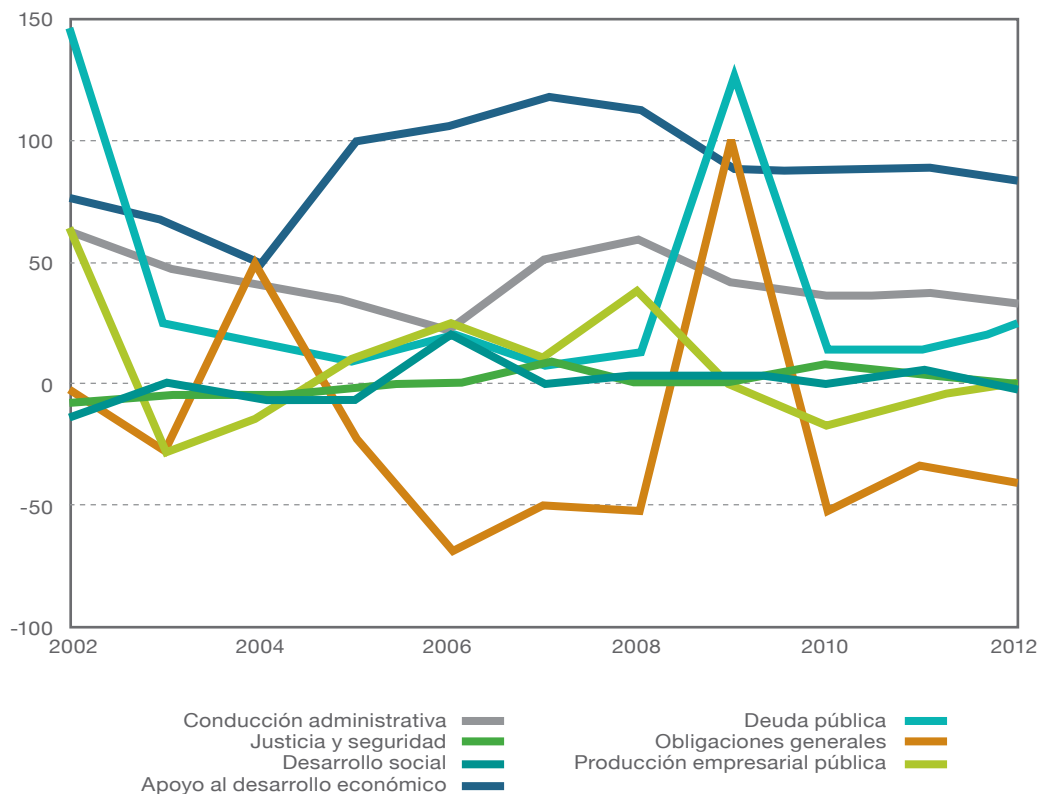
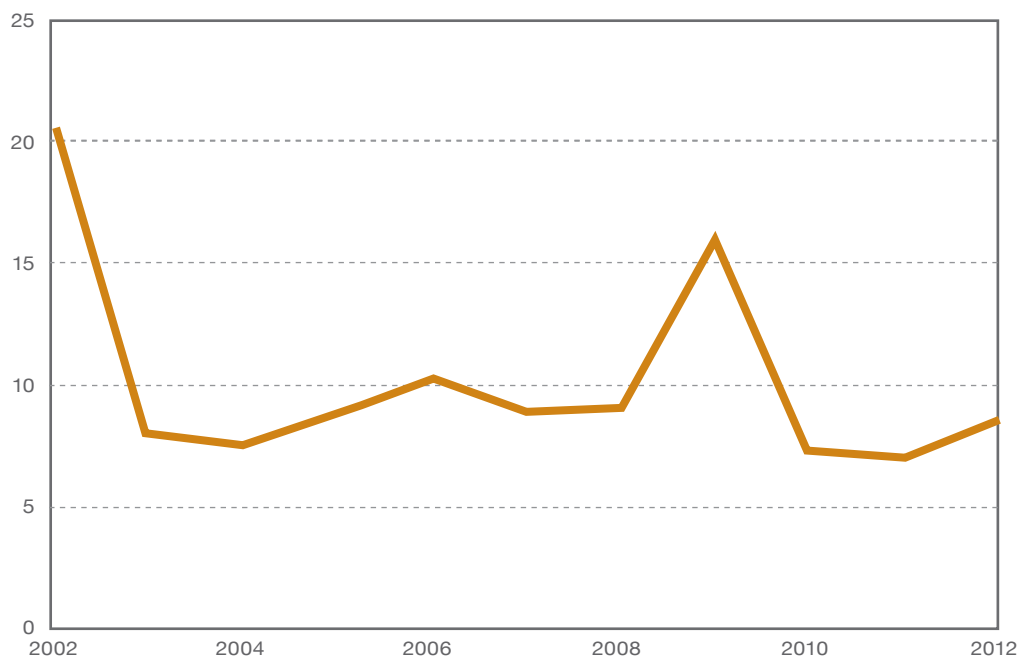


Figura 12: Cambios en la distribución del presupuesto por áreas de gestión



En la figura 13 se han representado tanto las variaciones en los montos como en la distribución. El tamaño de los círculos indica el monto del presupuesto. En ese orden, por colores los círculos corresponden a las áreas de desarrollo social (azul), deuda pública (celeste), apoyo al desarrollo económico (violeta), justicia y seguridad (verde), conducción administrativa (rojo), producción empresarial pública (mostaza) y obligaciones generales del Estado (café).

En dicha figura se observan por ejemplo, los dos momentos en el que el servicio de la deuda pública sufrió mayores variaciones (en los años 2002 y 2009). También se aprecia que de manera uniforme cada año los presupuestos de las áreas de apoyo al desarrollo económico y de conducción administrativa aumentan de forma significativa sus montos y su grado de prioridad.

Eso no ocurre con las áreas de desarrollo social y de justicia y seguridad, las cuales inclusive presentan en varios años retrocesos en sus montos o en su grado de prioridad.

Eficiencia

Lo que se autoriza no se ejecuta totalmente. La eficiencia, bajo este análisis, se interpreta como la colocación de los recursos; representa la capacidad de las entidades de contratar la provisión de servicios y bienes, así como la ejecución de obras.

Sin tomar en cuenta los años de 2005 y el año 2009, en años recientes entre 6.5% y 8.4% del presupuesto autorizado no logró ser ejecutado, como lo muestra la figura 14 (se calculó como una variación entre lo devengado y el presupuesto modificado).

Figura 13: Cambios en los montos y en las proporciones

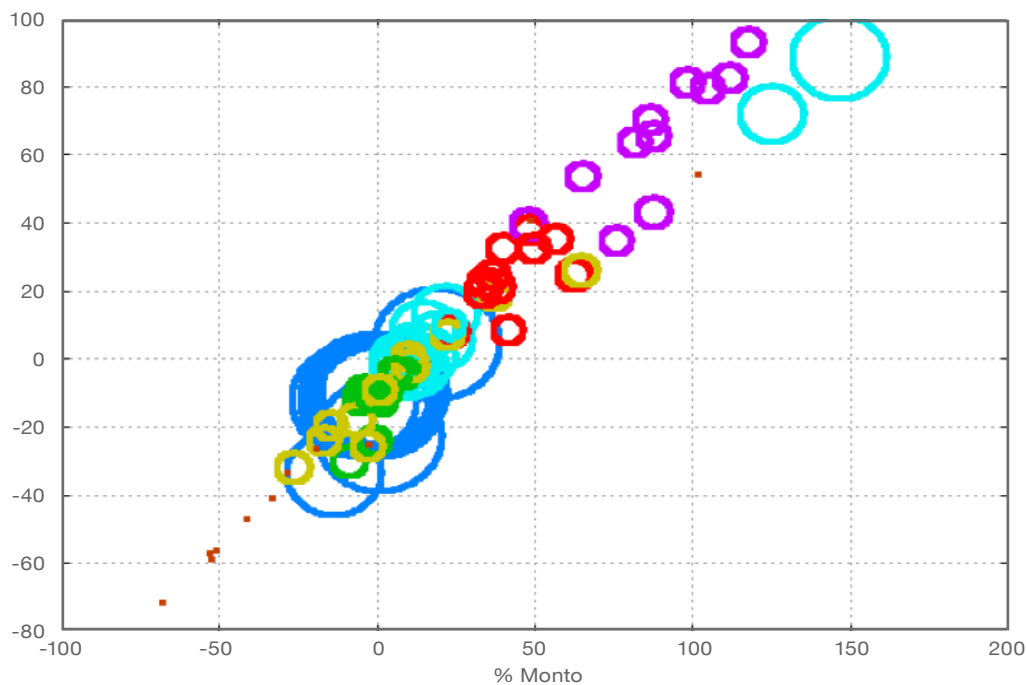


Figura 14: Subejecución del presupuesto (porcentaje)

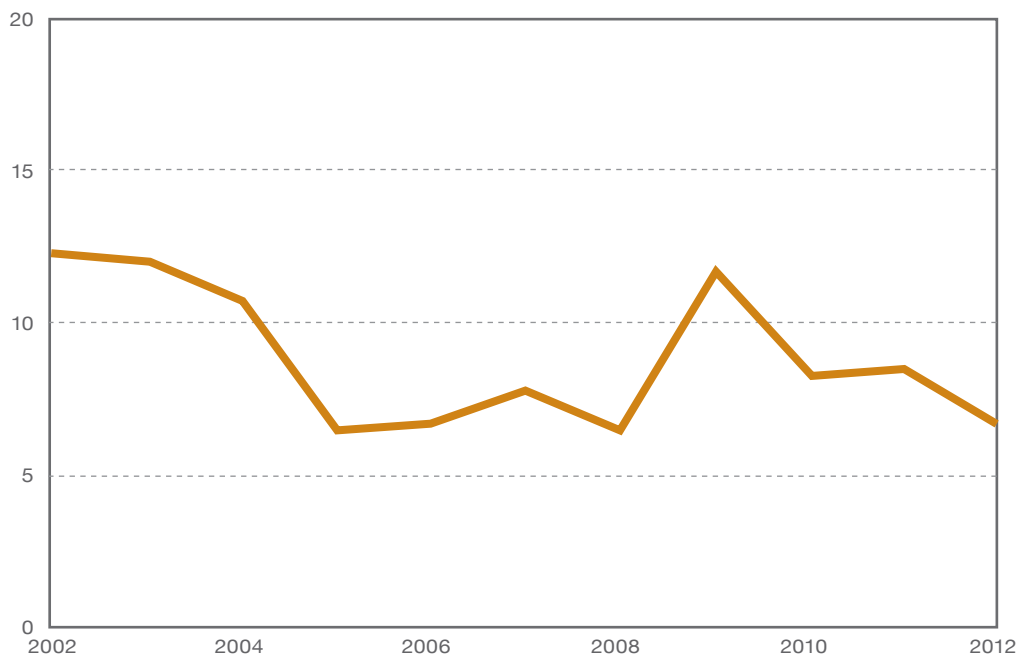


Figura 15: Subejecución del presupuesto por áreas de gestión (porcentajes)

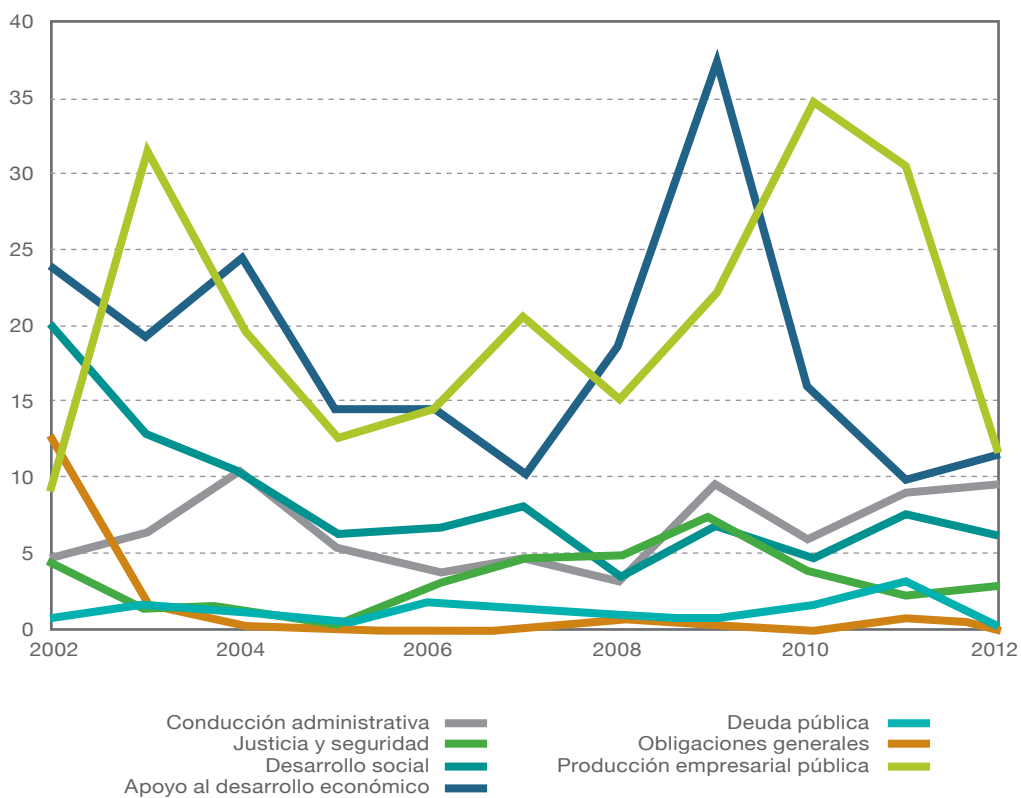
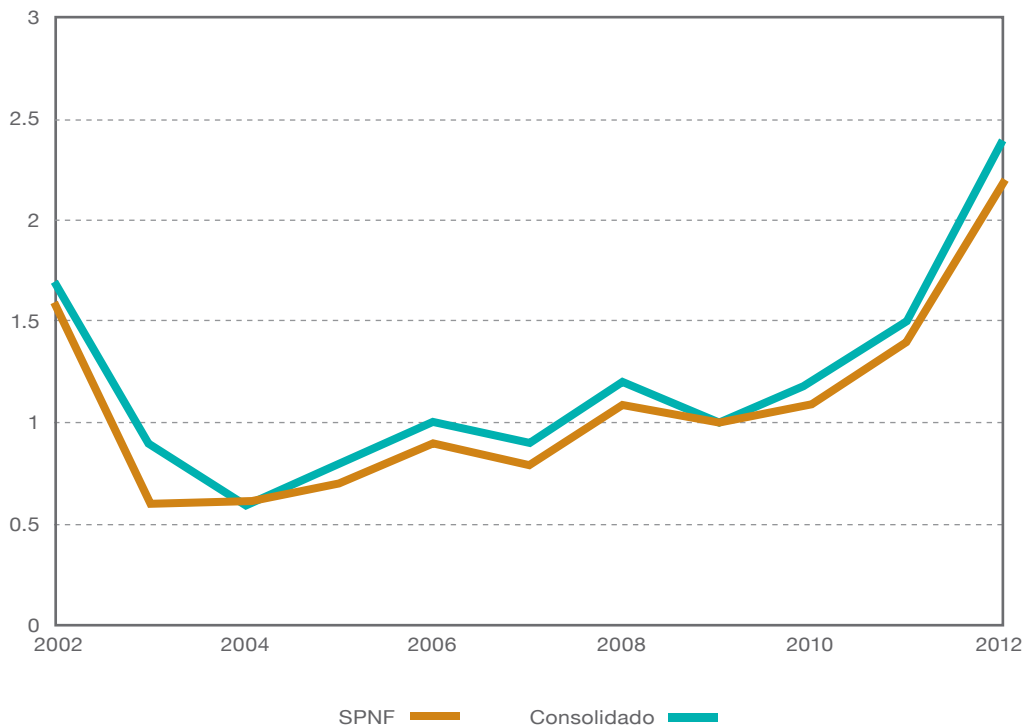


Figura 16: Saldo de la cuenta de acreedores monetarios al cierre de cada ejercicio fiscal

Al observar la figura 15 los niveles de sub-ejecución se pueden clasificar en:

- Altos: Producción Empresarial Pública y Apoyo al Des. Económico
- Intermedios: Conducción Administrativa y Desarrollo Social
- Bajos: Deuda Pública y Obligaciones Generales del Estado

Por otra parte, aún cuando los gastos hayan sido aplicados al presupuesto, los pagos pueden demorar, aumentando el costo del capital de trabajo con que deben operar los contratistas del Estado, así como las barreras de entrada para nuevos competidores. En los últimos años la cuenta de acreedores monetarios ha crecido con mayor pendiente, tal como se observa en la figura 16, superando al cierre de 2012 el 2% del PIB.

Notas relacionadas

33. Hay varias formas de calcular distancias. En este caso se usa la distancia euclídeana: Wikipedia. Enlace: http://es.wikipedia.org/wiki/Distancia_eucl%C3%ADdea (consultado el 28 de julio de 2013).

5. Conclusión

Del análisis hecho en el apartado anterior se puede inferir que la participación del público en el proceso presupuestario puede contribuir a mejorar la credibilidad, priorización y eficiencia del gasto público. En concreto, los ciudadanos podrían influir sobre: los montos y destino de las modificaciones del presupuesto; las prioridades, logrando una distribución más adecuada del presupuesto; y el aumento en la eficiencia de la ejecución presupuestaria, reduciendo los costos de oportunidad que conlleva la no colocación de los recursos. Desde luego, las oportunidades tenderían a ser más amplias en la medida en que los procesos de apertura maduren.

Con lo expuesto en este documento se espera haber demostrado que son varios los elementos que deben confluír para que la apertura sea efectiva: concepciones y compromisos claros, condiciones adecuadas, así como capacidades en desarrollo, entre otros aspectos. Es decir que no hay atajos ni soluciones fáciles, como a veces lo plantean líderes políticos o representantes de organizaciones de la sociedad civil. En buena medida se trata de un proceso de prueba y error, del que se van generando aprendizajes graduales.

Se reconoce que ahora el país está en mejores condiciones para avanzar hacia una situación de mayor apertura. Evidencia de tales condiciones, en lo que se refiere a la

política fiscal y el presupuesto, son la Ley de Acceso a la Información Pública y el Portal de Transparencia Fiscal. Además, el plan de reforma presupuestaria que están llevando adelante las autoridades permite hacer apuestas en positivo de cara al futuro. No es que estas condiciones representen garantías plenas —esa sería una forma errónea de valorarlas—, por que más bien lo que hacen es abrir puertas.

Los esfuerzos de apertura se pueden probar en distintas modalidades. Por ejemplo, en una discusión pública sobre los grandes agregados presupuestarios los participantes inicialmente habilitados (como las ONG especializadas en finanzas públicas) quizás tendrían dominio del tema, pero no ser representativos de amplios sectores sociales. O al contrario, los participantes podrían ser representativos, pero en principio contar solo con un mínimo dominio del tema. En todo caso lo importante es reconocer que al inicio cualquier tentativa de apertura tendrá una efectividad limitada. Las mejoras en efectividad vendrán si los esfuerzos se sostienen.

Por otra parte, no es necesario tomar desde inicio medidas generalizadas de apertura. Por ejemplo, algunas partidas presupuestarias pueden despertar mayor interés en el público que otras, siendo dichas partidas en consecuencia las mejores candidatas para la aplicación de procesos participativos.

No debe olvidarse que la apertura también conlleva riesgos. El principal riesgo es que los espacios de participación sean capturados por grupos que sobre la base de presión y tráfico de influencias busquen obtener rentas ilegítimas. En un país como el nuestro, con una profunda cultura clientelar, de

hecho este es un escenario bastante probable. Tal perspectiva, lejos de desincentivar las intenciones de apertura, debe servir para desafiarlas y darles la seriedad que requieren. No se debe olvidar que una iniciativa de apertura también debe ser evaluada y debe ser posible demostrar su efectividad.

“

... Son varios los elementos que deben confluir para que la apertura sea efectiva: concepciones y compromisos claros, condiciones adecuadas, así como capacidades en desarrollo, entre otros aspectos. Es decir que no hay atajos ni soluciones fáciles, como a veces lo plantean líderes políticos o representantes de organizaciones de la sociedad civil. En buena medida se trata de un proceso de prueba y error, del que se van generando aprendizajes graduales."

6. Referencias

- Dirección General del Presupuesto. *Análisis del Gasto por Áreas de Gestión del Presupuesto General del Estado y Presupuestos Especiales*. Ejercicio Fiscal 2011. Ministerio de Hacienda.
- Ebdon, Carol & Franklin, Aimee. 2004. *Searching for a role for citizens in the budget process*. Public Budgeting & Finance. Spring 2004.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2001. *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas*.
- Habermas, Jürgen. 1989. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. The MIT Press.
- International Budget Partnership (IBP). 2012. *Open Budget Survey - Methodology*. Enlace: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/methodology> (consultado el 19 de agosto de 2013).
- International Budget Partnership (IBP). 2012. *Open Budget Survey - El Salvador*. Enlace: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-ElSalvadorCS-Spanish.pdf> (consultado el 29 de agosto de 2013).
- International Budget Partnership (IBP). *Why Budgets*. Enlace: <http://internationalbudget.org/who-we-are> (consultado el 19 de agosto de 2013).
- International Monetary Fund (IMF). 2007. *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*. Enlace: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm> (consultado el 19 de agosto de 2013).
- International Monetary Fund (IMF). 2011. *El Salvador: Report on Observance of Standards and Codes - Fiscal Transparency Module*. Enlace: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11147.pdf> (consultado el 26 de agosto de 2013).
- Kahn, Douglas A. 1993. *Re-Presenting Government and Representing the People: Budget Publicity and Citizenship in New York City, 1908-1911*. *Journal of Urban History*, Vol. 19, p. 84.
- Kant, Immanuel. *Sobre la paz perpetua*. 1795.
- Ministerio de Hacienda. 2012. *Proyectos de modernización en el marco del Plan Estratégico Institucional*. Presentación. 18 de enero de 2012. Enlace: http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/LAIP/GestionEstrategica/ReestructuracionModernizacion/Proyectos_de_Modernizacion_MH.pdf (consultado el 30 de agosto de 2013).
- Naciones Unidas. 2001. *Clasificaciones de Gastos por Finalidades*.
- Open Government Partnership (OGP). 2011. *Open Government Declaration*. Enlace: <http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration> (consultado el 19 de agosto de 2013).
- Organization for Economic Co-operation and Development. 2002. *OECD Best Practices for Budget Transparency*. Enlace: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practi>

ces-budget-transparency.htm (consultado el 19 de agosto de 2013).

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). 1977. *Declaración de Lima sobre Líneas Básicas de Fiscalización*. Enlace: <http://www.intosai.org/es/documentos/intosai/documentos-basicos.html> (consultado el 19 de agosto de 2013).

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. 2007. *Declaración de México sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Enla-

ce: <http://www.intosai.org/es/documentos/intosai/documentos-basicos.html> (consultado el 19 de agosto de 2013).

Palacio Blasco, Esther et. al.. 2009. *El Salvador: Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA)*. ECORYS Ne derlan d BV. Enlace: <http://www.pefa.org/en/assessment/sv-may09-pfmpr-public-en> (consultado el 26 de agosto de 2013).

Stampfler, Michael. 2005. *Citizen-Based Budgeting*. Public Management, november 2005.

Lecciones del proceso de preparación, discusión y aprobación del Presupuesto del Estado 2014

SECCIÓN DOS

ENE/ 2014

“ El presupuesto es una de las decisiones de política pública más importantes que se toman en un país. En él se materializan las prioridades y preferencias que los actores políticos y grupos de interés con mayor peso logran marcar en la asignación de los recursos financieros para determinado período.”

1. Introducción

En este documento se busca extraer lecciones del proceso de preparación, discusión y aprobación del presupuesto del Sector Público¹ para el ejercicio fiscal 2014 en El Salvador. Contiene una presentación de las reglas constitucionales que rigen dicho proceso y de los actores que intervienen en el mismo. Se destacan hechos que a criterio del autor fueron relevantes, y se identifican algunos aspectos críticos que quedan para la ejecución de dicho presupuesto y futuros ejercicios fiscales.

El presupuesto es una de las decisiones de política pública más importantes que se toman en un país. En él se materializan las prioridades y preferencias que los actores políticos y grupos de interés con mayor peso logran marcar en la asignación de los recursos financieros para determinado período.

También da cuenta sobre la capacidad política que una sociedad ha desarrollado para resolver los problemas de redistribución de recursos públicos que se le presentan. En algunos casos, mediante el presupuesto, las élites políticas pueden abordar esos problemas de forma contundente. En otros, lejos de lograr un entendimiento, los problemas pueden dar lugar a resquebrajamientos. Y también cabe la posibilidad de que la atención de los problemas simplemente se difieran en el tiempo, dejando a otros grupos la difícil tarea de resolverlos en el futuro.

Notas relacionadas

1. En sentido estricto es del Sector Público No Financiero.

2. Antecedentes

Reglas **constitucionales**

El proceso de discusión y aprobación del presupuesto está regulado principalmente a partir de la Constitución. En ella, el Presupuesto General del Estado se define como la estimación para cada ejercicio fiscal de «todos los ingresos que se espera percibir», así como «la autorización de todas las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado» (artículo 227). La Constitución establece que «ninguna suma podrá comprometerse o abonarse con cargo a fondos públicos, si no es dentro de las limitaciones de un crédito presupuestado» (artículo 228).

En principio, las citas anteriores pueden dar la idea de que se trata de un solo presupuesto y que este abarca «todos» los ingresos y erogaciones del Estado. Sin embargo, también pueden haber presupuestos extraordinarios en los que se comprometan recursos de ejercicios futuros (artículo 228, párrafo tercero). Además, las entidades públicas de carácter autónomo y las que se financian por medio de subvenciones se rigen por medio

de presupuestos especiales; mientras que las entidades públicas financieras cuentan con regímenes presupuestarios específicos (artículo 227, párrafo cuarto).

El Órgano Legislativo (artículo, 131 numeral 10) y el Órgano Judicial (artículo 182, numeral 13) elaboran sus presupuestos sin atenerse a techos dictados por el Órgano Ejecutivo. Con la Corte de Cuentas ocurre algo similar, con base en la legislación secundaria (artículo 2, párrafo tercero de su respectiva ley). Además, la asignación presupuestaria del Órgano Judicial no puede ser inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes (artículo 172, párrafo cuarto).

La elaboración del proyecto de presupuesto corresponde al Consejo de Ministros. Dicha instancia lo debe presentar a la Asamblea Legislativa con al menos tres meses de anticipación con respecto al inicio del ejercicio fiscal (artículo 167, numeral 3). La Asamblea Legislativa es la responsable de decretar el «Presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública», así como sus reformas (artículo 131, numeral 8). Sin embargo,

en casos «de guerra, de calamidad pública o de grave perturbación del orden», el Consejo de Ministros puede autorizar erogaciones que no hayan sido incluidas en los presupuestos (artículo 167, numeral 4).

En la aprobación de los presupuestos, la Asamblea Legislativa solo tiene facultades para reducir o rechazar los créditos solicitados, pero no de aumentarlos. La Constitución dispone que en la legislación secundaria estará regulado el procedimiento a seguir cuando al inicio del ejercicio fiscal aún no esté aprobado el presupuesto correspondiente (artículo 227). Para el caso, en la Ley de Administración Financiera del Estado se establece que si al inicio del ejercicio fiscal los presupuestos correspondientes no han sido aprobados, entonces se iniciará aplicando los presupuestos del año anterior (artículo 38, párrafo segundo, de dicha ley).

En relación con la deuda, en la Constitución se reconocen dos modalidades. La primera es la deuda flotante, cuya finalidad es «remediar deficiencias temporales de ingresos». La autorización de la deuda flotante va incluida en el presupuesto (artículo 227, párrafo tercero). La otra modalidad son los «empréstitos voluntarios»,² cuya finalidad es atender necesidades graves o urgentes, así como garantizar obligaciones contraídas por entidades estatales o municipales de interés público (artículo 148). Los empréstitos deben expresar con claridad la finalidad a la que están destinados y las condiciones de su operación.

La deuda flotante se autoriza en un solo acto, como parte de la votación del presupuesto, y requiere al menos la mitad más uno de los votos. En cambio, los empréstitos pasan por la Asamblea Legislativa en dos momentos. El primero ocurre cuando se faculta al Órgano Ejecutivo a contratarlos, y

el segundo momento es la aprobación. Para la aprobación se requieren al menos dos terceras partes de los votos.

En lo que sigue del documento es importante tener presentes las reglas constitucionales expuestas en los párrafos anteriores. Buena parte del debate para la aprobación de los presupuestos guarda relación con controversias acerca del cumplimiento de la Constitución. Algunos de los aspectos abordados en dichas controversias buscan establecer si:

- en las estimaciones están incluidos todos los ingresos y erogaciones previstas para el ejercicio fiscal correspondiente;
- existen sumas que se comprometen o abonan con cargo a fondos públicos sin un crédito presupuesto;
- la asignación mínima para el Órgano Judicial debe estimarse sobre ingresos corrientes brutos o netos (es decir, descontadas las devoluciones de impuestos);
- es constitucional que la Corte de Cuentas establezca su presupuesto sin que el Órgano Ejecutivo pueda dictarle un techo;
- una vez presentado ante la Asamblea Legislativa el presupuesto por parte del Órgano Ejecutivo, éste último puede introducir modificaciones;
- se han tramitado todos los empréstitos necesarios para complementar el financiamiento del presupuesto;
- se pueden comprometer recursos específicos por medio de leyes, sin que exista un financiamiento garantizado;
- puede la Asamblea Legislativa negociar o recomendar aumentos en las asignaciones presupuestarias; y entre otras
- tiene implicaciones constitucionales la acumulación de deuda flotante —que es deuda de corto plazo— que luego es convertida en empréstitos —que son deuda de largo plazo—.

El proceso de **preparación y aprobación**

Como ya se adelantó, la Constitución prescribe que el Órgano Ejecutivo (apoyado en el Ministerio de Hacienda) tiene que presentar ante la Asamblea Legislativa el proyecto de presupuesto al menos con tres meses de anticipación en relación con el inicio del ejercicio fiscal correspondiente.

La preparación del presupuesto, según las pautas temporales contenidas en las leyes, se da entre abril y septiembre. Al inicio de dicho período se comunican los techos presupuestarios a las entidades públicas (salvo las que están excluidas de ese requisito y que están mencionadas en la sección anterior). Conforme al techo indicado, cada entidad ajusta sus prioridades en su respectiva propuesta de presupuesto. Luego, las propuestas de presupuesto de las entidades, las asignaciones para atender el servicio de la deuda y las estimaciones de las obligaciones generales del Estado se integran en el proyecto general.

Una vez que el proyecto llega a la Asamblea Legislativa, lo que por lo general ocurre la última semana de septiembre, ésta dispone hasta el 31 de diciembre para aprobar en forma oportuna el presupuesto. En caso contrario, la vigencia del presupuesto en ejecución se extiende para el siguiente ejercicio, hasta que la Asamblea acuerde votar el nuevo proyecto.

En la Asamblea, la responsabilidad de conducir la discusión sobre el proyecto de presupuesto recae sobre la Comisión de Hacienda y especial del Presupuesto. Cuando ésta concluye su labor, el resultado de la deliberación se plasma en un dictamen que es presentado al pleno de diputados, para la respectiva votación.

Actores del proceso presupuestario

Los actores formales que participan en el proceso de elaboración, discusión y aprobación del presupuesto, pueden ser clasificados de la siguiente forma:

- **Presidencia de la República.** En relación con el presupuesto, la Presidencia define las prioridades generales del gobierno en función de las metas de ingresos y las preferencias políticas de gasto.
- **Banco Central de Reserva:** Elabora las proyecciones macroeconómicas, en especial las estimaciones de crecimiento, inflación y empleo.
- **Secretaría Técnica de la Presidencia:** Retoma las proyecciones elaboradas por el Banco Central de Reserva y las ajusta, introduciendo una valoración política conforme a los resultados que el gobierno espera producir mediante determinadas acciones de intervención en la economía.
- **Ministerio de Hacienda:** Su principal función es mantener el equilibrio de las finanzas públicas. Elabora las estimaciones de ingresos, apoya, coordina y finaliza la preparación del presupuesto, a la vez que atiende las consultas de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto durante la discusión del mismo.
- **Ministros de gasto:** Son los responsables del desarrollo de las políticas gubernamentales. Su interés consiste en obtener la mayor asignación presupuestaria posible para el desarrollo de los programas bajo su responsabilidad. En determinados momentos pueden entrar en contradicción con el Ministerio de Hacienda, en la medida en que éste último no responda ante sus demandas de mayores asignaciones de gasto.
- **Consejo de ministros:** Está integrado por el Presidente y titulares de las diferentes

secretarías de Estado. Es la instancia formal que desde el Ejecutivo dicta la política presupuestaria y autoriza el proyecto de presupuesto.

- Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto: conduce la discusión legislativa del proyecto de presupuesto, incluyendo las consultas al Ministerio de Hacienda, la atención de demandas específicas por parte de las entidades públicas, así como la negociación entre fracciones para juntar los votos necesarios para la aprobación del presupuesto.
- Pleno legislativo: Es el conjunto de diputados de la Asamblea Legislativa que votan por la aprobación del presupuesto. Esto supone que la negociación ha llegado al punto en que se cuenta con al menos la mitad más uno de los votos legislativos. Además, aunque no están reconocidos de manera formal, existen actores que tienen influencia sobre el proceso de preparación, discusión y aprobación del presupuesto. Para el caso, se pueden mencionar las siguientes categorías:
- Burócratas: Aunque toman parte en el preparación del presupuesto, no les corresponde la toma de decisiones. Sin embargo, de manera informal pueden utilizar las posiciones que ocupan, particularmente por su proximidad con los tomadores de decisión, para procurarse beneficios económicos y estabilidad en sus cargos.
- Grupos de interés: Son grupos sociales o económicos con un nivel suficiente de organización; cuentan con recursos de diverso tipo para llevar a cabo acciones que les permitan tener acceso o influencia sobre los actores formales del proceso. Los grupos de interés pueden ir desde organizaciones comunitarias que buscan el apoyo de un diputado de su departamento para lograr el financiamiento público de un proyecto, hasta grupos empresariales que buscan man-

tener o alterar la asignación de incentivos fiscales, entre otros ejemplos.

- Partidos políticos: En general, buscarán que el presupuesto refleje sus promesas electorales y que responda a los intereses de los grupos que los partidos representan, incluyendo su propia militancia.
- Agencias de gobiernos extranjeros y organismos financieros: Sus preocupaciones incluyen el grado de dependencia del gobierno del financiamiento externo, así como el cumplimiento dentro de los programas de gasto de los compromisos bilaterales o multilaterales asumidos por el Estado salvadoreño.
- Medios de comunicación social: En la medida en que algunos hechos son de interés noticioso, buscan declaraciones, piden datos o provocan debates en relación con determinadas decisiones que se dan en el proceso de preparación, discusión y aprobación del presupuesto.

Estudios y mediciones

Este apartado se apoya en dos iniciativas que evalúan las finanzas públicas y el proceso presupuestario: los informes de *Public Expenditure and Finance Accountability* (PEFA) y la *Encuesta de Presupuesto Abierto* (OBS, por sus siglas en inglés). Solo se citan los aspectos que guardan mayor relación con la preparación, discusión y aprobación del presupuesto.

En el último informe del PEFA, correspondiente al año 2013, se señala que la información que se entrega a los legisladores no es completa; de nueve elementos considerados en la evaluación, los legisladores reciben cinco. El alcance del examen realizado por los legisladores al proyecto de presupuesto incluye las medidas de ajuste del gasto y de ingreso, así como las prioridades de inversión. Del análisis de la distribución de los gastos, la Comisión de Hacienda y Especial

del Presupuesto recomienda reasignar partidas e incluir nuevos proyectos propuestos por legisladores, sin que esto implique un incremento del valor total del presupuesto. Se reconoce que los procedimientos para la aprobación del presupuesto son «sencillos y siguen los de una ley ordinaria», aunque no incluyen aspectos específicos para analizar diferentes aspectos del presupuesto. Dichos procedimientos son respetados en la práctica (pp. 138-142).

Con respecto al cronograma para la preparación, discusión y aprobación del presupuesto, en el informe del PEFA se reconoce la existencia de un calendario, aunque el mismo es «rudimentario». Se da cuenta de la existencia de atrasos en la etapa de preparación, lo que acorta el tiempo del que disponen las entidades públicas para preparar sus respectivas propuestas. En el caso de la discusión y aprobación, en los últimos años los presupuestos han sido votados y publicados en el Diario Oficial en forma oportuna, antes del inicio del ejercicio fiscal correspondiente (pp.71-75).

En relación con los préstamos, en el informe del PEFA se señala que la gestión puede ser «morosa» debido a las múltiples intervenciones de la Asamblea Legislativa: autorización para negociar y firmar el contrato de préstamo, aprobación del préstamo, y aprobación de la modificación del presupuesto para reconocer

el préstamo. Con respecto a las donaciones, se requiere que la Asamblea Legislativa apruebe las modificaciones del presupuesto. Según el informe, por esa razón «muchos donantes prefieren ejecutar directamente o mediante terceros» sus proyectos (p. 57).

Por otra parte, la OBS evalúa la disponibilidad de información presupuestaria y la participación del público en las decisiones de ingresos y gastos. Dicha encuesta ofrece una medición entre 0 y 100, donde 0 es nula disponibilidad de información. Los resultados se presentan cada dos años. Las puntuaciones obtenidas por El Salvador desde 2006 son: 28, 37, 37 y 43 puntos respectivamente, indicando la existencia de mejoras.

En la última edición de la OBS, correspondiente al 2012, se indica que en la etapa de preparación, el gobierno no publica el presupuesto preliminar y que el proyecto de presupuesto que es entregado a la Asamblea Legislativa presenta limitaciones en relación con el detalle de los gastos, información sobre la composición del endeudamiento público, pronósticos y supuestos macroeconómicos, relación del presupuesto con objetivos de política pública y otros datos complementarios (fondos extrapresupuestarios, actividades cuasifiscales, retrasos en los gastos, pasivos contingentes, gasto tributario y porcentaje del presupuesto que está destinado a partidas secretas).

Notas relacionadas

2. En la Constitución también está contemplada la figura de los «empréstitos forzosos», es decir aquellos que el Estado dispone sin que medie la aceptación del propietario de los activos. Esta modalidad de deuda se justifica solo en casos de invasión, guerra legalmente declarada o calamidad pública. (Artículo 131, numeral 6 de la Constitución).

3. Hechos destacados

En el apartado anterior se describieron aspectos generales del proceso de preparación, discusión y aprobación del presupuesto. En este apartado se citarán algunos hechos destacados que corresponden al proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2014.

Emisión de la política presupuestaria

La Política Presupuestaria es el documento que marca el inicio e informa el proceso de preparación del presupuesto. Al respecto, cabe citar el artículo 29 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado:

Art. 29.- La política presupuestaria determinará las orientaciones, prioridades, estimación de la disponibilidad global de recursos, techos financieros y variables básicas para la asignación de recursos; asimismo contendrá las normas, métodos y procedimientos para la elaboración de los proyectos de presupuesto en cada entidad.

El artículo 28 de esa misma ley establece que la Política Presupuestaria tiene que ser emitida por el Consejo de Ministros a más tardar la segunda quincena de abril. El hecho es que la correspondiente al ejercicio fiscal 2014 no fue emitida con oportunidad.³ Al respecto, el 14 de junio, en respuesta a una petición, se recibió una notificación de la Oficina de Información del Ministerio de Hacienda confirmando

que la Política aún no había sido aprobada por el Consejo de Ministros (resolución UAIP/RES.081.1/2013).

Además, persiste la práctica de no incluir en el documento que se publica las estimaciones de ingresos que se prevén para el próximo ejercicio y la distribución inicial de los gastos (techos presupuestarios).

La falta de oportunidad en la emisión de la Política y su contenido incompleto limita las oportunidades para que el público desarrolle un debate informado sobre las proyecciones para el siguiente ejercicio fiscal.

Además, los techos presupuestarios pueden perder credibilidad en la medida en que la Política Presupuestaria tenga menos fuerza, introduciendo incerteza en la elaboración de las propuestas de presupuesto de cada entidad. De hecho, como se verá más adelante, en el proceso de elaboración del presupuesto 2014 se observa que hay diferencias entre los techos comunicados a cada entidad y la asignación que se le otorgó en el proyecto presentado a la Asamblea Legislativa (ver tabla 1 más adelante).

Proyecto presentado por el Órgano Ejecutivo

Diferente a lo ocurrido en años anteriores, el proyecto de presupuesto presentado por el Órgano Ejecutivo a la Asamblea Legislativa llevaba un detalle más amplio de

información. En particular, el proyecto de 2014 publicado en el Portal de Transparencia Fiscal contiene los siguientes documentos:

- *Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2014*. Este documento siempre se incluye en los proyectos de presupuesto. Pero el de 2014 tiene un contenido más detallado, con referencias más concretas a características claves del proyecto.
- *Bases económicas del Presupuesto General del Estado Ejercicio Fiscal 2014*. Es un documento nuevo. Describe el contexto económico internacional y nacional, el comportamiento y evolución de los ingresos tributarios, y la relación del presupuesto 2014.
- *Escalafones*. Ofrece datos sobre el gasto en escalafones e incrementos salariales en los ministerios de educación, seguridad pública y salud, así como de sus entidades adscritas.
- *Resumen del Plan de Reforma del Presupuesto Público*. Describe el proceso de reforma presupuestaria que está llevando a cabo el Ministerio de Hacienda, incluyendo aspectos sobre los objetivos de dicho proceso, los avances logrados y la identificación de los principales desafíos.
- *Informe de Seguimiento y Evaluación de los Resultados Presupuestarios del Gobierno Central*. Es un documento nuevo. Presenta un detalle de la situación de las finanzas públicas al mes de agosto de 2013.
- *Estimaciones proyecto de presupuesto 2014*. Se trata de una colección de tablas que resumen el contenido del proyecto de presupuesto 2014.

Además, entre los documentos están los sumarios, detalles por institución, plazas por ley de salarios y artículos del presupuesto.

Desde luego, aún persisten significativos vacíos de información, en particular datos complementarios como los señalados por las evaluaciones de PEFA y OBS.

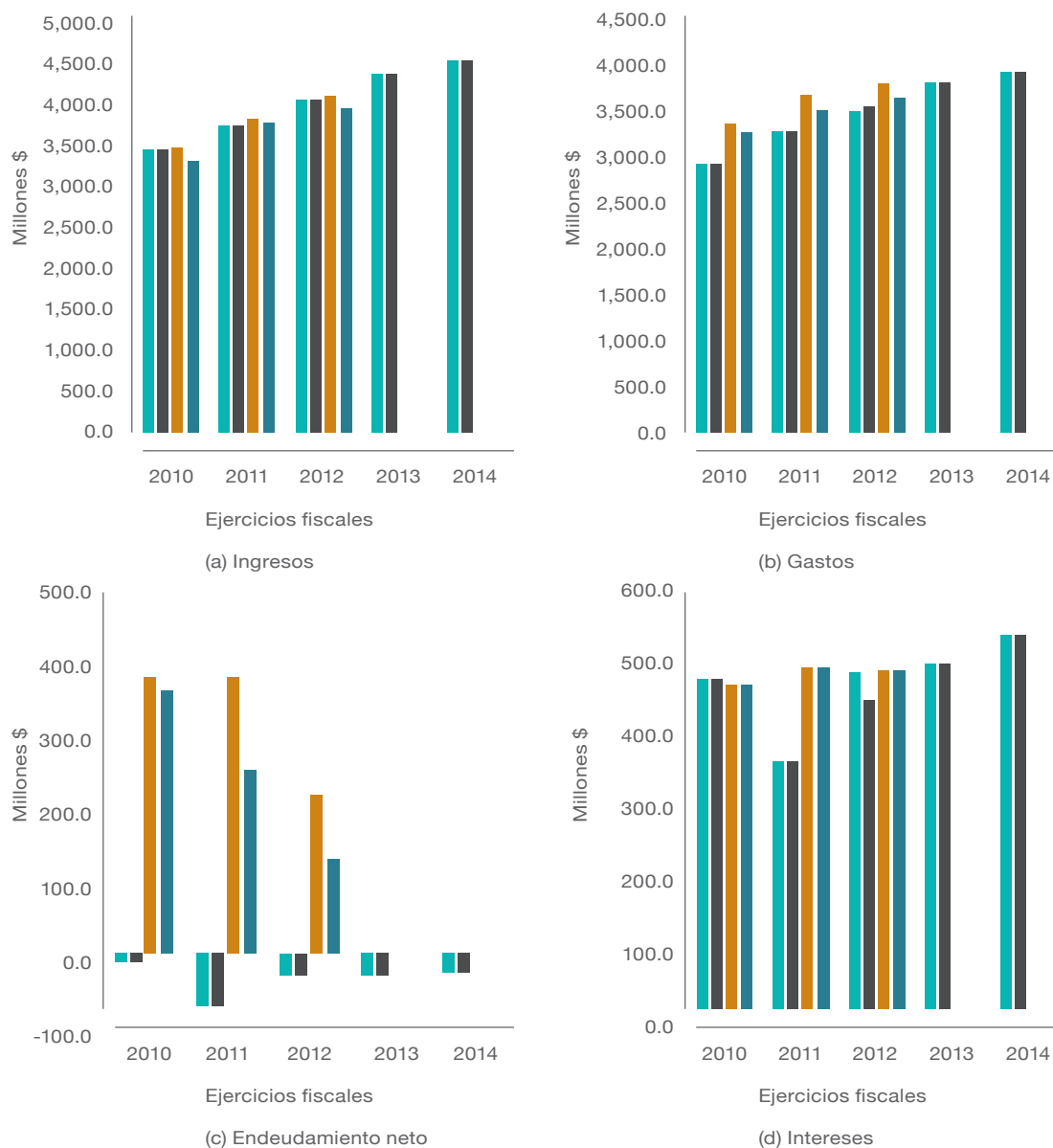
Variaciones financieras

En la figura 1 se presentan las variaciones financieras entre presupuestos para el período 2010-2014. Para cada ejercicio están reflejados los valores del presupuesto en diferentes momentos: propuesto por el Órgano Ejecutivo, votado por la Asamblea Legislativa, modificado durante el año y devengado. Se han usado las categorías de ingresos y gastos, el financiamiento neto (préstamos menos amortizaciones) y los intereses.

De las gráficas anteriores se pueden identificar los siguientes aspectos:

- En los años mostrados, el presupuesto reporta una tendencia incremental.
- Las variaciones entre lo propuesto por el Órgano Ejecutivo y lo votado por la Asamblea Legislativa no son significativas.
- En los años 2010 y 2012 los ingresos proyectados (propuesto, votado y modificado) resultaron sobreestimados en comparación con lo devengado.
- Entre los años 2010 y 2012 los gastos proyectados resultaron subestimados en relación con lo devengado.
- Entre los años 2010 y 2012 se proyectaron reducciones en los niveles de deuda, pero al final de esos ejercicios se observa que se recurrió a adquirir más deuda, aunque la tendencia es decreciente.
- En los años 2011 y 2012 las proyecciones para el pago de intereses resultó subestimada en relación con lo devengado.

Figura 1: Variaciones financieras entre presupuestos generales del Estado



Fuente: Elaboración propia con datos del Portal de Transparencia Fiscal

Variaciones en las reglas para la ejecución

Los cambios más relevantes en relación con las reglas se pueden apreciar en los artículos del proyecto de la Ley de Presupuesto. Para el 2014 el proyecto incluyó 24 artículos,

siendo la mayoría de ellos iguales a los contemplados en presupuestos anteriores. Las diferencias consistieron en:

- En el proyecto se propuso suspender el pago de escalafones y aumentos salariales (artículo 8). Este fue uno de los prin-

cipales puntos de controversia relacionados con el proyecto, a tal grado que hubo protestas públicas por parte de sindicatos que representan a empleados públicos afectados con la medida. La disposición no fue aceptada por los legisladores (ver tabla 2 sobre redistribución de fondos).

- Los presupuestos anteriores llevaban un artículo que establecía un recorte del 10% en las asignaciones presupuestarias, salvo excepciones ahí mismo indicadas (en 2013 era el artículo 12). En el proyecto de 2014 dicho artículo ya no fue incluido, procediendo en su lugar a efectuar directamente los recortes en las cifras presentadas en el proyecto.
- Una restricción para que la ejecución del gasto durante el primer semestre de 2014 no excediera el 50% de la asignación total, salvo las excepciones indicadas en el mismo articulado (artículo 24). La propuesta no fue retomada por los legisladores.

Principales críticas

En este apartado se presenta un resumen de las principales críticas que desde la opinión pública se hicieron al proyecto de presupuesto presentado por el Órgano Ejecutivo.

- a) Perspectivas de crecimiento económico demasiado optimistas. El gobierno proyecta que en 2014 el crecimiento será 2.6% del PIB, pero organismos internacionales y entidades privadas consideran que la tasa será menor.⁴
- b) Ingresos sobreestimados y gastos subestimados. Entre otras, fueron criticadas las estimaciones para las devoluciones de impuestos y de subsidios.⁵
- c) La no inclusión de las partidas para cumplir con el pago de bonos por la deuda originada en el Fideicomiso de Educación y Seguridad (FOSEDU).⁶
- d) La no inclusión de las asignaciones para cumplir con el pago de escalafones y

aumentos pactados con empleados de entidades de educación, salud y seguridad pública (ver artículo 8 del proyecto de Presupuesto).

En relación con los dos primeros puntos, las autoridades sostuvieron que se trata de estimaciones y que éstas pueden ser distintas dependiendo de la entidad que las haga.

Sobre las devoluciones de impuestos, el Ministro de Hacienda reconoció que estas se manejan como operaciones de caja (es decir que no afectan de inmediato el presupuesto), específicamente por medio de notas de crédito del tesoro público (ver apartado 4).⁷ En el caso de los subsidios, se acotó que por medidas de eficiencia las erogaciones se reducirán durante en 2014, en particular el subsidio al gas licuado de petróleo.

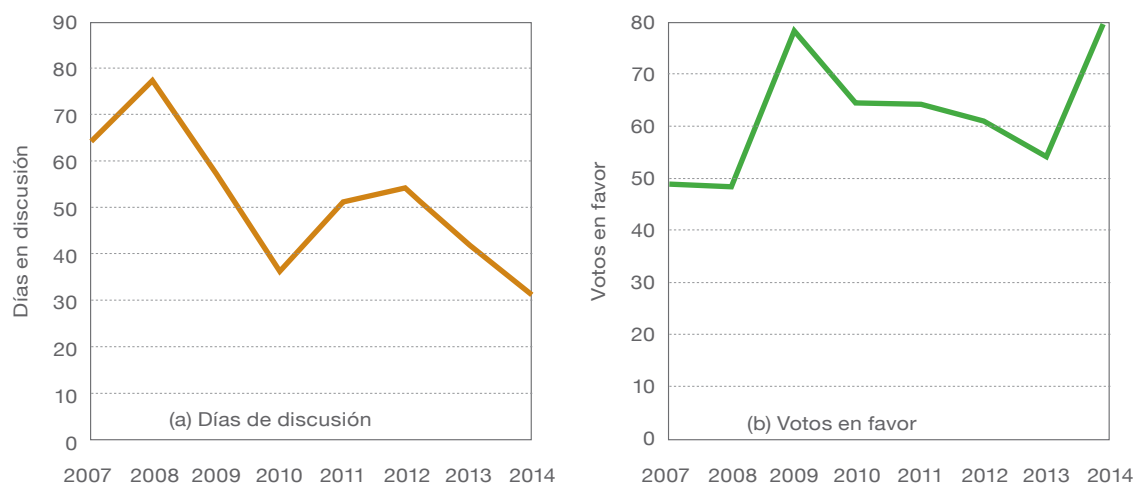
Con respecto al pago de bonos originados en el FOSEDU, la explicación consistió que era un asunto que se tendrá que resolver llegado el momento en que se deba cumplir con dicha obligación. Y sobre los escalafones, la controversia fue resuelta mediante una redistribución entre asignaciones, con lo que se logró cubrir la demanda para 2014 (ver "Redistribución entre asignaciones").

Cabe mencionar que mientras se discutía el proyecto de presupuesto en la Asamblea Legislativa, algunos ministros hicieron demandas públicas para que les fueran aprobadas asignaciones mayores. Dicho comportamiento fue censurado por la Presidencia de la República, bajo el razonamiento de que se había acordado en consejo de ministros que ningún funcionario haría demandas presupuestarias adicionales.⁸

Aprobación del presupuesto

El Presupuesto 2014 fue aprobado el 31 de octubre de 2013. En relación con los presu-

Figura 2: Aprobación Legislativa del Presupuesto



Fuente: Elaboración propia.

puestos aprobados en el últimos años, el de 2014 recibió la mayor cantidad de votos y el trámite más expedito (ver figura 2). A los 31 días de haber sido presentado, el proyecto fue aprobado de forma unánime.

Diferencias entre el proyecto y el presupuesto aprobado

En la tabla 1 se presenta el resumen de las diferencias entre los techos, las asignaciones

propuestas y los montos votados del presupuesto 2014 por el lado de los gastos (el detalle completo se encuentra en la tabla 4).

En el caso del Órgano Ejecutivo, en la etapa de formulación la tendencia fue hacia un recorte de los gastos, mientras que lo contrario ocurrió en las asignaciones de otras entidades y las generales. En la etapa de discusión y aprobación también ocurrieron cambios, pero estos fueron de menor es-

Tabla 1: Variaciones ponderadas durante la preparación y discusión del Presupuesto

Áreas	Variaciones	
	Preliminar – Proyecto	Proyecto - Votado
Órgano Ejecutivo	-3.1%	0.5%
Otras entidades	1.5%	4.0%
Asignaciones generales	2.9%	-0.5%
Entidades con techos presupuestarios	-1.1%	0.2%
Entidades sin techo presupuestario		-2.4%
Variación global		0.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

cala en comparación con los de la etapa anterior (ver la línea “Entidades con techos presupuestarios”).

Con estos datos se puede inferir que, a partir de los techos de la formulación, en general hubo un esfuerzo de parte de las entidades que participan en las decisiones presupuestarias para reducir las estimaciones de gasto.

Redistribución entre asignaciones

Como hipótesis se puede plantear que un incentivo que permitió la aprobación ágil y

unánime del presupuesto fue la redistribución de fondos que se acordó como parte del proceso de discusión del proyecto.

En el dictamen favorable de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto se da cuenta de 38.8 millones de dólares que fueron redistribuidos por medio de 107 asignaciones específicas, según se muestra en las tablas 2 y 3.

La mayor redistribución, etiquetada como remuneraciones, corresponde a fondos destinados al pago de escalafones y nivelaciones

Tabla 2: Variaciones ponderadas durante la preparación y discusión del Presupuesto

Disminuciones	Monto (\$)	Aumentos recomendados	Monto (\$)
Gobierno central, bienes y servicios	4,436,317	Presidencia, Asuntos Estratégicos	2,544,251
Gobierno central, gastos imprevistos	8,500,000	Presidencia, Cultura	76,800
Corte de Cuentas	500,000	Hacienda	1,795,000
Órgano Judicial	8,254,415	Salud	21,622,877
Hacienda	10,000,000	Educación	619,455
Salud, bienes y servicios	4,300,000	Gobernación	400,000
Educación, bienes y servicios	2,800,000	Justicia y Seguridad Pública	1,037,135
		Medio Ambiente	15,000
		Obras Públicas	1,270,000
		Consejo Nacional de la Judicatura	179,220
		Procuraduría General	3,303,305
		Procuraduría de Derechos Humanos	518,100
		Tribunal de Ética Gubernamental	92,980
		Tribunal del Servicio Civil	54,856
		Tribunal Supremo Electoral	700,000
		ANDA	159,065
		FISDL	200,000
		INDES	164,688
		Universidad de El Salvador	4,038,000
Total de disminuciones	38,790,732	Total de aumentos recomendados	38,790,732

Fuente: elaboración propia con base en dictamen No. 229 de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, del 31 de octubre de 2013.

Tabla 3: Destinos de la redistribución del presupuesto

Entidades gubernamentales	Monto (\$)	\$ 33.6
Remuneraciones	30.8	
Bienes y servicios	1.1	
Equipamiento	0.0	
Proyectos de infraestructura	1.6	
Destino no especificado	0.1	
Entidades privadas y Alcaldías		5.2
Funcionamiento	2.5	
Proyectos de infraestructura	1.4	
Entidades gubernamentales		\$ 33.6
Proyectos sociales	0.9	
Insumos agrícolas	0.4	
Total		\$ 38.8

Nota: cifras en millones de dólares.

Fuente: elaboración propia con base en dictamen No. 229 de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, del 31 de octubre de 2013.

salariales en ocho instituciones públicas. En el caso de las líneas identificadas como proyectos, la redistribución cubre 47 de infraestructura y 7 sociales, de los cuales 38 están a cargo de entidades privadas o alcaldías y 14 de entidades del gobierno central. Los

fondos en la línea de funcionamiento⁹ están destinados a 33 entidades, de las cuales 32 son privadas (organismos sin fines de lucro). El detalle completo de los destinos de la redistribución se encuentra en la tabla 5.

Notas relacionadas

3. El archivo digital de la Política Presupuestaria 2014 publicada en el Portal de Transparencia Fiscal es del 2 de julio de 2013.
4. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional estima que el crecimiento será 1.6% del PIB. Fuente: World Economic Outlook Database. October, 2013.
5. Por ejemplo ver notas de prensa: a) FUNDE advierte desbalance en el presupuesto 2013. La Prensa Gráfica. 16 de octubre de 2013. b) Fusades: Presupuesto 2014 está incompleto y desequilibrado. El Diario de Hoy. 10 de octubre de 2013.
6. Ver nota de prensa: Hacienda piensa colocar bonos en 2014 por \$ 350 millones. La Prensa Gráfica. 21 de agosto de 2013.
7. Presentación del Ministro de Hacienda ante la Mesa Permanente de Diálogo y Transparencia Fiscal. 5 de noviembre de 2013.
8. Ver nota de prensa: Funes impone mordaza a sus ministros. El Diario de Hoy, 5 de noviembre de 2013.
9. Las asignaciones se han clasificado como “funcionamiento” cuando tienen indicada una entidad receptora, pero no establecen un uso específico para los fondos.

4. Aspectos críticos para la ejecución

En este apartado se describen algunos aspectos que pueden ser considerados críticos y que tendrán lugar durante la etapa de ejecución del presupuesto 2014. Los mismos se derivan de un débil tratamiento o por la no consideración de los mismos durante las etapas de formulación, discusión y aprobación del presupuesto.

Devoluciones de impuestos

Una proporción de las devoluciones de impuestos se está manejando como operaciones no reconocidas en el presupuesto. En particular, existe evidencia de una modalidad para el manejo de las devoluciones es como operaciones de caja (es decir, sin afectar el presupuesto), por medio de notas de crédito del tesoro público (este aspecto es abordado adelante).

Cabe mencionar que el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (FMI, 2000, p. 53) recomienda que las devoluciones se registren y se traten en el presupuesto como ingresos negativos. La indicación consiste en que dichas estimaciones o sus resultados aparezcan restadas de los ingresos tributarios brutos. Este saldo se constituye en los ingresos tributarios netos.

“5.2 El ingreso tributario, que constituye la proporción más importante del ingreso de muchas unidades del gobierno, está compuesto por transferencias obligatorias al sector gobierno general. Algunas transferencias obligatorias, como las multas, las sanciones pecuniarias y la mayoría de las contribuciones a la seguridad social, no se incluyen en el

ingreso tributario. Las devoluciones y correcciones del ingreso tributario recaudado erróneamente parecen ser transacciones que reducen el patrimonio neto de la unidad del gobierno que aplica el impuesto. Más precisamente, son ajustes que permiten corregir el aumento excesivo del patrimonio neto registrado previamente. Como tales, estas transacciones se tratan como ingresos negativos.”

Debido a que una parte de las devoluciones no son consideradas en el presupuesto, ésta puede servir como una modalidad de financiamiento de caja y acumularse como deuda de corto plazo, la cual no está debidamente reportada en los informes presupuestarios y financieros.

Notas de crédito del Tesoro Público

Las Notas de Crédito del Tesoro Público (NCTP) son títulos a los que el Estado puede recurrir para diferir el pago de ciertas obligaciones cuando se dan casos de insuficiencia de fondos en la caja fiscal. Las NCTP operan como una forma de financiamiento de corto plazo.

La Ley de Administración Financiera del Estado, vigente desde 1996, contiene desde el inicio el artículo 78, mediante el cual se autoriza a la Dirección General de Tesorería para hacer devoluciones de impuestos pagados en exceso por medio de NCTP. El uso de dicho mecanismo se justifica legalmente cuando se dan casos de insuficiencia de fondos en la caja fiscal. Las NCTP se establecieron con vencimiento de 180 días, para ser utilizadas

para el pago de obligaciones tributarias y con la facilidad de poder ser traspasadas entre contribuyentes por medio de endoso.

En abril de 2008 el artículo 78 tuvo su primera reforma. Además de ser usadas para hacer devoluciones de impuestos pagados en exceso, a partir de la reforma las NCTP podían ser utilizadas para el reintegro de créditos fiscales por impuestos a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios a exportadores, y para el pago del subsidio al precio de venta del gas licuado de petróleo. En el caso del subsidio, las NCTP podían expedirse hasta por el 20% del valor adeudado.

En 2011 ocurrieron varias reformas al artículo 78. En abril se eliminó de forma transitoria para el ejercicio fiscal 2011 el límite del 20% en el pago del subsidio al precio de venta del gas licuado de petróleo. En septiembre se le dio carácter definitivo a la reforma de abril y se adicionó una nueva categoría: el pago del subsidio a la energía eléctrica, por consumo en los hogares, igual o menor a los 100 Kwh. La última reforma también fue en septiembre. Se modificó el límite del subsidio a la energía eléctrica, dejando 99 Kwh en lugar de 100, y se agregó el pago por bombeo y rebombeo a las juntas de agua.

En resumen, las NCTP nacieron para cubrir devoluciones de impuestos pagados en exceso. Se trató de un instrumento cuyo uso permitido era limitado. Con el tiempo, además de ampliarse a otros casos por el lado de los ingresos, también se avaló su uso para cubrir obligaciones por el lado de los egresos, particularmente subsidios al gas licuado de petróleo y de energía eléctrica.

Deuda flotante

La deuda flotante, que en principio está constituida por la Letras del Tesoro Público,

consiste en operaciones de caja cuya finalidad es solventar deficiencias temporales de liquidez. Sin embargo, en la práctica lo que se observa es que el monto de la deuda flotante que se contrae en un año es inferior al de la que se amortiza. Esto conduce a ciclos de acumulación de la deuda flotante, la que luego es convertida en deuda de largo plazo.

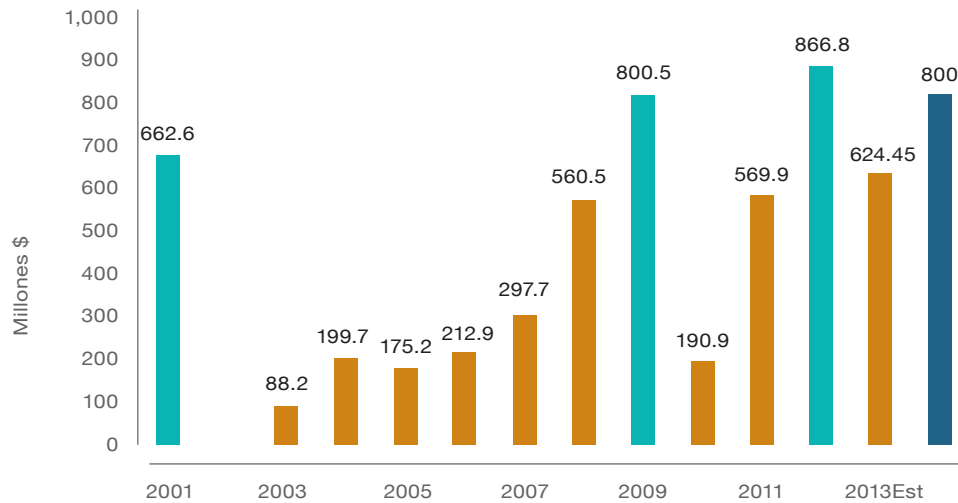
En la figura 3 se aprecian los ciclos de acumulación de las letras del tesoro. En rojo están marcados los años en que se ha hecho la conversión de las mismas a deuda de largo plazo. En virtud del saldo mostrado al cierre de 2013, es posible que en 2014 surja la necesidad de hacer una nueva conversión.

Además de las letras del tesoro, si el saldo acumulado de las notas de crédito del tesoro público y de las obligaciones monetarias con acreedores es considerable, en el análisis de la deuda de corto plazo tendría que juntarse estos rubros.

Necesidades adicionales de financiamiento

Como se mostró en la figura 1c, el uso del financiamiento varía considerablemente durante la ejecución en relación con lo votado. En ese sentido, puede ocurrir durante 2014 que las necesidades de financiamiento no sean suficientemente claras al inicio, lo cual constituiría una debilidad de las proyecciones presupuestarias.

En principio, se puede advertir que durante el año 2014 puede llegar el momento en que se haga la conversión de las letras del tesoro a deuda de largo plazo y la colocación de bonos para refinanciar la deuda originada en el fideicomiso de educación y seguridad. Además, dado que en junio tomará posesión un nuevo equipo de gobierno al frente del Órgano Ejecutivo, pueden surgir nuevas

Figura 3: Ciclos de acumulación de las Letras del Tesoro en Millones de dólares

Fuente: FUNDE (diciembre de 2013)

necesidades de gasto que tendrán que ser financiadas con deuda.

Escalafones salariales

Las autoridades han señalado que las obligaciones para cumplir con los escalafones salariales en entidades de educación, salud y seguridad pública no son sostenibles. La razón es porque estos crecen a un ritmo

más acelerado que el de los ingresos del Estado y de la economía en general.¹⁰

Esa falta de proporcionalidad puede restar recursos a otros gastos del Estado, particularmente en medicamentos, material educativo o equipamiento de seguridad, entre otros. Como ejemplo ver en la tabla 2 los recortes a salud y educación, en el rubro de bienes y servicios.

Notas relacionadas

10. Presentación del Ministro de Hacienda ante la Mesa Permanente de Diálogo y Transparencia Fiscal. 5 de noviembre de 2013.

5. Lecciones del debate presupuestario

En general el debate público sobre el presupuesto de 2014 fue limitado. Durante la etapa de formulación las oportunidades fueron restringidas, principalmente por la falta de oportunidad en la emisión de los instrumentos (como es el caso de la Política Presupuestaria) y la escasa información que fue puesta a disposición del público.

En la discusión legislativa, la atención se centró en los ministros de gasto¹¹ y los grupos con mayor capacidad de presión (por ejemplo sindicatos del sector público). El acelerado proceso de aprobación restó oportunidad de ser escuchados a otros grupos que pidieron audiencia ante la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto.¹²

Además, al revisar la lista de grupos que fueron beneficiados en la redistribución de fondos para la aprobación del presupuesto (ver tabla 5), se puede inferir que los canales informales tienen un peso considerable en las decisiones legislativas del presupuesto.

Por otra parte, el actual arreglo constitucional puede ser incentivo para que los proyectos de presupuestos sean incompletos o con estimaciones débiles, y que el debate público sea limitado. En particular, la diferencia de votos requeridos para la aprobación de deuda de corto plazo y deuda de largo plazo puede operar como un incentivo en favor de la primera modalidad. Presentar un presupuesto completo, incluyendo las necesidades reales de financiamiento, puede conducir a un entrampamiento en la Asamblea

Legislativa, ya que previo a la votación del presupuesto (con al menos 43 votos) sería necesario aprobar préstamos (que requieren un mínimo de 56 votos). Bajo estas condiciones, además de que se resta credibilidad al proceso de aprobación presupuestaria, el problema radica en que se inducen ciclos de acumulación de deuda sin la oportuna y debida atención.

Puede haber debilidad en la Asamblea Legislativa para discutir e influir en decisiones estructurales del presupuesto y de las finanzas públicas. Como ya se mencionó, la diferencia de requisitos y de votos para aprobar deuda de corto y de largo plazo opera como un incentivo en favor de la primera. Además, los legisladores pueden tener mayor presión por atender demandas de grupos de interés específicos, por el peso que tienen las relaciones clientelares. Eso explicaría porque el presupuesto de 2014, a pesar que presentar debilidades estructurales, fue aprobado por unanimidad y en corto tiempo.

Se podría aducir que, en todo caso, los aspectos antes señalados resultan beneficiosos, en el sentido de que generan consenso y estabilidad entre los principales grupos políticos. Bajo ese supuesto cabría la advertencia de que un proceso presupuestario más basado en reglas y abierto resultaría en conflictos de difícil solución (por ejemplo demandas opuestas entre grupos de interés con similar poder de presión). En refutación, aunque en el corto plazo tal supuesto puede ser válido, lo que ocurre en todo caso es que el conflicto se trasla-

da hacia el futuro, sin asumir compromisos sobre la posible solución, ni responsabilidad por las consecuencias negativas que conlleve el alargamiento. Tarde o temprano, si la economía no crece fuertemente en los

próximos años, esa acumulación gradual de letras del tesoro, que se traduce finalmente en mayor nivel de endeudamiento público, deberá ajustarse mediante una subida de impuestos o ajustes de gastos futuros.

“

... El actual arreglo constitucional pueden ser incentivo para que los proyectos de presupuestos sean incompletos o con estimaciones débiles, y que el debate público sea limitado. En particular, la diferencia de votos requeridos para la aprobación de deuda de corto plazo y deuda de largo plazo puede operar como un incentivo en favor de la primera modalidad. (...) Bajo estas condiciones, además de que se resta credibilidad al proceso de aprobación presupuestaria, el problema radica en que se inducen ciclos de acumulación de deuda sin la oportuna y debida atención.

Notas relacionadas

11. La denominación "ministros de gasto" en ocasiones se usa para resaltar el papel protagónico que tienen determinados funcionarios de primer nivel en el ejercicio de los gastos. En consecuencia, dentro de sus prioridades no aparece necesariamente la identificación del origen de los fondos, sino su destino. En cambio, para marcar la diferencia, en el caso un funcionario como el ministro de Hacienda su perspectiva es distinta, pues tiene la responsabilidad de preservar el equilibrio de las finanzas públicas.
12. Una de las peticiones fue formulada por FUNDE y FUSADES, sin recibir respuesta.

6. Anexos

Detalle de reformas del artículo 78 de la Ley AFI

El texto original del artículo 78 fue el siguiente (Decreto Legislativo No. 516, del 23 de noviembre de 1995, publicado por segunda vez en el Diario Oficial No. 7, tomo 330, del 11 de enero de 1996.

Art. 78. Facúltase a la Dirección General de Tesorería para que, en casos de insuficiencia de recursos de la caja fiscal, pueda devolver al sujeto pasivo impuestos que, mediante resolución, se determine que se hayan pagado en exceso, a través de Notas de Crédito del Tesoro Público, con vencimiento de 180 días. Estos títulos servirán para el pago de cualquier tipo de obligación fiscal de los contribuyentes al Gobierno Central; dichos títulos podrán ser traspasados por endoso entre los contribuyentes.

Primera reforma. Decreto Legislativo No. 586, del 10 de abril de 2008, publicado en el Diario Oficial No. 71, tomo 379, del 18 de abril de 2008.

Art. 78. Facúltase a la Dirección General de Tesorería para que, en casos de insuficiencia de recursos de la caja fiscal, pueda devolver a los sujetos que mediante resolución se determine que hayan pagado impuestos en exceso o en forma indebida, reintegro de créditos fiscales por impuestos a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios a exportadores, subsidio al precio de venta del gas licuado de petróleo envasado destinado para consumo doméstico (GLP), a través de Notas de Crédito del

Tesoro Público, con vencimiento de 180 días. Estos títulos servirán para el pago de cualquier tipo de obligación fiscal de los contribuyentes al Gobierno Central; dichos títulos podrán ser traspasados por endoso entre los contribuyentes.

En el caso del subsidio a que se refiere el inciso anterior, las Notas de Crédito en mención se expedirán por parte de la Dirección General de Tesorería, hasta en un veinte por ciento (20%) del valor adeudado.

El Reglamento de esta Ley establecerá las características de las Notas de Crédito del Tesoro Público.

Segunda reforma. Decreto Legislativo No. 697, del 29 de abril de 2011, publicado en el Diario Oficial No. 81, tomo 391, del 2 de mayo de 2011. Fue una reforma transitoria válida únicamente para el ejercicio fiscal 2011.

Art. 78.- Facúltase a la Dirección General de Tesorería para que, en casos de insuficiencia de recursos de la caja fiscal, pueda devolver a los sujetos que mediante resolución se determine que hayan pagado impuestos en exceso o en forma indebida, reintegro de créditos fiscales por impuestos a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios a exportadores, subsidio al precio de venta del gas licuado de petróleo envasado destinado para consumo doméstico (GLP), a través de Notas de Crédito del Tesoro Público, con vencimiento de 180 días. Estos títulos servirán para el pago de cualquier tipo de obligación fiscal de los contribuyentes al Gobierno Central; dichos títulos podrán ser traspasados por endoso entre los contribuyentes.

El Reglamento de esta Ley establecerá las características de las Notas de Crédito del Tesoro Público.

Tercera reforma. Decreto Legislativo No. 837, del 8 de septiembre de 2011, publicado en el Diario Oficial No. 168, tomo 392, del 9 de septiembre de 2011.

Art. 78. Facúltase a la Dirección General de Tesorería para que, en casos de insuficiencia de recursos de la caja fiscal, pueda devolver o pagar a través de Notas de Crédito del Tesoro Público, con vencimiento de ciento ochenta días, a los sujetos que se encuentran en las siguientes situaciones:

- a) *Aquéllos que mediante resolución u otro mecanismo administrativo definido en el reglamento de esta ley, se determine que hayan pagado impuestos en exceso en forma indebida;*
- b) *Aquéllos que tengan derecho a reintegro de créditos fiscales por impuestos a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios a exportadores;*
- c) *Aquéllos a quienes se les deba pagar el subsidio al precio de venta del gas licuado de petróleo envasado destinado para consumo doméstico, GPL;*
- d) *Aquéllos a quienes se les deba de pagar el subsidio a la energía eléctrica, por consumo en los hogares, igual o menor a los 100 Kwh.*

Las Notas de Crédito del Tesoro Público servirán para el pago de cualquier tipo de obligación de los contribuyentes

al Gobierno Central; dichos títulos podrán ser traspasados por endoso entre los contribuyentes.

El Reglamento de esta Ley establecerá las características de las Notas de Crédito del Tesoro Público.

Cuarta reforma. Decreto Legislativo No. 864, del 29 de septiembre de 2011, publicado en el Diario Oficial No. 193, tomo 393, del 17 de octubre de 2011. Se le adicionó un inciso:

- d) *Aquéllos a quienes se les deba de pagar el subsidio a la energía eléctrica, por consumo en los hogares, igual o menor a los 99 Kwh. Además el pago por bombeo y re bombeo a las juntas de agua.*

El texto vigente es el siguiente:

Art. 78. Facultase a la Dirección General de Tesorería para que, en casos de insuficiencia de recursos de la caja fiscal, pueda devolver o pagar a través de Notas de Crédito del Tesoro Público, con vencimiento de ciento ochenta días, a los sujetos que se encuentran en las siguientes situaciones:

- a) *Aquéllos que mediante resolución u otro mecanismo administrativo definido en el reglamento de esta ley, se determine que hayan pagado impuestos en exceso en forma indebida;*
- b) *Aquéllos que tengan derecho a reintegro de créditos fiscales por impuestos a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios a exportadores;*

- c) *Aquéllos a quienes se les deba pagar el subsidio al precio de venta del gas licuado de petróleo envasado destinado para consumo doméstico, GPL;*
- d) *Aquéllos a quienes se les deba de pagar el subsidio a la energía eléctrica, por consumo en los hogares, igual o menor a los 99 Kwh. Además el pago por bombeo y re bombeo a las juntas de agua.*

Las Notas de Crédito del Tesoro Público servirán para el pago de cualquier tipo de obligación de los contribuyentes al Gobierno Central; dichos títulos podrán ser traspasados por endoso entre los contribuyentes.

El Reglamento de esta Ley establecerá las características de las Notas de Crédito del Tesoro Público.

Tablas complementarias

Tabla 4: Variaciones en asignaciones durante la preparación y discusión del Presupuesto

Entidad	Variaciones	
	Preliminar – Proyecto	Proyecto - Votado
Órgano Ejecutivo	-3.1%	0.5%
Presidencia	-0.9%	0.6%
Hacienda	-2.8%	-0.9%
Relaciones Exteriores	-0.5%	-1.3%
Defensa Nacional	-1.8%	-0.8%
Gobernación	-3.5%	1.5%
Justicia y Seguridad Pública	-1.1%	-0.4%
Educación	-0.9%	-0.1%
Salud	-2.1%	2.7%
Trabajo y Previsión Social	18.5%	-0.5%
Economía	-22.2%	-0.2%
Agricultura y Ganadería	-10.8%	-0.5%
Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	-6.0%	0.5%
Medio Ambiente y Recursos Naturales	-0.2%	-0.2%
Turismo	25.1%	-0.1%
Otras entidades	1.5%	4.0%
Tribunal Supremo Electoral	-9.3%	3.9%
Tribunal de Servicio Civil	-3.2%	5.4%
Tribunal de Ética Gubernamental	-4.0%	2.9%
Instituto de Acceso a la Información Pública	-4.8%	-0.8%
Consejo Nacional de la Judicatura	-3.0%	2.0%
Fiscalía General de la República	9.3%	-1.0%
Procuraduría General de la República	-1.0%	15.4%
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	-2.5%	5.0%

Sigue en la página siguiente

Entidad	Variaciones	
	Preliminar – Proyecto	Proyecto - Votado
Asignaciones generales	2.9%	-0.5%
Obligaciones Generales	-0.8%	-17.3%
Deuda Pública	-0.2%	0.0%
Transferencias varias	7.7%	0.3%
Variaciones en entidades con techos presupuestarios	-1.1%	0.2%
Órgano Legislativo		0.0%
Órgano Judicial		-3.1%
Corte de Cuentas		-1.3%
Variaciones en entidades sin techos presupuestarios		-2.4%
Variación global		0.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Tabla 5: Detalle de redistribución de fondos en la aprobación del Presupuesto 2014

Presupuesto afectado	Monto (\$)	Orígenes y destinos
Disminuciones	38,790,732	
Órgano Judicial	8,254,415	Sin origen predeterminado
Corte de Cuentas de la República	500,000	Sin origen predeterminado
Ramo de Hacienda	10,000,000	Sin origen predeterminado
Ramo de Salud	4,300,000	Bienes y servicios
Ramo de Educación	2,800,000	Bienes y servicios
Gobierno Central	4,436,317	Bienes y servicios, excepto del Órgano Judicial, Asamblea Legislativa y Corte de Cuentas
Gobierno Central	8,500,000	Gastos imprevistos, excepto del Órgano Judicial y Asamblea Legislativa
Aumentos recomendados	38,790,732	
Ramo de Salud	27,000	Compra de incubadoras, Hospital Nacional de Chalatenango
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	9,055	Inversiones en activos fijos
Instituto Nacional de los Deportes	100,000	Comité Paralímpico de El Salvador
Instituto Nacional de los Deportes	4,688	Comité de Olimpiadas Especiales de El Salvador

Presupuesto afectado	Monto (\$)	Orígenes y destinos
Ministerio de Medio Ambiente	15,000	Fundación Ambientalista de Santa Ana, Parque Ecológico San Lorenzo
Ministerio de Educación	20,000	Fundación Salvadoreña de Síndrome de Down
Ministerio de Educación	25,000	Fundación Quino Caso
Ministerio de Educación	100,000	Instituto Tecnológico Padre Segundo Montes, Meanguera, Morazán
Ministerio de Educación	15,000	Colegio Eucarístico
Ramo de Salud	100,000	Asociación Comandos de Salvamento Guardavidas Independientes de El Salvador
Ramo de Hacienda	25,000	Asociación Pro-búsqueda de Niños y Niñas Desaparecidos
Ramo de Hacienda	20,000	Fundación Vota Joven
Ramo de Hacienda	10,000	Asociación de Desarrollo Comunal Integral Los Ranchos, San Antonio Los Ranchos, Chalatenango
Ramo de Hacienda	40,000	Asociación El Salvador Joven, San Salvador
Ramo de Hacienda	25,000	Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria Libertadores de Cabañas de R.L., Cabañas
Ramo de Hacienda	25,000	Asociación Nacional para el Desarrollo Comunal, Cinquera, Cabañas
Ramo de Hacienda	20,000	Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria El Paso, Cabañas
Ramo de Hacienda	60,000	Fundación de Ayuda Comunitaria, Santa Tecla, La Libertad
Ramo de Hacienda	325,000	Asociación de Seguridad Ciudadana de Mejicanos, San Salvador
Ramo de Hacienda	380,000	Fundación en apoyo del Centro Regional de Seguridad y Salud Ocupacional, San Salvador
Ramo de Hacienda	30,000	Fundación Escuela Hogar Nuestros Pequeños Hermanos El Salvador, Santa Ana
Ramo de Hacienda	35,000	Asociación de Desarrollo Humano Integral de las Comunidades de El Salvador, Santa Ana
Ramo de Hacienda	70,000	Asociación de Desarrollo Comunal Fuente de Agua Viva, Chilanga Morazán
Ramo de Hacienda	90,000	Asociación de Comités de Gestión y Bienestar Rural de la Región Paracentral, La Paz
Ramo de Hacienda	80,000	Fundación Visual Médico El Salvador, Ahuachapán
Ramo de Hacienda	25,000	Iglesia Auditorio Cristiano Jesús es el Señor
Ramo de Hacienda	50,000	Conferencia Evangélica de las Asambleas de Dios Templo Cristiano
Ramo de Hacienda	35,000	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Educativo

Presupuesto afectado	Monto (\$)	Orígenes y destinos
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	15,000	Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS)
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	45,000	FUNDEMOSPAZ
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	100,000	FUNDASPAD
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	50,000	Asociación CIDEP
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	45,000	Asociación Club Shriners de El Salvador
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	400,000	Asociación Una Mano Amiga, San Salvador
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	115,000	Instituto para Un Nuevo El Salvador
Universidad de El Salvador	38,000	Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología Aplicada, Chalatenango, compra de equipo y papelería
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	100,000	Compra de insumos agrícolas, Cuscatlán
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	100,000	Construcción de puente sobre quebrada Mora, cantón San Francisco Agua Fría y Los Infiernitos, Guadalupe, San Vicente
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	100,000	Compra de insumos agrícolas, Ahuachapán
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	100,000	Compra de insumos agrícolas, Chalatenango
Consejo Nacional para la Judicatura	179,220	Bienes y servicios
Ministerio de Gobernación	400,000	Bienes y servicios
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	437,770	Bienes y servicios
Tribunal de Ética Gubernamental	92,980	Bienes y servicios
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	40,000	Proyecto de ampliación del tanque de agua potable del barrio El Calvario, entrada principal a Jutiapa, Cabañas
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	119,065	Asociación Comunal Administradora del Sistema de Abastecimiento de Agua Proyecto La Ponderosa, Sonzacate, Sonsonate
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	100,000	Adoquinado de la calle principal de Col. Santa Rosa, barrio El Calvario, Lolotique, San Miguel
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	100,000	Concretado de 302 metros en sector sur, cantón Primavera, El Tránsito, San Miguel
Instituto Nacional de los Deportes	60,000	Construcción de graderías y muro perimetral del estadio Pasaquina, La Unión
Ministerio de Educación	26,605	Centro Escolar "Fé y Alegría", para reparaciones del centro educativo, San Miguel
Ministerio de Educación	25,000	Instituto Escolar Arnulfo Crespín, techado de cancha, Chalatenango

Presupuesto afectado	Monto (\$)	Orígenes y destinos
Ramo de Hacienda	100,000	Fundación Salvadoreña para la Promoción Social y el Desarrollo Económico (FUNSAL-PRODECE), remodelación de estadio Roque Molina, San Marcos, San Salvador
Ramo de Hacienda	20,000	Alcaldía de Santa Cruz Analquito, Cuscatlán, proyecto construcción de comedores municipales
Ramo de Hacienda	70,000	Alcaldía de San Miguel, proyecto de adoquinado y cordón cuneta en calle principal Col. Padro Pío, San Miguel
Ramo de Hacienda	40,000	Alcaldía Municipal de San Rafael Oriente, proyecto "Construcción de pasarela peatonal en final 3a calle poniente, sobre quebrada El Arenal, barrio Calvario
Ramo de Hacienda	80,000	Alcaldía Municipal de San Antonio del Monte, mejoramiento y reparación de caminos vecinales, Sonsonate
Ramo de Hacienda	40,000	Alcaldía Municipal de Tepecoyo, concretado de calles principales de la Col. La Esperanza del cantón Los Alpes, La Libertad
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	150,000	Reparación de cárcava, Col. Alcaine, San Marcos, San Salvador
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	20,000	Reparación de calle Santa Gabriela, Col. Santa Ana y Santa Rosa, Mejicanos, San Salvador
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	100,000	Construcción de puente vehicular, San Jorge, San Miguel
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	100,000	Colocación de micropavimento y construcción de cunetas, San Agustín, Usulután
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	100,000	Construcción de puente vehicular en quebrada El Chocolate, cantón Tizate, Anamoros, Morazán
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	200,000	Recarpeteo calle perimetral del mercado, Chalchuapa, Santa Ana
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	100,000	Mejoramiento de tramo de calle principal Cantón Tilapa Abajo, El Rosario, La Paz
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	100,000	Pavimentación y drenaje de 320 m. calle antigua a San Pablo Tacachico, Aguilares, San Salvador
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	100,000	Reparación de calle principal Cantón Arenales de sector El Laurel, Ciudad Delgado, San Salvador
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	100,000	Construcción de cordón de cuneta y carpeteo asfáltico en comunidad Chandanta, Cuscatancingo, San Salvador
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	100,000	Pavimentación de 600 metros en colonia Florencia, Pachimalco, San Salvador
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	100,000	Pavimentación 1.5 km en Comunidad Barrio y Comunidad El Cereto, Suchitoto, Cuscatlán
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	60,000	Amigos de San Isidro, remodelación de salón de usos múltiples, Cabañas

Presupuesto afectado	Monto (\$)	Orígenes y destinos
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	100,000	Asociación CIDEP, construcción de canchas deportivas y mejoramiento de vía de acceso, comunidad La Sábana, Tecoluca, San Vicente
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	100,000	Asociación de Desarrollo Comunal de Mujeres La Colmena, remodelación y construcción de dos canchas de fútbol rápido, Guaymardo, Ahuachapán
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	30,000	Asociación CIDEP – Centro Escolar Arturo Ambrogí, cambio de techo, Lourdes, Colón, La Libertad
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	100,000	Asociación CIDEP, construcción de tres aulas para bachillerato, Ciudad Arce, La Libertad
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	12,000	Asociación CIDEP, mejoramiento de infraestructura Centro Escolar Hacienda San Miguel, Colón, La Libertad
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	28,000	Asociación CIDEP, mejoramiento de infraestructura Centro Escolar Emilia, Quezaltepeque, La Libertad
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	45,000	Asociación CIDEP, mejoramiento de infraestructura Centro Escolar, construcción de aula del Instituto Nacional, San Juan Opico, La Libertad
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	12,000	Asociación CIDEP, mejoramiento de infraestructura escolar, Comasagua, La Libertad
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	18,000	Asociación CIDEP, mejoramiento de infraestructura escolar, San Pablo Tacachico, La Libertad
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	12,000	Asociación CIDEP, mejoramiento de infraestructura escolar, Zaragoza, La Libertad
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	12,000	Asociación CIDEP, mejoramiento de infraestructura en Centro Escolar Hacienda Veracruz, San Juan Opico, La Libertad
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	50,000	Consejo Diocesano Renovación Carismática Católica Diócesis, construcción 1ra. Etapa casa de retiro, Sonzacate, Sonsonate
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	100,000	PROCOMES, mejoramiento de planta de tratamiento de aguas negras, Nejapa, San Salvador
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	30,251	Reconstrucción de Iglesia Santísima Trinidad, Ayutuxtepeque, San Salvador
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	10,000	Asociación CORDES, compra de láminas y reparación de techos, Chalatenango
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	30,000	Reparación de escuela, Berlín, Usulután
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	30,000	Reparación de escuela, Santiago de María, Usulután
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	40,000	Reparación de avenida Guandique, Usulután
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	50,000	Construcción de cancha de fútbol rápido, El Porvenir, Santa Ana

Presupuesto afectado	Monto (\$)	Orígenes y destinos
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	25,000	Concretado y cordón cuneta frente a Iglesia Católica, casería Las Flores, El Congo, Santa Ana
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	25,000	Concretado y cordón cuneta caserío El Amate, El Congo, Santa Ana
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	1,037,135	Escalafón policial
Ramo de Salud	21,495,877	Escalafón salarial
Ramo de Hacienda	100,000	Jubilados de la extinta Administración Nacional de Telecomunicaciones
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	71,275	Remuneraciones, contratación de 4 plazas
Procuraduría General de la República	3,303,305	Reclasificación salarial
Presidencia de la República, Secretaría de Cultura	76,800	Orquesta Sinfónica de El Salvador, contratación de 8 músicos
Tribunal Supremo Electoral	700,000	Reclasificación salarial
Universidad de El Salvador	4,000,000	Complemento de escalafón personal docente y administrativo
Tribunal de Servicio Civil	54,856	Sin destino
Ministerio de Educación	50,000	Asociación Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes, para programas de alfabetización
Ministerio de Educación	342,850	Fundación Padre Arrupe, programa de becas de 857 alumnos
Ministerio de Educación	15,000	Fundación Metáfora, realización de festivales de poesía
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	300,000	PROCOMES, proyecto juvenil de prevención de violencia
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	100,000	PROVIDA, programa de atención en salud a comunidades
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	20,000	Fundación Dei Verbum, becas y atención alimentaria, Santa Ana
Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos	35,000	PROVIDA, construcción de dispensario médico, La Libertad

Fuente: elaboración propia con base en dictamen No. 229 de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, del 31 de octubre de 2013.

Las finanzas municipales en El Salvador **durante el ejercicio 2012**

SECCIÓN **TRES**

NOV/ **2013**

1. Introducción

Aunque se destaca mucho la importancia que tiene el desarrollo local y la necesidad de inyectar mayores fondos a los municipios, en realidad poco se conoce sobre el peso financiero que tiene este sector en relación con otras esferas del Estado. De igual manera, no se conoce mucho sobre los resultados globales que las municipalidades producen por medio de su gasto. Este documento presenta un panorama consolidado de las finanzas públicas municipales en El Salvador usando datos del ejercicio fiscal 2012.

2. Notas metodológicas

Los documentos que han sido usados como fuentes para este trabajo son los siguientes:

- *Informe de los resultados financieros y presupuestarios de los gobiernos locales, ejercicio financiero fiscal 2012*, preparado por el Ministerio de Hacienda.
- *Informe anual sobre la situación del endeudamiento público municipal (al 31 de diciembre de 2012)*, elaborado por el Ministerio de Hacienda.¹
- *Distribución del FODES 2012*, publicado por el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM).²

Para los datos de población se recurrió a las proyecciones para 2012 de la Dirección General de Estadísticas y Censos, las cuales están basadas en el Censo de Población y Vivienda de 2007.³

El punto de partida del análisis consistió en la elaboración de un balance fiscal. Éste se formuló con base en saldos devengados y no de caja, debido a que estos últimos no están disponibles.

Es importante aclarar que los datos globales solo incluyen información de 250 municipios. La asignación del FODES por municipio si incluye a todos, mientras que la desagregación de la deuda solo comprende 228 de ellos. En ese sentido, las cifras contenidas en los informes oficiales y en este documento deben ser tomadas solo como una aproximación.

En algunos gráficos se han usado escalas logarítmicas con el propósito de facilitar la visualización. Las hojas de cálculo y los scripts para generar los gráficos están disponibles y pueden ser proporcionados a pedido del interesado.

Notas relacionadas

1. http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Informes_y_Documentos/Deuda_Municipal (consultado el 24 de noviembre de 2013).
2. http://www.isdem.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=23:fodes&Itemid=63 (consultado el 24 de noviembre de 2013).
3. <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/poblacion-y-estadisticas-demograficas/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-censos.html> (consultado el 24 de noviembre de 2013).

3. Antecedentes

El país está conformado por 262 municipios, distribuidos en 14 departamentos. El promedio de habitantes por municipio, según las proyecciones para 2012, fue 23,861. En la gráfica 1, usando una escala logarítmica para la cantidad de habitantes, se muestra la distribución de frecuencias de los municipios.

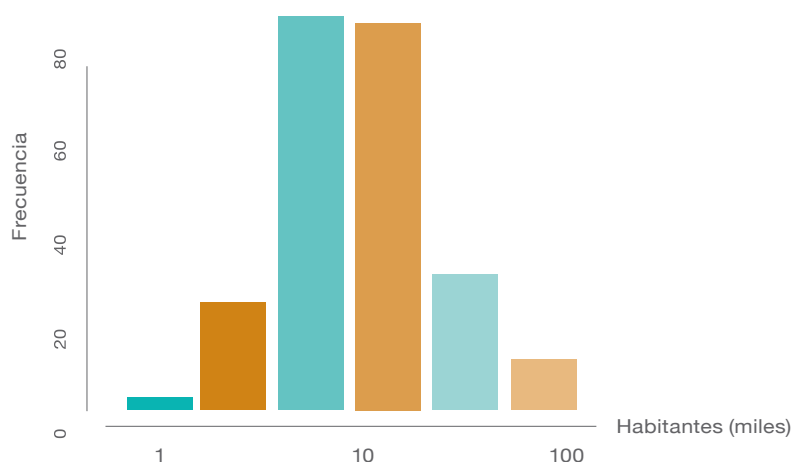
Los municipios cuentan con autonomía para establecer las tasas por servicios y contribuciones públicas, así como para aprobar su presupuesto de ingresos y egresos. En relación con los impuestos, cada municipio elabora la propuesta y es responsabilidad de la Asamblea Legislativa la aprobación.⁴

Los ingresos de los municipios son complementados por medio de transferencias del gobierno central. La principal de ellas es la del Fondo para el Desarrollo Económico y Social, conocido como FODES. La ley

respectiva establece que dicho fondo será alimentado anualmente con el 8% de los ingresos corrientes del Estado. Para la distribución de los fondos entre los municipios se usa un cociente ponderado con los criterios de población (0.5), equidad (0.25), pobreza (0.2) y extensión territorial (0.05).⁵

Sin perjuicio de su autonomía, los municipios están obligados a llevar contabilidad, usando el Sistema de Contabilidad Gubernamental, el cual es normado por el Ministerio de Hacienda. Además, para poder adquirir deuda deben certificar su solvencia con el apoyo de instituciones como el Ministerio de Hacienda y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal (ISDEM). Así es como estas últimas instituciones logran compilar información sobre las finanzas municipales. Por otra parte, la Corte de Cuentas es la responsable de la fiscalización de los municipios.

Gráfica 1: Distribución de municipios por cantidad de habitantes



Fuente: Elaboración propia con proyecciones de DIGESTYC para 2012.

Notas relacionadas

- 4. Ver el artículo 3 del Código Municipal.
- 5. Ver artículos 1 y 4 de la Ley del FODES.

4. Agregados de las finanzas municipales

En este apartado el sector municipal se toma como un todo. Se describen los diferentes elementos que conforman la posición y resultados financieros de los municipios, así como su relación con el gobierno central y la economía nacional.

Resultados financieros

En 2012 los ingresos del sector municipal ascendieron a \$548.3 millones, mientras que se gastaron \$576.8 millones, dejando un déficit de \$28.5 millones, equivalentes al 5.2%

Cuadro 1: Balance fiscal del Sector Municipal. Ejercicio fiscal 2012 (en millones de US\$)

Ingresos corrientes		314.1
Ingresos tributarios	228.0	
Ventas de Bienes y Servicios	4.7	
Ingresos financieros y otros	12.5	
Transferencias corrientes	68.9	
Ingresos de capital		234.2
Venta de activos fijos	0.1	
Transferencias de capital	230.7	
Recuperación de inversiones financieras	3.3	
Total de ingresos		548.3
Gastos corrientes		337.6
Remuneraciones	159.0	
Adquisiciones de bienes y servicios	125.8	
Gastos financieros y otros	28.9	
Transferencias corrientes	23.8	
Gastos de capital		239.2
Inversiones en activos fijos	162.6	
Inversión en capital humano	67.3	
Transferencias de capital	4.3	
Inversiones financieras	5.1	
Total de gastos		576.8
Déficit del sector municipal		28.5

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

de los ingresos. En la cuadro 1 se presenta un balance fiscal elaborado con base en saldos devengados.

Las mayores fuentes de ingreso son las transferencias de capital (42.1%), los ingresos tributarios (41.6%) y las transferencias corrientes (12.6%).

Los ingresos propios sumaron \$248.6 millones y las transferencias \$299.7 (54.7% de los ingresos). De lo anterior se obtiene una razón de 0.83 entre los ingresos propios y las transferencias.

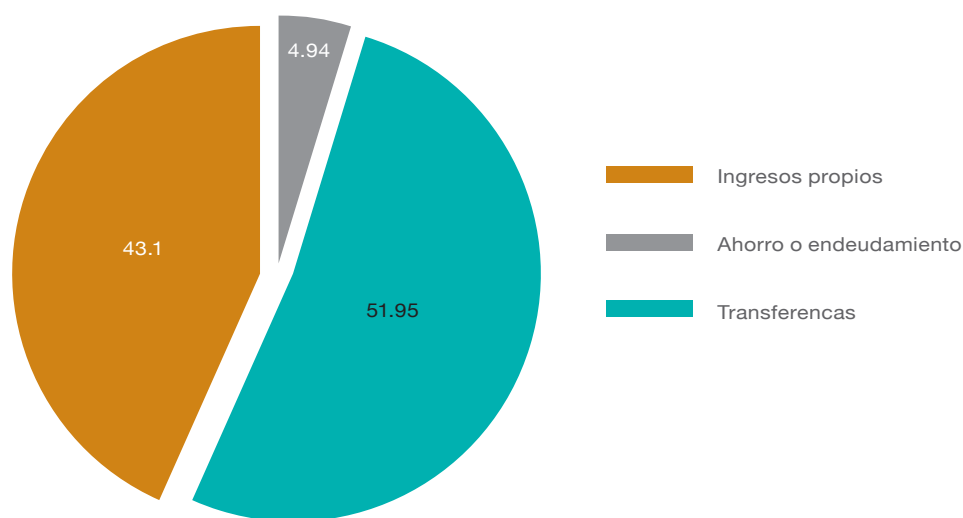
En el gasto, las principales aplicaciones corresponden a inversiones en activos fijos (28.2%), remuneraciones (27.6%) y adquisiciones de bienes y servicios (21.8%). Los gastos están financiados en 52.0% por transferencias, 43.1% por ingresos propios y 4.9% por ahorro o endeudamiento (ver gráfica 2).

En relación con el PIB,⁶ en 2012 la carga tributaria municipal fue 1.0%, mientras que las transferencias correspondieron a 1.26%. El gasto municipal fue 2.4%, de los cuales 1.4% corresponde a gasto corriente y 1.0% a inversión.

Al comparar el sector municipal con el sector público no financiero sobre la base del gasto realizado, se observa que mientras que en el primero el gasto fue 2.4% del PIB, en el segundo fue 20.1% del PIB (con las transferencias a los municipios descontadas). Del gasto público de ambos sectores, el del sector municipal representa 10.7%. Siempre sobre la base del gasto, el sector público no financiero es 8.3 más grande que el sector municipal.

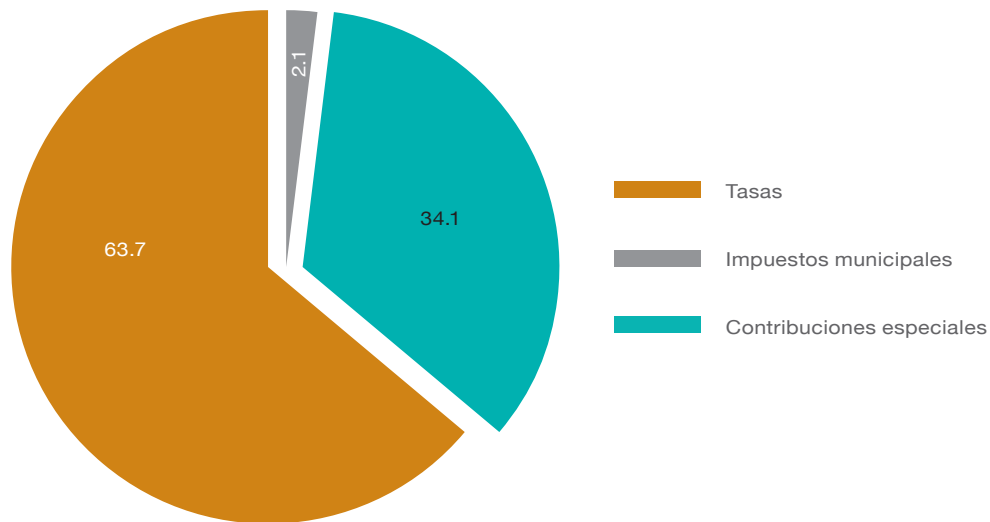
La comparación con la cantidad de habitantes es otra relación útil. Partiendo de la proyección de población para 2012,⁷ se obtiene

Gráfica 2: Proporción de gastos municipales por fuente de financiamiento
Ejercicio fiscal 2012



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfica 3: Distribución de los ingresos tributarios municipales
Ejercicio fiscal 2012



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

que el gasto municipal ascendió a \$92.26 por habitante, con un carga tributaria directa de \$36.5.

Ingresos tributarios

En 2012 los ingresos tributarios del sector municipal fueron \$228.0 millones, de los cuales \$77.8 millones corresponden a

impuestos, \$145.3 a tasas y \$4.9 millones a contribuciones especiales. Se observa que la mayor fuente de ingresos tributarios (63.7%) corresponde al cobro de tasas por servicios municipales.

En relación con las tasas, la mayor fuente de ingresos proviene del aseo municipal, la cual representa 33.9%. En el cuadro 2 se

Cuadro 2: Ingresos por tasas municipales. Ejercicio fiscal 2012

Tasas	Monto (millones de \$)	Proporción
Aseo público	49.2	33.9%
Desechos	19.0	13.1%
Alumbrado público	18.8	12.9%
Postes, torres y antenas	13.6	9.4%
Permisos y licencias municipales	8,4	5.8%
Otras tasas	36,3	25.0%
Total	145.3	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 3: Ingresos por impuestos municipales. Ejercicio fiscal 2012

Impuestos	Monto (millones de \$)	Proporción
De comercio	41.9	53.8%
De industria	11.4	14.6%
De instituciones financieras	9.0	11.6%
De servicios	7.8	10.0%
Impuestos municipales diversos	3.1	3.9%
Otros impuestos	4.7	6.0%
Total	77.8	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

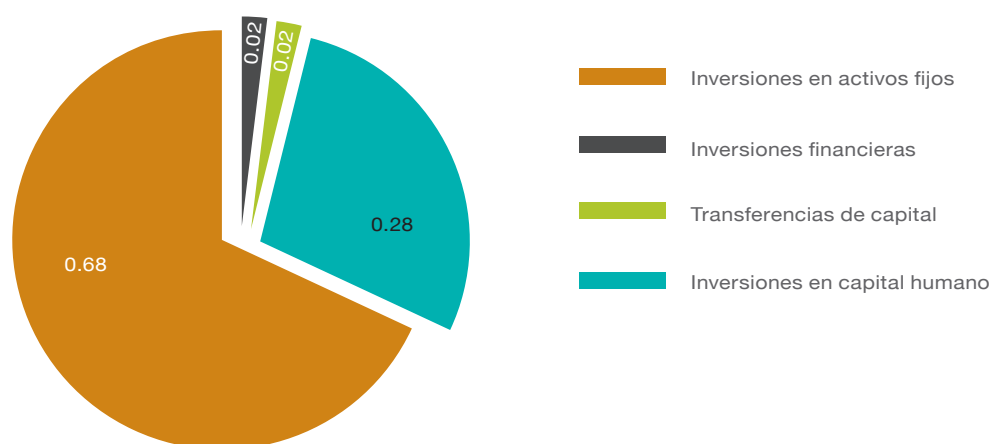
presenta la composición de las tasas municipales, destacando aquellas que generan mayores ingresos.

Los impuestos se generan producto de actividades económicas realizadas en cada municipio. La mayor parte (53.8%) provienen de establecimientos dedicados al comercio, los que en 2012 aportaron 41.9 millones de dólares.

Gastos de capital

En 2012 los gastos de capital del sector municipal ascendieron a \$239.2 millones de dólares, de los cuales \$162.6 millones corresponden a activos fijos (incluye inversiones en obras), \$67.3 millones a inversión en capital humano, \$4.3 millones a transferencias de capital y \$5.1 millones a inversiones financieras. En la gráfica 4 se presenta

Gráfica 4: Distribución de los gastos de capital del sector municipal Ejercicio fiscal 2012



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 4: Distribución de la inversión municipal en activos fijos. Ejercicio fiscal 2012

Activos fijos	Monto (millones de \$)	Proporción
Obras viales	59.3	36.5%
Obras de educación y recreación	23.0	14.1%
Obras de salud y saneamiento ambiental	13.8	8.5%
Obras de producción de bienes y servicios	7.8	4.8%
Obras eléctricas y de comunicaciones	7.5	4.6%
Otras obras	32.0	19.7%
Otras inversiones en activos fijos	14.0	8.6%
Estudios de preinversión	5.2	3.2%
Total	162.6	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

en porcentajes la distribución de los gastos de capital.

En relación con la inversión en activos fijos, en el cuadro 4 se presenta las principales aplicaciones. Se observa que la mayor parte (36.5%) corresponde a obras viales, habiéndose invertido \$59.3 millones en 2012. Otros rubros importantes lo constituyen las obras de educación y recreación, así como las obras de salud y saneamiento ambiental.

Deuda municipal

Al cierre del ejercicio fiscal 2012 los pasivos municipales sumaron \$351.2 millones. Dentro de los mismos se destacan los saldos de las cuentas de endeudamiento interno y externo (\$298.6 millones), que corresponden al largo plazo, y la de acreedores monetarios (\$26.5 millones), que constituye deuda de corto plazo.

Para tener una adecuada estimación de la deuda de corto plazo es necesario contar con saldos más frecuentes, por ejemplo mensuales. Sin embargo, para este traba-

jo solo se dispuso del saldo de acreedores monetarios correspondiente al día de cierre del ejercicio. En ese sentido, no se debe inferir que dicho saldo fue el mismo durante todo el ejercicio fiscal. Teniendo presente esta aclaración, en el cuadro 5 se observa que al cierre del ejercicio la mayor proporción de deuda de corto plazo fue con los proveedores de bienes y servicios (44.8%) y con los contratistas de inversiones en activos fijos (24.0%).

En relación con la deuda de largo plazo, la mayor parte (97.6%) corresponde a endeudamiento interno. Por otra parte, de los \$291 millones que el sector municipal debe a acreedores internos, \$140.1 millones es con instituciones privadas del sistema financiero, \$99.4 millones con instituciones públicas financieras y \$43.1 millones en títulos valores. Como proporción del PIB, la deuda municipal asciende a 1.3%, a la vez equivale a \$47.76 dólares por habitante.

Es importante observar que los datos anteriores corresponden a la deuda reconocida en los estados de situación financiera. Sin

embargo, existe una divergencia con respecto a los saldos reportados en el Informe de Endeudamiento Municipal 2012, en el cual el monto total del endeudamiento

asciende a \$315.1 millones. Para un análisis desagregado, es decir municipio por municipio, es mejor referirse a este último informe.

Cuadro 5: Saldos de la cuenta de acreedores monetarios del sector municipal. Al 31 de diciembre de 2012

Acreeedores monetarios	Monto (millones de \$)	Proporción
Adquisiciones de Bienes y Servicios	11.9	44.8%
Inversiones en Activos Fijos	6.3	24.0%
Remuneraciones	5.3	20.0%
Transferencias Corrientes Otorgadas	2.2	8.1%
Gastos Financieros y Otros	0.7	2.5%
Otros acreedores monetarios	0.2	0.6%
Total	26.5	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 6: Deuda municipal. Al 31 de diciembre de 2012

Activos fijos	Acreeedores monetarios	Proporción
Endeudamiento interno	291.3	97.5%
Empréstitos de Gobierno Central	6.0	2.0%
Empréstitos de Instituciones Descentralizadas no Empresariales	0.0	0.0%
Empréstitos de Empresas Públicas Financieras	99.4	33.3%
Empréstitos de Empresas Privadas no Financieras	2.5	0.8%
Empréstitos de Empresas Privadas Financieras	140.1	46.9%
Empréstitos de Organismos sin Fines de Lucro	0.0	0.0%
Empréstitos de Personas Naturales	0.1	0.0%
Obligaciones por Operaciones de Titularización	43.1	14.4%
Endeudamiento externo	7.3	2.5%
Empréstitos de Organismos Multilaterales	7.3	2.5%
Endeudamiento total	298.6	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Notas relacionadas

- Según el Banco Central de Reserva, el PIB para 2012 fue \$23,864.6 millones.
- Según la Dirección General de Estadísticas y Censos, en 2012 la población sería de 6,251,490 habitantes.

5. Análisis a nivel de municipios

En este apartado se hace un análisis de los datos desagregados que a la fecha están disponibles sobre las finanzas municipales. Estos son los correspondientes a las transferencias del FODES y de deuda municipal. Con respecto a los fondos del FODES se ha tomado el presupuesto asignado. En el futuro será importante contar también, al menos, con los saldos de los ingresos y gastos.

Transferencias del FODES

En 2012 el presupuesto asignado al FODES fue de 299.1 millones de dólares. Como ilustración, en el cuadro 7 se presentan los cinco municipios que reciben la mayor asignación total y los cinco que reciben la menor asignación total. En esos casos también se ha incluido, como referencia,

el monto de la transferencia promedio por habitante.

En la gráfica 5 se presenta la distribución de frecuencias del FODES según el monto asignado a cada municipio. Se observa que más de 110 municipios reciben entre \$500 mil y \$1 millón, mientras cerca de 60 municipios reciben entre \$1 millón y \$1.5 millones.

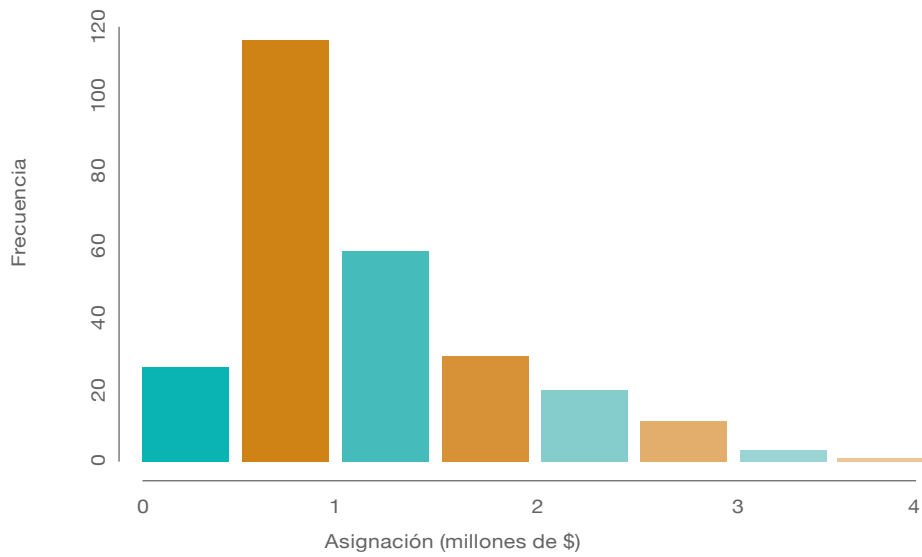
En la gráfica 6 se muestra el efecto que tienen las variables de equidad, pobreza y extensión territorial en la dispersión de las asignaciones del FODES,⁸ sabiendo de antemano que la población es la variable con el mayor peso (50%, censo de 1992). Los municipios que quedan por encima de la recta se ven favorecidos por la inclusión de las otras variables, mientras que lo contrario ocurre con los que quedan debajo de la recta.

Cuadro 7: FODES: municipios con mayor y menor asignación. Ejercicio fiscal 2012

Mayor asignación	Monto (millones de \$)	Por hab. (\$)	Menor asignación	Monto (millones de \$)	Por hab. (\$)
San Salvador	4,405.9	14.74	San Fernando	368.1	188.21
San Miguel	3,439.3	147.40	San Francisco Lempa	354.4	212.34
Metapán	3,135.2	48.88	Cinquera	352.0	235.16
Santa Ana	3,110.9	11.84	Mercedes La Ceiba	334.2	525.52
Zacatecoluca	2,825.6	41.81	San Isidro Labrador	314.4	76.32

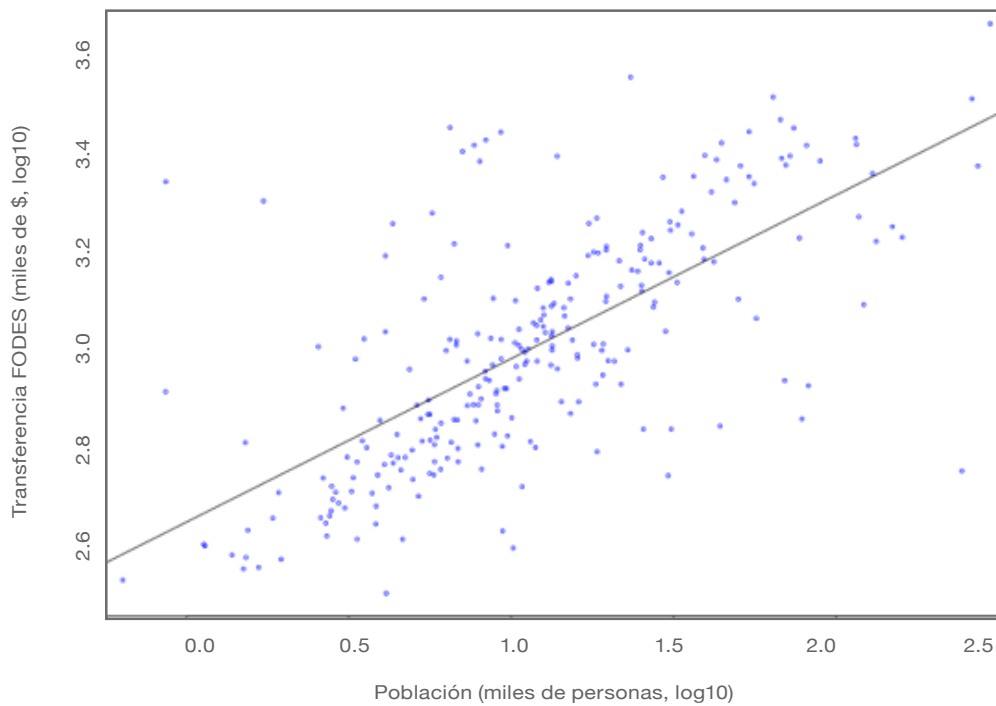
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfica 5: Distribución del FODES, Ejercicio fiscal 2012

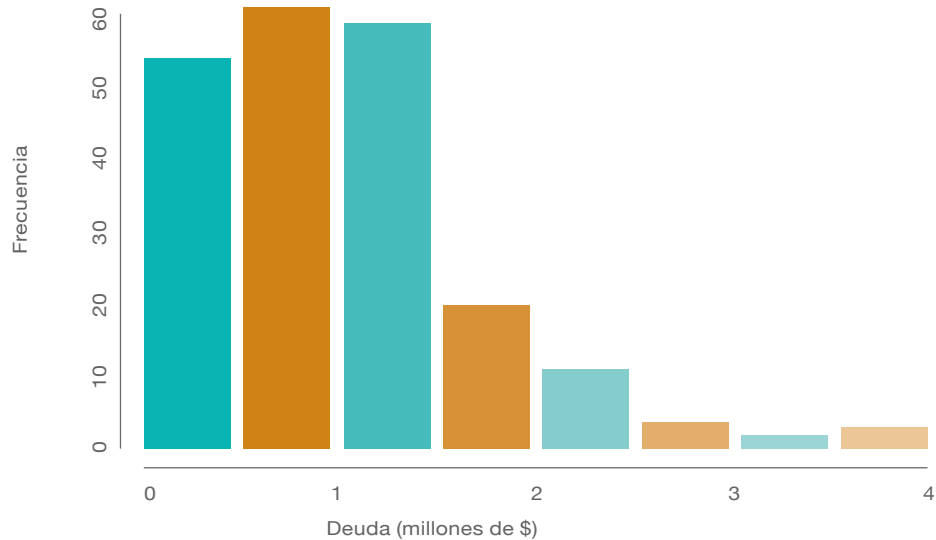


Fuente: Elaboración propia con datos de ISDEM.

Gráfica 6: Dispersión en la asignación del FODES en relación con la población por municipio, Ejercicio fiscal 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de ISDEM y DIGESTYC.

Gráfica 7: Distribución de la deuda municipal, Ejercicio fiscal 2012

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Deuda municipal

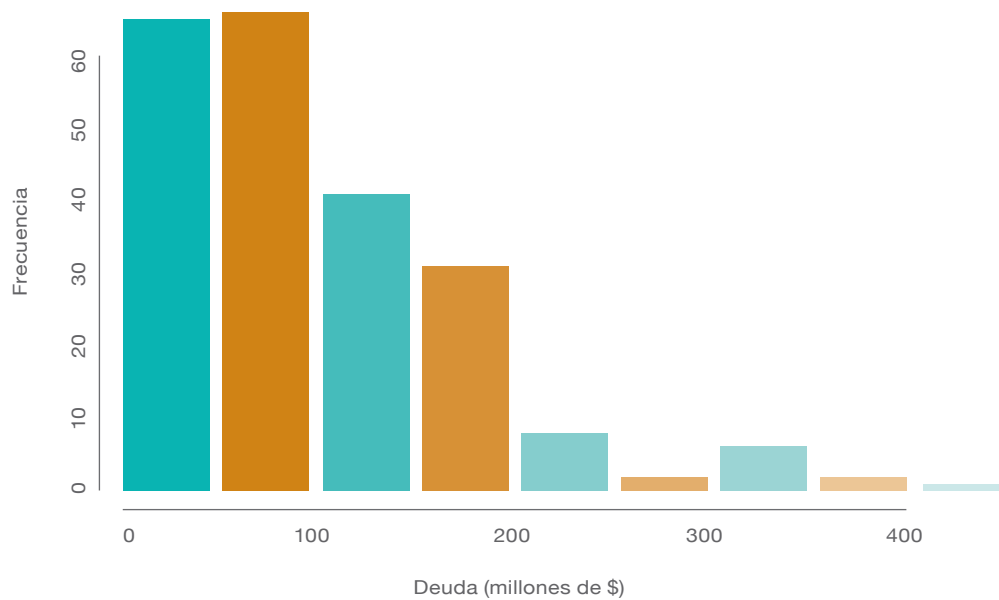
Son 225 municipios con deuda de largo plazo. El 50% de la deuda está concentrada en 37 de ellos, de los cuales 11 tienen una deuda superior a \$4 millones, siendo \$25.5 millones el valor máximo (corresponde a San Salvador). Las mayores frecuencias corresponden a 48 municipios con deuda menor que \$500 mil, 61 entre \$500 mil y \$1 millón y 59 entre \$1 y \$1.5 millones.

Con la excepción de tres de ellos, por habitante los municipios del país tienen una deuda menor a \$500. De estos, en 132 municipios la deuda es menor a \$100 y en 72 la deuda se ubica entre \$100 y \$200 por habitante (ver gráfica 8).

A pesar que la deuda global de los municipios aumentó durante el año 2012, al analizarla por municipios se observa que la mayoría (más de 160) lograron reducirla durante dicho ejercicio fiscal. En el otro lado, 48 municipios incrementaron su deuda en menos del 100%, mientras que 13 lo hicieron con montos superiores al 100% de la deuda del ejercicio anterior. El resto de municipios, con excepción de tres, no reporta deuda.

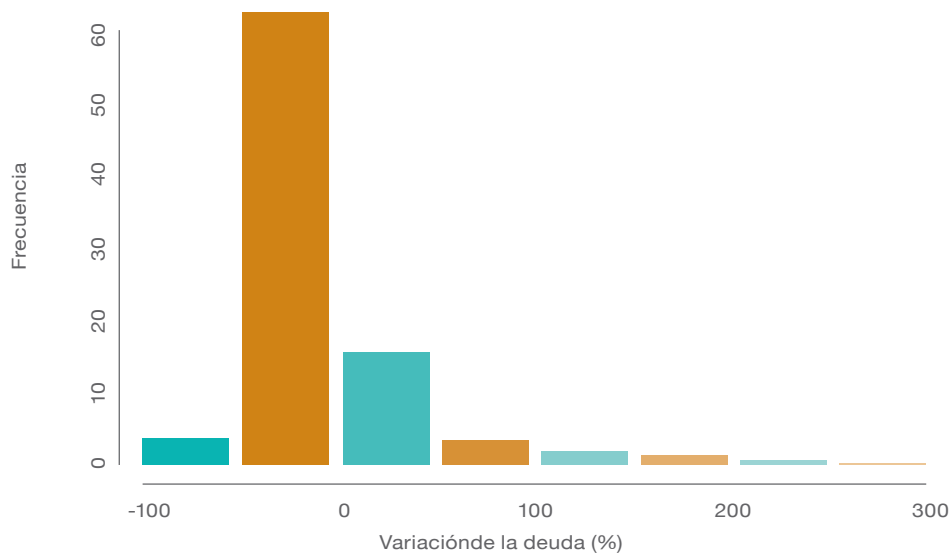
En relación con el servicio de la deuda, calculado con el endeudamiento neto más los intereses, en 176 municipios se observó un desembolso positivo. De estos, para 49 el desembolso representó menos del 10% de la asignación del FODES, para 75 su desembolso se ubicó entre el 10 y 20%, mientras que en el resto fue superior al 20%.

Gráfica 8: Deuda municipal por habitante, Ejercicio fiscal 2012



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfica 9: Variación de la deuda en 2012, Ejercicio fiscal 2012



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Notas relacionadas

- Además, ya se usan las estimaciones de población de 2012, habría que agregar a los efectos de la dispersión los cambios poblacionales ocurridos entre 1992 y 2012.

6. Conclusiones

A partir de la exposición de los apartados anteriores se concluye que:

- Al sumar el gasto del sector público no financiero y del sector municipal, en 2012 este último representó 10.7%. En proporción del PIB, el gasto municipal es 2.4%. Se trata de una proporción importante de recursos que llega de forma más directa a la población por medio de los gobiernos locales.
- Los ingresos municipales dependen de los tributos colectados a nivel local y de las transferencias del gobierno central. La proporción entre los primeros y los segundos es 0.83. Del FODES, 110 municipios reciben entre \$500 mil y \$1 millón, mientras cerca de 60 municipios reciben entre \$1 millón y \$1.5 millones.
- En 2012, el gasto municipal se financió en un 43.1% de ingresos propios, 52% de transferencias y 4.9% con ahorro o endeudamiento. En su orden, los principales usos de los recursos son inversiones en activos fijos (28.2%), remuneraciones (27.6%) y adquisición de bienes y servicios (21.8%). Por habitante, el gasto municipal ascendió a \$92.26, con una carga tributaria directa de \$36.5. Las principales inversiones realizadas fueron obras viales, de educación y recreación, y de salud y saneamiento ambiental.
- En 2012, la deuda municipal de largo plazo cerró en 1.3% del PIB. Los principales acreedores son las instituciones financieras privadas (46.9%), instituciones financieras públicas (33.3%) y tenedores de títulos valores (14.4%). El 50% de la deuda está concentrada en 37 municipios. En 132 municipios la deuda por habitante es menor a \$100, mientras que en 72 se ubica entre \$100 y \$200.
- Aunque la deuda municipal global se incrementó durante 2012, más de 160 municipios la redujeron. Por otro lado, 48 municipios incrementaron su deuda en menos del 100%, mientras que 13 lo hicieron con montos superiores al 100%.
- En relación con el servicio de la deuda, incluyendo el endeudamiento neto y el pago de intereses, para 49 municipios el desembolso representó menos del 10% de la asignación del FODES, para 75 su desembolso se ubicó entre 10% y 20%, mientras que para el resto fue superior al 20%.

Los puntos anteriores destacan la importancia que representa el sector municipal para las finanzas públicas. Hasta ahora, desde la perspectiva del gobierno central, las transferencias a los municipios tienden a ser vistas como fuentes de rigidez fiscal. Una observación más detenida permitiría evidenciar que los gobiernos municipales pueden ser actores proactivos en las metas de estabilidad fiscal y de eficacia del gasto.

Evolución del gasto de la Asamblea Legislativa 2003-2012

SECCIÓN CUATRO

SEP/ 2013

1. Introducción

“ ...Se muestra la forma en que el gasto se ha incrementado. El lector podrá apreciar que los aumentos están relacionados, en gran medida, con el crecimiento de la planta de personal...

Esta nota contiene una descripción de la evolución del gasto de la Asamblea Legislativa entre los años 2003 y 2012. Se muestra la forma en que dicho gasto se ha incrementado. El lector podrá apreciar que los aumentos están relacionados, en gran medida, con el crecimiento de la planta de personal.

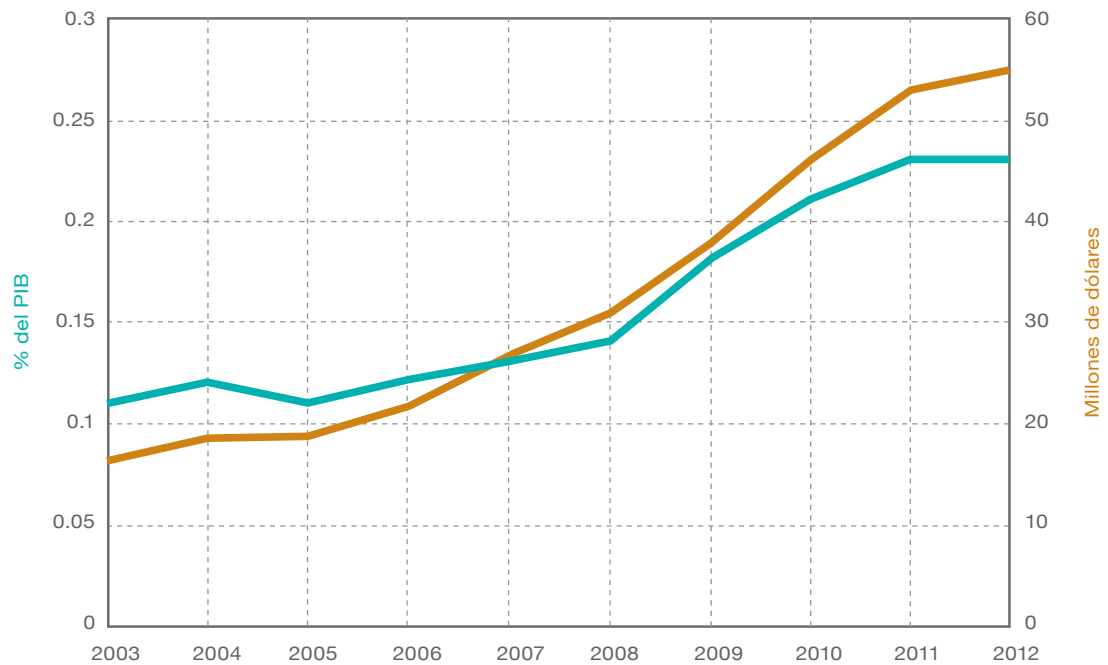
La información presentada en esta nota fue obtenida del Portal de Transparencia Fiscal,¹ específicamente de los presupuestos aprobados de la Asamblea Legislativa y de los informes financieros de fin de año que elabora el Ministerio de Hacienda.

Notas relacionadas

1. Enlace: <http://www.transparenciafiscal.gob.sv>

2. Comportamiento del gasto

Figura 1: Gasto de la Asamblea Legislativa

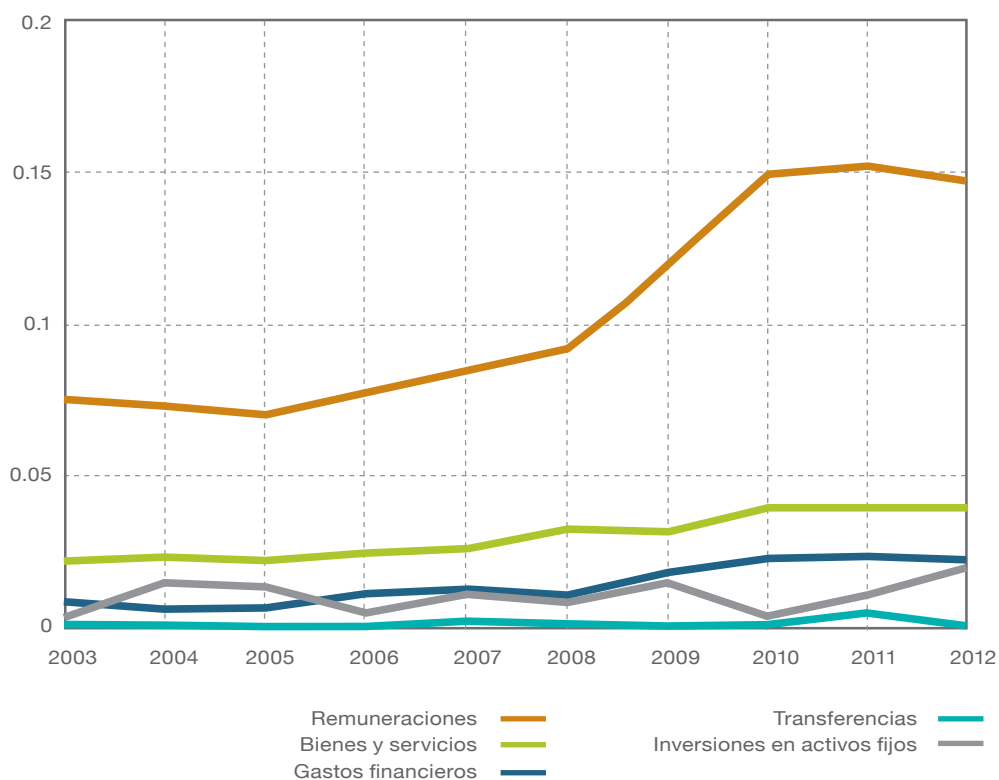


En 2003 el presupuesto devengado por la Asamblea Legislativa fue de 16.3 millones de dólares. En 2012 fueron 54.7 millones de dólares. En la figura 1 está representado el gasto de la Asamblea Legislativa como porcentaje del PIB. Entre 2003 y 2012 el gasto pasó de 0.11 a 0.23% del PIB, es decir que en la década esa proporción se duplicó. El período de mayor crecimiento se dio entre 2008 y 2011, cuando el presupuesto pasó de 0.14 a 0.23% del PIB.

En la figura 2, siempre como porcentaje del PIB, está representado el gasto por

rubros de agrupación. Se puede observar que los rubros de remuneraciones, bienes y servicios y gastos financieros mostraron un comportamiento sostenido hacia el alza, pero es el de remuneraciones el que tuvo el crecimiento más alto. En 2003 se pagaron 11.3 millones de dólares en ese rubro, representando el 0.0754% del PIB. En 2012 el gasto en remuneraciones ascendió a 35.3 millones de dólares, es decir 0.1481% del PIB, que es casi el doble en relación con lo que se gastó al inicio del período. La mayor variación se dio entre 2008 y 2010, con un aumento del 0.0581% del PIB.

Figura 2: Gasto por rubros como % del PIB



3. Comportamiento de las plazas

Dado que el rubro de remuneraciones es uno de los que guardan mayor relación con el crecimiento del gasto de la Asamblea Legislativa,² en este apartado se presenta un análisis del comportamiento de las plazas.

En 2003 la Asamblea Legislativa contaba con 703 plazas, de las cuales 325 eran por el

sistema de Ley de Salarios y 377 por contrato. En 2012 el número de plazas consignadas en el presupuesto votado fue de 1,551: 369 por Ley de Salarios y 1,182 por contrato. El crecimiento de plazas entre 2003 y 2012 es 120.9%. En la figura 3 se observa que el crecimiento corresponde mayoritariamente a plazas por el sistema de contratos.

Figura 3: Plazas por sistema de contratación

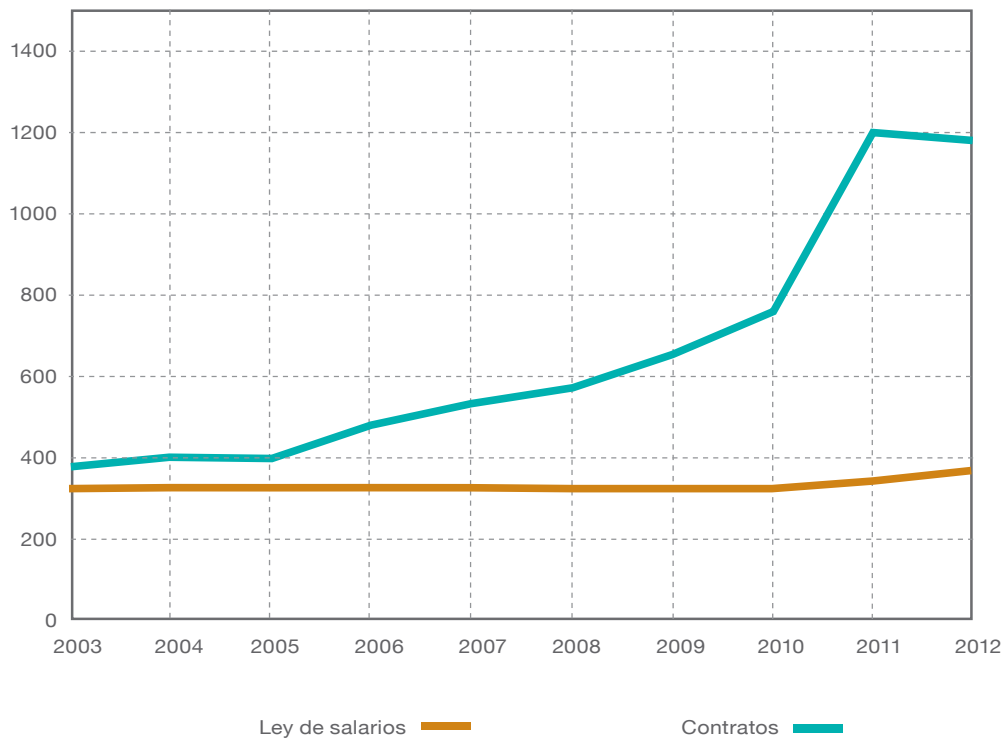
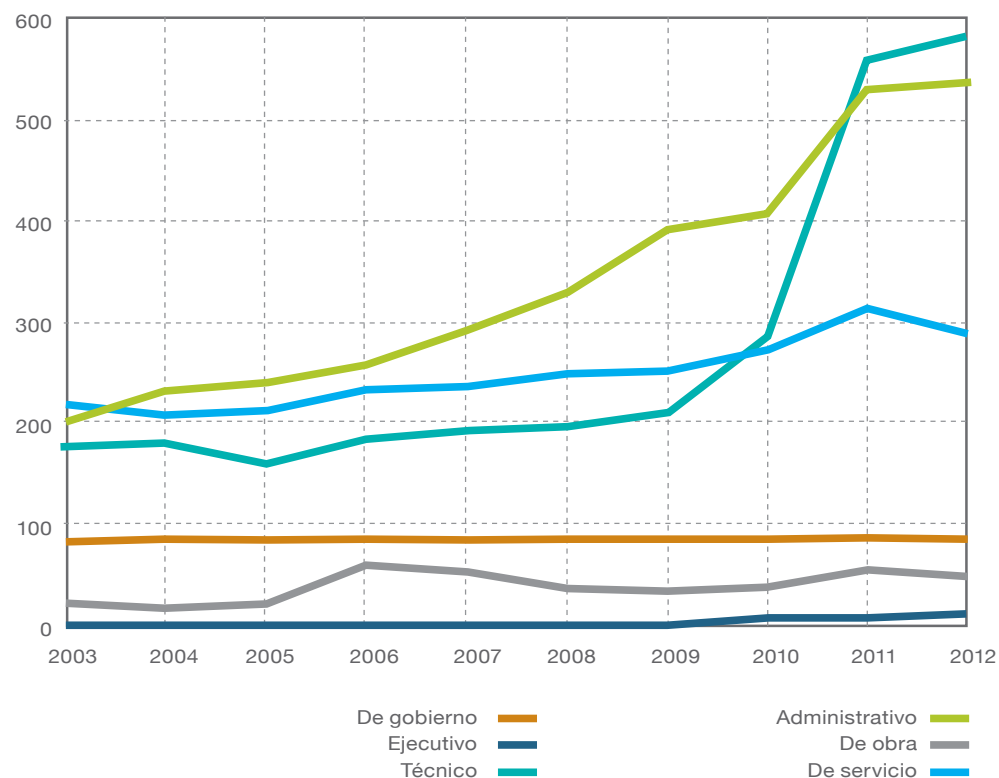


Figura 4: Plazas por tipo de cargo



“En la figura 4 se muestra que las plazas de personal administrativo aumentaron de forma sostenida entre 2003 y 2012. Pasaron de 202 a 534 plazas respectivamente. Las plazas de personal técnico se mantuvieron sin mayores cambios entre 2003 y 2009, pero

de 2009 a 2012 crecieron con una pendiente mayor, superando inclusive al personal administrativo. En 2009 se contaba con 209 plazas de personal técnico, mientras que en 2012 sumaron 584.

Notas relacionadas

- Al calcular los coeficientes de correlación entre la asignación total y cada uno de los rubros, medidos como porcentajes del PIB, se obtienen los siguientes valores: remuneraciones, 0.9751; bienes y servicios, 0.9577; gastos financieros, 0.9910; transferencias, 0.5218; e inversiones en activos fijos, 0.2243.

4. Seguros de personas

El rubro de gastos financieros no tiene el mismo peso que las remuneraciones, como proporción del total erogado por la Asamblea Legislativa. Sin embargo, en el período bajo análisis dicho rubro muestra una relación fuerte con el crecimiento del gasto total.³

Al respecto, por medio del sitio web de la Asamblea Legislativa se tuvo acceso al detalle de dicho rubro en 2011 y 2012.⁴ En ambos años el gasto fue de 5.3 millones de dólares (alrededor del 10% del total), de los cuales 5.1 millones de dólares (95.5% del rubro) correspondieron al pago de primas y gastos de seguros de personas.⁵ Es decir que la Asamblea Legislativa pagó en promedio alrededor de 3,200 dólares por persona en concepto de prima anual de seguro.⁶

5. Conclusiones

En el período comprendido entre 2003 y 2012 el gasto de la Asamblea Legislativa, medido como porcentaje del PIB, se duplicó. El período de mayor crecimiento tuvo lugar entre los años 2008 y 2011. El aumento del gasto se relaciona principalmente con el aumento de la planta de personal. El número de plazas suma más del doble. La mayor parte de las nuevas plazas corresponde personal técnico y administrativo. Otras erogaciones, como las destinadas al pago de primas de seguros para personas, también guardan una relación importante con el crecimiento del gasto legislativo.

Notas relacionadas

3. Idem.
4. Portal de Acceso a la Información Pública. Información Financiera. Enlace: <http://transparencia.asamblea.gob.sv/informacion-financiera> (consultado el 10 de septiembre de 2013).
5. Código del objeto específico: 55601.
6. En las bases de la Licitación Pública No. 01/2011 se describe que el seguro de personas incluye seguro de vida, seguro médico y plan dental para diputados y empleados. Enlace: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/licitaciones/bases-de-licitacion/2011> (consultado el 10 de septiembre de 2013).

Apéndice estadístico

Tabla 1: Presupuesto de la Asamblea Legislativa

Ejercicio	Asignado	Modificado	Devengado
2002	41.9	19,010.6	16,798.9
2003	11.4	18,618.6	16,325.2
2004	9.0	20,784.2	18,427.5
2005	7.8	20,546.5	18,834.2
2006	3.1	24,575.1	21,744.2
2007	28,443.5	28,868.3	26,700.8
2008	32,756.3	32,421.4	30,644.7
2009	39,266.0	38,721.1	37,600.3
2010	45,880.1	45,927.7	45,898.8
2011	53,502.5	53,502.5	52,940.3
2012	56,333.4	56,333.4	54,754.3
2013	57,856.3		

Cifras en miles de dólares

Fuente: Elaboración propia con datos del Portal de Transparencia Fiscal (Ministerio de Hacienda).

Tabla 2: Gasto de la Asamblea Legislativa por rubros de agrupación

Ejercicio	51	54	55	56	61
2002	10,971.5	3,169.6	1,070.6	52.4	1,534.8
2003	11,344.9	3,233.8	1,148.4	53.4	544.7
2004	11,609.1	3,659.4	885.2	70.1	2,203.7
2005	12,000.1	3,756.2	987.0	83.4	2,007.5
2006	14,379.6	4,445.3	1,899.8	106.6	912.9
2007	16,935.4	5,185.1	2,235.7	229.5	2,115.1
2008	19,633.8	6,871.1	2,261.1	149.8	1,728.9
2009	24,809.3	6,521.3	3,374.6	129	2,766.1
2010	32,073.3	8,329.9	4,659.5	99.6	736.5
2011	35,295.4	9,132.6	5,252.6	926.2	2,333.5
2012	35,335.8	9,467.5	5,295.0	131.8	4,524.2

Códigos: 51 - Remuneraciones, 54 - Adquisición de bienes y servicios, 55 - Gastos financieros, 56 - Transferencias, 61 - Inversión en activos fijos

Cifras en miles de dólares

Fuente: Elaboración propia con datos del Portal de Transparencia Fiscal (Ministerio de Hacienda).

Tabla 3: Plazas de la Asamblea Legislativa por tipo de cargo

Ejercicio	Gobierno	Ejecutivo	Técnico	Administrativo	Obra	Servicio	Total
2002		2	62	70	15	142	291
2003	84	3	178	202	20	215	702
2004	84	3	178	232	22	206	725
2005	84	3	158	241	23	213	722
2006	84	3	181	257	56	232	813
2007	84	3	191	294	55	237	864
2008	84	3	195	328	37	250	897
2009	84	3	209	393	36	253	978
2010	84	4	285	406	40	271	1,090
2011	84	5	562	531	54	312	1,548
2012	85	11	584	534	48	289	1,551
2013	84	8	221	345	42	243	943

Fuente: elaboración propia con datos del Portal de Transparencia Fiscal (Ministerio de Hacienda).

Tabla 4: Plazas de la Asamblea Legislativa por sistema de contratación

Ejercicio	Ley de Salarios	Contratos	Total
2002	143	148	291
2003	325	377	702
2004	325	400	725
2005	325	397	722
2006	325	488	813
2007	325	539	864
2008	325	572	897
2009	325	653	978
2010	325	765	1,090
2011	344	1,204	1,548
2012	369	1,182	1,551
2013	383	560	943

Fuente: elaboración propia con datos del Portal de Transparencia Fiscal (Ministerio de Hacienda).

Nota: Los datos de plazas consignados en el presupuestos 2002 y 2013 presentan inconsistencias. En 2002 no se incluyeron las plazas de diputados. En 2013, lo presentado en el presupuesto no coincide con lo reportado por la Asamblea Legislativa. En el Portal de Acceso a la Información Pública de esa entidad se consignó que al 31 de mayo de 2013 existían 1,673 plazas.⁷

Notas relacionadas

7. Distribución de empleados por área. Enlace: <http://transparencia.asamblea.gob.sv/informacion-administrativa/distribucion-de-empleados-por-area> (consultado el 10 de septiembre de 2013).

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

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



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Coopération luxembourgeoise

ISBN 978-99961-492-0-7



9 789996 149207 >