
DOCUMENTOS DE TRABAJO SOBRE TRANSPARENCIA FISCAL EN EL SALVADOR

ÁREA MACROECONOMÍA Y DESARROLLO • ÁREA DE TRANSPARENCIA

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

DOCUMENTOS DE TRABAJO SOBRE TRANSPARENCIA FISCAL EN EL SALVADOR

ÁREA MACROECONOMÍA Y DESARROLLO • ÁREA DE TRANSPARENCIA

2011
FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO
SAN SALVADOR

336

F981d Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

Documentos de trabajo sobre transparencia fiscal en El Salvador / Fundación
sv Nacional para el desarrollo (FUNDE). -- 1ª. ed. -- San Salvador, El Salv. :
FUNDE, 2011.

60 p. ; 28 cm.

ISBN 978-99923-945-8-8 (impreso)

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

BINA/jmh

FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE

Una publicación del Área Macroeconomía y Desarrollo
Área de Transparencia

Primera Edición, 500 ejemplares.

San Salvador, El Salvador, Centro América

Marzo de 2011

Documentos de Trabajo Elaborados por:

Equipo de Macroeconomía y Desarrollo y de Transparencia

Diseño editorial y diagramación:

Contracorriente Editores

Impresión:

Servicios Técnicos Sorto

©FUNDE, 2010. Derechos Reservados

La autorización para la reproducción total o parcial de esta publicación
debe solicitarse siempre y cuando se cite a FUNDE

Con el apoyo de:



ÍNDICE GENERAL

01

IMPORTANCIA DE UNA LEY DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EN EL SALVADOR

1. Introducción	9
2. Antecedentes de la deuda pública en El Salvador	10
3. Impacto de la gestión reciente de la deuda en la transparencia y rendición de cuentas	12
4. Impacto de la deuda sobre la sostenibilidad de las Finanzas Públicas, la estabilidad macroeconómica y el desarrollo económico y social	15
5. Transparencia en la toma de decisiones de política fiscal	17
6. Conclusiones	18

02

CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DEL PRESUPUESTO 2011

1. Aspectos generales	23
2. Evolución de los ingresos y gastos desde la perspectiva de la clasificación económica	25
3. Evolución de los gastos por áreas de gestión	28
3.1. Composición del gasto por áreas de gestión para el subperiodo 2010-2011	29
4. A modo de conclusión	36

03

INFORME DE MONITOREO: TRANSPARENCIA FISCAL

1. Introducción	41
2. Monitoreando la transparencia en las instituciones públicas	41
Prácticas sobre transparencia fiscal	42
Cumplimiento del marco legal	43
Calidad de la información y de los mecanismos de difusión	43
Eficiencia de los sistemas de información	44
3. Monitoreando el gasto público	46
¿Cómo podemos medir la transparencia en el gasto público?	46
4. A modo de conclusión	50

INTRODUCCIÓN

La Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), con el apoyo del Open Society Institute (OSI), desarrolló el proyecto «Transparencia Fiscal en El Salvador» con el objetivo de contribuir a promover una mayor transparencia fiscal en el país. Como parte de las actividades el proyecto incluyó el análisis de coyunturas importantes, con recomendaciones puntuales, sobre el presupuesto del Estado, la política fiscal y la transparencia, con el propósito de alimentar el debate público en la materia.

El presente documento es una compilación de tres documentos de trabajo. El primero de ellos titulado «Importancia de una Ley de Endeudamiento Público en El Salvador». Dicho documento surge por la preocupación en la sociedad respecto a la sostenibilidad fiscal del país en el mediano plazo, generada por el creciente aumento de la deuda pública en los últimos años. Situación que podría agravarse si no se cuenta con instrumentos legales que permitan mayor transparencia a la política de endeudamiento implementada. El documento contiene una caracterización de la gestión de las finanzas públicas en los últimos años, con énfasis en la gestión de la deuda y el destino de los recursos provenientes del endeudamiento, con el objeto de destacar la importancia de contar con mecanismos predecibles y transparentes encamina-

dos a garantizar la sanidad de las cuentas fiscales, la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo, así como la certeza jurídica y predictibilidad a los agentes económicos.

El segundo contiene algunas «Consideraciones sobre el Proyecto del Presupuesto 2011». El análisis reviste importancia si se considera que el Proyecto de Presupuesto está íntimamente relacionado —condicionado— a otros programas de trabajo del Ejecutivo, como el *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*; así como por los compromisos, asumidos por el Gobierno Central con el Fondo Monetario Internacional (FMI), establecidos en el Acuerdo *Stand By*. El documento aborda la evolución del gasto del Gobierno Central desde la perspectiva de la clasificación económica y por áreas de gestión, destacando los cambios más profundos en las asignaciones correspondientes al Área Social, gasto en Apoyo al Desarrollo Económico y el gasto en Justicia y Seguridad Ciudadana. Así como las implicaciones que el presupuesto tiene para la estabilidad de las finanzas públicas en el marco de los compromisos fiscales asumidos con el FMI.

Finalmente, se incluye un «Informe de Monitoreo sobre Transparencia Fiscal», el cual constituye un primer ejercicio de monitoreo, con base en una revisión documental, para examinar el estado de la transparencia fiscal en el país e

identificar aquellos aspectos positivos que se han implementado en aras de avanzar hacia un país más transparente. En primer lugar, se monitorearon cuatro aspectos relevantes en materia de transparencia en las finanzas públicas: prácticas sobre transparencia fiscal, cumplimiento del marco legal, calidad de la información y de los mecanismos de difusión y eficiencia de los sistemas de información. En segundo lugar, se examinó el manejo de la gestión pública, principalmente, por el lado de los gastos, ya que una forma

de contar con mayores niveles de transparencia fiscal es mejorando la transparencia en los procesos de gastos de las instituciones públicas.

La Fundación Nacional para el Desarrollo espera, con la publicación de estos documentos de trabajo, estimular la reflexión y el debate acerca de los problemas fiscales que enfrenta El Salvador, y sobre la necesidad de establecer acuerdos que permitan mejorar el desempeño de esta política en relación con el crecimiento y desarrollo económico del país.

01

IMPORTANCIA DE UNA LEY DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EN EL SALVADOR

01

IMPORTANCIA DE UNA LEY DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EN EL SALVADOR

1. Introducción.....	9
2. Antecedentes de la deuda pública en El Salvador	10
3. Impacto de la gestión reciente de la deuda en la transparencia y rendición de cuentas.....	12
4. Impacto de la deuda sobre la sostenibilidad de las Finanzas Públicas, la estabilidad macroeconómica y el desarrollo económico y social.....	15
5. Transparencia en la toma de decisiones de política fiscal	17
6. Conclusiones	18

1. INTRODUCCIÓN

La Hacienda Pública constituye uno de los sectores más importantes de la economía de un país, en especial en un país con tipo de cambio fijo como El Salvador, ya que a través del funcionamiento de los pilares de la política fiscal: ingresos y gasto público, se impulsa la inversión privada, el empleo, el ingreso de los agentes económicos y el consumo. Es por ello que la estabilidad macroeconómica y las altas tasas de crecimiento sostenidas dependen en gran medida de una adecuada gestión fiscal, de la disciplina y de la predictibilidad de las decisiones de política fiscal futuras.

Debido a ello, el deterioro que han sufrido las finanzas públicas del país en los últimos años, ocasionado principalmente por la caída de los ingresos y por el aumento inusitado del gasto corriente, que ha llevado al país a enfrentar serios problemas para el financiamiento de sus programas de gasto, ha causado una gran preocupación en la sociedad y ha dado lugar al surgimiento de expectativas negativas con respecto a la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

La situación se agrava por la falta de transparencia del gobierno con respecto a las medidas de política implementadas o que están en análisis y que pueden impactar de manera negativa en sus decisiones. Al final del día, la consecuencia es un país con finanzas públicas

vulnerables y bajas tasas de crecimiento, lo que tiene enormes repercusiones en el desarrollo económico y social.

En este contexto, el presente estudio hace una caracterización de la gestión de las finanzas públicas en los últimos años, poniendo especial énfasis en la gestión de la deuda y el destino de los recursos provenientes del endeudamiento, con el objeto de destacar la importancia de contar con mecanismos predecibles y transparentes encaminados a garantizar la sanidad de las cuentas fiscales, la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo, así como la certeza jurídica y predictibilidad a los agentes económicos.

Una estrategia esencial para lograr dichos objetivos es contar con una *Ley de Endeudamiento Público*, que establezca de manera legal los criterios básicos para la contratación de deuda, las responsabilidades institucionales en materia de endeudamiento y la obligación de rendir cuentas al Congreso y a la sociedad.

Lo que se pretende al final es que, con la puesta en marcha de la Ley de Endeudamiento Público, se cubran las necesidades de financiamiento del gobierno al menor costo posible, que se establezcan reglas de responsabilidad fiscal y metas orientadas a asegurar la sostenibilidad en el mediano plazo y que se cumpla con normas de transparencia y rendición de cuentas respecto de la gestión de deuda, contratación, ejecución de recursos y el cumplimiento del servicio.

2. ANTECEDENTES DE LA DEUDA PÚBLICA EN EL SALVADOR

En diciembre de 1998, el saldo de la deuda del Sector Público No Financiero (SPNF) rondaba los US\$3,250 millones, que representaban el 27.1% del PIB. Para ese año, El Salvador estaba finalizando una etapa de reducción de la deuda, la que en 1990 llegó hasta un 52.4% del PIB,¹ al mismo tiempo que llevaba 3 años de una fase de desaceleración del crecimiento económico, luego de experimentar en el período 1991-1995 las más altas tasas de crecimiento de los últimos 30 años. Esta fase de ralentización del crecimiento se extendió por 9 años hasta 2004.

En este período, la deuda pública experimentó un aumento de 13 puntos del PIB, al pasar al 40.6% como producto de un conjunto de factores exógenos y endógenos. En primer lugar se menciona el bajo crecimiento de la economía, que se vio afectada por las crisis financieras de finales de los noventa (crisis asiática, crisis rusa, entre otras), la recesión estadounidense post atentados terroristas de septiembre 2001. De la misma forma, el huracán Mitch en noviembre de 1998 y los terremotos sufridos por el país en enero y febrero de 2001, ocasionaron considerables pérdidas en la infraestructura económica y social, a lo que el gobierno tuvo que responder en su función de garantizar el bienestar de la población, reconstruyendo parte de la infraestructura dañada.

De manera puntual, el bajo ritmo de la actividad económica llevó a que la recaudación tributaria fuera modesta, creciendo a una tasa promedio del 6.7%, con lo que la carga tributaria apenas alcanzó un 12.2% del PIB en 2004, un incremento exiguu con respecto al 11.9% alcanzado en 1995. En segundo lugar, el gasto se vio

1. En la década de los ochentas, la deuda del SPNF llegó al 50.9% del PIB en 1986, cuando la economía estaba saliendo de una profunda recesión, que hizo que el PIB se contrajera hasta en un 11.8% en 1980, 10.5% en 1981 y 6.3% en 1982.

incrementado debido al surgimiento de necesidades urgentes derivadas de los terremotos. El efecto de los *shocks* mencionados se vio reflejado en el resultado global, haciendo que el déficit llegara hasta el 4.4% del PIB en 2001 y 2002.

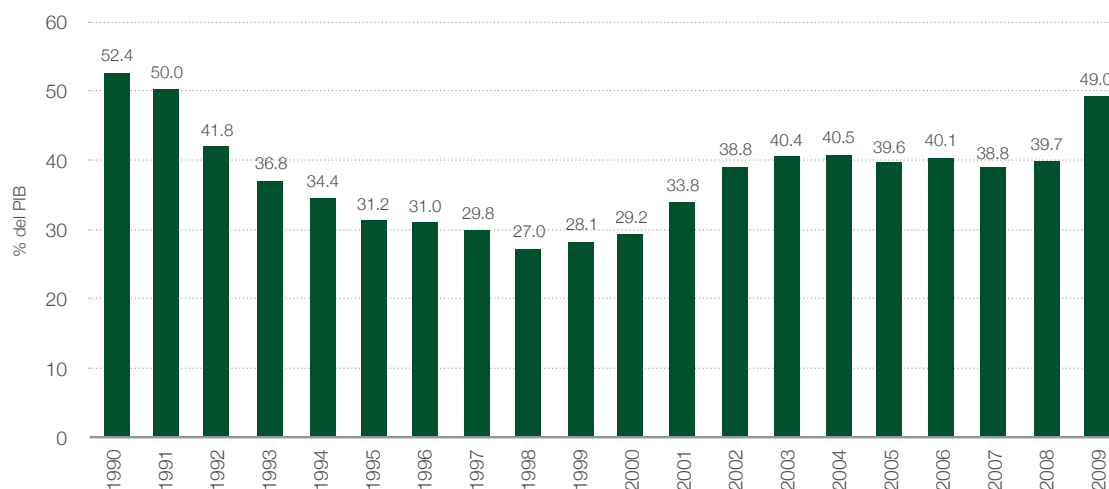
Otro factor que ha influido de manera directa en el incremento de la deuda tiene su origen en la responsabilidad del Gobierno Central de asumir la obligación de pagar las pensiones del Sistema Público de Pensiones (SPP), que desde 2001 le agrega una carga financiera más al Estado de alrededor de 1.5% del PIB anual y para lo cual se ha tenido que emitir deuda: en un principio eurobonos y desde la creación del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP),² certificados previsionales en el mercado interno. A diciembre de 2009, sin contar los bonos emitidos directamente por el gobierno antes de septiembre 2006, el saldo de la deuda previsional a cargo del gobierno llega a más de US\$2,200 millones (CIP series A y B), asimismo, el servicio anual por dicha deuda asciende a más de US\$ 100 millones anuales y en los próximos 5 años subirá hasta US\$175 millones anuales.³

El Fideicomiso para Inversión en Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana (FOSEDU),⁴ también agregó una significativa proporción al saldo de la deuda pública. En total, el FOSEDU sumó US\$335 millones (1.5% del PIB).

-
2. El FOP se constituyó a raíz de la negativa de la Asamblea Legislativa de aprobar la emisión anual de bonos para financiar el pago de pensiones del Sistema Público de Pensiones. El FOP emite Certificados de Inversión que son adquiridos por las AFP y entrega los recursos obtenidos a los institutos de pensiones del SPP para que hagan efectivo el pago a los pensionados. La deuda es luego redimida por el Gobierno Central.
 3. *¿Contribuye la deuda pública al Desarrollo de El Salvador?*, C. Pérez, Mayo 2010.
 4. Al igual que el FOP, El FOSEDU se constituyó en junio de 2007 a raíz de la negativa de la Asamblea Legislativa para autorizar un conjunto de préstamos que irían destinados a financiar proyectos de inversión en las áreas de seguridad pública y educación. El decreto establecía que se emitirían Certificados de inversión a cinco años plazo, por un monto de US\$350 millones en los años 2007 a 2009.

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA DEL SPNF (1990-2009)
(EN PORCENTAJE DEL PIB)

FIGURA
01



Fuente: Ministerio de Hacienda.

En el período 2005-2007, la economía salvadoreña experimentó una breve fase expansionista, creciendo a una tasa promedio de 4.0%, período en el que la deuda del SPNF, a pesar de la carga previsual, bajó hasta el 38.8%, como producto del comportamiento de los ingresos tributarios, los que también se vieron impulsados por la reforma tributaria llevada a cabo a finales de 2004.

No obstante, a pesar de la aparente estabilidad macroeconómica y fiscal alcanzada en el período mencionado, a continuación, la crisis económica global provocó una nueva desaceleración económica en 2008 (2.5%) y en 2009 la primera contracción del PIB en 28 años (-3.5%), provocando una caída de los ingresos totales de alrededor de US\$309 millones (-7.9%) y un incremento del gasto corriente en US\$172 millones (4.7%), con lo que el déficit fiscal se incrementó de manera acelerada, hasta cerrar el año 2009 con un -5.6%; mientras que la deuda se elevó hasta el 49% del PIB.

Para cerrar la importante brecha de financiamiento, en un primer momento, el gobierno hizo uso de la deuda de corto plazo (LETES), llegando a acumular más de US\$800 millones a noviembre de 2009, saldo que se volvió insos-

tenible al tratarse de obligaciones de muy corto plazo. A raíz de ello, el Ejecutivo tuvo que solicitar a la Asamblea Legislativa la autorización para reorientar préstamos por US\$950 millones que habían sido aprobados para amortizar los eurobonos que vencen en 2011 (US\$650 millones) y US\$300 millones para financiar proyectos de inversión social (Ver Tabla 1).

Durante el año 2010, ante la lenta recuperación de la economía, el consecuente bajo crecimiento de los ingresos y la rigidez del gasto público, el gobierno ha seguido endeudándose para cubrir las deficiencias presupuestarias, totalizando US\$550 millones que habrán sido destinados a financiar gastos corrientes;⁵ además de un

5. Hasta el mes de septiembre de 2010, el Ministerio de Hacienda ha presentado a la Asamblea Legislativa solicitud de autorización para negociar préstamos de apoyo presupuestario hasta por US\$300 millones, los que sumados a un desembolso pendiente por US\$250 millones, correspondiente a la operación de US\$450 millones con el Banco Mundial que fue otorgado originalmente para la amortización de eurobonos con vencimiento en julio de 2011, pero que fue reorientado en junio de 2009 para cubrir el déficit de caja existente.

CONCEPTO	VALOR (US\$ MILLONES)	DESTINO ORIGINAL	REORIENTACIÓN
Reorientación de préstamos BID	500.0	Financiamiento bono 2011 y proyectos sociales	Financiar necesidades urgentes de caja
Reorientación de préstamos Banco Mundial	450.0	Financiamiento de bono 2011	Financiar necesidades urgentes de caja
Nuevos bonos para amortizar CEFES (\$183 mill.) y proyectos (\$167 mill.)	350.0	Proyectos FOSEDU	Sustituir deuda CEFES por deuda soberana
Nuevos bonos para trasladar LETES a largo plazo	800.0	Financiamiento de déficit temporales de caja	Conversión de deuda de corto a largo plazo
Nuevos bonos para amortizar bonos 2011	653.5	Nuevo endeudamiento	Amortización de bonos 2011
Total	2,753.5		

Fuente: Ministerio de Hacienda.

conjunto de préstamos para financiar diferentes proyectos de inversión por US\$632 millones. Con ello, se espera que al cierre del ejercicio fiscal, la deuda del SPNF sobrepase el 50% del PIB.

3. IMPACTO DE LA GESTIÓN RECIENTE DE LA DEUDA EN LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En el lapso de 1998 a 2010, la deuda del SPNF va a haber experimentado un incremento de 23 puntos del PIB, lo que desde cualquier punto de vista es alarmante y más cuando casi 11 puntos se atribuyen a los últimos dos años.

En valores nominales, el aumento de la deuda equivale a más de US\$7,000 millones, lo que representa un incremento muy fuerte a la carga financiera del Estado en concepto de pago de intereses por el capital adeudado. Solo en 2009, el SPNF pagó intereses por US\$530 millones (2.5% del PIB), mientras que para 2010 se estima un pago de 521 millones (2.4% del PIB). Esto es el doble de lo que se pagaba en 1998, cuando los intereses eran equivalentes a un 1.5% del PIB.

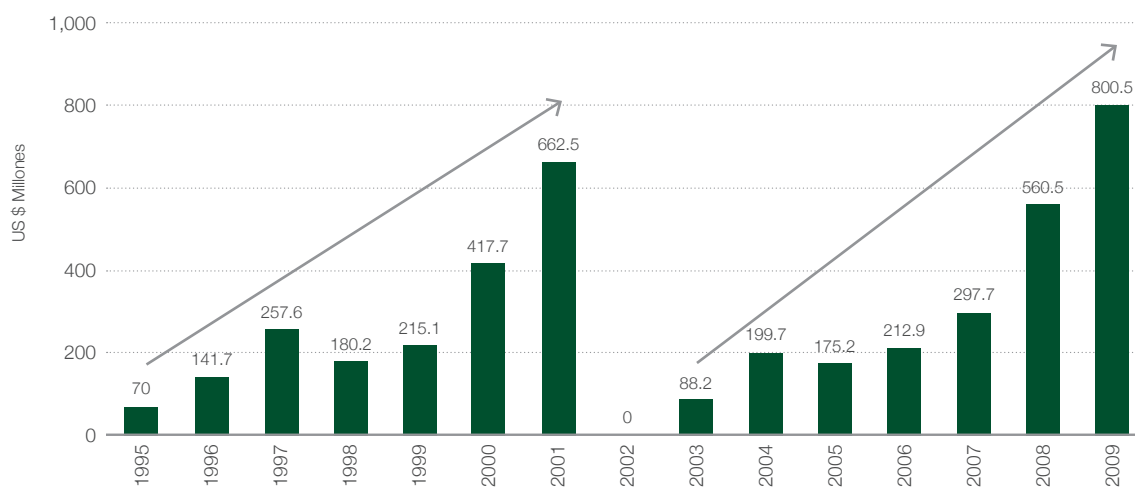
Tal como se ha mencionado, en dicho lapso se han presentado una serie de hechos económicos, exógenos y endógenos que han empujado hacia arriba el saldo de la deuda. Algunos de estos factores son justificables, pero otros no se justifican y sus causas son las decisiones discrecionales por parte de las autoridades económicas y fiscales y la falta de una adecuada política de transparencia y rendición de cuentas.

En este contexto, es importante destacar la escasa información u opacidad sobre muchas de las acciones y medidas adoptadas por el Órgano Ejecutivo, tanto a la Asamblea Legislativa como a la sociedad en general, que al final del día ha derivado en la pérdida de la credibilidad y legitimidad de las políticas del gobierno en materia de endeudamiento.

Como prueba de lo anterior, puede mencionarse en primer lugar la reforma del sistema de pensiones que entró en vigencia en mayo de 1998. De acuerdo a la Ley de Ahorro para Pensiones en su artículo 220, el Gobierno Central (GOES) asumiría la responsabilidad de pagar las pensiones una vez se agotaran las reservas técnicas del INPEP y el ISSS, mientras eso sucedía, se

EVOLUCIÓN DEL SALDO DE LAS LETES (1995-2009)
(EN US\$ MILLONES)

FIGURA
02



Fuente: Ministerio de Hacienda.

constituiría un fondo de amortización con la asignación de un 1% de los presupuestos anuales (Art. 226 Ley SAP). Visto de manera superficial, el mecanismo era lógico, pero en la realidad, el SPP era insostenible: tanto el INPEP como la Unidad de Pensiones del ISSS estaban al borde de la quiebra y sus reservas solo duraron tres años (1998-2000), lo que no dio suficiente tiempo para que se constituyera el Fondo de Amortización y el Gobierno tuvo que asumir su responsabilidad de manera directa a partir de 2001. Pero el verdadero problema con la transparencia es que el gobierno no hizo pública la situación real que estaba experimentando el Sistema Público de Pensiones.

En los primeros 6 años a partir de 2001, la Asamblea Legislativa aprobó la emisión de bonos para pagar las pensiones, pero en septiembre de 2006, luego de que el GOES había emitido deuda para dicho fin por más de US\$1,400 millones, el Congreso decidió no aprobar más, obligando al Ejecutivo a buscar una alternativa financiera para obtener los recursos y es así como nació el FOP, un fideicomiso que roza con la inconstitucionalidad, ya que emite deuda pública sin pasar por la aprobación legislativa, algo que consagra la Cons-

titución en su artículo 148 (FUNDE, 2008). Sobre este tema, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia está pendiente de emitir fallo ante recurso presentado hace algunos años.

Otro hecho relevante en los últimos 15 años que se ha caracterizado por un manejo reservado, sin divulgar la totalidad de la información pertinente, es el uso de la deuda de corto plazo, un instrumento que de acuerdo a la Constitución debe utilizarse para cubrir deficiencias temporales de ingresos derivadas del ciclo natural de ingresos y gastos (generalmente gasto corriente). A este efecto, la Ley del Presupuesto General del Estado de cada año autoriza al Ejecutivo a emitir títulos de deuda (LETES), hasta por un porcentaje determinado de los ingresos corrientes del ejercicio.⁶ Esta deuda debe amortizarse inmediatamente en los períodos en que se obtengan superávits de caja.

6. En los últimos años, la Ley de Presupuesto General del Estado autoriza al Ministerio de Hacienda para que emita deuda de corto plazo hasta por el 40% de los ingresos corrientes presupuestados.

No obstante lo anterior, desde 1995 hasta 2009, la emisión de LETES ha constituido una «bola de nieve cíclica» para el Estado, que se va generando al hacer colocaciones por un monto mayor a las amortizaciones, tal como sucedió en los años 1995-2000 y 2003-2008, exceptuando 1998, 2001 y 2005. Las causas de dicho comportamiento son las debilidades estructurales del sistema impositivo, la rigidez del gasto y los gastos imprevistos ocasionados por los desastres naturales y recientemente la crisis económica. El saldo, al alcanzar un monto elevado es reestructurado a deuda de mediano o largo plazo mediante la emisión de bonos. Dicha operación se ha realizado en 2002 y en 2009 (Ministerio de Hacienda, 2010). En estos casos, la Asamblea Legislativa, debido a que las finanzas públicas están en una grave situación de iliquidez, no ha tenido otra alternativa más que autorizar la reestructuración y con ello convertir en deuda soberana el financiamiento de gastos corrientes.

La falta de transparencia y de rendición de cuentas en la gestión de las finanzas públicas también puede evaluarse al analizar la eficiencia en la ejecución de los recursos obtenidos del endeudamiento externo. En los últimos 10 años se han presentado algunos casos en los que el gobierno ha adquirido préstamos para financiar importantes proyectos de inversión social y económica, que luego son abandonados en la marcha o no son ejecutados. En estos casos, los recursos de igual forma se han agotado en los mismos proyectos sin concluir, se han diluido en el tiempo sin conocerse su destino final o se han utilizado en otras prioridades de gasto o de inversión del Sector Público.⁷

7. Ejemplos de este tipo son el programa de Reconstrucción de Hospitales (RHESSA), con un préstamo del Banco Mundial por US\$142.6 millones, que el Ministerio de Salud Pública ejecuta desde 2004 y que debía concluir en un máximo de 3 años con la reconstrucción de 7 hospitales en todo el país, pero a 6 años, los recursos se agotaron y solo se construyeron 2 edificios, 1 está en proceso con un gran atraso, 3 proyectos fueron suspendidos por conflictos legales y para el último, el Hospital de Mater-

En todos los casos presentados: reformas de pensiones, uso de deuda de corto plazo, eficiencia en la ejecución de los recursos del endeudamiento, entre otros, el gobierno ha actuado inexorablemente con irresponsabilidad al no presentar a todos los agentes económicos y políticos la información y el panorama completos sobre las medidas de política a implementar y por permitir que las entidades públicas ejecutoras de la inversión no utilicen los recursos de la manera en que fueron contratados y autorizados por el Congreso, o bien han admitido actos de corrupción, malversación o despilfarro y no se han tomado las acciones correctivas pertinentes. La situación se agrava con el escaso e ineficiente control por parte de la Corte de Cuentas de la República, cuya actuación es también cuestionable desde la óptica de la eficiencia y la transparencia.

Como puede observarse y tal como se señaló antes, la falta de transparencia y una política de rendición de cuentas ha llevado a que el país aumente su deuda de manera sustancial, y no ha sido precisamente para financiar exclusivamente proyectos de inversión, sino para cubrir debilidades estructurales de la gestión financiera del Estado y que hasta la fecha no se han enfrentado con la seriedad que merecen, como la insuficiencia de ingresos debido a la fragilidad de la Administración Tributaria y Aduanera para aplicar eficazmente la legislación pertinente, así como la ineficiencia en la ejecución del gasto público derivada precisamente de la opacidad en las transacciones financieras que se realizan al interior de las instituciones públicas.

nidad de San Salvador, los recursos fueron reorientados a los otros hospitales, por lo que la Asamblea Legislativa ha tenido que autorizar en 2010 un nuevo préstamo por US\$41 millones para construirlo. Otro caso similar de pérdida de recursos es la construcción del Bulevar Diego de Holguín en Antiguo Cuscatlán, en el que también el Congreso ha tenido que autorizar un nuevo préstamo por US\$18.3 millones para concluir el proyecto.

4. IMPACTO DE LA DEUDA SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

La teoría financiera establece que la sostenibilidad fiscal guarda relación con los futuros efectos de la política fiscal actualmente en vigor y se define como la capacidad del gobierno de seguir aplicando sus políticas fiscales sin poner en riesgo la solvencia del sector público, reiterando que la solvencia debe alcanzarse sin un cambio de postura de la política fiscal (Croce y Juan-Ramón, 2003).

En el caso de El Salvador, hay un conjunto de factores a considerar para evaluar si las finanzas públicas son sostenibles, entre ellos el saldo de la deuda, la solvencia y la liquidez.

En primer lugar, como ya se ha recalcado, en los últimos 12 años, la deuda del SPNF aumentó aproximadamente 23 puntos del PIB, situándose en 2009 en el 49% del PIB, mientras que las proyecciones oficiales para el mediano plazo indican que dicho saldo podrá reducirse hasta el 47.8% en el año 2015. Sin embargo, esta proyección está fundamentada en supuestos macroeconómicos optimistas y en una administración fiscal eficiente, lo que le imprime fragilidad y un riesgo muy alto de no lograrse los objetivos si no se cumplen dichos supuestos. Ante esto, estudios recientes del FMI y BID destacan que si el país se sale de la trayectoria trazada, logrando tasas de crecimiento económico menores a las proyectadas, el saldo de la deuda podría superar el 60% del PIB en 2015 (FMI 2010, BID 2010). Esto haría caer al país en una situación de insostenibilidad y obligaría a tomar decisiones de ajuste fiscal muy fuertes, ya que no existiría mayor espacio fiscal para seguirse endeudando.

La sostenibilidad se visualiza también en la solvencia, es decir, en la capacidad del país de pagar el saldo de la deuda con el valor presente de sus superávits primarios. A este respecto, las proyecciones oficiales indican que el SPNF

tendrá en el período 2010-2015 un balance primario promedio de 0.3 puntos del PIB, lo cual, de acuerdo al análisis de sostenibilidad presentado por el Ministerio de Hacienda en abril de 2010 y que toma como base los compromisos establecidos en el Acuerdo *Stand By* con el FMI, no es suficiente para estabilizar la razón Deuda/PIB en 50%.⁸ Aunado a ello, una vez más, si no se cumplen los supuestos macroeconómicos y el país se sale de trayectoria, la insostenibilidad será inminente.

Finalmente, de acuerdo al *Informe de Gestión Financiera del Estado*, en los últimos años, el país ha destinado alrededor de una quinta parte de los recursos totales para honrar el servicio de la deuda pública, lo que equivale en promedio a 3.8 puntos del PIB cada año. Estos recursos a su vez, desde el punto de vista de la solvencia o capacidad de pago del gobierno, representan alrededor del 25% de los ingresos corrientes.

En la misma línea de acción, de acuerdo a las proyecciones oficiales contenidas en el Acuerdo *Stand By* con el FMI, para el período 2010-2015, debido al incremento que ha experimentado el saldo de la deuda, el servicio se elevará a 4.7% del PIB anual, lo que equivale a un desembolso promedio de US\$1,185 millones anuales. Sin duda alguna, esto significará una mayor presión a la caja fiscal, poniendo en riesgo la liquidez del gobierno y por ende el financiamiento de los programas sociales y obras de desarrollo económico.

Como puede observarse (ver tabla 2), desde cualquier punto de vista, en el mediano plazo, las finanzas públicas presentan una inminente situación de insostenibilidad, lo que obliga a que el gobierno tome decisiones inmediatas que estén encaminadas a asegurar la disminución de

8. El análisis de sostenibilidad del Ministerio de Hacienda indica que el superávit primario necesario para estabilizar la razón Deuda/PIB en 50% es 0.73 puntos del PIB (Ministerio de Hacienda, 2010).

INDICADORES FISCALES SPNF

A) MILLONES DE US\$

TABLA
02

INDICADOR	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Carga tributaria	3,053.3	3,368.5	3,823.5	4,280.5	4,630.3	5,054.4
Inversión	620.5	755.9	786.8	849.4	905.8	982.0
Balance primario	-523.5	-102.1	102.2	256.7	319.5	381.0
Balance global	-1,044.6	-793.9	-617.6	-514.6	-505.1	-456.3
Deuda	10,963.7	11,579.8	12,231.3	12,843.6	13,439.6	14,146.3

B) PORCENTAJES DEL PIB

INDICADOR	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Carga tributaria	14.0	14.7	15.7	16.5	16.7	17.0
Inversión	2.8	3.3	3.2	3.3	3.3	3.3
Balance primario	-2.4	-0.4	0.4	1.0	1.1	1.3
Balance global	-4.8	-3.5	-2.5	-2.0	-1.8	-1.5
Deuda	50.3	50.4	50.4	49.5	48.3	47.6
Crecimiento PIB Real	1.0	2.5	3.0	4.0	4.0	4.0

Fuente: Ministerio de Hacienda.

los déficits y con ello reducir las necesidades de financiamiento vía deuda.

En este sentido, es necesario que se adopte una política que sienta las bases para la contratación y gestión responsable del endeudamiento público. Esta política debe además transmitir seguridad y certeza jurídica a los agentes económicos, a modo de no distorsionar sus decisiones de inversión y consumo. Sobre todo, una política de este tipo debe reflejar la previsibilidad de la política fiscal y la transparencia en cuanto a las decisiones de deuda.

Un aspecto importante de tratar es el impacto de la sostenibilidad en la estabilidad macroeconómica y en el desarrollo económico y social, pues de la sanidad de las cuentas fiscales y de la confianza que estas transmitan a la economía y a la sociedad depende en gran medida el ritmo de la actividad económica: en primer lugar, el gasto y la inversión pública representan un impulso directo a la inversión privada y a la generación de empleo, aumentando al mismo

tiempo el ingreso de las personas y por ende el consumo de bienes y servicios. El círculo virtuoso se cierra con el aumento de la recaudación de impuestos como consecuencia de un mayor crecimiento económico.

Sin embargo, al no existir claridad y transversalidad en la política fiscal, al existir asimetrías en la información que el gobierno transmite, los agentes económicos y la sociedad en general perciben malas señales respecto al desempeño y tendencia de las cuentas fiscales, lo que se agudiza por la política de reserva de la información relativa al manejo de los recursos del Estado. En consecuencia, la única vía para acceder a la información de manera parcial es la prensa, la que asimismo se ve obstaculizada por la escasa información que reciben de las instituciones oficiales.

Esta situación alimenta una conducta de desconfianza por parte de los agentes económicos que viene a redundar en el diferimiento o suspensión de decisiones de inversión y de con-

sumo. En algunas ocasiones, también se presenta la fuga de capitales ante el riesgo aparente de perder los recursos invertidos en el país. En estas condiciones, cualquier iniciativa para atraer inversión extranjera resultará inoperante, ya que el principal incentivo para el inversionista es la seguridad de no perder su capital.

En este punto cabe mencionar nuevamente que las proyecciones macroeconómicas oficiales dan cuenta de un crecimiento promedio de 3.1% para el período 2010-2015. Comparado con el resto de países de Centroamérica, esta tasa es baja, pero aún así, en las condiciones en que se encuentran las finanzas públicas del país, de no tomarse decisiones acertadas de política fiscal, el aporte del sector público al dinamismo de la economía será muy bajo y la probabilidad de superar dicha meta de crecimiento será muy baja. El resultado final podría ser entonces el estancamiento de las actividades productivas.

Es más, tal como se ha mencionado, con el nivel de deuda existente y la proyección de nuevas contrataciones en el mediano plazo, el servicio está convirtiéndose en otra «gran bola de nieve», que causará un grave perjuicio al bienestar de la población y al desarrollo. Este argumento se refuerza con la composición de la deuda a contratar en el quinquenio 2010-2014: alrededor del 68% de las nuevas operaciones serán destinadas a cubrir déficits presupuestarios, fundamentalmente de gasto corriente, mientras que el 32% restante se utilizaría para el financiamiento de proyectos de inversión, siempre y cuando dichos recursos no sea reorientados en algún momento.

En estas condiciones, el aporte al desarrollo será inocuo, ya que los recursos provenientes de la deuda no estarían siendo utilizados para la formación de capital físico ni capital humano, con lo que se pierde la oportunidad de aumentar las capacidades para generar en el futuro los ingresos suficientes para repagar dicha deuda, al mismo tiempo que se condena a las nuevas generaciones a sufrir una mayor carga impositiva.

5. TRANSPARENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES DE POLÍTICA FISCAL

En el desarrollo de este informe se ha mencionado en diversas ocasiones el tema de la transparencia, de cómo la forma en que se toman las decisiones de política fiscal y la forma en que éstas son transmitidas a la sociedad, inciden de manera directa en la conducta de los agentes económicos con respecto a acompañar, avalar o reprobar la misma gestión pública.

Para la OCDE (OECD, 2009), al encontrarse los países de América Latina en pleno proceso de consolidación democrática, los resultados del sistema fiscal de un país —y la percepción que de dichos resultados tengan los ciudadanos— están íntimamente ligados a la propia legitimidad de la democracia. La *legitimidad fiscal*, esto es, la creencia de que el sistema tributario y gasto público es equitativo, constituye un mediador esencial para alcanzar la legitimidad democrática. Los elevados niveles de legitimidad fiscal se dan cuando el sistema de impuestos y transferencias es eficaz a la hora de paliar la desigualdad; se prestan servicios públicos de alta calidad de forma equitativa; los derechos y obligaciones se rigen por normas justas y transparentes y existe un nivel de respaldo público suficiente a la gestión del sistema fiscal que realiza el gobierno.

A ello se suma obviamente la gestión de la deuda pública, sobre la cual, el gobierno debe tomar decisiones para mantenerla en una trayectoria sostenible y contar con un espacio fiscal lo suficientemente amplio para tener la capacidad de afrontar situaciones coyunturales críticas, como la reciente crisis económica global de 2008 y 2009, en la que hubo necesidad de contratar una considerable cantidad de nueva deuda para salir del alto déficit generado por la pérdida de ingresos y el aumento del gasto.

En el período 2004-2009, el gobierno dispuso de la *Política de endeudamiento público 2004-2009*, que fijaba como techo para el saldo de la deuda del SPNF el 40% del PIB, además de

fijarse otras metas colaterales relacionadas con la solvencia, la liquidez, así como una serie de lineamientos estratégicos para la gestión de la deuda. Hasta 2008 dicha política se cumplió cabalmente, transmitiendo la predictibilidad de la política fiscal que los agentes económicos necesitaban para llevar a cabo sus decisiones.⁹

En 2009, como se ha señalado, la reacción del gobierno ante el impacto de la crisis condujo a un aumento histórico de la deuda (10 puntos del PIB en tan solo un año), acción que fue necesaria, pero que al mismo tiempo exige tomar decisiones respecto a los pilares de la política fiscal del país para volver a los niveles «normales» de deuda, con lo que se estaría fortaleciendo la confianza y la legitimidad de la gestión pública.

Estas decisiones pasan necesariamente por transformar el sistema impositivo, volviéndolo más eficiente, equitativo y neutral. Asimismo, se deben tomar decisiones relacionadas con la eficiencia y la optimización del gasto, así como con la eficiencia y calidad de la inversión pública. Finalmente, es insoslayable la necesidad de que el gobierno cuente con una nueva política de endeudamiento que garantice la cobertura de las necesidades de financiamiento al menor costo posible, cumplir debidamente con el servicio, que establezca además reglas o metas fiscales que aseguren la sostenibilidad fiscal y que cuente con normas de transparencia en el proceso de gestión, registro y rendición de cuentas de todas las operaciones de deuda pública.

6. CONCLUSIONES

En los apartados anteriores se ha hecho una caracterización de la gestión de las finanzas pú-

9. En el período 2005-2008 se presentó un círculo virtuoso, cuando el país tuvo una etapa de tasas de crecimiento superiores al 3%, altos ingresos tributarios, menores déficits y disminución de la deuda pública. Sin embargo, es

blicas del país, poniendo especial énfasis en la gestión de la deuda y el destino de los recursos provenientes del endeudamiento. Del análisis se derivan algunas conclusiones relevantes que están directamente vinculadas con la transparencia fiscal y la rendición de cuentas.

En primer lugar, es de resaltar que los episodios de la deuda coinciden con las fases expansivas y recesivas de la economía; sin embargo, la dinámica de la deuda ha estado también influida por las decisiones de política fiscal adoptadas en cada momento histórico, tal como la privatización de las empresas públicas a finales de los noventa, que incidió en la disminución del saldo en 1998; la reforma del sistema de pensiones, la reorientación de recursos de proyectos de inversión financiados con préstamos externos, la utilización de deuda de corto plazo para financiar déficits presupuestarios de gasto corriente y su posterior conversión a deuda de largo plazo, entre otros.

Todas estas acciones aunadas a debilidades estructurales del sistema impositivo, rigideces e ineficiencia del gasto, así como problemas de irresponsabilidad institucional y transparencia, han tenido como consecuencia que el nivel de deuda haya aumentado en 11 puntos del PIB en los últimos dos años, reduciéndose con ello el espacio fiscal para la toma de decisiones de política para enfrentar situaciones de crisis, como la que se vivió en 2009.

Como resultado de lo anterior, la sostenibilidad fiscal está en riesgo, ya que el saldo de la deuda está alcanzando los niveles críticos para ser sujeto de crédito, la capacidad de pago de los vencimientos futuros se pone en riesgo ante la fragilidad de los supuestos macroeconómicos base de las proyecciones fiscales, además, al

difícil encontrar la causalidad del círculo; pero en efecto, el mayor crecimiento económico puede entenderse como confianza de parte de los privados con respecto a la gestión de la política fiscal.

aumentar el servicio de la deuda, se pone más presión a la caja fiscal, con lo que en algún momento podría incumplirse con los pagos de intereses y capital. Una consecuencia lógica de estos factores es el aumento de tasas de interés que paga la deuda pública ante un mayor riesgo soberano.

Ante todo ello, es urgente la necesidad de tomar decisiones encaminadas a frenar el ascenso del saldo de la deuda y luego reducirlo a los niveles pre-crisis. Esta tarea implica adoptar políticas relacionadas con los pilares de la política fiscal: los ingresos y el gasto público. Al mismo tiempo, debe implementarse una ley de endeudamiento público y una política de gestión de deuda, que contenga los lineamientos estratégicos para una óptima gestión de la deuda. La ley y la política deben además generar transparencia y fomentar la rendición de cuentas con respecto a los recursos provenientes del endeudamiento.

Una Ley de Endeudamiento Público es una estrategia que puede contribuir eficazmente al logro de los objetivos de política fiscal de largo plazo, en particular a la reducción de la deuda a niveles razonables y acordes a la capacidad de pago del país. Este objetivo se podría lograr al establecer con antelación y mediante una disposición legal, los criterios fundamentales para

la contratación de deuda; las responsabilidades institucionales respecto a la contratación, gestión y uso de recursos; la obligación de hacer periódicamente análisis de sostenibilidad fiscal y otros relacionados con la gestión estratégica de la deuda; así como rendir cuentas al Congreso y a la sociedad en general.

La puesta en marcha de la Ley de Endeudamiento permitiría una mayor eficiencia e imprimiría disciplina y responsabilidad en la gestión de la deuda, además, se obtendrían ganancias en materia de predictibilidad con respecto a la toma de decisiones de política fiscal, lo que generaría confianza en los agentes económicos y expectativas positivas con respecto al horizonte de las finanzas públicas y su aporte a la estabilidad macroeconómica del país.

Tal como se hizo mención antes, la disciplina fiscal, la transparencia y la rendición de cuentas son impulsores de un círculo virtuoso que comienza con el gasto y la inversión pública, que inyectan recursos a la inversión privada y contribuye a la generación de empleo, al aumento del ingreso y del consumo. Finalmente, la mayor actividad económica conduce a mayores ingresos fiscales que luego son redistribuidos a través de los programas de gasto e inversión y con ello se pueden reducir los déficits sociales existentes en el país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BID, 2010; «El Salvador, Debt Sustainability Analysis»; Inchauste G. y Barrera N; Mayo 2010.

Croce E. y Juan-Ramón H. (2003); «Sostenibilidad fiscal: un análisis comparativo»; Documentos de Trabajo del FMI; Fondo Monetario Internacional; Washington, D.C., Julio 2003.

FMI (2010); «Staff Report Article IV consultation under the Stand By Agreement»; IMF Western hemisphere Department; Septiembre 2010.

FMI/Banco Mundial (2002); *Directrices para la gestión de la deuda pública: Documento complementario*; Noviembre 2002.

FUNDE (2008); *Seguridad Fiscal en El Salvador: medidas para fortalecer la tributación*; Departamento de Macroeconomía y Desarrollo; Octubre 2008.

Ministerio de Hacienda (2004); *Política de endeudamiento público 2004-2009*.

Ministerio de Hacienda (2010); «El Salvador: Sostenibilidad de la deuda pública en el mediano plazo (2010-2015)»; Presentación de la Dirección de Política Económica y Fiscal; Abril 2010.

OCDE (2009); *Perspectivas económicas de América Latina*; Centro de Desarrollo de la OCDE.

Pérez C. (2010); «¿Contribuye la deuda pública al desarrollo de El Salvador?», Análisis preparado para la FUNDE; Mayo 2010.

02

CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DEL PRESUPUESTO 2011

02 CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DEL PRESUPUESTO 2011

1. Aspectos generales.....	23
2. Evolución de los ingresos y gastos desde la perspectiva de la clasificación económica	25
3. Evolución de los gastos por áreas de gestión	28
Composición del gasto por áreas de gestión para el subperiodo 2010-2011.....	29
4. A modo de conclusión	36

1. ASPECTOS GENERALES

El pasado 28 de septiembre, Carlos Cáceres —Ministro de Hacienda— presentó a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa el Proyecto del Presupuesto 2011. En esta oportunidad, el plan de ingresos y gastos del Estado se enmarca dentro de otros programas de trabajo del gobierno: el *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014* y el *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. En el ámbito externo, el Proyecto de Presupuesto 2011 también se encuentra determinado por los compromisos asumidos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a través del Acuerdo *Stand By* —SBA, por sus siglas en inglés—.

En líneas generales, los pronósticos macroeconómicos que subyacen al proyecto presupuestario muestran que para 2011 se espera un crecimiento de la economía del 2.5%,¹ una inflación de 2.8%, y un incremento en las exportaciones e importaciones —que incluye bienes y servicios— de 9.5% y 9.0%, respectivamente. Es importante destacar que el PIB esperado para el año próximo y el crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios, no están en sintonía con las perspectivas económicas establecidas

en la revisión más reciente del Acuerdo *Stand By* con el FMI, en julio de este año (Ver tabla 1 en la página siguiente).

En el plano fiscal, el proyecto presupuestario prevé que a nivel de Sector Público No Financiero (SPNF), el ejercicio fiscal cierre en 2011 con un ahorro corriente de 0.9% del PIB, los déficit primario y fiscal sean de 0.4% y 3.5% del PIB, respectivamente; y la inversión pública arribe al 3.3% del producto. Adicionalmente, se prevé que la deuda pública alcance el 50.4% del PIB, cifra que no está en sintonía con el Acuerdo *Stand By* establecido con el FMI (Ver tabla 1). Finalmente, a nivel de Gobierno Central, se prevé un ahorro corriente, balance primario y déficit fiscal de 1.1%, -0.4% y 3.3% del PIB, respectivamente.

Según el Mensaje del Proyecto del Presupuesto 2011, con el nuevo plan de ingresos y gastos del Estado, «se busca mantener un desempeño adecuado de las finanzas públicas, sin afectar las diferentes metas establecidas en el *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*».² Es decir, se busca asegurar la sostenibilidad fiscal sin que la misma ponga en riesgo el alcance de las metas sociales establecidas por el actual gobierno. Este es, pues, el dilema de la situación

1. Según el Mensaje del Proyecto del Presupuesto 2011, se prevé que para 2011 el Producto Interno Bruto alcance \$22,953.2 dólares.

2. Ministerio de Hacienda. Mensaje del Proyecto del Presupuesto 2011. p. 6. Véase en: www.mh.gob.sv.

VARIABLES	PROYECTO DEL PRESUPUESTO 2011	ACUERDO CON FMI**
Tasa de crecimiento del PIB real	2.5%	2.5%
Inflación	2.8%	2.8%
Producto Interno Bruto Nominal (millones de US\$)	22.953.2	22.843.0
Crecimiento de las Exportaciones de Bienes y Servicios	9.5%	9.2%
Crecimiento de las Importaciones de Bienes y Servicios	9.0%	9.0%
Ahorro Corriente*	0.9%	0.9%
Balance Primario*	-0.4%	-0.4%
Superávit/Déficit*	-3.5%	-3.5%
Inversión*	3.3%	3.3%
Deuda Pública*	50.4%	50.7%

* Son resultados a nivel de Sector Público No Financiero.

** Los datos del Acuerdo con el FMI provienen de la revisión de julio de 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MH y FMI.

fiscal del país: que en medio de un contexto económico de bajo crecimiento y, por ende, de baja recaudación tributaria, el gobierno sea capaz de atender la mayor parte de las demandas sociales, sin que ello derive en un mayor deterioro de la sostenibilidad fiscal.

Así las cosas, y a mayor nivel de detalle, el Proyecto del Presupuesto 2011 establece que los ingresos totales del Gobierno Central serán \$4,503.5 millones, los cuales provienen de los recursos obtenidos de los ingresos corrientes (\$3,461.4 millones), ingresos de capital (\$65.8 millones), recursos provenientes del financiamiento (\$834.1 millones) e ingresos por contribuciones especiales (\$142.2 millones). En lo referente al gasto, los recursos que se prevé erogar el 2011 serán de \$2,735.5 millones por gastos corrientes, \$623.2 millones por gasto de capital, \$907.6 millones por aplicaciones financieras, \$142.2 millones para contribuciones especiales y \$95 millones por el costo previsional.

Se debe destacar que si se extraen los \$653.5 millones destinados al pago de los euro-

bonos que deben ser amortizados en 2011, el Presupuesto 2011 correspondiente al Gobierno Central alcanza \$3,850 millones. De esta forma, el total de gastos para 2011 sería \$195.7 millones superior al presupuesto votado para 2010 (\$3,654.3 millones), registrando de esta manera un aumento de tan solo un 5.4%. Alza a primera vista insuficiente para atender las principales demandas de la población en materia social, seguridad ciudadana y desarrollo económico.

Por otra parte, y desde la perspectiva de las Áreas de Gestión, el Proyecto de Presupuesto 2011 correspondiente al Gobierno Central está estructurado de la siguiente forma: \$1,743.7 millones destinados al área Desarrollo Social (38.7% del presupuesto), \$622.6 millones previstos para Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana (13.8% de los gastos), \$402.9 millones asignados a Apoyo al Desarrollo Económico (8.9% del presupuesto), \$396.1 millones para el ámbito de la Conducción Administrativa del Estado (8.8% del presupuesto), \$1,272.6 millones destinados al pago del servicio de la Deuda Pública (28.3%

GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
EN MILLONES DE US\$

TABLA
02

CLASIFICACIÓN	2007	%	2008	%	2009	%	V. 2010	%	P. 2011	%
Ingresos Totales	3,253.7	100.0	3,583.2	100.0	4,648.9	100.0	3,654.3	100.0	4,503.5	100.0
Corrientes	2,985.4	91.8	3,181.9	88.8	2,831.7	60.9	3,219.7	88.1	3,461.4	76.9
Capital	61.6	1.9	198.4	5.5	34.1	0.7	30.2	0.8	65.8	1.5
Financiamiento	126.9	3.9	93.4	2.6	1,672.4	36.0	277.4	7.6	834.1	18.5
Contribuciones Especiales	79.8	2.5	109.5	3.1	110.7	2.4	127.0	3.5	142.2	3.2
Gastos Totales	3,258.2	100.0	3,624.1	100.0	4,827.1	100.0	3,654.3	100.0	4,503.5	100.0
Corrientes	2,371.1	72.8	2,597.9	71.7	2,910.4	60.3	2,720.7	74.5	2,735.5	60.7
Capital	483.7	14.8	553.3	15.3	661.9	13.7	392.1	10.7	623.2	13.8
Aplicaciones Financieras	304.3	9.3	265.0	7.3	1,027.2	21.3	289.6	7.9	907.6	20.2
Contribuciones Especiales	99.1	3.0	125.9	3.5	128.1	2.7	127.0	3.5	142.2	3.2
Costo Previsional	—	—	82.0	2.3	99.5	2.1	124.9	3.4	95.0	2.1

Los datos de los años 2010 y 2011 corresponden a los presupuestos votado y proyectado, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con base en Informes de Gestión Financiera y Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2011.

del total de gastos) y \$65.6 millones para enfrentar las Obligaciones Generales del Estado (1.5% del presupuesto).

Como se puede ver, la asignación destinada a pagar el servicio de la deuda comprende una de las mayores erogaciones del Estado, sólo después de lo destinado a financiar el ámbito del Desarrollo Social. Así, el pago de intereses y capital a raíz del endeudamiento público representará, según lo presupuestado, casi una tercera parte de los gastos totales del presupuesto del Gobierno Central y un 5.5% del PIB previsto para 2011.

2. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

A continuación se analiza el comportamiento de los ingresos y gastos del Gobierno Central desde la perspectiva de la Clasificación Económica.

Con ello se persigue identificar la dinámica de ingresos y gastos en los últimos años.

La tabla 2 muestra la evolución de los ingresos y gastos del Gobierno Central desde 2007 hasta lo que se prevé en el Proyecto del Presupuesto de 2011 presentado a la Asamblea Legislativa. Como se puede ver, en el componente de los ingresos totales, son los ingresos corrientes los que representan la mayor fuente de recursos para el Estado, especialmente cuando se cae en la cuenta que la mayor parte de ellos está cimentada en la recaudación del IVA e ISR.³

Así, los ingresos corrientes obtenidos entre 2007 y 2009 han representado en promedio 80.5% de los ingresos totales; no obstante, es

3. FUNDE. *Seguridad Fiscal en El Salvador. Medidas para fortalecer la tributación*. Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, Primera Edición, San Salvador, septiembre de 2008. p. 29.

importante destacar que para 2009, los ingresos corrientes representaron sólo el 60.9% de los ingresos, ya que otra fuente clave de recursos para ese ejercicio fiscal provino del financiamiento que alcanzó el 36.0% de los ingresos totales. Esto se debió, principalmente, a los efectos de la crisis económica que redujo sustancialmente los ingresos tributarios, razón por la cual el Gobierno Central tuvo que obtener recursos a través del endeudamiento.⁴

En el ámbito de los gastos, las erogaciones corrientes son las que representan la mayor parte de los gastos del gobierno Central. Así, entre 2007 y 2009, las necesidades corrientes implicaron en promedio el 68.3% del total de gastos, seguido por el gasto de capital que también fue en promedio de 14.6%. En 2009, las aplicaciones financieras tuvieron una fuerte presencia en el gasto total, debido a la reconversión y nueva contratación de deuda pública en el marco del cambio de gobierno en el mes mayo de ese mismo año.⁵

Para los años 2010 y 2011 —según los presupuestos votado y proyectado, respectivamente— se tiene que los ingresos corrientes pasan de \$3,219.7 millones a \$3,461.4 millones. A pesar de este incremento en términos absolutos, se tiene previsto —según el presupuesto proyectado para 2011— una caída de los ingresos corrientes en términos relativos, ya que dejarían de ser el 88.1% de los ingresos del Gobierno Central (sobre la base del presupuesto votado en 2010) a constituir el 76.9% de los ingresos en 2011. Ello se debe principalmente a que la composición de los ingresos presupuestarios cambiaría, a razón del mayor peso que tendrá los ingresos por fi-

nanciamiento, que alcanzarían \$834.1 millones, es decir, un 18.5% de los ingresos totales. Para 2010, según el presupuesto votado, esta fuente de recursos arribó a los \$277.4 millones, menos de 10% de los ingresos del Gobierno Central (Ver Tabla 2).

Por el lado del gasto corriente, en 2010 y 2011 —siempre sobre la base de los presupuestos votado y proyectado, respectivamente— se nota un leve incremento pasando de \$2,720.7 millones a \$2,735.5 millones. Lo que más destaca es el fuerte incremento que se registra en el gasto por aplicaciones financieras —que incluye la amortización de la deuda pública—, pues de un año a otro pasa de \$289.6 millones a \$907.6 millones, representando para 2011 el 20.2% de los gastos totales del Gobierno Central. Este incremento se debe a la amortización de eurobonos por \$653.5 millones (Ver Tabla 2).

Según la Tabla 3, la tasa de variación anual promedio de los ingresos y gastos del Gobierno Central para el periodo 2008-2011 —donde los presupuestos de 2010 y 2011 se refieren al presupuesto votado y proyectado, respectivamente— ha sido de 10.4% y 10.8%, respectivamente.

En la variación de los ingresos del Gobierno Central, se nota que son los ingresos corrientes aquellos que muestran una menor volatilidad en su tasa de variación anual, mientras que los ingresos de capital y por financiamiento muestran fuertes fluctuaciones en el periodo de observación. En este último caso, se debe tener presente que las fuertes fluctuaciones en los recursos obtenidos vía financiamiento se debe, en 2009, por el incremento del endeudamiento público para compensar la caída de los ingresos tributarios y el aumento del gasto, ambos por la crisis. Ello estableció un techo más alto, razón por la cual se da una caída en los ingresos por financiamiento durante 2010. En 2011 se vuelve a registrar un nuevo incremento por la emisión de bonos para amortizar los eurobonos por \$653.5 millones.

En detalle, los ingresos por financiamiento presentan una variación anual promedio de

4. FUNDE. *Seguridad Fiscal en El Salvador. Beneficios estimados de una reforma tributaria*. Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, Primer Edición, San Salvador, noviembre de 2009. p. 13-23.

5. Fuentes, Nelson y Rodríguez, Rommel. *En búsqueda de la sostenibilidad fiscal: el gasto y la deuda pública en El Salvador*. FUNDE-USAID, San Salvador, julio de 2009. p. 45.

VARIACIÓN ANUAL DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL
POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

TABLA
03

CLASIFICACIÓN	2008	2009	V. 2010	P. 2011	PROMEDIO
Ingresos Totales	10.1%	29.7%	-21.4%	23.2%	10.4%
- Corrientes	6.6%	-11.0%	13.7%	7.5%	4.2%
- Capital	222.1%	-82.8%	-11.4%	117.9%	61.4%
- Financiamiento	-26.4%	1690.6%	-83.4%	200.7%	445.4%
- Contribuciones Especiales	37.2%	1.1%	14.7%	12.0%	16.3%
Gastos Totales	11.2%	33.2%	-24.3%	23.2%	10.8%
- Corrientes	9.6%	12.0%	-6.5%	0.5%	3.9%
- Capital	14.4%	19.6%	-40.8%	58.9%	13.0%
- Aplicaciones Financieras	-12.9%	287.6%	-71.8%	213.4%	104.1%
- Contribuciones Especiales	27.0%	1.7%	-0.9%	12.0%	10.0%
- Costo Previsional	n.a.	21.3%	25.5%	-23.9%	7.6%

Los datos de los años 2010 y 2011 corresponden a los presupuestos votado y proyectado, respectivamente.

445.4%, siendo resultado de dos contracciones acaecidas en los años de 2007 y 2010 —según el presupuesto votado—, y un alza mayor a mil por ciento en el año 2009.

Por otra parte, en el ámbito de los gastos, las erogaciones corrientes muestran una tasa de crecimiento promedio de 3.9% para el periodo que se extiende de 2008 a 2011. Una vez más salta a la vista la alta tasa de crecimiento promedio que presenta lo destinado a aplicaciones financieras (104.1%), lo que es a consecuencia de la amortización del saldo acumulado de LETES en 2009, por \$800 millones; mientras que para 2011, tal como se ha señalado, se incluye la amortización de eurobonos por \$653.5 millones (Ver Tabla 3).

Otro aspecto que llama la atención es la evolución de la tasa crecimiento anual que presenta el gasto de capital. En 2008 y 2009, este tipo de gasto mostró un crecimiento anual de 14.4% y 19.6%, pero en 2010 y 2011 —según el presupuesto votado y proyectado, respectivamente— los gastos de capital registran una contracción de 40.8% y un incremento de 58.9%, respectivamente. En este

Fuente: Elaboración propia con base en Informes de Gestión Financiera y Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2011.

sentido, se debe traer a cuenta que en este momento actual de lenta recuperación de la actividad económica, el gasto de capital que realiza el Gobierno Central a través del proceso de inversión pública es de suma importancia para alcanzar la tan esperada reactivación de la economía.

Para tener una perspectiva más amplia acerca del comportamiento y evolución de los ingresos y gastos del Gobierno Central, la Tabla 4 presenta los ingresos y gastos como proporción del PIB.

Como se puede ver, de 2007 a 2009, los ingresos totales pasaron de 16.0% a 22.0% del producto. La alta ratio alcanzada en 2009 se debió básicamente a la contracción de la economía —que fue de 3.5%— y a la caída de los ingresos tributarios —componente fundamental de los ingresos corrientes del Gobierno Central— que presionó a las autoridades a aumentar sustancialmente los ingresos vía endeudamiento. Los ingresos de capital y los provenientes de contribuciones especiales, vistos en conjunto, representaron en promedio menos de 1.5% del PIB.

INGRESOS Y GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
(COMO PROPORCIÓN DEL PIB)

TABLA
04

CLASIFICACIÓN	2007	2008	2009	V. 2010	P. 2011
Ingresos Totales	16.0%	16.2%	22.0%	16.8%	19.6%
- Corrientes	14.7%	14.4%	13.4%	14.8%	15.1%
- Capital	0.3%	0.9%	0.2%	0.1%	0.3%
- Financiamiento	0.6%	0.4%	7.9%	1.3%	3.6%
- Contribuciones Especiales	0.4%	0.5%	0.5%	0.6%	0.6%
Gastos Totales	16.0%	16.4%	22.9%	16.8%	19.6%
- Corrientes	11.6%	11.8%	13.8%	12.5%	11.9%
- Capital	2.4%	2.5%	3.1%	1.8%	2.7%
- Aplicaciones Financieras	1.5%	1.2%	4.9%	1.3%	4.0%
- Contribuciones Especiales	0.5%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%
- Costo Previsional	0.0%	0.4%	0.5%	0.6%	0.4%

Los datos de los años 2010 y 2011 corresponden a los presupuestos votado y proyectado, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con base en Informes de Gestión Financiera y Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2011.

Para 2010 y 2011 —según los presupuestos votado y proyectado, respectivamente—, los ingresos totales del Gobierno Central alcanzan el 16.8% y el 19.6% del PIB. Tal como ya se ha dicho, tanto en 2010 como en 2011, la mayor fuente de financiamiento proviene de los ingresos corrientes con el 14.0% y 15.1% del PIB, respectivamente.

Siempre para los años 2010 y 2011, los ingresos por financiamiento arriban al 1.3% y 3.6% del PIB, respectivamente. En este caso es importante tener en cuenta que el aumento de 2.3 puntos del producto en materia de ingresos por financiamiento se traducirá, a la postre, en un mayor pago del servicio de la deuda pública.

En el ámbito de los gastos del Gobierno Central, entre 2007 y 2009, el nivel de gasto promedio fue de 18.4% del PIB, donde hay que resaltar que el nivel de gasto público alcanzó el 22.9% del PIB en el último año. Esto representó un aumento de 6.5 puntos del producto con respecto a 2008. Para este mismo periodo, los gastos corrientes pasaron de 11.6% a 13.8% del producto. El alza más fuerte sucedió a nivel de aplicaciones financieras que

contiene en su mayoría la amortización de la deuda pública, pues pasó de 1.5% a 4.9% del PIB. Un papel menos importante juegan a nivel de gasto, los recursos destinados a contribuciones especiales y el costo previsional que rondó en su conjunto entre 0.5% y 1.1% del producto (Ver Tabla 4).

Al observar los presupuestos votado y presupuestado de los años 2010 y 2011, respectivamente, se nota un gasto promedio total de 18.2 puntos del PIB, donde el mayor peso corresponde nuevamente a los gastos corrientes y las aplicaciones financieras que representan en promedio un 12.2% y 2.7% del producto. De igual forma, se debe destacar que el costo previsional alcanza en promedio 0.4% del PIB, lo que representa un erogación del Estado de \$95.0 millones para 2011.

3. EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS POR ÁREAS DE GESTIÓN

A continuación se presenta los gastos del Gobierno Central por Áreas de Gestión, clasificación

que permite distinguir el destino de los recursos y su contribución al objetivo de proporcionar los servicios y elevar el bienestar de la población.⁶ Dicho de otra forma, la clasificación por Áreas de Gestión muestra como está distribuido el gasto sobre la base de las «grandes tareas» que ejecuta el gobierno a través de las instituciones que lo conforman.⁷

Según la información proporcionada por la Tabla 5, entre 2007 y 2009, el gasto en el ámbito de la Conducción Administrativa pasó de \$359.1 millones a \$413.3 millones, representando en promedio 10.2% del gasto del Gobierno Central. Para los años 2008 y 2009, la tasa de crecimiento anual de ese gasto fue de 10.3% y 4.3%, respectivamente.

En lo referente al área de Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana, el gasto promedio para el periodo 2007-2009 fue de \$533.3 millones. Éste gasto representó en promedio un 14% del gasto total del Gobierno Central. En 2008 y 2009, la tasa de variación anual fue de 21.6% y -4.5%, respectivamente.

El área de Desarrollo Social, por su parte, pasó de 2007 a 2009, de un gasto de \$1,206.3 millones a \$1,644.2 millones. Durante este periodo, este gasto fue el que mayor peso tuvo al interior de los gastos del Gobierno Central, con un aporte promedio al total de 36.6%. Para los años 2008 y 2009, la tasa de variación anual del gasto en esta área de gestión fue prácticamente igual ya que alcanzó el 16.7% y 16.8%, respectivamente.

Para el periodo 2007-2009, el ámbito de Apoyo al Desarrollo Económico recibió en promedio \$443.8 millones, representando —también en promedio— un 11.6% del gasto anual del Gobierno Central. Visto desde otra perspectiva, para 2008 y 2009, la tasa de crecimiento de dicho gasto fue de 10.4% y 2.2%, respectivamente. Llama particularmente la atención como en

6. *Ibíd.*, p. 21.

7. *Ibíd.*, p. 25.

2009 —año en que la crisis económica se hizo sentir con mayor fuerza en el país— se redujo la tasa de crecimiento anual de lo destinado a este ámbito que resulta fundamental para lograr la reactivación de la economía.

Otro de los gastos de suma importancia que realiza el Gobierno Central es la amortización y el pago de intereses por el endeudamiento público. Este ámbito junto al de Desarrollo Social son los que reciben una mayor cantidad de recursos. Así, se tiene que para el periodo 2007-2009, el gasto por el pago de la deuda pasó de \$725.4 millones a \$1,482.2 millones, representando durante este periodo alrededor de una cuarta parte del gasto del Gobierno Central. Para 2008 y 2009, la variación anual del gasto destinado al servicio de la deuda fue -4.6% y 114.2%, respectivamente. Para 2009, como se puede ver, el pago de la deuda creció de manera exorbitante debido a la renegociación de la deuda y la obtención de nuevos empréstitos, todo ello en el marco del cambio de gobierno.⁸

Finalmente, se tiene que el gasto conjunto en Obligaciones Generales del Estado y Producción empresarial Pública pasó de \$81.9 millones a \$97.2 millones de 2007 a 2008, representando en promedio 2.5% del gasto del Gobierno Central. Para 2009, las Obligaciones Generales del Estado alcanzaron los \$272.5 millones, cifra equivalente al 5.6% del gasto total, mientras que no se registró ningún tipo de gasto a nivel de producción empresarial pública (Ver Tablas 5 y 6).

3.1 COMPOSICIÓN DEL GASTO POR ÁREAS DE GESTIÓN PARA EL SUBPERIODO 2010-2011

Para 2010 y 2011 —según los presupuestos votado y proyectado, respectivamente—, el gasto en el ámbito de la Conducción Administrativa del Estado pasa de \$353.0 a \$396.1 millones,

8. *Ibíd.*, p. 45.

GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL POR ÁREA DE GESTIÓN
EN MILLONES DE US\$

TABLA
05

ÁREA DE GESTIÓN	2007	%	2008	%	2009	%	V. 2010	%	P. 2011	%
Cond. Administrativa	359.1	11.0	396.1	10.9	413.3	8.6	353.0	9.7	396.1	8.8
Admon. de Justicia y Seg. Ciudadana	473.7	14.5	576.1	15.9	550.1	11.4	564.7	15.5	622.6	13.8
Desarrollo Social	1,206.3	37.0	1,407.9	38.8	1,644.2	34.1	1,558.4	42.6	1,743.7	38.7
Apoyo al Desarrollo Económico	411.8	12.6	454.8	12.5	464.8	9.6	314.7	8.6	402.9	8.9
Deuda Pública	725.4	22.3	692.0	19.1	1,482.2	30.7	769.7	21.1	1,272.6	28.3
Obligaciones Generales del Estado	64.4	2.0	63.0	1.7	272.5	5.6	93.8	2.6	65.6	1.5
Producción Empresarial Pública	17.5	0.5	34.2	0.9	—	—	—	—	—	—
Total	3,258.2	100.0	3,624.1	100.0	4,827.1	100.0	3,654.3	100.0	4,503.5	100.0

Los datos de los años 2010 y 2011 corresponden a los presupuestos votado y proyectado, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con base en Informes de Gestión Financiera y Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2011.

VARIACIÓN ANUAL DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL
POR ÁREA DE GESTIÓN

TABLA
06

ÁREA DE GESTIÓN	2008	2009	V. 2010	P. 2011	PROMEDIO
Cond. Administrativa	10.3%	4.3%	-14.6%	12.2%	3.1%
Admon. de Justicia y Seg. Ciudadana	21.6%	-4.5%	2.7%	10.3%	7.5%
Desarrollo Social	16.7%	16.8%	-5.2%	11.9%	10.0%
Apoyo al Desarrollo Económico	10.4%	2.2%	-32.3%	28.0%	2.1%
Deuda Pública	-4.6%	114.2%	-48.1%	65.3%	31.7%
Obligaciones Generales del Estado	-2.2%	332.5%	-65.6%	-30.1%	58.7%
Producción Empresarial Pública	95.4%	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total	11.2%	33.2%	-24.3%	23.2%	10.8%

Los datos de los años 2010 y 2011 corresponden a los presupuestos votado y proyectado, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con base en Informes de Gestión Financiera y Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2011.

lo cual muestra que se tiene programada un alza de 12.2% para 2011. Así, en época de crisis económica se destina una mayor cantidad de recursos a las actividades administrativas del Estado.

Para el mismo periodo de análisis, el ámbito de Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana pasará de \$564.7 millones destinados en 2010 a \$622.6 millones correspondientes a 2011, registrándose, así, un alza de 10.3% para 2011 en los recursos destinados a esta área de gestión. Se espera que los recursos asignados a esta cartera sean lo suficiente como para mitigar la oleada de violencia social que atraviesa actualmente el país, y que muy probablemente se podría endurecer el próximo año si no hay cambios importantes en materia de reactivación económica.

En el ámbito de Desarrollo Social, para los años 2010 y 2011, se destina \$1,558.4 millones y 1,743.7 millones; es decir que para 2011 se espera un incremento presupuestario de 11.9%. Es importante destacar que en términos promedio, los recursos que recibe esta área de gestión representan el 40.6% del gasto total del Gobierno Central. Esto es cuatro puntos porcentuales más de lo que asignó el Gobierno Central en el periodo que va de 2007 a 2009.

También para los años 2010 y 2011, el área destinada a Apoyo al Desarrollo Económico recibe \$314.7 y \$402.9 millones, respectivamente, lo que implica un aumento del gasto de 28% para 2011. Es importante destacar que si bien este aumento es importante, pues implica \$88.2 millones más destinados a este rubro, esos recursos no arriban siquiera al 10% del gasto del Gobierno Central. Siendo este ámbito de gestión de suma importancia para la reactivación económica, sería necesario que el gobierno destinara no sólo mayores recursos en términos absolutos, sino también relativos, ya que la economía salvadoreña se sitúa en un contexto de crisis.

En las erogaciones para el servicio de la deuda pública se tiene que para 2010 y 2011, se

asigna \$769.7 millones y \$1,272.6 millones, respectivamente, es decir que para 2011 se espera un aumento en el pago de la deuda de 65.3%, restándose de esta manera recursos que bien podrían destinarse a otras áreas como Desarrollo Social, Seguridad Pública o Apoyo al Desarrollo Económico. Así, para el 2011, es preocupante notar que el pago de la deuda corresponderá al 28.3% del presupuesto de Gobierno Central.

Finalmente se tiene que para los años 2010 y 2011, las Obligaciones Generales del Estado pasan de \$93.8 a \$65.6 millones, registrándose un decremento del 30.1% en el crecimiento del gasto para 2011. En este periodo el gasto por Obligaciones Generales del Estado representa en promedio un 2% del gasto total del Gobierno Central.

a. Gasto del Gobierno Central en Desarrollo Social

Una de las actividades más relevantes del Estado es la provisión de servicios públicos a la sociedad. En virtud de ello, los servicios sociales juegan un papel relevante, ya que contribuyen a lograr un mejor nivel de bienestar social para la población a mediante la satisfacción de las necesidades básicas.⁹

La Tabla 7 presenta el gasto del Gobierno Central en el ámbito de Desarrollo Social para el periodo 2005-2011 —donde el presupuesto de los años 2010 y 2011 se refiere al votado y proyectado, respectivamente—. Como se puede ver, el Ministerio de Educación es el que recibe la mayor parte de los recursos, ya que en el periodo de análisis la asignación pasa de \$501.3 millones a \$704.7 millones. De esta manera, para 2011 se proyecta que esta cartera reciba el 40.4% de los fondos previstos para el área Desarrollo Social. Es importante destacar que al comparar los recursos ejecutados en 2009 con los proyectados para 2011, se nota que el Ramo de Educación recibirá menos recursos, pues en 2009 recibió

9. *Ibíd.*, p. 27.

GASTO EN DESARROLLO SOCIAL
EN MILLONES DE US\$

TABLA
07

CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	2009	V. 2010	P. 2011
Ramo de Educación	501.3	526.1	575.2	632.2	756.2	671.5	704.7
Ramo de Salud Pública y Asistencia Social	273.9	313.7	343.3	365.3	422.4	390.7	470.2
Financiamiento a Gobiernos Municipales 1/	182.3	176.0	206.7	229.4	255.3	232.2	244.0
Financiamiento al Sistema de Pensiones Público 2/	327.1	—	—	82.0	99.5	124.9	95.0
Desarrollo Social por Ministerios e Inst. Diversas	66.0	55.5	52.9	63.6	52.1	58.9	68.3
Financiamiento de Red de Protección Social	—	12.8	13.7	19.6	37.0	57.2	138.5
Financiamiento del Programa de Rehabilitación de Lisiados	13.3	13.5	14.5	15.8	21.7	23.0	23.0
Total	1,363.9	1,097.6	1,206.3	1,407.9	1,644.2	1,558.4	1,743.7
Como % del PIB	7.9%	5.9%	5.9%	6.4%	7.8%	7.1%	7.6%

1/ Incluye recursos a través del FISDL.

2/ A partir de 2006, se reclasificó el financiamiento del pago de pensiones.

Fuente: Elaboración propia con base en Mensajes del Proyecto de Presupuesto 2010 y 2011, Informe de Gestión Financiera 2009 y Análisis del Gasto por Áreas de Gestión 2010.

\$756.2 millones. No obstante, y como ya es usual en casi todos los ejercicios fiscales, el presupuesto ejecutado muy frecuentemente supera al votado, razón por la cual es muy probable que al cierre de 2011 los recursos ejecutados en el Ramo de Educación superen a los correspondientes a 2009.

En segundo orden de importancia se encuentran los recursos destinados al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. De 2005 a 2011, el gasto de esta entidad pasa de \$273.9 millones a \$470.2 millones, registrando a lo largo del periodo un tasa de crecimiento anual promedio de 9.8%. Para 2011 se espera que el ramo de Salud reciba cerca del 27% de los fondos destinados al ámbito Desarrollo Social. Es de hacer notar que la asignación prevista para 2011 supera ampliamente los recursos que recibió esta cartera en 2009 y 2010 —en este último año se alude al presumpues-

to votado—. Ello se debe, entre otras razones, a que iniciará la implementación de la Sistema de Protección Social Universal que se inscribe en el marco del *Plan Quinquenal de Desarrollo*.¹⁰ Por ello se proyecta cerca de \$80.0 millones más de lo establecido para la cartera de Salud en el presupuesto votado de 2010.

En tercer lugar se encuentran las transferencias del Gobierno Central a las alcaldías mediante el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). En el periodo 2005-2011, los fondos destinados a las comunas para ejecutar obras de infraestructura pasan de \$182.3 millones a \$244.0 millones, registrando durante este periodo una tasa de crecimiento promedio anual

10. Gobierno de El Salvador. *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*. p. 63-80.

de 5.4%. En 2011 se tiene previsto que estas erogaciones representen alrededor del 14.0% del gasto destinado al ámbito de Desarrollo Social.

Otros componentes importantes en el área de Desarrollo Social están constituidos por lo destinado al financiamiento del Sistema Público de Pensiones, Red de Protección Social y Programa de Rehabilitación de Lisiados. Además, por supuesto, del gasto en bienestar social que se realiza a través de otros ministerios e instituciones diversas. Como se puede ver, en 2011 —según el presupuesto proyectado—, todo ello asciende a \$324.8 millones. En este ámbito cobran particular importancia lo previsto para la Red de Protección Social —antes Red Solidaria y ahora Comunidades Solidarias—, pues en 2010 —según presupuesto votado— ese rubro recibió solo \$57.2 millones, pero para 2011 se tiene proyectado \$138.5 millones, lo que implica un alza anual de 142.0%, lo que se debe a la ampliación de la cobertura del programa a las áreas urbanas precarias.

Finalmente, es de hacer notar que el gasto promedio del Gobierno Central en Desarrollo Social a lo largo de los últimos años ha sido de alrededor de 7.0% del PIB. Así las cosas, se tiene que desde 2009 hasta 2011 los gastos del Gobierno en esta área de gestión han superado la ratio promedio del periodo 2005-2011. Es importante aclarar que para que se obtenga una ratio de 7.6% en 2011 —según lo estipulado en el Proyecto del Presupuesto 2011, es importante que se registre un crecimiento real de 2.5% del PIB en ese año.

b. Gasto del Gobierno Central en Administración de Justicia y Seguridad

La seguridad pública y la impartición de justicia son funciones importantes del Estado. A través de ellas se vigila el fiel cumplimiento de las leyes y normas establecidas para la convivencia social, al tiempo que se pena la no observancia de las mismas. En El Salvador, dichas actividades se realizan mediante el trabajo de instituciones

como el Órgano Judicial, la Fiscalía General de la República, el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, y otros relacionados.¹¹

La Tabla 8 muestra el desglose del gasto del Gobierno Central en el área de Administración de Justicia y Seguridad. En el periodo 2005-2011, el gasto total en este ámbito estatal pasa de \$387.6 millones a \$622.6 millones, registrando una tasa de crecimiento anual promedio de 8.5%. En términos reales, el gasto pasó de 2.3% al 2.7% del PIB, lo que muestra que el Gobierno Central destina una mayor parte del producto a las tareas vinculadas a la impartición de justicia y seguridad ciudadana.

Como se puede ver, la entidad del Gobierno Central que ha recibido la mayor parte de los recursos en los últimos años ha sido el Ramo de Seguridad Pública y Justicia, pues de 2007 —año en que dicha entidad empezó a funcionar según Decreto Ejecutivo— a 2011 —según el presupuesto proyectado para 2011— los gastos pasan de \$205.2 millones a \$315.7 millones, registrando una tasa de crecimiento promedio anual de 13.6% durante el periodo. A pesar de ello, es lamentable que los niveles de violencia social hayan aumentado considerablemente precisamente también en estos últimos años. Así, para 2011, se tiene proyectado que los destinados al Ramo de Seguridad Pública y Justicia represente un poco más del 50.0% de los gastos del Gobierno Central en el área de Administración de Justicia y Seguridad.

En segundo término se encuentran las erogaciones del Órgano Judicial. En el periodo 2005-2011 —donde los datos correspondientes al último año corresponden al presupuesto proyectado—, el gasto de esta entidad estatal pasó de \$133.6 millones a \$223.1 millones. Así, durante el periodo de observaciones el gasto promedio anual del Gobierno Central en el Órgano Judicial es de \$175.3 millones, lo que implica

11. *Ibid.*, p. 29.

GASTO EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD
EN MILLONES DE US\$

TABLA
08

CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	2009	V. 2010	P. 2011
Consejo Nacional de la Judicatura	3.9	4.0	4.4	4.4	5.0	5.4	5.4
Órgano Judicial	133.6	155.2	166.3	178.5	177.4	193.2	223.1
Fiscalía General de la República	19.6	21.4	29.1	37.7	41.3	34.4	33.9
Procuraduría General de la República	16.8	16.4	18.3	17.9	19.5	18.1	18.2
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	3.9	4.3	4.2	5.6	6.3	6.5	6.8
Ramo de Gobernación 1/	209.3	221.5	42.2	14.1	15.0	15.9	15.5
Ramo de Seguridad Pública y Justicia	-	-	205.2	313.9	281.6	290.3	315.7
Transferencias Generales del Estado	0.5	4.0	4.0	4.0	4.0	1.0	4.0
Total	387.6	426.8	473.7	576.1	550.1	564.7	622.6
Como % del PIB	2.3%	2.3%	2.3%	2.6%	2.6%	2.6%	2.7%

1/ Para los años 2005 y 2006 incluye los gastos de justicia y seguridad pública. Los datos de los años 2010 y 2011 corresponden a los presupuestos votado y proyectado, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con base en Mensajes del Proyecto de Presupuesto 2010 y 2011, Informe de Gestión Financiera 2009 y Análisis del Gasto por Áreas de Gestión 2010.

que desde 2008 hacia los años subsiguientes, el gasto de esta cartera ha estado por encima del promedio de todo el periodo en observación (Ver Tabla 8). Según el presupuesto proyectado para 2011, se prevé que el gasto del Órgano Judicial sea el 35.8% de las erogaciones del Gobierno Central en el ámbito de Administración de Justicia y Seguridad.

En tercer orden se encuentra el gasto del Gobierno Central destinado al funcionamiento del Ministerio Público, que está constituido por el gasto conjunto de la Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Entre 2005 y 2011 —en este último año se alude al presupuesto proyectado—, el gasto promedio del Ministerio de Público ha sido de \$54.3 millones.

La revisión conjunta de los datos de las entidades que conforman el Ministerio Público muestra que en 2010 —según el presupuesto votado— y 2011 —según el presupuesto proyectado—, la cantidad de recursos destinada a estas entidades se redujo con respecto a lo que recibieron en conjunto tanto en 2008 (\$61.2 millones) como en 2009 (\$67.1 millones). Y es que lo asignado para 2010 y 2011 es prácticamente lo mismo, pues el gasto de un año a otro pasa de \$59.0 millones a \$58.9 millones, dándose tan sólo una reestructuración al interior del mismo, donde el principal beneficiado es la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, que recibirá \$300 mil más, la Procuraduría General de la República tendrá \$100 mil más y la Fiscalía General de la República perderá \$500 mil.

GASTO EN APOYO AL DESARROLLO ECONÓMICO
EN MILLONES DE US\$

TABLA
09

CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	2009	V. 2010	P. 2011
Ramo de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	188.0	199.6	120.9	159.8	186.1	122.9	196.8
Ramo de Economía	89.4	115.5	144.2	150.9	100.2	41.8	72.0
Ramo de Agricultura y Ganadería	36.4	47.1	48.9	58.2	55.6	51.0	54.2
Ramo de Medio Ambiente y Recursos Nat.	22.0	25.0	19.4	8.7	9.1	8.5	18.8
Ramo de Turismo	3.9	12.9	13.5	14.2	12.7	13.9	14.5
Obligaciones Generales del Estado	48.3	51.7	64.9	63.0	101.1	76.6	46.6
Total	388.0	451.8	411.8	454.8	464.8	314.7	402.9
Como % del PIB	2.3%	2.4%	2.0%	2.1%	2.2%	1.4%	1.8%

Fuente: Elaboración propia con base en Mensajes del Proyecto de Presupuesto 2010 y 2011, Informe de Gestión Financiera 2009 y Análisis del Gasto por Áreas de Gestión 2010.

Finalmente se tiene el gasto del Gobierno Central en el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), el Ministerio de Gobernación y las llamadas Transferencias Generales del Estado. Vistas en conjunto, estas erogaciones previstas para 2011 ascienden a \$24.9 millones—según el presupuesto proyectado—, registrándose un alza anual de apenas 11.7%. Así, para 2011, el CNJ mantiene su asignación sin cambios (\$5.4 millones), el Ministerio de Gobernación perderá \$400.0 mil y las Transferencias Generales del Estado tendrán un aumento de \$3.0 millones (Ver Tabla 8).

c. Gasto del Gobierno Central en Apoyo al Desarrollo Económico

Otro de los compromisos del Estado consiste en impulsar el proceso de crecimiento y desarrollo económico a través de políticas y medidas que contribuyan al adecuado funcionamiento de la economía nacional. Esto se alcanza, entre otras cosas, mediante estímulos a la actividad pro-

ductiva, la generación del llamado «ambiente de negocios» que facilite la interacción de los agentes económicos, la formación de infraestructura que eleve el rendimiento de los factores de producción, y de ser necesario, la regulación de aquellas prácticas que limitan el funcionamiento del mercado.¹²

La Tabla 9 presenta el gasto del Gobierno Central en el área de Apoyo al Desarrollo Económico. Para el periodo 2005-2011 —en este último año se refiere al presupuesto proyectado—, el gasto en dicha área de gestión pasó de \$388.0 millones a \$402.9 millones, registrando una tasa de crecimiento anual promedio de 2.7% durante el periodo. Visto en término reales, el gasto pasa en el mismo periodo de ser el 2.3% del PIB al 1.8%. Esto es, en parte, preocupante, ya que en una etapa de estancamiento de la producción nacional y la actividad económica, el Gobierno está

12. *Ibíd.*, p. 28.

destinando menos recursos en términos reales a la reactivación del aparato productivo, cuando debería ser todo lo contrario, pues la promoción del crecimiento y desarrollo es clave para alcanzar el despegue económico y el bienestar social.

El Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano es el que recibe la mayor parte de los recursos asignados al ámbito de Apoyo al Desarrollo Económico. Entre 2005 y 2011, el gasto promedio de esta cartera es de \$167.7 millones. Para 2011 se tiene previsto que este ramo reciba \$196.8 millones, lo que representaría el 48.9% del gasto del Gobierno Central en dicha área de gestión.

En segundo orden se encuentra lo que recibe el Ministerio de Economía, ya que entre 2005 y 2011, el gasto en esta cartera pasó de \$89.4 millones a \$72.0 millones, registrando una tasa de crecimiento promedio anual de 6.5%. Para 2011 se espera que el gasto del Gobierno Central en el Ministerio de Economía represente alrededor del 18.0% del gasto en el área de Apoyo al Desarrollo Económico.

Por otra parte, se tiene el gasto del Gobierno Central en las Obligaciones Generales del Estado que entre los años 2005 y 2011 —este último año se refiere al presupuesto proyectado— pasa de \$48.3 millones a \$46.6 millones, registrando un tasa de crecimiento anual promedio de 4.5%. Para 2011 se prevé que este tipo de erogación represente el 11.6% del gasto del Gobierno Central en el ámbito de Apoyo al Desarrollo Económico.

Finalmente, para 2011 —según el presupuesto proyectado— el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y el Ministerio de Turismo recibirán \$54.2 millones, \$18.8 millones y \$14.5 millones, respectivamente. Es importante destacar que la asignación al ramo agrícola supera en \$3.2 millones a lo que fue destinado en 2010 —según presupuesto votado—. En el caso de lo presupuestado para las carteras de Medio Ambiente y Turismo, los recursos se incrementan en \$10.3

millones y \$600.0 mil, respectivamente. Vistos en conjunto, se prevé que todas estas erogaciones alcancen el 21.7% del gasto del Gobierno Central en el ámbito de Apoyo al Desarrollo Económico.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Como se deduce de lo expuesto anteriormente, el plan de ingresos y gastos del Estado se enmarca dentro otros programas de trabajo del Ejecutivo: el *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014* y el *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. En el ámbito externo, el Proyecto del Presupuesto también está determinado por los compromisos asumidos por el Gobierno Central con el FMI, mediante el Acuerdo *Stand By* —SBA, por sus siglas en inglés—.

Al respecto, las proyecciones económicas que subyacen a la elaboración del Presupuesto del Gobierno Central son frágiles, por lo que el incumplimiento de las metas macroeconómicas y fiscales es bastante probable. Esto se torna más notorio cuando se cae en la cuenta que a partir de mediados de 2010 el proceso de recuperación de la economía ha mostrado una desaceleración y la tasa de crecimiento anual del IVAE ha tendido a situarse entre el 1.5% y 2.5%.

En este sentido, es importante hacer énfasis en que la falta de coherencia entre los contenidos del *Plan Quinquenal de Desarrollo*, el *Proyecto de Presupuesto 2011* y el Acuerdo *Stand By* podría tener serias consecuencias en el plano político y económico para el Ejecutivo. No obstante, también se debe reconocer que las autoridades no son desconocedoras de tales riesgos, ya que en el *Mensaje del Proyecto del Presupuesto 2011* se reconoce que «las políticas y estrategias en materia fiscal tienen como objetivo principal contar con los recursos necesarios para financiar las inversiones sociales y económicas en armonía con las prioridades del *Plan Quinquenal de Desarrollo*».¹³

13. *Ibid.*, p. 11.

Por otra parte, es importante destacar que el gasto de capital —inversión pública— establecido a nivel de Sector Público No Financiero (SPNF) es insuficiente para apuntalar la demanda agregada. Esto se añade a los recursos destinados para el ámbito de Apoyo al Desarrollo Económico que también son insuficientes para atender las necesidades de reactivación económicas, que para 2011 están prevista que alcancen el 1.8% del PIB.

Finalmente, en una situación como la actual, caracterizada por el escaso dinamismo de la economía, el presupuesto debería usarse durante el periodo de recuperación como instrumento para alcanzar la estabilidad macroeconómica estableciendo claras prioridades en la asignación de recursos, todo ello acompañado por un proceso de profundización de la transparencia fiscal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fuentes, Nelson y Rodríguez, Rommel. *En búsqueda de la sostenibilidad fiscal: el gasto y la deuda pública en El Salvador*. FUNDE-US-AID, San Salvador, julio de 2009.

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). *Seguridad Fiscal en El Salvador. Medidas para fortalecer la tributación*. Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, Primer Edición, San Salvador, septiembre de 2008.

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). *Seguridad Fiscal en El Salvador. Beneficios estimados de una reforma tributaria*. Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, Primer Edición, San Salvador, noviembre de 2009.

Gobierno de El Salvador. *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*. Disponible en www.presidencia.gob.sv

Ministerio de Hacienda de El Salvador. *Mensaje del Proyecto del Presupuesto 2011*. Disponible en www.mh.gob.sv

03

INFORME DE MONITOREO: TRANSPARENCIA FISCAL

03

INFORME DE MONITOREO: TRANSPARENCIA FISCAL

1. Introducción	41
2. Monitoreando la transparencia en las instituciones públicas	41
2.1. Prácticas sobre transparencia fiscal	42
2.2. Cumplimiento del marco legal.....	43
2.3. Calidad de la información y de los mecanismos de difusión	43
2.4. Eficiencia de los sistemas de información.....	44
3. Monitoreando el gasto público	46
3.1. ¿Cómo podemos medir la transparencia en el gasto público?	46
4. A modo de conclusión	50

1. INTRODUCCIÓN

La Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), con el apoyo del Open Society Institute (OSI), está desarrollando el proyecto «Transparencia Fiscal en El Salvador», el cual mediante su componente de Investigación y Monitoreo busca contribuir a establecer instrumentos y mecanismos de monitoreo y evaluación ciudadana sobre la transparencia en las finanzas públicas y el presupuesto del país.

Las prácticas de monitoreo permiten fortalecer la transparencia fiscal en la gestión pública por medio de la rendición de cuentas, la colaboración entre funcionarios públicos responsables y la ciudadanía para la consolidación de un gobierno responsable, eficiente y transparente.

El presente informe constituye un primer ejercicio de monitoreo para conocer el estado de la transparencia fiscal en El Salvador. Este proceso se inicia con una revisión documental que permita identificar aquellos aspectos positivos que se han implementado en aras de avanzar hacia un país más transparente. Dado que el ejercicio de monitoreo se concibe como un proceso, se esperaría que en un segundo momento se pueda acceder a información por medio de solicitud escrita a las autoridades responsables de la misma, o bien, vía directa a través de entrevistas y/o encuestas a conocedores del tema y a la población en general.

Con el presente ejercicio de monitoreo interesa responder a diversas preguntas, que sirvan para clarificar el por qué del monitoreo ciudadano. En este caso, interesa monitorear cuatro aspectos relevantes en materia de transparencia en las finanzas públicas: a) Prácticas sobre transparencia fiscal; b) Cumplimiento del marco legal; c) Calidad de la información y de los mecanismos de difusión; d) Eficiencia de los sistemas de información.

Además, se busca monitorear el manejo de la gestión pública, principalmente, por el lado de los gastos, ya que una forma de contar con mayores niveles de transparencia fiscal es mejorando la transparencia en los procesos de gastos de las instituciones públicas.

2. MONITOREANDO LA TRANSPARENCIA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

A cada uno de los aspectos monitoreados se encuentran asociadas una serie de interrogantes, a las que se intenta dar respuesta tomando como base la información disponible al público por medio de los sitios web de las instituciones públicas, así como por los esfuerzos de difusión por parte de los medios de comunicación. En este sentido, este ejercicio de monitoreo es más un ejercicio de percepción sobre el quehacer gubernamental a favor de una cultura de transparencia en El Salvador.

2.1 PRÁCTICAS SOBRE TRANSPARENCIA FISCAL

En este aspecto se busca conocer aquellas acciones llevadas a cabo por el gobierno en aras de transparentar las finanzas públicas. En este sentido, interesa responder a:

¿En la Administración Pública de El Salvador existen acciones específicas identificables que de forma proactiva ayuden a transparentar las finanzas públicas?

Las prácticas por transparentar las actividades del gobierno comienzan por reconocer el derecho ciudadano de acceso a la información pública y el deber de todo gobierno, en el nivel que sea, de rendir cuentas e informar sobre sus acciones. En este sentido, los mecanismos de publicación son una herramienta importante para acercar la información al público en general. En la práctica, estos se limitan a presentar alguna información en los sitios web institucionales. Sin embargo, sería importante contar con distintos medios de divulgación de la información y con una amplia base de datos —series históricas— sobre las finanzas públicas del país.

Recientemente, con la entrada del nuevo gobierno en junio de 2009, se percibe mayor interés por publicar información sobre las finanzas públicas. El medio oficial para divulgar esta información es el Portal de Transparencia Fiscal,¹ el cual se concibe como una herramienta en Internet para la presentación interactiva de datos sobre el estado de las finanzas públicas —actualizados periódicamente—. Se busca que el Portal sea un mecanismo simple y de fácil acceso para obtener información pertinente, oportuna y confiable que contenga

información detallada sobre el nivel de gasto en las diversas instituciones del Gobierno, los niveles de ingresos por tipo de contribuyentes, entre otros.

Se debe destacar que la implementación del Portal de Transparencia Fiscal ha sido un paso importante para abonar a la transparencia en las finanzas públicas. No obstante, se considera que aún es posible mejorar en cantidad y calidad la información fiscal que se presenta —ampliar la base de datos, con series históricas, de ingresos, gastos y deuda pública—.

Un aspecto importante para realzar el uso de la información fiscal es la difusión. Por un lado, el Ministerio de Hacienda como entidad coordinadora del Portal de Transparencia Fiscal, en diciembre de 2010, lanzó su campaña para dar a conocer el Portal e incentivar a la población para hacer uso del mismo. Por el otro, en aras de buscar la entrada en vigencia y la correcta aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), le compete al Ejecutivo promover ampliamente el marco legal en la materia entre las dependencias gubernamentales, sector privado y el resto de la sociedad.²

El Gobierno de El Salvador, a través del Órgano Ejecutivo, estableció un espacio institucional entre los principales actores de la vida nacional —Gobierno, empresa privada, organizaciones sindicales y academia— con el objetivo de «facilitar el diálogo y la concertación alrededor de las políticas públicas relacionadas con la agenda económica y social». Dicho espacio es llamado Consejo Económico y Social (CES), al interior del cual se han establecido Comisiones Especial, dentro de las que destacan la Comisión de Política Fiscal Integral y la Comisión sobre Política de Transparencia.

1. El Portal de Transparencia Fiscal fue diseñado por el Ministerio de Hacienda de El Salvador, con el apoyo del Banco Mundial. Este se lanzó oficialmente y está disponible para consulta de la ciudadanía desde octubre de 2010.

2. Previa aprobación legislativa en diciembre 2010, la difusión sobre el contenido e importancia de la ley fue promovida desde la sociedad civil a través del llamado Grupo Promotor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Se reconoce que el trabajo al interior de las Comisiones ha sido complicado, con escasos y/o nulos resultados en términos de establecer acuerdos que «dinamicen la vida en sociedad de forma sustentable, incluyente y equitativa» —tal cual se expresa en el decreto de creación del CES— y, actualmente, se encuentra estancado. Aunque es importante destacar los esfuerzos por abrir la información fiscal y la normativa nacional en materia de transparencia, como parte del proceso de nivelación de información sobre el *Estado del Arte* en el tema de las finanzas públicas y la transparencia.

Una primera práctica desde el Legislativo para abonar a la transparencia ha sido la publicación del presupuesto aprobado para el Órgano Legislativo para el ejercicio 2011 y su respectiva Ley de Salario. Lo cual no es suficiente para lograr la tan anhelada transparencia y rendición de cuentas por parte de este Órgano del Estado. A ello, deberán sumarse prácticas como el diseño de un sitio web institucional, donde se publique información organizacional, normativa, servicio legislativo u otro tipo de información de difícil acceso o carácter reservado —dieta parlamentaria, declaración patrimonial, participación en instancias internacionales y viáticos, etc. —.

2.2 CUMPLIMIENTO DEL MARCO LEGAL

Bajo este aspecto es importante respondernos sobre:

¿Cuál es la normativa legal en materia de transparencia?

El Salvador era de los pocos países donde no existía un cuerpo legal consolidado que estableciera las normas y prácticas mínimas en materia de transparencia y acceso a la información. A dos años de haberse presentado el Anteproyecto de Ley,³ la Asamblea Legislativa de El Salvador

3. Dicho Anteproyecto es el resultado de la fusión de dos propuestas iniciales que se originaron de los esfuerzos

finalmente aprobó una Ley de Acceso a la Información Pública. En adición a lo anterior, existen disposiciones contempladas en algunas leyes nacionales, así como en Convenios y Declaraciones Internacionales contra la Corrupción.

Al respecto de dicha normativa, es posible hacer mención sobre algunas iniciativas importantes:

- En diciembre de 2010, se aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP). Sin embargo, aún se discute la entrada en vigencia de la misma.
- El Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda ha establecido un Acuerdo de Normas para poner a disposición del ciudadano información sobre Finanzas Públicas. El objetivo es crear mecanismos, como el Portal de Transparencia Fiscal, que promuevan el acceso a la información y la rendición de cuentas en el manejo de los fondos públicos, de modo que la ciudadanía pueda ejercer su rol de contralor social.
- El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y la Defensoría del Consumidor (DC) han formulado Políticas de Transparencia Institucionales, con el propósito de contar con un instrumento eficaz en la lucha contra la corrupción y fomentar los actos de transparencia en el desempeño de las actividades de los funcionarios y servidores públicos.

2.3 CALIDAD DE LA INFORMACIÓN Y DE LOS MECANISMOS DE DIFUSIÓN

Para lograr transparencia fiscal en el quehacer gubernamental es imprescindible proveer información completa, confiable y oportuna sobre las actividades del gobierno. Es por ello que interesa conocer si en el país se proporciona información

de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional Sección El Salvador (IIDC), así como del Grupo Parlamentario del FMLN.

de calidad, y si se cuenta con los mecanismos de difusión idóneos para tal fin.

- **¿La información que recibe el público por medio de los diferentes canales de difusión es veraz y oportuna?**
- **En el caso de que la ciudadanía ejerza su derecho de petición a información pública: ¿La información entregada se encuentra en buen estado (legible, no está dañada)? ¿La respuesta a la solicitud de información es pertinente, inteligible y completa?**

El Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés) evalúa tanto la cantidad como el tipo de información disponible al público en los documentos presupuestarios. La última medición del OBI, en el 2010, ubica a El Salvador como un país que ofrece un mínimo de su información presupuestaria, con un nivel de transparencia presupuestaria de 37 puntos sobre 100.

En la práctica se generan y se publican varios informes sobre finanzas públicas, entre estos la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y el Presupuesto General de la Nación. El primero de ellos presenta un mínimo de información al público y el segundo no muestra un buen nivel de desagregación de las cuentas públicas —la clasificación presupuestaria se presenta a nivel de rubros—.

Por otro lado, no se emiten Informes de Ejecución del Presupuesto de medio año, pero existen esfuerzos por dar a conocer como se está ejecutando el presupuesto mes a mes por medio de la publicación de los Resúmenes Ejecutivos de la Ejecución Presupuestaria del Gasto. Aunque dichos informes no permiten tener una visión completa sobre la ejecución presupuestaria, ya que la información que se presenta queda a nivel institucional.

Para contar con información oportuna es importante contar con mecanismos de difusión y normas de divulgación claramente establecidas. Al respecto, el Ministerio de Hacienda, en su calidad de entidad encargada de dirigir las finanzas públicas, no publica un calendario de actualiza-

ción de la información. No obstante, dentro del Acuerdo de Normas mencionado anteriormente, se establecen disposiciones relacionadas con los plazos para la divulgación de la información.

Reconocer el derecho de petición y acceso a la información pública es un factor fundamental para obligar a los gobiernos a rendir cuentas y difundir información sobre la gestión pública. En El Salvador, el vacío de no contar con una LAIP ha dificultado el acceso y complicado los canales para solicitar información pública. Aún así, los medios de comunicación han mostrado una actitud vigilante tanto en el proceso de aprobación de la Ley como en irregularidades en la ejecución de proyectos de inversión pública, entre otros. Además, han sido estos actores quienes en muchas ocasiones han denunciado públicamente la negativa a sus solicitudes de información, o bien, la falta de respuesta a las mismas.

Por ejemplo, el periódico digital *El Faro*, amparado a la normativa legal vigente, ha realizado solicitudes formales de peticiones de información a diversas entidades del gobierno. Dentro de las que destacan: las notas giradas al Secretario de Comunicaciones de Casa Presidencial —Julio Rank, administración 2004-2009 y David Rivas, administración 2009-2014— solicitando información sobre los fondos públicos destinados a publicidad oficial (Ver anexo 1 y 2); la nota dirigida al Ministro de Hacienda, donde se solicita información relacionada con el incentivo a las exportaciones conocido como *Draw-Back* (Ver anexo 3); entre otros.⁴

2.4 EFICIENCIA DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

En este aspecto se busca dar respuesta a las siguientes interrogantes:

- **¿Cuáles son los costos y necesidades en las que se incurre para que los sistemas de**

4. Para más detalle ir a la nota periodística «Saca hereda a Funes su cultura del secreto», disponible en línea en http://www.elfaro.net/es/201002/noticias/1261/?st-full_text=1.

información al público funcionen adecuadamente?

- ¿Se cuenta con un sistema ágil de información al público?

Un primer paso para la construcción de un gobierno transparente es proporcionar acceso inmediato al público sobre el desempeño de las actividades gubernamentales. Actualmente, con base en la información disponible en los sitios web de las instituciones públicas se han logrado identificar pocas entidades que cuentan con Portales de Transparencia u Oficinas de Información y Respuesta (OIR).

En cuanto a los Portales de Transparencia se han identificado uno en el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOPTVU) y otro en el Ministerio de Hacienda:

- En el primer caso, se trata de un Portal de Transparencia Institucional donde se presenta información relacionada con el marco normativo, participación ciudadana, contrataciones y adquisiciones, información presupuestaria, proyectos, registro de contratistas, entre otros. Sin embargo, en términos de la cantidad de la información disponible, ésta es mínima.
- En el segundo caso, se hace referencia al Portal de Transparencia Fiscal, el cual entró en funcionamiento en octubre de 2010 y ha sido concebido como un mecanismo para promover el acceso a la información de carácter fiscal y tiene su base legal en el Acuerdo de Normas para poner a disposición del ciudadano información sobre Finanzas Públicas.

Bajo el reconocimiento del derecho ciudadano de acceso a la información, el Gobierno de El Salvador, a través de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, se ha comprometido a promover y asesorar a las entidades públicas en la creación de Oficinas de Información y Res-

puesta (OIR), las cuales sirvan a la población para gestionar solicitudes de información, así como dar a conocer sus quejas y sugerencias a la entidad de su interés.

La primera de estas Oficinas fue creada al interior del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) en noviembre de 2009. Por lo que se puede apreciar en el sitio web de dicha institución, a septiembre de 2010, la información presentada en el acceso de internet a la OIR es muy pobre. Dicho espacio se limita únicamente a presentar un punteo de los principales servicios que se ofrecen y la forma de acceder a ellos. La segunda Oficina es parte de la Sección de Transparencia de la Defensoría del Consumidor. De manera similar a la OIR del FISDL, únicamente se presenta una breve descripción de la misma, la forma de contacto de la institución y un espacio para enviar la solicitud de información o las interrogantes por parte de la ciudadanía.

En este sentido, sería importante que en ambos casos se lleve un registro y se dé a conocer, por medio del sitio web, las demandas ciudadanas a cada entidad —tipo de información solicitada—, así como las estadísticas relacionadas con las solicitudes de información, las quejas y sugerencias por parte de los ciudadanos —número de solicitudes, quejas y sugerencias recibidas, tiempo promedio de respuesta, etc.—. En el caso del FISDL, en su informe de rendición de cuentas para el período junio 2009-mayo 2010, se reportaron algunas estadísticas de la OIR y la Política de Transparencia Institucional.

La necesidad de contar con mecanismos de publicación de la información implica disponer de recursos financieros para su funcionamiento. Sin embargo, se desconoce el detalle de las erogaciones que implica la puesta en funcionamiento de los Portales, OIR, rediseño de los sitios web, etc., en las diferentes instituciones del gobierno. El diseño de este tipo de herramientas demanda recursos tanto para su implementación como para que estas sean sostenibles en el tiempo. Así, en el Ministerio de Hacienda se requiere

contar con recursos para el fortalecimiento de las capacidades del personal encargado del Portal de Transparencia Fiscal y para la adquisición de equipo tecnológico.⁵

3. MONITOREANDO EL GASTO PÚBLICO

En este apartado se pretende monitorear el manejo de la gestión pública, principalmente, por el lado del gasto. La información presentada ha sido obtenida de los informes sobre la situación fiscal del país elaborados por el Ministerio de Hacienda.⁶

3.1. ¿CÓMO PODEMOS MEDIR LA TRANSPARENCIA EN EL GASTO PÚBLICO?

El presupuesto es el instrumento donde se articulan muchas de las medidas de políticas públicas, específicamente, se busca plasmar la orientación de los recursos públicos hacia programas y proyectos prioritarios para el desarrollo económico y social del país, así como establecer una asignación eficiente de los mismos. Además, dentro de sus principales funciones está ser un medio transparente de rendición de cuentas y exigencia de responsabilidades.

Analizando el proceso presupuestario

a) Formulación:

Los principales actores responsables dentro de esta etapa son el Ministerio de Hacienda y las instituciones públicas que reciben recursos del Estado. La formulación presupuestaria en El Salvador tiene como base la Política Presupuestaria

—incluye una reseña del entorno y los supuestos macroeconómicos, las prioridades de política, etc.— y las Normas de Formulación.

Una de las debilidades que se le señalan a la Política Presupuestaria es que dentro de la documentación presupuestaria —Proyecto de Presupuesto— únicamente se incluyen las proyecciones fiscales para el ejercicio «actual» y no se elabora de manera formal una programación presupuestaria de mediano plazo. Sin embargo, el Proyecto Presupuestario para 2011, presentado recientemente a la Asamblea Legislativa, está sustentado en un *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2010-2014*, el cual se constituye en un primer eslabón para la elaboración de presupuestos plurianuales.

b) Discusión y aprobación:

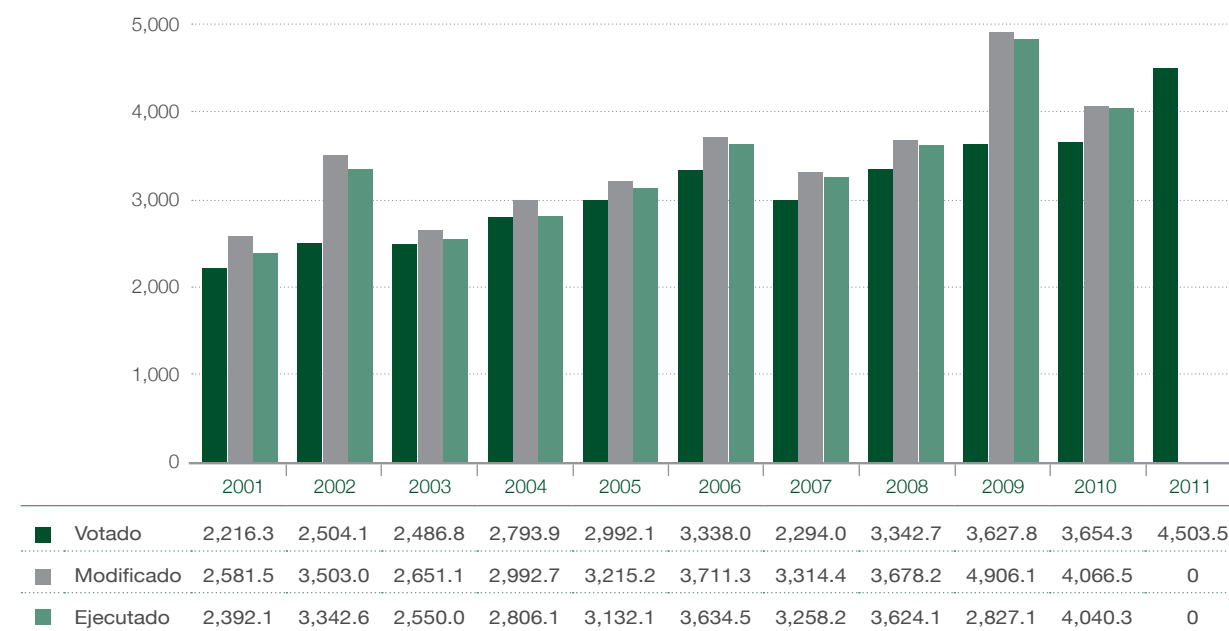
Los proyectos presupuestarios que envía el Ejecutivo para su aprobación, modificación o rechazo al Legislativo tienden a ser aprobados con algunas modificaciones, posterior al proceso de discusión en el seno de la Asamblea Legislativa. Son pocos los casos en los que dichos proyectos son rechazados y/o se excede el plazo para su discusión y aprobación. Durante la última década, sólo en los años 2004 y 2005,⁷ se ha tenido que iniciar el ejercicio fiscal con el presupuesto aprobado para el ejercicio anterior.

La participación legislativa en el proceso presupuestario es una de las variables mejor evaluadas dentro del Índice General de Transparencia Presupuestaria (IGTP) —medición bianual realizada por Fundar, Centro de Análisis e Investigación—, lo cual no significa que en la práctica

5. Estas necesidades han sido identificadas en reuniones sostenidas con funcionarios del Ministerio de Hacienda.

6. Apéndices Estadísticos del Presupuesto General, Informes de Gestión Financiera, Resúmenes Ejecutivos de la Ejecución Presupuestaria del Gasto, entre otros.

7. El Presupuesto de 2004 fue aprobado hasta el 17 de junio del mismo año, hay que recordar que este fue un año de elecciones presidenciales, lo cual podría ser una razón para el entrapamiento de la aprobación del Proyecto presentado por el Ejecutivo en Septiembre de 2003. Para 2005, el Presupuesto se aprobó el 26 de enero de dicho año.



Nota: Para 2010, el monto del presupuesto modificado es al mes de noviembre y el ejecutado es lo proyectado para el final del ejercicio.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

su nivel de cumplimiento sea óptimo. Además, como ya se mencionó, en esta etapa el aparato legislativo es el actor clave dentro del proceso presupuestario. No obstante, durante este proceso es importante el rol que desempeña la ciudadanía, ya que su participación no sólo sirve para fortalecer la democracia del país sino que ello podría contribuir a garantizar que las necesidades básicas de la población sean tomadas en cuenta dentro de las prioridades de gasto público (Fundar, 2005).

Por tanto, en El Salvador, la participación ciudadana se convierte en el principal desafío dentro de la participación en el proceso presupuestario. En la última evaluación del IGTP (2005), el 5% de los salvadoreños percibían participación por parte de los ciudadanos en el proceso presupuestario, contra un 31% de participación legislativa.

c) Ejecución:

Cada dependencia del Gobierno Central, amparándose al principio de descentralización operativa, es la encargada de ejecutar el presupuesto asignado para el desarrollo de sus actividades —programación de la ejecución presupuestaria—.

Tal como se puede apreciar en la figura 1, la ejecución presupuestaria a nivel del Gobierno Central presenta tres características: 1) Existe una brecha entre el presupuesto real y el aprobado; 2) La ejecución del gasto público siempre ha estado por debajo del presupuesto real —subejecución—; 3) No hay cumplimiento en las asignaciones presupuestarias.

Distancia entre el presupuesto real y el aprobado

En cada ejercicio fiscal existe una brecha entre el presupuesto real —modificado— y el aprobado

—votado—. En este sentido, es importante dar seguimiento a las modificaciones del presupuesto que hace el Ejecutivo sin informar o pedir autorización al Legislativo.

Entre 2001 y 2009, se dieron dos fuertes incrementos en el presupuesto con respecto a lo aprobado antes del inicio del año fiscal. Así, en 2002 y 2009, el presupuesto modificado excedió a lo aprobado a razón de US\$ 998.9 millones y US\$ 1,278.3 millones, respectivamente. Esto obedece, entre otras razones, a los desembolsos de nueva deuda durante el ejercicio, la reestructuración de la deuda de corto plazo hacia el mediano o largo plazo —US\$ 662.6 millones en 2002 y US\$ 800.5 millones en 2009—, gastos para atender situaciones de emergencia nacional —programas de reconstrucción post-terremotos en 2002 y tormenta Ida en 2009—, así como aquellos gastos no incluidos en el presupuesto, por ejemplo, los subsidios.

Nivel de ejecución del presupuesto

Durante el período 2001-2009, el nivel de ejecución del gasto público en relación con el presupuesto modificado en cada ejercicio fiscal ha sido de 96.5% en promedio, es decir, que al final del ejercicio hay un 3.5% del presupuesto que no se ejecuta, lo cual equivale a aproximadamente US\$ 118 millones. Por lo general, lo que no se ejecuta es lo programado para inversión, esto es acumulado y trasladado al siguiente ejercicio fiscal.

Nivel de cumplimiento del presupuesto

Tomando como referencia el período en cuestión, no ha existido cumplimiento del gasto ejecutado respecto a lo programado, ya que el primero ha estado por encima de las asignaciones presupuestarias.

El nivel de cumplimiento del presupuesto fue de 112.2% en promedio, es decir, que la ejecución excedió en 12.2% al gasto programado. Este nivel se disparó en los años 2002 y 2009 a un 133.5% y 133.1%, respectivamente —también se podría

explicar por las razones expuestas anteriormente que expresan el distanciamiento entre el presupuesto real y el aprobado—. Además, únicamente en el año 2004, el nivel de cumplimiento fue casi exacto —100.4%—, pero hay que recordar que prácticamente la mitad del ejercicio se trabajó con base en las asignaciones de 2003.

En síntesis, las modificaciones presupuestarias y la subejecución del presupuesto se podrían catalogar como prácticas normales dentro de su proceso de ejecución, dado que dichas prácticas han sido recurrentes a lo largo del período en estudio. Al mismo tiempo que responden a factores coyunturales, sobre o subestimación de la información fiscal contemplada en la Ley de Presupuesto, incorporación de programas o gastos no incluidos en el presupuesto, entre otros. Por tanto, se considera que la evaluación sistemática de la ejecución presupuestaria podría contribuir al seguimiento y control del gasto por parte del Estado, así como a la evaluación social del mismo.

d) Auditoría:

La auditoría está asociada a que los entes controladores tienen la facultad de fiscalizar las finanzas públicas, los estados financieros, así como los informes de gestión financiera. En El Salvador esta labor es realizada por la Corte de Cuentas de la República (CCR), en su calidad de auditor externo. No obstante, el nivel de desempeño y credibilidad percibido por la ciudadanía es muy débil. Esto es generado, entre otras razones, por la falta de difusión de los informes de auditoría.

En este sentido, de acuerdo con el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés), la confianza de los salvadoreños en la CCR ha disminuido. En 2004, el 53.9% de los ciudadanos manifestaban tener confianza en esta entidad, mientras que en 2008 (última evaluación) el porcentaje disminuyó a 43.8%, es decir, menos de la mitad de los salvadoreños tienen confianza en el trabajo desempeñado por la entidad contralora del país.

SITUACIÓN PRESUPUESTARIA POR CARTERAS DE ESTADO EN EL ÁREA SOCIAL
AL MES DE NOVIEMBRE DE 2010 (EN MILLONES US\$)

TABLA
01

CONCEPTO	VOTADO	MODIFICADO	EJECUTADO	NIVEL DE EJECUCIÓN	DISTANCIA PRESUPUESTO
Educación	671.5	696.0	612.5	88.0%	24.5
Salud	390.7	439.6	353.2	80.3%	48.9
Seguridad Ciudadana	290.3	330.2	276.1	83.6%	39.9
Obras Públicas	125.7	229.2	154.0	67.2%	103.4
Gasto Social*	1,478.1	1,694.9	1,395.8	79.8%	216.8

Nota: en este caso el Gasto Social estará conformado por los montos presupuestarios en Educación, Salud, Seguridad Ciudadana y Obras Públicas.

Analizando el gasto por carteras

El programa Estado de la Nación, en su informe *Estado de la Región* (2008), plantea que la corrupción en el ámbito público genera un deterioro en la calidad de los servicios que brindan las instituciones y erosionan el acceso de la ciudadanía a gozar de los beneficios de dichos servicios. Por lo anterior, es importante fomentar la rendición de cuentas y la transparencia fiscal en las entidades públicas, principalmente, en aquellas áreas vinculadas con el bienestar básico de la población —área social—.

Como un esfuerzo por evaluar el desempeño de la transparencia a nivel de áreas específicas del gobierno, particularmente, por medio de la transparencia del gasto público en lo social, se busca dar respuesta a ¿cómo ha sido la gestión pública en las áreas sociales en términos de su presupuesto anual? En este informe se tomará como base la ejecución presupuestaria de 2010.

Tal como se establece en el Proyecto de Presupuesto 2010, el Gobierno de El Salvador hace énfasis en implementar políticas sociales orientadas a promover el desarrollo humano. El gasto en Educación, Salud, Seguridad Ciudadana y Obras Públicas forman parte de las principales asignaciones presupuestarias, ya que representa el 40.4% del gasto total para el año 2010. Dado el peso de estas asignaciones dentro del

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda

presupuesto es importante conocer su ejecución en dicho ejercicio (Tabla 1).

De la ejecución presupuestaria en el gasto social se pueden destacar dos aspectos: el primero es que existe una brecha entre el presupuesto modificado y el votado en cada una de las carteras, para noviembre de 2010, asciende a US\$ 216.8 millones en total; el segundo es que el nivel de ejecución del gasto social es inferior al de 2009 —83.6% a noviembre 2009 y 79.8% al mismo mes de 2010—. En este último aspecto no se puede conocer si existe una sobre o subejecución del gasto social, dado que no se disponen de los niveles de ejecución proyectados mes a mes.

En cuanto a las modificaciones presupuestarias tenemos que: Salud y Obras Públicas son los que han obtenido los incrementos más significativos en sus presupuestos, equivalentes a US\$ 48.9 millones y US\$ 103.4 millones, respectivamente. Por su parte, Educación y Seguridad Pública han visto incrementado su presupuesto en menor cuantía —US\$ 24.5 millones para el primero y US\$ 39.9 millones para el segundo—. De estas modificaciones presupuestarias, es posible preguntarse la razón de las mismas, por ejemplo, en Obras Públicas podría deberse a la inversión para obras de prevención y mitigación de desastres naturales; en el caso de Seguridad

Ciudadana se podría cuestionar porqué los incrementos presupuestarios son bajos, cuando en El Salvador la delincuencia es uno de los graves problemas que afecta al país.

A un mes de concluir el año fiscal en 2010, la ejecución del gasto social respecto a sus asignaciones modificadas era de 79.8%, quedando pendiente por ejecutar el 20.2% del presupuesto real —sin tomar en cuenta las modificaciones presupuestarias en diciembre—, es decir, que en este último mes hay un fuerte componente de gastos por devengar. Por carteras de Estado, particularmente, aquella cartera que recibió un incremento mayor en su asignación presupuestaria —Obras Públicas— muestra un nivel de ejecución inferior al promedio. Esto podría deberse a que la ejecución no responde a dichos incrementos, lo cual puede ser explicado, entre otras razones, por el tipo de gasto que cada ministerio realiza.

Si bien se ha hecho una breve descripción de la situación presupuestaria durante el ejercicio 2010 sería importante conocer el impacto de los proyectos y programas desarrollados por el gobierno. Sin embargo, el presupuesto carece de información importante para monitorear su efecto en la población beneficiaria. Actualmente, «el proceso presupuestario está centrado en la ejecución de insumos» (Ministerio de Hacienda, 2010). Por ello se hace indispensable contar con un programa por resultados, donde se asignen los recursos de acuerdo con las prioridades del gobierno, lo cual se traduzca en el logro de resultados esperados y que permita que los pro-

gramas y proyectos prioritarios trasciendan el ejercicio fiscal anual.


En este sentido, el Ministerio de Hacienda ha puesto en marcha una Operación Piloto de Presupuesto por Resultados a nivel de proyectos en dos carteras de Estado: en el Ministerio de Salud a través del «Fortalecimiento del Primer Nivel de Atención en Salud en 102 municipios pobres» y en el Ministerio de Agricultura mediante el «Desarrollo de la Acuicultura Familiar con Especies de Tilapia y Moluscos». Ambos a incluir en el proceso de formulación del presupuesto para el año financiero y fiscal 2011 (Ver Anexos 4 y 5).

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

En El Salvador, se reconoce la necesidad de construir una cultura de transparencia. En este sentido, existen esfuerzos por parte del gobierno por transparentar sus acciones. Una sociedad transparente requiere no sólo de acciones gubernamentales en función de lograr una gestión transparente —divulgación de la información y rendición de cuentas—. También, demanda acciones por parte de la sociedad civil, para lo cual es necesario que los ciudadanos reconozcan su derecho de petición y acceso a información pública, de modo que la ciudadanía puede ejercer su rol de contralor social. Por tanto, es imprescindible contar con una Ley de Acceso a la Información Pública que obligue al gobierno a proveer la información y a la ciudadanía a hacer un uso adecuado de la misma.

5. ANEXOS

5.1. SOLICITUDES FORMALES SOBRE PETICIÓN DE INFORMACIÓN



San Salvador, 18 de Marzo de 2009

**SR. JULIO RANK
SECRETARIO DE COMUNICACIONES
DE LA PRESIDENCIA
PRESENTE.**

ESTIMADO SEÑOR RANK:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para solicitarle los datos que se detallan a continuación, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública vigente en nuestro país en virtud de lo previsto por la Constitución Nacional y diversos instrumentos internacionales.

En concreto, solicito tenga a bien brindarme la información relativa al monto total de fondos públicos destinados a publicidad oficial, ejecutados desde la Casa Presidencial desde el 01/06/04 hasta la fecha, discriminados en forma mensual/anual. Asimismo, sirvase discriminar dicha información de la siguiente forma:

- por rubro, a saber: medios gráficos, radiales, televisivos, cinematográficos, sitios de Internet y vía pública;
- por medio o beneficiario;

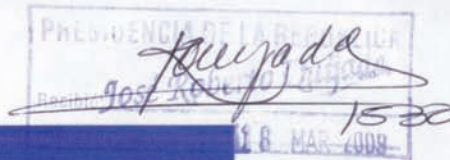
Como se señalara, fundó la presente solicitud en el derecho de acceso a la información pública que actualmente cuenta con un amplio reconocimiento a nivel internacional y regional a través de diferentes instrumentos de derechos humanos.

En este sentido, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –ratificada por la República de El Salvador el 20/06/78- prevé que “...*toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección*”.

Por su parte, el artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos –ratificado por la República de El Salvador el 30 de noviembre de 1979- establece en su artículo 19 que “...*2. toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin*

**Bulevar del Hipódromo. Edificio 237. Cuarta planta. Colonia San Benito.
San Salvador, El Salvador.
Tel. (503) 2245-6469 Fax (503) 2298-0480
cartas@elfaro.net**

Stamp: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Recibido: [Signature], Fecha: 18 MAR 2009 1530pm



consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

En este punto cabe recordar que el artículo 144 de la Constitución de la República de El Salvador determina que *“los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta Constitución. La ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado”.*


Finalmente, debe señalarse también que el derecho de acceso a la información pública se encuentra previsto por la Constitución de la República de El Salvador a partir de los artículos 6º, 18 y 85 en tanto reconocen la forma republicana de gobierno, garantizan el derecho a la libertad de pensamiento y expresión y el derecho a peticionar a las autoridades.

El Faro ofrece cargar con el costo que la reproducción de la información solicitada demande, y espera obtenerla en el menor plazo posible. En tal sentido, le adjunto los datos pertinentes para el contacto o envío de información:

*Daniel Valencia (dvalencia@elfaro.net)
Bulevar del Hipódromo. Edificio 237. Cuarta planta. Colonia San Benito
Tel. (503) 2245-6469 Fax: 2298-0480*

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo y quedo a la espera de su respuesta.

Atentamente,


Daniel Valencia
Periodista
El Faro

**Bulevar del Hipódromo. Edificio 237. Cuarta planta. Colonia San Benito.
San Salvador, El Salvador.
Tel. (503) 2245-6469 Fax (503) 2298-0480
cartas@elfaro.net**



elfaro.

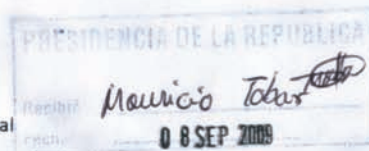
El primer periódico digital Latinoamericano

Grupo Editorial Trípode

San Salvador, 08 de septiembre de 2009

Lic. David Rivas
Secretario de Comunicaciones
Casa Presidencial
Presente

CC.: Lic. José Luis Funes, director de prensa de Casa Presidencial
Lic. Marcos Rodríguez, Subsecretario de Transparencia



Estimado licenciado Rivas:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para solicitarle los datos que se detallan a continuación, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública vigente en nuestro país en virtud de lo previsto por la Constitución Nacional y diversos instrumentos internacionales.

En concreto, solicito a bien brindarme el total de fondos públicos destinados a publicidad oficial, ejecutados desde la Casa Presidencial desde el uno de junio de 2009 hasta la fecha, discriminados en forma mensual. Asimismo, sírvase a discriminar dicha información de la siguiente forma:

- a) Por rubro: medios gráficos, radiales, televisión, cinematográficos, sitios de Internet y vía pública;
- b) Por medio o beneficiario.

De igual forma, solicito a usted me detalle en nombre de la compañía o compañías productoras, encargados de la producción y de las empresa encargada de la colocación en medios de dicha publicidad oficial; la fecha de licitación pública o compra directa de la misma; y el monto de dicha contratación o constataciones.

Como se señalará, fundo la presente solicitud en del derecho de acceso a la información pública que actualmente cuenta con un amplio reconocimiento a nivel internacional y regional a través de diferentes instrumentos de derechos humanos.

En este sentido, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -ratificada por la República de El Salvador el 20 de junio de 1978- prevé que "... toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. **Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección**".

Por su parte, el artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticas - ratificado por la República de El Salvador el 30 de noviembre de 1979 - establece en su artículo 19 que "... 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; **este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección**".

Trípode S.A. de C.V.

Calle El Mirador Pje. 11 Casa # 138, Col. Escalón, San Salvador, El Salvador, C.A.

Apartado Postal: 884. Tel.: (503) 2208-6685, Fax: (503) 2208-6718

www.elfaro.net

elfaro

MINISTERIO DE
HACIENDA
Soly Szuwela
09 DIC -9 11:06
(1)

CORRESPONDENCIA REC.

San Salvador, 07 de Diciembre de 2009

**SR. CARLOS CÁCERES
MINISTRO DE HACIENDA
PRESENTE.**

ESTIMADO MINISTRO:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a efectos de solicitarle tenga a bien remitir los datos que se detallan a continuación:

- Listado de las empresas que han recibido el incentivo a las exportaciones equivalente al 6% del valor de sus productos vendidos al exterior entre el 1º de enero de 1999 y el cinco de noviembre de 2009.
- Para el mismo periodo de tiempo, solicito detalle la cantidad exacta –en dólares– que el gobierno de El Salvador ha entregado a estas empresas por los productos vendidos al exterior. Sírvase detallar los montos entregados por año y por empresa.

Fundo la presente solicitud en el derecho de acceso a la información pública que actualmente cuenta con un amplio reconocimiento a nivel internacional y regional a través de diferentes instrumentos de derechos humanos como el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; y los artículos 6º, 18, y 144 de la Constitución de la República de El Salvador.

El Faro ofrece cargar con el costo que la reproducción de la información solicitada demande, y espera obtenerla en el menor plazo posible. En tal sentido, le adjunto los datos pertinentes para el contacto o envío de información:

*Daniel Valencia (dvalencia@elfaro.net)
Calle El Mirador, pasaje 11, No. 138 Colonia Escalón. San Salvador
Tel. (503) 2208-6752*

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo y quedo a la espera de su respuesta.

Atentamente,

Daniel Valencia
Periodista
El Faro

**Calle El Mirador, pasaje 11, No. 138 Colonia Escalón. San Salvador, El Salvador.
Tel. (503) 2208-6752 Fax (503) 2208-6718
cartas@elfaro.net**

5.2. OPERACIÓN PILOTO - PRESUPUESTO POR RESULTADOS 2011

MINISTERIO DE SALUD

«FORTALECIMIENTO DEL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN EN SALUD EN 102 MUNICIPIOS POBRES»

Objetivos

- Aumentar la cobertura de los servicios de salud familiar integral en el Primer Nivel de Atención en 102 municipios en pobreza extrema y relativa
 - Reorganizar los servicios de salud en el Primer Nivel de Atención
 - Mejorar la participación comunitaria y la coordinación intersectorial
-

Población beneficiaria

- En 102 municipios de los 14 departamentos del país¹
 - Población total de 1,136,813 habitantes
 - Población en riesgo 1,136,813
 - Población objetivo 939,290 habitantes que no cuentan con cobertura de servicios de salud
-

Componentes

- Reorganizar los servicios de salud del Primer Nivel de Atención con enfoque geo-poblacional
 - Ampliar la oferta de servicios integrales de salud
 - Mejorar la participación comunitaria y la coordinación intersectorial
-

Principales resultados y productos esperados²

- Aumentar el porcentaje de niños/as inscritos en control infantil de 67% (promedio nacional) en 2009 a 80 % en 2011
 - Aumentar el porcentaje de mujeres embarazadas inscritas en control prenatal de 63.3% (promedio nacional) en 2009 a 80% en 2011
 - Aumento de la cobertura de vacunación de Sarampión Rubéola y Parotiditis en niños de 1 año de 79% (promedio nacional) en 2009 a 85% en 2011
 - Aumento del porcentaje de municipios que cuentan con un Consejo Local de Salud
 - Incremento en el porcentaje del presupuesto asignado al MSPAS destinado al Primer Nivel de Atención, de 38% en 2010 a 40% en 2011
-

Fuente de financiamiento

- Total US\$ 56,315,435 para 2011
 - Del Ministerio de Salud US\$ 37,434,535 (66% del financiamiento)
 - Del Ministerio de Hacienda US\$ 18,880,900 (34% del financiamiento)
-

Monitoreo

- El Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda deberán monitorear el desempeño, así como realizar el control y seguimiento del avance en la ejecución del programa
-

(1) Para mayor detalle a nivel municipal ver Anexo Municipios Incluidos en la Operación Piloto – Presupuesto por Resultados;

(2) Para mayor detalle sobre este aspecto ver Anexo Matriz de Indicadores de Desempeño a Nivel de Resultados y Productos.

Fuente: Elaboración propia con base en Operación Piloto Presupuesto por Resultados 2011: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

OPERACIÓN PILOTO - PRESUPUESTO POR RESULTADOS 2011

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

«DESARROLLO DE LA ACUICULTURA FAMILIAR CON ESPECIES DE TILAPIA Y MOLUSCOS (CONCHAS, CASCO DE BURRO Y OSTRAS JAPONESAS)»

Objetivos

- Contribuir a la seguridad alimentaria de mujeres y hombres dedicados a la actividad acuícola, a través de la producción, comercialización y procesamiento de sus productos.
 - Desarrollar fuentes alternativas de producción de alimentos e ingresos para los productores/as de las familias en los municipios en pobreza
-

Población beneficiaria

- 12 departamentos: Ahuachapán, Sonsonate, La Libertad, San Salvador, Cuscatlán, La Paz, Cabañas, San Vicente, Usulután, San Miguel, Morazán, La Unión. 41 municipios¹
 - Población total de 1,376,169 habitantes
 - Población en condiciones de pobreza 232,819, habitantes
 - Población objetivo 21,000 de pequeños productores/as que se dedican o están interesado en la acuicultura
 - Población meta total 4,345 (incluye el grupo familiar); 869 personas, de las cuales 555 son hombres y 314 son mujeres
-

Componentes

- Desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de mujeres y hombres para la producción acuícola familiar, en municipios de pobreza
 - Desarrollo de capacidades de mujeres y hombres para la generación de ingresos por la venta de productos acuícolas
 - Fortalecimiento de la organización de mujeres y hombres para la producción y la gestión empresarial
 - Mejoramiento de la capacidad institucional para fomentar y apoyar la acuicultura familiar
-

Principales resultados y productos esperados²

- Incrementar el nivel de ingesta de carne de pescado de 27.2 a 52.1 kilogramos por familia por año
 - Aumentar el nivel de ingreso mensual promedio de los trabajadores dedicados a la actividad pesquera en el área rural (US\$164.2) en 3.0% en el caso de los productores de tilapias y en 7.0% en el caso de los productores de moluscos
 - Generar 477 nuevos autoempleos para beneficio directo de la población meta
-

Fuente de financiamiento

- Total US\$ 1,467,530 para 2011
 - Del MAG US\$ 753,765 (52% del financiamiento)
 - Del Ministerio de Hacienda US\$ 713,765 (48% del financiamiento)
-

Monitoreo

- El MAG y el Ministerio de Hacienda deberán monitorear el desempeño, así como realizar el control y seguimiento del avance en la ejecución del programa
-

(1) Para mayor detalle a nivel municipal ver Anexo Municipios Incluidos en la Operación Piloto – Presupuesto por Resultados;

(2) Para mayor detalle sobre este aspecto ver Anexo Matriz de Indicadores de Desempeño a Nivel de Resultados y Productos.

Fuente: *Elaboración propia con base en Operación Piloto Presupuesto por Resultados 2011: Ministerio de Agricultura y Ganadería.*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fundar (2005); *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria*.

International Budget Partnership (2010); *Encuesta de Presupuesto Abierto 2010*.

Ministerio de Gobernación; Decreto Ejecutivo No. 64 sobre Creación del Consejo Económico y Social. Diario Oficial No. 193, Tomo No. 385. El Salvador, 16 de octubre de 2009.

Ministerio de Hacienda; Resúmenes Ejecutivos Ejecución Presupuestaria de Gastos; Dirección General del Presupuesto; publicaciones mensuales, varios años.

Ministerio de Hacienda; Apéndices Estadísticos del Presupuesto General; varios años.

Ministerio de Hacienda; Informes de Gestión Financiera; varios años.

Ministerio de Hacienda (2010); Operación Piloto Presupuesto por Resultados 2011: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Ministerio de Hacienda (2010); Operación Piloto Presupuesto por Resultados 2011: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Ministerio de Hacienda; Mensaje del Proyecto del Presupuesto 2010.

Panorama Estado de la Nación (2008). Estado de la Región en *Desarrollo Humano Sostenible 2008*. Costa Rica, septiembre 2008.

Proyecto de Opinión Pública de América Latina; *Cultura Política de la Democracia en El Salvador, 2008: El impacto de la gobernabilidad; Barómetro de las Américas*, Universidad de Vanderbilt; El Salvador, agosto 2008.

Ministerio de Hacienda, El Salvador, www.mh.gob.sv

Asamblea Legislativa, El Salvador, www.asamblea.gob.sv

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, El Salvador, www.fisd.l.gob.sv

Defensoría del Consumidor, El Salvador, www.defensoria.gob.sv

Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, El Salvador, www.mop.gob.sv

Periódico *El Faro*, El Salvador, www.elfaro.net

DOCUMENTOS DE TRABAJO SOBRE TRANSPARENCIA FISCAL EN EL SALVADOR

El presente documento es una compilación de tres documentos de trabajo. El primero de ellos titulado «Importancia de una Ley de Endeudamiento Público en El Salvador». Dicho documento surge por la preocupación en la sociedad respecto a la sostenibilidad fiscal del país en el mediano plazo, generada por el creciente aumento de la deuda pública en los últimos años. Situación que podría agravarse si no se cuenta con instrumentos legales que permitan mayor transparencia a la política de endeudamiento implementada.

El segundo contiene algunas «Consideraciones sobre el Proyecto del Presupuesto 2011». El documento aborda la evolución del gasto del Gobierno Central desde la perspectiva de la clasificación económica y por áreas de gestión, destacando los cambios más profundos en las asignaciones correspondientes al Área Social, gasto en Apoyo al Desarrollo Económico y el gasto en Justicia y Seguridad Ciudadana. Así como las implicaciones que el presupuesto tiene para la estabilidad de las finanzas públicas en el marco de los compromisos fiscales asumidos con el FMI.

Finalmente, se incluye un «Informe de Monitoreo sobre Transparencia Fiscal», el cual constituye un primer ejercicio de monitoreo, con base en una revisión documental, para examinar el estado de la transparencia fiscal en el país e identificar aquellos aspectos positivos que se han implementado en aras de avanzar hacia un país más transparente.

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

Con el apoyo de:

