

Aprobación del presupuesto 2018 sin corregir sus fallas: no se aprovechó la oportunidad para ordenar las finanzas públicas

— Carolina Alas de Franco

Introducción

El presupuesto de la nación debe estar en concordancia con la política económica y social, y debe contribuir a alcanzar las metas propuestas. Si el presupuesto está bien elaborado, puede servir como un medio de evaluación y rendición de cuentas, y facilitar la implementación de medidas correctivas cuando sea necesario. Un presupuesto realista es un primer paso para evitar que el manejo fiscal se caracterice por la improvisación y el crecimiento rápido de la deuda.

El análisis del presupuesto debe considerar, entre otros, tres aspectos importantes; en primer lugar, debe evaluar si está en línea con los objetivos de desarrollo económico y social que se han planteado. En segundo lugar, debe determinar si el presupuesto es sostenible en el tiempo; y, en ese sentido, debe definirse el tipo de endeudamiento que se requiere, y el uso que se da a estos recursos provenientes de deuda –si es para inversión o para gasto corriente–; además, debe cuestionar si hay gastos injustificados u ocultos, y si el presupuesto está acorde con una trayectoria de sostenibilidad de la deuda. En tercer lugar, el análisis del presupuesto debe establecer si se cumple con el marco legislativo vigente; entre otras cosas, esto implica analizar si el presupuesto contempla todos los ingresos

y gastos, si descansa en proyecciones realistas, y si el manejo del recurso humano y las erogaciones están dentro del marco legal; el incumplimiento de las leyes es un obstáculo para alcanzar las metas de desarrollo económico y social.

En este trabajo se analizan los cambios realizados al Proyecto de Presupuesto 2018 (PP2018) previo a su aprobación; mostrando que estas modificaciones en lugar de corregir las fallas del PP2018¹, las acentuaron; y que se siguió con el patrón que históricamente se ha tenido en la discusión de los proyectos de presupuesto en la Asamblea Legislativa. Las modificaciones al PP2018 lo hicieron menos transparente, y aumentó la subestimación de las partidas que la Sala de lo Constitucional (SC) ordenó corregir.

El PP2018 fue presentado a la Asamblea Legislativa el 29 de septiembre de 2017. Este proyecto era novedoso porque tenía que incorporar las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) emitida en noviembre de 2016; la sentencia de la SC en torno al presupuesto (julio de 2017); y debía considerar, también, la reforma de pensiones (septiembre de 2017), en la parte que atañe al presupuesto.

¹ Un análisis detallado sobre por qué el PP2018 no cumple con la ley, se encuentra en Alas de Franco, Carolina y Álvaro Trigueros Argüello (2017) "El Proyecto de Presupuesto 2018 no cumple con la ley". Serie de investigación 3-2017, diciembre de 2017. FUSADES.



Si era acorde con la legislación, el PP2018 debía presentar ingresos con base en proyecciones realistas, los distintos componentes del gasto no tenían que estar subestimados, ni haber omisión de partidas totalmente predecibles; y se debían frenar varios gastos.

No obstante, un análisis detallado del PP2018 mostró que no se estaba cumpliendo con la LRF ni con el dictamen de la SC². El PP2018 no era acorde con las medidas que se requieren para alcanzar la meta de un ajuste fiscal del 3%; el cual la LRF establece que se debe lograr a más tardar en 2019.

De acuerdo con los datos del Ministerio de Hacienda (MH), en el PP2018 se estaban considerando 3,628 plazas nuevas, ya en ejecución, y solicitando otras 368 contrataciones adicionales, para un incremento neto de 2,564 puestos de trabajo en el Sector Público No Financiero (SPNF); cifra que resultaba de la supresión de 1,425 puestos de trabajo³. La sentencia de inconstitucionalidad ordenaba suspender la creación de plazas nuevas y el reemplazo de las vacantes.

Por otro lado, en el PP2018, varias instituciones registraban incrementos, con respecto al presupuesto de 2017, en rubros que la SC ordenó frenar; y de las cuatro partidas que se tenían que ajustar para corregir la subestimación en el P2017 y los posteriores, al menos tres continuaban presentando este problema: había una brecha de US\$35.3 millones y US\$26.7 millones en las devoluciones de IVA y renta⁴, respectivamente, y una subestimación de US\$11.1 millones en el pago de

² *Ibid.*

³ Para más información ver cuadro 9, del documento Alas de Franco y Trigueros (2017). No hay mayor explicación de lo que significa la creación de plazas nuevas en ejecución; si se tratara de contrataciones que ya están en ejecución, significaría que no estaban contempladas en el presupuesto 2017, y que no se solicitó aprobación a la Asamblea Legislativa; en este caso, la creación de estas plazas se habría hecho sin tener los recursos presupuestarios asignados para pagarlas.

⁴ Esta sobreestimación es resultado de comparar lo asignado para devoluciones de IVA y renta en el PP2018 (US\$39 millones y US\$26 millones, respectivamente); con la estimación de cierre del MH para 2017, para estas devoluciones (US\$39.5 millones y US\$26.4 millones), añadiéndoles la parte de la emisión de bonos (US\$168 millones, autorizada en septiembre de 2017), que son para devoluciones de IVA y renta: US\$34.8 millones y US\$26.3 millones, respectivamente. A noviembre de 2017, las cifras del Banco Central de Reserva (BCR) indicaban devoluciones de IVA y renta por US\$79.1 millones y US\$37.9 millones, respectivamente.

pensiones de Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPPSFA)⁵.

Se suponía que con la sentencia de inconstitucionalidad del presupuesto y con la LRF, el P2018 dejaría de tener los mismos vicios que sistemáticamente habían presentado los anteriores. Por un lado, se esperaba que los responsables de elaborarlo tomaran en consideración el marco legal vigente; y, por otra parte, que los legisladores se aseguraran de que no existieran gastos subestimados u omitidos, que los ingresos no estuvieran sobrestimados, y que se redujeran ciertas erogaciones.

La mayor probabilidad de que esto sucediera, estaba asociada con el hecho que la aprobación del presupuesto de 2018 requería, por primera vez después de varios años, de mayoría calificada; lo que haría que pudiera discutirse la aprobación del presupuesto con criterios técnicos, que se frenara el aumento desmedido del Estado, que los gastos correspondieran a la disponibilidad de recursos, que el endeudamiento se dirigiera a proyectos de inversión y no a gasto corriente.

Las discusiones sobre el presupuesto se prolongaron, lo que albergaba la esperanza que se obtuviera un resultado positivo; aunque la poca información que se tenía generaba incertidumbre. Finalmente, el presupuesto de 2018 se aprobó el 5 de enero de este año, sin corregir sus fallas, y manteniendo prácticamente igual los rubros de gasto. Las modificaciones al proyecto de presupuesto realizadas por los legisladores, aumentaron la subestimación de tres de las partidas objeto de la sentencia. Además, el monto de los rubros que la SC mandó a frenar y racionalizar⁶, prácticamente no se modificó con respecto al PP2018; y se aprobaron las plazas nuevas contempladas en el PP2018, e incluso se añadieron 164 más.

Este evento da un mensaje negativo, no prevalecen los criterios técnicos sino políticos; y pareciera que tanto los que elaboran el presupuesto como los que lo

⁵ Según proyecciones del IPSFA, habrá un déficit de US\$57.9 millones en el pago de las pensiones, que tendrá que ser solventado por el Gobierno Central; sin embargo, en el PP2018 solo se ha asignado US\$47.8 millones.

⁶ Para mayor detalle ver Alas de Franco (2017), Op. Cit.

aprueban, no consideran en sus decisiones los efectos que un presupuesto incompleto tendrá en el futuro económico y social del país; y tampoco pareciera que hay preocupación por cumplir con la sentencia de la SC y otras leyes. Tanto en el gobierno como en los partidos opositores han prevalecido más los criterios políticos, no queriendo ninguno asumir el costo que tendría sobre todo en un año electoral y preelectoral. Ante esta realidad, la ciudadanía debe presionar por el buen manejo de la hacienda pública.

Es posible que la sentencia de inconstitucionalidad del P2017, haya evitado que el gasto en rubros cuestionados creciera mucho más en el P2018. Sin embargo, estar satisfechos con este resultado no es aceptable. La situación fiscal continuará debilitándose en la medida que una parte creciente del gasto corriente continúe siendo financiado con deuda, y continúe el exceso de gasto. De ser este el caso, la reforma de pensiones en lugar de dar un alivio fiscal para comenzar a ordenar las cuentas, solo supondrá posponer las soluciones al problema fiscal.

El P2018 implica que se continuará con el endeudamiento para gasto corriente y con gasto no justificado. Se ha facilitado la autorización de emitir bonos con anticipación a su uso; mientras continúa abierta la posibilidad de seguir ocupando las Letras del Tesoro (LETES), para financiar aquellos gastos que no están contemplados o que están subestimados en los presupuestos.

I. Gobierno Central: modificaciones en el Proyecto de Presupuesto 2018

A continuación se presentan los principales cambios que se hicieron al PP2018 antes de aprobarlo, mostrando que: no se racionalizaron las partidas como había ordenado la SC; la reducción en el monto del presupuesto del Gobierno Central, es un ahorro de tipo contable; y se aumentó la subestimación de los rubros objeto de la sentencia.

El dictamen de inconstitucionalidad ordenó las siguientes medidas para controlar el gasto: i) prohibir transferencias a entes privados, particularmente los que tienen vínculos políticos o con funcionarios o sus parientes; y solo en casos justificados y cuando sus actividades se relacionen directamente con los fines sociales del Estado; ii) medidas de ahorro en remuneraciones: a) suspender nuevas plazas y contrataciones, con excepción de educación, salud, justicia y seguridad, o por emergencia, b) reemplazar empleados que dejen de laborar solo cuando sea estrictamente necesario, c) suspender compensaciones adicionales al salario, como bonos o retribución en especie a funcionarios y jefaturas, d) suprimir compra de bienes suntuarios, e) uso racional y limitado de fondos para viajes al extranjero y sus viáticos; limitar el gasto en publicidad; iii) revisar esclafones que generen incrementos periódicos desproporcionados; iv) no realizar contrataciones de seguros médicos privados para funcionarios y jefaturas, o buscar alternativas razonables, como pago compartido de las primas.

No se hizo ninguna modificación en el PP2018 en estos rubros. A pesar de que contemplaba 3,628 plazas creadas en ejecución, 368 plazas nuevas, 1,425 suprimidas, para un incremento neto de 2,564 puestos⁷; hubo aumentos salariales para jefaturas y varias instituciones registraban aumentos en los diversos rubros cuestionados.

A. La reducción de US\$53 millones en el presupuesto 2018 no implica una reducción del gasto público

Los cambios realizados en el proyecto de presupuesto resultaron en una reducción de US\$53 millones en el monto del P2018, con respecto al PP2018 (cuadro 1); sin embargo, este cambio no significa una disminución efectiva en el gasto público.

Esta contracción de US\$53 millones, es igual al monto que el MH dejará de transferir al Instituto Salvadoreño

⁷ La supresión de plazas resultaba en un incremento neto de 2,564 nuevos puestos de trabajo para 2018

Cuadro 1

Gobierno Central. Comparación PP2018 y P2018, por clasificación económica (Millones de US\$ y porcentajes)

Clasificación económica	Proyecto presupuesto 2018	Presupuesto 2018	Variación	
	Monto	Monto	Absoluta	%
Ingresos totales	5,520.49	5,467.49	-53.00	-1.0
Corrientes	4,460.93	4,611.93	151.00	3.4
Tributarios	4,314.41	4,400.41	86.00	2.0
Renta	1,826.94	1,886.94	60.00	3.3
IVA	2,003.92	2,029.92	26.00	1.3
Ingresos financieros	87.27	127.27	40.00	45.8
Siget			40.00	
Transferencias corrientes	0.75	25.75	25.00	3,342.2
CEL			25.00	
Capital	24.33	24.33	0.00	0.0
Financiamiento	732.13	528.13	-204.00	-27.9
Desembolsos de préstamos	178.02	178.02	0.00	0.0
Colocación títulos valores	554.10	350.10	-204.00	-36.8
Contribuciones especiales	303.10	303.10	0.00	0.0
Gastos totales	5,520.49	5,467.49	-53.00	-1.0
Corrientes	3,895.54	3,890.11	-5.43	-0.1
Remuneraciones	1,811.47	1,816.76	5.29	0.3
Bienes y servicios	372.56	380.84	8.28	2.2
Gastos financieros	800.68	760.73	-39.95	-5.0
Transferencias corrientes	910.84	931.78	20.95	2.3
Transferencias corrientes al sector público	812.10	816.10	4.00	0.5
Transferencias corrientes al sector privado	89.09	112.14	23.06	25.9
Transferencias corrientes al sector externo	9.65	3.54	-6.11	-63.3
Capital	710.50	715.93	5.43	0.8
Inversión en activos fijos	211.43	207.62	-3.81	-1.8
Inversión en capital humano	20.42	21.42	1.00	4.9
Transferencias de capital	478.65	486.89	8.24	1.7
Transferencias de capital al sector público	462.50	470.74	8.24	1.8
Aplicaciones financieras	320.90	320.91	0.01	0.0
Contribuciones especiales	303.10	303.10	0.00	0.0
Costo previsional	290.44	237.4	-53.0	-18.2

Fuente: Elaborado con datos del proyecto de presupuesto 2018, y presupuesto votado 2018.

del Seguro Social (ISSS) y al Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) para pagar pensiones, recursos que implicaban emisión de bonos por esa cantidad.

La Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones establece en el art. 224, que el MH deberá incorporar al Presupuesto General de la Nación de 2018 y 2019, un 1.7% de los ingresos corrientes netos; y este aporte

subirá a 2.5% a partir de 2020. En el PP2018, se había asignado 2.5% de los ingresos corrientes netos, en lugar del 1.7% que exige la ley; lo que se hizo fue reducir esta provisión en US\$53 millones para que el aporte fuera solo 1.7%.

Esto no significa que se dejarán de pagar las pensiones por esa cantidad, sino que la forma de financiar esos US\$53 millones será diferente; ya no será el MH el que trasladará esos fondos al ISSS y al INPEP, y no necesitará emitir los bonos correspondientes. Otro efecto contable es que reduce el gasto en desarrollo social, con respecto a lo contemplado en el PP2018 del Gobierno Central, que es dentro de área donde se clasifica este rubro.

Ese monto de las pensiones pasará a financiarse con Certificados de Inversión Previsional (CIP), emitidos por el Fondo de Obligaciones Previsionales (FOP)⁸, quien los trasladará al ISSS y al INPEP. Por tanto, no será un gasto ni una deuda que se refleje en el Gobierno Central, pero sí será parte del gasto y de la deuda del sector público.

Aunque la deuda y el gasto del sector público no se reducirán, el financiamiento de las pensiones con CIP en lugar de bonos, tiene la ventaja que los certificados se emiten con base en una proyección más exacta de los recursos que se necesitan para pagar las pensiones y solo pueden usarse para este fin. Mientras que al financiarse con bonos, esta deuda se emitiría por adelantado, y se obtendrían dentro de una emisión de bonos que cubriría otros gastos; y en caso de haber un remanente, nada asegura que los fondos no se ocupen para otros destinos, si se cuenta con la autorización de la Asamblea Legislativa para hacer esta reorientación⁹.

La reducción de US\$53 millones se traduciría realmente en un menor gasto público y menor endeudamiento, solo en el caso que el pago de pensiones hubiera estado sobrestimado en el PP2018 del Gobierno Central y, por

tanto, en el transcurso del año se necesitará emitir CIP por un monto menor al presupuestado.

B. ¿Realmente se redujo la necesidad de financiamiento adicional?

Otro cambio importante que se observa al comparar el proyecto con el P2018 votado, es que la necesidad de financiamiento adicional se reduce en US\$204 millones, pasando de US\$554.1 millones en el PP2018, a US\$350.1 millones en el P2018 (cuadro 1). De esta contracción, una parte es porque ya no se necesitará emitir bonos para trasladar US\$53 millones al ISSS y al INPEP, como se explicó anteriormente.

El resto, US\$151 millones, es debido a que se elevó la proyección de lo que se recaudará por IVA y el Impuesto sobre la Renta (ISR), con un incremento de US\$26 millones y US\$60 millones, respectivamente; y que, además, se consideró que el Gobierno Central tendrá un incremento en los ingresos propios por US\$65 millones, de los cuales US\$40 millones serán transferencias de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), asociado con el aumento de los ingresos de esta institución, por la concesión del espectro radioeléctrico; y US\$25 millones serán por transferencias recibidas de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL)¹⁰.

En el decreto de aprobación del presupuesto, no hay una explicación sobre las proyecciones más optimistas de la recaudación de IVA y renta, comparado con las que se tenían en el momento de presentar el proyecto de presupuesto, dos meses antes. La amnistía fiscal para el pago de impuestos, puede ser un factor que se consideró.

⁸ El FOP es parte del sector público financiero.

⁹ Debe tomarse en cuenta en este análisis sobre la ventaja de financiar los US\$53 millones con CIP y no con bonos es limitado; ya que no considera el impacto que este cambio tiene sobre la rentabilidad del ahorro de pensiones, ni tampoco evalúa qué tan rápido se alcanzará el techo máximo permitido por ley, que el ahorro de pensiones puede prestar.

¹⁰ A pesar que el presupuesto del MH refleja estos ingresos adicionales dentro de los gastos financieros; no ha habido ningún cambio en los presupuestos de la Siget y CEL, al comparar el PP2018 y P2018; no hay variación ni en el monto global del presupuesto de estas dos instituciones, ni en la forma en que se ha distribuido en las distintas partidas.



Si estos ingresos no se materializan, no se concretizará la menor necesidad de financiamiento adicional, sino que simplemente se recurrirá a la emisión de más LETES en el transcurso del año, y su posterior reestructuración; replicando el patrón histórico que se ha venido observando que sucede cuando se sobrestiman los ingresos y subestiman los gastos.

C. Reducción artificial de gastos para reorientar fondos

Al igual que en años anteriores antes de aprobar el P2018 se recortaron algunas partidas para liberar fondos que se canalizaron a otros destinos. Por clasificación

económica, hubo una reducción de los gastos financieros y la inversión en activos fijos por US\$43.8 millones, para aumentar las remuneraciones, bienes y servicios, transferencias corrientes y otro gasto de capital –distinto a la inversión en activos fijos– (cuadro 1).

Para determinar si estas reducciones son realistas, se necesita conocer en que dependencias y en qué tipo de gasto se han efectuado los recortes. Al comparar el PP2018 y el P2018, son dos las instituciones del Gobierno Central que presentan una disminución en sus presupuestos: el Ministerio de Hacienda y el Órgano Judicial, con una reducción de US\$93.4 millones y US\$6.9 millones, respectivamente (cuadro 2).

Cuadro 2
Gobierno Central. Comparación PP2018 y P2018, por clasificación económica e institución
(Millones de US\$)

Concepto	PP2018	P2018	Variación	
			Monto	%
Ministerio de Hacienda	2,232.79	2,139.41	-93.38	-4.18
Transferencias y obligaciones generales	998.87	905.48	-93.38	-9.35
Gastos financieros y otros	67.05	27.05	-40.00	-59.66
Impuestos, tasas y derechos (devoluciones IVA y renta)	67.00	27.00	-40.00	-59.70
Transferencias corrientes	523.48	468.35	-55.12	-10.53
Al sector público	500.36	451.36	-49.00	-9.79
A ISSS e INPEP para pensiones	290.44	237.44	-53.00	-18.25
Provisión de recursos para elecciones 2018	12.67	16.67	4.00	31.58
Al sector externo (compromisos con organismos internac.)	8.00	1.88	-6.12	-76.56
Transferencias de capital	408.34	410.08	1.74	0.43
Al sector público	401.16	402.90	1.74	0.43
Órgano Judicial	274.58	267.66	-6.92	-2.52
Gasto corriente	255.75	253.78	-1.97	-0.77
Bienes y servicios	45.79	43.82	-1.97	-4.31
Gasto de capital	18.83	13.88	-4.95	-26.30
Bienes muebles	10.21	7.76	-2.45	-24.03
Bienes inmuebles	0.40	0.20	-0.20	-50.00
Intangibles	1.80	1.00	-0.80	-44.44
Infraestructura	6.42	4.92	-1.50	-23.36
Ramo de Agricultura y Ganadería	60.93	74.18	13.25	21.74
Gasto corriente	50.57	63.82	13.25	26.20
Bienes y servicios	16.80	20.03	3.23	19.23
Seguros, comisiones y gastos bancarios	0.16	0.18	0.02	12.26
Transferencias corrientes al sector privado	0.40	10.40	10.00	2,500.00
Ramo de Gobernación	27.59	38.44	10.85	39.32
Gasto corriente	27.59	38.09	10.50	38.06
Bienes y servicios	1.93	2.43	0.50	25.89
Transferencias corrientes al sector privado	5.62	15.62	10.00	177.90
Gasto de capital (infraestructura)	0.00	0.35	0.35	

(continúa...)

Cuadro 2 (continuación)

Gobierno Central. Comparación PP2018 y P2018, por clasificación económica e institución (Millones de US\$)

Concepto	PP2018	P2018	Variación	
			Monto	%
Ramo de Salud	612.20	622.44	10.24	1.67
Gasto corriente	560.33	570.57	10.24	1.83
Remuneraciones	194.06	197.06	3.00	1.55
Bienes y servicios	52.27	58.77	6.50	12.44
Transferencias corrientes al sector privado	2.62	3.36	0.74	28.22
Ramo de Educación	932.62	940.43	7.81	0.84
Gasto corriente	873.13	874.44	1.31	0.15
Transferencias corrientes al sector privado	26.45	27.76	1.31	4.95
Gasto de capital (transferencias al sector público)	50.79	57.29	6.50	12.80
Presidencia de la República	125.42	127.39	1.97	1.57
Gasto corriente	114.50	116.47	1.97	1.72
Remuneraciones	39.82	40.72	0.90	2.26
Bienes y servicios	51.92	52.02	0.10	0.19
Transferencias corrientes al sector privado	0.92	1.88	0.97	105.08
Procuraduría General de la República	25.85	26.95	1.10	4.25
Remuneraciones	23.73	24.83	1.10	4.63
Tribunal de Ética Gubernamental	2.25	2.76	0.51	22.59
Gasto corriente	2.24	2.61	0.37	16.75
Remuneraciones	1.51	1.80	0.29	19.57
Bienes y servicios	0.56	0.61	0.05	8.87
Seguros, comisiones y gastos bancarios	0.17	0.20	0.03	17.76
Gasto de capital	0.01	0.15	0.13	943.32
Consejo Nacional de la Judicatura	6.00	6.50	0.50	8.33
Gasto corriente	6.00	6.50	0.50	8.33
Bienes y servicios	1.29	1.79	0.50	38.80
Ramo de Obras Públicas	277.05	277.55	0.50	0.18
Infraestructura	81.40	81.90	0.50	0.61
Ramo de Justicia y Seguridad Pública	416.36	416.64	0.28	0.07
Gasto corriente	374.95	375.07	0.12	0.03
Bienes y servicios	56.90	57.03	0.12	0.22
Gasto de capital	41.41	41.56	0.16	0.38
Bienes muebles	20.33	20.48	0.15	0.74
Intangibles	0.81	0.82	0.01	0.68
Ramo de Trabajo y Previsión Social	14.84	14.99	0.15	1.01
Bienes y servicios	1.52	1.67	0.15	9.84
Ramo de Economía	84.23	84.33	0.10	0.12
Bienes y servicios	4.45	4.55	0.10	2.25
Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	13.31	13.36	0.05	0.41
Transferencias corrientes al sector privado	0.01	0.07	0.06	550.00

Fuente: Elaborado con datos del proyecto de presupuesto 2018, y presupuesto votado 2018.

En el decreto de aprobación del presupuesto solo se indicó que el Ministerio de Hacienda reduciría el monto en US\$99.1 millones¹¹ y que el Órgano Judicial lo haría en US\$6.9 millones, dejando a criterio de las autoridades de estas instituciones determinar en cuáles partidas se

harían las reducciones. Algo similar a lo que pasó con el decreto 657 de 2017, que se estableció el monto que se reduciría de las distintas carteras afectadas, para liberar recursos para el pago de la deuda previsional luego del impago¹²; pero quedó a discreción de los responsables determinar los gastos que se reducirían.

11 La reducción del presupuesto del Ministerio de Hacienda es de US\$93.4 millones, ya que de los recortes por US\$99.1 millones, US\$5.7 millones se reasignaron a otras partidas dentro del ministerio.

12 D.L. 657, 21/04/2017; D.O. 73, tomo 415, 21/04/2017.



En el caso del Órgano Judicial, se ha bajado el gasto en las áreas de administración y medicina legal; US\$2 millones por bienes y servicios, y US\$5 millones que ya no se invertirán en activos fijos (cuadros 1 y 2). Debe recordarse que esta dependencia, por lo general, termina ejecutando menos de lo que tiene autorizado en su presupuesto.

El caso del Ministerio de Hacienda es diferente, ya que los rubros que se han reducido no son de funcionamiento, sino que están comprendidos en las transferencias y obligaciones generales de esa cartera de Estado. Estos compromisos no dependen tanto de la voluntad de pago, sino que, muchas veces, son ineludibles.

Uno de los gastos que se reduce son las transferencias al ISSS y al INPEP, que caen US\$53 millones; ya que, como se explicó anteriormente, es una transferencia que el MH no necesitará realizar, pues se pagará a través del FOP.

Pero en los otros tres rubros del MH que se contraen –devoluciones de IVA y renta, y compromisos con organismos internacionales– se están liberando recursos en forma ficticia para usarlos con otros fines; ya que las dos primeras son cuentas que estaban subestimadas en el PP2018, y que las modificaciones realizadas lo que hacen es agrandar esta subestimación.

Las devoluciones de IVA tenían una asignación de US\$39 millones en el proyecto de 2018; en el presupuesto votado esta cuenta aparece con solo US\$9 millones, reflejando una disminución de US\$30 millones (76.9%). Con las devoluciones del ISR sucede algo similar; en el proyecto del presupuesto se habían asignado US\$26 millones para esta cuenta; pero en el P2018, el monto es únicamente US\$16 millones, una contracción de US\$10 millones (38.4%) (cuadros 1 y 2).

Si las proyecciones de ingresos tributarios brutos del P2018 –que con los cambios subieron US\$86 millones–,

no se cumplen, y tomando en cuenta que se redujo ficticiamente en US\$40 millones las devoluciones de IVA y renta juntas; en el P2018 habría un incremento artificial de ingresos tributarios netos de US\$126 millones.

En 2017, se estima que el gasto de devoluciones de IVA y renta será igual a US\$74.3 millones y US\$52.7 millones, respectivamente, para un total de US\$127 millones¹³. A noviembre de 2017 las devoluciones de IVA y renta ascendieron a US\$41.2 millones y US\$37.9 millones, respectivamente. Si se compara el monto estimado de las devoluciones de 2017, con lo asignado a estos gastos en el PP2018, la subestimación asciende a US\$62 millones; si se contrasta con los datos del P2018, la subestimación es mayor, ya que la asignación queda corta en US\$102 millones.

Por otra parte, lo asignado en el PP2018 para el cumplimiento de compromisos con organismos internacionales era de US\$8 millones; y en el presupuesto votado, este rubro se redujo a US\$1.9 millones (cuadro 3). El patrón histórico de lo que se ha ejecutado para cumplir con estos compromisos asumidos por el Estado, indicaría que anualmente se tiene un gasto de aproximadamente US\$5 millones; por lo que la subestimación en el P2018 para este gasto rondaría alrededor de los US\$3.1 millones (gráfica 1).

El resultado de la negociación del P2018 deja en evidencia que se ha continuado con la práctica de subestimar las devoluciones en los proyectos de presupuesto; y que, en lugar de corregir estas fallas en el seno legislativo, las modificaciones que se le hacen al proyecto resulta en un instrumento menos transparente e incompleto. Nada parece haber cambiado sobre esta manera de proceder, a pesar que ahora existe un mandato de la SC (gráficas 2 y 3).

¹³ A la estimación de cierre del MH se le agrega la parte que corresponde por la emisión de bonos que se destinará a devoluciones.

Cuadro 3

Gobierno Central. Comparación PP2018 y P2018, por institución y propósito (Millones de US\$)

Reducciones			
Concepto	PP2018	P2018	Cambio
Ministerio de Hacienda	2,232.79	2,139.41	-93.38
Transferencia al ISSS e INPEP	290.44	237.44	-53.00
Devolución IVA a exportadores (gasto financiero)	39.00	9.00	-30.00
Devolución ISR (gasto financiero)	26.00	16.00	-10.00
Transferencia a organismos internacionales (transferencias corrientes)	8.00	1.88	-6.12
Provisión de recursos para elecciones 2018 (transferencias corrientes)	12.67	16.67	4.00
Transferencia de fondos para el desarrollo local (obras de infraestructura)	0.00	1.74	1.74
Suministros farmacéuticos y servicios médicos campañas comunitarias	0.00	0.25	0.25
Alcaldía Sensuntepeque: pavimentación calle caserío San Nicolás	0.00	0.25	0.25
Construcción Palacio Municipal San Vicente	0.00	0.67	0.67
Reparación puente caserío El Chutal	0.00	0.50	0.50
FUNDAID: reparación aguas negras Jard.del Blvd., Soyapango	0.00	0.04	0.04
Asoc. Comunal Agua Potable Joya Galana, Apopa: limpieza Río Zacalapa	0.00	0.04	0.04
Órgano Judicial	274.58	267.66	-6.92
Dirección y admón. institucional (US\$0.52 millones bienes y serv. y US\$0.76 millones activos fijos)	57.83	56.55	-1.29
Administración de asuntos jurídicos (US\$0.46 millones bienes y servicios, US\$0.26 millones activos fijos)	25.01	24.30	-0.72
Administración de justicia (US\$0.98 millones bienes y servicios y US\$1.3 millones en activos fijos)	166.20	163.91	-2.28
Infraestructura	6.82	5.12	-1.70
Medicina legal (US\$0.01 millones en bienes y servicios y US\$0.93 millones en activos fijos)	18.71	17.77	-0.94
Total reducciones			-100.31
Total reducciones ajustadas por US\$53 millones			-47.31
Incrementos			
Concepto	PP2018	P2018	Cambio
Ramo de Agricultura y Ganadería	60.93	74.18	13.25
Sector cafetalero (transferencias al sector privado)	n.d.	n.d.	10.00
Apoyo a la agricultura de subsistencia (bienes y servicios, y seguros, comisiones y gastos bancarios)	n.d.	n.d.	2.25
Paquetes agrícolas familiares (bienes y servicios, y seguros, comisiones y gastos bancarios)	n.d.	n.d.	1.00
Ramo de Gobernación	27.59	38.44	10.85
Veteranos de guerra de la Fuerza Armada y el FMLN (transferencias al sector privado)	10.14	16.14	10.00
Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (bienes y servicios)	0.00	0.50	0.50
Proyectos de desarrollo comunitario (infraestructura social)	0.00	0.35	0.35
Ramo de Salud	612.20	622.44	10.24
Medicamentos e insumos (bienes y serv.)	n.d.	n.d.	6.50
Escalafón salarial 1/ (remuneraciones)	10.20	13.20	3.00
Fundación Visual Médico Salvadoreño (transferencias al sector privado)	0.00	0.35	0.35
Asociación Salvadoreña de Ayuda Humanitaria PROVIDA (transferencias al sector privado)	0.40	0.59	0.18
Fundación Teletón pro Rehabilitación (FUNTER) (transferencias al sector privado)	0.00	0.11	0.11
Fundación de Valoración e Interés en los Derechos y Asistencia del Paciente Renal (transferencias al sector privado)	0.03	0.13	0.10
Ramo de Educación	932.62	940.43	7.81
Readecuación infraestructura educativa (transferencias capital al sector público)	50.79	57.29	6.50
Fundación Salvadoreña Educación y Trabajo (EDYTRA)	0.00	0.45	0.45
Fundación Padre Arrupe	0.00	0.35	0.35
Fundación Padre Vito Guarato	0.00	0.20	0.20
Instituto Técnico de Exalumnos Salesianos (Itexal)	0.00	0.15	0.15
Instituto Tecnológico Padre Segundo Montes	0.00	0.06	0.06
Asociación Mov. de Mujeres Mérida Anaya Montes	0.00	0.05	0.05
Fundación Centro de Capacitación de El Salvador (FUCAES)	0.00	0.05	0.05

(continúa...)



Cuadro 3 (continuación)

Gobierno Central. Comparación PP2018 y P2018, por institución y propósito (Millones de US\$)

Concepto	PP2018	P2018	Cambio
Presidencia de República	125.42	127.39	1.97
Secretaría de Cultura			1.37
Escalafón de Secultura (remuneraciones)	0.00	0.90	0.90
Fortalecimiento a los Consejos para el Desarrollo Artístico Cultural Comunitario: proyecto "Cultura Viva Comunitaria" (transferencias al sector privado)			0.30
Iglesia San Francisco de San Miguel (bienes y servicios)	0.00	0.10	0.10
Asociación ProArte de El Salvador (PROARTE) (transferencias al sector privado)	0.00	0.05	0.05
Ópera de El Salvador			0.02
Secretaría de Transpar.: Proyecto Promoción de cultura de paz (transf. al sector privado)	n.d.	n.d.	0.50
INJUVE: Programa de formación vocacional en munic. (transferencias al sector privado)	n.d.	n.d.	0.10
Procuraduría General de la República	25.85	26.95	1.10
Remuneraciones defensores penales	n.d.	n.d.	1.00
Unidades de atención a la mujer (remuneraciones)	n.d.	n.d.	0.10
Tribunal de Ética Gubernamental	2.25	2.76	0.51
Dirección superior y admón. (US\$0.036 mill remuner., US\$0.05 mill bienes y serv., US\$0.031 mill gto. financiero, y US\$0.13 mill activos fijos)	1.47	1.72	0.25
Gestión operativa (US\$0.26 millones remuneraciones)	0.78	1.04	0.26
Consejo Nacional de la Judicatura (bienes y servicios)	6.00	6.50	0.50
Dirección superior y administración	2.73	3.01	0.28
Transversalidad del enfoque de igualdad y equidad de género	0.07	0.07	0.00
Selección de magistrados y jueces	0.47	0.51	0.04
Evaluación de magistrados y jueces	0.70	0.74	0.04
Escuela de capacitación judicial	2.04	2.18	0.14
Ramo de Obras Públicas	277.05	277.55	0.50
Programa apoyo vivienda para familias de escasos recursos en diferentes comunidades	n.d.	n.d.	0.50
Ramo de Justicia y Seguridad Pública	416.36	416.64	0.28
Fortalecimiento de inform. y análisis, y seguimiento subsistema violencia contra mujeres (US\$0.12 mill bienes y servicios y US\$0.006 mill activos fijos)	n.d.	n.d.	0.10
Seguimiento indicadores seguridad ciudadana (US\$0.12 mill bienes y servicios y US\$0.006 mill activos fijos)	n.d.	n.d.	0.03
Tres unidades de atención especializada para mujeres que enfrentan violencia (UNIMUJER) llobasco, Sonsonate, y Morazán (activos fijos)	0.00	0.15	0.15
Ramo de Trabajo y Previsión Social	14.84	14.99	0.15
Inspectorías de género (bienes y servicios)	n.d.	n.d.	0.15
Ramo de Economía	84.23	84.33	0.10
Estadísticas de género (bienes y servicios)	0.25	0.35	0.10
Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	13.31	13.36	0.05
Fundación ambientalista de Santa Ana-Parque ecológico San Lorenzo (FUNDASAN) (transferencias corrientes al sector privado)	0.00	0.06	0.06
Total aumentos			47.31

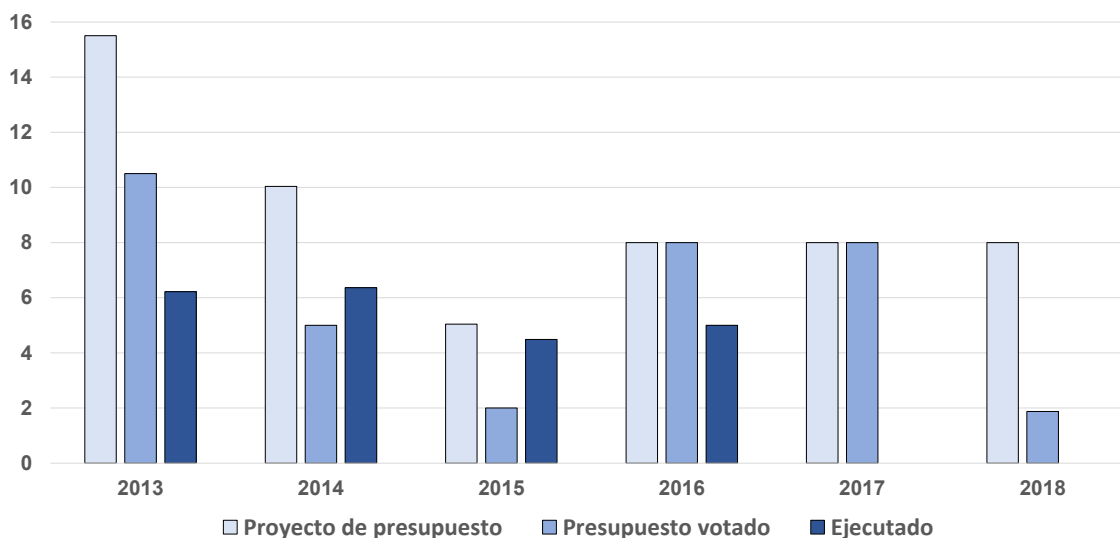
* Los US\$53 millones es un gasto que ya no hará el MH, pero tampoco recibirá los ingresos por ese monto provenientes de la emisión de bonos, como estaba contemplado en el PP2018; por tanto aunque se deja de realizar el gasto no son recursos disponibles para otros fines.

1/ El aumento en el escalafón de salud que estaba contemplado en el PP2018 es de US\$10.2 millones, según presentación Proyecto de Presupuesto 2018 es de US\$5,520.5. 24 de octubre de 2017, MH.

n.d. Información no disponible

Fuente: Elaborado con datos del PP2018 y P2018, e información del MH.

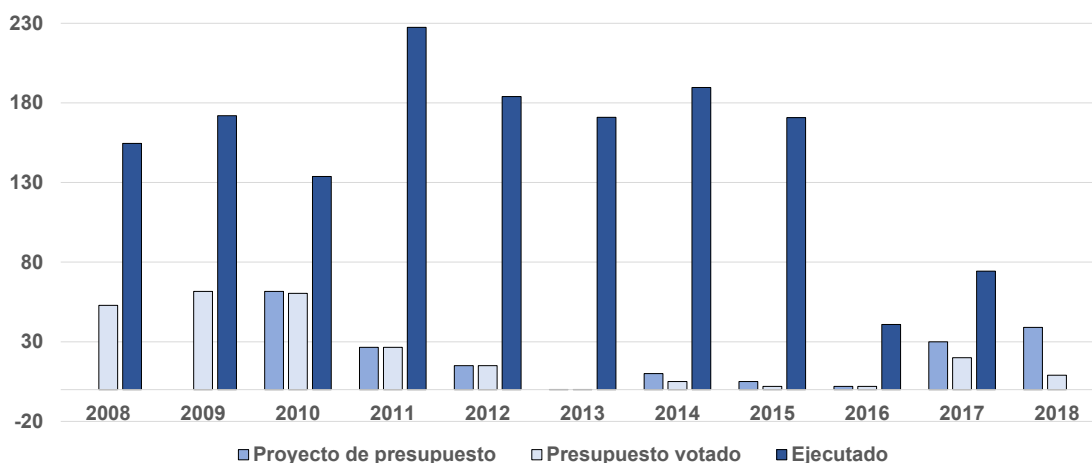
Gráfica 1 Gobierno Central: Transferencias a organismos internacionales (Millones de US\$)



Nota: todavía no está disponible el monto ejecutado para 2017.

Fuente: elaboración propia con datos de proyectos de presupuestos, y presupuestos votados y ejecutados.

Gráfica 2 Gobierno Central: Devoluciones de IVA (Millones de US\$)

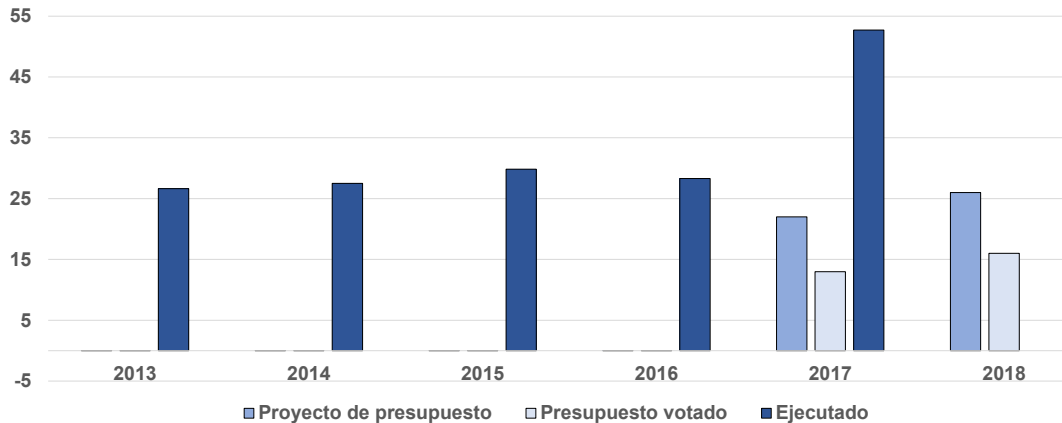


Nota: Ejecutado 2017 es estimación del cierre de MH, añadiendo US\$34.8 millones que se destinarán a devoluciones IVA de la emisión de bonos. No está disponible el dato de las devoluciones IVA en los proyectos de presupuestos de 2008 y 2009.

Fuente: elaboración propia con datos de proyectos de presupuestos, y presupuestos votados y ejecutados.



Gráfica 3 Gobierno Central: Devoluciones de ISR (Millones de US\$)



Nota: Ejecutado 2017 es estimación del cierre de MH, añadiendo US\$34.8 millones que se destinarán a devoluciones IVA de la emisión de bonos. Durante 2013-2016, lo presupuestado en los proyectos y los presupuestos votados fue cien dólares. Fuente: elaboración propia con datos de proyectos de presupuestos, y presupuestos votados y ejecutados.

D. Reorientación de fondos por institución y propósito

Antes de la aprobación del presupuesto 2018, se hizo una reorientación de fondos, el presupuesto del Ministerio de Hacienda se redujo en US\$93.4 millones, y en US\$6.9 millones el del Órgano Judicial, para un total de US\$100.3 millones, como se explicó antes; pero no todo ese monto está disponible para aumentar otras asignaciones.

De ese monto, US\$53 millones que eran para pagar pensiones, son de un gasto que ya no tendrá que hacer el MH; pero tampoco recibirá ingresos por esa cantidad proveniente de emisión de bonos, como se contemplaba en el proyecto de presupuesto; por consiguiente, no son recursos que se puedan usar para otros fines, ni disminuyen el gasto público. Esto deja US\$47.3 millones disponibles para trasladar a otros ministerios (cuadro 3).

De estos fondos, el 89.1% (US\$42.2 millones) se reasignaron a cuatro instituciones: agricultura y

ganadería, gobernación, salud y educación. Los principales destinos fueron: sector cafetalero (US\$10 millones), veteranos de guerra (US\$10 millones), medicamentos e insumos (US\$6.5 millones), mejoras en la infraestructura educativa (US\$6.5 millones), y escalafón salud (US\$3 millones) (cuadro 2).

Se podría hacer un análisis del uso de estos fondos; sin embargo, el problema de raíz es que realmente no se cuenta con la mayor parte de estos recursos, ya que se han obtenido contablemente subestimando gastos. Por otro lado, en las negociaciones en la Asamblea Legislativa, el escalafón de salud se aumentó más, siendo este uno de rubros que la SC mandó a examinar, para evitar aumentos desproporcionados que vulneran la igualdad.

Dentro de los destinos de estas reasignaciones; US\$2.2 millones se transferirán a catorce organizaciones no gubernamentales o fundaciones privadas¹⁴ (cuadro 3).

¹⁴ No incluyendo al sector cafetalero y a los veteranos de guerra, ni lo que se dará para la Iglesia San Francisco de San Miguel; la transferencia a esta última se ha clasificado dentro del rubro de bienes y servicios.

No se tiene información sobre los criterios para destinar estos fondos a estas instituciones; sin embargo, algunas de ellas son reconocidas por el aporte que realizan dentro de la sociedad.

La información y los criterios de selección de estas fundaciones, continúan siendo poco claros; y no se hace referencia a cómo ha mejorado o mejorará la supervisión de parte de la Corte de Cuentas de la República sobre la utilización de estos fondos.

Comparación con las reorientaciones en la aprobación del P2017

Al comparar con las modificaciones que se hicieron en el seno legislativo antes de aprobar el presupuesto 2017; en esa ocasión se hicieron recortes por US\$19 millones, US\$2.5 millones y US\$0.5 millones en partidas del Ministerio de Hacienda, Órgano Judicial y Corte de Cuentas de la República (CCR), respectivamente. El presupuesto del MH solo se redujo en US\$15.5 millones, porque parte de los fondos liberados dentro del ministerio, se destinaron a otros rubros siempre de esa cartera.

En la aprobación del P2018, se redujeron partidas en el MH y Órgano Judicial, por US\$46.1 millones¹⁵ y US\$6.9 millones, respectivamente; el presupuesto del MH se redujo solo en US\$40.4 millones¹⁶ como resultado de reasignaciones internas. Estas cifras muestran que los recortes para reorientaciones han sido mayores en la aprobación del P2018 comparado con la del P2017.

En la aprobación del P2017 hubo una disminución de US\$10 millones en las devoluciones de IVA, y de US\$9 millones en las del ISR, comparado con la cifra que contemplaba el PP2017. En la aprobación del P2018, contrastando con el PP2018, la contracción ascendió a US\$30 millones y US\$10 millones, respectivamente; además se recortó US\$6.1 millones en las contribuciones

¹⁵ Restando los US\$53 millones que se dejan de trasladar al ISSS y al INPEP.

¹⁶ *Ibíd.*

para cumplir con compromisos con organismos internacionales.

En la aprobación del presupuesto de 2017, se reasignaron US\$5.7 millones a 54 organizaciones no gubernamentales, a través de los cambios que se realizaron en el Órgano Legislativo¹⁷. El número de fundaciones en situación similar en la aprobación del P2018, se ha reducido significativamente, siendo 16 las beneficiarias de los cambios legislativos, a las que se les otorgó US\$2.3 millones.

Además, en las modificaciones al proyecto de 2018, no se incluyeron organizaciones privadas que recibirían fondos a través del MH; comparado con la aprobación del P2017, en la que se incorporaron 25 instituciones beneficiadas a través de esta cartera de Estado. Sin embargo, dos fundaciones: la Fundación Médico Visual Salvadoreña y la Fundación Ambientalista de Santa Ana (Parque Ecológico San Lorenzo), que habían sido beneficiadas a través del MH en el P2017, en el 2018, recibirán recursos a través del Ministerio de Salud (MINSAL) y del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

Las transferencias corrientes al sector privado pasaron de US\$151.7 millones en el P2017 votado, a US\$112.2 millones en el P2018; y las de capital a privados, que fue de US\$63.3 millones en el P2017, en el P2018 es de US\$12.6 millones. En el P2017 se listaron 112 entes privados beneficiados; en el P2018 ese número bajó a 70.

En general, en las reasignaciones que se le hicieron al P2017 hubo más transferencias de fondos a instituciones privadas, o ayudas a comunidades. En el P2018, los cambios al proyecto de presupuesto implicaron menos transferencias a privados o suministros para comunidades; pero se otorgan US\$10 millones al sector cafetalero, el cual no estaba contemplado en los cambios en el P2017; por otro lado, en la

¹⁷ Para conocer las organizaciones que recibieron fondos como resultado de las modificaciones que se le hicieron en la Asamblea Legislativa al PP2017, ver Alas de Franco (2017). "[Modificaciones al proyecto de presupuesto 2017 aumentaron el gasto sin financiamiento](#)". Análisis Económico 31, abril de 2017. FUSADES.



aprobación del P2017 se destinaron US\$4 millones para excombatientes, y en el P2018 esta cifra subió a US\$10 millones. Pese a que en el P2018 se le otorga un monto importante de recursos al sector cafetalero y a los excombatientes, en el decreto de aprobación del P2018 no hay mayor detalle de la forma y los medios a través de los cuales se trasladarán esos fondos. Es clave que haya un proceso transparente en la selección de beneficiarios y en la depuración de las bases.

E. El Estado se agranda

Las reformas al PP2018 no solo no tomaron en cuenta la sentencia de la SC, sino, además, en cuanto a las contrataciones, hay una diferencia entre el proyecto de presupuesto y el P2018 aprobado, de 164 plazas más en el Gobierno Central (cuadro 4).

Cuadro 4
Gobierno Central: número de plazas a tiempo completo

Clasificación laboral	PP2018	P2018	Variación
Personal de gobierno	272	272	0
Ejecutivo	892	894	2
Técnico	29,567	29,582	15
Docente	43,669	43,669	0
Administrativo	15,529	15,680	151
Personal de seguridad pública	27,403	27,403	0
Personal de obra	573	576	3
Personal de servicio	10,037	10,030	-7
Total	127,942	128,106	164
Instituciones seleccionadas			
TEG	65	85	20

Fuente: elaboración propia con datos del PP2018 y P2018

De este incremento de plazas que surge en las discusiones legislativas, 20 corresponden al Tribunal de Ética Gubernamental (TEG); pero no se ha podido identificar a que instituciones corresponden las 144 contrataciones restantes.

II. Brecha por financiar

Las modificaciones al proyecto de presupuesto 2018 aumentaron el monto del gasto que no tiene financiamiento, en el recién aprobado presupuesto para 2018. Inicialmente, el PP2018 presentaba un déficit fiscal para el SPNF de US\$846.3 millones; luego con el aumento en las proyecciones de la recaudación de IVA y

renta, y otros ingresos adicionales, el déficit del SPNF se redujo a US\$791.8 millones.

Aun bajo el supuesto que se logrará ese incremento adicional en lo recaudado por IVA y renta, y que se recibirán las transferencias proyectadas de parte de la SIGET y CEL; se requerirán ingresos adicionales en el transcurso del año para completar el pago de las devoluciones de estos dos impuestos, que está subestimada en US\$102 millones. Lo mismo sucederá con las pensiones del IPSFA (US\$11.1 millones), y las contribuciones a organismos internacionales (US\$3.1 millones).

Por otro lado, el P2018 no incluye los fondos que necesitará el Tribunal Supremo Electoral (TSE) para organizar las elecciones de 2019, probablemente porque

se sigue un proceso diferente para estos fondos. Bajo el supuesto que para esas elecciones se requerirá un monto similar al que solicitó este tribunal para organizar las de 2018; la necesidad de fondos estaría alrededor de US\$40 millones.

Tampoco se ha incluido en el P2018, el pago de la deuda de corto plazo o Letras del Tesoro, cuyo saldo a diciembre de 2017 era alrededor de US\$745.8 millones. Para calcular la brecha de financiamiento se asume que se hará *roll over* en su totalidad.

Bajo esos supuestos, los cálculos de la brecha por financiar para 2018, apuntan a que se necesitará cerca de US\$156.2 millones adicionales en el transcurso del año, para hacer frente a todos los gastos omitidos o subestimados que se han identificado (cuadro 5). La

Cuadro 5

SPNF: Proyección de necesidades de financiamiento y brecha sin financiar para 2018

Con base en el presupuesto votado 2018

(Millones de US\$)

Concepto	
1. Requerimiento de financiamiento	2,084.8
Déficit proyectado con pensiones a partir del P2018 1/	789.8
Amortizaciones según MH	390.9
Amortización de CIP 2/	2.0
LETES por pagar 3/	745.8
Devolución IVA y renta	102.0
Pago pensiones IPSFA	11.1
Contribuciones a organismos internacionales	3.1
Elecciones 2019	40.0
2. Financiamiento obtenido	1,928.5
Desembolsos de deuda	764.3
Emisión bonos	350.1
Préstamos externos	178.0
Previsión de emisión de CIP	418.4
LETES asumiendo roll over total	745.8
3. Brecha financiera no cubierta (2-1)	156.2

1/ Déficit proyectado calculado a partir de cifras del presupuesto votado 2018.

2/ La reforma de pensiones otorgó un período de gracia a emisiones de CIP, lo que bajó la amortización.

3/ Saldo de LETES a diciembre de 2017.

Fuente: elaboración propia a partir de cifras del P2018, del MH y del IPSFA, y proyecciones de propias.



brecha por financiar sería mayor si no se hubiera dado la reforma de pensiones, la cual redujo sustancialmente el pago por amortización de CIP en 2018.

Debe mencionarse que en este cálculo no se están considerando los fondos que se necesitan para solventar los pagos atrasados a proveedores. Además, si no se cumplen las proyecciones tributarias y de ingresos adicionales, la necesidad de financiamiento será mayor.

III. Reflexiones

- Con la sentencia de la SC sobre la inconstitucionalidad del P2017, se creó una oportunidad para aprobar un presupuesto para 2018, que obligara a racionalizar el gasto no prioritario o no justificado, y a encaminarse hacia una trayectoria de sostenibilidad de la deuda. La aprobación requería mayoría calificada; y, en este sentido, si bien se anticipaba que habría elementos políticos que pesarían, al mismo tiempo se esperaba una negociación más responsable del presupuesto para ordenar las finanzas públicas.

Sin embargo, esta oportunidad no se aprovechó, ya que prevalecieron los criterios políticos, y ninguna de las partes quiso asumir el costo de un ajuste fiscal, sobre todo en un año electoral y preelectoral. El proceso de discusión del presupuesto no llevó a una reducción de las erogaciones que fueron objeto de la sentencia; ni con respecto al P2017, ni siquiera en relación con el PP2018; y se aprobó un aumento sustancial en el número de empleados del SPNF, que superó el incremento contemplado en el P2017. Esto no da señales que el país se pueda enrumbar a una ruta de disciplina fiscal.

- Entre las modificaciones realizadas al proyecto de presupuesto se encuentra un aumento en las proyecciones de la recaudación por IVA y renta.

No hay explicación sobre este cambio en las proyecciones tributarias. Si los cambios no están basados en supuestos realistas, se tendrán ingresos sobreestimados y continuará la necesidad de financiarse con LETES en forma permanente.

- Mientras que los recortes en el Ministerio de Hacienda en el rubro de las devoluciones de los impuestos de IVA y renta, y en el pago de compromisos con organismos internacionales, muestran que se continuó con la práctica de subestimar partidas cuyas erogaciones son ineludibles; lo que obligará a seguir recurriendo al círculo vicioso de usar deuda de corto plazo como financiamiento permanente.

Además, debe considerarse que el P2018 no tiene contemplado fondos para las elecciones de 2019, ni tampoco tiene una solución para solventar los pagos atrasados a proveedores; esto también implicará que deberán buscarse ingresos adicionales.

- La forma como se elaboró el presupuesto y la manera como fue aprobado deja en evidencia que, aunque existan las leyes no hay voluntad de cumplirlas, y que se siguen cometiendo las mismas fallas en el proceso presupuestario. De seguir así, el alivio fiscal generado por la reforma de pensiones será insuficiente, y la perspectiva es hacia una agudización de los problemas de liquidez.
- El presupuesto continúa siendo oscuro, porque no se han incluido todos los gastos y se han subestimado algunas partidas, y se continúa sin mayor control sobre las erogaciones.

Se necesita de la aprobación de una Ley de la Administración Pública que regule y evite los abusos cometidos en el manejo del recurso humano y las remuneraciones; y se necesita de un sistema de evaluación de inversiones, que se aplique y haga

que los funcionarios respondan por sus actos. La experiencia reciente ha dejado claro que el aumento del recurso humano no necesariamente se traduce en una mejor calidad de los servicios públicos, si no existe un sistema de evaluación y rendición de cuentas. Además, la experiencia de inversiones fallidas parece no tener consecuencias para los responsables.

- Se necesita de mayor participación ciudadana, y de mayor información. Junto con los presupuestos votados, debe estar disponible al público, el detalle de rubros, como, por ejemplo, el de bienes y servicios, por institución.

Solo conocer el monto agregado de las erogaciones no permite hacer una verdadera contraloría ciudadana. Entre más detallada la información que es de acceso público, es más fácil el involucramiento de la sociedad civil en las distintas etapas del presupuesto. Junto con la información, es importante realizar otros esfuerzos para propiciar el involucramiento de la ciudadanía.

- Finalmente, no menos importante, es hacer cumplir las leyes que ya existen y que atañen al presupuesto.



**Edificio FUSADES, Bulevar y Urb. Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador**

Tel.: (503) 2248-5600

www.fusades.org

