



Serie de  
investigación

2 - 2017

**La declaración de inconstitucionalidad  
del presupuesto 2017 puede ser un paso  
importante para el ordenamiento de las  
finanzas públicas**

Carolina Alas de Franco

*Septiembre de 2017*





**Serie de  
investigación**

*2 - 2017*

**La declaración de inconstitucionalidad  
del presupuesto 2017 puede ser un paso  
importante para el ordenamiento de las  
finanzas públicas**

Carolina Alas de Franco

*Septiembre de 2017*



# Índice

I.	Consideraciones generales de la Sala de lo Constitucional de su potestad de pronunciarse sobre el presupuesto.....	1
II.	Demanda de inconstitucionalidad sobre la aprobación de la deuda para descalces temporales .....	3
II.1	Fallo de la Sala de lo Constitucional sobre la deuda para descalces temporales.....	3
II.2	Aclaraciones del Ministerio de Hacienda previo al fallo.....	4
II.3	Reflexiones sobre el fallo de la Sala de lo Constitucional de la deuda para descalces temporales.....	4
III.	Demanda de inconstitucionalidad del P2017 por no cumplir con los principios de unidad y universalidad.....	5
III.1	Fallo de la Sala de lo Constitucional sobre el cumplimiento o no, de los principios de unidad, universalidad y equilibrio presupuestario del P2017.....	6
III.2	Aclaraciones del Ministerio de Hacienda previo al fallo.....	7
IV.	Medidas ordenadas por la Sala de lo Constitucional para corregir el presupuesto de 2017 .....	9
IV.1	Medidas para corregir la subestimación y cumplir con los principios de universalidad y equilibrio presupuestario.....	9
IV.2	Medidas de ahorro para preservar el equilibrio presupuestario.....	9
	i) Prohibición de transferencias a asociaciones, fundaciones o entes privados.....	9
	ii) Ahorro en el gasto en remuneraciones y otro gasto corriente en exceso .....	11
	iii) Escalafones.....	11
	iv) Seguro médico hospitalario.....	11
V.	¿Cómo deben modificarse las partidas que son objeto del fallo de la Sala de lo Constitucional? .....	11
V.1	Medidas para corregir la subestimación de cuatro partidas consideradas en el fallo .....	12



V.2	Medidas de control de gasto.....	16
VI.	Reflexiones sobre la sentencia de inconstitucionalidad del P2017 .....	17
VI.1	Una oportunidad para corregir el manejo de las finanzas públicas .....	18
VI.2	Consideraciones sobre el principio de unidad y el control del gasto excesivo .....	18
VI.3	Debe vigilarse el cumplimiento de la sentencia .....	20
VI.4	Medidas propuestas.....	23

## Índice de cuadros

1	Gobierno Central: presupuesto votado, modificado y brecha por financiar .....	13
2	Gastos ineludibles que todavía no tienen financiamiento identificado a julio de 2017 .....	14
3	Gobierno Central: algunos nuevos ingresos no contemplados en el presupuesto votado. Enero-julio de 2017 .....	15
4	Pago CIP y pensiones IPSFA con reorientaciones o nuevos ingresos no contemplados en el P2017 votado. A julio de 2017 .....	16
5	Gobierno Central: Presupuesto General del Estado .....	17

## Índice de anexos

1	Algunas transferencias a organizaciones privadas que están detalladas en el P2017, por institución .....	25
---	---	----

# Siglas

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
AL	Asamblea Legislativa
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
art.	Artículo
ASAFONDOS	Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones
CCR	Corte de Cuentas de la República
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CIP	Certificados de Inversión Previsional
Cn	Constitución de la República
CONSAA	Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera
CSJ	Corte Suprema de Justicia
FEFE	Fondo de Estabilización del Fomento Económico
FGR	Fiscalía General de la República
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador
FONAVIPO	Fondo Nacional de Vivienda Popular
FOP	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
ICP	Iniciativa Ciudadana para las Pensiones
IPPSFA	Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada
ISR	Impuesto sobre la renta
IVA	Impuesto al valor agregado
LETES	Letras del Tesoro
LFOP	Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
LIBOR	London Interbank Offered Rate
LIPSFA	Ley del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada
LISR	Ley del impuesto sobre la renta
LOAFI	Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado
LP2016	Ley de Presupuesto de 2016
LP2017	Ley de Presupuesto de 2017
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal
MH	Ministerio de Hacienda
MINED	Ministerio de Educación
OJ	Órgano Judicial
ONG	Organismo no gubernamental
ord.	Ordinal
P2016	Presupuesto de 2016
P2017	Presupuesto de 2017
PIB	Producto interno bruto
SC	Sala de lo Constitucional
SIGET	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
SPNF	Sector público no financiero
TSE	Tribunal Supremo Electoral







**E**n un hecho sin precedente, el 26 de julio de 2017, la Sala de lo Constitucional (SC) declaró que la Ley de Presupuesto de 2017 (LP2017) era inconstitucional, decisión que tendrá repercusiones tanto en el presente, por las modificaciones que se deberán hacer al presupuesto de 2017 (P2017), como en el futuro, puesto que los nuevos presupuestos, comenzando por el de 2018, también deberán acatar esa resolución.

En el fallo, la Sala responde a dos demandas de inconstitucionalidad sobre el presupuesto, presentadas por dos ciudadanos, respectivamente; demandas que, aunque se refieren a asuntos diferentes, están bastante relacionadas. La primera alude a la deuda por descalces temporales, que tenía un techo determinado en un artículo del presupuesto de 2016 (P2016), el cual había sido aprobado por mayoría simple. Según el demandante, esto hacía que esta deuda se hubiera aprobado contraviniendo la Constitución (Cn), la cual establece que la deuda pública debe ser aprobada por mayoría calificada. La segunda demanda plantea que el P2017 no cumple con los principios de universalidad y unidad, y presentó pruebas específicas para demostrarlo.

Antes de emitir sentencia, la SC conoció los pronunciamientos al respecto, del Ministerio de Hacienda (MH), Asamblea Legislativa (AL) y la Fiscalía General de la República (FGR). El dictamen de la Sala declaró que no era procedente la demanda sobre la deuda para descalces temporales de ingresos; sin embargo, declaró inconstitucional el P2017, ya que, aunque se determinó que cumplía con el principio de unidad, se afirmó que no satisfacía los principios de universalidad y de equilibrio presupuestario.

En la sentencia, hay una amplia explicación de los factores sobre los que se basó esta declaratoria de inconstitucionalidad y en la misma se ordenan varias medidas para corregir el P2017. La normativa emitida por la sentencia es de obligatorio cumplimiento para el presupuesto de este año, y para los que se aprueben en el futuro.

En este estudio se describe la sentencia y sus alcances y parte del supuesto que debe cumplirse, pero no toma posición en cuanto a la corrección jurídica de los argumentos ni de lo que abarcan las competencias de la Sala; asimismo, el estudio analiza el alcance y las implicaciones que la sentencia tendrá para los presupuestos

y las finanzas públicas. En la primera parte se presenta el razonamiento que hizo la Sala sobre el derecho que tiene de pronunciarse en torno a las políticas públicas y el presupuesto. En la segunda parte, se aborda la demanda sobre la deuda flotante y se explica la sentencia de la SC, finalizando con las reflexiones sobre el dictamen. En el tercer apartado, se expone la otra demanda de inconstitucionalidad, que aduce que el P2017 no cumple con los principios de universalidad y unidad y se analiza el fallo de la Sala. En la cuarta parte se explican las medidas que ordena la SC para corregir el P2017. En la quinta sección se hacen algunas estimaciones sobre el financiamiento requerido para corregir la subestimación de las partidas objeto del fallo, y se presentan algunos datos sobre los fondos disponibles para el gasto en remuneraciones, bienes y servicios, gastos financieros y transferencias corrientes. Finalmente, se hacen algunas consideraciones sobre la declaración de inconstitucionalidad del presupuesto, las oportunidades que presenta; pero también se señala sobre la importancia de la fiscalización adecuada, para lograr que se cumpla plenamente lo ordenado por la Sala, terminando con una serie de propuestas.

## **I. Consideraciones generales de la Sala de lo Constitucional de su potestad de pronunciarse sobre el presupuesto**

Algunas de las interrogantes que han surgido con las demandas sobre el presupuesto, y luego el fallo de la Sala es ¿por qué el presupuesto del Estado atañe a la Sala de lo Constitucional, y por qué este instrumento debe cumplir con lo establecido en la Constitución?

Antes de abordar lo que señala la SC sobre el tema, es conveniente recordar que en varios artículos de la Constitución se encuentran disposiciones relacionadas con las finanzas del Estado. Por ejemplo, en el título *Régimen administrativo de la Constitución*, el Capítulo II trata sobre la *Hacienda pública*. En el título VI *Órganos del gobierno, atribuciones y competencias*, el Capítulo I tiene regulaciones para el *Órgano Legislativo* y el Capítulo II para el *Órgano Ejecutivo*, que son los entes encargados de aprobar y elaborar el presupuesto de la nación, respectivamente,



entre otras funciones, incluyendo la solicitud y aprobación de deuda pública.

Además, el Presupuesto del Estado se materializa en una Ley de la República; por este motivo, está sometido al control constitucional. La Sala de lo Constitucional es el único tribunal que puede aceptar las demandas de inconstitucionalidad (art. 174 Cn) sobre leyes, decretos y reglamentos.

En la resolución, la SC hace una serie de consideraciones sobre por qué está dentro de su ámbito dictaminar si la política pública y el presupuesto cumplen o no con las disposiciones que establece la Constitución; y lo relaciona con la obligación del Estado de cumplir con su finalidad social, que está prescrita en el art.1 Cn.

La Sala se refiere a la tendencia reciente y creciente en el mundo, de que los tribunales constitucionales intervengan en el ciclo de la política pública, para proteger los principios y derechos consignados en los textos constitucionales. Las sentencias que se dicten pueden involucrar a varias instituciones responsables de fallas sistemáticas en las políticas públicas; y pueden ordenar a varias entidades públicas que se emprendan acciones coordinadas para proteger a la población afectada.

Se señala que se debe traspasar la visión tradicional sobre el presupuesto del Estado, en la cual se considera que este instrumento de la Hacienda Pública cumple con la función constitucional, con solo consignar los ingresos y gastos debidamente equilibrados. Bajo el nuevo enfoque, ahora el presupuesto es considerado como un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, y es a través del presupuesto que el Estado realiza las funciones redistributivas, y que se hacen efectivas las políticas económicas, sociales de planificación y desarrollo; asignando recursos en correspondencia con los objetivos de desarrollo y las finalidades sociales del Estado.

Se afirma que la Ley de Presupuesto no puede concebirse sin vincularla con los derechos fundamentales, sobre todo económicos, sociales y culturales, que están consignados en el art. 1 de la Constitución. Por otra parte, los derechos fundamentales no pueden desvincularse de su aspecto financiero y presupuestario.

Un presupuesto bajo este enfoque debe reflejar políticas públicas acordes, y debe permitir identificar la distribución de recursos bajo principios constitucionales, mediante indicadores de gestión y de una estructura presupuestaria con información desagregada; de manera que se permita monitorear el avance en la realización de los derechos fundamentales, por medio de indicadores de resultados y de impacto, con una estructura presupuestaria orientada a resultados.

Por tanto, la SC establece que, para que la asignación y ejecución del presupuesto del Estado sea coherente con el cumplimiento de los mandatos que la Constitución establece, se deben cumplir las siguientes condiciones:

- i) Los recursos presupuestarios deben asignarse de tal manera que aseguren la satisfacción de por lo menos los derechos esenciales
- ii) Máximo uso de los recursos disponibles
- iii) Realización de los derechos hasta el máximo de recursos disponibles
- iv) Igualdad
- v) Transversalidad e integralidad, ya que los derechos fundamentales son indivisibles, universales e interdependientes
- vi) Transparencia y rendición de cuentas. Debe existir información disponible para evaluar la asignación y uso de los recursos. La información debe ser clara, asequible, oportuna, detallada, y los formatos deben permitir que se puedan realizar análisis por parte de una diversidad de usuarios con diferentes niveles educativos y socioeconómicos.
- vii) Participación ciudadana.

De acuerdo con la SC, es la constitucionalización y judicialización de las políticas públicas y la actividad financiera del Estado, lo que la faculta a ejercer un control constitucional de la Ley de Presupuesto; y está habilitada para declarar la invalidez de una decisión presupuestaria si contraviene algún principio constitucional, o si no se han asignado los fondos suficientes para cumplir con el mandato constitucional o con algún derecho fundamental.

La SC señala que su intromisión en las políticas públicas y el presupuesto, no constituye una intervención ilegítima en las competencias de las otras autoridades. Es la Constitución la que otorga el mandato de controlar la constitucionalidad de las actuaciones de los otros órganos del Estado. El tribunal tiene facultades amplias para ejercer un control de constitucionalidad de las políticas públicas y el presupuesto, así como lo hace con el resto de normas jurídicas cuando se transgreden principios y derechos constitucionales.

## II. Demanda de inconstitucionalidad sobre la aprobación de la deuda para descalces temporales

La primera demanda impugnó la aprobación de la deuda flotante incorporada en la Ley de Presupuesto de 2016 (LP2016); planteando que el art. 227 inc. 3 Cn, y los artículos 72 y 73 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (LOAFI) autorizan la adquisición de deuda flotante por parte del gobierno, para remediar deficiencias temporales de ingresos; y, según el demandante, esto significa que es un empréstito que el Estado adquiere voluntariamente como deudor ante terceros que son los acreedores; y que, por tanto, de acuerdo con el art. 143 Cn., estos empréstitos deben ser aprobados con mayoría calificada. El demandante advierte que, pese a lo anterior, la deuda flotante para 2016 –consignada en el art. 5 de la LP2016–, fue autorizada cuando se aprobó el P2016 con mayoría simple, lo que va en contra de lo consignado en el art. 143 Cn., que exige mayoría calificada para estos empréstitos.

### II.1 Fallo de la Sala de lo Constitucional sobre la deuda para descalces temporales

De acuerdo con la SC, la deuda flotante es una modalidad de empréstito voluntario que se emite para solventar deficiencias temporales de caja; que se manifiesta en la emisión de Letras del Tesoro (LETES) y bonos.

En su resolución, la SC manifestó que la Constitución en el art. 148 inc. 2 indicó claramente que se necesita mayoría calificada para aprobar empréstitos de mediano y largo plazo; sin embargo, el art. 227 inc. 3 Cn. que es donde se autoriza la emisión de deuda flotante<sup>1</sup>, no especificó expresamente el tipo de mayoría legislativa que se requiere para la aprobación de la deuda flotante, materializada en la emisión de LETES, que tiene como propósito cubrir deficiencias temporales de ingresos en un ejercicio fiscal.

A partir de ese razonamiento, la SC prosigue con la consideración que el art. 131 ord. 8 Cn establece que es competencia de la Asamblea Legislativa aprobar el presupuesto; y el art. 123 inc. 2 Cn establece que para aprobar resoluciones de la Asamblea Legislativa se requiere mayoría simple, salvo aquellos casos en los que la Constitución exprese explícitamente lo contrario.

Por tanto, sigue el razonamiento de la Sala: a) dado que el art. 131 no menciona el tipo de mayoría que se requiere para la aprobación del presupuesto, se entiende que es por mayoría simple; y b) como la deuda flotante en que puede incurrir cada año el gobierno se autoriza en el presupuesto, según lo establecido en el art. 227 inc. 3, donde tampoco se especifica que se necesita mayoría calificada; c) la Sala concluye que adquirir deuda flotante con mayoría simple (43 votos) no está en contra de lo que establece la Constitución.

Sin embargo, la SC aclaró que esto no debe considerarse por la Asamblea Legislativa (AL), como una autorización irrestricta para seguir haciendo un uso excesivo y arbitrario del mecanismo de la deuda flotante para financiar el gasto corriente del Estado.

Hubo un voto disidente en este fallo, de un magistrado quien afirmó que el resto de sus colegas habían incurrido en una contradicción: a) por un lado, los magistrados dicen que la deuda flotante –que se materializa en la emisión de LETES–, es efectivamente deuda pública porque es un empréstito voluntario; b) por otro lado, afirman que el art. 148 incs 1 y 2 Cn señala que estos empréstitos se aprueban con mayoría calificada; y c) a la vez sostienen que debido a que el art. 227 inc. 3 Cn –donde se faculta la deuda

<sup>1</sup> El art. 72 de la LOAFI establece que, para financiar deficiencias temporales, el Ministerio de Hacienda podrá emitir Letras del Tesoro, cuyo vencimiento no podrá exceder el plazo de 360 días.



flotante–, no especifica el tipo de mayoría con la que debe aprobarse la deuda flotante por el Legislativo; y que ese mismo artículo autoriza que su emisión se establezca en el presupuesto de cada año; la aprobación del presupuesto puede hacerse con mayoría simple; por tanto, la SC concluye que la deuda flotante puede ser aprobada por mayoría simple. El magistrado disidente manifestó que esto es aceptar que la deuda flotante es deuda pública, pero decir que lo que prescribe el art. 148 Cn sobre la deuda pública, no se aplica a ella.

## II.2 Aclaraciones del Ministerio de Hacienda previo al fallo

La SC solicitó al Ministerio de Hacienda (MH) aclarar algunos aspectos sobre la deuda flotante antes de emitir su fallo. El Ministerio señaló que “La deuda flotante, es una deuda de corto plazo, que se renueva constantemente, para financiar las necesidades de capital del Estado en el Presupuesto General del Estado y que posteriormente se incorpora en el financiamiento del Déficit Fiscal.”

El MH también señala que esta forma de financiamiento es utilizada tanto por las entidades privadas y públicas, pues resulta más conveniente, a la opción de largo plazo, debido a que estos préstamos tienen tasas de interés más altas; y que otra ventaja es que al refinanciarse existe la posibilidad de beneficiarse de reducciones de tasas de interés.

El MH afirmó que “La deuda flotante, es de carácter transitorio, que se restituye luego de haber transcurrido los posibles desajustes temporales de pagos e ingresos de capital que generaron su emisión.”

## II.3 Reflexiones sobre el fallo de la Sala de lo Constitucional de la deuda para descalces temporales

La demanda sobre la deuda flotante estaba relacionada con el tipo de mayoría legislativa que se necesita para su aprobación; y la SC resolvió que solo se requiere de mayoría simple.

Efectivamente, al ser una deuda de corto plazo para descalces temporales de ingreso, es importante que se pueda adquirir rápidamente en el momento oportuno, sin embargo, el mayor problema con la deuda flotante, que se materializa en la emisión de LETES, no es el tipo de aprobación, sino la forma como se está utilizando, que no es para descalces temporales como dicta la Constitución.

Un descalce temporal de ingresos debe ser por cierto tiempo; se recurre a un préstamo de corto plazo para solucionar la falta de efectivo momentáneamente; para luego saldar la deuda con ingresos propios. Si las LETES se usarán de esta manera, deberían pagarse únicamente con recursos propios y no con deuda; o por lo menos una vez al año, esta deuda de corto plazo debería quedar a cero o con un saldo muy bajo, luego de ser pagada con recursos propios.

La forma como se ha utilizado la deuda de corto plazo en los últimos años indica que no se han usado para descalces temporales, sino como una especie de tarjeta de crédito para financiar permanentemente gasto corriente que no tiene financiamiento, porque se han sobrestimado los ingresos y subestimado los gastos en el presupuesto.

Cuando el saldo de LETES alcanza un monto mayor a los US\$800 millones, es más difícil seguir colocando esta deuda de corto plazo; y el gobierno recurre a la emisión de bonos de largo plazo, para poder seguir ocupando la deuda de corto plazo para sufragar gasto corriente desfinanciado.

En las reestructuraciones queda en evidencia que el uso de LETES se está haciendo solo como un paso intermedio para financiar en forma permanente gasto corriente, facilitando su manejo discrecional. En la emisión de deuda de corto plazo no hay mayor detalle del tipo de gasto corriente en que se usará, lo que no tendría mucha importancia si esta deuda se saldara después con recursos propios. Pero lo que sucede es que luego se emiten bonos para reestructurar LETES, y la finalidad pasa a ser el pago de deuda de corto plazo, olvidando que las LETES se ocuparon en gasto corriente sobre lo que no se tienen pormenores, y sin existir explicación de por qué los ingresos corrientes no alcanzan para financiar gasto corriente básico.

A esto se añade que se trata de justificar las reestructuraciones de deuda de corto plazo, señalando que

la deuda no aumentará porque se trata de una sustitución, escondiendo la causa de la iliquidez y sin advertir que esta deuda deberá pagarse de una sola vez al vencerse, lo que ya ha comprometido seriamente el futuro del país. En 2019, el primer año del nuevo gobierno, se deberá pagar eurobonos –que sirvieron para pagar LETES–, por una cantidad que estará entre US\$800 millones y más de US\$1,000 millones, por lo que se necesitará de mayoría calificada para pagar esta deuda. En cualquier país, enfrentar vencimientos tan grandes es complicado, pero en un país tan polarizado como El Salvador, con un bajo crecimiento y problemas fiscales, una situación así puede ser explosiva.

De la misma explicación que dio el MH antes del fallo, se deduce que la deuda de corto plazo no se está usando para descalces temporales; ya que lo que se dijo es que la deuda flotante se renueva constantemente y después se incorpora al financiamiento del déficit fiscal. Además, en la explicación que dieron las autoridades, pareciera que se quiere probar que es un “descalce temporal”, por el hecho que se usará deuda de corto plazo; y luego se añade que la deuda de LETES se reestructurará a una de largo plazo. Esta no es una definición aceptable de lo que es un descalce temporal de ingresos.

Por otra parte, no es cierto que las LETES se han usado de la misma manera siempre, al menos no con la misma intensidad. Las mismas gráficas presentadas por el MH muestran que antes de 2009 hubo dos reestructuraciones de LETES, en 2002 y 2009, pero el ciclo entre cada una de ellas fue de siete años. Mientras que a partir de 2009, las LETES pasaron a usarse intensivamente, a través de un mecanismo premeditado y sistemático; en 2012, luego de tres años, se necesitó una nueva reestructuración; más tarde, en menos de dos años, se llevó a cabo un nuevo refinanciamiento en 2014; en 2015 se aprobó otra emisión de bonos para pagar LETES, pero fue declarada inconstitucional; luego de varios intentos, finalmente el gobierno logró emitir bonos en febrero de 2017, cuyos recursos fueron usados para el pago de LETES y otro gasto corriente, entre otros.

Cabe preguntarse, entonces, si la inconstitucionalidad estaba en el hecho que el art. 5 de la LP2017 no define un criterio técnico de la necesidad de fondos para descalces temporales, sino que arbitrariamente establece un límite como porcentaje de los ingresos corrientes, que en los

últimos años ha sido demasiado alto con respecto a lo que se necesita solo para descalces temporales; y también de la falla que no establece un mecanismo automático para que las LETES emitidas, en carácter temporal, sean saldadas en su totalidad una vez que el descalce transitorio haya expirado. Esto es una interrogante que persiste.

### III. Demanda de inconstitucionalidad del P2017 por no cumplir con los principios de unidad y universalidad

La segunda demanda presentada contra el presupuesto aducía que la LP2017 **era inconstitucional porque no cumplía con los principios de unidad y universalidad**, consignados en el art. 227 Cn.

El **principio de unidad**, tanto en la demanda como en el fallo, se ha tomado, sobre todo, en un sentido estricto: **todos los ingresos y gastos del presupuesto deben estar contemplados en un solo documento**<sup>2</sup>. El **principio de universalidad** se refiere a que el presupuesto **debe contemplar todos los ingresos y todos los gastos** para el ejercicio fiscal en cuestión.

**¿Qué señala el art. 227 de la Constitución?** al que hace referencia la demanda al invocar estos principios.

*“El presupuesto General del Estado contendrá, para cada ejercicio fiscal, la estimación de todos los ingresos que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en que sea votado, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado.*

*El Órgano Legislativo podrá disminuir o rechazar los créditos solicitados pero nunca aumentarlos.*

*En el presupuesto se autorizará la deuda flotante en que el Gobierno podrá incurrir, durante cada año; para*

<sup>2</sup> El concepto de unidad presupuestaria en el ámbito económico puede ser más amplio, tal como se explica más adelante, en la sección de las consideraciones sobre el fallo de la SC.



*remediar deficiencias temporales de ingresos.*

*Las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y las entidades que se costeen con fondos del Erario o que tengan subvención de éste, excepto las instituciones de crédito, se regirán por presupuestos especiales y sistemas de salarios aprobados por el Órgano Legislativo.*

*Una ley especial establecerá lo concerniente a la preparación votación, ejecución y rendición de cuentas de los presupuestos, y regulará el procedimiento que deba seguirse cuando al cierre de un ejercicio fiscal no esté aún en vigor el Presupuesto del nuevo ejercicio.”*

La demanda afirmaba que la LP2017 no cumplía el principio de unidad, porque los ingresos y erogaciones no estaban consignados en un solo documento.

En la demanda también se explicó que el presupuesto tampoco cumplía con el principio de universalidad porque no estaban incorporados todos los gastos que debía erogar el Estado durante 2017, ya que existían gastos completamente predecibles que se habían omitido, o a los que se les había asignado una cantidad sin ningún sustento real o meramente simbólica, contrario a lo que dicta la Cn. Para probar este punto, se explicó con detalle la subestimación observada en cuatro rubros específicos, que el demandante había seleccionado por ser “obvios, groseros y burdos”:

- a. Financiamiento al Fondo de amortización y Fideicomiso del Sistema de Pensiones Público.
- b. Financiamiento al Régimen de Pensiones de Previsión Social de la Fuerza Armada.
- c. Devolución de IVA a los exportadores.
- d. Devolución del Impuesto sobre la Renta (ISR).

En la demanda también se señaló que el cumplimiento del principio de universalidad era determinante para que la Asamblea Legislativa conociera realmente las cifras del presupuesto, y pudiera ejercer eficazmente su labor de control. También se indicó que presentar un presupuesto en términos netos equivaldría a esconder algunos ingresos

o gastos del conocimiento del Órgano Legislativo, afectando su labor de control; lo que también vulnerara el principio de universalidad.

### **III.1 Fallo de la Sala de lo Constitucional sobre el cumplimiento o no de los principios de unidad, universalidad y equilibrio presupuestario del P2017**

En las consideraciones que hizo la SC sobre la aceptación de la demanda de inconstitucionalidad de la LP2017, razonó ampliamente sobre los principios de unidad (arts. 204, 227 y 228 Cn) y universalidad (art. 227 Cn), y su relación con el principio de equilibrio presupuestario (art. 226 Cn). Se explicó que el derecho constitucional presupuestario reconoce varios principios, entre los cuales están el de universalidad, unidad y equilibrio.

La sentencia emitida por la SC concluyó que la LP2017 cumplía con el principio de la unidad, pero no con el de la universalidad y equilibrio presupuestario, por las razones que se explican a continuación.

#### **Principio de unidad**

La Sala señaló que el principio de unidad surge del manejo unificado de la economía, y de la existencia de fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se aprueban anualmente. Este principio de unidad está contemplado en los arts. 227 inc. 1 y 4, art. 228 inc. 3 y 204 ord. 2 Cn; que están relacionados con el Presupuesto General del Estado y los presupuestos especiales de las entidades autónomas; así como los presupuestos extraordinarios.

En la sentencia se menciona que el principio de unidad demanda que todas las instituciones del sector público tengan presupuestos elaborados y ejecutados –tanto en contenido, como en metodología y formato–, con estricto cumplimiento de la política presupuestaria única, definida por la autoridad competente. Salvo los presupuestos extraordinarios (art 228 inc. 3 Cn.) y municipales (art. 204 ord. 2, Cn), debe existir un solo presupuesto para todo el sector público, y todos los ingresos y gastos deben

estar reunidos en un solo documento o documentos fusionados; lo que facilitará comprobar si existe equilibrio presupuestario, y facilitará el control que debe ejercer el Órgano Legislativo.

Luego de estas reflexiones, la sentencia de la SC concluyó que la **LP2017 sí cumplía con el principio de unidad**; aduciendo que a pesar de todos los vicios que se habían identificado que tenía el P2017, se había presentado en un solo documento, que se había elaborado de forma técnica, y presentado a la Asamblea Legislativa de manera desglosada; y el análisis, discusión y aprobación del presupuesto se había realizado en forma conjunta.

### Principio de universalidad

En el fallo se señaló que el principio de universalidad está en el art. 227 inc. 1 Cn., y se reitera en el art. 22 de la LOAFI. Por lo que hay una obligación constitucional y legal para que el Ejecutivo incluya todos los ingresos y gastos proyectados, y que se consignent con sus importes reales, sin que exista compensación entre ingresos y gastos. Por otro lado, la obligación del Legislativo es constatar que se han incorporado todos los ingresos y gastos.

La SC estableció que la LP2017 no cumplía con el principio de universalidad porque se determinó que los cuatro rubros específicos a los que hacía referencia la demanda, estaban claramente subestimados, a pesar de ser erogaciones predecibles e ineludibles. En el mismo articulado del presupuesto se aceptaba que para dos de ellos –pago de la deuda previsional y pensiones del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA)–, no se había asignado lo que las proyecciones indicaban que se tendría que erogar en 2017; para los otros dos rubros –devoluciones IVA y renta–, el comportamiento histórico reflejaba que tampoco se había presupuestado lo suficiente.

### Principio de equilibrio presupuestario

El principio de equilibrio presupuestario está consignado en el art. 226 Cn: “*El Órgano Ejecutivo, en el Ramo*

*correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del Presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado*”. La SC dictaminó que la LP2017 violó el principio de equilibrio presupuestario, el cual supone que todos los ingresos deben ser equivalentes a la totalidad de los gastos.

La Sala razonó que, aunque en el P2017 existe una igualdad matemática entre ingresos y gastos, al no incluir todos los gastos reales e íntegros, el equilibrio alcanzado se reduce a una simple igualdad numérica, y es un equilibrio ficticio.

En esencia, lo que hay es un desequilibrio derivado de la sobrestimación que se ha hecho de los ingresos y la subestimación de los gastos; lo que luego genera brechas de financiamiento y problemas de liquidez, obligando al Gobierno a utilizar préstamos de organismos internacionales y deuda de corto plazo, y a realizar frecuentes modificaciones al presupuesto.

La Sala también afirmó que desde un punto de vista material, el **equilibrio presupuestario** presupone, entre otras cosas: que los gastos ordinarios deben financiarse con ingresos ordinarios y no con ingresos de capital, ya que estos últimos están destinados a financiar inversión. La Sala hizo referencia a dos casos –el de Costa Rica y Colombia–, en los que el tribunal constitucional se pronunció en este sentido, para evitar el endeudamiento público no acorde con la capacidad económica del Estado.

### III.2 Aclaraciones del Ministerio de Hacienda previo al fallo

Antes de emitir la sentencia, la SC solicitó al Ministerio de Hacienda que aclarara algunos temas que estaban relacionados con la demanda de inconstitucionalidad en contra de la LP2017.



### **Pago de la deuda previsional**

En el art. 4 de la LP2017 se reconoce que en 2017 se necesitarán US\$230 millones para pagar la deuda –capital e intereses–, de los Certificados de Inversión Previsional (CIP) que emite el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP); pero se asignó únicamente US\$1,000 (mil dólares) a la partida presupuestaria, señalando en el mismo artículo que posteriormente se buscará el financiamiento.

La justificación del MH y la AL fue que el pago de US\$230 millones se encontraba cubierto con la reforma del 29 de septiembre de 2016, de la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (LFOP), pero que la SC suspendió los efectos de esa reforma.

Ante estas explicaciones, la Sala afirmó en su fallo que esas excusas no eran aceptables pues se trataba de un gasto totalmente previsible e ineludible, cuya proyección se había determinado de antemano que ascendería a US\$230 millones para 2017.

### **Pago de las pensiones del IPSFA**

Algo similar sucede con la deuda previsional del IPSFA, que en el art. 13 de la LP2017 se reconoce que se necesitarán US\$52 millones para este compromiso, pero solo se presupuestó US\$1,000; y en el mismo artículo se manifestó que luego se harían las transferencias respectivas, al identificarse las fuentes de financiamiento.

La justificación de la subestimación de esta partida por parte del MH y la AL se limitó a señalar que el art. 1 de la Ley del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (LIPSFA) indica que ese instituto debe operar con recursos propios; añadiendo que no es una obligación natural del Estado el financiamiento de estas pensiones.

En el fallo, la SC manifestó que ese argumento no podía aceptarse, porque el art. 1 Cn. señala que en El Salvador se reconoce la persona humana como origen y fin de su actividad, de manera que debe procurarse la consecución del bien común. La Sala también hizo referencia a que esa

justificación no tomaba en cuenta lo que se establece en los arts. 2 inc. 1 y 50 Cn, de que toda persona tiene derecho a la seguridad social, y eso incluye recibir una pensión por vejez. Aunque es cierto que el IPSFA cuenta con recursos propios, también tiene como fuentes de ingresos, las aportaciones ordinarias y extraordinarias del Estado (art. 82, letras b y c, de la LIPSFA). En la sentencia también se expresó que la subestimación de las pensiones por retiro del IPSFA se reitera, al observar las cifras de esta institución que indican que el pago de estas pensiones fue de US\$35.8 y US\$41.8 millones en 2013 y 2014, respectivamente; y que también se conocía que el IPSFA tenía problemas de equilibrio presupuestario, y, aun así, no se hizo la cobertura presupuestaria adecuada.

### **Devoluciones de IVA y renta**

Para las devoluciones de IVA a los exportadores y las devoluciones del ISR, tampoco se presupuestó lo suficiente, solo se asignaron US\$20 millones y US\$13 millones, respectivamente; lo que, de acuerdo con la SC, es claramente insuficiente, tomando en cuenta que el promedio anual de los últimos años de estas erogaciones había oscilado alrededor de US\$170 millones y US\$29 millones, respectivamente.

En el caso de las devoluciones del IVA a los exportadores, el Ministerio expresó que con la reforma de 2015 a la Ley de Impuesto a las transferencias de bienes muebles y a la prestación de servicios, se modificó el mecanismo de pago de las devoluciones por un sistema de autoacreditación, por lo que el fisco percibe los ingresos descontando las devoluciones que han sido previamente autorizadas.

En cuanto a la renta, el MH señaló que en 2011 se modificaron las tablas de retención establecidas en la Ley del ISR (LISR), de manera de equiparar el impuesto retenido con el impuesto computado, que evita descuentos en exceso y una reducción de los montos a devolver.

En la sentencia se señaló que los argumentos del MH no eran convincentes y que después de analizar las proyecciones oficiales de estas devoluciones, las asignaciones presupuestarias eran insuficientes.



## IV. Medidas ordenadas por la Sala de lo Constitucional para corregir el presupuesto de 2017

La SC ordena realizar dos paquetes de medidas diferentes pero complementarias, para corregir el presupuesto 2017. El primer conjunto de acciones está orientado a cumplir con el principio de universalidad, y consiste en asignar los montos verdaderos a los cuatro rubros de gastos subvaluados que se han analizado. Para implementar estas medidas se tiene un plazo hasta el 31 de octubre de 2017.

El segundo grupo de medidas tiene como finalidad cumplir con el principio de equilibrio presupuestario, y están relacionadas con la prohibición de gastos excesivos en algunos rubros. La mayoría de estas medidas son de aplicación inmediata.

El primer grupo de medidas requiere identificar financiamiento; mientras que el segundo, supone un ahorro. El ahorro logrado con las medidas de control de gasto, serviría para financiar la corrección de la subestimación de las cuatro partidas en cuestión. Sin embargo, las señales apuntan a que este ahorro no será suficiente, y habrá que buscar otras formas de financiamiento para corregir la subestimación; lo cual no debería realizarse sin acompañarlo de un acuerdo para un ajuste fiscal.

La SC también se refiere a que para los futuros presupuestos –comenzando con el de 2018–, tanto el Ejecutivo como el Legislativo deben garantizar que en la elaboración y aprobación se respeten los principios de universalidad y de equilibrio presupuestario, previstos en la Constitución. Además, en correspondencia con los recursos disponibles, el Estado debe atender prioritariamente las necesidades que demanda la consecución de los fines fundamentales del Estado (art. 1 Cn.) entre ellos salud, educación, seguridad pública, el bienestar económico, el bien común y la justicia social.

Una vez que se realicen las modificaciones a la LP2017, la SC indica a la Corte de Cuentas de la República (CCR) que debe ejercer eficazmente su labor de fiscalizar la ejecución del presupuesto, según lo establece el art. 195 Cn; debiendo, además, informar periódicamente a la Sala sobre el estado

y avance en dicha ejecución durante el presente ejercicio fiscal.

### IV.1 Medidas para corregir la subestimación y cumplir con los principios de universalidad y equilibrio presupuestario

La SC aclara que la declaratoria de inconstitucionalidad abarca a todo el presupuesto, que es afectado por el desfinanciamiento de las partidas específicas en las que se ha constatado que no se asignaron los recursos suficientes, en contra de lo que estipula la Cn.

Los rubros que se han identificado que están subestimados son: a) deuda previsional, b) pensiones del IPSFA; c) devoluciones de IVA a exportadores y d) devoluciones del ISR.

### IV.2 Medidas de ahorro para preservar el equilibrio presupuestario

La SC razona que con el fin de garantizar un presupuesto equilibrado, acorde con lo que manda la Constitución, los tres Órganos del Estado y demás instituciones públicas deben tomar las medidas necesarias para evitar gastos no prioritarios, excesivos o injustificados, que no guardan coherencia con la situación fiscal y financiera del Estado, y que impactan negativamente en el equilibrio presupuestario (art.226 Cn); por lo que manda realizar varias medidas específicas para reducir o eliminar gasto; ese gasto en exceso también previene al Estado de cumplir con su finalidad social.

#### *i) Prohibición de transferencias a asociaciones, fundaciones o entes privados*

Se advierte que, en el P2017 las transferencias a entes privados ascienden a US\$5.6 millones, estos fondos se asignan a asociaciones y fundaciones de distinta



naturaleza y finalidad, incluso a entidades que no tienen ninguna relación con la finalidad del Estado, lo que hace injustificables tales asignaciones. La SC afirma que estas transferencias son, además, inaceptables, porque se dan en el marco de un presupuesto incompleto y desfinanciado, en el que no se han incorporado los recursos necesarios para pagar pensiones y devolución de impuestos, lo que lleva a mayor endeudamiento.

La SC en la sentencia expresa que estas transferencias tampoco son coherentes con las necesidades que presentan los ministerios e instituciones públicas vinculadas con la gestión del gasto para desarrollo social, o con la persecución del delito y acciones penales; algunas de estas instituciones, además, han sufrido recortes presupuestarios. Por ejemplo, la SC expresa que es de conocimiento público que en varios hospitales hay desabastecimiento de medicamentos e insumos; incluso algunos de estos desabastecimientos en salud han sido reclamados judicialmente ante ese mismo tribunal; por ejemplo, en el caso de pacientes con insuficiencia renal, hemofilia, VIH, entre otros; las escuelas no tienen material didáctico y la infraestructura escolar está en deplorables condiciones, no hay recursos para pagar salarios y proveedores; la FGR carece de recursos suficientes para cubrir gastos operativos, entorpeciendo la realización de sus labores.

Dado que estas transferencias a entes privados han contribuido al desequilibrio presupuestario, la SC inhabilitó al Ejecutivo y al Legislativo de realizar transferencias de fondos públicos a entes privados, particularmente a aquellos que tienen vínculos con partidos políticos y grupos afines, y con funcionarios o sus parientes; salvo en los casos estrictamente necesarios y justificados, siempre y cuando las actividades de estas asociaciones privadas estén relacionadas directamente con los fines sociales del Estado (art. 1 inc. 3 Cn); pero deben estar sujetas a la rendición de cuentas y a la fiscalización por parte del Órgano indicado.

## **ii) Ahorro en el gasto en remuneraciones y otro gasto corriente en exceso**

La SC advierte sobre el aumento injustificado y progresivo en la planilla del sector público y sobre la carga presupuestaria que esto implica; explicó que de 2008 a 2017 se han creado 29,644 plazas a tiempo completo en el Gobierno Central, que han llegado a 127,399; el gasto en remuneraciones pasó de US\$1,036.5 millones en 2008 a US\$1,789.2 millones en 2017. En la sentencia se menciona que durante 2008-2017, solo la Presidencia de la República aumentó 1,870 plazas, con un gasto adicional de US\$21 millones en remuneraciones durante el período mencionado; y organismos internacionales han manifestado que el gasto en remuneraciones es alto: la media de este gasto para países de similar nivel de desarrollo es de 7.6% del producto interno bruto (PIB), comparado con 9% para El Salvador en 2014, tasa que es más elevada que la media en Centroamérica.

La SC afirma que el mayor número de plazas y el mayor gasto en remuneraciones no se ha reflejado en una mejora de oferta de servicios del sector público. Por el contrario, el incremento de plazas en exceso ha contribuido al desequilibrio presupuestario y fiscal, afectando la estabilidad de las finanzas públicas, contraviniendo lo que establece el art. 226 Cn., y en detrimento de las funciones que el Estado está obligado a realizar en las áreas sociales fundamentales. El aumento del gasto en remuneraciones ha limitado los recursos que el Estado debería destinar a rubros prioritarios.

Para corregir esta infracción constitucional y preservar el equilibrio presupuestario, la SC manda que, a partir de la emisión de la sentencia, tanto el Consejo de Ministros, como el Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa, implementen las siguientes medidas para controlar el gasto:

- a) Suspender nuevas plazas y contrataciones en las instituciones del sector público, con excepción de aquellas necesarias para áreas sociales estratégicas como educación, salud, justicia y seguridad, o para enfrentar situaciones de emergencia ineludibles.

- b) El ingreso de nuevos servidores al sector público debe circunscribirse al reemplazo de funcionarios, empleados y trabajadores del sector público que dejen de laborar; siempre y cuando reemplazar estas plazas sea estrictamente necesario.
- c) Suspender los aumentos salariales para las plazas y contratos de funcionarios y jefaturas.
- d) Suspender el otorgamiento de nuevas compensaciones adicionales al salario, como las bonificaciones y retribuciones en especie de cualquier tipo, a los funcionarios y jefaturas.
- e) Suprimir compras de equipo y bienes suntuarios, o de uso no prioritario.
- f) Garantizar un uso racional y limitado de fondos públicos para viajes al extranjero y sus correspondientes viáticos.
- g) Limitar a lo estrictamente necesario el gasto en publicidad.

Además, la SC señala que en aquellos casos en que sea estrictamente necesario contratar personal, debe garantizarse que el reclutamiento responda a criterios de mérito y aptitud profesional y laboral, como lo ordena el art. 219 Cn; y que no prevalezcan los intereses políticos de militancia partidaria o de parentesco con los funcionarios.

### **iii) Escalafones**

La SC también manda a la Asamblea Legislativa a revisar el gasto en remuneraciones de ciertos grupos de servidores públicos, cuyos escalafones se traducen en incrementos periódicos desproporcionados; lo que está en contra del principio de igualdad (art. 3Cn).

La Sala manifestó que los funcionarios beneficiados con el escalafón deben mantenerlo en una proporción que

no genere distorsiones en el sector laboral, ni presiones fiscales desproporcionadas. Esta relación igualitaria entre los servidores públicos de las distintas instituciones públicas, debe ser verificada por los diferentes Órganos del Estado, de manera que, sin violentar los derechos laborales, se tenga racionalidad, austeridad y el equilibrio presupuestario exigido por la Constitución.

### **iv) Seguro médico hospitalario**

La SC señala que cada año los tres Órganos del Estado destinan cuantiosas cantidades de dinero en la adquisición de seguros médicos hospitalarios privados para funcionarios y jefaturas, lo que añade una fuerte carga al presupuesto, e incide en su desfinanciamiento y en la difícil situación de la red pública de salud.

Por tanto, manda a que los Órganos del Estado y otras instituciones públicas se abstengan de realizar nuevos contratos para funcionarios y jefaturas; o, en su defecto, buscar alternativas presupuestarias razonables, como establecer una responsabilidad compartida en el gasto de estas primas de seguros.

## **V. ¿Cómo deben modificarse las partidas que son objeto del fallo de la Sala de lo Constitucional?**

En este apartado se han realizado algunas estimaciones de lo que representa corregir el P2017, para las cuatro partidas específicas subestimadas. Además, se presentan algunos datos sobre las partidas, por clasificación económica, donde se incluyen los gastos que la SC manda a reducir.



## V.1 Medidas para corregir la subestimación de cuatro partidas consideradas en el fallo

Con la sentencia queda confirmado que el P2017 aprobado en enero, por US\$4,957.8 millones es falso (cuadro 1, columna 1), y esto ciertamente explica por qué el gobierno ha entrado en problemas de liquidez.

Si el presupuesto votado hubiera sido correcto, luego de incorporar las omisiones y corregir los ingresos corrientes, y sin realizar un ajuste fiscal; éste hubiera ascendido a US\$5,289 millones (cuadro 1, columna 2) y en lugar de US\$245 millones de financiamiento por endeudamiento (P2017 votado) hubiera requerido US\$713.4 millones, un aumento de US\$468.4 millones de deuda adicional. Es claro que un incremento de la deuda de esta magnitud para financiar gasto corriente, no es responsable ni aconsejable, ya que se estaría comprometiendo seriamente el futuro del país y de todos los ciudadanos; por tanto, lo que se hubiera tenido que hacer es un ajuste fiscal, que contemplara eliminar las nuevas plazas, congelar los aumentos salariales y beneficios adicionales, bajar el monto para la adquisición de bienes y servicios, eliminar gastos onerosos y no justificables etc., para reducir o eliminar esta necesidad de financiamiento adicional.

La realidad ha obligado al gobierno a hacer modificaciones al presupuesto para ajustarse a lo realmente disponible, algo que pudo haberse hecho hace un año, pero que no se realizó al no tener el deseo de ajustar las finanzas públicas. El presupuesto no solo se ha reformado por las reorientaciones, sino, además, se han incorporado ingresos adicionales<sup>3</sup> no contemplados en el presupuesto votado, algunos de los cuales han significado transferencias de empresas públicas o instituciones descentralizadas al Gobierno Central. Estas modificaciones resultan en un presupuesto modificado de US\$5,130.8 millones al mes de julio (cuadro 1, columna 3).

Para el pago de la deuda previsional, pensiones del IPSFA y devoluciones de impuestos, que son las cuatro partidas analizadas por la SC, cálculos propios apuntan a que el faltante sería de US\$174.8 millones. Para las otras partidas que se ha estimado están subestimadas -que no fueron objeto de la sentencia-, se necesitarían US\$33.4 millones adicionales. Para llegar a este último monto se sumó,

<sup>3</sup> Para mayor información sobre estos ingresos adicionales ver Resumen Ejecutivo de la Ejecución Presupuestaria de Gastos. Cifras a Julio 2017. MH.

con signo contrario, los recortes que se necesitan para el FODES y CSJ; ya que al ser poco probable que se realicen estas reducciones, lo más probable es que se conviertan en necesidad de financiamiento adicional. Sin embargo, lo correcto y responsable sería recortar lo asignado a estas dos partidas, para cumplir con la normativa de asignar 8 y 6% de los ingresos corrientes presupuestados<sup>4</sup>, y ser congruente con el principio de equilibrio presupuestario.

Esto daría un faltante total para el Gobierno Central de US\$174.8 millones en los cuatro rubros objeto de la sentencia, más US\$33.4 millones, que se ha identificado que están distorsionados en otras partidas, haciendo un total de US\$208.2 millones que no tienen financiamiento. Este monto difiere de los US\$158.2 millones que corresponde a la diferencia entre el presupuesto corregido y el presupuesto a julio (cuadro 1); debido a que, como ya se explicó antes, se ha sumado lo correspondiente al FODES y OJ con signo cambiado; y que, además, la diferencia en el rubro "Otros" por US\$16.8 millones no se considera un exceso; ya que se supone que es resultado, en parte, de los nuevos ingresos adicionales; por lo que no se incluyó en los US\$208.2 millones.

Los cálculos de lo que falta por financiar por US\$174.8 más US\$33.4 millones, corresponden al Gobierno Central; pero existen otros compromisos que hay que solventar y para los cuales no existe financiamiento a julio de este año. Por ejemplo, el subsidio eléctrico que se estima en alrededor de US\$90 millones<sup>5</sup>; también hay un faltante de cerca de US\$150 millones<sup>6</sup> para pagar las pensiones del ISSS y el INPEP de octubre-diciembre, como resultado de que en al menos una de las AFP, se alcanzará el 45% de fondo de pensiones, que es el techo de lo que se puede prestar al gobierno; asimismo, el saldo de LETES a agosto era de US\$693 millones a agosto, y de ese monto, será difícil hacer *roll over* de US\$100 millones<sup>7</sup> con el mismo acreedor; debe recordarse que existen pagos atrasados con los proveedores<sup>8</sup>. Todo lo anterior aumenta la brecha financiera

<sup>4</sup> En el caso de FODES, es con respecto a los ingresos corrientes netos presupuestados.

<sup>5</sup> En presentación "Medidas Integrales para atender la Crisis Fiscal", pp. 29, 23 de agosto de 2017. MH.

<sup>6</sup> Ibid. pp. 44.

<sup>7</sup> Estos US\$100 millones se deben al Banco Central de Bolivia; originalmente los Letes adquiridos por el BCB ascendían a US\$200 millones, pero al 8 de septiembre, lo que se debe es solo US\$100 millones.

<sup>8</sup> A diciembre de 2016, la cuenta por pagar, llamada acreedores monetarios, era igual a US\$360.7 millones; estos son los compromisos pendientes de pago. No necesariamente todas estas erogaciones están atrasadas; pero por la situación de iliquidez del gobierno, es bastante probable que una parte importante sea por pagos demorados.

**Cuadro 1**  
**Gobierno Central: presupuesto votado, modificado y brecha por financiar**  
**(Millones de US\$)**

Clasificación económica	1	2	3	4
	P2017 votado	P2017 votado hipotético corregido, y sin ajuste fiscal 1/	P2017 modificado a julio 2/	Diferencia (3-2) 3/
<b>Ingresos totales</b>	<b>4,957.8</b>	<b>5,289.0</b>	<b>5,130.8</b>	<b>-158.2</b>
Corrientes	4,418.7	4,281.5	4,395.1	113.6
Capital	17.4	17.4	23.3	5.9
Financiamiento	245.0	713.4	422.7	-290.7
Contribuciones especiales	276.7	276.7	283.3	6.6
Ingresos todavía no registrados4/	0.0	0.0	6.4	6.4
<b>Gastos totales</b>	<b>4,957.8</b>	<b>5,289.0</b>	<b>5,130.8</b>	<b>-158.2</b>
Devoluciones renta	13.0	33.4	13.0	-20.4
Devoluciones IVA 5/	20.0	47.3	6.8	-40.5
Pensiones IPSFA	14.3	51.3	28.7	-22.6
Costo previsional 6/	0.0	235.7	144.4	-91.3
<b>Subtotal</b>	<b>47.3</b>	<b>367.7</b>	<b>192.9</b>	<b>-174.8</b>
Elecciones 2018	0.0	30.0	13.2	-16.8
Subsidio al gas licuado	40.0	40.0	40.0	0.0
Fodes	345.5	334.5	345.5	11.0
Órgano Judicial	267.7	259.5	265.1	5.6
<b>Subtotal</b>	<b>653.2</b>	<b>664.0</b>	<b>663.8</b>	<b>-0.2</b>
Otros 7/	4,257.3	4,257.3	4,274.1	16.8

1/ En el presupuesto corregido se asigna el monto estimado más realista a aquellas partidas que se identificaron que estaban sobrestimadas o subestimadas en el presupuesto votado; pero pueden haber otras partidas que estén distorsionadas y que no se conocen. Para simplificar, se supone que el rubro "otros" no está subestimado ni sobrestimado. Las proyecciones del pago de deuda previsional y pago de pensiones IPSFA, son de ASAFONDOS (a julio de 2017) e IPSFA (a enero de 2017); las proyecciones devoluciones de IVA, ISR y subsidio al gas son de presentación "Medidas Integrales para atender la Crisis Fiscal," 23/8/2017, MH; las proyecciones de lo que se necesita en 2017 para preparar las elecciones de 2018, son propias, sobre la base del monto total que solicitó el TSE (US\$39,981,865) para gastar en 2017 y 2018; los recortes en FODES y Órgano Judicial son cálculos a partir de las proyecciones propias de los ingresos corrientes, que indicaban que este rubro está sobrestimado por US\$137.2 millones en el P2017 votado.

2/ La composición de los ingresos a julio parte de los datos del Informe de Ejecución Presupuestaria Primer Semestre de 2017, MH; más los ingresos adicionales percibidos en julio, según Ejecución Presupuestaria de Gastos, cifras a julio de 2017, MH. Para la composición del gasto a julio, se han tomado los datos de la Ejecución Presupuestaria de Gastos a julio 2017 y del presupuesto votado, y también se ha consultado los decretos de modificación del presupuesto.

3/ En la columna 4 aparece la diferencia entre el presupuesto modificado a julio y el presupuesto corregido hipotético. La diferencia, en general, indica que si es (-) es un faltante, y si es (+) es que se ha asignado más de lo que se puede financiar y se necesita reducir la partida. Sin embargo, en el caso de FODES y OJ si ese recorte no se realiza, como probablemente sucederá, ese monto será un faltante al que habrá que buscar financiamiento; de manera que en lugar de tener un faltante en el grupo de "elecciones, subsidio, FODES y OJ" de US\$200 mil, se tendrá una brecha de US\$33.4 millones. Por otro lado, los US\$16.8 millones del rubro "Otros" no se considera como un faltante, sobre la base que si se han aumentado estas partidas ha sido porque se ha podido identificar ingresos adicionales.

4/ Para mayor detalle de ingresos no registrados, ver Ejecución presupuestaria de gasto a julio de 2017, pp.8 y 9, MH.

5/ En el PP2017 las devoluciones del ISR e IVA eran US\$22 millones y US\$30 millones, respectivamente, montos que estaban subestimados; y se recortaron más antes de aprobar el P2017, para poder aumentar otras partidas, entre ellas, escalafón de salud, programa de veteranos de guerra y transferencias a fundaciones privadas. En abril de 2017, se hizo un recorte a las devoluciones de IVA por US\$13,199,120 que se destinaron al TSE.

6/ En la proyección del monto estimado para el pago anual de la deuda previsional en 2017 (US\$235.7 millones), se ha tomado la proyección que tenía ASAFONDOS a julio de 2017; la cual es mayor que la que tenía a principios de año, debido al incremento en la tasa LIBOR en los últimos meses, siendo que es una tasa de referencia para el cálculo de los intereses que el Gobierno paga por los CIP.

7/ En el rubro "Otros" del P2017 corregido se puso el mismo monto del P2017 votado, bajo el supuesto que no está subestimado. Sin embargo, el rubro "Otros" a julio (columna 3), está US\$16.8 millones por encima del monto de "Otros" en el presupuesto corregido (columna 2); esta diferencia no se ha tomado como un exceso que se necesita recortar, bajo el supuesto que se han obtenido ingresos adicionales.

**Fuente: Elaborado con datos del P2017 votado; Informe de Ejecución Presupuestaria del Estado, Primer Semestre 2017, MH; Resumen Ejecutivo de la Ejecución Presupuestaria de Gastos Cifras a Julio 2017, MH; y proyecciones propias, ASAFONDOS IPSFA y MH.**



que ascendería a US\$548.2 millones (cuadro 2), sin incluir los pagos atrasados. No obstante, a pesar de lo delicado de la situación, debe tomarse en cuenta que al menos para el pago de la deuda previsional (US\$91 millones), existe una solución con la propuesta de reforma de pensiones de la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones. Por otra parte, en la brecha por financiar se ha considerado el refuerzo que debería dar el Gobierno Central al Tribunal Supremo Electoral por US\$16.8 millones (cuadro 1 columna 4), para acercarse al presupuesto solicitado por el TSE y que fue recortado; pero lo más probable es que el Gobierno no esté considerando hacerlo. Si a los US\$548.2 millones se le restan los US\$91 millones que se solucionarían con la reforma de pensiones de la ICP, y tampoco se considera los US\$16.8 millones para el TSE, la brecha por financiar se reduce a US\$440.4 millones. Por otra parte, los datos más recientes del MH parecen indicar que el pago del subsidio eléctrico en 2017 será menor, alrededor de US\$45.9 millones.

Los ingresos adicionales logrados durante enero-julio de 2017, que no estaban presupuestados en el P2017, y que se usaron para pagar la deuda previsional y pensiones del IPSFA, junto con las reorientaciones para este fin, redujeron significativamente la necesidad de financiamiento para estas partidas, comparado con la brecha que se tenía al momento de aprobar el P2017. En el cuadro 3 aparecen algunos de los nuevos ingresos que se han tenido (enero-julio de 2017), indicando la fuente y el uso de estos recursos.

En el cuadro 4 se encuentran las fuentes de financiamiento adicionales que han permitido cubrir el pago de la deuda previsional y pensiones del IPSFA hasta el momento, a pesar de no haberse incorporado los recursos al P2017. El pago de CIP del primer trimestre de 2017 (US\$41.78 millones) se pudo realizar porque estaba operando el P2016 que tenía una partida para ese fin. El segundo pago de la deuda previsional (US\$55.22 millones) en abril,

**Cuadro 2**  
**Gastos ineludibles que todavía no tienen financiamiento identificado a julio de 2017**  
**(Millones de US\$)**

Descripción	Faltante a julio de 2017
<b>I. Gobierno Central</b>	
Devoluciones renta	20.4
Devoluciones IVA	40.5
Pensiones IPSFA	22.6
Costo previsional	91.3
Subtotal partidas objeto de sentencia de la SC	174.8
Elecciones 2018	16.8
FODES	11.0
Órgano Judicial	5.6
Subtotal otras partidas	33.4
Total faltante Gobierno Central	208.2
<b>II. Otras partidas sin financiamiento</b>	
Subsidio energía eléctrica	90.0
Pago de pensiones ISSS e INPEP oct-dic 2017	150.0
Letes que no podrá hacerse <i>roll over</i> con el mismo acreedor	100.0
Total otras partidas sin financiar	340.0
<b>III. Brecha por financiar SPNF (*)</b>	<b>548.2</b>

(\*) No incluye pagos demorados a proveedores; las cuentas por pagar a diciembre de 2016 eran igual a US\$360.7 millones.

Fuente: elaboración propia con base en datos del cuadro 1.

**Cuadro 3**  
**Gobierno Central: algunos de los nuevos ingresos no contemplados en el presupuesto votado. Enero-julio de 2017**  
**(Millones de US\$)**

Fecha	Fuente	Destino	Monto
26/04/2017	Incorporación de recursos provenientes de fuentes de ingresos financieros, según acuerdo ejecutivo	Pago obligaciones generadas por el Fideicomiso Obligaciones Previsionales	8.0
22/06/2017	Ingresos provenientes de CEPA	Pago deuda previsional	15.6
22/06/2017	Ingresos provenientes de SIGET	Pago deuda previsional	17.5
03/07/2017	Recursos del ISR e ingresos financieros (titularización ANDA)	Pago deuda previsional	14.4
	<b>Subtotal pago deuda previsional</b>		<b>55.4</b>
03/07/2017	Recursos del ISR e ingresos financieros (titularización ANDA)	Pago pensiones IPSFA	14.4
	<b>Subtotal pago deuda previsional y pensiones IPSFA</b>		<b>69.8</b>
28/02/2017	Incorporación recursos emisión eurobonos	MINEC para trasladar a subsidio eléctrico de 2016	46.0
Junio y julio 2017	Ampliación automática FEFE para subsidio gas	Subsidio al gas	4.5
01/05/2017	Incorporación presupuesto especial del Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera (CONSAA)	CONSAA	0.9
14/06/2017	Contribución especial para seguridad, remanente de 2016	Distintos programas seguridad	5.7
01/07/2017	Pacific Rim	Pago firma abogados del caso CEL-ENEL	2.5
		Fiscalía General de la República	5.6
26/07/2017	Incorporación recursos de ingresos financieros y otros	Fonavipo: Programa Casa para Todos	16.0
Enero-julio 2017	Préstamos externos y donaciones	Para proyectos o programas específicos varios	15.6
	<b>Subtotal nuevos ingresos para otros gastos</b>		<b>96.7</b>
	<b>Gran total</b>		<b>166.6</b>

Fuente: elaborado con datos de Resumen Ejecutivo de la Ejecución Presupuestaria de Gastos. Cifras a julio de 2017. MH.

se realizó reorientando fondos provenientes del recorte de los presupuestos de varias instituciones, incluyendo salud, educación y seguridad. Finalmente, el tercer pago (US\$47.36 millones) se ejecutó con nuevos ingresos que no estaban incorporados al presupuesto, y también una parte sirvió para pagar US\$14.4 millones de las pensiones del IPSFA con estas nuevas fuentes de financiamiento. Recientemente se anunció que los ingresos provenientes de la venta de las acciones que el Estado posee en algunos ingenios, servirá para pagar la deuda previsional del último trimestre.

Los nuevos ingresos y reorientaciones han reducido lo que se necesitaba para pagar la deuda de CIP en 2017, de un monto proyectado de más de US\$220 millones a principios de año, que a julio había subido a US\$237.5 millones<sup>9</sup>, a una brecha de solo US\$91 millones para el pago de último trimestre de 2017. Si se realizará la propuesta de reforma de pensiones de la ICP, este último pago ya no se tendría que hacer en 2017.

<sup>9</sup> El monto de lo que se necesita pagar por CIP en 2017 subió en el transcurso del año, por el aumento de la tasa LIBOR, que es la que sirve de referencia para establecer el pago de intereses de estos instrumentos financieros.



**Cuadro 4**  
**Pago CIP y pensiones IPSFA con reorientaciones o nuevos ingresos no contemplados en el P2017 votado. A julio de 2017**  
**(Millones de US\$)**

Fecha	Fuente	Destino	Monto
Ene 2017	Fondos propios al estar funcionando todavía el P2016	Pago deuda previsional	41.7
Abr 2017	Reorientación fondos en P2017	Pago deuda previsional	55.2
22/06/2017	Ingresos provenientes de CEPA	Pago deuda previsional	15.6
22/06/2017	Ingresos provenientes de SIGET	Pago deuda previsional	17.5
03/07/2017	Recursos del ISR e ingresos financieros (titularización ANDA)	Pago deuda previsional	14.4
	<b>Subtotal pago deuda previsional</b>		<b>144.3</b>
03/07/2017	Recursos del ISR e ingresos financieros (titularización ANDA)	Pago pensiones IPSFA	14.4
	<b>Pago deuda previsional y pensiones IPSFA</b>		<b>158.7</b>

Nota: En el cuadro no se incluyen los US\$14.3 millones asignados en el P2017 para pagar déficit de pensiones del IPSFA, pensiones no cubiertas por el IPSFA y otros gastos relacionados.

Fuente: elaborado con datos del Resumen Ejecutivo de la Ejecución Presupuestaria de Gastos, cifras a julio de 2017, MH; datos de ASAFONDOS y decretos legislativos.

## V.2 Medidas de control de gasto

Para las medidas de control de gasto, es más difícil hacer los cálculos para determinar el ahorro que puede lograrse, principalmente por falta de información y de voluntad política.

### Transferencias a asociaciones privadas

Por ejemplo, sobre las **transferencias del Gobierno Central a instituciones privadas**, se obtuvo la nómina de varias de ellas en el P2017, pero no hay seguridad de que sean todas las que reciben fondos públicos; tampoco se conoce el monto que habían recibido al momento de la sentencia, información que podría ayudar a estimar un posible ahorro.

En el anexo se presentan algunas de las asociaciones o fundaciones privadas que se listan en el P2017<sup>10</sup>. El monto total que recibirán estas asociaciones asciende a US\$28.6 millones; en dicho valor también se incluyeron US\$19.1 millones por transferencias del Ministerio de Educación (MINED) a instituciones que ejecutan programas educativos<sup>11</sup>, pero para las cuales no se tienen sus nombres. En esta misma situación pueden haber otras instituciones privadas que recibirán fondos públicos en 2017 de otras instituciones públicas, pero que no están detalladas en el presupuesto, y para las cuales el monto que recibirán se encuentra dentro del rubro de transferencias corrientes a entes privados de las respectivas dependencias del Estado, sin que se pueda conocer información más específica.

<sup>10</sup> La mayor parte de las instituciones privadas de este listado se incluyeron previo a la aprobación del P2017 y no estaban contempladas en el PP2017. Para más información sobre estos cambios, ver: Alas de Franco, Carolina “*Modificaciones al proyecto de presupuesto 2017 aumentaron el gasto sin financiamiento*”. Análisis Económico 31, abril de 2017. FUSADES-DEC.(cuadro 2).

<sup>11</sup> Dato señalado en la partida presupuestaria correspondiente del MINED en el P2017.



## Remuneraciones y otros gastos corrientes

En cuanto a lo que ordenó la Sala para frenar las remuneraciones y otros gastos corrientes excesivos, debe mencionarse que no se tiene la información específica sobre los gastos a los que hace mención la sentencia. Estas erogaciones están incorporadas en un agregado más amplio bajo los rubros de “remuneraciones” y “bienes y servicios” y probablemente el gasto en seguros médicos sea parte del rubro “gasto financiero”. Para estos rubros, solo hay información agregada sobre los recursos disponibles<sup>12</sup> (cuadro 5), pero no se puede determinar a partir de estos datos cuánto de ese monto podría ser ahorrado, si se cumple con la sentencia de la SC.

Es, por tanto, importante que la Asamblea Legislativa y la CCR pidan al MH información detallada sobre los gastos que la Sala manda a frenar o reducir, incluyendo lo presupuestado para estos fines, y lo que a la fecha del fallo estaba disponible para ese tipo de gasto.

Dado que, según cálculos propios, lo que se necesita para resolver la subestimación de las partidas objeto de la sentencia es aproximadamente US\$174.8 millones, y que las autoridades han afirmado que solo se podrá generar

<sup>12</sup> Recursos disponibles son los no comprometidos.

un ahorro de cerca de US\$10 millones con las medidas que ordena la Sala; esto lleva a concluir que las modificaciones al P2017 producto de la sentencia, deben ir acompañadas de un ajuste fiscal, y una reforma de pensiones no confiscatoria y que mejore pensiones, como lo contempla la propuesta de la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP).

## VI. Reflexiones sobre la sentencia de inconstitucionalidad del P2017

La sentencia de inconstitucionalidad del P2017 presenta una oportunidad para corregir el manejo de las finanzas públicas, y eliminar los vicios que se han venido observando y agravando en los presupuestos. Sin embargo, para aprovechar esta oportunidad debe haber un eficaz cumplimiento de la sentencia, lo que requiere de una buena labor de fiscalización por parte de los organismos encargados y de la sociedad civil.

**Cuadro 5**  
**Gobierno Central: Presupuesto General del Estado**  
**(Millones de US\$)**

Clasificación económica	Presupuesto votado 2017	Presupuesto modificado 2017 a julio	Disponible a julio de 2017
<b>Gastos totales</b>	<b>4,957.8</b>	5,130.8	1,711.5
Corrientes	3,618.6	3,870.1	1,240.9
Remuneraciones	1,789.2	1,769.7	749.7
Bienes y servicios	378.5	463.5	145.3
Gastos financieros y otros	680.8	658.8	16.8
Transferencias corrientes	770.1	978.2	329.1
Capital	752.9	767.7	384.1
Inversión en activos fijos	265.5	276.9	199.3
Aplicaciones financieras	309.6	305.5	-
Contribuciones especiales	276.7	187.5	86.5

Fuente: Elaborado con datos del presupuesto votado y Resumen Ejecutivo de la Ejecución Presupuestaria de gasto. Cifras a julio de 2017.



## VI.1 Una oportunidad para corregir el manejo de las finanzas públicas

La sentencia es de obligatorio cumplimiento, y, en ese sentido, no está supeditada a la voluntad de los funcionarios, agendas partidarias o intereses personales. Además, se ordena a la CCR fiscalizar en forma eficiente la ejecución de las medidas, e informar periódicamente a la SC sobre el cumplimiento de lo que dicta la sentencia en cuanto a las modificaciones al P2017.

Hay medidas específicas que, de cumplirse, coadyuvarán a disponer de presupuestos realistas. Por un lado, asignar los fondos necesarios a las partidas subestimadas corregirá estos errores y contribuirá a la transparencia de saber la capacidad económica del Estado y sus fuentes de financiamiento; y, también, ayudará a que el presupuesto sea efectivamente un instrumento de planeación, orientación y control.

Hasta ahora, las autoridades habían hecho caso omiso de todos estos señalamientos, justificándose con argumentos débiles, cuando estuvieron forzadas a aclarar algunos de estos cuestionamientos. Esta transgresión de los presupuestos a las normas constitucionales, y el efecto perverso que ha tenido en la situación de las finanzas públicas, se ha ido agravando, sin que haya tenido, hasta el momento, algún costo para los funcionarios involucrados.

En la sentencia se reconoce que es el Ejecutivo el que debe elaborar el proyecto de presupuesto, y el Legislativo el que debe aprobarlo; pero ambos tendrán que respetar lo que dicta la Constitución en cuanto al presupuesto: que se cumpla con los principios de universalidad y equilibrio presupuestario, entre otros; así como garantizar que el Estado cumpla con su finalidad social, asegurando los derechos fundamentales que tiene la ciudadanía, que también están establecidos en la Cn. Esto no solo atañe al P2017, sino a todos los presupuestos que sean aprobados en el futuro; por lo que las implicaciones de la sentencia son de largo alcance.

Un paso muy importante con la sentencia es que dicta sobre lo que debe ser el equilibrio presupuestario. Por el formato como se presenta el presupuesto, todos los ingresos (incluidos los desembolsos por préstamos),

siempre son iguales a todos los gastos (incluido el pago de deuda). En la elaboración del presupuesto siempre se cumplirá con esta igualdad contable, lo cual no es garantía de que las cifras de ingresos y gastos sean realistas. En los últimos años, esta igualdad se ha basado en la sobrestimación de ingresos y omisión o subestimación de gastos; con la sentencia queda claro que un equilibrio de este tipo es artificial, y que implica que no se cumple con el equilibrio presupuestario.

En esta materia, la sentencia también relaciona el equilibrio presupuestario con destinar los ingresos corrientes a los gastos corrientes, y destinar los préstamos a la inversión, lo que no se ha cumplido en los presupuestos de los últimos años, en la medida que se ha ido utilizando más intensivamente la deuda de corto plazo para financiar permanentemente gasto corriente.

## VI.2 Consideraciones sobre el principio de unidad y el control del gasto excesivo

### Principio de unidad

La SC dictaminó que el P2017 sí cumple con el principio de unidad. Para llegar a esta conclusión se basó en un concepto de unidad algo restringido, que es que el presupuesto debe estar contemplado en un documento único, o en una fusión de documentos presentados en un solo cuerpo.

En el principio de unidad, en un sentido más amplio, los datos y la información sobre las finanzas públicas y la política pública, deberían ser compatibles, consistentes o complementarios, aunque se encuentren en distintos documentos y en formatos diferentes. Es en este sentido que consideramos que los presupuestos aprobados no cumplen con el principio de unidad, ya que al calcular el déficit fiscal del sector público no financiero (SPNF) a partir de los datos del proyecto de presupuesto que el MH introduce a la AL<sup>13</sup>, y compararlo con el déficit fiscal que

<sup>13</sup> El déficit fiscal para el sector público no financiero no es un dato que aparezca como tal en el presupuesto, pero puede calcularse utilizando los datos de éste. El presupuesto se encuentra en un formato diferente al de los datos que se encuentran en los cuadros del SPNF, pero esto no impide calcular a partir de los datos del presupuesto el déficit fiscal, y poder compararlo con la cifra que brinda el MH.

aparece en el Mensaje del Proyecto de Presupuesto del MH, las dos cifras son diferentes por un monto significativo. Puesto que estos dos documentos son hechos públicos el mismo día o en un tiempo muy cercano, y ambos son elaborados por el MH; la diferencia entre ambos déficits<sup>14</sup> reflejaría, en buena parte, la brecha que no tiene financiamiento en el presupuesto.

Es evidente que en una sentencia es difícil basarse en una interpretación amplia del principio de unidad, y más aún si requiere de cálculos para establecer la brecha por financiar. Es el Ejecutivo el llamado a presentar presupuestos realistas.

Todavía queda como una tarea pendiente que, en los presupuestos aprobados, se incluya también un cuadro que consolide todos los elementos del SPNF contenidos en el presupuesto, y que refleje congruencia en sí mismo. No hay ninguna razón que impida hacer tal consolidación y no hacerlo contribuye a la falta de transparencia del proceso presupuestario. Debería ser una tarea de los diputados requerir al MH que se agregue esta información, para así ejercer su control legislativo sobre el Órgano Ejecutivo.

### **Los gastos excesivos, superfluos e injustificados impiden que el Estado cumpla con su finalidad social**

Para evitar los gastos excesivos, superfluos e injustificados, la sentencia ordena una serie de medidas. En el fallo hay una explicación muy clara de cómo este tipo de gasto está limitando significativamente que el Estado pueda cumplir con su finalidad social fundamental de asegurar los derechos básicos a la población. Estos gastos injustificados, hacen que se desvíen recursos para satisfacer a un segmento privilegiado de los empleados y funcionarios, limitando los fondos que se destinan a atender primordialmente a las grandes mayorías.

La prima del 70% mayor en los salarios en el sector público comparado con los del sector privado, en posiciones similares, que ha estimado el Fondo Monetario Internacional (FMI), aun en el caso que esté un poco sobrestimada, es un reflejo de lo que se están limitando los fondos destinados a servicios públicos elementales como salud, educación

<sup>14</sup> Ambos son déficit del SPNF, uno calculado a partir de los datos del presupuesto, y el otro es el que el MH presenta en el Mensaje del Proyecto de Presupuesto.

y seguridad y justicia, entre otros. Entre más beneficios desproporcionados reciba un segmento de la población, hay menos recursos para los fines sociales elementales. Esto no significa que los servidores públicos tienen que estar mal pagados, o que todos están recibiendo un salario por encima de lo que justifican sus atribuciones o capacidades. Sin embargo, en promedio, los datos muestran que en algunos casos hay prestaciones desproporcionadas, y que hay presiones para continuar aumentando la planilla del Estado y otorgando aumentos salariales, totalmente desvinculados del desempeño o del aumento del costo de la vida.

### **Ajuste fiscal**

Debe mencionarse, que estas medidas por el lado del gasto también han sido parte de los compromisos incorporados en acuerdos pasados, pero que no han sido cumplidos por parte de las autoridades. En el Acuerdo Marco para la Sostenibilidad Fiscal, firmado en noviembre de 2016, se estableció, entre otras cosas, que la Mesa Fiscal abordaría los gastos no incorporados en el P2017, entre ellos, el pago de la deuda previsional y las pensiones del IPSFA; y que el gobierno incorporaría al P2017 las modificaciones que acordara la Mesa Fiscal; la cual, además, daría seguimiento a los préstamos de apoyo presupuestario, necesarios para el financiamiento del déficit y las modificaciones del P2017, pero en congruencia con un programa de ajuste fiscal acordado con el FMI.

Por su parte, la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) ha establecido que debe realizarse un ajuste fiscal del 3% del PIB durante 2017-2019, tanto por el lado de los ingresos y los gastos. Después de 2019, el gasto corriente no deberá ser mayor a 18.5% del PIB; en 2016 este gasto fue igual a 19.4% del PIB, por lo que se necesita de una reducción de 0.9 puntos porcentuales en el gasto corriente en tres años.

También el FMI ha presentado una serie de medidas para frenar el gasto en remuneraciones congruentes con las medidas que dicta la SC: a) revisar los escalafones, b) frenar o moderar las nuevas contrataciones, c) frenar o moderar los aumentos salariales<sup>15</sup>. Este mismo organismo

<sup>15</sup> El Salvador. Gasto en salarios gubernamentales: análisis y desafíos, febrero 2016. FMI.



ha propuesto reducir en 0.4% del PIB el gasto en bienes y servicios, dentro de un menú de medidas a elegir, para realizar el ajuste fiscal durante 2017-2019<sup>16</sup>. El impulso de una nueva Ley de la Función Pública también es crucial para un mejor uso de los recursos públicos.

La LRF establece que el Ministro de Hacienda deberá presentar una declaración jurada de cumplimiento del art. 227 Cn., sobre la veracidad e inclusión de todos los egresos en el proyecto de presupuesto. En caso que exista un impedimento legal para incorporar algún gasto en forma parcial o total deberá explicitarlo en su declaración jurada. En caso que se sobrepase el límite de gastos, será sancionado de conformidad con el marco legal establecido. Una novedad para el P2018 será la presentación de esta declaración jurada. La LRF también permite interpelar al Ministro de Hacienda en el caso de no cumplir con sus obligaciones.

### VI.3 Debe vigilarse el cumplimiento de la sentencia

Existen algunos factores que pueden obstaculizar el cumplimiento de la sentencia de la SC.

#### Falta de voluntad política

Las autoridades encargadas de las finanzas públicas, han continuado dando, antes y después de la sentencia, las mismas explicaciones débiles sobre por qué se cometieron esas fallas; lo que hace preguntarse qué tanto están dispuestos a corregir esos vicios de los que han adolecido los presupuestos.

Por ejemplo, en el pronunciamiento del Consejo de Ministros sobre el fallo, se enfatiza que el presupuesto es constitucionalmente competencia del Ejecutivo, insinuando que la Sala no tendría que haberse pronunciado en un asunto que no es de su jurisdicción. Por otra parte, en ese mismo comunicado se expresa que las medidas de gasto ordenadas por la Sala, ya están contempladas y siendo aplicadas en la "Política de Ahorro y Eficiencia del Gasto del Sector Público 2017", y se reclama que la Sala no se haya pronunciado con respecto a los

<sup>16</sup> El Salvador: 2016 Revisión del Art. IV, Informe país FMI.

ingresos. Esto refleja el interés en resolver el problema fiscal por el lado de los ingresos, sugiriendo que ya no se necesita de más medidas para controlar el gasto; mientras que lo que la realidad muestra es que a pesar de las múltiples acciones que han elevado los ingresos del SPNF, persisten los problemas de liquidez, que se han ido agudizando, y que, a pesar de la "política de austeridad" –de la que no hay mayor detalle–, continúa creciendo la planilla del Estado y sigue observándose un exceso de gasto no prioritario.

Por otra parte, en la presentación del Ministerio de Hacienda sobre las medidas para atender la crisis fiscal<sup>17</sup>, se trata de convencer que estos problemas fiscales son históricos; lo que refleja un intento de diluir responsabilidades para las presentes autoridades; se citan casos de 1998 o documentos de FUSADES de 2004, para tratar de probar este punto; obviando que esos sucesos y análisis respondían a situaciones en contextos diferentes; en el presente existe un entorno distinto al que se han añadido nuevos factores que también inciden; y son las autoridades presentes las responsables de buscar soluciones sensatas y las que tienen un papel fundamental en lograr acuerdos. En la presentación también se trata de desviar la atención señalando que el problema es fundamentalmente el bajo crecimiento; al respecto, aunque ciertamente este es un factor clave en la recaudación, no debe olvidarse que el crecimiento económico depende mucho de las políticas públicas; y, por otra parte, no se puede achacar al lento crecimiento de la economía la responsabilidad de decisiones erróneas en el manejo de la Hacienda Pública.

Tampoco ayuda a encontrar soluciones, argumentar que las LETES siempre han sido manejadas de la misma manera; cuando existe una diferencia abismal en la intensidad con que se han utilizado antes y después de 2008; en los últimos años el uso de esta deuda forma parte de un mecanismo sistemático asociado con los presupuestos irreales; y se ha convertido en un financiamiento discrecional y permanente para gasto corriente.

Es importante vigilar la aplicación de la sentencia, y que la CCR realice eficazmente su labor fiscalizadora; también se requiere que los legisladores cumplan con su labor contralora del presupuesto, y se abstengan de aprobar presupuestos irreales.

<sup>17</sup> Presentación "Medidas integrales para atender la crisis fiscal", 23 de agosto de 2017. MH.

Por otra parte, las declaraciones de los funcionarios parecen indicar que están considerando que el fallo de la SC es un espacio para lograr la aprobación de nuevos préstamos para gasto corriente, dejando para después el recorte del gasto. Las autoridades han manifestado que para cumplir con la sentencia se necesitará de más financiamiento; y se ha señalado que para cubrir el déficit de 2017 se requiere de US\$300 millones adicionales, sin incluir las pensiones<sup>18</sup>. Mientras que, al mismo tiempo, las autoridades afirman que lo que se puede ahorrar al aplicar las medidas de freno de gasto, ordenadas por la Sala, es aproximadamente entre US\$9 millones y US\$10 millones<sup>19</sup>.

### **Dificultad para identificar subestimaciones**

En el P2017, la subestimación de las partidas para el pago previsional y para las pensiones del IPSFA estaba explícita en el articulado de la LP2017, lo que ayudó a establecer con bastante precisión que estaban subestimada y el monto. En los futuros presupuestos, esta situación probablemente ya no se dará, porque de hacerlo sería una flagrante violación a lo que dicta la sentencia.

Se necesita que, en los próximos años, el Ejecutivo, el Legislativo, la CCR y todos los entes involucrados en el proceso presupuestario, cumplan su labor eficientemente y se guíen por criterios éticos. Además, en el caso del pago de los CIP a los trabajadores cotizantes de las AFP y de las pensiones del IPSFA, un elemento importante de control es que de antemano se conocen las proyecciones sobre el monto que se necesitará en el año fiscal. Es imprescindible que al momento de la presentación del presupuesto se conozcan estas proyecciones, y que las instituciones encargadas del manejo de las pensiones, se pronuncien sobre el monto asignado en el proyecto de presupuesto para honrar estos compromisos.

<sup>18</sup> Presentación “Medidas integrales para atender la Crisis Fiscal”, pp. 44, 23 de agosto de 2017. MH.

<sup>19</sup> Declaraciones del Ministro de Hacienda en el foro organizado por la Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde), sobre las propuestas del MH para resolver la crisis fiscal, del 23 de agosto de 2017.

### **Asimetría de la información e intereses políticos pueden derivar en más préstamos sin ajuste fiscal**

El fallo ordena realizar acciones orientadas a corregir la subestimación de cuatro partidas específicas; para lo cual necesitará identificar fuentes de financiamiento. Por otro lado, la sentencia ordena medidas para contener el gasto en remuneraciones y otros gastos corrientes en exceso, lo cual representará un ahorro.

Sin embargo, por la diferencia en la disponibilidad de datos e información, sobre estos dos grupos de medidas, y por las declaraciones recientes de algunas autoridades, todo parece indicar que, si no se maneja bien la implementación de la sentencia de la SC, puede terminarse aprobando más deuda para corregir el presupuesto, sin que se haga realmente un verdadero ahorro por el lado de las remuneraciones y otros gastos en exceso.

La información sobre los dos tipos de medidas es asimétrica, se conoce el monto que tienen asignados en el presupuesto los cuatro rubros que están subestimados y para dos de ellos –relacionados con las pensiones–, también se conoce con bastante exactitud lo que falta por pagar en lo que resta del año. De manera que una de las dificultades de ejecutar estas medidas para corregir la subestimación, no es tanto saber cuánto falta sino más bien, lo difícil será acordar cómo se financiará esa corrección, y que esté acompañada de un programa de ajuste fiscal supervisado por el FMI.

Por el contrario, para las medidas de reducción de gasto –a diferencia del primer paquete–, no se tiene mayor información, ya que en los presupuestos votados, aprobados y ejecutados que son de acceso público, solo se registra el monto agregado de la partida de remuneraciones, de adquisición de bienes y servicios y gasto financiero, pero no se sabe el detalle. Además, tampoco se sabe el nombre de todos los entes privados que recibirán dinero de las instituciones públicas, pues no todas están listadas en el presupuesto.

No es del conocimiento público lo que se había erogado a la fecha de la sentencia, ni lo que se había presupuestado, y, por tanto, tampoco se conoce lo que faltaba por erogar. Esto hace difícil el cumplimiento de la medida y se limita el



ahorro que pueda lograrse. Un primer paso es que la AL solicite esta información al MH.

### **No debe abusarse de la flexibilidad de las medidas ordenadas por la SC para frenar el gasto**

Otro portillo que se abre en relación con el segundo grupo de medidas, es que la sentencia permite cierto grado de flexibilidad en su cumplimiento; lo que no sería un problema, sino una consideración práctica para evitar la rigidez, si las autoridades ejecutaran en forma responsable la sentencia; pero el peligro es que esta complacencia se pueda ocupar para evitar la ejecución del fallo en cuanto a controlar el gasto corriente en exceso.

Por ejemplo, hay flexibilidad en algunas de las medidas que están supeditadas solo a lo gastado por funcionarios y jefaturas, dejando fuera de control el gasto originado por los empleados públicos de menor categoría. Esto limita el control de los gastos excesivos, sobre todo, si las autoridades y asociaciones de empleados interpretan que no importa limitar estos gastos si son para el personal de rango más bajo.

Otro ejemplo, es sobre la creación de plazas que permite nuevos puestos de trabajo en algunos sectores, y el reemplazo cuando sea justificado. Esta flexibilidad es entendible y requerida para no entorpecer el accionar del Estado; pero queda con bastante discreción de las autoridades el cumplirla con responsabilidad o no; de nuevo, la institucionalidad fuerte evitaría cualquier desviación. La sentencia no aclara, y no debería tampoco de involucrarse en este detalle, sobre la relación que se debe guardar entre las plazas administrativas y las técnicas; es aconsejable que el gobierno realice un análisis de la relación entre estas plazas y su evolución en los últimos años.

En relación con los seguros médicos y de salud privado, también se refiere solo a los funcionarios y jefaturas, pero no se pronuncia sobre este gasto para los empleados públicos de menor rango. Además, permite contratar estos seguros si es un gasto compartido, pero esto puede implicar que se sigan adquiriendo seguros médicos y de salud privados onerosos, y que el porcentaje que será cargado el empleado público sea demasiado bajo.

En cuanto a las transferencias a entes privados la sentencia manda que su autorización estará supeditada a que se demuestre que es acorde con la finalidad del Estado. Sin embargo, por los resultados de las auditorías realizadas por la CCR, sobre el manejo de estos fondos por parte de algunas de estas asociaciones privadas beneficiadas, no es seguro que será fácil controlar que no se otorguen fondos a organizaciones que tienen un cuestionado manejo de los fondos, o cuyas labores no son acordes con la finalidad social del Estado; y tampoco está garantizado que estos fondos se usen eficientemente.

Por otra parte, por las declaraciones de algunos funcionarios, podría estarse considerando que la sentencia de la Sala solo está relacionada con la lista de asociaciones privadas que se elabora y se incorpora en el momento de aprobar el presupuesto; y que no abarca las transferencias a las organizaciones del sector privado que estuvieran incorporadas previamente en el proyecto de presupuesto, ya sea que estén detalladas por nombre o no.

La única manera de conocer con especificidad todas las fundaciones privadas que son beneficiarias de fondos del Estado, es que las autoridades proporcionen esta lista.

Todo lo anterior muestra que una sentencia de la SC no puede abarcar tanto detalle, ni puede imprimir demasiada rigidez al presupuesto; sin embargo, no debe perderse de vista que la SC en numerosas ocasiones ha emitido resoluciones de seguimiento a sus sentencias, en las que deja sin efecto actuaciones que estima que contrarían lo resuelto, sin que para ello haya necesidad de un nuevo proceso de inconstitucionalidad. Se necesita de funcionarios competentes y responsables para el control excesivo de gasto; pero, sobre todo, es urgente contar con una Ley de la Función Pública que aplique, y que corrija los abusos y ponga orden a la creación de plazas y contrataciones, aumentos salariales y otras bonificaciones. De lo contrario, se restringirá cada vez más la función social del Estado, y se puede abrir cada vez más la puerta al clientelismo político y la corrupción.

Si la CCR y el Legislativo hubieran cumplido eficientemente su labor, estos dos filtros habrían garantizado presupuestos realistas y transparentes, y la sentencia de la Sala no habría tenido razón de ser.

Sin embargo, pese a las inquietudes asociadas con el cumplimiento de la sentencia, especialmente sobre el control del gasto, el fallo de inconstitucionalidad del P2017, es un hecho sin precedentes y una valiosa oportunidad para arreglar las finanzas públicas y contar con presupuestos realistas y transparentes en el futuro. Es un llamado de atención que hay responsabilidades y sanciones, y que el uso ineficiente de los recursos perjudica a los más necesitados.

#### VI.4 Medidas propuestas

A continuación, se presenta un resumen de algunas de las acciones que pueden ayudar a asegurar el cumplimiento de la sentencia de la Sala de lo Constitucional, y otras medidas que se requieren para corregir el P2017 y para asegurar que los presupuestos en el futuro sean realistas y transparentes.

- 1) Continuar señalando que el uso de LETES para financiar en forma permanente el déficit fiscal, y no para descalces temporales, es inconstitucional.
- 2) Las LETES deben pagarse con ingresos propios, y que queden a cero o con un saldo muy bajo una vez al año.
- 3) Revisar que el presupuesto incluya todos los gastos e ingresos.
- 4) La autorización de préstamos, en caso se requirieran, para corregir las partidas subvaluadas, debe estar acompañada de un programa de ajuste fiscal supeditado con el FMI.
- 5) Que se corrija la sobrestimación de los ingresos, y que se publique la metodología para hacer las proyecciones transparentemente, no con números sin sustento técnico ni legal.
- 6) Que se reduzcan, de acuerdo con la ley, las transferencias al FODES y a la CSJ.
- 7) Que se incluya en el presupuesto, o en un documento adjunto, los datos sobre el IVA bruto y neto, y las devoluciones, señalando el mecanismo de pago; y la misma información se necesita para el ISR.
- 8) Incluir información más detallada de las partidas del presupuesto, especialmente de los gastos que aborda la sentencia, por ejemplo, gastos en publicidad, seguros privados, escalafones, aumentos salariales, bonificaciones, nuevas plazas, y gastos en viajes y sus viáticos, comida y celebraciones, gasolina, regalos, etc. Para el P2017, se debe exigir que se presente lo gastado al momento de la sentencia, lo que faltaba por gastar, y dónde se ahorrará. En los presupuestos futuros esta información debe ir en un documento adjunto al presupuesto, y disponible al público.
- 9) Limitar las transferencias a organizaciones no gubernamentales (ONG), exigir la justificación escrita para hacer cada una de estas transferencias y las auditorías sobre el manejo de esos fondos. Para este año debe exigirse conocer todas las instituciones privadas que tienen fondos asignados en el P2017, y lo que han recibido a la fecha. Debe aclararse que todos los entes privados que reciben fondos públicos están sujetos a la sentencia de la SC, independientemente de la manera o el momento en que se incorporen en el presupuesto. También exigir que las auditorías que se les hagan sean del acceso público.
- 10) Congelar plazas, que el número de puestos de trabajo en el sector público descienda y no suba, esta cifra debe ser comprobable.
- 11) Deben congelarse los aumentos salariales en el sector público, mientras exista el problema de liquidez; y cuando sean permitidos deben ser acordes con el desempeño y aumento del costo de la vida.
- 12) Limitar el gasto en publicidad, y establecer montos específicos, y que sean del conocimiento público.
- 13) Equiparar los escalafones, exigir que haya evaluaciones de desempeño, que se conozca más en detalle el mecanismo para aplicarlo; y que tengan correspondencia con el aumento del costo de la vida.
- 14) Deben limitarse los seguros médicos y de vida privados, excepto para aquellos casos en que las funciones expongan la salud e integridad física de los empleados. Establecer un porcentaje que debe ser responsabilidad del empleado.

- 15) Exigir que el gobierno haga una auditoría laboral de amplio alcance.
  - 16) Exigir la promulgación de la Ley de la función pública.
  - 17) Establecer una meta de deuda hacia abajo, en una cifra comprobable.
  - 18) Pedirle a los encargados de las distintas instituciones públicas que revisen su presupuesto. Con el fallo se establece la plataforma para pedir sentencias aclaratorias.
  - 19) La Asamblea Legislativa debe solicitar antes de aprobar el presupuesto, las opiniones de los encargados del manejo de las pensiones públicas, incluyendo el IPSFA, y de las AFP por el lado de las pensiones privadas, así como a la Superintendencia del Sistema Financiero; para que opinen sobre lo presupuestado para el pago de pensiones y la deuda previsional. Algo similar debe hacerse con el presidente de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) sobre lo asignado al subsidio eléctrico en forma transparente.
  - 20) La AL también debe pedir la opinión del Superintendente Financiero y del Ministro de Hacienda, sobre lo presupuestado para el pago de la deuda interna, incluyendo LETES, y deuda externa; y tener una declaratoria que se ha estimado el pago completo en el presupuesto para honrar estos compromisos conforme con las leyes vigentes.
  - 21) Al momento de presentar el proyecto de presupuesto a la AL, el ministro de Hacienda debe presentar el cálculo del déficit del SPNF a partir de los datos del presupuesto, el déficit fiscal que se espera para el año fiscal, y explicar la diferencia entre ambas cifras, si es que la hay.
- Si se cumplen estas propuestas, el proceso presupuestario experimentaría una mejora considerable.



**Anexo 1-A**  
**Algunas transferencias a organizaciones privadas que están detalladas en el P2017, por institución**  
**(Millones de dólares)**

Concepto	Monto
<b>Ramo de Salud: para apoyar la atención que brindan las instituciones de asistencia social</b>	<b>3.586</b>
Asociación Liga Nacional Contra el Cáncer de El Salvador	0.500
Fundación Ayúdame a Vivir	0.828
Asociación Comandos de Salvamento Guardavidas Independientes de El Salvador	0.395
Cruz Verde Salvadoreña	0.300
Asociación Nacional de Enfermeras de El Salvador	0.000
Sociedad de Señoras de la Caridad "San Vicente de Paúl", San Miguel	0.015
Sociedad de Señoras de la Caridad "San Vicente de Paúl", Hogar de Ancianos "San Antonio", San Miguel	0.015
Sociedad de Señores de la Caridad "San Vicente de Paúl", Casa de la Misericordia, San Miguel	0.013
Asociación del Hogar de Ancianos "Llanos Magaña", Ahuachapán	0.090
Sociedad de Señoras de la Caridad "San Vicente de Paúl", Cojutepeque	0.013
Sociedad de Señores de la Caridad "San Vicente de Paúl", Nueva San Salvador	0.013
Sociedad de Señoras de la Caridad "San Vicente de Paúl", Sonsonate	0.013
Premio Nacional de Medicina "Dr. Luis Edmundo Vásquez"	0.001
FUNDASIDA	0.050
CONASIDA	0.180
Fundación Hogares Providencia	0.020
Asociación Hogares CREA de El Salvador	0.035
Fundación Inocencia	0.030
Asociación Atlacatl Vivo Positivo	0.050
Fundación Nuevos Tiempos	0.020
Asociación Teletón Pro-Rehabilitación (FUNTER)	0.150
Asociación Nacional de Personas Positivas "Vida Nueva"	0.025
Asociación Comunidad Internacional de Mujeres con VIH-SIDA Capítulo El Salvador	0.025
Asociación Red Salvadoreña de Personas con VIH/SIDA (REDSAL)	0.025
Institución Carmelitana	0.050
Asociación de Religiosas Carmelitas Misioneras de Santa Teresa	0.100
Asociación Integral para el Desarrollo Social en Educación, Salud y Medio Ambiente	0.125
Asociación Salvadoreña de Ayuda Humanitaria (PROVIDA)	0.300
Para cambio de techos de viviendas de asentamiento El Rosario, Colonia Venezuela y Colonia Bello Horizonte del Municipio de Comasagua	0.040
Fundación de Valoración e Interés en los Derechos y Asistencia del Paciente Renal	0.165

Continúa...



**Anexo 1-B**  
**Algunas transferencias a organizaciones privadas que están detalladas en el P2017, por institución**  
**(Millones de dólares)**

Concepto	Monto
<b>Ministerio de Hacienda: apoyo financiero a diversas entidades privadas</b>	<b>3.510</b>
Fundación para el Desarrollo (FUNDESA)	0.390
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo y Fomento Urbano (FUSAFUR)	0.300
Comité de Desarrollo Local del Municipio de Tejutla, Chalatenango	0.300
Asociación Nacional para la Protección de los Derechos de los Consumidores de El Salvador	0.285
Iglesia Amistad Cristiana Lourdes, Colón	0.280
Fundación Olimpia Lara	0.275
Fundación Crecer en Familia	0.265
Iglesia Comunal Cristiana Internacional La Loma	0.200
Fundación para el Desarrollo Integral de la Familia	0.150
Fundación Médico Visual Salvadoreña	0.125
Fundación de Ayuda Comunitaria (FUNDACOM) para La Libertad	0.115
Fundación Salvadoreña Pro Desarrollo Humano (FUSALDE)	0.115
Misión Evangélica Aposento Alto	0.115
Asociación Deportiva Dragoncitos de El Salvador	0.100
Asociación de Desarrollo Comunal Fuentes de Agua Viva, Caserío Las Cruces, Cantón Piedra Parada (ADESCOFA), Chilanga, Morazán	0.100
Asociación de Desarrollo Comunal Unidos con Amor hacia el Progreso Colonia Las Flores, Usulután	0.090
Asociación de Desarrollo Humano Integral de las Comunidades de El Salvador (ADECOSAL)	0.070
Asociación Desarrollo Comunal Chiapas	0.065
Club Shriner El Salvador	0.050
Asociación de Desarrollo del Departamento de Chalatenango (ADCHA)	0.035
Asociación Administradora del Servicio de Agua Potable del Cantón Planes de San Sebastián, Nueva Guadalupe, San Miguel (ASADAGUAPS)	0.030
Asociación de Desarrollo Comunal Cantón Ojos de Agua	0.020
Fundación Ambientalista de Santa Ana (Parque ecológico San Lorenzo)	0.015
Asociación de Desarrollo Comunal San Antonio Los Ranchos	0.015
Asociación Integral para el Desarrollo de la Zona Occidental (ASIOCC)	0.005

Continúa...

**Anexo 1-C**  
**Algunas transferencias a organizaciones privadas que están detalladas en el P2017, por institución**  
**(Millones de dólares)**

Concepto	Monto
<b>Ramo de Educación: apoyar financieramente a instituciones que contribuyen a ejecutar programas, planes y acciones institucionales</b>	<b>20.297</b>
<b>Apoyo instituciones privadas implementadoras de proyectos educativos</b>	20.297
Fundación Padre Arrupe	0.342
Fundación Instituto Técnico de Exalumnos Salesianos	0.150
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Social y la Democracia (FUNDASPAD)	0.150
Fundación Salvadoreña para la Promoción Social y el Desarrollo Económico (FUNSALPRODESE)	0.100
Asociación de Proyectos Comunales de El Salvador (PROCOMES), para fomentar el desarrollo comunitario en San Salvador	0.100
Instituto de Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer (IMU)	0.080
Asociación Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes	0.139
Instituto Tecnológico Padre Segundo Montes	0.040
Asociación de Mujeres Tecleñas	0.040
Centro para la Promoción de los Derechos Humanos Madeleine Lagadec, para proyecto mujeres rurales, madre solteras y jóvenes organizados para emprender acciones de desarrollo dentro de su comunidad, San Vicente	0.030
Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida El Salvador, Centroamérica (Las Dignas)	0.015
Fundación para el Desarrollo de la Mujer y la Sociedad (FUNDEMUSA)	0.015
Colegio Eucarístico	0.015
Otras	19.081
<b>Presidencia de la República apoyo a entes privados</b>	<b>1.053</b>
<b>Secretaría de Gobernabilidad apoyo a fundaciones y asociaciones privadas</b>	<b>0.383</b>
Asociación de Colegios Privados (transferencias corrientes a privados)	0.153
Asociación Cuenta Conmigo	0.150
Fundación para la Democracia, Seguridad y Paz (FUNDEMOS PAZ)	0.035
Fundación Mujer Legal	0.015
Asociación Comunitaria Unida por el Agua y la Agricultura	0.025
Asociación Vota Joven El Salvador	0.005
<b>Secretaría de la Cultura apoyo en el ámbito cultural a instituciones sin fines de lucro y Casas de la Cultura</b>	<b>0.670</b>
Centro para la Promoción de los Derechos Humanos Madeleine Lagadec, para Proyecto de construcción de la democracia y cultura de paz	0.040
Fundación Pablo Tesak	0.025
Asociación Pro Arte	0.020
Ópera de El Salvador	0.015
Asociación Salvadoreña de Cine y Televisión (ASCINE)	0.010
Asociación Salvadoreña de la Historia	0.010
Otras, incluye Casas de la Cultura	0.550
<b>Ramo de Agricultura y Ganadería apoyo a entidades</b>	<b>0.125</b>
Federación de Cooperativas de la Reforma Agraria Región Central (FECORACEN de R.L.)	0.125
<b>Total transferencias del Gobierno Central a entes privados</b>	<b>28.570</b>

Solo incluye entes privados que están detallados en el P2017, con excepción del rubro Otros del MINED por US\$19.1 millones que no muestra detalles.

Fuente: elaborado con información del P2017.



## Departamento de Estudios Económicos • DEC

### **Comisión**

#### **Coordinador de Comisión**

Roberto Rivera Campos

#### **Coordinador alterno**

Luis Membreño

### **Miembros**

Ricardo Ávila

Rafael Barraza Domínguez

Margarita Beneke de Sanfeliú

José Carlos Bonilla

Rafael Castellanos

Javier Castro

César Catani Papini

Ricardo Cohen Schildknecht

Helga Cuéllar-Marchelli

René Hernández

Johanna Hill Dutriz

Elena María Lacayo de Alfaro

Carmen Aída Lazo

Carlos Lemus Daglio

Enrique Antonio Luna Roshardt

Carmen Aída Muñoz

René Novellino

Roberto Orellana Milla

Carlos Quintanilla Schmidt

José Ángel Quirós

Luis Mario Rodríguez

Juan Federico Salaverría

Paolamaría Valiente

### **Director**

Álvaro Trigueros Argüello

### **Personal técnico**

Carolina Alas de Franco

Pedro Argumedo

José Andrés Oliva

Luz María Serpas de Portillo

Manuel Antonio Zuleta

### **Personal de apoyo**

Ana Daysi de Ramírez

### **Editoria de publicaciones**

Yolanda Cabrera de González

### **Invitado**

Rafael Lemus Gómez





**Precio US\$ 15.00 por copia impresa**

Departamento de Estudios Económicos • **DEC**  
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social,  
**FUSADES**

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,  
Antiguo Cuscatlán, El Salvador, Centroamérica, Apartado Postal 01-278,  
Tels.: (503) 2248-5600

[www.FUSADES.org](http://www.FUSADES.org)