

**EXCLUSIVAMENTE PARA
USO OFICIAL**

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Departamento de Finanzas Públicas



EL SALVADOR

**RECOMENDACIONES PARA FORTALECER EL PROCESO PRESUPUESTAL Y
PREPARAR UN MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO**

Israel Fainboim, Víctor Díaz y Francisco Moreno

Noviembre de 2010

El presente informe contiene asesoramiento técnico brindado por los funcionarios del Fondo Monetario Internacional (FMI) a las autoridades de El Salvador (el “beneficiario de la asistencia técnica”) en respuesta a su solicitud de asistencia técnica. El FMI podrá divulgar este informe (en su totalidad o en parte) o resúmenes del mismo a los directores ejecutivos del FMI y al personal de sus oficinas, así como a otros organismos o dependencias del beneficiario de la asistencia técnica, y al personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de asistencia técnica y donantes con interés legítimo que lo soliciten, a menos que el beneficiario de la asistencia técnica objete expresamente dicha divulgación (véanse las directrices operativas para la divulgación de información sobre asistencia técnica <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/040609.pdf>). La divulgación de este informe (en su totalidad o en parte) o resúmenes del mismo a terceros ajenos al FMI que no sean organismos o dependencias del beneficiario de la asistencia técnica ni personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de asistencia técnica y donantes con interés legítimo, requerirá el consentimiento explícito del beneficiario de la asistencia técnica y del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Contenido	Página
I. Introducción	11
II. Evaluación del Proceso Presupuestal de El Salvador	12
A. Cobertura y Clasificación del Presupuesto	12
B. Formulación del Presupuesto	20
C. Aprobación del Presupuesto	29
D. Ejecución del Presupuesto y Control	30
E. Seguimiento y Evaluación	36
F. Contabilidad y Reporte	38
III. Adopción de un MGMP en El Salvador	41
A. Definición, Beneficios y Etapas de un MGMP	41
B. Elementos Existentes en El Salvador que Facilitan el Desarrollo del MGMP	44
C. Recomendaciones para la Implementación del MGMP	45
D. Secuencia de la Implementación	51
Cuadros	
1. El Salvador: Recomendaciones para Fortalecer el Proceso Presupuestal y Preparar un Marco de Gasto de Mediano Plazo	9
2. Importancia de las Entidades y Operaciones Extra-presupuestales	13
3. Clasificación por Áreas de Gestión – Ejemplo Ramo Obras Públicas, Transporte y Vivienda y Desarrollo Urbano	18
4. Destinaciones Específicas de Ingresos o Gastos en El Salvador y su peso en el Gasto del 2009	25
5. Diferencias entre el MFMP, el MPMP y el MGMP	44
Recuadros	
1. Breve Explicación del Presupuesto por Programas	50
Cuadros Anexos	
1. Comparativo entre Clasificación por Áreas de Gestión y Clasificación por Programas Ramo Salud Pública y Asistencia Social	62
2. Comparativo entre Clasificación por Áreas de Gestión y Clasificación por Programas Ramo Educación	67
Anexos	
1: Ejemplos de Presupuesto por Programas — Casos de Australia y Sudáfrica	55
2. Propuesta de Calendario de Formulación Presupuestal	57
3. Ejemplos Ilustrativos para Pasar de una Clasificación por áreas de Gestión a una Clasificación por Programas. Ramos de Salud Pública y Asistencia Social y de Educación	58

ABREVIATURAS Y SIGLAS

BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
CCR	Corte de Cuentas de la República
DGA	Dirección General de Aduanas
DGCG	Dirección General de Contabilidad Gubernamental
DGCIP	Dirección General de Inversión y Crédito Público
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DGP	Dirección General de Presupuesto
DGT	Dirección General de Tesorería
DINAFI	Dirección Nacional de Administración Financiera e Innovación
DPEF	Dirección de Política Económica y Fiscal
EPNFs	Empresas Públicas No Financieras
FAD	Departamento de Finanzas Públicas del FMI
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios
IPD	Instituciones Públicas Descentralizadas
IPSFA	Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas
MEFP	Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas
MH	Ministerio de Hacienda
PGE	Presupuesto General del Estado
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
ROSC	Informe sobre el Cumplimiento de Normas y Códigos en Materia de Transparencia Fiscal
SAFI	Sistema de Administración Financiera Integrado
SBA	<i>Stand-by Arrangement</i>
SDDS	Estándar para la Difusión de Datos Especiales del FMI
SIGOB	Sistema de Programación y Gestión por Metas y Resultados
SIIP	Sistema de Información de la Inversión Pública
SIRH	Sistemas de Información de Recursos Humanos
SITEP	Sistema Integrado del Tesoro Público
SPNF	Sector Público No Financiero
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
UFI	Unidad Financiera Institucional

PREFACIO

Por solicitud del Ministro de Hacienda de El Salvador, Sr. Carlos Cáceres, una misión¹ del Departamento de Finanzas Públicas (FAD) del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Centro Regional de Asistencia Técnica (CAPTAC) visitó San Salvador del 6 al 17 de Septiembre de 2010, con el propósito de proveer asistencia técnica para fortalecer el proceso presupuestal y para adoptar un marco de gasto de mediano plazo.

Para cumplir con estos objetivos, la misión se reunió con los siguientes funcionarios del Ministerio de Hacienda (MH): el Ing. Roberto de Jesús Solórzano, Viceministro de Hacienda; el Sr. Carlos Salazar, Director de la Dirección General del Presupuesto (DGP); el Sr. Óscar Anaya, Director de la Dirección de Política Económica y Fiscal (DPEF); las Sras. Delia Reyes y Karla Sandoval, de la Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP); el Sr. Mariano Bonilla, Director de la Dirección General de Tesorería (DGT); la Sra. Carmen Elena Pineda, Directora de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII); el Sr. Juan Neftalí Murillo, Director de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG); y la Sra. Dinora Cubías, Directora de la Dirección Nacional de Administración Financiera (DINAFI).

Así mismo, la misión sostuvo reuniones con funcionarios de otras entidades públicas y de entidades donantes, así: el Sr. Fidel Majano, de la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Obras Públicas; las Sras. Milagros Benavides de Lemos y Patricia de Mazariego, de la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Salud y la Sra. Laura Nervi, de la Oficina de Cooperación Externa del mismo Ministerio; los Sres. Ricardo Balmore López y Saúl Ponce, de la Unidad de Análisis y Seguimiento del Presupuesto de la Asamblea Legislativa; el Sr. Luis Aquino, Director de Estudios Económicos del Banco Central de Reserva (BCR) de El Salvador; la Sra. Patricia Ávila y el Sr. Rafael Sandoval, del área de seguimiento y evaluación de programas y proyectos de la Secretaria Técnica de la Presidencia (STP); y la Sra. Mayra de Morán, del Banco Mundial.

La misión se benefició considerablemente de las reuniones con todos estos funcionarios. La misión discutió las principales recomendaciones del presente reporte con el Ministro de Hacienda, el Viceministro, el Director de Política Económica y Fiscal y el Director de Presupuesto. La misión además se reunió periódicamente con el Sr. Óscar Anaya para compartir los diagnósticos y recomendaciones preliminares. El Sr. Anaya, además, muy gentilmente apoyó a la misión garantizando el cumplimiento de su agenda.

El equipo de la misión desea agradecer a las autoridades de El Salvador su cooperación y hospitalidad y la posibilidad de realizar un diálogo abierto, amplio y constructivo sobre los temas del presente informe.

¹ Israel Fainboim (FAD, jefe de misión), Francisco Moreno (del panel de expertos de FAD), y Víctor Díaz (asesor en gestión financiera pública, CAPTAC-DR).

RESUMEN EJECUTIVO

El Salvador se ha trazado como objetivo desarrollar un Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). La coyuntura es favorable para ello, pues existen promotores de la reforma dentro del Ministerio de Hacienda y se dispone de recursos financieros para implementarla, ofrecidos por varios donantes (el Banco Mundial, entre otros).

Un MGMP puede generar beneficios sustanciales, incluyendo: evitar el incrementalismo en la preparación del presupuesto, práctica vigente en El Salvador; fortalecer el vínculo de las prioridades de política y las estrategias con los programas gubernamentales; apoyar la disciplina fiscal, al tomar decisiones sobre asignación de recursos que tienen en cuenta las restricciones fiscales de mediano plazo y los efectos sobre el gasto corriente de las inversiones públicas; mejorar la asignación inter e intra-sectorial de recursos (y por lo tanto la calidad del gasto); mantener una visión integral del gasto, es decir, una visión que tiene en cuenta la relación entre los gastos de capital y los gastos corrientes (de operación y mantenimiento); posibilitar una mayor predictibilidad en el presupuesto de los ministerios sectoriales en el mediano plazo, lo que permite aumentar la eficiencia operacional; y promover el cambio de una cultura administrativa hacia una cultura gerencial en el sector público.

El Salvador cumple varias precondiciones y cuenta con algunos elementos para producir un MGMP:

- Se están realizando esfuerzos importantes para poder producir marcos macro-fiscales de mediano plazo sólidos, mediante el fortalecimiento de la capacidad para utilizar modelos macroeconómicos que los sustenten en forma rigurosa.
- Se formulan en forma clara los objetivos prioritarios de gobierno, las metas de mediano plazo y las estrategias para alcanzarlas en el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD).
- Se dispone de información de mediano plazo de los gastos de inversión y se exige a las instituciones que provean información sobre los gastos corrientes asociados a éstos.
- Se dispone de un sistema de información de inversión pública (SIIP) y un sistema de información de recursos humanos (SIRH) que son instrumentos útiles para la elaboración de los presupuestos anuales y las proyecciones plurianuales.
- Se dispone de un sistema de información financiero (SAFI) que permite realizar el seguimiento a la ejecución del presupuesto y preparar estados financieros.
- Existe una política permanente de generar ahorros (“Política Especial de Ahorro y Austeridad del Sector Público”) que amplía el espacio fiscal para expandir programas existentes o desarrollar programas nuevos.

Sin embargo, para avanzar en forma firme en la elaboración de un MGMP es imprescindible asegurar la existencia de los siguientes prerequisites:

- Garantizar cobertura completa del presupuesto del gobierno central.
- Garantizar la unidad presupuestal, presentando los tres presupuestos que se elaboran actualmente (Presupuesto General del Estado (PGE), Presupuestos Especiales y Presupuestos Extraordinarios) en un documento único e introduciendo la posibilidad de comprometer gastos de vigencias futuras hasta el último año del periodo de gobierno (o quizás hasta por uno o dos años adicionales después de terminado el periodo de gobierno) y hacer *carryover* del gasto, en ambos casos para un porcentaje de la inversión pública. Ello evitará la necesidad de aprobar independientemente y en otro momento los presupuestos extraordinarios, permitiendo aprobarlos como parte del presupuesto anual (o como una adición presupuestal, cuando sea necesario).
- Actualizar la clasificación económica del presupuesto en línea con el Manual de Estadísticas de Finanzas Publicas del FMI (MEFP 2001) y desarrollar una clasificación funcional en línea con la clasificación de Naciones Unidas (COFOG).
- Realizar análisis de sensibilidad de las proyecciones fiscales y de sostenibilidad fiscal en forma periódica (anualmente).
- Introducir algunos cambios organizacionales en el Ministerio de Hacienda (MH) para facilitar la gestión integral y eficiente del presupuesto, incluyendo: i) reasignar la función de análisis de personal que tiene la DGP a una oficina de servicio civil; ii) trasladar la función de revisión y seguimiento de las inversiones públicas de la Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP) a la Dirección General de Presupuesto (DGP); y iii) reasignar la función del recaudo y fiscalización de impuestos y otros ingresos de la Dirección General de Tesorería (DGT) a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

Específicamente para preparar el MGMP, la misión recomienda:

- Crear un comité de implementación del MGMP liderado por el Viceministro de Hacienda y que esté conformado por los principales actores involucrados.
- Establecer una unidad dentro de la DGP que se dedique a tiempo completo a la elaboración y actualización del MGMP y unidades similares dentro de las Unidades Financieras Institucionales (UFIs) de cada ministerio.
- Difundir los beneficios del MGMP entre los funcionarios públicos, la Asamblea y la ciudadanía.

- Proveer capacitación para preparar el MGMP, orientada particularmente a los integrantes de las unidades creadas para su implementación.
- Abrir espacios dentro del proceso de formulación presupuestal para incorporar una fase estratégica asociada con el MGMP, que incluya la preparación de estrategias sectoriales, las revisiones del gasto (monitoreo y evaluación), el costeo de los programas existentes y nuevos y la aprobación por el Consejo de Ministros de los techos plurianuales e institucionales del MGMP.
- Desarrollar una clasificación por programas, que reemplace la clasificación por áreas de gestión, e incorporarla en el catálogo de cuentas y en el SAFI.
- Desarrollar una metodología simple y estandarizada para aplicar de forma uniforme el costeo de los programas y productos.
- Vincular indicadores de desempeño con los programas, recogiendo la experiencia del programa piloto de Presupuesto por Resultados desarrollado con el Banco Mundial y la iniciativa relacionada con el Sistema de Programación y Gestión por Metas y Resultados (SIGOB), pero evitando la fragmentación de los procesos de definición y seguimiento del desempeño.

En el cuadro que sigue se presenta una propuesta de plan de acción en la que se han incluido las principales actividades recomendadas (para un mayor detalle, ver el capítulo III).

I. INTRODUCCIÓN

1. **Las autoridades de El Salvador se han embarcado en un proceso de implementación de un Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP).** El Ministerio de Hacienda (MH), particularmente, ha incluido dentro de su plan estratégico, la adopción de este instrumento por el gobierno.
2. **La adopción de un MGMP puede contribuir a mejorar el proceso presupuestal,** pues vincula en forma estrecha las prioridades gubernamentales con el presupuesto; obliga a las entidades a definir estrategias y a priorizar programas en el marco de las restricciones fiscales, garantizando así la estabilidad fiscal y la sostenibilidad de los programas; permite realizar ejercicios más racionales de consolidación fiscal en épocas de ajuste, evitando recortes que afecten los programas prioritarios; y puede mejorar la predictibilidad en el gasto, facilitando la ejecución de los programas, entre otros beneficios.
3. **En este reporte se presentan las recomendaciones para introducir un MGMP** en El Salvador. El reporte consta de tres capítulos, incluyendo esta introducción. En el segundo capítulo se identifican las debilidades del proceso presupuestal actual y se proveen recomendaciones para fortalecerlo. En el tercer capítulo se identifican los elementos existentes en El Salvador que ayudan a la preparación de un MGMP y las recomendaciones para adoptarlo. El reporte contiene además anexos con ejemplos y recomendaciones específicas para prepararlo.
4. **La razón de dedicar un capítulo a identificar las debilidades del proceso presupuestal es muy clara:** disponer de un sistema de gestión financiera que opere de tal forma que permita preparar presupuestos anuales creíbles (realistas) y que no tenga problemas en su ejecución (por ejemplo, que permita garantizar una financiación oportuna) es una precondition clave para desarrollar un MGMP.
5. **Si, por ejemplo, no se pueden proyectar ingresos de forma rigurosa para elaborar el presupuesto anual, tampoco se podrán producir proyecciones creíbles para el mediano plazo.** Por otra parte, si no se pueden entregar oportunamente recursos a las entidades para que ejecuten su presupuesto anual, tampoco será posible garantizar la predictibilidad de recursos para las entidades en el mediano plazo, un beneficio potencial muy importante del MGMP. Para dar un último ejemplo, si el presupuesto anual no tiene cobertura completa, el MGMP no proporcionará la posibilidad de comparar asignaciones de recursos entre todos los sectores (o instituciones) y programas y por lo tanto de asignar estratégicamente los recursos, un objetivo central del MGMP.

II. EVALUACIÓN DEL PROCESO PRESUPUESTAL DE EL SALVADOR

6. **En este capítulo se identifican debilidades críticas de la gestión financiera y del proceso presupuestal en El Salvador que afectan la posibilidad de desarrollar un marco presupuestal plurianual o Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y se presentan algunas recomendaciones para enfrentarlas.**

A. Cobertura y Clasificación del Presupuesto

Diagnóstico

7. **El presupuesto no tiene cobertura completa, lo que limita el realizar asignaciones estratégicas de recursos, como lo requiere el MGMP.** No todas las entidades / operaciones del gobierno se incluyen en el presupuesto anual. En cumplimiento de la Ley de Administración Financiera del Estado (Ley AFI), el presupuesto contiene información del gobierno central (según definición adoptada por El Salvador), las 62 instituciones descentralizadas no empresariales (que deberían formar parte del gobierno central, de acuerdo con la definición del MEF 2001) y las empresas públicas no financieras (4 en total).² Excluye sin embargo los presupuestos de las entidades autónomas, las transferencias o donaciones administradas directamente por las instituciones y no acordadas por el Estado y los fondos de actividades especiales. El presupuesto, además, no incluye parte del gasto en defensa.³ Si bien estas actividades extra-presupuestales escapan al escrutinio de la Asamblea durante el proceso de aprobación, su gestión y contabilidad adhieren a los procedimientos SAFI y se reporta información sobre éstas en el Informe de la Gestión Financiera del Estado, elaborado por la DGP.

8. **El presupuesto de un total de catorce (14) instituciones descentralizadas autónomas no está sujeto a la aprobación por la Asamblea.** Por la naturaleza de las actividades que desarrollan y de conformidad con lo establecido en la Constitución y en las leyes orgánicas de creación, los presupuestos de estas instituciones son aprobados en forma individual, mediante Decretos Ejecutivos o Acuerdos de Junta Directiva (ver Cuadro 2 que lista estas instituciones). Estas instituciones no reciben transferencias del Fondo General.

9. **Los recursos de actividades especiales son, por su parte, recursos de venta de productos y prestación de servicios que no forman parte de la naturaleza o razón de ser**

² Las empresas públicas incluyen la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) y la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA). Se incluye dentro de las empresas también a la Lotería Nacional de Beneficencia.

³ El presupuesto de Defensa incluye los presupuestos del Ministerio de Defensa, del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el Centro Farmacéutico de las Fuerzas Armadas. Los presupuestos de las 2 últimas instituciones se aprueban por sus propias autoridades y no se incluyen en el PGE.

de las entidades.⁴ Finalmente, en relación con las transferencias o donaciones administradas directamente por las instituciones, algunas son en especie y son los mismos donantes los que ponen como condición la no inclusión en el presupuesto. Cabe advertir que las entidades y operaciones extra-presupuestales se reportan y registran en las cuentas del gobierno (y en el reporte de la Gestión Financiera del Estado) y son auditados por la Corte de Cuentas de la República (CCR). En consecuencia, no escapan al control público (cabe señalar que, desde 2011, FOSALUD se incorporará en el presupuesto).

10. **El cuadro 2 identifica las entidades y operaciones extra-presupuestales, así como su peso en el gasto del gobierno central.** En 2009 éstas representaron el 10,4 por ciento del gasto del gobierno central (definido según el MEFP 2001) y el 15,9 por ciento del gasto del gobierno central presupuestario.

Cuadro 2. El Salvador: Importancia de las entidades y operaciones extra-presupuestales

Miles US\$ de 2010

Entidades/operaciones extra-presupuestales	Gasto ejecutado 2009	Peso en el gasto del gobierno central, según definición FMI (%)	Peso en el gasto del gobierno central presupuestario (%)
1. Recursos de actividades especiales:	39,791.7	0,7	1,0
Fondos Especiales.	689.1	0,0	0,0
Fondos de Actividades Especiales (FAES).	39,102.6	0,7	1,0
2. Transferencias o donaciones administradas directamente por las instituciones y no acordadas por el estado:	62,214.6	1,1	1,6
Presupuesto Extraordinario de Reactivación Económica (PERE).	7,568.1	0,1	0,2
Presupuestos Extraordinarios Institucionales.	54,646.5	0,9	1,4
3. Instituciones descentralizadas autónomas.*	411,894.4	7,1	10,8
4. Gasto en Defensa:**	88,629.6	1,5	2,3
Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.	79,695.8	1,4	2,1
Centro Farmacéutico de las Fuerzas Armadas.	8,933.8	0,2	0,2
Total	602.530,3	10,4	15,9

Fuente: DGCG, MH.

* Se trata de un total de 14 instituciones, sin incluir aquellas adscritas al Ministerio de la Defensa:

- Con presupuesto aprobado mediante Acuerdos Institucionales: Fondo Solidario para la Familia Microempresaria; Comisión Nacional de Promoción de exportaciones e Inversiones (CONADEI); Caja Mutual del Abogado de El Salvador; Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado; Corporación Salvadoreña de Inversiones; Fondo de Emergencia para el Café; Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa; Fondo de Conservación Vial; Fondo Nacional de Vivienda Popular; y Fondo Ambiental de El Salvador.

⁴ Como ejemplo de estos recursos se pueden mencionar los ingresos del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano por los derechos en permisos de circulación de vehículos y licencias de conducir, el alquiler de maquinarias, la venta de mezcla asfáltica, los cobros por puestos en concesión en parques naturales y la confección de ropa por parte del Ejército para la Policía. La ejecución del gasto de los fondos de actividades especiales ascendió a \$39,1 millones en el 2009. La misión fue informada por la DGP de la existencia de un estudio que concluía que existían dificultades (aparentemente de tipo tributario) para incluir estos recursos en el presupuesto.

- Con presupuesto aprobado mediante Decreto Ejecutivo: Fondo Salvadoreño para Estudios de Preinversión; y Fondo Social para la Vivienda.
- Con presupuesto aprobado mediante Decreto Legislativo: Fondo Solidario para la salud; y Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera.
- **Instituciones incluidas en el Informe de la Gestión Financiera del Estado cuyo presupuesto es aprobado de forma independiente.

11. **No se cumple el principio de unidad presupuestal.** No todos los ingresos y gastos se presentan en un único documento. A la Asamblea se presentan generalmente tres presupuestos para aprobación:

- El **Presupuesto General del Estado (PGE)**, que comprende los presupuestos de 24 instituciones: 14 ministerios, los órganos legislativo y judicial, el Ministerio Público (que incluye la Fiscalía, la Procuraduría General y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos), la Corte de Cuentas de la Republica (CCR), el Tribunal Supremo Electoral, el Tribunal Supremo del Servicio Civil, el Tribunal de Ética Gubernamental y el Consejo Nacional de la Judicatura.
- Los **Presupuestos Especiales**, que comprenden los presupuestos de las instituciones descentralizadas no empresariales no autónomas (un total de 62) y de las empresas públicas no financieras (4).
- El **Presupuesto Extraordinario**, que puede crearse a propuesta del Ministerio de Hacienda para casos especiales o exigencias derivadas del financiamiento, para proyectos de inversión, obras de interés público o administrativo y para la consolidación o conversión de la deuda pública y se financia con recursos extraordinarios (crédito externo, donaciones, o emisión de bonos). Los proyectos de inversión que se incluyen en este presupuesto se aprueban para un horizonte plurianual y gozan además de flexibilidad para ejecutarse (*carryover*). En la actualidad están vigentes dos presupuestos extraordinarios: de Inversión Social (PEIS) por US\$300 millones (para rehabilitación de infraestructura educativa, salud, agua potable, obras de mitigación, etc.) y el Presupuesto Extraordinario para Reactivación Económica (PERE).

Los dos primeros presupuestos los vota anualmente la Asamblea de forma conjunta pero no consolidada y el tercero también lo vota la Asamblea, pero no tiene temporalidad establecida.

12. **El PGE no provee información de los presupuestos municipales.** Existen un total de 262 municipalidades. El PGE incluye las transferencias a estas, que se canalizan a través del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES). Las transferencias desde este fondo se establecen como un porcentaje de los ingresos corrientes del gobierno central (porcentaje que asciende en la actualidad a 7 por ciento).

13. **Las reglas sobre modificaciones presupuestales incluidas en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado⁵ (Ley AFI) implican una fragmentación del presupuesto del gobierno central.** Mientras que la Ley AFI establece la posibilidad de hacer transferencias entre los ramos u organismos administrativos que hacen parte del PGE (para ello se requiere de Decreto Legislativo a iniciativa del Presidente de la República y por intermedio del Ministro de Hacienda),⁶ la misma ley señala la imposibilidad de hacer transferencias entre las instituciones que conforman los Presupuestos Especiales (artículo 45 de la Ley AFI).

14. **La definición utilizada de gobierno central no corresponde a la del MEFP 2001, pues excluye las instituciones descentralizadas no empresariales,** que deberían considerarse como parte del gobierno central. Estas instituciones tienen su propio status legal, sus activos, autonomía funcional y su propia regulación; sin embargo, la mayoría de ellas desarrolla actividades de gobierno (no comerciales) y se financia fundamentalmente con recursos del presupuesto. Este subsector incluye entidades como los hospitales nacionales, las instituciones de seguridad social, la Universidad de El Salvador y las entidades regulatorias. El gasto de estas entidades representó el 64,9 por ciento del gasto del gobierno central en 2009.

15. **No se ha desarrollado una clasificación funcional⁷ del gasto consistente con los estándares internacionales,** como por ejemplo la clasificación COFOG de las Naciones Unidas. El gasto se presenta en el PGE en términos brutos y clasificado por institución, categoría económica, sector y áreas de gestión, mas no por función. Sin embargo, se entrega al FMI información del gasto según la clasificación funcional COFOG, con frecuencia anual. Esta es preparada por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) y el Banco Central (BCR).

16. **La clasificación económica vigente en El Salvador es consistente con el MEFP 1986** y por lo tanto no ofrece las ventajas que implica utilizar una clasificación económica más moderna, como la correspondiente a la del MEFP 2001. Estas ventajas incluyen, entre otras, las siguientes: (i) consistencia entre flujos y stocks; (ii) consistencia con el sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas; (iii) utilización de la base contable del devengado;

⁵ Decreto 516 de 1995 y sus reformas.

⁶ Existen ciertas asignaciones que son de carácter intransferible, aunque la misma Ley AFI define que, en la Ley de PGE de cada año, se pueden normar las modificaciones presupuestarias que sean necesarias para una gestión expedita del gasto público.

⁷ Una clasificación funcional es una clasificación que refleja las finalidades socio-económicas que persiguen las unidades del gobierno. El punto de partida para presentar un presupuesto con base en la clasificación funcional es la clasificación por programas. El mapeo de la clasificación por programas hacia la clasificación funcional no presenta obstáculos importantes.

y, (iv) una más clara distinción entre transacciones con activos financieros y con no financieros. Cabe mencionar que las cifras fiscales de El Salvador se producen en base caja. Para la entrega de información estadística anual al FMI, la información es ajustada por la DGCG para presentarla de acuerdo con el MEFP 2001. La DGCG (y el BCR) realizan la conversión de la información. Este clasificador no está incorporado en el SAFI.

17. **No se ha desarrollado una clasificación por programas, componente esencial de un MGMP sólidamente preparado.**⁸ Sin embargo, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 contiene un listado de programas prioritarios según área estratégica, así como los gastos de inversión asociados a éstos. Este ejercicio fue desarrollado por la STP y puede ser el punto de partida de una clasificación programática.

18. **En El Salvador se utiliza en lugar de una clasificación funcional una clasificación por “áreas de gestión,”** que combina elementos de las clasificaciones funcional, administrativa y programática. La clasificación por áreas de gestión⁹ comprende siete grupos:

- Conducción administrativa.
- Administración de justicia y seguridad ciudadana.
- Desarrollo social.
- Apoyo al desarrollo económico.
- Deuda pública.
- Obligaciones generales del estado.
- Producción empresarial pública.

⁸ Se explica a continuación la razón por la que se recomienda a El Salvador desarrollar un MTEF basado en una clasificación por programas y porque se afirma que esta clasificación es un componente clave de un MTEF sólido. Schiavo-Campo, por ejemplo, considera que pueden haber al menos tres tipos de MTEF (aunque puede haber otros más): (i) uno que consiste en proyecciones de mediano plazo basadas en la clasificación económica; (ii) un “MTEF de proyección” (el lo llama “*forecasting* MTEF”) basado en la clasificación funcional y organizacional del gasto; y, (iii) un MTEF basado en programas. El recomienda para países en desarrollo empezar utilizando el (i) y luego moverse gradualmente al (ii) y luego al (iii), que es el MTEF más complejo. Nuestro reporte recomienda adoptar el (iii) por diversas razones, incluyendo el hecho de que El Salvador utilizó por muchos años la clasificación programática antes de adoptar la clasificación por “áreas de gestión” en 1995, porque el país no tiene una clasificación funcional y esta se construye mejor a partir de una clasificación programática y porque la clasificación por programas es la base más simple para desarrollar un presupuesto por resultados, otro de los objetivos del gobierno. Por otra parte, el MTEF versión (i) no facilitan la reasignación de recursos, una de las funciones claves de un MTEF, mientras que (ii) y (iii) si lo hacen.

⁹ Las clasificaciones vigentes se presentan en el “Manual de Clasificación de las Transacciones Financieras del Sector Público – 2010”.

19. **Seis de las siete áreas de gestión son similares a funciones de la clasificación funcional de Naciones Unidas (COFOG).** La última área de gestión (producción empresarial pública) no corresponde a una función. Además, las áreas de gestión son, en todos los casos, resultado de una agregación de la clasificación institucional y no tienen una desagregación sub-funcional (o programática), como sí ocurre con la clasificación funcional de Naciones Unidas (COFOG).¹⁰

20. **En la clasificación por áreas de gestión las instituciones se agrupan por ramo (Educación, Salud Pública, etc.) y dentro de cada ramo se incluyen generalmente el ministerio del ramo y sus entidades adscritas.** Existen un total de 13 ramos. Cada institución se desagrega a su vez por unidad presupuestaria (en el ramo de Educación, las unidades presupuestarias son, por ejemplo, educación parvularia, educación básica, educación media); y cada unidad presupuestaria se desagrega por líneas de trabajo (por ejemplo, atención a educación básica, atención a la educación parvularia, etc.).

21. **A las líneas de trabajo corresponden usualmente gastos corrientes o gastos de inversión.** No hay líneas de trabajo que incorporen tanto gastos de capital como gastos corrientes. Para el caso de la inversión pública, existen unidades presupuestarias y líneas de trabajo específicas. Las unidades presupuestarias reflejan, en gran medida, la estructura organizacional de cada entidad y, bajo esta clasificación, son las unidades de gasto básicas. Sin embargo, las unidades presupuestarias pueden corresponder perfectamente a programas y las líneas de trabajo son, más o menos, equivalentes a sub-programas; no obstante, en muchos casos, el nombre de la línea de trabajo debería ser revisado, para que refleje adecuadamente el objetivo al que dicha línea de trabajo apunta. Los objetivos a los que apuntan las diferentes líneas de trabajo están en casi todos los casos claramente establecidos y descritos dentro de la documentación presupuestal. Las unidades presupuestarias se agrupan y presentan de acuerdo con sus respectivas áreas de gestión (ver cuadro 3, que muestra un ejemplo de la aplicación de la clasificación por áreas de gestión en el ramo de Obras Públicas, Transporte y Vivienda y Desarrollo Urbano) y se realiza además un mapeo de la línea de trabajo al área de gestión, ejercicios similares a los que deberían realizarse para desarrollar la clasificación funcional, que se construye a partir de un mapeo de cada programa a la función que éste desarrolla.

¹⁰ COFOG tiene tres niveles de detalle: divisiones, grupos y clases. Las divisiones reflejan los objetivos generales del gobierno y los grupos y las clases detallan los medios para alcanzarlos. Por ejemplo, la división (o función) 701, corresponde a “Servicios Públicos Generales”, cuyos grupos son entre otros el 7011 (Órganos Ejecutivos y Legislativos, Asuntos Financieros y Fiscales y Asuntos Exteriores), el 7012 (Ayuda Económica Exterior) y el 7013 (Servicios Generales). Este último por ejemplo se sub-divide a su vez en las clases 70111 (Órganos Ejecutivos y Legislativos), 70112 (Asuntos Financieros y Fiscales) y 70113 (Asuntos Exteriores).

Cuadro 3. El Salvador: Clasificación por áreas de gestión – Ejemplo: Ramo obras públicas, transporte y vivienda y desarrollo urbano

Áreas de Gestión	Responsable	Cód.	Unidad Presupuestal	Cód.	Líneas de Trabajo
Apoyo al Desarrollo Económico	Ministro	1.	Dirección y Administración Institucional	1.	Dirección y Administración
	VM Obras Publicas	2.	Obras Públicas	1.	Gestión de la Inversión
	VM Vivienda y Desarrollo Urbano	3.	Vivienda y Desarrollo Urbano	2.	Atención de Infraestructura Socio-Económica y Riesgo
	VM Transporte	4.	Transporte	3.	Inversión en Infraestructura
	VM Obras Publicas	5.	Apoyo a Instituciones Adscritas y Otras Entidades	4.	Infraestructura en Servicios Universalizables
Desarrollo Social	VM Vivienda y Desarrollo Urbano	6.	Apoyo a Instituciones Adscritas y Otras Entidades relacionadas con el Sector Vivienda	5.	Fondo Concursable de Obras Comunitarias
				1.	Promoción y Desarrollo Institucional
				2.	Ordenamiento del Desarrollo Urbano
				3.	Programa de Vivienda Fase I
				1.	Registro y Regulación del Transporte
				1.	Fondo de Conservación Vial
				2.	Ferrocarriles Nacionales de El Salvador
				3.	Alcaldía Municipal de Santa Rosa Guachipilín
				1.	Instituto Libertad y Progreso

22. **El presupuesto por áreas de gestión complica el entendimiento de las políticas públicas y por ello debería reemplazarse por una clasificación programática.** El presupuesto por programas es más claro al respecto. Al margen, es importante también mencionar que el SAFI no tiene incluido el clasificador por áreas de gestión. Le corresponde a la Unidad de Integración Global de la DGP reorganizar la información para presentarla por áreas de gestión.

23. **No va a ser difícil moverse de la clasificación por áreas de gestión a la clasificación programática.** Como se menciono antes, las áreas de gestión corresponden, parcialmente, a una clasificación funcional, las unidades presupuestarias a una clasificación por programas (asociada directamente a una clasificación administrativa) y las líneas de trabajo a sub-programas. El Área de Gestión corresponde a los grandes propósitos que debe cumplir el gobierno en la prestación de servicios; la Unidad Presupuestaria determina directamente la responsabilidad en la gestión presupuestaria, aunque también puede equivaler a definir un programa; y las Líneas de Trabajo expresan los propósitos específicos a lograr con los recursos asignados (y pueden identificarse como sub-programas).

24. **Las líneas de trabajo se definen sin embargo en algunos casos en forma poco precisa y muy agregada (muy global).** Por ejemplo, existe una línea de trabajo en el Ministerio de Obras Públicas que se denomina “Inversión en Infraestructura”, que comprende

un conjunto muy amplio de inversiones diversas. Así mismo, en el Ministerio de Salud, hay un programa que se denomina “Atención a la persona”, también impreciso en su objetivo.

25. **En todas las entidades existe una unidad presupuestaria denominada Dirección y Administración Institucional, a cargo de las tareas administrativas.** Otra unidad común en las entidades es el “Apoyo a Instituciones Adscritas y Otras Entidades”. En este último caso, se definen como líneas de trabajo simplemente el total de instituciones que se apoyan, entendiendo el apoyo como transferencia de recursos financieros. Para moverse hacia una clasificación por programas habría que tomar decisiones respecto a cómo clasificar estas dos unidades presupuestarias.

Recomendaciones

- **Incluir en el presupuesto todas las entidades y operaciones extra-presupuestarias.** El presupuesto que se envía a la Asamblea debería tener cobertura completa del gobierno central, es decir, incluir fondos de actividades especiales, entidades autónomas, todos los recursos del ramo Defensa y todas las transferencias y donaciones.
- **Unificar los tres presupuestos para presentación a la Asamblea en el mismo momento** (o para presentar los presupuestos extraordinarios como una adición presupuestal). Para facilitar esto se recomienda incluir en la Ley AFI la posibilidad de aprobar gastos de vigencias futuras para un porcentaje de la inversión y permitir el “*carryover*” (la capacidad de trasladar al año siguiente la parte no ejecutada del gasto, sin necesidad de volverla a presupuestar) de parte de las inversiones públicas, preferiblemente dentro del límite temporal del periodo de gobierno, o ampliándolo hasta un par de años después de concluido el periodo (de manera de evitar que el gobierno comprometa una buena parte o todos los gastos de inversión de la siguiente administración). De esta forma, no habría razón alguna para que los Presupuestos Extraordinarios no hagan parte del PGE, y se puedan presentar con este o como una adición presupuestal.
- **Actualizar la clasificación económica del gasto**, adoptando una clasificación similar a la propuesta en el MEFP 2001, integrarla en el Catálogo de Cuentas e incorporarla al SAFI.
- **Construir una clasificación programática, tomando como punto de partida a los objetivos a los que apuntan las unidades presupuestales y líneas de trabajo**, buscando incluir todos los gastos corrientes y de capital que apuntan a cada objetivo.
- **Revisar las líneas de trabajo dentro de la perspectiva de construir una clasificación programática:** (i) en el mediano plazo, imputar los gastos de Dirección y Administración Institucional a las demás líneas de trabajo (sub-programas); (ii) las líneas de trabajo asociadas a la unidad presupuestaria “Apoyo a Instituciones Adscritas y otras Entidades”

deben ser definidas en términos de los propósitos que persiguen las instituciones apoyadas (y no, simplemente, utilizar el nombre de dichas instituciones para nombrar las líneas) y convertirse en programas de estas instituciones y no de la institución que las apoya.

- **Desagregar las líneas de trabajo en sub-programas y actividades/proyectos.** Por ejemplo, en el caso de una línea de trabajo tan agregada como Inversión en Infraestructura, es indispensable desagregarla para facilitar la asignación y la rendición de cuentas (hay diferentes iniciativas de infraestructura que apuntan a diferentes objetivos).
- **Adoptar una clasificación funcional del gasto consistente con los estándares internacionales (COFOG),** que facilite las decisiones de gasto del gobierno y las comparaciones internacionales. Construir la clasificación funcional a partir del mapeo de los programas y sub-programas (unidades presupuestales y áreas de gestión) a las 10 funciones de la clasificación funcional de las Naciones Unidas. Tanto la clasificación programática como la clasificación funcional deben también incorporarse al SAFI e integrarse al Catálogo de Cuentas.

B. Formulación del Presupuesto

Diagnóstico

26. **El Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2010-2014 es el instrumento orientador de mediano plazo de las estrategias sectoriales e institucionales; es sin embargo estático y no refleja las restricciones fiscales.** El Plan identifica los objetivos prioritarios del gobierno y establece metas cuantitativas precisas asociadas a éstos. Las inversiones en programas y proyectos prioritarios constituyen el núcleo del plan. La elaboración del plan es coordinada por la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP). El PQD es un documento estático, que no está sujeto a las restricciones fiscales existentes, a pesar de que la DPEF fijó techos plurianuales previamente a la preparación de este documento.

27. **Así mismo, algunos sectores tienen una tradición de elaborar planes estratégicos.** Es el caso de los Ministerios de Educación, Agricultura y Transporte. Estos planes se actualizan con la elaboración de un nuevo Plan Quinquenal. El Ministerio de Salud también ha elaborado para el actual quinquenio de gobierno un plan estratégico que incluye una reforma muy ambiciosa del sector salud. Cabe mencionar que, en 1995, se liquidó el Ministerio de Planificación, pero en años recientes se ha pensado en implantar un sistema nacional de planificación.

28. **Las proyecciones fiscales de mediano plazo, como instrumento y marco para preparar mejor el presupuesto anual, quedaron instituidas legalmente en el año 2010,** aunque a través de una orden del ejecutivo. Puede contribuir a fortalecer el proceso de

formulación presupuestal y a hacer más realistas los PQDs. En julio de 2010 el Ministerio de Hacienda emitió el Acuerdo No. 891 que crea el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Según la norma, el Marco debe formularse con una vigencia de cinco años, es revisable anualmente,¹¹ debe cubrir a todo el SPNF y como mínimo deberá contener el contexto macroeconómico para el mediano plazo, los objetivos de política fiscal, las políticas de ingresos, gastos y financiamiento, las metas de política fiscal para el mediano plazo, el informe de resultados y los principales indicadores de los ejercicios fiscales anteriores.

29. **El primer MFMP que refleja la norma mencionada¹² lo preparó la Dirección de Política Económica y Fiscal (DPEF) del MH en el mismo mes de julio de 2010, en coordinación con otras dependencias del ministerio (Direcciones Generales de: Impuestos Internos (DGII), Aduanas (DGA), Inversión y Crédito Público (DGICP), DGP, etc.) y el BCR.** Éste marco contiene: los objetivos de política fiscal, las metas y las políticas para alcanzarlas (las medidas de política se vinculan a los objetivos del Plan Quinquenal de Desarrollo); las proyecciones de ingresos, gastos y financiamiento para el SPNF agregado para el periodo 2010-2014 y desagregado para el gobierno central consolidado, el resto del gobierno general y las empresas públicas; una desagregación de las proyecciones de los ingresos tributarios del gobierno central; proyecciones de la inversión del SPNF y de los sub-sectores mencionados; proyecciones de los saldos de la deuda pública; y un resumen del desempeño fiscal durante el periodo 2000-2009, incluyendo información sobre el balance primario, el déficit fiscal y la deuda del SPNF. Las proyecciones fiscales están basadas en las proyecciones de algunas variables macroeconómicas (la inflación, el crecimiento del PIB real y el crecimiento de las importaciones) realizadas por el BCR¹³ y en proyecciones de organismos internacionales (FMI, etc.) para otras variables. La información sobre las proyecciones macroeconómicas se incluye en el documento del MFMP. Las proyecciones fiscales se realizan según las categorías de la clasificación económica. Si bien el MFMP es el punto de partida para determinar los techos presupuestarios institucionales anuales, no es el criterio definitorio de éstos. Los techos son todavía en gran medida fijados

¹¹ El marco es revisable durante el año siempre que se produzcan cambios económicos que tengan un impacto importante sobre el comportamiento de las variables fiscales.

¹² Cabe mencionar que se vienen elaborando desde hace varios años proyecciones fiscales y macroeconómicas de mediano plazo como base para la elaboración del presupuesto. En el pasado las proyecciones fiscales llegaron a tener un horizonte de hasta ocho años y hasta hace poco se hacía la proyección de los presupuestos globales del gobierno bajo cuatro escenarios.

¹³ El BCR prepara escenarios macroeconómicos de corto y mediano plazo (cinco años) que revisa cada seis meses. Estos escenarios los somete a simulaciones de riesgos, relacionados particularmente con los cambios en el precio del petróleo y en el PIB de los Estados Unidos.

inercialmente (en forma incremental)¹⁴. El MFMP ha sido útil también para establecer metas fiscales de mediano plazo.¹⁵

30. **La DPEF dispone del modelo de programación financiera y de la hoja de cálculo de sostenibilidad de deuda para realizar los ejercicios macro-fiscales necesarios.** Es necesario, sin embargo, fortalecer las capacidades de la Dirección para utilizar y refinar el modelo y validar la información utilizada. Para ello el Departamento de Finanzas Publicas ya empezó a proveer asistencia técnica.

31. **Las proyecciones de ingresos para el presupuesto anual se elaboran colegiadamente,** a través de un comité inter-institucional que convoca la DGP en febrero de cada año, y en el que participan la DPEF, la DGA, la DGII y la DGT. Este comité define las proyecciones de ingresos tributarios. La proyección de los ingresos no tributarios es enviada al comité por las entidades que perciben estos ingresos. El BCR acostumbra a opinar sobre estas proyecciones y produce además las suyas para uso interno.¹⁶ Así mismo, la Asamblea (a través de su Unidad de Análisis) y centros de investigación como FUNDES y FUSADES suelen comentar las proyecciones macroeconómicas y fiscales.

32. **El MFMP no incluye, sin embargo, información y análisis necesarios para constituirse en un soporte aun mas solido para la gestión fiscal y la preparación de un MGMP.** El documento no presenta información detallada sobre los modelos de proyección de ingresos utilizados; tampoco contiene un análisis de sostenibilidad de la deuda, un análisis de sensibilidad (o de riesgos fiscales), ni información sobre pasivos contingentes. Así mismo, tampoco incluye información sobre gastos tributarios y actividades cuasi-fiscales.

33. **Ocasionalmente se han realizado análisis de sostenibilidad de deuda con objetivos diversos, más no se ha institucionalizado esta tarea dentro del MH.** Si bien la DPEF ya realizó en el pasado un ejercicio de sostenibilidad de la deuda en conjunto con el BCR¹⁷, los análisis de sostenibilidad no se ha convertido todavía en una actividad regular de esta Dirección. En el 2008, el Banco Mundial realizó un ejercicio de de sostenibilidad de la deuda interna y externa como parte del proceso de revisión para otorgar un préstamo al país; el BID realizó otro ejercicio en el 2009 y el FMI los ha realizado como parte de los análisis relacionados con el SBA. Estos análisis son importantes para verificar si las políticas fiscales

¹⁴ Cabe resaltar que, con base en el MFMP (y, por lo tanto, a partir de las metas fiscales del SBA), la DPEF realizó un ejercicio de techos plurianuales de gasto corriente y de inversión por institución para revisar la consistencia fiscal del Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2010-2014.

¹⁵ A partir del MFMP vigente, se han establecido en el SBA una serie de metas fiscales según las cuales, entre 2010 y 2015, la deuda del SPNF pasaría de representar un 50,4% del PIB a un 47,6%.

¹⁶ Este año, el BCR preparó, también, proyecciones del déficit fiscal siguiendo la metodología de balance estructural y las presentó al Comité de Estabilidad Financiera.

¹⁷ Éste se encuentra en el documento “El Salvador: Sostenibilidad de la Deuda Pública en el Mediano Plazo (2010-1015)”, DPEF, abril de 2010.

vigentes son sostenibles y son, además, muy relevantes en El Salvador, debido a que la relación deuda/PIB se encuentra en la actualidad en niveles altos (aproximadamente 50 por ciento del PIB).

34. **No se realizan en la actualidad análisis de sensibilidad (riesgo) de las proyecciones fiscales.** El análisis de sensibilidad es útil para poder prever cambios en política fiscal cuando se presentan cambios en la situación económica que afectan las finanzas públicas. La economía y las finanzas de El Salvador se afectan en forma fuerte cuando cambian variables macroeconómicas como el precio internacional del petróleo, el crecimiento de la economía estadounidense y las remesas de los salvadoreños que laboran en Estados Unidos.

35. **No se identifican y cuantifican los pasivos contingentes.** La economía y las finanzas de El Salvador son particularmente sensibles a algunos pasivos contingentes, como las demandas contra el Estado por incumplimiento de contratos y aquellos originados por tormentas tropicales y otros desastres naturales. Proveer información sobre pasivos contingentes permite desarrollar estrategias para cubrirse contra el riesgo fiscal que éstos representan.¹⁸

36. **Tampoco se produce información sobre gastos tributarios y actividades cuasi-fiscales, los cuales han crecido en forma importante en los últimos años,** y particularmente desde el 2008. Con respecto a los primeros, se redujeron los aranceles a los combustibles, la harina de trigo y los fertilizantes y se aumentaron las deducciones de los gastos de educación y salud de los empleados públicos y privados en el impuesto de renta. Con respecto a los segundos, se aumentaron los subsidios al consumo de energía eléctrica, el GLP y el transporte público de pasajeros. Existe además una política muy amplia de crédito subsidiado, que se implementa a través de un conjunto diverso de instituciones financieras no bancarias.

37. **El proceso de programación macroeconómica está bien articulado al proceso de formulación presupuestal anual,** pero algunos tiempos podrían modificarse para realizar ajustes bien razonados. Si bien el inicio de la fase de formulación presupuestal anual arranca con información resultante de una revisión del escenario macroeconómico de mediano plazo efectuada a finales del año anterior, y las autoridades macroeconómicas preparan una nueva revisión de dicho escenario durante julio y agosto, los resultados de esta se dan a conocer en el último mes de la fase de formulación presupuestal (septiembre), situación que puede llevar a ajustes apresurados de los Proyectos de Ley de PGE y los Presupuestos Especiales.

¹⁸ Aunque el pasivo previsional no constituye un pasivo contingente en sentido estricto, es importante mencionar de todas formas que este pasivo no se refleja en forma alguna en los estados financieros del gobierno.

38. **El documento de política presupuestaria anual es un documento con amplia legitimidad dentro del Ejecutivo.** Antes de ser remitida a los diferentes organismos e instituciones que conforman el PGE y los Presupuestos Especiales, la política presupuestaria anual es presentada al Consejo de Ministros por parte del MH para su aprobación. Con tal respaldo, la política presupuestaria se convierte en un documento con peso estratégico que, además de dictar criterios técnicos para la formulación del presupuesto, podría ser empleado para establecer decisiones de política relativas a la distribución del gasto.

39. **Los techos de gasto que establece el MH son de corto plazo, se establecen en forma fragmentada y suelen condicionar las proyecciones de ingresos.** Una vez aprobada la política presupuestaria anual por parte del Consejo de Ministros, el MH define y comunica techos de gasto para cada una de las entidades que conforman el PGE y los Presupuestos Especiales. Sin embargo, tales techos, además de no ser aprobados por el Consejo de Ministros (impidiendo que las instituciones compitan por recursos y que haya una mayor transparencia en el proceso), sólo cubren el siguiente año presupuestal, se preparan sin adecuada coordinación entre la DGP (encargada de los techos de gasto corriente) y la DGICP (encargada de los techos de inversión¹⁹) y llevan a menudo a presiones al alza de las proyecciones de ingresos que los deben soportar. Las proyecciones de ingresos se convierten, entonces, en una meta para la DGT y la DGA, en lugar de constituir una proyección. Cabe aclarar que una parte de las proyecciones de ingresos debe corresponder siempre a la proyección de lo que se obtendría por esfuerzos de fiscalización; pero este ejercicio no debería estar influenciado por las necesidades de gasto.

40. **La distribución de responsabilidades entre el MH y las entidades ejecutoras para la formulación del presupuesto anual no es adecuada.** Si bien esta distribución puede asegurar el cumplimiento de metas fiscales de corto plazo, resulta poco apropiada en términos de asignación estratégica de recursos. Para la formulación de los Proyectos de Ley de PGN y Presupuestos Especiales, el MH recibe los proyectos de presupuesto anual elaborados por los organismos e institutos que están incluidos en ambos Proyectos de Ley y, luego, con amplia discreción (y sin contar necesariamente con la mejor información para ello), puede efectuar los ajustes que considere apropiados para preparar la documentación presupuestal anual y presentarla a la Asamblea.

41. **A pesar de la definición de objetivos, estrategias, áreas de gestión y líneas de trabajo asociadas a los objetivos, el presupuesto es en gran medida inercial,** básicamente porque no existen procesos de revisión del gasto que lleven a modificar las asignaciones de recursos entre líneas de trabajo y áreas de de gestión si los resultados invitan a modificarlas. Los criterios para definir los techos anuales tienen en cuenta, fundamentalmente, los gastos del año anterior (estos criterios se formulan en el documento denominado “Criterios

¹⁹ Cabe mencionar que, si bien la DGICIP determina los techos de inversión, la DGP debe asegurar las contrapartidas de los créditos que financian las inversiones.

Generales de Gasto”). No se producen revisiones del gasto (examen de la ejecución física de los programas y proyectos, análisis de las metas, o evaluaciones de profundidad) que permitan tomar decisiones sobre modificación, ampliación, reducción o eliminación de líneas de trabajo. Sin embargo, es importante mencionar que en unos pocos casos relacionados con programas prioritarios de un nuevo gobierno, se han creado instituciones específicamente diseñadas para ejecutarlos y/o se fusionan otras para ese u otros propósitos del gobierno, lo que significa en la práctica realizar un ejercicio de repriorización del gasto para reflejar las prioridades del nuevo gobierno. Tal es el caso en la presente administración con la creación de la Secretaría de Inclusión Social, a la que se fusionó la Secretaría de la Juventud, la creación de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, que tiene incidencia en temas de defensa y modernización del Estado (transparencia, descentralización) y de la Secretaría de Cultura (anteriormente, Dirección de Cultura del Ministerio de Educación). Cabe mencionar que la creación de entidades no requiere la aprobación de la Asamblea.

42. **El presupuesto tiene un número de destinaciones específicas de ingresos y gastos que le dan rigidez, e impiden parcialmente las reasignaciones de gasto que un MGMP requiere.** Ellas incluyen la obligación de destinar un 6 por ciento de los ingresos corrientes para el órgano judicial, un 7 por ciento de los ingresos corrientes netos (se deducen devoluciones de renta e IVA) para las municipalidades, la destinación de la tasa a los combustibles (US\$0,20 por galón) para el Fondo de Conservación Vial (FOVIAL) para el mantenimiento vial, impuestos sobre el alcohol y cigarrillos para FOSALUD (35 por ciento de los ingresos por impuestos a los alcoholes, tabaco y armas), la contribución especial para la promoción turística y la contribución especial para la estabilización de tarifas de transporte público. Como se puede observar en el cuadro que sigue, ellas representaron el 11% del gasto total en el 2009, excluyendo del gasto total el servicio de la deuda. Las destinaciones específicas son un obstáculo para realizar redistribuciones del gasto de acuerdo con nuevas prioridades, o que reflejen los resultados de la evaluación de los programas.

Cuadro 4. El Salvador: Destinaciones específicas de ingresos o gastos y su peso en el gasto del 2009
 (miles de US\$ y %)

Destino y Formula Aplicada	Montos Ejecutados 2009
7% de los Ingresos Corrientes Netos para los Municipios	194,616
6% de los Ingresos Corrientes para el Órgano Judicial	169,903
Contribución Especial sobre el Diesel y la Gasolina (US\$0,20 por galón)	68,125
Contribución sobre Bebidas Alcohólicas, Tabaco y Armas	202
Contribución Especial para la Promoción Turística	7622
Contribución Especial para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros.	34,076
Monto Ejecutado y Peso en el Gasto Ejecutado sin Servicio de Deuda	474,546 (11%)

Fuente: Ministerio de Hacienda

43. **El presupuesto anual de inversión y el programa plurianual de inversiones no son preparados por la DGP sino por la DGICP²⁰.** Ello refleja la alta dependencia de recursos de crédito externo para la financiación de la inversión (60-65 por ciento de la inversión se financia con crédito externo). Sin embargo, los procedimientos de gestión de la inversión son completamente diferentes a los de gestión de la deuda, lo que haría conveniente que estas dos funciones se separaran.

44. **La DGICP establece los requisitos para formular, evaluar y programar proyectos y programas de inversión y provee opiniones sobre ellos.** La preparación y selección de los proyectos de inversión sigue unos procedimientos claramente establecidos en documentos como la “Guía Técnica para Elaboración de Estudios de Pre-inversión”, que hace cumplir la DGICP. Los proyectos llegan a la DGICP en diferentes fases de presentación (idea, pre-factibilidad, factibilidad, diseño) y se sujetan a opiniones de la DGICP a lo largo de estas fases (cabe aclarar que las opiniones no constituyen una evaluación). Para evaluaciones profundas (como por ejemplo, de costo/beneficio), la DGICP no proporciona, sin embargo, los parámetros necesarios (ejemplo: la tasa social de descuento) para garantizar su realización en forma estandarizada, ni tiene el personal suficiente para hacer una revisión rigurosa de estas evaluaciones (a la DGICP se remiten también los proyectos de inversión de las empresas, de manera que recibe un volumen importante de proyectos sobre los que debe dar su opinión). Las opiniones se relacionan con el cumplimiento de criterios como por ejemplo su consistencia con el PQD, el aseguramiento de la financiación, los costos del proyecto, entre otros. Si no se cumplen estos criterios, el proyecto en cuestión es devuelto a la entidad correspondiente para su ajuste. Si la opinión de la DGICP sobre los análisis de pre-factibilidad de los proyectos de inversión es favorable, la Comisión Nacional de la Inversión Pública (CONIP) debe confirmar su conveniencia. El Secretario Técnico de Planificación es el Coordinador de la CONIP.

45. **Los análisis de pre-inversión que se presentan a la DGICP deben incluir los cálculos de gasto recurrente necesarios para la operación y mantenimiento de las inversiones,** pero por restricciones fiscales estos gastos poco se presupuestan. Aún en los casos en que el mantenimiento se financia con una renta de destinación específica, como es el caso de FOVIAL con la tasa a los combustibles, mayores inversiones en vías no vienen acompañadas de manera automática por mayores recursos para FOVIAL. Así mismo, el presupuesto asignado para hacer mantenimiento a inversiones efectuadas en años anteriores por los ramos de salud y educación ha sido significativamente inferior al requerido, de manera que gran parte de la infraestructura hospitalaria se encuentra en estado crítico, al igual que parte de la infraestructura educativa.

²⁰ Dentro de la DGICP existe un grupo de 12 funcionarios encargado de dar opinión sobre las inversiones y hacer el seguimiento de su ejecución (esto incluye la realización de algunas —pocas— visitas de campo).

46. **Los proyectos de inversión del gobierno central y las empresas públicas se registran en el Sistema de Información de la Inversión Pública (SIIP), administrado por la DGICP.** Allí se le asigna un código a los proyectos, código que se mantiene también para la presupuestación. En el sistema se ingresa información sobre todas las etapas del proceso de pre-inversión, la programación anual mensualizada del gasto y la programación plurianual (cinco años). La información plurianual que contiene el SIIP no es, sin embargo, preparada rigurosamente. El avance físico del proyecto también se registra en el SIIP por las entidades ejecutoras. El SIIP está en interfaz con el SAFI.

47. **Se dispone de dos mecanismos para atender presupuestalmente eventos no anticipados.** El primero de ellos es un Fondo de Prevención de Desastres (FPD) ubicado en el Ministerio de Gobernación, que tiene carácter de fondo rotatorio y que, en la actualidad, puede alcanzar los US\$4 millones. El segundo es la Unidad Presupuestaria 10 de la Presidencia, creada para atender imprevistos como epidemias, o apoyar a agricultores afectados por los cambios climáticos. La ley de Presupuesto de 2010 estableció que esta partida se podría alimentar con: (i) recursos de compromisos no devengados oportunamente que la DGP congelaría cuando la entidad correspondiente no justificara adecuadamente el atraso en la ejecución, y que se trasladarían a otras entidades para atender los imprevistos (en caso de que las entidades no solicitaran sus descongelamiento, o no lo justificaran con motivos sólidos); (ii) ahorros, generados básicamente en el rubro salarios, como resultado de las diferencias entre las plazas existentes y el personal efectivamente contratado (es decir, por vacantes y retiros). Estos recursos se transferirían mensualmente a la Unidad Presupuestaria 10 y, de allí, se transferirían las entidades que atenderían los imprevistos. Los recursos de esta partida han sido sin embargo siempre inferiores al 1 por ciento del presupuesto. El mecanismo de fondeo de la partida generaba, no obstante, el incentivo a ejecutar un volumen creciente de gastos sin aprobación por la Asamblea. Este mecanismo fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, con el argumento de que las transferencias entre entidades deben ser aprobadas por la Asamblea.

48. **La única regla fiscal que El Salvador utiliza y que afecta la formulación del presupuesto, es la regla que impide cubrir gastos corrientes con recursos de crédito público** (Ley AFI, artículo 92). Ésta no es una “regla de oro” (*golden rule*), pues la inversión puede financiarse con ingresos corrientes y no solo con crédito, como establecen estas reglas. Además, si el Consejo de Ministros lo autoriza, la regla puede no aplicarse.

49. **Los documentos presupuestarios no diferencian entre políticas vigentes de nuevas políticas.** Es importante hacerlo para que la Asamblea y la ciudadanía puedan examinar los costos de las nuevas políticas y el MGMP.

50. **La DGP desarrolla algunas tareas que no son propias de esta Dirección y no realiza otras que sí lo son.** Entre las primeras, se cuenta emitir las autorizaciones de nombramiento de personal, examinando el perfil del puesto y otros requisitos de

contratación. Entre las segundas, está preparar el presupuesto de inversión, que como se menciono atrás, está a cargo de la DGICIP.

Recomendaciones

- La STP debe promover en forma generalizada el uso de la planeación estratégica sectorial.
- Buscar reducir las destinaciones específicas de ingresos y gastos. Para ello se debe empezar por crear conciencia en la ciudadanía y la Asamblea acerca de sus desventajas.
- Realizar análisis de sensibilidad (riesgos fiscales) anualmente, o cuando los cambios de las condiciones económicas lo justifiquen.
- Realizar análisis de sostenibilidad de la deuda conjuntamente entre la DPEF y la DGICP, con periodicidad semestral. Los análisis de sensibilidad y sostenibilidad van a requerir más apoyo externo para desarrollar estas capacidades dentro de la DPEF.
- Estimar los pasivos contingentes e incluirlos en los análisis de sensibilidad y sostenibilidad.
- Estimar los gastos tributarios y las operaciones cuasi-fiscales, y reportarlos en el MFMP, junto con los análisis de sensibilidad y de sostenibilidad de la deuda. La mayoría de países de América Latina produce información sobre gastos tributarios y algunos sobre pasivos contingentes; El Salvador podría revisar estos ejercicios para seleccionar metodologías que le sean útiles. Asignar recursos suficientes para mantener la infraestructura, antes de pensar en realizar inversiones nuevas.
- Extender gradualmente el alcance del proyecto de presupuesto por resultados, como ejercicio coordinado en forma conjunta entre la STP y la DGP. Mantener la consistencia entre el esfuerzo de expansión de este instrumento con el desarrollo del MGMP.
- Evitar la dispersión de esfuerzos para desarrollar y monitorear indicadores de resultados, garantizando la coordinación y consistencia entre el SIGOB (que hace el seguimiento físico de las “inversiones” – ver comentarios más adelante al concepto de inversión que utiliza el SIGOB), el proyecto de presupuesto por resultados y la elaboración de indicadores para el MGMP.
- Crear una reserva de contingencias equivalente al 3 por ciento del presupuesto para cubrir

las necesidades de gasto asociadas con eventos no anticipados.²¹

- Modificar procedimientos, de manera que el Consejo de Ministros apruebe los techos de gasto.
- Reasignar las tareas de revisión y seguimiento de la inversión pública a la DGP y ampliar la planta de personal para desarrollar estas tareas. Igualmente, reasignar la tarea de autorización de nombramientos de personal a una oficina de servicio civil. Esto le permitirá a la DGP tener una visión completa y controlar todo el presupuesto y liberará personal de la DGP para preparar el MGMP.

C. Aprobación del Presupuesto

Diagnóstico

51. **El Ejecutivo tiene el poder para hacer prevalecer su propuesta presupuestal.** El Ejecutivo es responsable de remitir el proyecto de presupuesto a la Asamblea al menos tres meses antes del inicio del nuevo año fiscal. La Asamblea es responsable de modificarlo y aprobarlo, como puede reducir o rechazar asignaciones solicitadas, pero no incrementarlas. El Presidente mantiene el derecho de veto sobre las leyes aprobadas por la Asamblea, pero la decisión de la Asamblea puede prevalecer si se logra una mayoría mínima de dos tercios. El presupuesto se ha llegado a aprobar en ocasiones después de la fecha límite; hasta que se apruebe, el Ejecutivo puede ejecutar el presupuesto del año anterior, incorporando todas las modificaciones al presupuesto y a la ley de salarios realizadas en el ejercicio fiscal anterior. La Asamblea nunca ha rechazado (negado) el presupuesto. Usualmente, la Asamblea hace pocos cambios al proyecto de ley; las discusiones tienden a concentrarse en el financiamiento del presupuesto, especialmente el que se obtiene mediante bonos. El Legislativo tiene un poder excesivo respecto a la aprobación de la deuda, pues puede aprobar operaciones crediticias independientes y no está obligado a aprobar cupos de crédito anual o plurianual como en otros países.

52. **De acuerdo con el marco legal, la Asamblea debe aprobar los recortes al presupuesto,** lo que implica que el presupuesto en El Salvador tiene un carácter más de obligación del gasto que de límite para gastar.

²¹ Su creación podría eliminar los conflictos existentes en relación con las transferencias presupuestarias por parte del Ejecutivo a la Unidad Presupuestaria 10 (para atender gastos imprevistos), transferencias que la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucionales, modificando una sentencia contraria emitida en el 2004.

D. Ejecución del Presupuesto y Control

Diagnóstico

53. **El Sistema de Información Financiera Integrado (SAFI) permite el seguimiento de una porción importante de la ejecución del gasto y la producción de reportes completos y confiables con distinta periodicidad intra-anual.** El SAFI es un sistema integrado de amplia cobertura, que permite registrar todas las etapas del proceso de gasto público, generar información sobre la ejecución presupuestaria y conciliar datos contables y monetarios en forma periódica. El SAFI tiene incorporado varios puntos de control: por ejemplo, no se puede solicitar el pago si no hay compromiso y devengo del gasto. El sistema se divide en una aplicación transaccional y en un sistema gerencial que genera reportes de ejecución presupuestal al día siguiente. En la actualidad el SAFI cubre el 96 por ciento del gasto público, excluidas las municipalidades. Su cobertura alcanza a 24 instituciones del gobierno central, 74 instituciones descentralizadas (excluyendo el FYSDL y la Universidad de El Salvador) y 2 empresas. El SAFI, por lo tanto, permite el control de la ejecución del gasto del gobierno central según definición del MEFP 2001.

54. **El SAFI, sin embargo, está tecnológicamente desactualizado, hecho que puede afectar la gestión financiera; su modernización está siendo evaluada.** El SAFI se desarrolló en 1995. Dispone de una plataforma cliente-servidor, mientras que los sistemas modernos utilizan una plataforma basada en la web. Las plataformas cliente/servidor operan con bases de datos descentralizadas (existe un SAFI central y “SAFIs institucionales”, lo que lleva, por ejemplo, a que la información de pagos realizados por las entidades se conozca tardíamente (la Tesorería no ve cuándo las entidades registran lo pagado en el “SAFI institucional”). La existencia de bases de datos descentralizadas puede generar inconsistencias en la información. Por su parte, los sistemas cliente-servidor implican altos costos de extender el sistema a otras unidades (como por ejemplo, las municipalidades). El MH es consciente de estos problemas y está estudiando las opciones de modernización del SAFI. El gobierno está negociando un crédito con el Banco Mundial por US\$ 20 millones, que incluye recursos para modernizar el sistema de información. Las autoridades (la DINAFI en particular) consideran que es preferible comprar un sistema ERP (“*Enterprise Resource Planning*”), en lugar de desarrollar “*in-house*” el nuevo SAFI, una decisión que la misión cree acertada.

55. **El control de la ejecución del gasto por el Ministerio de Hacienda descuida la cuantificación de los atrasos en pagos (“deuda flotante”).** Si bien la legislación vigente no define el concepto de atrasos en pago, la práctica corriente es que se genera un atraso si han pasado sesenta (60) días de recibida la factura²². Se presenta, por otra parte, mora

²² No obstante, la misión fue informada que desde que la cuenta de cobro ingresa a la entidad hasta que la Tesorería la recibe, pueden pasar varios días debido a los trámites internos, superándose el plazo de 60 días utilizado como referencia.

automática, cuando se trata del pago de nómina o de los intereses de la deuda. El SAFI puede permitir conocer el monto de atrasos si se ingresa la información a tiempo en el módulo de obligaciones pendientes de pago (en el SAFI se puede registrar información sobre la fecha estimada de pago). Ello le permitiría al MH conocer y producir información del saldo de las obligaciones pendientes de pago del gobierno central. Sin embargo, no se hace el seguimiento de los atrasos ni se reporta información sobre éstos en forma regular. Ello ocurre a pesar de que, tanto en 2008 como en 2009 (junio), se presentaron atrasos en pagos. La Ley de Adquisiciones y Contratación (LACAP) obliga a reconocer intereses de mora a los contratistas y proveedores del estado cuando se producen atrasos en pago. Cabe aclarar que el registro del devengado debe ocurrir en el momento en que se envía la cuenta de cobro (obviamente, después de que se entregan los bienes o servicios). Sin embargo, algunos países definen equivocadamente esta etapa como el momento en que se verifica que los bienes o servicios se han entregado a satisfacción, lo que puede ocurrir mucho tiempo después de que estos se entregan. Esto es importante tenerlo en cuenta para definir los atrasos (como aquellas transacciones que se han devengado pero no pagado después de un periodo razonable de tiempo) y para preparar la contabilidad.

56. **Se ejerce un control adecuado del endeudamiento de los municipios, mas no de la deuda flotante.** Como resultado de los controles, el saldo de la deuda municipal es bajo²³. Estos controles disminuyen los riesgos fiscales que le pueden generar los municipios al gobierno. El endeudamiento está regulado por el Decreto Legislativo 930 de 2005. Este Decreto define unos índices de solvencia y capacidad y unos límites para éstos, con base en los cuales se categoriza a los municipios en 3 grupos. La categorización la debe realizar la DGCG dos veces al año, con base en la información de nuevas deudas que los municipios deben enviar a la DGCG como máximo cinco días después de firmado cada contrato de deuda y con base en los estados financieros que también deben enviar a dicha Dirección. Si el municipio tiene un ahorro operacional y/o un índice de solvencia negativos, no podrá tomar nueva deuda. En las demás situaciones, la categorización sirve para proveer información sobre riesgo municipal a los potenciales acreedores, y al Gobierno Nacional para determinar si otorga garantías a los créditos externos ofrecidos a las municipalidades. En el caso en que un municipio incurra en morosidad de las deudas garantizadas por el Gobierno Nacional, o de deudas que afecten otros créditos de éste, el Gobierno podrá pagar la obligación, y está autorizado para debitar del FODES²⁴ las sumas adeudadas. Una variable que, sin embargo, el MH no supervisa ni controla todavía es la deuda flotante de los municipios, que parece ser importante.

57. **El seguimiento de la ejecución del gasto municipal está siendo fortalecido.** Las municipalidades proveen mensualmente y de forma voluntaria información financiera a la

²³ El saldo de la deuda municipal ascendía a US\$75 millones a 31 de diciembre de 2009, del cual tan sólo el 2,6 por ciento correspondía deuda externa.

²⁴ Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios.

DGCG, aunque con rezago. Para agosto de 2010, un número de 115 municipalidades, de un total de 262, tenían al día su contabilidad. Los controles al endeudamiento municipal constituyen un incentivo para estar al día, pues las municipalidades que quieran endeudarse deben proveer la información contable a la DGCG. Para asegurar la provisión oportuna de esta información por parte de la totalidad de las municipalidades, la DGCG está implementando un sistema más liviano que el SAFI, denominado SAFIMU (el SAFI no cubre a los municipios). Actualmente este sistema opera en 15 municipalidades. No existe sin embargo la obligación legal de proveer la información.

58. Los recursos del gobierno se intentan concentrar en una cuenta única; en la práctica, sin embargo, su diseño y operación no se ajusta a este concepto. Se dispone de una Cuenta Única del Tesoro administrada por la DGT, pero esta no se gestiona a través de un “libro mayor del Tesoro”, sino mediante un sistema de cuentas bancarias. La “Cuenta Corriente Única del Tesoro” (CCUT) está conformada por subcuentas bancarias centralizadas en el Banco Central de Reserva (BCR)²⁵ y cuentas bancarias “subsidiarias” de la CCUT descentralizadas de las instituciones (en el sistema bancario) que son autorizadas, solicitadas y supervisadas por la DGT y administradas por las entidades. La cobertura de la cuenta única comprende al gobierno central (11 ministerios y sus instituciones adscritas). No incluye las entidades autónomas, las empresas (electricidad, agua) y algunas donaciones. La DGT está facultada para hacer también unidad de caja con el 90 por ciento de los Fondos Ajenos en Custodia y Especiales.

59. Las entidades públicas tienen aproximadamente 1.500 cuentas en el sistema bancario, que son remuneradas, al igual que los saldos en el BCR. Existen cuentas

²⁵ Estas subcuentas son:

- **Subcuenta Principal del Tesoro Público:** concentra los ingresos producto de la recaudación de impuestos, tasas, derechos y los generados por la importación y comercialización de combustibles y sus derivados, así como otras contribuciones especiales. Esta subcuenta se debita con los montos globales autorizados por el Director del DGT para transferir a las Instituciones del gobierno central.
- **Subcuenta Inversión:** a cargo del Director de la DGT, en la que se depositan los ingresos provenientes de la colocación de títulos valores, así como los intereses generados por el depósito de los mismos. Esta Subcuenta se debita con las transferencias efectuadas a la Subcuenta Principal y con las transferencias efectuadas para el pago de títulos valores.
- **Subcuenta Transferencias:** esta cuenta está a cargo de la Unidad de Pagos Directos de la DGT, que es responsable de efectuar las transferencias de fondos a las instituciones. Se alimenta con las transferencias que recibe de la Subcuenta Principal y se debita con las transferencias de fondos que se autorizan para abonar las Cuentas Corrientes abiertas por las Instituciones en los bancos comerciales.
- **Subcuenta Fondos Ajenos en Custodia:** en esta subcuenta se depositan los fondos recibidos a favor de terceros, tales como: Fondos de Actividades Especiales, Embargos y Depósitos Judiciales, Anticipos, etc.
- **Cuentas de Manejo Especial:** cuando así lo establecen los convenios o contratos de préstamo, donaciones, tratados internacionales y otras modalidades de entrega de fondos que se suscriban, las instituciones ejecutoras solicitan la apertura de este tipo de subcuentas a la DGT. Estas cuentas se alimentan con los desembolsos que se reciban de los organismos internacionales y se debitan mediante transferencias de fondos que se efectúan a las instituciones encargadas de la ejecución de los proyectos.

bancarias para prácticamente cada tipo de gasto.²⁶ La Tesorería hace seguimiento de los saldos en estas cuentas y tiene la facultad para obligar a reintegrar al Tesoro los recursos que permanezcan ociosos en ellas. Esto no logra impedir que los recursos permanezcan ociosos y que, simultáneamente, la Tesorería tenga que emitir Letras de Tesorería (*Letes*) para financiar sus déficit temporales de caja. Los saldos de las cuentas en los bancos comerciales reciben una remuneración que oscila entre el 3 y 4,5 por ciento anual, dependiendo del monto del saldo en la cuenta. Por otra parte, el BCR paga a la Tesorería rendimientos tan solo sobre la subcuenta Inversiones, es decir, los recursos obtenidos vía colocación de letras y bonos. El rendimiento que el BCR reconoce es similar al que obtiene por la inversión de las reservas internacionales.

60. **Se ha avanzado en forma lenta hacia la generalización del pago electrónico de impuestos *online*.** Un obstáculo para avanzar más rápido ha sido la ausencia de regulación con respecto al uso de la firma electrónica. En la actualidad los pagos de aranceles e impuestos aduaneros se realizan vía electrónica *online*. En el caso de impuestos internos, quienes pagan en forma electrónica lo hacen basándose en contratos de adhesión con el MH, pues no existe todavía regulación al respecto. Cerca del 10 por ciento de los pagos se realizan electrónicamente vía Internet (sobre todo, Aduanas y Grandes Contribuyentes); el resto de los pagos se hace por ventanilla, ya sea con declaraciones diligenciadas en forma manual, o entregadas en medio magnético.

61. **Los recursos por concepto de recaudo de ingresos ingresan a la Tesorería en un plazo de entre 2 y 7 días hábiles.** Los recursos los remiten los bancos a la DGT en tramos de recaudo de 5 días y lo hacen 2 días hábiles después de la finalización del tramo. A este costo de oportunidad para el gobierno se suman los pagos a la banca comercial por comisiones por transacción. Alrededor del 88 por ciento de los recursos se recaudan a través del sistema bancario y el 12 por ciento restante se recauda a través de oficinas regionales de la Tesorería y Colecturías.²⁷ Las colecturías transfieren los recursos recaudados a la Tesorería vía los bancos comerciales (debido a que el BCR no dispone de una ventanilla), lo que toma otros 2–7 días hábiles adicionales hasta que ingresan al Tesoro. Los bancos comerciales abonan un rendimiento por estos depósitos. Los contratos de recaudo con los bancos incluyen penalizaciones por inconsistencias en la información.

62. **La DGT dispone de un sistema de información (Sistema Integrado del Tesoro Público -SITEP) para registrar el movimiento de ingresos, sistema que no está**

²⁶ Por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas dispone de cerca de 50 cuentas, de las cuales una es la cuenta institucional principal y hay cuentas para remuneraciones, bienes y servicios, y para cada proyecto de inversión, entre otras. A su vez, cada proyecto de inversión tiene 2 cuentas: para construcción y para supervisión.

²⁷ En la actualidad, se mantienen Colecturías en San Miguel, Santa Ana, la Oficina Central de San Salvador y en las Aduanas Fronterizas. Estas últimas se han conservado por razones de baja rentabilidad comercial, mientras que las restantes se han mantenido para atender a los contribuyentes que se dirigen a esas oficinas para efectuar trámites administrativos y que tienen que pagar algún impuesto, tasa o derecho derivados de tales trámites.

conectado con el SAFI. El SITEP no está integrado o en interfaz con el SAFI. En el SAFI únicamente se registran las operaciones relacionadas con el gasto. Tal desarticulación entre estos sistemas impide un flujo rápido de información de un sistema a otro.

63. **Los pagos a empleados y proveedores se realizan a través de transferencias del fondo general a las cuentas bancarias de las entidades, y no en forma directa.** Las entidades a su vez pagan a los proveedores, ya sea electrónicamente por abono en cuenta o vía cheque (predomina sin embargo el pago con cheques) y a sus empleados por abono en cuenta.

64. **El procedimiento de transferencia de recursos a las entidades desde el fondo general es engorroso,** porque las órdenes de transferencias se deben hacer manualmente, con firma del Director de la DGT. Ello ha llevado a que el Director emita una orden global de transferencias del día a una sub-cuenta “transferencia” en el BCR, y a su vez, otros funcionarios autorizados por el Tesorero, emitan las órdenes de transferencia desde esta sub-cuenta a la cuenta subsidiaria de cada institución en el banco comercial (“cuentas subsidiarias de los ramos”).

65. **La Tesorería hace seguimiento de las transferencias a las entidades públicas, y de los saldos agregados que registran en sus cuentas bancarias.** No hace, sin embargo, monitoreo de los pagos que realizan las entidades públicas, que se registran en el SAFI. El control de la Tesorería se concentra en la etapa del devengado, descuidando el compromiso y el pago.

66. **La DGT trabaja con programas mensualizados de devengado,** cuando su objetivo debería ser el de garantizar los recursos de efectivo para que las instituciones paguen oportunamente. Una posible razón por la cual la DGT está utilizando un plan de devengado y no uno de caja, podría ser el hecho que la DGT no puede observar los pagos oportunamente, pues se registran en los SAFIs institucionales.

67. **Las cuotas del plan mensualizado tienen un horizonte muy corto** (un mes) y tienden a modificarse en forma importante de un mes a otro, si se comparan con el plan anual mensualizado inicial. Ello es síntoma de debilidades en la planeación y de dificultades para resolver los problemas de liquidez.

68. **El punto de partida de la elaboración del plan anual mensualizado de devengado es el ejercicio que realiza un comité interinstitucional para proyectar ingresos anuales,** conformado por los directores de la DGII, DGA, DPEF, DGP, DGT. La DGP coordina y concilia las cifras. Las proyecciones utilizan indicadores macro del BCR. La proyección se realiza en el mes de marzo y no se revisa hasta marzo del año siguiente. Con base en las cifras anuales proyectadas por impuesto, la DGT mensualiza la proyección según porcentajes promedio históricos de la recaudación. Los gastos agregados según la clasificación económica también se distribuyen mensualmente según promedios históricos de ejecución. Los programas de ejecución de las entidades se basan en gran medida en la información que

éstas envían a la DGT. Algunas entidades todavía presentan, sin embargo, una programación mensual plana (sin variaciones) de ejecución del gasto para todo el año.

69. Existe una práctica no aconsejable en la que las proyecciones de gasto para el presupuesto anual terminan influenciando la proyección de ingresos. Si la proyección de gasto resulta mayor que la estimación de ingresos, la DGP le fija a la DGII metas de ingreso más ambiciosas, vía esfuerzos adicionales de fiscalización. La proyección de ingresos se convierte en una meta, más que un ejercicio técnico.

70. La DGT tiene funciones de recaudación y fiscalización (cobro coactivo) de ingresos tributarios y no tributarios, establecidas por la Constitución, que no corresponden a las funciones de una Tesorería. De una planta de personal de 290 funcionarios, el 50 por ciento desarrolla estas labores. Estas son funciones que usualmente desarrolla una agencia de administración de impuestos.

Recomendaciones

- **Modernizar la plataforma tecnológica del SAFI, e incorporar en ésta los nuevos clasificadores presupuestales,** consistentes con los estándares internacionales.
- **La DINAFI debería desarrollar un interfaz del SAFI con el SITEP** para registrar los ingresos en el SAFI.
- **Definir el concepto de atrasos en pagos y reportar mensualmente información sobre éstos.** Existe un *trade-off* al fijar un plazo largo a partir del cual se generan atrasos (60 o 90 días), entre el incremento de costos que ello genera (pues los proveedores y contratistas incorporarán el costo de oportunidad de los recursos al presentar sus ofertas) y la mayor flexibilidad que se otorga a la Tesorería para gestionar la caja.
- **Contratar un estudio de campo para determinar la magnitud de la deuda flotante de los municipios,** o buscar otros medios para obtener rápidamente esta información.
- **Establecer la obligación legal para los municipios de proveer información financiera y de ejecución del gasto, mensual o trimestralmente,** incluyendo información sobre atrasos en pagos.
- **Sustituir el sistema de cuentas bancarias en el BCR por un sistema de libro mayor del tesoro, donde las cuentas en el BCR serían “virtuales” o contables,** lo que permitiría abrir el número de cuentas y sub-cuentas contables que se crea necesario a un costo muy bajo y reduciría sustancialmente los costos de monitorearlas. El banco central, como “administrador” de la Cuenta Única, debe registrar todos los ingresos, egresos y saldos correspondientes a la estructura de Cuenta Única adoptada. Las entidades deberían tener sub-cuentas de la Cuenta Única en el banco central, y el banco debería registrar los flujos y saldos por entidad en estas sub-cuentas contables. El banco central no tiene la

capacidad ni debería clasificar cada uno de los flujos utilizando un catalogo de cuentas detallado (que incorpora las clasificaciones presupuestales), una labor que debe ser realizada utilizando el “Libro Mayor del Tesoro” (o “*treasury general ledger*” (TGL). El TGL debería tener una interfaz con el sistema de clasificación y registro del banco central con el propósito de reconciliar los flujos (y su registro/contabilidad) en ambos sistemas (el TGL y el sistema de cuentas del banco central) para cada entidad. Puede (y probablemente debería) haber consistencia (mapeo) entre la estructura de sub-cuentas de la Cuenta Única y el segmento administrativo (clasificación administrativa) del catalogo de cuentas, pero no es de esperarse que el catalogo se refleje completamente en el libro contable interno del banco central (el “*central bank's internal ledger system*”).

- **Sustituir el sistema de cuentas de las instituciones en el sistema bancario por uno de “cuentas de saldo cero”.** Un sistema de “cuentas de saldo cero” (*zero-balance accounts*) en los bancos sería una solución para evitar que los recursos permanezcan ociosos en las cuentas bancarias. Bajo este sistema, al final del día todos los saldos de las cuentas de las instituciones en el sistema bancario se remiten a la CUT. Este sistema requeriría además un número sustancialmente menor de cuentas en la banca comercial.
- **Buscar que el BCR remunere todos los saldos del gobierno** mantenidos en cuentas en este Banco.
- **Avanzar rápidamente hacia la generalización del pago electrónico de impuestos.**
- **Reemplazar los programas anuales mensualizados de devengado por programas anuales mensualizados de caja.** Como precondition para esto, la DGT debe poder monitorear oportunamente los pagos.
- **Introducir un sistema de control de compromisos de gasto.** Este puede controlar mejor la ejecución del gasto que un sistema de control basado en el devengado.
- **Las cuotas mensualizadas de caja deberían extenderse a 3 meses y tener base móvil,** y se debe buscar garantizar el cumplimiento estricto de la cuota del primer mes y tratar de asegurar que no se produzcan variaciones fuertes en los 2 meses siguientes, frente a las cuotas iniciales.

E. Seguimiento y Evaluación

Diagnóstico

71. **La responsabilidad legal por el seguimiento físico y financiero y la evaluación del presupuesto dentro del Ejecutivo está claramente definida.** De acuerdo con la Ley AFI, el seguimiento y evaluación global del PGE le corresponde al MH; el seguimiento y evaluación de cada presupuesto institucional es responsabilidad del jefe máximo de cada institución; y, el seguimiento y evaluación a nivel operativo institucional es función de la respectiva UFI.

Igualmente, la Ley AFI establece reglas para la transmisión de información sobre ejecución del gasto desde las diferentes entidades e instituciones hacia el MH.

72. **Existe una iniciativa reciente para mejorar el seguimiento a la ejecución física de la inversión y compararla con la ejecución financiera.** Ella implicó la creación de una Comisión Especial para el Seguimiento a la Inversión Pública, liderada por un coordinador de alto nivel (en la actualidad, un Ministro). Éste, junto con la STP, se reúnen periódicamente con las entidades que observan atrasos en la ejecución de los proyectos de inversión. Por otra parte, se está empezando a utilizar un sistema de información proporcionado por el PNUD, denominado Sistema de Programación y Gestión por Metas y Resultados (SIGOB), para el seguimiento al avance de los proyectos, con el que se hace el monitoreo a los programas y proyectos prioritarios del gobierno y a indicadores y metas asociados a ellos. El SIGOB le pide al SAFI información sobre presupuesto asignado, transferido, comprometido y devengado, con el propósito de comparar la ejecución física con la financiera.

73. **Se realiza seguimiento físico a las inversiones mediante dos instrumentos, el SIIP y el SIGOB y en ambos casos el personal asignado a estas tareas es escaso.** No es claro cómo la iniciativa mencionada en el párrafo anterior y el uso del SIGOB se van a coordinar con el seguimiento a los proyectos de inversión por la DGICP mediante el uso Sistema de Información de Inversión Pública, SIIP. El MH tiene una capacidad organizacional limitada para hacer seguimiento físico y evaluación al presupuesto. Si bien la DGICP hace seguimiento físico al presupuesto de inversión a través del SIIP (y a través de visitas de campo), la división de la gestión del presupuesto de gastos entre la DGP y la DGICP (esta última determina los techos y el programa anual de inversiones), así como el reducido personal asignado a esta última en lo que corresponde a inversión (12 funcionarios) impiden que el MH efectúe un ejercicio integral y de amplia cobertura de seguimiento a la ejecución física y financiera del presupuesto y, a partir de éste, desarrolle en forma sistemática evaluaciones sobre la efectividad de dicha ejecución. La STP, por su parte, está empezando a realizar una labor de seguimiento de los proyectos de inversión mediante el SIGOB. En la actualidad, a través del SIGOB, se hace seguimiento a 5 proyectos y, en las próximas semanas, se van a ingresar 28 proyectos adicionales. La STP tiene planeado incorporar al final del año 2010 el 80 por ciento de la inversión en el SIGOB, aunque esta meta parece muy ambiciosa. La unidad de evaluación de la STP que realiza este trabajo tiene también, sin embargo, un tamaño muy reducido (cuatro técnicos).

74. **Se está empezando a desarrollar la institucionalidad para realizar evaluaciones.** En la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la STP se ha creado una Subsecretaría de Evaluación. El próximo paso que se piensa tomar es el de normar la actividad de evaluación con apoyo del ILPES/CEPAL. En la actualidad, las evaluaciones de los programas o proyectos se realizan tan sólo por los donantes (por ejemplo, para los programas de FOMILENIO).

Recomendaciones

- **Proveer capacitación en evaluación de programas y proyectos** a la DGP y a las oficinas de planeación de las entidades públicas.
- **Incluir una fase de revisión del gasto dentro de la etapa de formulación presupuestal**, que comprenda el examen de los resultados del monitoreo y la evaluación de los programas.
- **Institucionalizar la Política Especial de Ahorro y Austeridad del Sector Público** como medio para generar espacio fiscal para ampliar programas exitosos e incluir programas nuevos. En varios países desarrollados (Nueva Zelanda, Australia, etc.) se solicita a los ministerios el buscar espacio dentro de programas de poca prioridad para financiar programas nuevos de mayor prioridad, o para expandir los programas existentes. La misión considera que este espacio se puede buscar incluso en programas de alta prioridad, identificando actividades que se pueden realizar a menor costo.

F. Contabilidad y Reporte

Diagnóstico

75. **La DGCG está desarrollando un nuevo catálogo de cuentas públicas**, que modifica parcialmente el existente (se modifican cerca del 40 por ciento de las cuentas) y se alinearía mejor con los estándares internacionales (IPSAS). La DGCG estima que los estados financieros del 2012 podrían reflejar estos cambios. Sin embargo, adoptarlo implica cambios en el SAFI y la rigidez de la plataforma informática dificulta introducir estos cambios. Según una visita de una misión del Departamento de Estadísticas del FMI de septiembre de 2009, “las clasificaciones de transacciones contenidas en el catálogo de cuentas no son plenamente compatibles con el MEFP 2001 y los niveles de apertura de las cuentas en el catálogo dificultan la compilación de las estadísticas de las finanzas públicas y la consolidación de la información requerida por las mismas”. Además, el informe señala que no se incluye en el catálogo información sobre otros flujos económicos, transacciones en especie y otras transacciones monetarias. Al margen, cabe mencionar que se dispone de metodologías claras de depreciación, lo que permitiría disponer de estimaciones del gasto de capital para el costeo de bienes y servicios.

76. **La Constitución requiere que los ministros presenten reportes sobre las actividades del año anterior a la Asamblea, y el MH debe anualmente remitir, además, el “Informe de Gestión Financiera del Estado”**. Este contiene el consolidado de los estados financieros, un examen del desempeño económico, información sobre la ejecución presupuestal y el flujo de fondos de las entidades comprendidas en el sector público no financiero (SPNF) del año anterior. La cobertura de este reporte es bastante completa. Las actividades extra-presupuestales son consolidadas con las actividades presupuestales.

77. **No se explota para efectos de la evaluación de la política fiscal toda la información existente.** Todas las entidades del orden nacional y algunos de los municipios, reportan mensualmente información contable a la DGCG y, por lo tanto, ésta podría producir reportes con mayor frecuencia (no sólo anual). Los estados financieros, si se ordenan bajo el marco analítico del MEFP 2001, podrían ser de utilidad en la evaluación periódica de la política fiscal.

78. **La Ley AFI no incluye obligación alguna de publicar informes periódicos (mensuales o trimestrales) de ejecución presupuestal.** Mensualmente el MH produce los siguientes documentos: (1) “Ejecución Presupuestal del SPNF;” (2) “Informe de la Inversión del Sector Público;” y (3) “Informe del Progreso del Programa de Inversión del SPNF.” Este último provee información detallada de la inversión programada y ejecutada, montos, fuentes de financiamiento y actividad por sector. Ninguno de estos documentos mensuales es publicado. Sin embargo, informes sobre la ejecución del presupuesto, ejecución del programa de inversión, situación de la deuda pública, y ejecución de los ingresos son remitidos mensualmente a la Unidad de Análisis y Seguimiento del Presupuesto de la Asamblea Legislativa. La DGP prepara un informe de seguimiento financiero días después del cierre de cada mes, que se envía trimestralmente a las autoridades superiores del MH. Se publica un resumen de ésta en el Boletín Presupuestal de la página web del MH. Cabe mencionar que el PGE y las cuentas del SPNF son registradas en base devengada, pero los reportes fiscales intra-anales se elaboran en base caja.

79. **No se produce información sobre pasivos contingentes, gastos tributarios o actividades cuasi-fiscales.** La DGCG tiene, sin embargo, el objetivo de incluir en el corto plazo información de pasivos contingentes en su reporte anual, como parte de las “cuentas de orden” del balance.

80. **La información y análisis contenidos en el mensaje del proyecto de presupuesto son abundantes, pero requieren completarse con información fiscal adicional.** El Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2010 contiene por ejemplo la siguiente información: (i) la identificación de los objetivos y las prioridades presupuestales en el contexto del plan de gobierno, examinados por área de gestión; (ii) el entorno macroeconómico y fiscal, con presentación de proyecciones para el 2010 del crecimiento del PIB y de la inflación y de un conjunto de indicadores fiscales en porcentaje del PIB (ahorro corriente, balance fiscal con y sin gasto de pensiones y deuda del SPNF con y sin fideicomisos); (iii) los objetivos de la política fiscal, separando entre las políticas de ingresos, las de gastos y las de financiamiento; (iv) una explicación del comportamiento esperado en el 2010 de los ingresos y de los gastos por estructura económica y de los gastos por área de gestión del PGE y una comparación entre los agregados del PGE aprobado en el 2009 y el propuesto para el 2010; (v) la misma información que en (vi) para los presupuestos especiales; (vi) cifras agregadas del presupuesto del SPNF para 2010 por áreas de gestión; y (vii) un total de 10 anexos con información estadística de los presupuestos votados en 2009, comparados con el proyecto propuesto para 2010 para los siguiente sectores o rubros: gobierno central desagregado por

ramo; ingresos y gastos del gobierno central según clasificación económica; gastos de capital del gobierno central; gastos del gobierno central por institución y por área de gestión; y presupuestos especiales por institución. Excluye, sin embargo, información importante como: ejecución del presupuesto en los últimos dos años; una descripción de los modelos de proyección de ingresos; la cuantificación de los gastos tributarios, los pasivos contingentes y las operaciones cuasi-fiscales; el pasivo pensional; y análisis de sensibilidad (riesgos fiscales) de las proyecciones y de sostenibilidad de la deuda.

81. **El SAFI permite la reconciliación de las estadísticas fiscales en forma periódica y oportuna.** Las reconciliaciones se relacionan con el gasto realizado con asignaciones presupuestales, datos contables sobre ingresos y pagos con débitos y créditos a las cuentas bancarias, y datos por encima y por debajo de la línea.

82. **La DINAFI está construyendo un Portal de Transparencia Fiscal para publicar información fiscal.** Éste constituye un proyecto de extrema importancia para rendir cuentas de manera frecuente sobre la situación fiscal. Se tiene proyectado que este portal ofrecerá información presupuestal detallada sobre el gobierno central, con series históricas a partir de 2004. Se espera que el portal entre en operación en octubre de 2010.

Recomendaciones

- **La cobertura y presentación del PGE podría ser mejorada mediante la inclusión de:**
 - Información sobre las actividades extra-presupuestarias;
 - Un presupuesto del gobierno central consolidado consistente con el MEFP 2001, además del presupuesto del SPNF consolidado;
 - Cuadros resumen mostrando los ingresos, gastos, el balance del presupuesto y las fuentes de financiamiento del gobierno central y del SPNF, con descripción de las instituciones que los comprenden, a fin de facilitar la identificación de las contribuciones de cada grupo sobre el balance total;
 - Una nota explicativa que identifique y cuantifique las actividades cuasi-fiscales conducidas por las empresas publicas y entidades públicas financieras;
 - Una declaración de los riesgos fiscales, incluyendo los pasivos contingentes y los efectos de los cambios en los parámetros económicos sobre los agregados fiscales;
 - Un estimado el gasto tributario; y,
 - Anexos conteniendo el MFMP y en el futuro, el MGMP. Estos deberían incluir información sobre las metodologías y los supuestos utilizados para proyectar los ingresos en el mediano plazo.
- **Expandir la difusión de información fiscal y de ejecución física vía el Portal de Transparencia Fiscal, tal como se tiene planeado.** Las autoridades se encuentran en posición de difundir informes mensuales sobre la ejecución del PGE y al menos un

reporte trimestral sobre el cumplimiento de metas físicas y de ejecución de la inversión pública, diferenciando entre el gobierno central y el resto del SPNF.

III. ADOPCIÓN DE UN MGMP EN EL SALVADOR

A. Definición, Beneficios y Etapas de un MGMP

83. **Un MGMP es un ejercicio plurianual de planificación del gasto** que sirve para determinar las necesidades presupuestarias futuras de los servicios actuales del gobierno, y para evaluar la manera en que inciden en los recursos los cambios futuros de las políticas y los nuevos programas.

84. **Preparar un MGMP puede generar importantes beneficios** y subsanar deficiencias en la gestión financiera pública. Entre los beneficios se destacan:

- Obligar a establecer objetivos claros para las políticas públicas;
- Apuntar a garantizar un equilibrio macroeconómico más sólido, en especial una mayor disciplina fiscal, gracias a decisiones de asignación de recursos que tienen en cuenta tanto las limitaciones de recursos a mediano plazo, como el efecto de los gastos de inversión en el gasto corriente. Así ayuda a subsanar el problema muy común de la existencia de vínculos débiles entre las políticas, las restricciones de recursos y los presupuestos, el cual ha llevado a que las cuestiones de política no se aborden dentro de los límites impuestos por los recursos y que las opciones de política a la larga se tornen insostenibles. Este problema de la existencia de dificultades para compaginar las políticas, la planificación y el presupuesto, es la razón principal de la ejecución presupuestaria deficiente;
- Obliga a integrar los gastos corrientes y de capital y evita el que se desarrollen procesos decisorios independientes para los gastos corrientes y de capital;
- Un mayor impacto de las políticas del gobierno, al estrechar los vínculos entre las prioridades de las políticas y los programas gubernamentales;
- Una mejor asignación inter e intra-sectorial de recursos (y mejoras en la calidad del gasto) mediante la vinculación de las políticas, la planificación y la presupuestación;
- Mayor previsibilidad presupuestaria para los ministerios de línea, ya que se les informará sobre los recursos de los que dispondrán a mediano plazo, lo cual puede aumentar la eficiencia operativa (técnica);
- Un uso más eficiente de los recursos públicos a través del logro de resultados y la prestación de servicios al menor costo. La elaboración de presupuestos incrementales, en los que las políticas y los compromisos de gasto vigentes no se reexaminan y los recursos no se reasignan a políticas o programas nuevos que tienen más prioridad;
- La transición de una cultura administrativa a una cultura más gerencial en las entidades públicas, gracias a que se incentiva la flexibilidad para los gerentes y se facilita la adopción de innovaciones;

- Una mayor obligación política de rendición de cuentas por los resultados del gasto público a través de un proceso decisorio más legítimo; y,
- Una mayor credibilidad de las decisiones presupuestarias y los planes del gobierno.

Por otra parte, vincular el presupuesto con los planes del gobierno y ampliar su horizonte facilita los cambios de políticas. Además, el MGMP es un medio que permite asignar y expandir el “espacio fiscal”. Un MGMP también es una herramienta que permite enfocar de forma más racional los ajuste fiscales.

85. **Un MGMP proporciona estos beneficios introduciendo un proceso de toma de decisiones basado en una secuencia más lógica, con diferentes incentivos y mejores instrumentos e información.** En este sentido, el MGMP no debe considerarse un proceso independiente de asignación de recursos ni un mero conjunto de herramientas presupuestarias;²⁸ es un proceso mejorado de elaboración del presupuesto. Las mejoras se logran introduciendo una perspectiva plurianual en el proceso, integrando mejor la planificación y la ejecución y modificando los incentivos en el presupuesto.

86. **La adopción de un MGMP implica, no sólo la introducción de nuevas herramientas, sino también importantes reformas institucionales.** Tal como lo indica el Manual de Gestión del Gasto Público del Banco Mundial del 1998, “la clave para hacer más predecibles y sólidos los vínculos entre las políticas, la planificación y la elaboración del presupuesto es contar con un foro eficaz en el núcleo del gobierno (un foro interministerial) y con mecanismos institucionales conexos que faciliten la formulación y aplicación de decisiones estratégicas de asignación” (decisiones sobre el gasto agregado y su distribución). Los mecanismos de coordinación y ajuste son también esenciales para modificar la estrategia del gobierno en función de los resultados de los diferentes programas.

87. **Otra reforma necesaria es el establecimiento de un cronograma presupuestario más amplio,** que les proporcione a los ministerios sectoriales y al MH suficiente tiempo para completar la fase de planificación del proceso presupuestario, así como para producir y evaluar adecuadamente la información presupuestaria y recibir información pertinente de todas las partes interesadas.

88. **Las reformas de la función pública también son precondiciones esenciales para el desarrollo de un MGMP efectivo.** Ellas implican flexibilizar la asignación de personal entre programas y realizar una reforma administrativa para alinear la estructura orgánica de las entidades públicas con sus objetivos (garantizando así coherencia entre los programas y las estructuras orgánicas). Estas reformas no son fáciles de ejecutar. Claramente, será más

²⁸ Cabe señalar que al implementar un MGMP, algunos países han creado, equivocadamente, un proceso paralelo al de elaboración del presupuesto anual, y han encontrado dificultades al tratar de integrarlos (Banco Mundial, 2006).

fácil dotar de mayor flexibilidad a los ministerios de línea para asignar recursos financieros entre programas, subprogramas y actividades, que reformar las normas laborales o la estructura administrativa; pero aun en este caso, la reforma debe introducirse gradualmente, a medida que los ministerios vayan desarrollando su capacidad para gestionar los programas.

89. El éxito de las reformas presupuestarias también depende de que se introduzcan incentivos adecuados para que las principales partes interesadas (los ministerios sectoriales y el Congreso) apoyen los cambios. Algunos de los nuevos incentivos que introduce el MGMP son: (i) mayor control político del presupuesto; (ii) menor interferencia por parte de los ministerios centrales y más autonomía para los administradores de proyectos y programas; (iii) mayor cooperación entre ministerios; (iv) menor margen para que el poder legislativo introduzca proyectos ajenos a las prioridades estratégicas.

90. El proceso de elaboración del MGMP combina y busca hacer consistentes actividades de los ministerios centrales con las de los ministerios sectoriales. Comprende una definición “de arriba hacia abajo” de los recursos disponibles usualmente por el MH, una estimación “de abajo hacia arriba” de los costos corrientes y a mediano plazo relacionados con los programas y políticas nuevas y existentes, y la compaginación de estos costos con los recursos disponibles, todo esto en el contexto del proceso presupuestario anual.

91. El proceso de elaboración del MGMP puede sub-dividirse en ocho etapas operativas generales:

- Establecimiento de techos agregados de gasto para el sector público compatibles con la estabilidad macroeconómica y las prioridades generales de política y preparar un documento sobre la política fiscal.
- Elaboración de un marco de gasto sectorial, es decir, pronósticos plurianuales de gasto conforme a las políticas o los niveles de servicio vigentes, por ministerio o programa. Estas estimaciones son más detalladas que las de la etapa 1. Estos pronósticos deben ser preparados por el MH, o por los ministerios de línea, con instrucciones claras del MH.
- Fijación de topes plurianuales para los ministerios sectoriales y para la inversión (por el gabinete)
- Establecimiento de una estrategia sectorial plurianual por los ministerios, teniendo en cuenta los topes sectoriales (o institucionales) plurianuales.
- Preparación de estimaciones plurianuales de los costos de los programas existentes en el marco de los topes sectoriales o institucionales plurianuales (ministerios sectoriales)
- Preparación de estimaciones plurianuales de los costos de los nuevos programas o políticas (ministerios sectoriales)
- Elaboración de presupuestos sectoriales (ministerios sectoriales)
- Obtención de aprobación política definitiva (gabinete)

La etapa 1 abarca la preparación de estimaciones macroeconómicas y la definición de la política pública dentro de un marco plurianual. En la etapa 2 se aborda la evolución de las políticas a escala sectorial (por ejemplo, salud, educación, asistencia social, etc.). En las etapas 3 a 6 se concilian las necesidades simultáneas de recursos públicos con los recursos disponibles y los objetivos estratégicos; y en las etapas 7 y 8 se elabora y aprueba el presupuesto.

92. **A menudo, estas etapas tienden a distinguirse, agrupándolas con los nombres Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), Marco Presupuestal de Mediano Plazo (MPMP) y Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP),** aunque otros analistas acostumbran a englobarlas todas bajo el nombre de MGMP. El cuadro siguiente muestra en forma esquemática esta distinción de las etapas.

Cuadro 5. Diferencias entre el MFMP, el MPMP y el MGMP

Nivel			Proyecciones
MGMP	MPMP	MFMP	Proyecciones Macroeconómicas: PIB, Inflación, etc.
			Proyecciones Agregadas del Gasto
		Proyecciones Agregadas de Ingresos	
	MPMP	MFMP	Proyecciones del Gasto por Unidad Administrativa
			Proyecciones del Gasto por Función
			Proyecciones Desagregadas de Ingresos
			Proyecciones del Gasto por Programa
			Resultados Esperados

Fuente: Filc y Scartascini, 2010, "Is Latin America on the Right Track?", IDB-WP-160, p. 5.

93. **Aunque parezca obvio, es necesario destacar que la secuencia de las decisiones requeridas es muy importante.** En primer lugar se debe establecer la dotación de recursos para el ejercicio presupuestario y los ejercicios subsiguientes, para después realizar asignaciones sectoriales basadas en prioridades de política e información de resultados, y entonces formular los planes sectoriales. Los países a veces siguen la secuencia inversa, es decir, primero preparan estimaciones detalladas de programas y sectores (de abajo hacia arriba) para luego descubrir que el monto total supera con creces el nivel de recursos disponibles, lo cual da lugar a recortes arbitrarios en los planes de gasto.

B. Elementos existentes en El Salvador que facilitan el desarrollo del MGMP

94. **El Salvador cumple ciertas precondiciones y cuenta con algunos elementos para producir un MGMP:**

- Se formulan claramente los objetivos prioritarios de gobierno, las metas de mediano plazo y las estrategias para alcanzarlas en el Plan Quinquenal de Desarrollo.
- Existen promotores de la reforma dentro del MH.

- Se empezó a elaborar Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP) y se está fortaleciendo la capacidad para utilizar modelos macroeconómicos que lo sustenten en forma rigurosa. El documento de MFMP incluye tanto las proyecciones macroeconómicas y fiscales, como las propuestas de política fiscal.
- Se dispone de información sobre proyecciones de mediano plazo de los gastos de inversión y se exige a las instituciones que presentan proyectos que provean información sobre los gastos recurrentes (operación y mantenimiento) asociados a éstos (aunque ello no es garantía de que ésta se provea). Así mismo, se hace un seguimiento a la ejecución física de las inversiones.
- En algunos ramos, existe la tradición de preparar planes estratégicos, aunque no siempre se trata de documentos públicos.
- Se realizó un ejercicio en el PQD de identificación y presentación de proyecciones plurianuales de gastos para los programas prioritarios del gobierno (cabe mencionar que varios de estos programas son transversales, pero se asignó su responsabilidad a una sola institución). Sin embargo, este ejercicio no tuvo en cuenta las restricciones fiscales y, en algunos casos las proyecciones se hicieron en forma mecánica, pues el gasto de los programas se dividió en partes iguales entre los cinco años del PQD.
- La Política Especial de Ahorro y Austeridad del Sector Público es un instrumento útil para ampliar el espacio fiscal para expandir programas existentes o desarrollar programas nuevos.
- Se dispone de un Sistema de Información de Inversión Pública (SIIP) y un Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRH) que son instrumentos útiles para la elaboración de los presupuestos anuales y plurianuales y los programas de inversión pública.
- Se dispone de un sistema de información financiero (SAFI) que permite hacer seguimiento a la ejecución del presupuesto y preparar estados financieros. En este sistema, los clasificadores presupuestales económico y administrativo están integrados en el Catálogo de Cuentas. Actualmente, se está estudiando la modernización del SAFI.
- Se realizó un primer ejercicio piloto de Presupuesto por Resultados en los ramos de Salud y Agricultura, seleccionando unos pocos programas en cada caso.

Las recomendaciones que se van a presentar a continuación para desarrollar un MGMP en El Salvador tienen como punto de partida estos elementos y tienen en cuenta, además, las condiciones organizacionales y las limitaciones de personal existentes.

C. Recomendaciones para la implementación del MGMP

Precondiciones en materia de gestión financiera pública

95. **Un listado mínimo de precondiciones en materia de gestión presupuestal que debe cumplir El Salvador para desarrollar un MGMP sólido incluiría las siguientes:**

- La generalización de la elaboración de planes estratégicos sectoriales que busquen alcanzar los objetivos y metas de alto nivel que el gobierno se propone alcanzar durante el mandato (establecidas en los Planes de Desarrollo).
- El aumento de la capacidad para desarrollar un marco macro-fiscal, que incluya:
 - Producir proyecciones fiscales de mediano plazo y establecer techos de gasto agregados, sectoriales (y para la inversión) plurianuales; y
 - Realizar análisis de sostenibilidad fiscal y de sensibilidad (análisis de riesgos).
- La preparación de un presupuesto con cobertura completa de las actividades del gobierno y que no tenga muchas destinaciones específicas (*earmarking*) y por lo tanto no es muy rígido. Las afectaciones específicas restringen la reasignación de recursos a fines más adecuados, y por eso un MGMP no será eficaz si el presupuesto presenta rigideces importantes.
- Un sistema de inversión pública que permita preparar un programa de inversiones realista, que incluya estimaciones también realistas de los costos de O&M de mediano plazo que estas implican.
- Un sistema de gestión financiera pública que opere de tal forma que permita preparar presupuestos anuales creíbles y que no tienen problemas en su ejecución (por ejemplo, la financiación se provee oportunamente) y que asegura flujos de información suficientes para facilitar la toma de decisiones estratégicas. Para ello se requiere introducir las mejoras recomendadas en el primer capítulo.
- Flexibilidad para reasignar gastos dentro y entre los programas.

A menos que estos prerrequisitos estén bien establecidos, introducir un MGMP no generará los beneficios previstos, debido a la debilidad del entorno de gestión del gasto público.

Apoyo Político y Difusión

- **El Salvador requiere mayor apoyo político (Ministro de Hacienda, gabinete, Congreso) para la adopción de una perspectiva de mediano plazo para el presupuesto.** Para lograrlo y para que el MGMP gane aceptabilidad, es importante difundir desde un primer momento las ventajas que representa para los principales actores involucrados en el proceso y en general las características y beneficios del MGMP. Una de las posibles ventajas para los ministerios es la mayor previsibilidad en el financiamiento, que modifica el incentivo para elaborar presupuestos sobre-dimensionados. Pero para asegurarse de que esto suceda, hay que mejorar los pronósticos de ingresos y adoptar mecanismos que garanticen la prudencia en los pronósticos. Respecto a la Asamblea, el MGMP puede producir mejoras de la discusión del presupuesto y la rendición de cuentas. Por ello, como tarea inicial se recomienda difundir entre las partes involucradas. Además, para no generar expectativas erróneas, es fundamental concientizarlos de que la adopción de este cambio constituye un esfuerzo de larga maduración.

- **Se requieren además reformas que permitan una participación más constructiva de los legisladores en el proceso presupuestario**, como por ejemplo medidas para proporcionar información más clara sobre las restricciones fiscales. En este sentido, algunos países han adoptado, por ejemplo, un proceso de aprobación del presupuesto en dos etapas: La Asamblea primero debate y aprueba la dotación presupuestaria agregada, y posteriormente debate y aprueba la propuesta presupuestaria de cada ministerio.

Capacitación

- **El MGMP implica la introducción de nuevos elementos para la preparación del presupuesto que, en algunos casos, requieren procesos de capacitación.** Por ello, se recomienda ofrecer capacitación a funcionarios de las UFIs de las entidades, de la STP y del MH en aspectos tales como: clasificación programática, proyección de gasto y costeo y evaluación de programas.
- **El proceso de capacitación se verá facilitado si se desarrolla una guía metodológica para el diseño e implementación del MGMP.** La guía debería cubrir, entre otros aspectos: i) vinculación de programas a objetivos de desarrollo; ii) diseño y especificación de programas; iii) costeo de los programas; iv) desarrollo de indicadores de producto y resultado vinculados a los programas; y v) evaluación de programas.

Cambios organizacionales

- **Se requiere liderar y supervisar el proceso de introducción del MGMP.** Para este propósito, se recomienda la creación de un Comité Técnico de Implementación del MGMP, dirigido por el Viceministro de Hacienda y conformado por el Director de Política Económica y Fiscal, que será su Secretario Técnico, el Director General de Presupuesto, el Secretario Técnico de la Presidencia, el Director General de Inversión y Crédito Público, el Director General de Contabilidad y los Jefes de las UFIs de los Ministerios de Salud, Agricultura, Educación y Justicia.
- **Especializar funcionarios en el desarrollo del MGMP.** La introducción de un MGMP es un ejercicio que demanda tiempo y esfuerzo considerable. Por ello, se recomienda asignar personal capacitado de la DGP (al menos tres funcionarios) y de las UFIs (dos funcionarios) para trabajar tiempo completo en la implementación de la iniciativa de MGMP. En el caso de la DGP, la reasignación de la función de análisis de personal a otro ente liberará recursos para destinarlos a esta tarea. Cabe resaltar que el personal asignado específicamente al MGMP deberá tener capacidad de manejo de grandes volúmenes de información, así como un conocimiento especializado sobre los componentes y características de un MGMP. Por su parte, el personal de las UFIs deberá tener un conocimiento especializado sobre clasificación de programas, costeo de programas en el mediano plazo y diseño de indicadores de desempeño; así mismo, este personal deberá contar con la habilidad y disponibilidad necesarias para efectuar tareas de seguimiento y evaluación de programas, como parte de las actividades regulares asociadas al proceso

presupuestal. Estas habilidades y conocimientos requeridos van a asegurar la capacidad necesaria para impulsar el proceso.

Cambios en procedimientos

96. **La introducción de un MGMP implica incluir una fase estratégica dentro del proceso de elaboración del presupuesto**, de modo que resulta necesario hacer cambios en términos de calendario presupuestal, la distribución de responsabilidades, el horizonte de programación y los flujos de información. Igualmente, es indispensable introducir la evaluación de programas como componente importante del proceso. Las actividades que se recomiendan son, por lo tanto:

- Adelantar la preparación del MFMP para el mes de marzo (en la actualidad, el MFMP se prepara en el mes de junio).
- Redefinir el documento de política presupuestaria como un documento orientado al mediano plazo. Este documento debe incluir las prioridades de política para cada ramo (sector).
- Convertir la Política Especial de Ahorro y Austeridad del Sector Público en un instrumento permanente para generar espacio fiscal para programas nuevos, o para ampliar los existentes.
- Realizar anualmente por parte del MH un ejercicio de proyección agregada del gasto por institución.
- Preparar anualmente una propuesta de techos plurianuales de gasto corriente y de inversión por entidad elaborada por el MH, para discusión por el Consejo de Ministros y aprobación por éste y/o por el Presidente. Los techos cubrirían un periodo de 3 años que se renovaría anualmente. El MGMP requiere de un foro ministerial para que las políticas compitan por recursos.
- Elaborar Marcos Institucionales de Mediano Plazo (MIMP) por cada institución con base en los techos plurianuales. El Proyecto de Presupuesto Anual de las entidades tendría que ser consistente con el primer año del MIMP correspondiente.
- Realizar una revisión de los programas de gasto como paso previo a la elaboración de los MIMP.
- Llevar a aprobación por el Consejo de Ministros el MGMP.
- Incluir como anexo al Proyecto de Ley de Presupuesto Anual un documento que contenga el MGMP.

En el anexo 2 de este documento, se presenta una propuesta de calendario de formulación presupuestal que incluye la totalidad de los cambios procedimentales recomendados.

Cambio de una clasificación por áreas de gestión a una clasificación por programas

97. **Tanto el MGMP como la versión más sencilla de un presupuesto por resultados se basan en la clasificación del presupuesto por programas.** Una clasificación por programas genera varios beneficios: i) provee mejor información de lo que los ministerios hacen con sus insumos y de cómo sus actividades se relacionan con los programas nacionales; ii) integra la presentación de los presupuestos operativos y de capital; y iii) hace más atractivo para los donantes el proveer apoyo a través del presupuesto, en la medida en que pueden pasar del apoyo de proyectos hacia el apoyo a programas generales. En el recuadro 1 se presentan algunas definiciones y recomendaciones para la elaboración de un presupuesto por programas. Adicionalmente, en el anexo 1 se presentan algunos ejemplos internacionales de presupuestos por programas como referencia y en el anexo 3 se realiza un ejercicio demostrativo de cómo realizar este cambio para algunos programas de los sectores de educación y salud.

98. **Las recomendaciones específicas son:**

- Asignar actividades y proyectos en torno a un objetivo y resultado común (programa). En algunos casos, los objetivos asociados a las líneas de trabajo son una buena guía para realizar esta actividad.
- Desagregar los programas en sub-programas y éstos en actividades/proyectos, con base en criterios como los esbozados en el recuadro 1.
- Asegurar que el Catálogo de Cuentas y el SAFI puedan incorporar la nueva clasificación por programas. El SAFI debe ser capaz de capturar información financiera sobre base programática. Esto implica un trabajo largo de cambio en el cifrado presupuestario (recodificación).

99. El anexo 3 incluye ejemplos detallados, basados en información de El Salvador, de cómo podría pasarse de una clasificación por áreas de gestión a una clasificación por programas.

Preparación de proyecciones plurianuales de inversiones públicas por parte de las entidades como insumo de información para el MIMP

- Asegurar que se registre en el SIIP información realista de los costos anuales de inversión de los diferentes proyectos.
- Asegurar que se registre en el SIIP información realista de los costos anuales recurrentes (operación y mantenimientos) asociados a las inversiones. La tarea de la DGP debe consistir en ejercer de contraparte de los ministerios para garantizar que esta y la tarea anterior se puedan desarrollar exitosamente.

Recuadro 1. Breve explicación del presupuesto por programas

La presupuestación por programas implica el uso de programas basados en políticas como base para la asignación de recursos, la gestión y el reporte de gasto. Cada país debe adaptar su clasificación por programas a sus condiciones y requerimientos. Sin embargo, hay varios temas comunes que surgen cuando un gobierno se embarca en el desarrollo de una clasificación de este tipo:

Definición de programa. Todavía en varios países no existen criterios claros para definir un programa. Una definición aceptada es la siguiente: un programa se define como un conjunto de acciones orientadas al logro de un mismo objetivo público.

Objetivos de los programas. El título (nombre) de los programas debe dar una indicación de su objetivo. Es clave no describir los objetivos en términos de actividades. Los objetivos de los programas deben alinearse con los objetivos estratégicos de política del gobierno, que se formulan mejor en términos de resultados (*outcomes*). Los resultados son los impactos buscados de los servicios que el gobierno provee. A menudo, los objetivos se especifican en referencia a los resultados próximos y no a los de alto nivel, pues tienden a establecer en forma más clara el grupo que es objetivo del programa. Los objetivos de alto nivel son a menudo buscados por un conjunto más amplio de entidades gubernamentales y, por ello, tienden a ser amplios y difusos.

Número de programas y sub-programas. Definir muy pocos programas corre el riesgo de volverlos irrelevantes, pues no fuerzan al gobierno y a la Asamblea a discutir prioridades. Y, con muchos programas, las discusiones de priorización no serán fructíferas, pues habrá demasiados detalles a considerar al asignar recursos; tener muchos programas implica, además, tener programas pequeños, lo que no proporciona espacio para reasignar recursos dentro de éstos. Por otra parte, generalmente la costumbre es que a cada programa se asignen entre dos y ocho sub-programas como máximo.

Programas transversales. La mayoría de países confinan los programas a un solo ministerio (Holanda, Australia y Gran Bretaña). Unos pocos países hacen uso selectivo de programas transversales (Suecia, Francia); ello requiere métodos para identificar los resultados de cada ministerio y cómo contribuyen a los objetivos globales, lo que toma bastante tiempo desarrollar. La recomendación es, por esta razón, que los programas transversales sean excepciones bien motivadas.

Estructura de los programas. La más común, consiste de tres niveles: programas, sub-programas y actividades. A nivel de programas, los objetivos generalmente apuntan a los resultados, mientras que a niveles más bajos de la jerarquía (sub-programas, actividades/proyectos), los resultados se expresan mejor en forma de productos (outputs) sobre los cuales el gobierno debe rendir cuentas. La información puede ser organizada de la siguiente forma:

1. Ministerio o Entidad
2. Programa
3. Sub-Programa
4. Actividades/Proyectos
5. Objetos de gasto: servicios personales, otros servicios operativos, proyectos de inversión, etc. (la inclusión de este último elemento permitirá a las autoridades presentar el presupuesto de acuerdo con la clasificación utilizada usualmente y, simultáneamente, presentarla dentro de una clasificación programática).

Adicional a lo anterior, es recomendable que cada programa venga acompañado de una narrativa breve de la estrategia programática, que debe explicar al público y a la asamblea cómo el ministerio, la unidad, división o departamento se propone utilizar el presupuesto para lograr el objetivo/meta del programa y cómo este a su vez se vincula con los objetivos económicos y sociales establecidos en el Plan de Desarrollo.

Definición de un sub-programa. Los sub-programas se pueden definir como el conjunto de actividades/proyectos que tienen el mismo objetivo de política principal. Los sub-programas deben corresponder a las funciones centrales de política dentro de los departamentos que implementan el programa. Cada sub-programa debe tener al menos uno, pero posiblemente dos o más objetivos específicos.

En algunos casos, un sub-programa puede coincidir con una unidad dentro de la estructura organizacional del ministerio o entidad. Lo óptimo es, sin embargo, que la estructura organizacional se adapte para desarrollar un programa, no que el programa se haga coincidir forzosamente con la estructura; adoptar un presupuesto por programas puede conducir a la reorganización de los ministerios, si éstos reconocen que no están bien constituidos para alcanzar los objetivos. La tendencia a diseñar sub-programas puramente sobre la base de las estructuras organizacionales existentes, que pueden no estar alineadas en los objetivos actuales de política, debe evitarse.

Asignación de costos indirectos a los programas. El problema de cómo distribuir costos indirectos entre los programas no es fácil de resolver. Hay costos como los de la gerencia general, los de las oficinas compartidas por unidades responsables de los componentes de varios programas, la capacitación no directamente relacionada con un programa específico y funciones compartidas (como los servicios de apoyo legal, la seguridad, el mantenimiento, el apoyo informático, etc.) que no son fácilmente atribuibles a programas individuales. Muchos países (Holanda, Canadá, etc.) han resuelto el problema de atribución de costos indirectos (*overhead costs*) a los programas, creando durante un periodo de transición un “programa administrativo” separado. Esta solución es un “segundo-óptimo”, que puede utilizarse en los primeros años de la adopción de la clasificación programática y hasta que se haya desarrollado una metodología de costos adecuada que permita hacer esta distribución en forma plausible.

Rendición de cuentas. El ministro debe responder por los resultados de los programas de su sector. Los jefes de división usualmente responden por los resultados de los sub-programas, mas no por los de los programas—pues estos dependen del desempeño de otras divisiones del ministerio. En muchos países se acostumbra también a crear gerentes responsables de proyectos.

Preparación de proyecciones plurianuales de gastos corrientes por parte de las entidades como insumo de información para el MIMP

- Utilizar la información contenida en el SIRH para proyectar los gastos de personal.

Desarrollo de un aplicativo para preparar y modificar los MIMP y consolidarlos en un MGMP

- La DINAFI sería la encargada de desarrollar este aplicativo y sería deseable que éste se encuentre en interfaz con el SAFI.

Adopción de una metodología de costeo de programas

- La información de costos de los programas y los productos es importante para determinar la eficiencia en la provisión de los mismos. Es importante que las autoridades evalúen las ventajas y desventajas de utilizar metodologías conocidas como, por ejemplo, las de Centros de Costos y de ABC.
- Cada una de estas metodologías permite incorporar los costos indirectos en los cálculos. Alternativamente, se podría desarrollar una metodología simple de atribución de costos indirectos a los programas, a ser aplicada en forma estandarizada por todas las entidades.
- Otro tema clave en relación con la metodología de costeo es el cálculo de la depreciación, con el propósito de estimar adecuadamente el costo del capital a imputar a cada programa. Con respecto a esto, cabe resaltar que en El Salvador ya se utilizan metodologías claras para depreciar los bienes de capital y se incluye el costo de depreciación dentro de los estados de pérdidas y ganancias.

Introducción de indicadores de desempeño asociados a los programas

- Esta es una tarea larga y se están empezando a construir las bases adecuadas mediante el ejercicio piloto de Presupuesto por Resultados. En el anexo 1 de este documento se presentan ejemplos internacionales útiles para desarrollar esta tarea.

D. Secuencia de la implementación

100. **La puesta en práctica de algunos de los componentes del MGMP mencionados anteriormente es relativamente compleja y, por lo tanto, será necesario introducirlos de forma gradual.** Al respecto, es importante señalar que la adopción de un MGMP no debe ser necesariamente exigida por ley, ya que se trata básicamente de una “herramienta de planificación” que refleja un mayor compromiso con la disciplina fiscal y la eficiencia del gasto. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo han adoptado el MGMP reformando las leyes que rigen su proceso presupuestario y, en algunos casos, esas reformas han mejorado dicho proceso (aunque, en otros países, la falta de compromiso nacional con las reformas ha hecho que los MGMP se conviertan en tan sólo un documento más).

101. **La secuencia de implementación podría ser la siguiente:**

Actividades para 2010

- Creación e inicio de actividades del Comité Técnico de Implementación del MGMP.
- Difusión del MGMP (primera etapa): presentaciones sobre las características y beneficios del MGMP dirigidas a: Presidente de la República, miembros de la Asamblea, miembros del Comité de Implementación del MGMP, funcionarios de las entidades que hacen parte de dicho Comité y funcionarios del BCR.
- Logro de consenso sobre los principios para la introducción de una clasificación programática y una metodología estandarizada de costeo de programas para ser aplicados por las entidades que conforman el gobierno central. Sobre la metodología de costos, cabe señalar que las mejoras en el cálculo de los costos de las políticas y los programas son las que más demorarán en lograrse. Exigen una base de información más exhaustiva y no pueden cumplirse sin la participación activa de los ministerios sectoriales.
- Elaboración de la guía metodológica para el diseño e implementación del MGMP y distribución de la misma entre los miembros del Comité de Implementación del MGMP y los funcionarios de las UFIs y de las oficinas de planeación de las entidades que hacen parte de dicho Comité. El Departamento de Finanzas Publicas (FAD) del FMI puede apoyar con asistencia técnica al MH en el desarrollo de esta guía.
- Definición de una estructura para los MIMP y elaboración de un instructivo para su diligenciamiento.
- Logro de consenso sobre los cambios de tipo procedimental y organizacional que se requieren para la adopción del MGMP.
- Designación de funcionarios del MH y de las UFIs de las entidades que hacen parte del Comité Técnico de Implementación del MGMP que estarían encargados de coordinar las tareas operativas asociadas al MGMP.
- Introducción de una nueva tarea periódica relacionada con la construcción de escenarios macroeconómicos de mediano plazo (tarea a ser ejecutada en parte por la DPEF, a partir de 2011).
- Inicio del desarrollo de un aplicativo para preparar y modificar los MIMP y consolidarlos en un MGMP.

Actividades para 2011

- Capacitación en aspectos relacionados con el MGMP (primera etapa) dirigida a funcionarios del MH.
- Introducción de una nueva tarea periódica consistente en la realización de proyecciones agregadas de gasto de mediano plazo (tarea a consolidar en tres años). Estas

proyecciones se harían para cada una de las entidades que conforman el PGE y los Presupuestos Especiales, incluyendo el gasto correspondiente a Presupuestos Extraordinarios, y se basarían en el escenario macroeconómico de mediano plazo que se haya preparado con anterioridad (tarea a ser ejecutada por la DGP y la DPEF a partir de 2011).

- Adelantar la preparación del MFMP para el mes de marzo (procedimiento para ser seguido por la DEFP y el BCR a partir de 2011).
- Definición de una propuesta de techos de gasto corriente y de inversión para cada entidad del gobierno central (se incluiría lo relativo a Presupuestos Extraordinarios). Los techos solo cubrirían el siguiente año, pero se definirían con base en los ejercicios previos de proyección agregada de gasto de mediano plazo y serían aprobados por parte del Presidente de la República (o el Gabinete).
- Anuncio en la política presupuestaria del inicio de un proceso general de capacitación en MGMP para una adopción efectiva del mismo a partir de 2012.
- Emisión de cartas dirigidas a las entidades del gobierno central comunicando los techos de gasto corriente y de inversión respectivos, firmadas por los Directores de la DGP y la DGICP.
- Difusión del MGMP (segunda etapa): presentaciones sobre las características y beneficios del MGMP dirigidas a los directores de las entidades que hacen parte del gobierno central, así como a los jefes de las UFIs y de las oficinas de planeación de dichas entidades.
- Envío de la guía metodológica para el diseño e implementación del MGMP a las diferentes entidades que conforman el gobierno central.
- Capacitación en aspectos relacionados con el MGMP (segunda etapa) dirigida a funcionarios de las UFIs y las oficinas de planeación de las entidades que hacen parte del gobierno central. A través de estos espacios de capacitación, se adelantarían ejercicios para:
 - Identificar objetivos, programas, resultados esperados y productos, por parte de las entidades que hacen parte del PGE y los Presupuestos Especiales. El Departamento de Finanzas Publicas (FAD) del FMI puede apoyar al MH en el desarrollo de la clasificación por programas y la definición de indicadores re resultado y producto.
 - Proyectar gasto corriente y de inversión para los siguientes 3 años.
 - Efectuar evaluaciones rápidas.
- Introducción de un nuevo procedimiento consistente en incluir el MFMP como anexo al Proyecto de Presupuesto Anual (tarea para ser ejecutada por la DPEF y la DGP a partir de 2011).
- Inicio de la construcción de una metodología de costeo de programas.

- Entrega del aplicativo para preparar y modificar los MIMP y consolidarlos en un MGMP.

Actividades para 2012

- Introducción de un nuevo procedimiento consistente en definir una propuesta de techos de gasto corriente y de inversión de mediano plazo para cada entidad del gobierno central (incluido lo relativo a Presupuestos Extraordinarios). Los techos serían aprobados por el Presidente de la República en la segunda mitad de marzo.
- Anuncio en la política presupuestaria de un nuevo proceso de formulación presupuestal basado en un MGMP. La política presupuestaria se aprobaría a finales de marzo (el nuevo enfoque de mediano plazo de este documento y su fecha de presentación para aprobación constituyen un nuevo procedimiento a ser seguido por el MH a partir de 2012).
- Emisión de cartas dirigidas a las entidades del gobierno central comunicando los techos de gasto corriente y de inversión **de mediano plazo** respectivos, firmadas por el Director de la DGP. Estas cartas se emitirían en la primera semana de abril. Como anexo a las cartas, además de las normas de formulación presupuestaria y los criterios generales para la estimación del gasto, se incluirían los formatos e instructivos para el diligenciamiento de los MIMP (el horizonte de los techos, la fecha de emisión de las cartas y los nuevos anexos a éstas constituyen un nuevo procedimiento a ser seguido por el MH a partir de 2012. Cabe resaltar que, para dicho año, se recomienda que la DGP asuma las funciones relativas a la inversión que actualmente, están a cargo de la DGICP).
- Introducción de un nuevo procedimiento consistente en el desarrollo de una fase de revisión de gasto (procedimiento a ser seguido por las entidades del gobierno central a partir de 2012).
- Capacitación en aspectos relacionados con el MGMP (tercera etapa), dirigida a funcionarios de las UFIs y las oficinas de planeación de las entidades que hacen parte del gobierno central. Esta incluiría instrucciones para la preparación de los MIMP y su diligenciamiento a través del nuevo módulo creado para tal fin.
- Introducción de una nueva tarea consistente en la elaboración de los MIMP (tarea a ser ejecutada a partir de 2012 por las entidades que conforman el gobierno central).
- Introducción de una nueva tarea consistente en la elaboración de un documento que contenga el MGMP, el cual se elaboraría con base en el MFMP y los MIMP. Este documento se presentaría para aprobación del Consejo de Ministros en el mes de julio (tarea a ser ejecutada por el MH a partir de 2012).
- Desarrollo de la metodología de costeo de programas.
- Inclusión del documento de MGMP como anexo al Proyecto de Ley de Presupuesto Anual (tarea a ser ejecutada por el MH a partir de 2012).

Anexo 1. Ejemplos de presupuesto por programas - casos de Australia y Sudáfrica

Ejemplo de presupuesto por programas en Sudáfrica

Ramo (voto): Transporte

A. Objetivo:

Consolidar un sistema de transporte integrado, sostenible, confiable y seguro.

B. Programas:

- | | |
|--|---|
| 1. Administración. | 5. Logística de transporte y desarrollo de corredores. |
| 2. Política de transporte y regulación económica. | 6. <u>Transporte público.</u> |
| 3. Supervisión de entidades públicas. | 7. Regulación de transporte e investigación de accidentes e incidentes. |
| 4. Planeación integral y coordinación entre esferas. | |

C. Indicadores de desempeño fundamentales asociados al ramo (voto):

Indicadores de desempeño	Ppto. definitivo	Ppto. vigente	Periodo de mediano plazo		
	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
Programa: Transporte público					
Número de redes de transporte público rápidas integradas.	0	5	9	12	12
Número de taxis chatarrizados al año.	11.400	9.180	11.901	8.807	7.858
Programa: Regulación de transporte e investigación de accidentes e incidentes					
Número de accidentes de tránsito fatales al año.	11.653	11.488	9.439	8.495	7.646
Número de licencias de conducción en formato de tarjeta de crédito entregadas al año.	1.600.000	1.600.000	1.700.000	1.800.000	1.900.000
Programa: Planeación integral y coordinación entre esferas					
Número de bicicletas adquiridas y distribuidas al año.	5.980	21.600	12.338	12.331	12.305
Número de distritos con transporte rural mejorado.	6	10	11	13	15

D. Sub-programas asociados al programa 6:

- | | |
|--|--|
| 1. Estrategia de transporte público y monitoreo. | 4. Desarrollo del sector de transporte público |
| 2. Gerencia del transporte público. | 5. Apoyo administrativo |
| 3. Recapitalización de taxis. | |

E. Proyección de gasto asociado al programa 6:

Sub-programas	Ppto. definitivo	Ppto. vigente	Periodo de mediano plazo		
	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
Estrategia de transporte público y monitoreo.	2.826	9.369	32.797	11.733	11.981
Gerencia del transporte público.	9.831.405	11.681.947	13.396.140	12.306.016	13.200.176
Recapitalización de taxis.	679.783	574.702	754.852	627.642	608.730
Desarrollo del sector de transporte público.	382	1.970	1.918	1.935	2.050
Apoyo administrativo.	2.194	9.241	5.983	6.090	6.445
Total programa	10.516.590	12.277.229	14.191.690	12.953.416	13.829.382

Miles R.

Fuente: Tesoro Nacional de la República de Sudáfrica, 2009, "Estimates of Public Expenditure - Transport, 2009".

Ejemplo de presupuesto por programas en Australia

Ramo (portafolio): Educación, Empleo y Relaciones Laborales

Institución (agencia): Departamento de Educación, Empleo y Relaciones Laborales

A. Objetivos (outcomes):

1. Acceso mejorado a servicios de calidad que apoyen el aprendizaje temprano y el cuidado de la niñez.
2. Mejor aprendizaje y mejores logros en alfabetismo y aritmética por parte de los estudiantes escolares.
3. Incremento en capacidades, cualificaciones y productividad.
4. Adquisición de habilidades y conocimiento para el mercado laboral.
5. Sitios de trabajo más seguros, productivos y justos para empleados y empleadores.

B. Programas asociados al objetivo 2:

- | | |
|--|---|
| 1. Apoyo nacional a las escuelas públicas. | 6. Plan de acción nacional en alfabetismo y aritmética. |
| 2. Apoyo nacional a las escuelas privadas. | 7. Infraestructura en educación. |
| 3. <u>Apoyo escolar.</u> | 8. Apoyo a la juventud. |
| 4. Capacitación en comercio. | 9. Asistencia a estudiantes escolares |
| 5. Educación digital. | |

C. Sub-programas (ítems administrados) asociados al programa 3:

- | | |
|--|--|
| 1. Estudios y lenguas asiáticas en escuelas. | 4. Paquete de ayuda a niños con autismo. |
| 2. Becas y premios. | 5. Resultados de calidad. |
| 3. Marco para el Aprendizaje Abierto. | 6. Educación para estudiantes indígenas. |

D. Indicadores de desempeño fundamentales y metas esperadas asociados al programa 3 (objetivo 1):

Indicadores de efectividad	Ppto. definitivo	Ppto. vigente	Periodo de mediano plazo		
	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Tasa de retención aparente de estudiantes (años 7 a 12).	76%	78%	78%	78%	78%
Número de estudiantes de tiempo completo matriculados en escuelas en primaria.	1.379.598	1.397.000	1.417.000	1.437.000	1.468.000
Número de estudiantes de tiempo completo matriculados en escuelas en secundaria.	894.308	892.000	886.000	882.000	879.000
Número de estudiantes indígenas en escuelas.	133.300	136.000	139.000	142.000	144.000

Indicadores de producto	Ppto. definitivo	Ppto. vigente	Periodo de mediano plazo		
	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Sub-programa (ítem): Paquete de ayuda a niños con autismo					
Número de docentes que atienden cursos de desarrollo profesional.	1.469	366	365	-	-
Número de padres que atienden talleres o sesiones de información.	3.214	1.293	1.293	-	-

E. Proyección de gasto asociado al programa 3 (objetivo 1):

Sub-programas (ítems administrados)	Ppto. definitivo	Ppto. vigente	Periodo de mediano plazo		
	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Estudios y lenguas asiáticas en escuelas.	20.810	29.240	4.300	-	-
Becas y premios.	3.925	3.978	4.032	4.084	4.143
Marco para el Aprendizaje Abierto.	3.170	3.306	3.390	3.491	3.582
<u>Paquete de ayuda a niños con autismo.</u>	5.171	5.265	2.676	2.727	2.779
Resultados de calidad	72.203	93.038	83.672	78.536	70.633
Educación para estudiantes indígenas.	17.700	18.750	15.277	-	-
Total programa	122.979	153.577	113.347	88.838	81.137

Fuente: Tesorería de Australia, 2010, "Portfolio Budget Statements 2010-11, Budget Related Paper No. 1.6".

Anexo 3.

Ejemplos ilustrativos para pasar de una clasificación por áreas de gestión a una clasificación por programas Ramos de Salud Pública y Asistencia Social y de Educación

RAMO SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL

A. Clasificación actual del gasto por áreas de gestión, unidades presupuestarias y líneas de trabajo

102. El presupuesto del ramo Salud pública y asistencia social apunta al área de gestión denominada *Desarrollo social*, y está dividido en cuatro unidades presupuestarias: *Primer nivel de atención*, *Apoyo a instituciones adscritas y otras entidades*, *Desarrollo de la inversión* y *Dirección y administración institucional*.

103. La unidad *Primer nivel de atención* está dividida en tres tipos de líneas de trabajo y, cada una de éstas, a su vez, está dividida por región (se identifican cinco regiones, de modo que esta unidad presupuestaria contiene quince líneas). El primer tipo de líneas de trabajo se denomina *Gestión técnico administrativa*, y recoge los recursos asociados a la operación financiera y administrativa de organizaciones que ofrecen el primer nivel de atención en salud. El segundo tipo se denomina *Atención a la persona*, y recoge los recursos asociados en forma directa a la prestación de servicios del primer nivel de atención (excluyendo recursos destinados a infraestructura y equipamiento). El tercer tipo se denomina *Atención al medio*, y agrupa los recursos destinados en forma directa al control de vectores y zoonosis para mejorar condiciones de saneamiento básico.

104. Por su parte, la unidad *Apoyo a instituciones adscritas y otras entidades* contiene dos tipos de líneas de trabajo. El primer tipo identifica los nombres de los hospitales nacionales y de las demás instituciones y entidades (*Cruz Roja Salvadoreña*, *Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos* y *Hogar de Ancianos "Narciso Castillo"*) que reciben subvenciones (existe una línea por cada organización, de modo que cada línea recoge los recursos destinados a cada una de estas organizaciones). El segundo tipo tiene que ver con subsidios, e incluye dos líneas de trabajo: *Subsidios varios* (esta línea recoge los recursos asignados a las diferentes instituciones subsidiadas) y *Fondo Solidario para la Salud* (esta línea agrupa recursos que se destinan para subsidiar diversos programas del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social [MSPAS], así como acciones para la ampliación de la cobertura en el primer nivel de atención).

105. La unidad *Desarrollo de la inversión* contiene dos líneas de trabajo: *Construcción, reconstrucción, ampliación y equipamiento de establecimientos de salud* y *Programa de reconstrucción de hospitales y ampliación de los servicios de salud (préstamo BIRF)*. Tal y

como están definidas, estas líneas de trabajo consolidan recursos destinados a infraestructura y equipamiento en salud.²⁹

106. Por último, la unidad *Dirección y administración institucional* contiene las siguientes líneas de trabajo: *Dirección superior*, *Administración general* y *Gestión técnico normativa*. De esta forma, esta unidad recoge recursos destinados a la operación del MSPAS que no pueden ser asignados a las organizaciones que, directamente, prestan servicios de salud y asistencia social.

107. Así, de acuerdo con las definiciones establecidas para las unidades presupuestarias del ramo y sus correspondientes líneas de trabajo, tales unidades resultan de un uso indistinto de criterios relacionados con diferentes tipos de clasificación del gasto. De esta manera, las unidades *Dirección y administración institucional* y *Apoyo a instituciones adscritas y otras entidades* responden a una clasificación de tipo organizacional; la unidad *Primer nivel de atención*, de acuerdo con su nombre, responde a una clasificación de tipo programático (aunque las líneas de trabajo que esta unidad tiene asociadas responden, más bien, a clasificaciones organizacionales y geográficas); y la unidad *Desarrollo de la inversión* responde a una clasificación económica. Esta forma de combinar criterios para definir una determinada división del presupuesto impide obtener una visión integral del mismo.

B. Recomendaciones para una nueva clasificación del gasto por programas

108. Para ofrecer una mirada comprehensiva del presupuesto del ramo que, a su vez, permita entender lo que el ramo entrega a la ciudadanía con los recursos que le son asignados, se podría hacer uso de una clasificación por programas que se adecúe a las políticas de estado y a las misiones de las organizaciones públicas del país, sin perder de vista criterios definidos por organizaciones multilaterales como la Organización Mundial de la Salud (OMS).

109. Con esta clasificación, desaparecerían las unidades presupuestarias y las líneas de trabajo, dando paso a categorías como programas, sub-programas y actividades/proyectos. De igual forma, las áreas de gestión serían reemplazadas por grandes funciones del gobierno (en este caso, el área de *Desarrollo Social* sería reemplazada por las funciones de *Salud y Protección social*). A continuación, se ofrece una guía sobre cómo se podría transformar la clasificación actual:

²⁹ La línea de trabajo que da cuenta sobre el préstamo BIRF parece atender acciones que van más allá de lo estrictamente relacionado con infraestructura y equipamientos; sin embargo, a partir de la documentación presupuestal disponible, esto es algo que no puede asegurarse.

Unidad *Primer nivel de atención*

- Las acciones y recursos asociados a las líneas de trabajo relacionadas con *Atención a la persona* se podrían asignar a un programa que daría cuenta sobre ***servicios médicos para pacientes externos***. Este programa se podría dividir en, por lo menos, cuatro sub-programas, de manera que se establezca una diferencia entre servicios médicos generales, servicios médicos especializados (esto, si el primer nivel de atención incluye servicios especializados), servicios odontológicos y servicios paramédicos. Dentro de cada sub-programa, se podrían identificar, a nivel de actividades, los diferentes tipos de servicios ofrecidos, de forma tal que, por ejemplo, en el caso del sub-programa sobre servicios paramédicos, se distinguan acciones relacionadas con laboratorios de análisis médicos, centros de radiografía, fisioterapia, etc.
- Por su parte, los recursos asignados a las líneas de trabajo que tienen que ver con *Atención al medio* se podrían destinar a un programa sobre ***servicios de salud pública***, aclarando, a través de la definición de un determinado sub-programa (y de las actividades correspondientes), que se trataría de acciones de prevención y, en particular, de control de vectores y zoonosis.
- Finalmente, las acciones y recursos destinados a las líneas de trabajo sobre *Gestión técnico administrativa* se deberían distribuir entre los sub-programas pertenecientes a los dos nuevos programas mencionados arriba.

Unidad *Apoyo a instituciones adscritas y otras entidades*

- Las acciones y recursos asociados a las líneas de trabajo definidas para esta unidad presupuestaria se podrían reagrupar en programas de salud y protección social y, para ello, se tendría en cuenta la misión de las diferentes instituciones y entidades subvencionadas o subsidiadas por el ramo.

110. De acuerdo con las organizaciones que aparecen bajo esta unidad presupuestaria, se podrían definir programas de salud que dieran cuenta sobre ***servicios hospitalarios*** (a nivel de sub-programa, se podría diferenciar entre servicios hospitalarios generales, servicios hospitalarios especializados, servicios de centros de maternidad y servicios de residencia para la tercera edad y por convalecencia), ***investigación y desarrollo relacionados con salud*** y ***servicios médicos para pacientes externos***. Así mismo, se podrían crear programas de protección social que reflejaran la atención de temáticas como ***enfermedad e incapacidad, adultos mayores, familia e hijos, exclusión*** y ***atención de desastres***. A cada uno de estos programas, se asociarían sub-programas y actividades que reflejen los diferentes servicios ofrecidos en cada caso.

Unidad *Desarrollo de la inversión*

- Los recursos y acciones asociados a esta unidad presupuestaria se deberían distribuir entre los programas que harían uso de la infraestructura y los equipamientos que se obtendrían (o que se fortalecerían) a través de esta unidad.

Unidad *Dirección y administración institucional*

- Dada la dificultad de distribuir en forma acertada los gastos de operación del MSPAS entre los diferentes programas que se han mencionado hasta ahora, es recomendable que, hasta tanto no se cuente con un sistema de costeo sofisticado, los recursos asociados a la unidad de Dirección y administración institucional se mantengan como un ***programa independiente de tipo administrativo.***

Cuadro 1. Comparativo entre clasificación por áreas de gestión y clasificación por programas Ramo Salud Pública y Asistencia Social

Clasificación del gasto por áreas de gestión, unidades presupuestarias y líneas de trabajo	Clasificación del gasto por programas y sub-programas
<p>De acuerdo con la clasificación por áreas de gestión del presupuesto 2010, las siguientes son las unidades presupuestarias y las líneas de trabajo que desarrolla el Ramo de Salud Pública y Asistencia Social:</p> <p>Apoyo a instituciones adscritas y otras entidades Hospital Nal. Rosales Hosp. Nal. "Benjamín Bloom" Hosp. Nal. de Maternidad "Dr. Raúl Argüello Escolán" Hosp. Nal. Psiquiátrico "Dr. José Molina Martínez" Hosp. Nal. de Neumología y Medicina Familiar, "Dr. José Antonio Saldaña" Hosp. Nal. "San Juan de Dios", Santa Ana Hosp. Nal. "Francisco Menéndez", Ahuachapán Hosp. Nal. "Dr. Jorge Mazzini Villacorta", Sonsonate Hosp. Nal. "Dr. Luis Edmundo Vásquez", Chalatenango Hosp. Nal. "San Rafael", Santa Tecla, La Libertad Hosp. Nal. "Santa Gertrudis", San Vicente Hosp. Nal. "Santa Teresa", Zacatecoluca Hosp. Nal. "San Juan de Dios", San Miguel Hosp. Nal. "San Pedro", Usulután Hosp. Nal. "Dr. Juan José Fernández", Zacamíl Hosp. Nal. "Enfermera Angélica Vidal de Najarro", San Bartolo Hosp. Nal. "Nuestra Señora de Fátima", Cojutepeque, Cuscatlán Hosp. Nal. de La Unión Hosp. Nal. de Ilobasco Hosp. Nal. de Nueva Guadalupe Hosp. Nal., "Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez", Ciudad Barrios Hosp. Nal. de Sensuntepeque Hosp. Nal. de Chalchuapa Hosp. Nal. "Arturo Morales", Metapán, Santa Ana Hosp. Nal. "Dr. Héctor Antonio Hernández Flores", San Francisco Gotera Hosp. Nal. de Santa Rosa de Lima Hosp. Nal. de Nueva Concepción Hosp. Nal. "Dr. Jorge Arturo Mena" Hosp. Nal. de Jiquilisco Hosp. Nal. de Suchitoto Brindar atenciones Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos Hogar de Ancianos "Narciso Castillo", Santa Ana Cruz Roja Salvadoreña Subsidios Varios Fondo Solidario para la Salud</p> <p>Primer nivel de atención Gestión técnico administrativa, región occidental Gestión técnico administrativa, región central Gestión técnico administrativa, región metropolitana Gestión técnico administrativa, región oriental Atención a la persona, región occidental Atención a la persona, región central Atención a la persona, región metropolitana Atención a la persona, región oriental Atención al medio, región occidental Atención al medio, región central Atención al medio, región metropolitana Atención al medio, región oriental</p> <p>Dirección y administración institucional Dirección Superior Administración general Gestión técnico normativa</p> <p>Desarrollo de la inversión Const., reconstrucción, ampliación y equipamiento de estab.de salud Programa de reconstrucción de hosp. y ampliación de los servicios de salud</p>	<p>Teniendo en cuenta políticas de Estado, misiones de las organizaciones públicas y prioridades de gobierno, el presupuesto del ramo se podría organizar a través de programas y sub-programas que den cuenta sobre:</p> <p>Servicios hospitalarios Servicios hospitalarios generales Servicios hospitalarios especializados Servicios de centros de maternidad Servicios de residencia para la tercera edad Servicios de residencia por convalecencia</p> <p>Servicios médicos para pacientes externos Servicios médicos generales Servicios médicos especializados Servicios odontológicos Servicios paramédicos</p> <p>Servicios de salud pública Prevención Promoción Vigilancia Diagnóstico</p> <p>Protección por incapacidad Alojamiento Ayuda financiera o en especie</p> <p>Protección a adultos mayores Alojamiento Ayuda financiera o en especie</p> <p>Protección a la familia Alojamiento Ayuda financiera o en especie</p> <p>Superación de la exclusión Alojamiento Ayuda financiera o en especie</p> <p>Atención de desastres Alojamiento Ayuda financiera o en especie</p> <p>Investigación y desarrollo relacionados con salud Investigación y desarrollo Donaciones y subsidios</p> <p>Dirección y administración institucional (temporal) Dirección Superior Administración general Gestión técnico normativa</p>

RAMO EDUCACIÓN

A. Clasificación actual del gasto por áreas de gestión, unidades presupuestarias y líneas de trabajo

111. El presupuesto del ramo Educación apunta al área de gestión denominada *Desarrollo social*, y está dividido en las siguientes unidades presupuestarias: *Dirección y administración institucional, Desarrollo de la educación, Desarrollo de la ciencia y la tecnología, Educación parvularia, Educación básica, Educación media, Apoyo a instituciones adscritas y otras entidades y Programas y proyectos de inversión.*

112. Las unidades *Dirección y administración institucional* y *Desarrollo de la educación* contienen líneas de trabajo definidas de tal forma que reflejan el nombre de diferentes dependencias del Ministerio de Educación (la primera unidad contiene las siguientes líneas de trabajo: *Dirección Superior, Dirección de Administración y Dirección de Gestión Departamental*. Por su parte, la segunda unidad incluye las siguientes líneas: *Dirección de Educación y Dirección de Educación Superior*). Al parecer, estas unidades presupuestarias recogen los recursos destinados para la operación de tales dependencias, de manera que estos recursos no se imputarían a los servicios educativos prestados por el ramo.

113. La unidad *Desarrollo de la ciencia y la tecnología* tiene asociadas dos líneas de trabajo que, por sus nombres (*Dirección de Educación Científica y Tecnológica y Dirección de Investigaciones*), corresponden a dos dependencias del Ministerio de Educación. Para el caso de esta unidad, los recursos asignados a las líneas de trabajo parecen reflejar los montos destinados no sólo a la operación de tales dependencias, sino también a la prestación de servicios relacionados con ciencia, tecnología e investigación.

114. Las unidades *Educación parvularia, Educación básica y Educación media* contienen líneas de trabajo que, por sus nombres, reflejan la prestación de los servicios educativos correspondientes (*Atención a educación parvularia, Atención a educación parvularia administrada por la comunidad, Atención a educación básica, Atención a educación básica administrada por la comunidad, Atención a educación media y Atención a educación media administrada por la comunidad*) y, así, parecieran recoger los recursos que se destinan en forma directa a la prestación de tales servicios (excluyendo recursos relacionados con infraestructura educativa).

115. La unidad *Apoyo a instituciones adscritas y otras entidades* contiene líneas de trabajo definidas de tal forma que ofrecen información sobre el nombre de las organizaciones apoyadas (*Universidad de El Salvador, Caja Mutual de los Empleados del Ministerio de Educación e Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia*, entre otros) y el monto de recursos asignado a cada una de ellas, sin precisar el servicio que estas organizaciones ofrecen.

116. Finalmente, la unidad *Programas y proyectos de inversión* recoge recursos asociados a proyectos de infraestructura en educación. Las líneas de trabajo incluidas dentro de esta unidad están definidas de tal forma que resulta imposible saber hacia qué tipo de servicios estarían orientadas las nuevas obras de infraestructura (las líneas de trabajo son las siguientes: *Programa de infraestructura educativa* y *Programa de conversión de deuda de El Salvador frente a España*).

117. Así, entonces, tal y como sucede en el ramo Salud pública y asistencia social, la definición de las unidades presupuestarias del ramo Educación (y de las líneas de trabajo correspondientes) resulta de aplicar en forma indiscriminada criterios relacionados con diferentes tipos de clasificación del gasto: las unidades *Dirección y administración institucional*, *Desarrollo de la educación* y *Apoyo a instituciones adscritas y otras entidades* responden a una clasificación organizacional; la unidad *Desarrollo de la ciencia y la tecnología* responde, en parte, a una clasificación organizacional y, en parte, a una clasificación programática; las unidades *Educación parvularia*, *Educación básica* y *Educación media* tienen que ver con una clasificación programática; y la unidad *Programas y proyectos de inversión* responde a una clasificación económica.

B. Recomendaciones para desarrollar una clasificación del gasto por programas

118. De acuerdo con los bienes y servicios provistos por el ramo, el área de gestión de *Desarrollo social* sería reemplazada por las funciones de *Educación*, *Protección social* y *Servicios públicos generales*. Así mismo, las unidades presupuestarias y las líneas de trabajo serían reemplazadas por programas y sub-programas, tal y como se recomienda a continuación:

Unidades *Educación parvularia*, *Educación básica* y *Educación media*

119. Estas unidades podrían mantenerse como programas tal y como están definidas, de modo que sus líneas de trabajo se transformarían en sub-programas.

- Entonces, en el caso de *Educación parvularia*, se tendrían los sub-programas *Atención a educación parvularia* y *Atención a educación parvularia administrada por la comunidad*. A nivel de actividades, para cada sub-programa, se podrían separar los servicios educativos propiamente dichos de acciones tales como la gestión, inspección y apoyo a las organizaciones educativas.
- En el caso de *Educación básica*, se tendrían los sub-programas *Atención a educación básica* y *Atención a educación básica administrada por la comunidad*. A nivel de actividades, para cada sub-programa, se podrían separar los servicios educativos propiamente dichos de acciones tales como la gestión, inspección o apoyo a las organizaciones educativas; igualmente, a nivel de actividades, se podrían identificar becas, donaciones, préstamos y subsidios en apoyo a alumnos, como también acciones de

alfabetización para alumnos de edad muy superior a la que corresponde para el nivel educativo básico.

- *Educación media* se mantendría como un programa con dos sub-programas asociados: *Atención a educación media* y *Atención a educación media administrada por la comunidad*. A nivel de actividades, para cada sub-programa, se podrían separar los servicios educativos propiamente dichos de acciones como la gestión, inspección o apoyo a las organizaciones educativas; igualmente, a nivel de actividades, se podrían identificar posibles becas, donaciones, préstamos y subsidios en apoyo a alumnos, como también un posible servicio de educación media de extramuros impartido a adultos y jóvenes.
- Los *servicios auxiliares a la educación* como transporte, alimentación, alojamiento y atención médica y odontológica se podrían agrupar bajo un solo programa, de modo que, a nivel de sub-programa, se diferenciarían los diferentes tipos de servicios.

Unidad Apoyo a instituciones adscritas y otras entidades

- Las acciones y recursos asociados a las líneas de trabajo correspondientes a la *Universidad de El Salvador* podrían formar un programa sobre *Educación Superior*. Este programa se podría dividir en dos sub-programas que den cuenta sobre las etapas asociadas a este nivel educativo, de acuerdo con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación de 1997 (CINE-97) establecida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). A nivel de actividades, para cada sub-programa, se podrían separar la gestión, inspección o apoyo a las organizaciones educativas de acciones como becas, donaciones, préstamos y subsidios en apoyo a alumnos. De este programa, se excluirían servicios auxiliares de la educación.
- Las acciones y recursos asociados a las líneas de trabajo correspondientes al *Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia* se podrían asignar a un programa de Protección social sobre *familia e hijos*. A nivel de actividades, se podrían identificar los diferentes servicios de prevención y protección ejecutados a través del programa.
- Las acciones y recursos asignados a la línea de trabajo *Subsidios varios* deberían ser distribuidos entre los programas *Educación parvularia*, *Educación básica* y *Educación media*, aclarando, a nivel de actividades, que se trata de apoyos a través de subsidios.
- Las acciones y recursos asociados a la línea de trabajo *Caja Mutual de los Empleados del Ministerio de Educación* deberían ser asignados a un *programa de tipo administrativo* que recoja los gastos de operación asociados al Ministerio de Educación (esto, como una medida alternativa ante la ausencia de un sistema sofisticado de costeo que permita asignar estos recursos a los servicios educativos ofrecidos por el ramo en forma acertada).

Unidad *Desarrollo de la ciencia y la tecnología*

- Las acciones y recursos asignados a la línea de trabajo *Dirección de Investigaciones* se podrían recoger en un programa de Servicios públicos generales que tendría que ver con *investigación básica*, identificando, a nivel de actividades, los tipos de apoyo otorgados a los centros de investigación. Ahora bien, si parte de los recursos asignados a esta línea tienen que ver con gastos de operación de una dependencia del Ministerio de Educación encargada de formulación de políticas y normas, entonces tales recursos se podrían destinar al *programa de tipo administrativo* que se mencionó antes.
- Las acciones y recursos asociados a la línea de trabajo *Dirección de Educación Científica y Tecnológica* podrían ser distribuidos programáticamente bajo diferentes opciones, dependiendo de la naturaleza de dicha línea. Así, por ejemplo, si se trata de servicios educativos en materia de ciencia y tecnología, los recursos de esta línea se distribuirían entre los programas *Educación básica*, *Educación media* y *Educación superior*. Si, en cambio, se trata de servicios de investigación, los recursos podrían ser asignados a un programa sobre *investigación y desarrollo relacionados con educación*. Por otro lado, si los recursos asignados a esta línea tienen que ver con gastos de operación de una dependencia del Ministerio de Educación encargada de formulación de políticas y normas, entonces tales recursos se podrían destinar al *programa de tipo administrativo*.

Unidad *Desarrollo de la educación*

- Si los recursos asociados a esta unidad tienen que ver únicamente con los gastos de operación de una dependencia del Ministerio de Educación encargada de formular políticas y normas, entonces estos recursos se podrían asignar al *programa de tipo administrativo*. No obstante, si parte de estos recursos se destinan a los diferentes servicios educativos de nivel parvulario, básico y medio, entonces tales recursos se deberían asignar a los programas que dan cuenta sobre tales servicios (*Educación parvularia*, *Educación básica* y *Educación media*).

Unidad *Dirección y administración institucional*

- Dada la ausencia de un sistema sofisticado de costeo para distribuir en forma acertada los gastos de operación del Ministerio de Educación entre los diferentes programas “misionales” que se han mencionado hasta ahora, es recomendable que, entre tanto, los recursos asociados a la unidad de *Dirección y administración institucional* se mantengan como un *programa independiente de tipo administrativo* (a este programa podrían asociar, también, parte de los recursos destinados a las unidades *Desarrollo de la educación*, *Desarrollo de la ciencia y la tecnología* y *Apoyo a instituciones adscritas y otras entidades*).

Unidad Programas y proyectos de inversión

- Los recursos y acciones asociados a esta unidad presupuestaria se deberían distribuir entre los programas que harían uso de la infraestructura que se obtendría (o que se fortalecería) a través de esta unidad.

Cuadro 2. Comparativo entre clasificación por áreas de gestión y clasificación por programas Ramo Educación

Clasificación del gasto por áreas de gestión, unidades presupuestarias y líneas de trabajo	Clasificación del gasto por programas y sub-programas
De acuerdo con la clasificación por áreas de gestión del presupuesto 2010, las siguientes son las unidades presupuestarias y las líneas de trabajo que desarrolla el Ramo de Educación:	Teniendo en cuenta políticas de Estado, misiones de las organizaciones públicas y prioridades de gobierno, el presupuesto del ramo se podría organizar a través de programas y sub-programas que den cuenta sobre:
Educación parvularia Atención a educación parvularia Atención a educación parvularia administrada por la comunidad	Educación parvularia Atención a educación parvularia Atención a educación parvularia administrada por la comunidad
Educación básica Atención a educación básica Atención a educación básica administrada por la comunidad	Educación básica Atención a educación básica Atención a educación básica administrada por la comunidad
Educación media Atención a educación media Atención a educación media administrada por la comunidad	Educación media Atención a educación media Atención a educación media administrada por la comunidad
Apoyo a instituciones adscritas y otras entidades Universidad de El Salvador Caja Mutual de los Empleados del Ministerio de Educación Inst. Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia Subsidios Varios	Servicios auxiliares a la educación Transporte Alimentación Atención médica y odontológica
Desarrollo de la educación Dirección de Educación Dirección de Educación Superior	Educación Superior Primera etapa Segunda etapa
Desarrollo de la ciencia y la tecnología Dirección de Educación Científica y Tecnológica Dirección de Investigaciones	Protección a familias e hijos Alojamiento Servicio educativo
Dirección y administración institucional Dirección Superior Dirección de Administración Dirección de Gestión Departamental	Investigación básica Investigación Apoyo a centros de investigación no gubernamentales
Programas y proyectos de inversión Programa de conversión de deuda de El Salvador frente a España Programa de infraestructura educativa	Dirección y administración institucional (temporal) Dirección Superior Dirección de Administración Dirección de Gestión Departamental Dirección de Educación Dirección de Educación Superior Dirección de Educación Científica y Tecnológica Dirección de Investigaciones